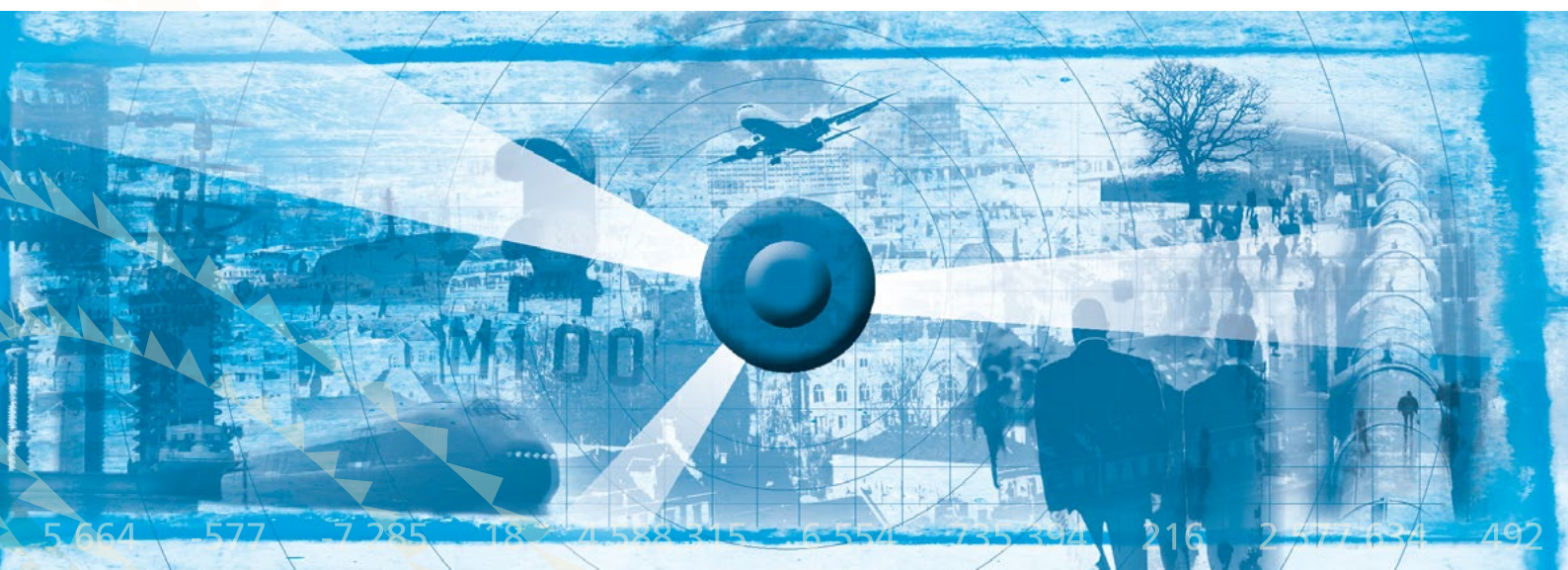


Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap

Dokument 3:7 (2014–2015)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 741 870

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 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 978-82-8229-315-0

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

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

Dokument 3:7 (2014–2015)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:7 (2014–2015)

Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

Riksrevisjonen, 21. mai 2015

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1	Hovedfunn	8
2	Riksrevisjonens merknader	8
3	Riksrevisjonens anbefalinger	12
4	Departementets oppfølging	12
5	Riksrevisjonens sluttmerknad	14
Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden		15
Vedlegg 2: Statsrådets svar		19
Vedlegg 3: Rapport		29
1	Innledning	35
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	38
3	Revisjonskriterier	41
4	Justis- og beredskapsdepartementets og DSBs samordningsansvar for samfunnssikkerhet og beredskap	47
5	Justis- og beredskapsdepartementets etatsstyring	73
6	DSBs virksomhetsstyring	78
7	Vurderinger	88
8	Referanseliste	93

Utbrett: Bakgrunn og mål for undersøkelsen. Funns og anbefalinger.

Justis- og beredskapsdepartementet

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

Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap handler om å verne samfunnet mot hendelser som kan true grunnleggende verdier og funksjoner og sette liv og helse i fare, jf. Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*.

Justis- og beredskapsdepartementet har hovedansvaret for å ta hånd om helheten i regjeringens politikk for samfunnssikkerhet og beredskap, og skal sørge for at resultatene av politikken for samfunnssikkerhet følges opp i alle deler av samfunnet. Utover å ha et sektoransvar, er Justis- og beredskapsdepartementet tillagt en samordningsrolle for beredskapsarbeidet i sivil sektor. Samordningsansvaret innebærer å sikre en helhetlig og koordinert beredskap på tvers av de sivile sektorene. En del av ansvaret er å være pådriver overfor de andre departementene og identifisere områder hvor det er behov for samordning og tverrsektorielle tiltak.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) understøtter Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle og er på vegne av departementet fag- og tilsynsorgan på det sivile samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Direktoratet fører på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet tilsyn med departementene, bistår i planlegging, gjennomføring og evaluering av sektorovergripende øvelser og ivaretar embetsstyringen av fylkesmennene på samfunnssikkerhetsområdet.

Etter 22. juli 2011 har mye oppmerksomhet vært rettet mot å ta lærdom av hendelsen for å forebygge nye terrorangrep, og å forbedre den generelle beredskapen og samfunnssikkerheten. På beredskapsområdet er Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle styrket for å kunne ta hånd om helheten i samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av departementene. DSBs rolle er også styrket, blant annet gjennom en budsjettøkning på 45 mill. kroner fra 2013.

Målet med undersøkelsen har vært å undersøke i hvilken grad Justis- og beredskapsdepartementet og DSB tar hånd om sitt ansvar for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på en effektiv måte og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. For å belyse dette er det sett på hvordan et utvalg av samordningsvirkemidler utnyttes, herunder tilsyn med departementene, læring etter hendelser og øvelser og styring og oppfølging av fylkesmennene på beredskapsområdet. Undersøkelsen er i hovedsak innrettet mot perioden etter 22. juli 2011. Innsamlingen av data ble avsluttet i november 2014.

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

- Innst. S. nr. 9 (2002–2003), jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002) *Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn*
- Innst. S. nr. 85 (2007–2008), St.meld. nr. 22 (2007–2008) *Samfunnssikkerhet*
- 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*

- Innst. S. 426 (2012–2013), jf. Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*.
- *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret* av 25. juni 2010 (sivilbeskyttelsesloven)
- Budsjettinnstillingene til St.prp. nr. 1 / Prop. 1 S i perioden 2004–2015

Rapporten ble forelagt Justis- og beredskapsdepartementet ved brev 26. januar 2015. Departementet har i brev 2. mars 2015 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet 23. mars 2015 og statsrådets svar 10. april 2015 følger som vedlegg.

1 Hovedfunn

- Alvorlige svakheter i utøvelsen av samordningsansvaret svekker samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.
 - Tre av ni departementer har i liten grad fulgt opp anbefalingene fra tidligere tilsyn utført av DSB på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet.
 - Justis- og beredskapsdepartementets styring og oppfølging av fylkesmennenes beredskapsarbeid er mangelfull.
 - Det gjennomføres ingen systematisk evaluering og oppfølging etter øvelser og hendelser.
- Det er svakheter ved Justis- og beredskapsdepartementets styring og oppfølging av DSB.
- DSBs virksomhetsstyring bidrar i begrenset grad til god mål- og resultatoppnåelse

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Alvorlige svakheter i utøvelsen av samordningsansvaret svekker samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet

Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle er styrket etter hendelsene 22. juli 2011. Noen samordningsoppgaver som tidligere ble utført av DSB, tas nå i større grad hånd om av Justis- og beredskapsdepartementet.

Justis- og beredskapsdepartementet bruker ulike virkemidler i utøvelsen av samordningsrollen. Tilsyn med departementene, læring etter øvelser og hendelser og styringen av fylkesmennene er viktige virkemidler for å sikre samordning nasjonalt og regionalt på beredskapsområdet. Undersøkelsen viser at det er alvorlige svakheter ved bruken av disse virkemidlene, og at rolle- og ansvarsfordelingen mellom direktorat og departement på noen av disse områdene framstår som uklar. Etter Riksrevisjonens vurdering kan dette svekke effektiviteten og redusere kvaliteten på samfunnssikkerhetsarbeidet.

DSB og Statens helsetilsyn peker på at manglende intern samordning i Justis- og beredskapsdepartementet og manglende samordning av underliggende virksomheter i justissektoren skaper utfordringer. Enkelte av disse utfordringene har vedvart over lengre tid. Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at det er igangsatt tiltak for å imøtekomme utfordringene. En omorganisering internt i departementet ble iverksatt fra 1. januar 2015. Det er også igangsatt et arbeid, der DSB og Politidirektoratet

deltar, som skal se på ansvars- og rollefordelingen mellom underliggende virksomheter i justissektoren.

2.1.1 Tre av ni departementer har i liten grad fulgt opp anbefalinger fra tidligere tilsyn utført av DSB på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet

Justis- og beredskapsdepartementet er tillagt ansvaret for å føre tilsyn med arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i departementene. Tilsynet utføres av DSB og følges opp av Justis- og beredskapsdepartementet. Ansvaret for å føre tilsyn med Justis- og beredskapsdepartementet er tillagt Helse- og omsorgsdepartementet. Tilsynet gjennomføres av Statens helsetilsyn og følges opp av Helse- og omsorgsdepartementet.

Hensikten med å føre tilsyn med departementene er å fremme god kvalitet på departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, identifisere og håndtere tverrsektorielle problemstillinger og skaffe oversikt over det samlede beredskapsarbeidet. Justis- og beredskapsdepartementet framhever at tilsynet med departementene er det viktigste virkemiddelet departementet rår over i samordningsrollen.

Undersøkelsen viser at flertallet av departementene har forbedret sitt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap fra andre tilsynsrunde (2007–2010) til tredje tilsynsrunde (2011–2015). Det er likevel slik at enkelte departement, deriblant Justis- og beredskapsdepartementet, i liten grad har forbedret sitt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid fra andre til tredje tilsynsrunde. Justis- og beredskapsdepartementet har en sentral rolle i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet og skal være en pådriver for å styrke beredskapsarbeidet i de andre departementene. Etter Riksrevisjonens vurdering er det derfor viktig at Justis- og beredskapsdepartementet også selv følger opp anbefalinger fra tilsyn.

DSB har i liten grad vært involvert i Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging av tilsynene av andre departementer. Selv om Justis- og beredskapsdepartementet fra og med 2013 involverer DSB i større grad enn tidligere, framhever DSB at det er uklart hvilken rolle direktoratet skal ha i oppfølgingen av tilsynene ut over å være observatør og gi innspill til departementets oppfølgingsarbeid. Manglende involvering kan ifølge DSB ha som konsekvens at tilsynet ikke får tilstrekkelig effekt på departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

I henhold til kgl.res. 15. juni 2012 skal Justis- og beredskapsdepartementet rapportere til regjeringen om funn og manglende oppfølging i ansvarlige departementer. Fram til 2014 har departementet i liten grad rapportert til regjeringen. Fra 2014 legges resultatene fra alle tilsyn fram for regjeringen. Det er også innført enkelte andre endringer, som innføring av begrepet "brudd på krav" i tilsynsrapportene om departementenes beredskapsarbeid, offentliggjøring av tilsynsrapporter ved innsynsbegjæring og at tilsynet differensieres i større grad med hensyn til omfang og innretning. Etter Riksrevisjonens vurdering vil dette kunne bidra til at departementene i større grad enn tidligere gir oppfølgingsarbeidet nødvendig prioritet.

Undersøkelsen viser for øvrig at tilsynene har vært basert på et til dels uklart kravgrunnlag. Sentrale begreper som øvelser og samfunnssikkerhet har ikke vært klart definert i instruksene. Dette kan ha hatt betydning for hvilke resultater som oppnås gjennom tilsynene. Justis- og beredskapsdepartementet mener at endringer i tilsynsregimet, blant annet innføringen av "brudd på krav" i 2014 og DSBs nye veileder for departementenes beredskapsarbeid, som ble utgitt i januar 2015, har bidratt til å tydeliggjøre kravgrunnlaget. Riksrevisjonen viser i denne sammenheng til at Justis- og beredskapsdepartementet selv har pekt på at det var en utfordring å følge opp tilsynsrapporten fra Statens

helsetilsyn.¹ Departementet begrunnet dette med at kravene som framgår av instruksen, ikke er kvantifiserbare, men av utpreget skjønsmessig karakter.

2.1.2 Justis- og beredskapsdepartementets styring og oppfølging av fylkesmennenes beredskapsarbeid er mangelfull

Fylkesmannen skal samordne samfunnssikkerhetsarbeidet regionalt, følge opp og veilede kommunene og iverksette nasjonal politikk for samfunnssikkerhet og beredskap. Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for embetsstyringen av fylkesmennene på beredskapsområdet, mens styringsdialogen og utføringen av embetsoppdraget tas hånd om av DSB.

Undersøkelsen viser at embetsstyringen er forbedret på enkelte områder, blant annet er embetsoppdraget på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet gjort mer enhetlig og tydelig. Fylkesmennene får imidlertid fortsatt mange oppdrag og resultatkrav som skal tas hånd om. Etter 22. juli 2011 har det i tillegg kommet til nye oppgaver og økte forventninger på flere områder, blant annet knyttet til oppfølging, veiledning og tilsyn med kommunene.

På den annen side er det i liten grad samsvar mellom de faglige forventningene og styringssignalene som DSB gir, og de ressursmessige rammene departementet stiller til disposisjon for formålet. Beregninger viser at antall årsverk som brukes til samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i fylkesmannsembetene, er redusert med 30 prosent fra 2003 til 2013. Riksrevisjonen mener det burde være bedre samsvar mellom styringssignalene fra sentrale myndigheter og de ressursene som stilles til disposisjon for fylkesmennenes beredskapsarbeid.

Undersøkelsen viser videre at embetsoppdraget inneholder få målbare resultatkrav. Dette innebærer at det i begrenset grad er mulig å vurdere i hvilken grad fylkesmennene bidrar til måloppnåelse på beredskapsområdet.

Fylkesmannen spiller en viktig rolle som pådriver for et systematisk og samordnet samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid på regionalt og lokalt nivå, og som bindeledd mellom sentrale og lokale myndigheter. Undersøkelsen viser imidlertid at instruks og styringssignaler er uklare med hensyn til hvordan fylkesmennenes samordningsrolle skal utøves når hendelser inntreffer. Dette fører til betydelige forskjeller i hvordan embetene både forstår og utøver samordningsrollen regionalt.

Fylkesmennene framhever at det er en utfordring å samordne planverk i ulike statlige sektorer på regionalt nivå. Fylkesmennene og kommunene er viktige aktører i krisehåndteringen lokalt, og de legger viktige premisser for beslutninger som skal fattes på nasjonalt nivå. Etter Riksrevisjonens vurdering kan manglende samordning på regionalt nivå gi risiko for redusert gjennomføringsevne nasjonalt dersom alvorlige hendelser inntreffer.

2.1.3 Det gjennomføres ingen systematisk evaluering og oppfølging etter øvelser og hendelser

Et av hovedmålene for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er å sikre god læring på grunnlag av inntrufne hendelser og øvelser.

Justis- og beredskapsdepartementet og DSB har iverksatt flere tiltak for å styrke arbeidet med læring etter øvelser. Flere departementer peker på at Justis- og beredskapsdepartementet på en god måte har lagt til rette for bedre læring fra øvelsene. Fylkesmennene som er intervjuet, har derimot ikke registrert at arbeidet med å sikre læring

1) Statens helsetilsyns tilsynsrapport fra tilsynet med Justis- og beredskapsdepartementet av april 2014.

etter øvelser er forbedret. Flere departementer og direktorater mener i tillegg at økningen i antall øvelser kan ha gått ut over kvaliteten på øvelsene, og at det kunne vært øvet bedre og mer målrettet.

Læringspotensialet er større ved hendelser enn ved øvelser. Undersøkelsen viser at mange av de samme læringspunktene går igjen fra en hendelse til en annen. Justis- og beredskapsdepartementet har ingen oversikt over hvilke læringspunkter som går igjen i hendelsene. Det er heller ikke utarbeidet en oversikt over hvilke typer hendelser som inntreffer over tid, og hvilke læringspunkter som går igjen for eksempel etter flom og ekstremvær.

Etter Riksrevisjonens vurdering utnytter Justis- og beredskapsdepartementet i for liten grad læringspotensialet etter øvelser og hendelser.

2.2 Det er svakheter ved Justis- og beredskapsdepartementets styring og oppfølging av DSB

Justis- og beredskapsdepartementet skal gjennom etatsstyringen sikre at DSB ivaretar sitt samfunnsoppdrag, bidrar til å oppnå mål og prioriteringer, utnytter tildelte ressurser effektivt og opererer innenfor de lover, regler og rammer som er satt.

Undersøkelsen viser at Justis- og beredskapsdepartementet fram til 2015 hovedsakelig har styrt DSB i form av krav om gjennomføring av aktiviteter. Sammenhengen mellom aktivitetskrav i tildelingsbrevet og overordnede målsettinger på området har i tillegg vært uklar. Etter Riksrevisjonens vurdering innebærer dette at det i liten grad har vært mulig å vurdere i hvilken grad DSB bidrar til mål- og resultatoppnåelse på området samfunnssikkerhet og beredskap. Både departementet og DSB erkjenner at styringen har vært for aktivitetsbasert, og at denne måten å styre på ikke gir tilfredsstillende informasjon om mål- og resultatoppnåelse.

Undersøkelsen viser videre at Justis- og beredskapsdepartementet ikke stiller tydelige krav til god ressursutnyttelse i DSB. Departementet etterspør i liten grad rapportering om ressursutnyttelse og har heller ikke informasjon om dette fra evalueringer av DSBs virksomhet. Etter Riksrevisjonens vurdering burde departementet i større grad etterspørre informasjon som dokumenterer om DSB utnytter ressursene på en god måte.

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for at styringsdialogen med DSB fungerer målrettet og hensiktsmessig. Undersøkelsen viser at DSB og Justis- og beredskapsdepartementet har helt ulike synspunkter på i hvilken grad styringsdialogen fungerer som forutsatt. En god styringsdialog er etter Riksrevisjonens vurdering nødvendig for å sikre et samordnet og helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

2.3 DSBs virksomhetsstyring bidrar i begrenset grad til god mål- og resultatoppnåelse

DSBs virksomhetsstyring skal gi trygghet for at virksomheten drives på en måte som bidrar til effektiv ressursbruk, og at fastsatte mål- og resultatkrav nås.

Undersøkelsen viser at DSBs virksomhetsstyring i stor grad er aktivitetsbasert, og i liten grad stiller krav til effektiv ressursbruk. DSB utnytter heller ikke i tilstrekkelig grad tilgjengelig informasjon i virksomhetsstyringen. Det innebærer at virksomheten har begrenset kunnskap om ressursbruken er effektiv, og om aktivitetene bidrar til ønskede samfunnsmessige effekter. DSB forvalter betydelige ressurser og har hatt en vesentlig budsjettvekst de senere årene. Etter Riksrevisjonens vurdering gir virksom-

hetsstyringen i liten grad grunnlag for å kunne vurdere om samfunnssikkerhetsarbeidet på direktoratets ansvarsområde er styrket i undersøkelsesperioden.

DSB har innenfor sine økonomiske rammer ansvar for å foreta nødvendige prioriteringer for å realisere de føringene som er gitt til virksomheten. Direktoratet foretar i liten grad interne prioriteringer på tvers av egne avdelinger på grunnlag av risikovurderinger og styringssignaler fra departementet. Direktoratet begrunner dette med at handlingsrommet for prioriteringer er begrenset, og at direktoratet mangler mandat til å foreta ressursmessige prioriteringer på tvers av fagavdelingene. Justis- og beredskapsdepartementet er ikke enig i at handlingsrommet er begrenset. Departementet mener DSB i større grad burde foretatt prioriteringer mellom avdelingene, ut fra en faglig vurdering av hvilke områder og mål som DSB vurderer som mest vesentlige. Etter Riksrevisjonens vurdering kan manglende interne prioriteringer medføre at tildelte ressurser ikke utnyttes på en effektiv måte.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet

- forsterker oppfølgingen av gjennomførte tilsyn med eget og andre departementers beredskapsarbeid
- sørger for at det er bedre samsvar mellom de faglige styringssignaler som gis, og de ressurser som stilles til disposisjon for fylkesmennene på beredskapsområdet
- sikrer at læringspotensialet etter hendelser og øvelser kartlegges, utnyttes og formidles på en mer systematisk måte
- klargjør ansvars- og rollefordelingen mellom departementet og DSB i praktiseringen av samordningsansvaret
- stiller tydelige krav til måloppnåelse og effektiv ressursbruk i tildelingsbrevet, og påser at DSB videreutvikler virksomhetsstyringen

4 Departementets oppfølging

Statsråden viser i sitt svar til at Riksrevisjonens analyser gir viktige bidrag til Justis- og beredskapsdepartementets videre arbeid på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Riksrevisjonens undersøkelse bidrar til å beskrive utfordringene på et komplekst og sammensatt politikkområde.

Statsråden mener det ikke er grunnlag for Riksrevisjonens konklusjon om at det i dag er alvorlige svakheter ved Justis- og beredskapsdepartementets utøvelse av samordningsansvaret. Riksrevisjonens undersøkelse gir kun et begrenset bilde av ivaretagelsen av samordningsrollen og underliggende virksomheters understøttelse av denne. Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle innen samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet favner vesentlig bredere enn den avgrensning som Riksrevisjonen har gjort.

Det framheves videre at det er iverksatt en rekke tiltak som følge av Helsetilsynets rapport fra tilsynet med departementets samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Statsråden viser til at Helsetilsynets rapport er bredere enn foreliggende undersøkelse

fra Riksrevisjonen, og at vesentlige funn fra rapporten allerede er adressert. Statsråden mener i tillegg at det er vanskelig å skille mellom observasjoner og vurderinger i tilsynsrapporten fra Statens helsetilsyn og Riksrevisjonens observasjoner. Uklarheten etterlater et bilde av status som etter statsrådets vurdering ikke kan sies å være korrekt. Det understrekes i tillegg at mye av arbeidet innenfor samfunnssikkerhet og beredskap innebærer et langsiktig utviklingsarbeid, og noen tiltak og mål vil ta tid å realisere.

Statsråden mener at ansvars- og rollefordelingen mellom departementet og DSB i utøvelsen av samordningsrollen overfor de andre departementene ikke er klar slik Riksrevisjonen bemerker, og departementet opplever å ha god dialog med DSB om utøvelsen av samordningsrollen.

I brevet framheves det dessuten at det ikke er en klar ansvars- og rollefordeling mellom underliggende virksomheter i justissektoren knyttet til understøttelse av departementets samordningsrolle. Det vises til at Statens helsetilsyn i sin rapport bare pekte på behovet for tydeliggjøring av koordineringsoppgaver i krisesituasjoner. Dette følges opp av en arbeidsgruppe som skal legge fram sin tilråding for departementet innen 1. mai 2015.

Det er i tillegg innført flere nye tiltak for å styrke gjennomføring og oppfølging av tilsyn med departementene. Blant annet nevnes tydeligere konklusjoner i tilsynsrapportene, større grad av regjeringsbehandling av tilsynsrapporter og utgivelse av en revidert veileder for departementenes systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Dessuten er DSBs rolle i oppfølgingen av tilsynene tydeliggjort i forlengelsen av tiltakene vist til over. Statsråden oppfatter at det nå er god dialog mellom departement og direktorat på dette punktet, og at tidligere påpekte uklarheter er adressert.

Ifølge statsråden har Fylkesmannens rolle på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet stor betydning for samordning regionalt og for oppfølging av kommunenes arbeid på området. Det er iverksatt flere tiltak for å styrke det regionale og lokale samfunnssikkerhetsarbeidet, herunder styringsdialogmøter og tildeling av prosjektstøtte til kommunerettett samfunnssikkerhetsarbeid. Ny instruks som skal tydeliggjøre embetenes ansvar og oppgaver, forventes å tre i kraft i løpet av 2015. I forbindelse med det videre arbeid med ny instruks og ny styringsstruktur vil departementet vurdere forholdet mellom oppgaver og ressurser i embetene.

Systematisk evaluering og oppfølging etter øvelser er viktig. Det arbeides derfor med å forbedre kvaliteten på øvelsene, og det stilles krav om systematisk oppfølging etter øvelser og hendelser. Statsråden viser til at DSB nå har gjennomgått evalueringer av hendelser og øvelser de siste ti årene. Funnene er systematisert, og det er tegnet et bilde av hvilke læringspunkter som gjentar seg. Ansvar for å følge opp evalueringer tilligger hovedsakelig de virksomheter som berøres av læringspunktene, og som har et eget ansvar for beredskap og krisehåndteringsevne. Departementet vil fortsatt bidra sterkt i dette læringsarbeidet i egen sektor og over sektorgrenser i de tilfeller hvor forbedringspunktene gjør dette nødvendig.

For å utvikle en forvaltning som er mer resultatorientert, har statsråden fra 2015 valgt å redusere antall mål for justis- og beredskapssektoren til ti, hvor fire mål gjelder samfunnssikkerhets- og beredskapsskjeden. Målene tydeliggjør på hvilke områder regjeringen ønsker endringer. Disse endringene er også reflektert i tildelingsbrevet til DSB, som inneholder færre mål og styringsparametere. Departementet vil også ha fokus på ressursutnyttelse i DSB, samt å sikre en åpen og tydelig dialog med direktoratet.

Statsråden viser til at undersøkelsen peker på utfordringer ved den interne prioriteringen i direktoratet. Det er opp til enhver virksomhetsledelse å prioritere tildelte ressurser slik at det bidrar til god mål- og resultatoppnåelse. DSB har ifølge statsråden merket seg Riksrevisjonens tilbakemelding på dette området og er allerede i gang med å følge opp dette. Departementet vil følge opp og legge til rette for å bedre virksomhetsstyringen i DSB gjennom styringsdialogen.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Etter Riksrevisjonens oppfatning viser undersøkelsen at det er svakheter knyttet til manglende oppfølging av tidligere tilsyn i Justis- og beredskapsdepartementet, manglende systematisk læring fra hendelser og øvelser, og svak styring og oppfølging av Fylkesmannens arbeid på området. I tillegg er det store svakheter i etatsstyringen av DSB og i den interne virksomhetsstyringen i direktoratet. Flere av disse svakheterne har vedvart over tid. Samlet sett er dette alvorlig og bidrar til å svekke samfunns-sikkerhetsarbeidet. Riksrevisjonen er kjent med at det både er og vil bli iverksatt en rekke tiltak for å avhjelpe mange av de svakheterne som er pekt på i Riksrevisjonens undersøkelse. Dette er positivt og er omtalt i undersøkelsen. Etter Riksrevisjonens oppfatning er det imidlertid for tidlig å fastslå om tiltakene vil få den tilsiktede effekten på samfunnssikkerhetsarbeidet.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 5. mai 2015

Per-Kristian Foss

Eirin Faldet

Beate Heieren Hundhammer

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Björg Selås

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Morten Eikenes 22241138
Vår dato 23.03.2015 Vår referanse 2013/02274-94
Deres dato Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl. § 18(2)

JUSTIS- OG
BEREDSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:X (2014-2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap*.

Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt Justis- og beredskapsdepartementet ved vårt brev 26.januar 2015, og på departementets svar 2.mars 2015.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, 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: 13.april 2015.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:x (2014-2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap*

Vedlegg 2

Statsrådets svar

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Deres ref.
2013/02274-94

Vår ref.
15/920 - WAA

Dato
10.04.2015

RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV ARBEIDET MED SAMFUNNSSIKKERHET OG BEREDSKAP

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 23. mars 2015 om Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet 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.

Regjeringen har sørget for en betydelig styrking av den samlede satsingen på samfunnssikkerhet, og dette er ett av satsingsområdene i vår politiske plattform.

Riksrevisjonens analyser gir viktige bidrag til Justis- og beredskapsdepartementets videre arbeid på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Systematisk kunnskapsutvikling er en nøkkelfaktor i vårt arbeid, og Riksrevisjonens undersøkelse bidrar til ytterligere å beskrive utfordringene på et komplekst og sammensatt politikkområde.

1.1 Svakheter i utøvelsen av samordningsansvaret svekker samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet

Riksrevisjonens analyse er avgrenset til tre temaer: oppfølging av tilsyn med departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap; oppfølging av fylkesmennenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap samt evaluering og oppfølging av hendelser og øvelser.

Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle innen samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet favner vesentlig bredere enn den avgrensning som Riksrevisjonen har gjort. Samordnings- og pådriveransvaret innebærer en rekke virkemidler utover tilsyn, øvelser og styring av fylkesmennene. Den samlede virkemiddelbruken, samhandlingsarenaer og rapportering til regjeringen og Stortinget er meget omfattende. Jeg vil derfor påpeke at foreliggende undersøkelse kun gir et begrenset bilde av ivaretagelsen av samordningsrollen og underliggende virksomheters understøttelse av denne. Likeledes favner dette feltet vesentlig bredere enn hva som ligger i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps (DSB) faglige portefølje.

I regjeringen er samfunnssikkerhet og beredskap satt på dagsorden i egne møter, og jeg har et hovedansvar for et stort antall saker der. Jeg har også en rekke saker i Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU). Det gjennomføres faste administrative møter i Kriserådet, der mitt departement også i betydelig grad utøver sitt samordningsansvar. Videre benytter vi Departementets samordningsråd for samfunnssikkerhet i utøvelsen av samordningsrollen. Departementet alternerer i ledelsen av Koordinerings- og rådgivningsutvalget for de hemmelige tjenestene (KRU).

På bakgrunn av Helsetilsynets rapport fra tilsynet med departementets samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid (april 2014), som favnet vesentlig bredere enn Riksrevisjonens foreliggende undersøkelse, har jeg iverksatt en rekke tiltak for å styrke arbeidet på området. Riksrevisjonen er i eget brev gjort kjent med disse tiltakene som er av både faglig og organisatorisk karakter. Dette er blant annet tiltak knyttet til mål- og resultatstyring, utarbeidelse av en strategi på samfunnssikkerhetsområdet og utøvelsen av samordningsrollen. De vesentlige funnene i Riksrevisjonens undersøkelse har jeg dermed allerede adressert. Dette er allerede opplyst til Riksrevisjonen og burde derfor fremkomme av analyserapporten. Det er noe vanskelig å se skillet mellom observasjoner og vurderinger fra tilsynsrapporten til Statens Helsetilsyn og Riksrevisjonens egne observasjoner. Uklarheten etterlater et bilde av status som ikke kan sies å være korrekt. Jeg vil samtidig understreke at mye av arbeidet innenfor samfunnssikkerhet og beredskap innebærer et langsiktig utviklingsarbeid, og noen tiltak og mål vil ta tid å realisere.

På dette grunnlag mener jeg det ikke er grunnlag for Riksrevisjonens konklusjon om at det i dag er *alvorlige* svakheter i utøvelsen av samordningsansvaret. Jeg mener det fortsatt er utfordringer på området, men de funn som påpekes i foreliggende analyserapport reflekterer i all vesentlighet funnene i Helsetilsynets rapport som forelå forut for Riksrevisjonens egen undersøkelse. Disse funnene er allerede adressert, og som det fremgår av departementets oppfølgingsrapport til Helse- og omsorgsdepartementet vil avvikene fra dette tilsynet være lukket innen 30. juni d.å. Jeg mener derfor at Riksrevisjonens konklusjon på dette punktet bør justeres. Jeg vil for øvrig komme tilbake til Stortinget på egnet måte med nærmere omtale av prioriterte tiltak på samfunnssikkerhetsområdet.

Riksrevisjonen mener det er en noe uklar ansvars- og rollefordeling mellom departementet og DSB i utøvelsen av samordningsrollen overfor de andre departementene. Jeg vil påpeke at direktoratet understøtter departementets utøvelse av samordningsrollen i henhold til kgl. res. 15. juni 2012 Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering. Jeg opplever å ha en god dialog med DSB om utøvelsen av samordningsrollen.

Når det gjelder ansvars- og rollefordelingen *mellom* underliggende virksomheter i justissektoren vil jeg påpeke at Helsetilsynet kun påpekte behov for tydeliggjøring knyttet til koordineringsoppgaver i krisesituasjoner. Dette følges bl.a. opp av en arbeidsgruppe som skal fremlegge sin tilrådning for departementet innen 1. mai d.å. Av Riksrevisjonens rapport kan det synes som om det er uklarheter i rolle- og ansvarsfordelingen mellom underliggende virksomheter knyttet til understøttelse av departementets samordningsrolle i det daglige. Jeg mener det ikke er grunnlag for en slik konklusjon.

1.2 Oppfølging av anbefalinger fra tidligere tilsyn utført av DSB på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet

Tilsyn med departementenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid er et av Justis- og beredskapsdepartementets viktigste virkemidler i samordningsrollen, og dette arbeidet prioriteres høyt. Tilsyn gir departementet viktig informasjon og oversikt over tilstanden i departementene, men det har også en lærings- og veiledningsfunksjon overfor de andre departementene.

Jeg vil understreke at alle statsråder har et selvstendig ansvar for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i egen sektor, herunder oppfølging av funn og anbefalinger i tilsynsrapporter. Jeg erfarer at departementene opplever tilsyn som nyttig, og at tilsyn generelt følges opp på en god måte.

Jeg er opptatt av at tilsynene skal være målrettede og effektive, og det er et pågående arbeid i departementet med å utvikle tilsynene. Det gjennomføres i større grad differensierte tilsyn basert på vurderinger av risiko og vesentlighet. Departementet involverer DSB tettere i oppfølgingsarbeidet. Jeg merker meg Riksrevisjonens påpekning av at DSB opplyste at det er uklart hvilken rolle direktoratet skal ha i oppfølgingen av tilsynene ut over å være observatør og gi innspill til departementets oppfølgingsarbeid. Etter tilsynet i mitt eget departement ble det iverksatt enkelte endringer i tilsynsregimet. Innføringen av «brudd på krav» har gjort det tydeligere hva som skal prioriteres i oppfølging av tilsyn. Funn og oppfølging av tilsyn blir nå i større grad regjeringsbehandlet, og rapportene er som hovedregel offentlige. I kjølevannet av disse endringene ble det gitt ut en revidert veileder for departementenes systematiske samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid (DSB, januar 2015). Jeg har også vektlagt

tydeliggjøring av DSBs rolle og ansvar i tilsynet i forlengelsen av dette. Jeg oppfatter at det nå er god dialog mellom departementet og direktoratet på dette punktet og at de tidligere påpekte uklarhetene er adressert. Jeg vil vurdere nærmere om direktoratets instruks gitt ved kgl.res. 24. juni 2005 bør revideres slik at denne reflekterer de presiseringer som ble gitt ved fastsetting av kgl. res. 15. juni 2012 Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering.

Det er viktig for meg at tilsynene preges av høy kvalitet. Justis- og beredskapsdepartementet vurderer løpende behovet for forbedringer. DSB har fått i oppdrag å evaluere tilsynsarbeidet gjennomført med departementene etter nytt tilsynsregime, og redegjøre for hovedfunnene. Dette vil være et sentralt grunnlag i planleggingen av tilsynsarbeidet videre.

1.3 Justis- og beredskapsdepartementets styring og oppfølging av fylkesmennenes beredskapsarbeid er mangelfull

Betydningen av Fylkesmannens rolle på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet er stor, både som regional samordningsaktør og som tilsyns- og veiledningsmyndighet overfor kommunene. DSB har igangsatt flere tiltak som vil styrke det regionale og lokale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Jeg vil følge dette arbeidet tett gjennom styringsdialogen med DSB.

Som et ledd i en tettere og systematisert oppfølging av embetenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid har DSB iverksatt styringsdialogmøter med Fylkesmannen, hvor Fylkesmannens måloppnåelse og rammebetingelser for oppgaveløsningen diskuteres. Utarbeidelse og oppfølging av fylkes-ROS og tilsyn med kommunene er sentrale temaer i møtene.

For 2015 vil Fylkesmannen også få tildelt prosjektstøtte knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap. Støtten skal, som for 2014, gå til kommunerettet samfunnssikkerhetsarbeid.

Ny instruks for fylkesmennenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid har vært på høring med svarfrist 3. mars og forventes å tre i kraft i løpet av 2015. Den nye instruks tydeliggjør Fylkesmannens ansvar og oppgaver og presiserer forventningene til embetene.

Departementet deltar i prosjektet Bedre styring av Fylkesmannen i regi av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Dagens styring av embetene gjennomgås og prosjektet skal blant annet foreslå tiltak knyttet til en ny styringsstruktur som ivaretar føringene om klare overordnede mål, mindre detaljert styring og færre

rapporteringskrav. Prosjektet skal levere sine sluttprodukter inn mot Prop. 1 S for 2016 og etterfølgende utarbeidelse av embetenes styringsdokumenter for 2016.

Jeg vil i forbindelse med det videre arbeid med ny instruks og ny styringstruktur vurdere forholdet mellom oppgaver og ressurser.

1.4 Det gjennomføres ingen systematisk evaluering og oppfølging etter øvelser og hendelser

Systematisk evaluering og oppfølging etter gjennomførte øvelser er viktig. Det er verdifullt å motta tilbakemeldinger om at vår satsning på læring i forbindelse med øvelser har gitt seg til kjenne i departementsfellesskapet. Våre erfaringene så langt viser at hovedutfordringen har vært knyttet til manglende oppfølging av allerede identifiserte læringspunkter. Departementet arbeider derfor kontinuerlig med å forbedre kvaliteten på øvelser, slik at disse gir et godt øvingsutbytte med god læringseffekt.

Jeg har også iverksatt flere tiltak for å styrke oppfølgingen etter øvelser og hendelser. Riksrevisjonen ble i eget brev gjort oppmerksom på at det er fastsatt at det skal gjennomføres systematisk evaluering etter alle gjennomførte øvelser og hendelser. Disse legges bl.a. til grunn for utforming av øvingsmål for kommende øvelser og danner også grunnlag for innretning av de sivile nasjonale øvelsene. Sistnevnte øvelser inngår i en overordnet rammeplan for slike øvelser, der scenarier og tilnærming er basert på det nasjonale risikobildet samt funn fra tidligere hendelser og øvelser. Sammenstillinger av funn fra både øvelser og hendelser er presentert offentlig ved flere anledninger og benyttes også aktivt i kompetansehevende tiltak, bl.a. i departementets deltagelse ved strategiske studier og kurs i regi av Politihøgskolen og Forsvarets høgskole.

Jeg er trygg på at fylkesmannsembetene fremover vil se at det regionale ledd også inngår i satsningen på feltet. DSB har i løpet av en toårsperiode gjennomført øvelser for samtlige av landets embeter og det er skrevet evalueringsrapporter i etterkant hvorav konkrete forbedringspunkter er nedfelt. Samtlige rapporter og forbedringspunkter er utarbeidet i samarbeid med embetene selv. Gjennom dette vil fremtidige tiltak være forankret i organisasjonen, noe som er et viktig premiss for læring. Jeg legger til grunn at dette vil inngå i styringsdialogen mellom DSB og fylkesmannsembetene.

Jeg vil vektlegge at DSBs arbeid med å systematisere funn og forbedringspunkter fra evalueringsrapporter etter hendelser og øvelser fortsetter. I august 2014 var DSB ferdig med første fase i denne systematiseringen. Til nå er 11 hendelser fra de siste 10 årene gjennomgått. Undersøkelsen er gjort på bakgrunn av 53 evalueringsrapporter tilknyttet disse hendelsene. Samme arbeid er gjort for øvelser. Totalt 14 evalueringsrapporter er gjennomgått fra nasjonale øvelser i perioden 2006 og frem til og med 2013.

Funnene er systematisert og det tegnes et bilde av hvilke læringspunkter som er gjentakende. I det videre arbeid blir det nødvendig med inngående analysearbeid og oppfølging gjennom bruk av blant annet tilsyn, øvelser og styringsmekanismer. Begge oversiktene vil bli fortløpende oppdatert og således stadig utvidet. Riksrevisjonen er tidligere blitt gjort oppmerksom på dette arbeidet, og resultatet er presentert offentlig ved flere anledninger.

Det er viktig å minne om at ansvaret for oppfølging av evalueringer hovedsakelig tilligger de virksomheter som evalueringspunktene peker mot og endring må skje i de respektive organisasjonene. Ansvaret for at beredskapen og krisehåndteringsevnen er god hviler på hver virksomhet. Jeg vil fortsatt bidra sterkt i dette arbeidet i egen sektor og over sektorgrenser i de tilfeller hvor forbedringspunktene gjør dette nødvendig.

Jeg vil videre sørge for at DSBs arbeid med Nasjonalt øvelses- og evalueringsforum fortsetter. Forumet er en arena hvor øvingsplanleggere i offentlig sektor møtes og diskuterer øvelsesplanlegging, evaluering og læring. Forumet ble opprettet i 2013 og arrangerer halvårlige møter, sist 26. mars 2015 hvor nettopp læring og evalueringsmetode var tema. Samarbeidet med DSBs søsterorganisasjoner i Sverige og Danmark på dette området fungerer også godt og vil videreføres. DSB utarbeider forøvrig en ny veileder i øvingsplanlegging og evaluering. Forumets medlemmer inngår i arbeidet og det vektlegges at læring skal finne sted gjennom hele planprosessen. Veilederen er planlagt ferdigstilt inneværende år og den vil være et viktig verktøy i arbeidet for bedre utnyttelse av øvelser i fremtiden.

1.5 Svakheter ved Justis- og beredskapsdepartementets styring og oppfølging av DSB

Riksrevisjonen viser til at Justis- og beredskapsdepartementet fram til 2015 hovedsakelig har styrt DSB i form av krav om gjennomføringen av aktiviteter. Det er et mål for Regjeringen å utvikle en forvaltning som er mer resultatorientert og som har større gjennomføringskraft enn tidligere. Jeg har derfor valgt å redusere antall mål for justis- og beredskapssektoren til ti, hvorav fire mål gjelder samfunnssikkerhets- og beredskapsskjeden. Målene for sektoren tydeliggjør på hvilke områder Regjeringen ønsker endringer. Tildelingsbrevet til DSB for 2015 reflekterer at regjeringen ønsker oppmerksomhet på prioritert måloppnåelse og at de utvalgte styringsparametrene bidrar til tydeligere og mer overordnet styring enn tidligere.

Riksrevisjonen etterlyser en tydeligere departementsoppfølging av ressursutnyttelsen i DSB. Jeg vil derfor i styringsdialogen med direktoratet sikre at dette området følges tilstrekkelig opp.

Som Riksrevisjonen påpeker er god styringsdialog med DSB nødvendig for å sikre samordnet og helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, og jeg vil derfor fortsatt arbeide for å sikre en åpen og tydelig dialog med direktoratet.

1.6 DSBs virksomhetsstyring bidrar i begrenset grad til god mål- og resultatoppnåelse

Riksrevisjonens undersøkelse av virksomhetsstyringen i DSB peker på utfordringer ved for den interne prioriteringen i direktoratet.

Jeg vil understreke at det er opp til enhver virksomhetsledelse å prioritere tildelte ressurser slik at det bidrar til god mål- og resultatoppnåelse. DSB opplyser at en har merket seg Riksrevisjonens tilbakemelding på dette området, og er allerede i gang med å følge opp dette.

Jeg vil gjennom styringsdialogen følge opp og legge til rette for å bedre virksomhetsstyringen i DSB.

2. AVSLUTNING

Riksrevisjonens undersøkelse gir meg verdifulle innspill til arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Jeg mener at de tiltak som er iverksatt etter Helsetilsynets gjennomførte tilsyn med departementets samfunnssikkerhet og beredskap allerede har bidratt til å styrke arbeidet på feltet i betydelig grad. Jeg registrerer at dette ikke fremkommer tydelig i Riksrevisjonens rapport. Tatt høyde for de endringene som allerede er igangsatt mener jeg det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med at det i dag er *alvorlige* svakheter i utøvelsen av samordningsansvaret og at dette svekker samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.

De påpekninger som gis i rapporten er nyttige, og jeg vil i samsvar med Riksrevisjonens anbefalinger videreføre arbeidet med å forsterke oppfølgingen av gjennomførte tilsyn med departementets samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Likeledes vil jeg i dialog med berørte statsråder nærmere vurdere forholdet mellom styringssignaler og tilgjengelige ressurser for fylkesmennene på beredskapsområdet. Jeg viderefører og videreutvikler det pågående arbeidet for å sikre at læringspotensialet etter hendelser og øvelser utnyttes systematisk. Jeg har stilt tydeligere krav til måloppnåelse og effektiv ressursbruk i tildelingsbrevet for DSB for inneværende år og vil påse at direktoratet videreutvikler sin virksomhetsstyring.

Med vennlig hilsen



Anders Anundsen

Vedlegg 3

Rapport: Riksrevisjonens
undersøkelse av Justis- og
beredskapsdepartementets
arbeid med samfunnssikkerhet
og beredskap

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

Innhold

1	Innledning	35
1.1	Bakgrunn	35
1.2	Formål og problemstillinger	36
1.3	Undersøkelsens innretning og avgrensning	36
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	38
3	Revisjonskriterier	41
3.1	Overordnede føringer for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap	41
3.2	Krav til Justis- og beredskapsdepartementets og DSBs arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap	42
3.2.1	Tilsyn med departementene	43
3.2.2	Øvelser i sivil sektor	43
3.2.3	Etatsstyring og tilsyn med fylkesmennene	44
3.3	Krav til Justis- og beredskapsdepartementets styring og oppfølging	45
3.4	Krav til DSBs virksomhetsstyring	45
3.4.1	Overordnede målsettinger for DSB	45
3.4.2	Krav til DSBs virksomhetsstyring	46
4	Justis- og beredskapsdepartementets og DSBs samordningsansvar for samfunnssikkerhet og beredskap	47
4.1	Tilsyn med departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap	48
4.1.1	Første og andre tilsynsrunde (perioden 2001–2010)	49
4.1.2	Resultater fra tredje tilsynsrunde (perioden 2011–2015)	49
4.1.3	Oppfølging av departementene etter gjennomført tilsyn	51
4.1.4	Tilsyn som virkemiddel for oppfølging av departementene	52
4.2	Styring og oppfølging av fylkesmennenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap	55
4.2.1	Embetsoppdraget til fylkesmennene på området samfunnssikkerhet og beredskap	55
4.2.2	Årsverksutviklingen i fylkesmannsembetene på området samfunnssikkerhet og beredskap	56
4.2.3	Fylkesmennenes samordningsrolle på beredskapsområdet	58
4.2.4	Justis- og beredskapsdepartementets ivaretagelse av sitt overordnede ansvar for å styre fylkesmennene på beredskapsområdet	59
4.3	Læring etter øvelser og inntrufne hendelser	62
4.3.1	DSBs arbeid med å styrke læringen etter øvelser	62
4.3.2	DSBs arbeid med å sikre læring etter inntrufne hendelser	66
4.3.3	Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging av departementenes arbeid med øvelser og hendelser	69
4.4	Ansvars- og rollefordelingen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og DSB i utøvelsen av samordningsrollen	70
4.5	Justis- og beredskapsdepartementets samordning av underliggende virksomheter	71

5	Justis- og beredskapsdepartementets etatsstyring	73
5.1	Mål og styringsparametere i tildelingsbrevet til DSB	73
5.2	Justis- og beredskapsdepartementets styringsinformasjon	75
5.3	Styringsdialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og DSB	76
6	DSBs virksomhetsstyring	78
6.1	DSBs organisasjon	78
6.2	DSBs ledelse og styringsstruktur	78
6.3	DSBs ressursbruk	80
6.4	DSBs styringsinformasjon	82
6.5	DSBs interne prioriteringer	83
6.5.1	Risikostyring som grunnlag for prioriteringer	85
6.6	DSBs interne koordinering	86
7	Vurderinger	88
7.1	Alvorlige svakheter i utøvelsen av samordningsansvaret svekker samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet	88
7.1.1	Tre av ni departementer har i liten grad fulgt opp anbefalinger fra tidligere tilsyn utført av DSB på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet	89
7.1.2	Justis- og beredskapsdepartementets styring og oppfølging av fylkesmennenes beredskapsarbeid er mangelfull	89
7.1.3	Det gjennomføres ingen systematisk evaluering og oppfølging etter øvelser og hendelser	90
7.2	Det er svakheter ved Justis- og beredskapsdepartementets styring og oppfølging av DSB	91
7.3	DSBs virksomhetsstyring bidrar i begrenset grad til god mål- og resultatoppnåelse	92
8	Referanseliste	93

Tabelloversikt

Tabell 1	Oversikt over større hendelser DSB har evaluert etter 22. juli 2011	67
Tabell 2	Mål og styringsparametere i tildelingsbrevene for årene 2011–2014	73
Tabell 3	Analyse av styringsparameterne i tildelingsbrevene	74

Figuroversikt

Figur 1	Justis- og beredskapsdepartementets embetsoppdrag til fylkesmennene på området samfunnssikkerhet og beredskap. Antall resultatkrav og oppdrag	56
Figur 2	Antall årsverk som brukes til beredskapsarbeidet i alle fylkesmannsembeter, årene 2003–2014	57
Figur 3	Antall kommuner per fylke og antall årsverk til beredskap hos fylkesmennene	58
Figur 4	Sentrale aktører på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet	71
Figur 5	DSBs organisasjonskart	78
Figur 6	Antall styringsparametere og aktiviteter i DSBs avdelingsvise virksomhetsplaner for 2014	79
Figur 7	Saldert budsjett for DSB 2004–2015, utgifter over kapittel 451 (i tusen kroner)	80
Figur 8	Saldert budsjett for DSB 2004–2015, inntekter over kapittel 3451	

	(i tusen kroner)	81
Figur 9	Budsjetterte driftsutgifter for DSBs avdelinger for årene 2012–2014 (i tusen kroner)	82
Figur 10	Budsjetterte utgiftsrammer for DSBs avdelinger for årene 2012–2014 (prosent av total budsjettramme)	84

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Justis- og beredskapsdepartementets rolle i nasjonale krisesituasjoner	48
Faktaboks 2	Større sivile øvelser gjennomført i årene 2011–2013	64
Faktaboks 3	Definisjon av styringsparametere	74

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Norge har de siste årene vært utsatt for flere alvorlige hendelser, som terrorangrepet 22. juli 2011, brannene i Lærdal og Flatanger, svikt i telenettet, ekstremvær og flom. Hendelsene illustrerer bredden og utfordringene i arbeidet med samfunnssikkerhet, og de understreker behovet for å styrke arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, jf. Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*.

Uønskede hendelser håndteres på tvers av forvaltningsnivåer og sektorgrenser, og involverer i flere tilfeller også private og frivillige ressurser. Gjensidig avhengighet mellom samfunnssektorene øker og blir mer kompleks. Dette påvirker sårbarheten i samfunnet og stiller nye krav til håndteringen av uønskede hendelser. I Prop. 1 S (2014–2015) viser Justis- og beredskapsdepartementet til hvor viktig det er å redusere sårbarheten for å sikre grunnleggende verdier og funksjoner i samfunnet, og for å opprettholde et trygt og demokratisk samfunn.

Justis- og beredskapsdepartementet har hovedansvaret for å ivareta helheten i regjeringens politikk for samfunnssikkerhet og beredskap, og skal sørge for å følge opp resultatet av politikken for samfunnssikkerhet i alle deler av samfunnet, jf. Meld. St. 29 (2011–2012). I tillegg til å initiere, utvikle og gjennomføre tiltak gjennom egne virkemidler er Justis- og beredskapsdepartementet tillagt en samordningsrolle når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskap. Det innebærer at departementet skal være pådriver og koordinator overfor andre sektormyndigheter. Departementets samordningsrolle er utviklet og styrket gjennom seks kongelige resolusjoner – fra 1994, 2000, 2005, 2011, 2012 og 2013 –, samt ved etableringen av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) i 2003.¹

DSB ble etablert i 2003 og skal ha oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet, være pådriver i arbeidet med å forebygge ulykker, kriser og andre uønskede hendelser, og sørge for god beredskap og effektiv håndtering av ulykker og kriser.² DSB er en stor organisasjon med 612 årsverk ved utgangen av 2013. Direktoratet forvalter betydelige økonomiske midler knyttet til drift av egen virksomhet, drift av Sivilforsvaret og utstrakt skolevirksomhet flere steder i landet.

DSB tar hånd om mange av Justis- og beredskapsdepartementets samordningsoppgaver, og bistår departementet blant annet med å føre tilsyn med departementene og å legge til rette for gjennomføringen av tverrsektorielle nasjonale øvelser. Direktoratet har også ansvaret for den faglige embetsstyringen av fylkesmennene. DSB er nasjonal brann- og elsikkerhetsmyndighet, nasjonal fag- og tilsynsmyndighet for håndtering av farlige stoffer og transport av farlig gods på veg og jernbane, og ivaretar det operative ansvaret for Sivilforsvaret. DSB koordinerer i videre myndighetene sitt arbeid etter

1) Kgl.res. 16. september 1994 *Justisdepartementets samordningsfunksjon på beredskapssektoren*, kgl.res. 3. november 2000 *Instruks om internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredskapsarbeid*, kgl.res. 24. juni 2005 *Det generelle koordineringsansvaret og ansvaret for koordinering av tilsyn med aktiviteter, objekter og virksomhet med potensial for store ulykker*, kgl.res. 11. november 2011 *Endring av navn fra Justis- og politidepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet*, kgl. res. 15. juni 2012 *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering* og kgl.res. 22. mars 2013 *Overføring av samordningsansvaret for forebyggende IKT-sikkerhet fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet*.

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

storulykkeforskriften. I tillegg har DSB ansvar for å påpeke feil og svakheter i andre virksomheters beredskapsarbeid.³

Tilsyn med departementene er et viktig virkemiddel for Justis- og beredskapsdepartementet i oppgaven med å samordne, skaffe oversikt over og koordinere samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i de ulike departementene. Det er kjent at det har vært svakheter knyttet til hvordan Justis- og beredskapsdepartementet ivaretar samordningsrollen, og hvordan tilsynene følges opp i departementene.⁴ I denne revisjonen er hovedvekten lagt på å undersøke hvilken effekt tilsynene har på departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

Arbeidet med å styrke læringen fra øvelser og hendelser er trukket fram av 22. juli-kommisjonen som et viktig forbedringsområde etter hendelsene 22. juli 2011. Området er tilført mer ressurser, og kapasiteten i Justis- og beredskapsdepartementet og DSB er styrket. Undersøkelsen omhandler hvordan DSB og Justis- og beredskapsdepartementet bidrar til å sikre læringen fra øvelser og hendelser.

Fylkesmennene har ansvar for å samordne arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på regionalt nivå.⁵ Fylkesmennene har i tillegg en viktig rolle i å følge opp at kommunene ivaretar sine plikter gjennom tilsyn, samtidig med at de skal veilede kommunene i arbeidet. Undersøkelsen omhandler Justis- og beredskapsdepartementets og DSBs styring og oppfølging av fylkesmennenes arbeid på området.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med revisjonen er å undersøke i hvilken grad Justis- og beredskapsdepartementet og DSB tar hånd om sitt ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap på en effektiv måte og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Undersøkelsen omfatter følgende problemstillinger:

- 1 Hvordan ivaretar Justis- og beredskapsdepartementet og DSB sitt samordningsansvar for samfunnssikkerhet og beredskap?
- 2 I hvilken grad følger Justis- og beredskapsdepartementet gjennom etatsstyringen opp at DSB ivaretar sitt ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap på en målrettet og effektiv måte?
- 3 I hvilken grad har DSB etablert en hensiktsmessig virksomhetsstyring som sikrer effektiv drift og måloppnåelse?

1.3 Undersøkelsens innretning og avgrensning

Undersøkelsen omhandler hvordan Justis- og beredskapsdepartementet og DSB tar hånd om samordningsansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap. Justis- og beredskapsdepartementet har en rekke virkemidler til disposisjon i samordningsrollen. Undersøkelsen omfatter et utvalg av virkemidler basert på risiko og vesentlighet:

3) Kgl.res. 24. juni 2005 *Det generelle koordineringsansvaret og ansvaret for koordinering av tilsyn med aktiviteter, objekter og virksomhet med potensial for store ulykker*.
4) Dokument nr. 2:4 (2007–2008) *Riksrevisjonens undersøkelse av Justisdepartementets samordningsansvar for samfunnssikkerhet*.
5) Kgl.res. av 18. april 2008 *Instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard*.

- Tilsyn med departementene anses av departementet som det viktigste virkemidlet Justis- og beredskapsdepartementet rår over i samordningsrollen.
- Arbeidet med å styrke læringen fra øvelser og hendelser er trukket fram av 22. juli-kommisjonen som et viktig forbedringsområde.
- Fylkesmennene har en viktig rolle i å samordne samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet regionalt og lokalt. Fylkesmennene har i tillegg fra 2011 fått i oppgave å føre tilsyn med og veilede kommunene på beredskapsområdet.

Undersøkelsen omhandler i tillegg Justis- og beredskapsdepartementets etatsstyring av DSB og DSBs interne virksomhetsstyring. Direktoratet forvalter betydelige midler knyttet til drift av egen virksomhet og understøtter Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle. Mangler i etatsstyringen og den interne virksomhetsstyringen i direktoratet vil derfor potensielt kunne få konsekvenser for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Det er gjennomført intervjuer og dokumentanalyser for alle de tre problemstillingene som undersøkelsen omfatter. Sentrale dokumenter som er gjennomgått er relevante stortingsdokumenter med tilhørende innstillinger, rapporter fra tilsyn med departementer, underliggende virksomheter og fylkesmenn, samt dokumentasjon av Justis- og beredskapsdepartementets etatsstyring og DSBs virksomhetsstyring.

Videre er følgende dokumentasjon gjennomgått: dokumentasjon fra Stortingets behandling av 22. juli-kommisjonens rapport og Justis- og beredskapsdepartementets og DSBs egne interne evalueringer etter hendelsene 22. juli 2011.

Det er gjennomført totalt 27 intervjuer med følgende aktører:

- Justis- og beredskapsdepartementet (til sammen fem intervjuer)
- DSB (til sammen ni intervjuer)
- Helsedirektoratet
- Statens helsetilsyn
- Politidirektoratet
- Norges vassdrags- og energidirektorat
- Hovedredningssentralen Sør-Norge
- Næringslivets sikkerhetsorganisasjon
- fem fylkesmannsembeter
- Norsk brannvernforening
- Infratek Elsikkerhet AS

Intervjuene med Justis- og beredskapsdepartementet og DSB omhandler alle de tre problemstillingene. Andre intervjuer er knyttet til deler av undersøkelsen. Alle intervjureferater er verifisert.

Innsamlingen av data ble avsluttet i november 2014.

Nedenfor følger en redegjørelse for den metodiske tilnærmingen til de tre problemstillingene.

Problemstilling 1: Justis- og beredskapsdepartementets og DSBs samordningsansvar Tilsyn med departementene

DSB gjennomfører tilsyn med departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet. Første tilsynsperiode var 2002–2007, og andre tilsynsperiode var 2007–2010. Den tredje tilsynsrunden ble startet opp i 2011 og er forventet avsluttet i løpet av 2015. I hver tilsynsrunde gjennomføres det tilsyn med alle departementer unntatt Forsvarsdepartementet.

DSB utarbeider rapporter i forbindelse med tilsynene. I denne undersøkelsen er det gjennomført en dokumentanalyse av ni rapporter fra tilsyn med departementene fra perioden etter 22. juli 2011 for å belyse hvilken effekt tilsynene har på departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Tilsynsrapporter fra tilsyn med følgende departementer (utgivelsesmåned og år i parentes) er gjennomgått:

- Landbruks- og matdepartementet (januar 2012)
- Olje- og energidepartementet (september 2012)
- Klima- og miljødepartementet (september 2012)
- Kulturdepartementet (januar 2013)
- Nærings- og handelsdepartementet (september 2013)

- Fiskeri- og kystdepartementet (november 2013)
- Justis- og beredskapsdepartementet (april 2014)
- Utenriksdepartementet (november 2014)
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (desember 2014)

Utvalget er gjort med bakgrunn i hvilke departementer det er ført tilsyn med i tredje tilsynsrunde per januar 2015.⁶ Tilsynsrapportene fra den tredje tilsynsrunden er sammenlignet med funnene fra den andre tilsynsrunden for å vurdere om det er forbedringer. DSBs egne vurderinger og oppsummeringer etter hver gjennomført tilsynsrunde er også en del av dokumentanalysen.

Det er sendt ut brev med spørsmål til fire departementer det er ført tilsyn med i tredje tilsynsrunde, for å få utdypet hvilken effekt DSBs tilsyn har på departementene. De fire departementene som mottok brev, var Olje- og energidepartementet, Klima- og miljødepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Kulturdepartementet. Spørsmålene er basert på en gjennomgang av DSBs tilsynsrapporter og departementenes oppfølgingsplaner. Brevene til departementene benyttes for å belyse departementenes egne synspunkt og vurderinger av hvordan tilsynet fungerer, om tilsynet fungerer etter intensjonene, og om tilsynet oppleves som nyttig for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

Videre er det i intervju med DSB – både med ledelsen og fagavdelingen som har ansvaret for tilsynene med departementene – stilt spørsmål om tilsyn som virkemiddel og om hvilken effekt de har. Dette ble også tatt opp med Justis- og beredskapsdepartementet og i intervju med Helsedirektoratet og Statens helsetilsyn.

Styring og oppfølging av fylkesmennene

Det er innhentet dokumentasjon på DSBs embetsstyring av fylkesmennene, herunder embetsoppdraget for årene 2011–2014 på justisområdet, samt intern dokumentasjon av utformingen av embetsoppdraget for 2013 fra DSB. Innholdet i embetsoppdraget er gjennomgått med hensyn til hvilke mål og resultatkrav som stilles. Annen relevant intern dokumentasjon fra DSB som belyser hvordan fylkesmennene styres og følges opp, er gjennomgått.

Tilsynsrapporter fra DSBs tilsyn med fem fylkesmenn i perioden 1.1.2010–31.12.2013 er benyttet som grunnlag for intervjuer med disse, som er fylkesmennene i Østfold, Buskerud, Hordaland, Sør-Trøndelag og Nordland. I tillegg ble det gjennomført et intervju med fylkesberedskapssjefen hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Formålet med intervjuene var å belyse hvordan Justis- og beredskapsdepartementet og DSB styrer og følger opp embetene. Også fylkesmennenes erfaring med øvelser på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå ble berørt i intervjuene. Intervjuene ble analysert for å identifisere sammenfallende uttalelser. Alle intervjuer ble verifisert i etterkant.

Intervjuer med DSB, Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet, Statens helsetilsyn og Helsedirektoratet har i tillegg bidratt til å belyse problemstillingen.

Læring etter øvelser og inntrufne hendelser

For å belyse problemstillingen er DSBs evalueringsrapporter fra større øvelser og hendelser etter 22. juli 2011 innhentet. Evalueringsrapportene er benyttet som grunnlagsmateriale i utformingen av intervjuguider til møter med fylkesmenn, direktorater, DSB og Justis- og beredskapsdepartementet.

6) Det forelåg ikke rapporter fra tilsyn med følgende departementer innen utgangen av januar 2015: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Finansdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet.

Øvelser og hendelser er berørt i intervjuene med Justis- og beredskapsdepartementet, DSB, fylkesmennene, Hovedredningssentralen, Politidirektoratet, Statens helsetilsyn, Helsedirektoratet og Norges vassdrags- og energidirektorat. Erfaringer med øvelser som gjennomføres lokalt, regionalt og nasjonalt, tas opp i intervjuene med fylkesmennene, mens erfaringer med sektorvise øvelser og tverrsektorielle nasjonale øvelser er tema i intervjuene med direktorater og Justis- og beredskapsdepartementet. I brevene som ble sendt ut til fire departementer med spørsmål om erfaring med DSBs tilsyn, er det også stilt spørsmål om erfaring med øvelser.

Problemstilling 2: Justis- og beredskapsdepartementets etatsstyring av DSB

For å vurdere om Justis- og beredskapsdepartementets etatsstyring er målrettet og effektiv, er tildelingsbrevene fra 2011 til og med 2014 analysert. Hensikten med analysen er å vurdere i hvilken grad etaten er mål- og resultatstyrt.

I tillegg til analysen av tildelingsbrevene er også intervjuene med DSB og Justis- og beredskapsdepartementet benyttet for å belyse departementets etatsstyring.

Problemstilling 3: DSBs virksomhetsstyring

Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev for perioden 2011–2014 og virksomhetens årsrapporter for perioden 2011–2013, i tillegg til departementets instruks for økonomistyring og virksomhetsstyring i DSB, er innhentet og gjennomgått. I tillegg er de overordnede risikovurderingene som DSB har sendt Justis- og beredskapsdepartementet for årene 2010–2014, gjennomgått.

Det er innhentet interne, styrende dokumenter fra DSB, blant annet:

- strategisk plan for 2008–2012 og 2013–2017
- direktørens disponeringsskriv til avdelingene for årene 2013 og 2014
- oversikt over retningslinjer, rutiner og andre styrende dokumenter

De interne dokumentene beskriver rammene for virksomhetsstyringen. Dokumentene er gjennomgått og analysert for å belyse om virksomheten blir styrt i tråd med krav i *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet), og om styringen sikrer måloppnåelse og effektiv drift.

Evalueringer, fagrapporter og annet skriftlig materiale som berører virksomhetsstyringen, er innhentet og gjennomgått. Grunnlagsdokumentasjon fra direktoratets omorganisering i 2012 og gjennomførte medarbeiderundersøkelser etter omorganiseringen er innhentet og gjennomgått. Også DSBs tertialrapportering til Justis- og beredskapsdepartementet fra 2013 og 2014 er gjennomgått.

Det er gjennomført til sammen ni intervjuer med direktoratets ledelse og ulike avdelinger for å belyse virksomhetsstyringen:

- ett intervju med DSBs administrasjonsavdeling
- to intervjuer med DSBs direktør
- ett intervju med hver av DSBs fagavdelinger:
 - Avdeling for analyse og nasjonal beredskap
 - Siviltforsvarsavdelingen
 - Elsikkerhetsavdelingen
 - Brann- og redningsavdelingen
 - Avdeling for næringsliv, produkter og farlige stoffer

I tillegg ble det gjennomført et sluttintervju med deltagere fra avdeling for analyse og nasjonal beredskap.

3 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene bygger på stortingsdokumenter (meldinger og proposisjoner med tilhørende innstillinger), økonomireglementet med tilhørende bestemmelser, instruks og finansieringsordningen for fylkesmennene, sivilbeskyttelsesloven og relevante instruks som gjelder for Justis- og beredskapsdepartementets, DSBs, fylkesmennenes og departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

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 ansvaret 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 samvirke med andre relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

Den særskilte komiteen⁷ mener at man må dra lærdom av hendelsene 22. juli 2011 for å forebygge nye terrorangrep og for å forbedre den generelle beredskapen og samfunnssikkerheten.⁸ Komiteen framhever at grunnberedskapen i Norge må være god, at samfunnet må kunne stå imot kriser, og at samfunnssikkerhetsarbeidet må styrkes. Komiteen viser til at det er behov for en ny instruks om departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap og om Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle.

Komiteen peker videre på at det er et behov for å styrke Justis- og beredskapsdepartementets tilsyn med underliggende etater og instanser, samt 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 beredskapsetatene 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.

I Prop. 1 S (2013–2014) *Justis- og beredskapsdepartementet* vises det til at hovedmålet for samfunnssikkerhet og beredskap i 2014 er økt trygghet og styrket samfunnssikkerhet. 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 i fare. Justiskomiteen viste videre til at risiko- og trusselbildet samfunnet står overfor, er bredt og sammensatt.

7) Stortingets særskilte komité behandlet redegjørelse fra justisministeren og forsvarsministeren i Stortingets møte 10. november 2011 om angrepene 22. juli. Også kalt Stortingets 22. juli-komité.

8) 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*.

Komiteen var enig med regjeringen i at arbeidet med samfunnssikkerhet handler om at befolkningen skal oppleve stor grad av trygghet ved at det offentlige skal

- effektivt forebygge og om mulig forhindre uønskede hendelser som kan true liv, helse, viktige verdier og myndighetsfunksjoner og andre kritiske samfunnsfunksjoner
- sikre en effektiv beredskap og operativ evne og kapasitet til å håndtere alvorlig kriminalitet, kriser og ulykker
- sikre god evne til raskt å gjenopprette samfunnskritiske funksjoner dersom uønskede hendelser ikke har latt seg forebygge
- sikre en god læring på grunnlag av inntrufne hendelser og øvelser

3.2 Krav til Justis- og beredskapsdepartementets og DSBs arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap

I 2012 ble det fastsatt en ny instruks for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i forvaltningen.⁹ Justiskomiteen sluttet seg til hovedendringene som ble foretatt gjennom instruksene, ved behandlingen av Meld. St. 29 (2011–2012). Instruksene nedfelte prinsippet om at Justis- og beredskapsdepartementet utover sitt sektoransvar er tillagt en samordningsrolle 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 beredskapsdepartementets samordningsfunksjon innebærer at departementet har ansvar for å utarbeide overordnede retningslinjer, koordinere og fremme proposisjoner og meldinger til Stortinget, tilrettelegge rammebetingelser, ta initiativ, være pådriver, avklare ansvarsforhold i gråsoner og treffe prinsipielle avgjørelser på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet.¹⁰

Ved behandlingen av Meld. St. 29 (2011–2012), jf. Innst. 426 S (2012–2013), slutter justiskomiteen seg til regjeringens beslutning om å styrke og tydeliggjøre Justis- og beredskapsdepartementets hovedansvar for å ivareta helheten i samfunnssikkerhetsarbeidet.¹¹ Justiskomiteen påpeker samtidig at det er viktig med et kontinuerlig fokus på samordnings- og lederrollen Justis- og beredskapsdepartementet er tildelt, slik at man unngår ansvarspulverisering i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Justiskomiteen understreker også at det er viktig at regjeringen prioriterer arbeidet med samfunnssikkerhet og stiller de nødvendige midler og ressurser til disposisjon.

DSB ivaretar sentrale elementer av Justis- og beredskapsdepartementets samordningsoppgaver innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet.¹² DSB skal ha oversikt over risiko- og sårbarhetsutviklingen i samfunnet og være pådriver i arbeidet med å forebygge ulykker, kriser og andre uønskede hendelser. I henhold til Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*, 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 beredskapsdepartementets samordningsrolle, og at DSB på vegne av departementet er fag- og tilsynsorgan på det sivile samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet.

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

10) St.meld. nr. 39 (2003–2004) *Samfunnssikkerhet og sivil-militært arbeid.*

11) Innst. 426 S (2012–2013), jf. Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet.*

12) 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 samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering.*

DSBs koordineringsansvar på samfunnssikkerhetsområdet gjelder på tvers av alle samfunnssektorer og omfatter både det som faller inn under DSBs ordinære forvaltningsområde, og det som er omfattet av annen lovgivning.¹³ Det følger av resolusjonen 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 det sivile beredskapsarbeidet i departementene (unntatt Forsvarsdepartementet).¹⁴ Formålet med resolusjonen var å forsterke og tydeliggjøre Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle og klargjøre kravene til beredskapsarbeidet i departementene.¹⁵

DSBs rolle er å gjennomføre systemrettet tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i departementene på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet.¹⁶ I henhold til kgl.res. av 15. juni 2012 skal tilsynene baseres på risiko og vesentlighet, og de skal rapporteres til Justis- og beredskapsdepartementet. Hensikten med tilsynene er å bidra til et godt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid innenfor det enkelte departements ansvarsområde. For blant annet å vurdere om sikkerheten i kritiske samfunnsfunksjoner er ivaretatt, kan tilsynet utvides til å omfatte utvalgte beredskapsområder og underlagte virksomheter.

Departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap skal være målrettet, systematisk og sporbart, og det skal være integrert i departementenes planverk og styringssystemer og i styringsdialogen med underliggende virksomheter. Etter gjennomført tilsyn skal DSB oversende endelig rapport med anbefalinger til Justis- og beredskapsdepartementet. Justis- og beredskapsdepartementet skal deretter oversende rapporten til departementet det er ført tilsyn med. Rapporten skal særlig ta for seg status, utviklingsområder og forbedringspunkter for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. På bakgrunn av rapporten skal departementet det er ført tilsyn med, utarbeide en oppfølgingsplan som sendes Justis- og beredskapsdepartementet. Justis- og beredskapsdepartementet skal rapportere om funn og manglende oppfølging i ansvarlige departementer til regjeringen. Fra og med tilsynsrapporten med Justis- og beredskapsdepartementet i april 2014 er tilsynsrapporter som hovedregel offentlige ved innsynshenvendelse.

3.2.2 Øvelser i sivil sektor

Justis- og beredskapsdepartementet har et overordnet ansvar for de 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.¹⁷ DSB skal på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet bistå myndighetene 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 sektorovergrepende øvelser.

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

14) Det framgår i instruksens at Forsvarsdepartementet og forsvarssektoren kun er omfattet av instruksens pkt. III om grunnleggende prinsipper og pkt. VII om sentral krisehåndtering. Forsvarsdepartementet vil, som bistandsyter til sivil sektor, bidra aktivt til dialog og informasjonsutveksling angående beredskap og krisehåndtering til støtte for det sivile samfunn. For øvrig unntas Forsvaret og den militære beredskap fra Justis- og beredskapsdepartementets samordnings- og tilsynsansvar. Kilde: Forordet til kgl.res. 15. juni 2012.

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

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

17) Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*.

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.

3.2.3 Etatsstyring og tilsyn med fylkesmennene

Justis- og beredskapsdepartementet er ansvarlig fagdepartement for fylkesmennene på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet og har også ansvaret for ressurs situasjonen.¹⁸

DSB har etatsstyringsansvaret for fylkesmennene på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet, jf. St.meld. nr. 39 (2003–2004) *Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid*. På vegne av Justis- og beredskapsdepartementet styrer DSB fylkesmennene innenfor området samfunnssikkerhet og beredskap og gir overordnede føringer for fylkesmannsembetenes arbeid. Dette innebærer at DSB har et ansvar for å ta hånd om og videreformidle styringssignaler på samfunnssikkerhetsområdet til fylkesmennene fra andre departementer.¹⁹

I henhold til St.meld. nr. 22 (2007–2008) understøtter DSB Justis- og beredskapsdepartementets oversikt regionalt og lokalt gjennom å følge opp arbeidet hos fylkesmennene gjennom revisjonsaktiviteter. Revisjon er i tillegg til øvelser, fagsamlinger og etatsstyringsmøter et av flere virkemidler som benyttes i styringsdialogen med fylkesmennene. 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 regional samordner.

DSB har ansvar for å se til at samfunnssikkerhet er ivaretatt i plansaker etter plan- og bygningsloven § 3.1: "(...) forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv." Videre skal DSB sørge for at fylkesmennene tar hånd om statens interesser på samfunnssikkerhetsområdet i tråd med sivilbeskyttelsesloven.²⁰ DSB skal bidra til at den nasjonale satsingen på tilpasning til klimaendringer reflekteres i det nasjonale, regionale og lokale samfunnssikkerhetsarbeidet.

I henhold til kgl.res. av 18. april 2008 *Instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard* omfatter fylkesmennenes ansvar samordning, forebygging, planlegging og håndtering av kriser. Det framgår av instruksen at fylkesmennene skal bidra til å styrke samfunnssikkerheten og krisehåndteringsevnen på regionalt og lokalt nivå. Fylkesmannen skal påse at kommunene har utarbeidet risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser). Fylkesmennene skal utarbeide egne tilsvarende analyser for hele fylket. Fylkesmennenes ROS-analyser skal legges til grunn for beredskapsplanleggingen, slik at forebyggende og beredskapsmessige tiltak gjenspeiler de risikoscenariene som beskrives i ROS-analysen. Embetene skal ha en organisasjon som kan ivareta fylkesmannens oppgaver når det gjelder krisehåndtering. Fylkesmannens tilsyn på området er hjemlet i sivilbeskyttelsesloven.²¹

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

19) Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen, 19. februar 2014.

20) Lov 25. juni 2010 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Siviltforsvaret (sivilbeskyttelsesloven).

21) Fylkesmennenes tilsyn er hjemlet i lov 25. juni 2010 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Siviltforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) § 29 og forskrift 22. august 2011 om kommunal beredskapsplikt § 10.

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.²² Som grunnleggende styringsprinsipper gjelder at det skal fastsettes mål og resultatkrav, og at disse skal oppnås på en effektiv måte. Alle virksomheter skal også sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag.²³

Justis- og beredskapsdepartementet skal fastsette overordnede mål, styringsparametere og krav til rapportering for DSB.²⁴ Det skal fokuseres på måloppnåelse og resultater, og resultatrapporteringen kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester samt effekter for brukere og samfunn.²⁵ Departementet har ansvar for at styringsdialogen fungerer på en hensiktsmessig måte.²⁶ Departementets styring må tilpasses virksomhetens egenart, samt risiko og vesentlighet.²⁷

Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for at DSB har et internkontrollsystem som fungerer, og at direktoratet bruker de tildelte ressursene effektivt.²⁸ Departementet skal sørge for at det blir gjennomført evalueringer for å skaffe kunnskap om effektivitet, måloppnåelse og resultater.²⁹

Justis- og beredskapsdepartementet skal i sitt forslag til statsbudsjett beskrive de resultatene de sikter mot å oppnå, og gi opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår.³⁰ Utgiftsbevilgningene skal disponeres på en slik måte at ressursbruken og virkemidlene er effektive for å nå de planlagte resultater.³¹ Departementet skal stille bevilgninger til disposisjon for DSB ved tildelingsbrev.³²

3.4 Krav til DSBs virksomhetsstyring

3.4.1 Overordnede målsettinger for DSB

DSB ble opprettet gjennom kongelig resolusjon 29. august 2003 ved sammenslåing av de to tidligere direktoratene Direktoratet for brann- og elsikkerhet og Direktoratet for sivilt beredskap. DSB skal legge grunnlaget for et godt forebyggende arbeid og beredskapsforberedelser innenfor offentlig forvaltning, næringsliv og annen samfunnskritisk virksomhet.³³ DSB forvalter saker som faller inn under lovgivningen knyttet til brann- og elsikkerhet, farlige stoffer, produktsikkerhet og Sivildforsvaret, jf. St.meld. nr. 22 (2007–2008) *Samfunnssikkerhet*.

Flertallet i forsvarskomiteen og justiskomiteen understreker at et nytt direktorat for beredskap og samfunnssikkerhet må utvikles til en bred og slagkraftig beredskapsorganisasjon.³⁴ Ved behandlingen av meldingen merket flertallet i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen seg regjeringens vurdering av at å plassere direktoratet i

22) Jf. økonomireglementet, § 6 Departementenes plikt til å gjennomføre stortingsvedtak og bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomibestemmelsene), pkt. 1.2. Myndighet og ansvar.

23) Jf. økonomireglementet, § 4 Grunnleggende styringsprinsipper.

24) Jf. økonomireglementet, § 4 Grunnleggende styringsprinsipper og § 7 Tildeling av gitte bevilgninger til underliggende virksomheter.

25) Jf. økonomibestemmelsene, pkt. 1.5.1 Rapportering.

26) Jf. økonomibestemmelsene, pkt.1.2 Myndighet og ansvar.

27) Jf. økonomireglementet, § 4, 3. ledd.

28) Jf. økonomireglementet, § 9 og § 15 og økonomibestemmelsene, pkt.1.2 Myndighet og ansvar.

29) Jf. økonomireglementet, § 16 Evalueringer og økonomibestemmelsene, pkt. 1.5 Oppfølging av virksomheten.

30) Jf. Bevilgningsreglementet, § 9 Redegjørelse for bevilgningsforslagene.

31) Jf. Bevilgningsreglementet, § 10 Disponering av gitte bevilgninger.

32) Jf. økonomireglementet, § 7 Tildeling av gitte bevilgninger til underliggende virksomheter.

33) Kgl.res. 24. juni 2005 om DSBs generelle koordineringsansvar og ansvaret for koordinering av tilsyn med aktiviteter, objekter og virksomhet med potensial for store ulykker.

34) Innst. S. nr. 9 (2002–2003), jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002) *Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn*.

Tønsberg tilfredsstillende behovet for nærhet til relevante sentrale myndigheter, samtidig som samlokaliseringen av direktoratet gir klare faglige gevinster og viktige personell og styring.³⁵ Ved opprettelsen av DSB la regjeringen til grunn at samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet skulle organiseres effektivt, og at ressursene skulle utnyttes optimalt.³⁶ Det ble videre lagt til grunn at DSB skulle bidra til å redusere alvorlige trusler og risikoer og dermed redusere samfunnets sårbarhet. Forsvarskomiteen uttaler at etableringen av DSB gir en felles myndighetslinje fra sentralt til lokalt nivå innen brann og generell beredskap.³⁷

3.4.2 Krav til DSBs virksomhetsstyring

DSBs direktør har ansvar for å gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og fastsatte mål og prioriteringer fra departementet.³⁸ Den interne styringen i DSB skal være innrettet slik at det foreligger nødvendig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag for å følge opp aktivitetene og resultatene. Virksomhetens økonomisystem 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 eget ansvarsområde.³⁹

Ifølge økonomireglementet skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll, blant annet for å sikre at ressursbruken er effektiv.⁴⁰ 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.⁴¹

35) Innst. S. nr. 222 (2002–2003), jf. St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Statlige tilsyn*.

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

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

38) Jf. økonomireglementet § 1, der det slås fast at reglementets hensikt er at statlige midler skal brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, og økonomibestemmelsene, pkt. 2.2 Myndighet og ansvar.

39) Jf. økonomireglementet, § 16 Evalueringer, og økonomibestemmelsene, pkt. 2.2 Myndighet og ansvar og 2.3.2 Gjennomføring og oppfølging.

40) Jf. økonomireglementet, § 14 Intern kontroll.

41) Jf. økonomibestemmelsene, pkt. 2.4 Intern kontroll.

4 Justis- og beredskapsdepartementets og DSBs samordningsansvar for samfunnssikkerhet og beredskap

Kgl.res. 15. juni 2012 stiller krav til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Departementene skal blant annet ivareta samfunnssikkerhet og beredskap i egen sektor og sørge for at sektoren som helhet har et målrettet og effektivt beredskapsarbeid. Ministeransvaret ligger til grunn. Det innebærer at det departementet som har ansvaret for en sektor til daglig, også har ansvaret for å planlegge beredskapen og å sette i verk beredskapstiltak i egen virksomhet i en krisesituasjon.

Justis- og beredskapsdepartementets rolle, utover det å oppfylle kravene til beredskap i egen sektor, er å sikre en helhetlig og koordinert beredskap på tvers av sektorgrensene. Justis- og beredskapsdepartementet skal blant annet påse at øvrige departementer systematisk arbeider med å ha oversikt over risiko, gjennomfører målrettede tiltak, utvikler solide beredskapsplaner og øver jevnlig, jf. Prop. 1 S (2013–2014). Dette skal bidra til å øke samfunnets evne til å forebygge kriser og uønskede hendelser og øke evnen til å håndtere kriser, jf. Prop. 1 S (2014–2015).

Justis- og beredskapsdepartementet tar flere virkemidler i bruk ved utøvelsen av samordningsrollen for å styrke samfunnssikkerhetsarbeidet, blant annet:⁴²

- planverk
- øvelser
- tilsyn med departementene
- krisekommunikasjonsverktøy
- utarbeidelse av Nasjonalt risikobilde
- mål- og resultatstyring på tvers av departementene
- forskning
- etablering av tverrsektorielle møteplasser, mv.

I Justis- og beredskapsdepartementet var det fram til 2015 i hovedsak to avdelinger som tok hånd om samordningsansvaret: Rednings- og beredskapsavdelingen (RBA) og Avdeling for krisehåndtering og sikkerhet (AKS). RBA hadde ansvaret for etatsstyringen av DSB og fylkesmennene, og tok hånd om ansvaret for å samordne og holde tilsyn med beredskapsarbeidet i departementene. AKS hadde ansvar for Krisestøtteenheten (KSE), som skal støtte lederdepartementet og Kriserådet i krisehåndtering, og som støtter departementets samordningsrolle blant annet ved øvelser og gjennom å hente inn situasjonsrapportering.

Fra 1. januar 2015 er organiseringen av samfunnssikkerhetsområdet i departementet endret. Det er etablert to nye avdelinger: Avdeling for forebyggende samfunnssikkerhet og analyse (ASA) og Avdeling for krisehåndtering, beredskap og sikkerhet (KBS). KBS har overtatt ansvaret for etatsstyringen av DSB og fylkesmennene. ASA har fortsatt samordnings- og tilsynsansvaret for departementenes beredskapsarbeid. De to avdelingene, ASA og KBS, vil ifølge Justis- og beredskapsdepartementet bli slått sammen til én avdeling fra 1. januar 2016.

42) Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*.

Faktaboks 1 Justis- og beredskapsdepartementets rolle i nasjonale krisesituasjoner

Justis- og beredskapsdepartementet er fast *lederdepartement* ved sivile nasjonale kriser. Andre departementer kan være lederdepartement etter beslutning i *Kriserådet*. *Kriserådet* tar hånd om og sikrer strategisk koordinering i krisesituasjoner, og har fem faste medlemmer. Disse er regjeringsråden ved Statsministerens kontor og departementsrådene i henholdsvis Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet. *Kriserådet* har faste administrative møter der medlemmene drøfter og koordinerer overordnede utfordringer når det gjelder krisehåndtering og beredskap.

Krisestøtteenheten (KSE) er fast sekretariat for *Kriserådet*. *KSE* støtter Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet, blant annet ved øvelser for departementene, samt med rådgivning og veiledning om krisehåndtering til departementene. *KSE* har i tillegg ansvar for det sivile situasjonssenteret, som har døgnkontinuerlig beredskap. Senteret er departementets sentrale varslingspunkt og innhenter og samordner situasjonsrapportering fra underlagte virksomheter og fra de ulike fagdepartementene ved hendelser.

DSB utøver myndighet på vegne av departementet på de fleste områdene som hører inn under departementets samordningsansvar. DSB ivaretar deler av samordningsrollen på områdene planverk, øvelser, tilsyn og informasjonsberedskap. DSB utformer også analyser og utredninger som Justis- og beredskapsdepartementet benytter i samordningen av departementene. I DSB har Avdeling for analyse og nasjonal beredskap ansvaret for flere av virkemidlene i samordningsrollen. Avdelingen utfører departementstilsyn, bistår i gjennomføringen av større nasjonale øvelser og har ansvaret for den faglige embetsstyringen av fylkesmennene.

4.1 Tilsyn med departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap

Justis- og beredskapsdepartementet fører tilsyn med departementenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.⁴³ Det gjennomføres tilsyn med alle departementer (unntatt Forsvarsdepartementet) i hver tilsynsrunde. Den pågående tilsynsrunden er den tredje som gjennomføres, og er forventet avsluttet i løpet av 2015. Justis- og beredskapsdepartementet framhever at tilsyn med departementene er det viktigste virkemiddelet departementet rår over i utøvelsen av samordningsrollen overfor departementene og deres underliggende etater.

I henhold til kgl.res. 15. juni 2012 er hovedformålet med tilsynet å

- fremme god kvalitet på samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet under det enkelte departements ansvarsområde
- fremme et samordnet og helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder bidra til at tverrsektorielle problemstillinger blir identifisert og ivarettatt
- framskaffe en oversikt over det samlede samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet

Tilsynet gjennomføres av DSB på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet. Etter gjennomført tilsyn utarbeides en rapport med anbefalinger som oversendes departementet det er ført tilsyn med. Rapporten skal ha oppmerksomheten rettet mot status, utviklingsområder og forbedringspunkter for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.

Departementet det er ført tilsyn med, skal i henhold til kgl.res. 15. juni 2012 utarbeide en oppfølgingsplan som sendes Justis- og beredskapsdepartementet. Justis- og bered-

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

skapsdepartementet kan be departementene rapportere på egne tiltak innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Justis- og beredskapsdepartementet skal rapportere om funn og manglende oppfølging i ansvarlige departementer til regjeringen.

4.1.1 Første og andre tilsynsrunde (perioden 2001–2010)

DSB oppsummerte sine erfaringer fra andre tilsynsrunde i en rapport til Justis- og beredskapsdepartementet i 2010.⁴⁴ DSB viser i rapporten til å ha observert en positiv utvikling knyttet til arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i departementene fra første tilsynsperiode (2002–2007) til andre tilsynsperiode (2007–2010).

DSB viser til at det kan synes som om det stort sett er økende oppmerksomhet i departementene om hvor viktig arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er, og at det arbeides mer systematisk med planverk, øvelser og oppfølging av underliggende etater.

DSB peker samtidig på to forbedringsområder for flertallet av departementene. Det ene forbedringsområdet er å videreutvikle systemer for krisehåndtering, herunder planverk både for krisehåndtering generelt og for krisekommunikasjon spesielt. Det andre er å framskaffe oversikt over risiko- og sårbarhetssituasjon i sektoren. Ifølge DSB er dette sentralt for å kunne dimensjonere beredskapen.

4.1.2 Resultater fra tredje tilsynsrunde (perioden 2011–2015)

Tredje tilsynsrunde ble igangsatt av Justis- og beredskapsdepartementet høsten 2011.⁴⁵ Justis- og beredskapsdepartementet erfarer i tredje tilsynsrunde at departementene tar arbeidet med å følge opp tilsynsrapportene mer på alvor nå enn før. Hendelsene 22. juli 2011 og ny kgl.res. 15. juni 2012 om Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle kan ifølge departementet bidra til å forklare dette.

En gjennomgang av tilsynsrapporter fra tredje tilsynsrunde viser at seks av ni departementer har styrket sitt beredskapsarbeid sammenlignet med andre tilsynsrunde. Dette gjelder Olje- og energidepartementet, Kulturdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Utenriksdepartementet.

Selv om seks av ni departementer har forbedret sitt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, viser tilsynsrapportene at det fortsatt er behov for videreutvikling på enkelte områder også i disse seks departementene. Manglende helhetlig oversikt over risiko- og sårbarhetsarbeidet er ett eksempel. DSB ønsker videre at departementene skal ha en mer systematisk tilnærming til arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Ifølge DSB er dette fortsatt en utfordring i mange departementer på tross av at det brukes mer ressurser på samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i departementene nå enn før 22. juli 2011.

Tre departementer har i mindre grad utviklet sitt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Dette gjelder Fiskeri- og kystdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Det kan ifølge DSB være flere årsaker til at de tre departementene i liten grad har utviklet sitt samfunnssikkerhetsarbeid, blant annet:

- Beredskapsarbeidet mangler lederforankring.
- Det er ikke systematikk i arbeidet.
- Det er mangel på kompetanse og ressurser i beredskapsarbeidet.

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

45) Statens helsetilsyn (2014) *Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Justis- og beredskapsdepartementet. Inkludert undersøkelser i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Politidirektoratet og to politidistrikter*, april 2014.

Gjennomgangen av tilsynsrapporter og oppfølgingsplaner fra tilsynene med de tre departementene viser videre følgende:

Tilsynet med Fiskeri- og kystdepartementet

DSBs tilsynsrapport viser at Fiskeri- og kystdepartementets arbeid med samfunns-sikkerhet og beredskap stort sett er på samme nivå som ved forrige tilsyn i 2008. DSB viser i rapporten til at det er behov for et betydelig løft for å bringe departementets samfunnssikkerhetsarbeid i samsvar med gjeldende krav, jf. kgl.res. 15. juni 2012. Tilsynet med Fiskeri- og kystdepartementet omtales ikke utover dette på grunn av omgjøringen av departementsstrukturen fra 1. januar 2014.

Tilsynet med Landbruks- og matdepartementet

Tilsynsrapporten fra tilsynet av Landbruks- og matdepartementet viser at departementet ikke har fulgt opp anbefalinger fra DSB eller egen oppfølgingsplan fra forrige tilsynsrunde. Ifølge tilsynsrapporten skyldes dette manglende ivaretagelse av beredskapsarbeidet internt i departementet i perioden etter at tilsynet ble gjennomført i 2008. Forbedringspunktene fra tilsynet i 2008 er derfor inkludert i DSBs tilsynsrapport fra 2012.

Landbruks- og matdepartementet viser i sin oppfølgingsplan etter tilsynet til at arbeidet med å forbedre beredskapsarbeidet i departementet i tråd med DSBs anbefalinger i tilsynsrapporten var forventet ferdigstilt i løpet av 2013.⁴⁶ Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet har Landbruks- og matdepartementet i ettertid gjort mye arbeid med beredskapsplanverket, og har styrket styringsdialogen med Mattilsynet og Landbruksdirektoratet.⁴⁷ Med bakgrunn i dette avsluttet Justis- og beredskapsdepartementet tilsynet med Landbruks- og matdepartementet i brev av 6. februar 2014.⁴⁸

Tilsynet med Justis- og beredskapsdepartementet

Statens helsetilsyn har på vegne av Helse- og omsorgsdepartementet ført tilsyn med Justis- og beredskapsdepartementet i tredje tilsynsrunde.⁴⁹ Statens helsetilsyn viser i tilsynsrapporten til at noen av de sentrale funnene også er omtalt i rapporten fra tilsynet i 2008. Statens helsetilsyn vurderer at Justis- og beredskapsdepartementet bryter med krav⁵⁰ til beredskapsarbeidet i departementene, jf. kgl.res. 15. juni 2012, på tre områder:

- Departementet har ikke sørget for at sektoren som helhet har et målrettet og effektivt beredskapsarbeid.
- Departementet har ikke tilstrekkelig oversikt over status og tilstand for samfunns-sikkerhetsarbeidet i sivil sektor.
- Departementet har ikke oversikt over øvelsesvirksomheten basert på rapportering fra departementene.

Statens helsetilsyn viser videre til at departementet har iverksatt tiltak, særlig når det gjelder krisehåndtering, men peker på at det er forbedringspunkter på flere andre områder. Statens helsetilsyn peker særskilt på at samarbeidsforholdene mellom Rednings- og beredskapsavdelingen (RBA) og Politiavdelingen (PIA) har vært

46) Landbruks- og matdepartementet (2012) *Oppfølging av rapport fra tilsynet med Landbruks- og matdepartementet*, brev til Justis- og beredskapsdepartementet, 6. desember 2012.

47) Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen, 2. mars 2015.

48) Justis- og beredskapsdepartementet (2014) *Avslutning av tilsynsrunde tre – Landbruks og matdepartementet*. Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Landbruks- og matdepartementet, 6. februar 2014.

49) Statens helsetilsyn 2014: *Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Justis- og beredskapsdepartementet. Inkludert undersøkelser i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Politidirektoratet og to politidistrikter*, april 2014.

50) "Brudd på krav" ble innført i Helsetilsynets rapporten fra tilsynet med Justis- og beredskapsdepartementets samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid (april 2014). Det ble besluttet at denne metodikken og begrepsbruken skulle videreføres i de gjestående tilsynene i tredje tilsynsrunde.

vanskelige i en årrekke. Det vises i tilsynsrapporten til at samarbeidsforholdene mellom PIA og RBA framstår som så krevende at det kan gå ut over effektiviteten i og kvaliteten på arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Temaet er også berørt i DSBs tilsyn med Justis- og beredskapsdepartementet både i 2002 og i 2008.⁵¹

Justis- og beredskapsdepartementets oppfølgingsplan etter tilsynet viser blant annet at departementet har satt i gang et organisasjonsutviklingsarbeid for å sikre at avdelingene samarbeider bedre på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Dette berører spesielt Rednings- og beredskapsavdelingen, Politiavdelingen og Avdeling for krisehåndtering og sikkerhet. Departementet viser til at en omorganisering som berører omtalte avdelinger, er planlagt gjennomført innen utgangen av 2014. Justis- og beredskapsdepartementet viser til at flere tiltak er under arbeid eller iverksatt for å lukke avvik og andre forbedringspunkter påpekt i tilsynsrapporten fra Statens helsetilsyn, herunder tiltak knyttet til mål- og resultatstyring, utarbeidelse av strategi på samfunnssikkerhetsområdet og utøvelse av samordningsrollen. Departementet forventer at tiltakene vil være sluttført i løpet av første halvår 2015.⁵²



Justis- og beredskapsdepartementet fører tilsyn med departementenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Det er Statens helsetilsyn som på vegne av Helse- og omsorgsdepartementet har ført tilsyn med Justis- og beredskapsdepartementet.

Foto: Justis- og beredskapsdepartementet

4.1.3 Oppfølging av departementene etter gjennomført tilsyn

Etter at DSBs tilsyn er avsluttet, oversender Justis- og beredskapsdepartementet rapporten til ansvarlig departement, og ber samtidig om at det utarbeides en oppfølgingsplan i løpet av tre måneder. Departementet det er ført tilsyn med, skal dernest utarbeide en oppfølgingsplan som sendes Justis- og beredskapsdepartementet. Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet gjennomgås oppfølgingsplanen med gjeldende departement i et oppfølgingsmøte. Ifølge departementet blir tilsynet som regel avsluttet på grunnlag av de oppfølgingsplanene som blir lagt fram når de virker holdbare.

51) Statens helsetilsyn 2014: *Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Justis- og beredskapsdepartementet. Inkludert undersøkelser i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Politidirektoratet og to politidistrikter*, april 2014.

52) Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen, 2. mars 2015.

Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging av tilsynsrapportene involverte i liten grad DSB tidligere, men i løpet av tredje tilsynsrunde har DSB blitt trukket tettere inn i vurderingen av departementenes oppfølging. Bl.a. bistår de i vurderingen av oppfølgingsplanen. I intervju viser Justis- og beredskapsdepartementet til at det i liten grad er rapportert om funn og manglende oppfølging til regjeringen. Departementet modifiserte denne uttalelsen i brev av 2. mars 2015 og viser her til at det ble foretatt en samlet rapportering til regjeringen da andre tilsynsrunde var gjennomført i 2010.⁵³ Fra og med tilsynet med Justis- og beredskapsdepartementet i 2014 rapportertes det om funn og oppfølging i hvert enkelt departementstilsyn til regjeringen.

Statens helsetilsyn har i tilsynsrapporten fra tilsynet med Justis- og beredskapsdepartementet vært kritisk til måten tilsynene er fulgt opp på. I tilsynsrapporten står det:

"Mye taler for at DSB har de beste forutsetningene for å vurdere og gi innspill til om departementenes forslag til tiltak for å etterkomme rapportens anbefaling er funksjonelle og tilfredsstillende. Tilsynet vil framstå som mer samlet med faglig kompetanse, rolleforståelse og avklart virkemiddelbruk for oppfølging av det foretatte tilsyn. Det kan også gi bedre muligheter for at DSB i praksis gis mulighet for utsjekk av om tiltakene i oppfølgingsplaner blir gjennomført i praksis. I dagens situasjon vil dette først være mulig for DSB ved neste tilsynsrunde." ⁵⁴

I Justis- og beredskapsdepartementets oppfølgingsplan etter tilsynet med eget departement vises det til at oppfølgingen av tilsynene skal endres.⁵⁵ DSB har i løpet av tredje tilsynsrunde blitt tettere involvert i oppfølgingen og deltar i oppfølgingsmøter med departementene etter gjennomført tilsyn. Resultatene fra departementstilsynene skal rapporteres til regjeringen. Justis- og beredskapsdepartementet viser videre til i intervju at DSB skal bruke begrepet "brudd på krav" i henhold til kgl. res. 15. juni 2012 i tilsynsrapportene, og alle tilsynsrapporter skal nå offentliggjøres etter innsyns-begjæring. Dette vil ifølge departementet føre til større oppmerksomhet om vesentlige forbedringsområder i departementene. Framover vil "brudd på krav" få særlig oppmerksomhet i oppfølgingen, og tilsynet vil ikke avsluttes før brudd på krav er lukket. I tillegg skal tilsynet differensieres med hensyn til omfang og innretning basert på en vurdering av risiko og vesentlighet.

4.1.4 Tilsyn som virkemiddel for oppfølging av departementene

Grunnlaget for tilsynet

Tilsynet med departementene tok tidligere utgangspunkt i kgl.res. 3. november 2000.⁵⁶ Denne instruksen ble erstattet av kgl.res. 15. juni 2012.⁵⁷ Gjennomgangen av tilsynsrapportene fra tredje tilsynsrunde viser at kravgrunnlaget for tilsynet ikke bare er utledet fra instruksene som er nevnt over. Vedlegg til tilsynsrapportene viser at kravgrunnlaget også omfatter andre kongelige resolusjoner, forskrifter, nasjonale strategier, stortingsmeldinger, offentlige utredninger, økonomireglementet og annet.

Statens helsetilsyn viser i intervju til at kravgrunnlaget for DSBs tilsyn framstår som uklart. DSB har lagt instruks, retningslinjer, stortingsmeldinger og andre skriftlige dokumenter til grunn. DSB synes ifølge Statens helsetilsyn imidlertid ikke å ha hatt et

53) Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen, 2. mars 2015.

54) Statens helsetilsyn (2014) *Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Justis- og beredskapsdepartementet. Inkludert undersøkelser i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Politidirektoratet og to politidistrikter*, april 2014.

55) Justis- og beredskapsdepartementet, 2014 *Oppfølgingsplan etter tilsynet med Justis- og beredskapsdepartementet*. Brev til Helse- og omsorgsdepartementet, 1. september 2014.

56) Kgl.res. 3. november 2000 *Instruks om internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredskapsarbeid*.

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

Instruks for departementenes arbeid
med samfunnssikkerhet og beredskap,
Justis- og beredskapsdepartementets
samordningsrolle, tilsynsfunksjon og
sentral krisehåndtering

Kongelig resolusjon 15.06.2012

Kongelig resolusjon 15. juni 2012 ligger til grunn for tilsyn med departementene.

tilstrekkelig bevisst forhold til hva kravgrunnlaget er. Statens helsetilsyn mener at dette over tid kan ha ført til at DSB har satt for høye og kanskje uhensiktsmessige krav til departementenes beredskapsarbeid.

DSB er enig i at kravgrunnlaget er uklart, men mener at det ikke er stilt urealistiske krav til departementene gjennom tilsynene. DSB viser til at enkelte av kravene i kgl.res. 15. juni 2012 er uklare, og at det gjenstår å klargjøre sentrale begreper. For eksempel inneholder ikke instruksene (kgl.res. 15. juni 2012) en klar definisjon av øvelser, ifølge DSB. Det stilles krav om at departementene skal øve regelmessig, men hva slags kvalitet eller innhold øvelsene skal ha, er ikke definert. DSB viser videre til at det heller ikke er gitt en klar definisjon av begrepet samfunnssikkerhet. Dette innebærer at mange ulike aktiviteter kan defineres inn under begrepet. DSB har derfor på oppdrag fra Justis- og beredskapsde-

partementet utarbeidet en veileder for departementene som utleder kravene fra kgl. res. 15. juni 2012 og som ble ferdigstilt i januar 2015.⁵⁸ Denne erstatter den forrige veilederen fra 2007, og vil, ifølge DSB, bidra til å klargjøre kravene overfor departementene.

I sin oppfølgingsplan etter tilsynet fra Statens helsetilsyn viser Justis- og beredskapsdepartementet til at kravene som står i instruksene, ikke er kvantifiserbare, men av utpreget skjønnsmessig karakter. Dette har vært en utfordring for departementet i oppfølgingsarbeidet etter tilsynet, ifølge oppfølgingsplanen.⁵⁹

I intervju peker Justis- og beredskapsdepartementet på at kgl. res. 15. juni 2012 innebærer en tydeliggjøring av kravgrunnlaget for tilsynene. Departementet er kjent med at DSB kunne ønske seg enda tydeligere krav, blant annet for tilsyn med underliggende virksomheter. Departementet mener det ikke er behov for en tydeliggjøring av kravgrunnlaget i kgl.res. av 15. juni 2012, men at dette må vurderes løpende. Justis- og beredskapsdepartementet viser til at det nå pågår en rekke prosesser internt i departementet der det er naturlig å vurdere problemstillingen. Ifølge departementet bidrar de innførte endringene i tilsynsregimet ("brudd på krav" og "andre forbedringspunkter") til å tydeliggjøre kravene overfor departementene, i tillegg til å bedre systematikken. Justis- og beredskapsdepartementet påpeker at metodikken med "brudd på krav" ble innført fra og med tilsynet med Justis- og beredskapsdepartementet, jf. Helsetilsynets rapport fra april 2014. Øvrige departementer ble informert om dette i brev av 26. september 2014. "Brudd på krav" betegner forhold som ikke tilfredsstiller krav i kgl.res. 15. juni 2012. "Andre forbedringspunkter" brukes om vesentlige forhold, men som ikke representerer brudd på krav i kgl.res. 15. juni 2012

58) DSB (2015) *Veileder i departementenes systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid*, januar 2015.

59) Justis- og beredskapsdepartementet, 2014 *Oppfølgingsplan etter tilsynet med Justis- og beredskapsdepartementet*. Brev til Helse- og omsorgsdepartementet, 1. september 2014.

og vesentlige forhold som bryter med føringer i andre sentrale dokumenter. Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet er derfor kravgrunnlaget og konklusjonene i tilsyn tydeliggjort, og det framgår også klarere hva som skal prioriteres i oppfølgingsarbeidet etter tilsynet.⁶⁰

Innretningen på tilsynet

Fire av departementene som har hatt tilsyn fra DSB etter 22. juli-hendelsene, er i stor grad tilfreds med tilsynet.⁶¹ Tilsynet blir opplevd som positivt, fordi det heller blir fokusert på forbedringer enn på å finne avvik. Dette gir ifølge departementene et godt fundament for en god dialog med tilsynsmyndigheten. Departementene mener at tilsynet bidrar til økt oppmerksomhet og er et viktig virkemiddel for å forbedre og systematisere arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

Tilsynet med departementene er systemrettet. Med det menes at tilsynene går gjennom de systemer og rutiner som departementene har etablert for å ivareta beredskapen på sine ansvarsområder.⁶² Valget av tilsynsmetodikk må ifølge DSB sees i sammenheng med at tilsynet gjennomføres av et direktorat, og at tilsynsobjektene er departementer. Dette gir ifølge DSB en nødvendig legitimitet i departementene. Departementene er tilfreds med at tilsynet er systemrettet.

En annen årsak til at tilsynet er systemrettet, er sektorkompetanse. Ifølge Statens helsetilsyn har DSB tatt et bevisst valg om å konsentrere seg om systemene i sine tilsyn, ettersom det ville være urealistisk å forvente at DSB skal ha sektorkompetanse på alle områder av forvaltningen.

Det å gjennomføre departementstilsyn uten nødvendig sektorkompetanse er likevel utfordrende. Statens helsetilsyns erfaring som tilsynsorgan er at sektorspesifikk fagkompetanse er helt nødvendig for å kunne gjennomføre hensiktsmessige tilsyn. Uten denne kompetansen risikerer man at tilsynet setter urealistiske krav. I tilsynsrapporten fra Statens helsetilsyn anbefales det derfor at det bør foretas en gjennomgang for å påse at kravgrunnlaget er en rimelig avveining mellom krav til systematikk og oppmerksomhet mot kvalitativt godt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.

DSB viser til at manglende fag- og sektorkompetanse er en utfordring ved tilsyn med underliggende virksomheter. Tilsynene med underliggende virksomheter er derfor ofte også systemrettet. DSB ønsker generelt å gå mer i retning av å vurdere beste praksis og kvalitet. Utfordringen er ifølge DSB at kravgrunnlaget som legges til grunn for tilsynene, er rettet mot systemer. Dette gjør det vanskelig å etterkomme anbefalingen fra Statens helsetilsyn. DSB er enig med Statens helsetilsyn i at beredskapsarbeidet i det enkelte departement kan ha svakheter selv om alle systemer er på plass.

60) Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen, 2. mars 2015.

61) Det er innhentet synspunkt på Justis- og beredskapsdepartementets tilsyn med departementene fra Kulturdepartementet, Olje- og energidepartementet, Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet.

62) Kgl.res. 3. november 2000 *Instruks om internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredskapsarbeidet i departementene*.

4.2 Styling og oppfølging av fylkesmennenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap

Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for embetsstyringen av fylkesmennene på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet.⁶³ Ansvaret for å utforme embetsoppdraget er delegert til DSB. Selv om det faglige ansvaret for embetsstyringen er delegert til DSB, har Justis- og beredskapsdepartementet ansvaret for å tildele ressurser og samordne andre departementers styringssignaler til fylkesmennene på beredskapsområdet.

Fylkesmannen spiller en viktig rolle som pådriver for et systematisk og samordnet samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid på regionalt og lokalt nivå, og som bindeledd mellom sentrale og lokale myndigheter.⁶⁴ DSB skal videre følge opp at fylkesmannen ivaretar sitt regionale samordningsansvar på samfunnssikkerhetsområdet.⁶⁵

4.2.1 Embetsoppdraget til fylkesmennene på området samfunnssikkerhet og beredskap

DSB utformer embetsoppdraget til fylkesmennene med bakgrunn i innspill fra Justis- og beredskapsdepartementet, fra andre virksomheter og fra avdelingene internt i DSB. Ettersom mange aktører har gitt innspill, har dette over tid ført til at embetsoppdraget har inneholdt mange oppdrag og resultatkrav. Det har gitt fylkesmennene mindre frihet til selv å definere hvordan de skal sette oppdraget ut i livet samtidig som de tar hensyn til lokale forhold. Flere av disse utfordringene ble pekt på i en rapport fra Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) fra 2012.⁶⁶

Med bakgrunn blant annet i rapporten fra Difi har DSB gjort endringer i embetsoppdraget fra og med 2014 for å gjøre oppdraget mer enhetlig og tydelig. Blant annet er antall oppgaver og resultatkrav redusert, og samordningen internt og med andre direktorater som gir innspill til embetsoppdraget, er forbedret ifølge DSB. Fylkesmennene som er intervjuet, viser til at de er fornøyd med de endringene DSB har gjort, men at det fortsatt gjenstår utfordringer, for eksempel at styringssignaler fra DSB er for lite tydelige og samordnet.

Statens helsetilsyns vurdering er at embetsstyringen omhandler omfattende oppdrag – med uprioriterte mål- og resultatformuleringer og med stadig mer begrensede ressurser til rådighet.⁶⁷

En gjennomgang av embetsoppdragene for årene 2011–2014 viser at antallet oppdrag og resultatkrav er redusert fra totalt 88 i 2013 til 68 i 2014, jf. figur 1 på neste side.

63) Kgl.res. 7. august 1981 *Instruks for fylkesmenn*.

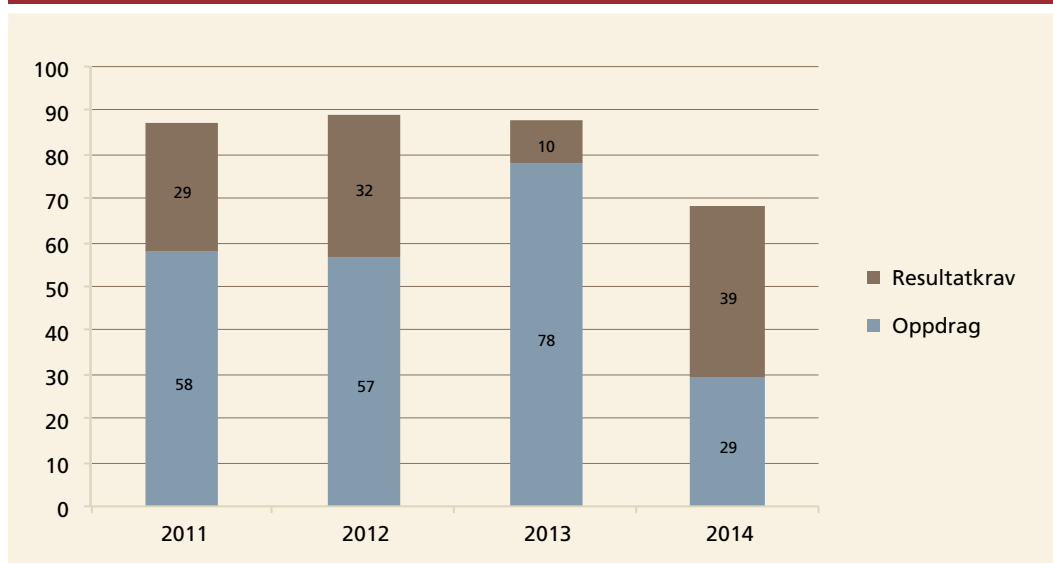
64) Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*.

65) Kgl.res. 18. april 2008 *Instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard*; kgl.res. 12. desember 1997: *Retningslinjer for regionalt samordningsansvar ved kriser i fred*.

66) Difi (2012) *Styring av Fylkesmannen*. Difi, DIFI-rapport 2012: 9. (<http://www.difi.no/filearchive/difi-rapport-2012-9-styring-av-fylkesmannen.pdf>)

67) Statens helsetilsyn, 2014 *Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Justis- og beredskapsdepartementet. Inkludert undersøkelser i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Politidirektoratet og to politidistrikter*, april 2014.

Figur 1 Justis- og beredskapsdepartementets embetsoppdrag til fylkesmennene på området samfunnssikkerhet og beredskap. Antall resultatkrav og oppdrag



Figur 1 viser at antallet resultatkrav har økt, samtidig som tallet på oppdrag er redusert vesentlig fra 78 i 2013 til 29 i 2014. Gjennomgangen av embetsstyringen viser at det som omtales som oppdrag og resultatkrav i embetsoppdraget, i stor grad er krav til aktivitet. Det vil si at det ikke er knyttet forventninger til hva DSB vil oppnå med kravene som stilles, kun til at aktiviteter skal gjennomføres.

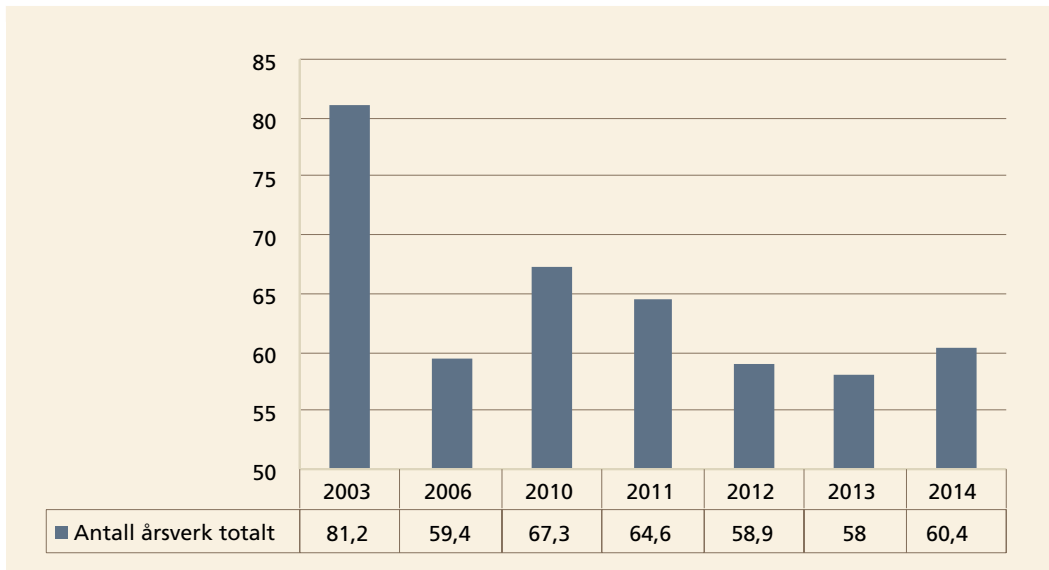
DSB erkjenner at embetsoppdraget fortsatt kan forbedres, men ønsker ikke å redusere antallet oppgaver i oppdraget ytterligere. DSB mener at en innstramming av embetsoppdraget vil føre til ytterligere nedbemanning på beredskapsområdet i embetene til fordel for oppgaver fra andre departementer. DSB erfarer at andre departementer gir mange og detaljerte styringssignaler i sine embetsoppdrag, og de vinner av den grunnen kampen om ressursene i embetene.

Justis- og beredskapsdepartementet anser embetsoppdraget som for omfattende. DSB har gått kritisk gjennom embetsoppdraget i samarbeid med departementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet antas dette å gi et smalere og tydeligere embetsoppdrag fra og med 2015. Departementet ønsker at framtidige embetsoppdrag skal gi flere målbare målsettinger og resultatkrav, og at prioriteringene må klargjøres bedre enn det som er tilfelle i dag.

4.2.2 Årsverksutviklingen i fylkesmannsembetene på området samfunnssikkerhet og beredskap

Antallet årsverk som embetene bruker til å løse oppgaver for Justis- og beredskapsdepartementet på området samfunnssikkerhet og beredskap, har vist en nedadgående trend siden 2010, jf. figur 2.

Figur 2 Antall årsverk som brukes til beredskapsarbeidet i alle fylkesmannsembeter, årene 2003–2014



Kilde: DSB

Figuren viser at antallet årsverk som brukes til beredskapsarbeid hos fylkesmennene, har gått ned med om lag 26 prosent fra 2003 til 2014. Gjennomsnittlig antall årsverk til beredskapsarbeid i hvert embete har gått ned fra 4,5 årsverk i 2003 til 3,4 i 2014.

Oppfølgingen av hendelsene 22. juli 2011 har ført til økt oppmerksomhet om samfunnssikkerhet og beredskap. Fylkesmennene som er intervjuet, viser til at dette har gitt embetene nye oppgaver og økte forventninger fra nasjonalt hold på blant annet disse områdene:

- økte krav til rapportering til DSB og Justis- og beredskapsdepartementer når hendelser eller kriser inntreffer
- økende antall varsler fra DSB, NVE, Meteorologisk institutt, Helsedirektoratet, Kystverket og Statens strålevern, som skal videreformidles til relevante aktører regionalt og utkvitteres
- forsterket rolle i oppfølging og veiledning av kommunene gjennom sivilbeskyttelsesloven
- innføring av gradert samband i alle embeter

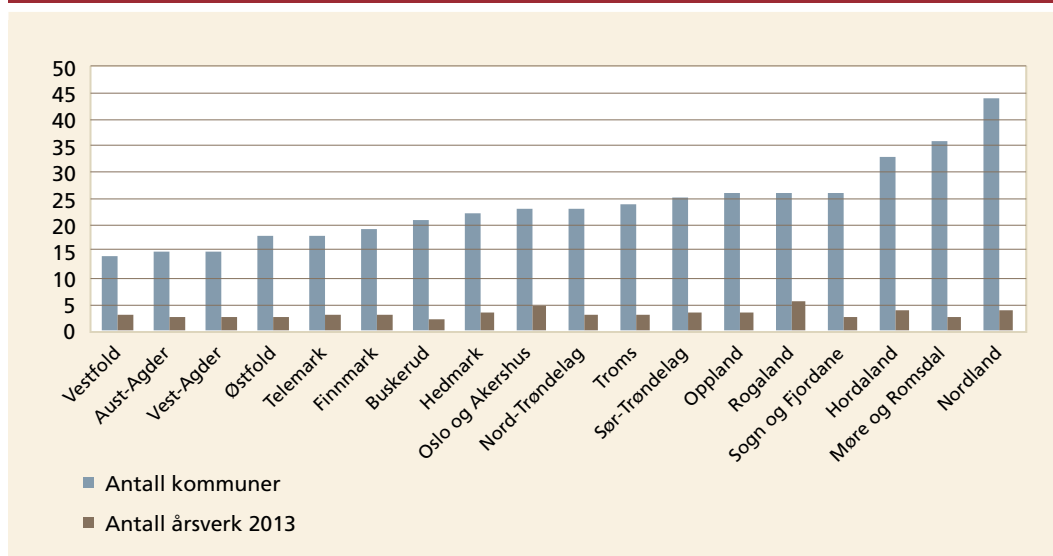
I et notat til Justis- og beredskapsdepartementet høsten 2013 skriver DSB at kravene til fylkesmennenes samfunnssikkerhetsarbeid har økt gjennom flere år.⁶⁸ Kommunene har fått lovpålagte oppgaver knyttet til innføringen av sivilbeskyttelsesloven. Dette har bidratt til at omfanget av oppgaver som fylkesmannen har overfor kommunene har økt. Ifølge DSB har embetene i gjennomsnitt 3,2 årsverk (2013) til samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. DSB peker på at knappe ressurser kan gjøre det vanskelig for fylkesmennene å følge opp sentrale oppgaver på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet på en tilfredsstillende måte. Direktoratet mener at rammene på kapittel 525 til embetene er for små gitt at oppgavemengden har økt, men direktoratet mener også at embetene har prioritert andre områder på bekostning av samfunnssikkerhet. DSB har signalisert dette til Justis- og beredskapsdepartementet. Men ifølge DSB har departementet så langt verken sørget for mer ressurser eller gitt signaler om å prioritere oppgaver i embetsoppdraget.

68) DSB, 2013 *Om aktuelle saker fra DSB*. Notat til Justis- og beredskapsdepartementet, 14. oktober 2013.

Politidirektoratet viser i intervju til at de i sitt beredskapsarbeid ser at fylkesmannen i stadig mindre grad har fulgt opp kommunene godt nok. Dette gjelder særlig etter innføringen av sivilbeskyttelsesloven.

Variasjonen i antallet kommuner, folketall og geografisk utstrekning tilsier at arbeidsbelastningen for embetene er forskjellig. Ifølge tre av fem fylkesmenn som er intervjuet, reflekteres ikke forskjellen i arbeidsbelastning i antallet årsverk som settes av til beredskapsarbeidet i embetene. Figur 3 viser antall kommuner per fylke og antall årsverk som hvert embete har til disposisjon i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

Figur 3 Antall kommuner per fylke og antall årsverk til beredskap hos fylkesmennene



Kilde: DSB

Ifølge Fylkesmannen i Nordland har embetet få ressurser til å følge opp sine kommuner – 44 i tallet – sammenlignet med andre fylkesmenn. Fylkesmannen i Nordland har derfor ikke kapasitet til å ta hånd om alle deler av embetsoppdraget på en god nok måte. Fylkesmannen i Nordland har tatt opp ressurs situasjonen med DSB og Justis- og beredskapsdepartementet, men det har ikke resultert i endringer i verken embetsoppdraget eller ressurstilgangen.

4.2.3 Fylkesmennenes samordningsrolle på beredskapsområdet

Fylkesmannen skal samordne samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i fylket, jf. kgl.res. 18. april 2008.⁶⁹ Det står i instruksen at samordningsrollen dekker forebygging, beredskapsplanlegging og krisehåndtering. Fylkesmannens rolle er å sikre optimale og samordnede løsninger mellom aktørene på regionalt nivå. I tråd med DSBs embetsoppdrag for 2014 skal fylkesmennene kontinuerlig vurdere å kalle inn fylkesberedskapsrådet⁷⁰ ved alle uønskede hendelser, og terskelen for å kalle inn rådet skal være lav. DSB stiller i tillegg krav om situasjonsrapportering når hendelser og kriser inntreffer.

Fylkesmannens samordningsrolle innbefatter ikke redningstjeneste, herunder nød-etatens rolle ved ivaretagelse av liv og helse.⁷¹ Likevel er det ifølge fylkesmennene

69) Kgl.res. 18. april 2008 *Instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard*.

70) Fylkesberedskapsrådet skal blant annet drøfte samfunnssikkerhets- og beredskapsspørsmål og være et forum for gjensidig orientering om beredskapsarbeidet mellom regionale aktører. Fylkesberedskapsrådet skal bidra til å holde oversikt over sikkerhets- og beredskapsarbeidet i fylket. Videre skal fylkesberedskapsrådet kunne være et instrument for fylkesmannen for å samordne krisehåndteringen under alvorlige hendelser i fred, krise og krig.

71) Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen, 2. mars 2015.

som er intervjuet, forventninger fra sentralt hold om at fylkesmannen skal ha en mer operativ rolle ved kriser. Tre av fem fylkesmenn som er intervjuet, viser til at de har valgt å ta en tilbaketrukket rolle, og at de heller velger å ha god dialog med nødetatene enn å involvere seg direkte i hendelser for å kunne avgi situasjonsrapport i tråd med krav om dette fra DSB. Ifølge disse fylkesmennene håndteres akuttfasen godt av nødetatene. Det vises videre til at nødetatene opplever fylkesmennenes involvering i akuttfasen som en uryddig og forstyrrende inngripen i deres arbeid. Disse fylkesmennene opplever at fylkesmannens rolle først og fremst handler om å bistå aktørene med samordning når akuttfasen er over. Disse fylkesmennene har derfor en høy terskel for å innkalle fylkesberedskapsrådet.

I sin høringsuttalelse til 22. juli-kommisjonens rapport viser DSB til at i kriser som involverer hele samfunnet, og hvor en lang rekke aktører må samarbeide, har fylkesmannen en viktig rolle på regionalt nivå.⁷² DSB viser videre til at direktoratet gjennom øvelser og faktiske hendelser har erfart at det er forskjeller i hvordan fylkesmennene forstår og bruker samordning, og at dette skyldes ulik forståelse av instruksen. Også Justis- og beredskapsdepartementet er kjent med at samordningsrollen praktiseres ulikt mellom embetene.

DSB mener at fylkesmennene bør ha en lav terskel for å innta sin regionale samordningsrolle, innkalle fylkesberedskapsrådet og bidra til et felles situasjonsbilde mellom aktørene når hendelser inntreffer. DSB mener videre det er viktig at fylkesmennene har en felles forståelse av egen rolle og av eget ansvar ved hendelser.

DSB har utarbeidet utkast til nytt instruksverk for fylkesmennene for blant annet å klargjøre fylkesmennenes samordningsrolle. Justis- og beredskapsdepartementet viser til at ny instruks skal presisere og tydeliggjøre samordningsansvaret i alle faser av samfunnssikkerhetsarbeidet, og trekke klare grenser mot andre myndigheters ansvar.⁷³ Ifølge DSB er det forventet at ny instruks vil tre i kraft i 2015. Departementet opplyser at utkastet til ny instruks er sendt på alminnelig høring med frist 3. mars 2015. Departementet erfarer at fylkesmennene tolker og utøver sin samordningsrolle ulikt. Ny instruks skal derfor presisere og tydeliggjøre samordningsansvaret til Fylkesmannen i alle fasene av samfunnssikkerhetsarbeidet, og trekke klare grenser mot andre myndigheters ansvar.

4.2.4 Justis- og beredskapsdepartementets ivaretagelse av sitt overordnede ansvar for å styre fylkesmennene på beredskapsområdet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sender årlig ut et brev til fagdepartementene hvor de blir bedt om å vurdere forholdet mellom oppgaver og ressurser innenfor sitt ansvarsområde. I svarbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet for budsjettåret 2014 vises det til at fylkesmennene har knappe ressurser på samfunnssikkerhetsområdet.⁷⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener at dersom det ikke er samsvar mellom oppgaver og ressurser på det enkelte fagdepartements ansvarsområde, må det enkelte fagdepartement tydeliggjøre sine prioriteringer overfor fylkesmannen innenfor de eksisterende bevilgningsrammer.

En gjennomgang av embetsoppdragene viser at det innledningsvis i embetsoppdragene har vært en utvikling i retning av å tydeliggjøre prioriteringer. I embetsoppdraget for 2014 vises det blant annet til at fylkesmennene skal prioritere oppgaver som gjelder blant annet oppfølging av kommunene, samordning av regionalt

72) DSB, 2012 *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps (DSBs) høringsuttalelse til NOU: 2012:14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Brev til Justis- og beredskapsdepartementet, 7. september 2012.

73) Justis- og beredskapsdepartementet, 2014: *Oppfølgingsplan etter tilsynet med Justis- og beredskapsdepartementet*. Brev til Helse- og omsorgsdepartementet, 1. september 2014.

74) Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til Riksrevisjonen, 8. mai 2014.



Storm og uvær i Nord-Norge. Følgene av hyppig ekstremvær stiller nye krav til fylkesmennenes og kommunenes håndteringsevne.

Foto: Marit Hommedal, NTB Scanpix

samfunnssikkerhetsarbeid og oppdatering av fylkesmannens risiko og sårbarhetsanalyse. Til sammen seks områder trekkes fram som prioriterte. Det står imidlertid ikke i embetsoppdraget om prioriteringen av disse seks oppgavene medfører at andre områder kan nedprioriteres.

Det overordnede og samordnende ansvaret overfor de andre fagdepartementene er lagt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Dette ivaretas blant annet gjennom Departementenes fylkesmannsutvalg (DFU), der de 8 største departementene som har lagt oppgaver til embetene, deltar.⁷⁵ Justis- og beredskapsdepartementet er overordnet embetene på sitt fagområde, jf. fylkesmannsinstruksen § 1. Justis- og beredskapsdepartementet står for den ressursmessige og overordnede styringen av embetene på beredskapsområdet gjennom arbeid med statsbudsjettet og gjennom tildelingsbrevet til DSB.⁷⁶ I retningslinjene som regulerer finansieringsordningen for fylkesmennene, står det at det enkelte fagdepartement har finansieringsansvaret for fylkesmannens oppgaver innen sitt saksområde, inkludert en forholdsmessig andel av administrative kostnader.⁷⁷

Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet har oppbyggingen av krisehåndteringsevne i departementet medført økte krav om rapportering etter hendelser fra underliggende virksomheter og fylkesmennene. Det sivile situasjonssenteret etterspør rapportering fra fylkesmennene ved et større antall hendelser enn før. Justis- og beredskapsdepartementet opplever at det er en generell frustrasjon blant fylkesmennene med hensyn til budsjettsituasjonen på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Justis- og beredskapsdepartementet er klar over at det er et misforhold mellom de faglige forventningene og styringssignalene som DSB gir fylkesmennene, og de ressursene som departementet stiller til disposisjon. Departementet er også kjent med at fylkes-

75) Difi (2012) *Styring av Fylkesmannen*. Difi, DIFI-rapport 2012: 9. (<http://www.difi.no/filearchive/difi-rapport-2012-9-styring-av-fylkesmannen.pdf>)

76) Statens helsetilsyn (2014) *Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Justis- og beredskapsdepartementet. Inkludert undersøkelser i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Politidirektoratet og to politidistrikter*, april 2014.

77) Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2009: *Finansieringsordning for Fylkesmannen - Retningslinjer med utdypende kommentarer*. August 2009.

mennene bruker mindre ressurser på samfunnssikkerhet og beredskap nå enn før, og at det har skjedd en gradvis nedprioritering av beredskapsoppgavene i embetene.

I henhold til fylkesmannsinstruksen § 1, 3. ledd har det enkelte fagdepartement direkte faglig instruksjonsmyndighet over fylkesmannen innen sitt saksområde.⁷⁸ Justis- og beredskapsdepartementet viser til at fylkesmennene har en viktig rolle på samfunnssikkerhetsområdet. Departementet viser til at det er stor variasjon i fylkesmennenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Departementet har likevel – ut fra rapporteringen – inntrykk av at fylkesmennene løser sine oppgaver på en tilfredsstillende måte.

Embetenes årsrapportering på embetsoppdraget for 2013 viser at flere fylkesmenn ikke utfører en del oppgaver på beredskapsområdet, for eksempel å gjennomføre øvelser i egen kriseorganisasjon, gjennomføre øvelser for kommunene, utarbeide fylkesvise risiko- og sårbarhetsanalyser og føre tilsyn med kommunene.⁷⁹ Fylkesmannen i Rogaland uttaler at øvelser i egen kriseorganisasjon, revisjon av egen kriseplan og plan for atomberedskap er nedprioritert. Fylkesmannen i Nordland opplyser at det er gjennomført færre tilsyn med kommunene enn det som er angitt i embetsoppdraget. Fylkesmannen i Oslo og Akershus uttaler at det ikke er gjennomført kommunerettede øvelser til tross for at det er krav om dette i embetsoppdraget.

Ifølge DSB reflekteres det regionale og lokale samfunnssikkerhetsarbeidet i liten grad i tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet. DSB viser til at Justis- og beredskapsdepartementet etter deres vurdering sjelden gir innspill til embetsoppdragene. Dette fører ifølge DSB til usikkerhet om hvordan embetsstyringen skal utøves. Innhentet dokumentasjon fra DSB vedrørende arbeidet med utformingen av embetsoppdraget for 2013 viser at Justis- og beredskapsdepartementet ga ett innspill til embetsoppdraget.⁸⁰ DSB opplever det som krevende at Justis- og beredskapsdepartementet ikke gir tydelige styringssignaler.

Samordningen av styringssignaler på tvers av sektorer

De fem fylkesmennene som er intervjuet, viser til at Justis- og beredskapsdepartementet i for liten grad bidrar til å samordne føringene på tvers av departementer og direktorater. Dette gjør det vanskelig for fylkesmannen å samordne innsatsen regionalt. Fylkesmannen i Finnmark viser i årsrapporten for 2013 til at det er en utfordring å få samordnet planverkene mellom ulike aktører regionalt. Etter embetets vurdering skyldes dette at mange aktører ikke får sentrale styringssignaler om å bidra til å samordne planverk på regionalt nivå. Fylkesmannen i Troms skriver i årsrapporten for 2013 at det er utfordrende å samordne når den instansen som embetet skal samordne, ikke har fått tilsvarende oppdrag av eget fagdepartement eller direktorat.

Embetsstyringen av fylkesmennene samordnes gjennom Kommunal- og moderniseringsdepartementet (tidligere gjennom Fornyings- og administrasjonsdepartementet) i regi av Departementenes fylkesmannsutvalg (DFU). DSB viser til at Justis- og beredskapsdepartementet er representert i DFU og således har mulighet til å ta opp utfordringer knyttet til fylkesmennenes beredskapsansvar og regionale samordningsrolle. DSBs erfaring er imidlertid at Justis- og beredskapsdepartementet i for liten grad har brukt den anledningen som møter i DFU gir, til å sikre en mer enhetlig styring av fylkesmennene på beredskapsområdet.

78) Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014: *Revisjon av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets ansvarsområde 2013 – Tilbakemelding fra KMD*. Brev til Riksrevisjonen, 8. mai 2014 (sak 2014/00568-5).

79) Fylkesmennenes årsrapportering for 2013 er hentet fra fylkesmennenes nettside for årsrapportering – <http://arapp.fylkesmannen.no/>.

80) Justis- og beredskapsdepartementet ga innspill om at fylkesmannen skal medvirke til at skoleskyting vurderes som et scenario i kommunenes ROS-analyser, jf. Justis- og beredskapsdepartementet, 2012 *Embetsoppdrag 2013 – utkast 1 fra DSB*. E-post til DSB, 19. desember 2012.

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at fylkesmennene mottar styringssignaler fra mange direktorater og departementer. Departementet ønsker at fylkesmennene får mer enhetlige styringssignaler på beredskapsområdet enn det som er tilfellet i dag, og viser til at det er satt i gang et prosjekt i regi av Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å koordinere styringen av fylkesmennene fra 2016.

4.3 Læring etter øvelser og inntrufne hendelser

I Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet* vises det til at erfaringer fra en rekke hendelser og øvelser de senere årene har vist hvor viktig det er at alle aktører virker sammen for at kriser skal bli håndtert på best mulig måte. Øvelser gir muligheter til å trene, prøve ut og videreutvikle planverk, krisehåndteringsevne og samvirke med andre virksomheter. Viktige øvingsmomenter er avklaring av roller og ansvar, samordning av ressurser på tvers av virksomheter, felles situasjonsbilde og krisekommunikasjon.⁸¹

Justis- og beredskapsdepartementet og DSB har de senere årene styrket arbeidet med læring etter øvelser og hendelser blant annet gjennom følgende tiltak:

- Justis- og beredskapsdepartementet har opprettet et øvingsforum for justissektoren for å systematisere og koordinere arbeidet med øvelser og styrke læringseffekten av øvelser.
- DSB har opprettet et nasjonalt øvelses- og evalueringsforum, som består av Helse- direktoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Forsvaret og POD i tillegg til DSB. Formålet er å dele erfaringer knyttet til planlegging, gjennomføring og læring av øvelser.
- DSB har utarbeidet en ny nasjonal rammeplan for sivile nasjonale øvelser i perioden 2012–2016.
- DSB har satt i gang arbeidet med å utarbeide veiledere og systematisere læringspunkter fra øvelser og hendelser. Veilederen blir et felles grunnlag for blant annet å sikre bedre implementering av læringspunkter. DSB er også i gang med å utvikle metodikk for å evaluere hendelser.

4.3.1 DSBs arbeid med å styrke læringen etter øvelser

På sivil side bistår DSB Justis- og beredskapsdepartementet med å planlegge, gjennomføre og evaluere den årlige sivile nasjonale øvelsen (SNØ) for departementene og med koordinering av sivil sektors deltakelse i de årlige NATO-øvelsene Crisis Management Exercise (CMX).⁸²

Andre tverrsektorielle øvelser på nasjonalt nivå er Øvelse TYR (samvirkeøvelse) som arrangeres av Politidirektoratet, og øvelse Gemini (kontraterrorøvelse) som arrangeres av Forsvaret. Justis- og beredskapsdepartementet deltar i planleggingen og gjennomføringen av alle deler av de tverrsektorielle nasjonale øvelsene som involverer strategisk nivå.⁸³

Større sivile nasjonale øvelser for kommuner, fylkesmenn og nasjonale myndigheter på operativt nivå arrangeres årlig i regi av DSB. Tema for øvelsene er forskjellige fra år til år. De fire siste årene har temaene vært henholdsvis skipsulykke i Ytre Oslofjord (2011), bortfall av kritisk infrastruktur (2012), redningsoperasjon i Barentsregionen (2013) og informasjonshåndtering og krisekommunikasjon ved atomhendelse (2014). Øvelsen i 2014 var i hovedsak en departementsøvelse. I 2015 blir temaet en tenkt

81) DSBs nettsider, <http://www.dsb.no/no/Ansvarsomrader/Nasjonal-beredskap/Arlige-ovelser/>, 15. november 2014.

82) *Tildelingsbrev for DSB for 2014*.

83) Justis- og beredskapsdepartementet 2014: *Årsrapport - Øvelser i justissektoren 2013*. Utarbeidet av Øvingsforum for justissektoren 24. juni 2014.



Øvelser gir de involverte aktørene mulighet til å prøve ut og videreutvikle planverk og evnen til å håndtere kriser. De får også trening i å samarbeide med andre virksomheter. Her fra en øvelse hvor nød-etatene deltar.

Foto: Kent Inge Olsen

hendelse ved Sydhavna sentralt i Oslo.⁸⁴ DSB har evaluert øvelsene i 2011, 2012 og 2013. Gjennomgangen av evalueringsrapportene viser at øvelsene har bred deltakelse fra kommuner, fylkesmenn og nasjonale myndigheter. Evalueringsrapport fra øvelsen i 2014 forelå ikke i undersøkelsesperioden. DSB gjennomfører også øvelser regionalt og er involvert i andre virksomheters øvelser.

84) Prop 1 S (2014-2015) Justis- og beredskapsdepartementet.

Øvelse SkagEx 2011

Scenario for øvelsen i 2011 var en større skipsulykke. Dette var en større nordisk rednings- og beredskapsøvelse med 3000 deltakere. Øvelsen hadde meget bred deltakelse fra kommuner, fylkesmenn, nasjonale myndigheter, frivillige organisasjoner og representanter fra respektive myndigheter i Sverige og Danmark. Blant læringspunktene fra øvelsen var informasjonsutveksling mellom virksomheter både horisontalt og vertikalt, etablering av et felles situasjonsbilde, felles system for prioritering, registrering og identifisering av pasienter, og felles systemer eller registre over tilgjengelige ressurser.*



Øyeblikksbilde fra den store nordiske rednings- og beredskapsøvelsen SkagEx 2011, der scenarioet var en større skipsulykke.

Foto: Pål Are Lilleheim / Kystverket

Øvelse Orkan 2012

Scenario for øvelsen i 2012 var orkan på Sør-Vestlandet. Øvelsen ble gjennomført for nasjonale og regionale etater, blant annet for fylkesmennene i området. DSB skriver i sin evalueringsrapport fra øvelsen at det er identifisert flere læringspunkter.** Læringspunktene bekreftet mange forhold som fungerte godt, mens det på andre områder var behov for forbedringer. DSB viser i rapporten til at det er flere felles-trekk mellom læringspunktene fra øvelsen og erfaringene fra andre større hendelser og øvelser. I rapportens sammendrag framgår det at læringspunktene er knyttet til temaer som rolle- og ansvarsforståelse, samordning av planverk, samordning av aktørene, kommunikasjon og egenberedskap. I rapporten vises det også til at DSB og flere av deltakerne mener at øvelsen var preget av fraværet av blant annet politi og spesialisthelsetjeneste, og av den begrensede deltakelsen fra kommunene. Ifølge rapporten bidro dette til at en del koordineringstiltak og behov for samordning ikke ble øvd i stort omfang.

Øvelse Barents Rescue 2013

Scenario for øvelsen i 2013 var fjellskred med påfølgende tsunami. Hensikten var å øve på samvirke mellom redningsressursene til de landene som deltar i Barentssamarbeidet.*** Kommuner, Fylkesmannen i Troms og ulike nasjonale myndigheter og deltakere fra Russland, Sverige, Finland og Norge var med i øvelsen. DSB viser i sin evaluering av øvelsen til at antallet deltakere fra ulike virksomheter var stort med rundt 75 organisasjoner.**** Hoveddeltakerne hadde tydelige oppgaver, roller og en klar formening om hvorfor de deltok, mens andre ikke hadde så definerte roller eller oppgaver. Øvelsen bidro for øvrig ifølge rapporten til at redningsaktørene fra landene som deltok, er blitt bedre kjent med hverandres ressurser og planverk. Evalueringen peker videre på at det er behov for forbedringer i planlegging, koordinering og kommunikasjon aktørene imellom.

* Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2012 *SkagEx Evaluation Report*. 16. april 2014.

** DSB, 2013 *Evaluering av øvelse Orkan 2012*. Rapport fra DSB, juni 2013.

*** Barentssamarbeidet er et formalisert samarbeid mellom Russland, Finland, Sverige og Norge, der det overordnede målet er å sikre fred og stabilitet i nordområdene. Også andre stater er involvert. Norges tre nordligste fylker, Nordland, Troms og Finnmark, omfattes av det regionale samarbeidet.

**** DSB, *Barents Rescue 2013 Evaluation*. Rapport fra DSB, 21. mars 2014.

Etter DSBs oppfatning har de fleste departementer og virksomheter etter hendelsene 22. juli 2011 blitt flinkere til å øve og dra lærdom fra øvelsene. Det arbeides i tillegg mer systematisk med å forbedre planleggingen, gjennomføringen og evalueringen av øvelser. DSB viser imidlertid til at enkelte departementer er mindre flinke til å lære av øvelser. Det er ifølge DSB flere årsaker til dette. Det kan skyldes at evalueringsrapportene ikke er gode nok, at læringspunkter nedprioriteres, eller at det mangler ressurser og forankring i ledelsen hos virksomhetene. Dermed går de samme læringspunktene igjen fra den ene øvelsen til den andre.⁸⁵

Hovedredningssentralen (HRS) har ansvar for redningstjenesten og deltar ofte i de sivile nasjonale øvelsene som DSB arrangerer. DSB forventer i disse øvelsene at HRS bidrar i planlegging, gjennomføring og etterarbeid. Ifølge HRS overgår behovet og forventningene fra DSB den tilgjengelige kapasiteten. HRS viser videre til at effekten av de forskjellige øvelsene varierer. Erfaringsmessig mener HRS at de store nasjonale øvelsene først og fremst gir læring gjennom selve planleggingsprosessen. Lærings-effekten er ofte vesentlig større ved mindre og mer målrettede øvelser.

Politidirektoratet (POD) og DSB samarbeider på mange områder. Blant annet deltar POD i Nasjonalt øvelses- og evalueringsforum (opprettet av DSB), og de to direktoratene har jevnlig møter på ledernivå. POD viser til at det er utstrakt kontakt med DSB når det gjelder øvelser på ulike nivåer (nasjonalt, regionalt, lokalt). POD opplever at arbeidet med øvelser er forsterket de siste årene, og at det bidrar positivt å være involvert i hverandres øvelser. POD opplever imidlertid at DSB har store forventninger til hva politiet kan delta i og bidra med av øvelser. Ifølge POD har politiet behov for å gjøre egne øvelser, for eksempel knyttet til skoleskyting og redningsøvelser. Politiet kan derfor ikke delta i alle øvelser og må prioritere ressursene der de etter politiets vurdering har størst effekt. POD erkjenner at det tidligere har vært for liten oppmerksomhet om øvelser, og at politidistriktene har nedprioritert deltakelse i DSBs øvelser av ulike årsaker. POD mener at oppmerksomheten om øvelser i etaten er annerledes i dag, og at det øves mer.⁸⁶

Helsedirektoratet deltar i flere av de nasjonale sivile øvelsene som DSB arrangerer. Helsedirektoratet viser til at nasjonale øvelser involverer mange aktører og er ressurskrevende. Øvelsene er komplekse og omfattende, og det er mange aktører som skal tilfredsstilles. Læringsutbyttet avhenger av hvordan øvelsene er innrettet. Ifølge Helsedirektoratet er noen øvelser relevante for operative mannskaper, men lite relevante for fylkesmenn, kommuner og ledelsen i departementene.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) samarbeider med DSB blant annet når det gjelder kraftforsyningsberedskap og forebygging av skader fra flom og skred. NVE viser til at det har vært en positiv utvikling på områder hvor DSB er involvert i NVEs øvelser, og det øves generelt mer enn før. DSB og NVE har hatt et godt samarbeid om øvelser som omhandler forsyningssikkerhet for kraftbransjen, som for eksempel Øvelse Østlandet og Øvelse Lofoten. NVE mener likevel at DSB kunne ha initiert flere øvelser ettersom direktoratet er tilført mer ressurser de siste årene. NVE mener at DSB er god på øvelser i egen justislinje og for fylkesmenn, brann og redning, men at det ikke øves tilstrekkelig på å koordinere ulike myndigheter og på å forbedre rapporteringsrutinene.⁸⁷

Både NVE og POD peker på at etatene i for stor grad må ta ansvaret for læring på egen hånd. Etter NVEs oppfatning bør DSB innkalle sentrale aktører etter øvelser for å identifisere felles læringspunkter. DSB opplyser at de nå inviterer aktører som deltar

85) Møte med DSB 17. oktober 2013.

86) Møte med HRS 4. april 2014 og møte med POD 1. oktober 2013.

87) Møte med NVE 16. september 2013.

på øvelsene, til oppfølgingsmøter for å avklare læringspunkter og plassere ansvaret for oppfølging. For eksempel gjennomførte DSB i 2014 et oppfølgingsmøte etter flommen i 2013 for å vurdere graden av læring hos involverte offentlige myndigheter.

Fylkesmennene deltar i øvelser lokalt, regionalt og nasjonalt. Når det gjelder de nasjonale øvelsene, opplyser fire av fem fylkesmenn i intervju at de ikke opplever at arbeidet med læring etter øvelser er styrket etter 22. juli 2011. Embetene peker på at øvelser som læringsarena har klare begrensninger. Store nasjonale øvelser begrenser læringspotensialet for regionale og lokale aktører. Fylkesmennene peker på at nasjonale øvelser framstår som kostbare, komplekse og med et begrenset læringspotensial for flertallet av aktørene som deltar. Merverdien av å øve på tre forvaltningsnivåer er begrenset, fordi disse øvelsene blir for tekniske og kompliserte. Fylkesmanns-embetene peker på at det er behov for å lage øvelser som i større grad berører kommunene, og å øve der hendelser skjer.

DSB peker på at mye av arbeidet knyttet til læring etter hendelser og øvelser er konsentrert om nasjonalt nivå, ikke regionalt og lokalt nivå. Departementenes beredskapsansvar har fått stor oppmerksomhet, og det er tilført ressurser for å styrke krisehåndteringsevnen nasjonalt. Regionalt og lokalt – for eksempel hos fylkesmennene og i politidistriktene – er lite gjort for å styrke krisehåndteringsevnen, ifølge DSB. Det er kostbart for fylkesmennene å delta i en fullskalaøvelse, og det gir mindre effekt enn målrettede øvelser på regionalt nivå. Fylkesmennene skal med begrensede ressurser delta i planleggingen, og de skal involvere kommunene og legge til rette for at de kan delta. Embetene rekker derfor ofte ikke selv å få øvet egen krisehåndteringsevne, ifølge DSB.⁸⁸

4.3.2 DSBs arbeid med å sikre læring etter inntrufne hendelser

DSBs rolle er å ta ansvar for læring gjennom evalueringer og gjennom å identifisere læringspunkter fra de hendelsene som direktoratet involveres i, og som berører DSBs ansvarsområder. En forutsetning for å kunne lære fra hendelser er, ifølge DSB, at aktørene forstår at de er gjensidig avhengig av hverandre på tvers av sektorer. Systematisk læring fra hendelser på tvers av sektorer forutsetter at de involverte utveksler planverk, gjennomfører øvingsaktiviteter, analyserer funn og omsetter funnene i læring.⁸⁹

DSB har evaluert flere større hendelser de senere årene, jf. tabell 1 på neste side.

88) Møte med DSB 21. oktober 2014.

89) DSB, 2013 *NOU 2013:9 – Ett politi – rustet til å møte framtidens utfordringer – høringsuttalelse fra DSB*. Brev til Justis- og beredskapsdepartementet, 30. september 2013.

Tabell 1 Oversikt over større hendelser DSB har evaluert etter 22. juli 2011

År	DSBs evalueringsrapporter
2014	Brannene i Lærdal, Flatanger og Frøya vinteren 2014
2014	Evaluering av myndighetenes forebyggingsarbeid og håndtering av ekstremværet "Hilde" i november 2013
2013	Gress- og lyngbrannen på Vårilivarden – erfaringer og læringspunkter
2013	Angrepet på Valdresekspressen i Årdal november 2013
2013	Brannen i Gudvangatunnelen
2013	Flommen våren 2013
2013	Evaluering av samfunnets sårbarhet ved bortfall av elektronisk kommunikasjon. En samlet evaluering basert på flere hendelser som inntraff i 2011
2012	Evaluering av brannvesenets innsats på MS Nordlys
2012	Evaluering av krisehåndteringen etter hendelsene i Regjeringskvartalet og på Utøya 22. juli 2011, DSBs ansvarsområde
2012	Oppfølging etter flommen i juni 2011

Tabell 1 viser at DSB evaluerer hendelser som berører direktoratets ansvarsområde, som for eksempel branner, flommer og ekstremvær.

Fem av evalueringene er utført på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Dette gjelder evalueringene av flommene i 2011 og 2013, ekstremværet "Hilde" i 2013, bortfall av elektronisk kommunikasjon i 2011 og angrepet på Valdresekspressen i 2013. De fem andre evalueringene har DSB selv initiert med utgangspunkt i at hendelsene berører DSBs ansvarsområde.

En gjennomgang av DSBs evalueringsrapporter etter hendelser viser at flere forhold gjentar seg fra hendelse til hendelse. DSB viser i evalueringsrapporten etter flommen i 2013 til at flere anbefalinger fra flommen i 2011 ikke er fulgt opp.⁹⁰ Dette gjelder blant annet kartlegging av flom- og skredfare ved sidevassdrag, arealplanlegging, sikringstiltak og beredskap for trafikkhåndtering. DSB opplyser at det gikk relativt kort tid fra evalueringen av flommen i 2011 forelå, til ny flom i 2013 inntraff. Tidsaspektet er derfor ifølge rapporten noe av forklaringen for at enkelte forhold går igjen i evalueringene.

Tilsvarende framgår det av DSBs evaluering av ekstremværet "Hilde" i 2013 at anbefalinger etter tidligere lignende hendelser med ekstremvær ikke er fulgt opp.⁹¹ Dette gjelder særlig forhold knyttet til

- egenberedskap mot svikt i strømforsyningen
- informasjonsberedskapen ved svikt i teletjenester
- robustheten i strømforsyningen til mobilsambandet

Helsedirektoratet viser i intervju til at det store omfanget av hendelser kan ha bidratt til å svekke læringen etter hendelsene. Enkelte forhold går igjen fra en hendelse til en annen. Dette kan ifølge Helsedirektoratet tilsi at det er svakheter knyttet til den systematiske oppfølgingen av læring fra hendelser.

Ifølge DSB bidrar større hendelser som har inntruffet de siste årene, til å styrke beredskapsarbeidet på berørte områder. Læringen etter større hendelser er ifølge DSB god, selv om enkelte forhold går igjen fra hendelse til hendelse.

90) DSB, 2012 *Oppfølging etter flommen i juni 2011*, DSB-rapport, 14. mars 2012; DSB, 2013 *Evaluering av myndighetenes forebyggingsarbeid og håndtering av flommen i 2013*, DSB-rapport, 5. desember 2013.

91) DSB, 2014 *Evaluering av ekstremværet "Hilde" i november 2013*. DSB-rapport, 13. mars 2014.



Flom i Odda 2014. For å forebygge og redusere omfanget av skader etter flom er det viktig å lære av tidligere hendelser.

Foto: Marit Hommedal, NTB Scanpix

I høringsuttalelsen til 22. juli-kommisjonens rapport opplyser DSB at håndteringen av små og mellomstore hendelser viser at grunnberedskapen er god. Erfaringen med å håndtere ekstreme hendelser er imidlertid liten. Måten beredskapen i Norge er organisert på, med mange små enheter, kan ifølge DSB bidra til å gi utfordringer når det gjelder kapasiteten og muligheten for å vedlikeholde nødvendig kompetanse. Ulik geografisk organisering og en blanding av statlige, kommunale og private aktører bidrar til å skape utfordringer i kommunikasjonen mellom aktørene. Ansvarsprinsippet kan derfor ifølge DSB på mange måter utfordre samvirkeprinsippet ved håndtering av større hendelser. DSB har forsøkt å kompensere for de organisatoriske begrensningene ved å gjennomføre større og tverrsektorielle øvelser.⁹²

Ifølge DSB finnes det ikke en helhetlig oversikt over læringspunkter fra ulike hendelser. DSB har ingen oversikt over læringspunkter fra hendelser som for eksempel Politiets sikkerhetstjeneste, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Politidirektoratet har evaluert. Dette medfører ifølge DSB at læringen etter hendelser ikke blir helhetlig. DSB opplyser at det heller ikke finnes en oversikt over alle inntrufne hendelser. Manglende definisjon av begrepet hendelser gjør det vanskelig å utarbeide oversikt og statistikk, ifølge DSB. En annen utfordring er ifølge DSB at mye av arbeidet knyttet til læring etter hendelser og øvelser er konsentrert på nasjonalt nivå, ikke regionalt og lokalt nivå. DSB peker videre på at evalueringer gjennomføres forskjellig mellom øvelser og hendelser, og mellom de ulike aktørene.

92) DSB, 2012: *DSBs høringsuttalelse til NOU: 2012:14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Brev til Justis- og beredskapsdepartementet, 7. september 2012.

4.3.3 Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging av departementenes arbeid med øvelser og hendelser

Det er innhentet synspunkter fra Kulturdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Olje- og energidepartementet og Landbruks- og matdepartementet på omfang, kvalitet og læring fra øvelser i regi av Justis- og beredskapsdepartementet og DSB. 21 av til sammen 53 øvelser som de fire departementene deltok på i perioden 2011–2013, ble arrangert av Justis- og beredskapsdepartementet og DSB. Det samlede omfanget av øvelser som de fire departementene gjennomførte, økte fra 9 i 2011 til 21 i 2013.

De fire departementene opplyser at de i hovedsak er tilfreds med læringen etter nasjonale øvelser. Departementene peker på at erfaringer og planer for nasjonale øvelser er mer systematisert og tilgjengelige enn tidligere. Det er større oppmerksomhet rettet mot å evaluere øvelser og identifisere læringspunkter. Det er imidlertid også påpekt svakheter knyttet til kvaliteten på de nasjonale øvelsene.

Olje- og energidepartementet og Klima- og miljødepartementet deltok på til sammen 14 av 21 øvelser i regi av Justis- og beredskapsdepartementet og DSB i perioden 2011–2013.^{93,94} De to departementene mener at Justis- og beredskapsdepartementet og DSB ikke har bidratt nevneverdig til å øke kvaliteten på øvelsene, på grunn av at oppmerksomheten i for stor grad har vært rettet mot kvantitet. De peker videre på at mange øvelser ikke oppleves som relevante, fordi det fokuseres på det nasjonale og sektorovergripende. Dette bidrar til økt avstand og mindre relevans for den enkelte sektor, ifølge departementene.

Landbruks- og matdepartementet deltok på én øvelse og Kulturdepartementet på sju øvelser arrangert av Justis- og beredskapsdepartementet og DSB i perioden 2011–2013.⁹⁵ De to departementene oppgir at Justis- og beredskapsdepartementet har bidratt til å heve kvaliteten på øvelsene blant annet ved å ha en felles gjennomgang og evaluering av øvelsene med involverte parter i etterkant, noe som fører til mer systematisk læring og forbedring.

I Prop. 1 S (2014–2015) viser Justis- og beredskapsdepartementet til at departementene har rapportert om egen øvingsaktivitet i 2014. Rapporteringen viser at departementene har god oversikt over hvilke øvelser som er gjennomført de siste årene, og flere har egne øvelsesplaner. Departementet viser til at det gjennomføres evalueringer i stor grad i etterkant av øvelsene, men at det i liten grad beskrives hvordan evalueringene følges opp, eller hvorvidt departementene er tilfreds med læringselementet i øvelsene. Justis- og beredskapsdepartementet viser videre til at funn fra tilsyn med departementene understøtter at det kan øves bedre og mer målrettet. Tilsynene viser at flere departementer burde ha evaluert øvelsene sine mer systematisk, og at oppfølging og læring fra øvelser må forbedres. Det vises også til at de samme funnene går igjen i evalueringene fra mange av de nasjonale øvelsene.

Statens helsetilsyn viser i sin rapport til at Justis- og beredskapsdepartementet tar initiativ til evaluering etter hendelser, men at departementet i liten grad ser til at hendelsene følges opp på en systematisk måte, annet enn gjennom tilsynsaktiviteten overfor departementene ca. hvert fjerde år.⁹⁶ Justis- og beredskapsdepartementet viser i oppfølgingsplanen etter tilsynsrapporten fra Statens helsetilsyn til at flere tiltak er

93) Brev fra Olje- og energidepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2014.

94) Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2014.

95) Brev fra Landbruks- og matdepartementet til Riksrevisjonen 9. april 2014; brev fra Kulturdepartementet til Riksrevisjonen, 9. april 2014.

96) Statens helsetilsyn (2014) *Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Justis- og beredskapsdepartementet. Inkludert undersøkelser i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Politidirektoratet og to politidistrikter*, april 2014.

underveis eller allerede iverksatt for å imøtekomme vurderinger og anbefalinger fra Statens helsetilsyn.⁹⁷

Justis- og beredskapsdepartementet ser behov for å se nærmere på ressursbruken til øvelser i justissektoren. Mange aktører gjennomfører egne øvelser og forventer at andre deltar. Kapasiteten og ressursene er imidlertid begrenset. Det er derfor formålstjenlig å samkjøre øvelser og gi styringssignaler om dem gjennom etatsstyringen. I tillegg ønsker departementet å vurdere øvelsesaktiviteten fire år fram i tid for å sikre at de riktige øvingstemaene dekkes i øvelsene.

4.4 Ansvars- og rollefordelingen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og DSB i utøvelsen av samordningsrollen

Statens helsetilsyn viser i sin tilsynsrapport til at ansvarsdelingen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og DSB når det gjelder utøvelsen av samordningsrollen, i store trekk er slik at Justis- og beredskapsdepartementet samordner departementene, mens DSB samordner direktoratene og fylkesmennene (herunder kommunene). I tillegg ivaretar DSB deler av samordningsrollen på områder som øvelser, forsknings- og utviklingstiltak og internasjonalt samarbeid. DSB gjør videre analyser og utredninger som benyttes av departementet i samordningen av departementene. Statens helsetilsyn viser i rapporten til at det derfor ikke kan trekkes en klar grense mellom tiltak som utelukkende er departementets ansvar, og tiltak som hører inn under DSBs ansvar.

I henhold til Prop. 1 S (2013–2014) ivaretar DSB samordningsoppgaver som blant annet planverk, analyse, tilsyn med departementene og øvelser. Ifølge DSBs direktør tar DSB hånd om en stor del av de oppgavene som hører inn under Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle. DSBs direktør mener direktoratets dialog med departementet om utøvelsen av samordningsansvaret er mangelfull.

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at samordningsrollen tidligere i stor grad var innrettet mot å avdekke gråsoner mellom departementene på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Etter 22. juli 2011 har departementet gradvis inntatt en mer aktiv samordningsrolle i departementsfellesskapet. Departementet har derfor bygget opp egen krisehåndteringskapasitet (Krisestøtteenheten), etablert en analyseseksjon og tar et større ansvar for noen av samordningsoppgavene som DSB tidligere utførte. Justis- og beredskapsdepartementet viser i intervju i oktober 2014 til at ansvarsdelingen ikke er klar nok, og at hvilke samordningsoppgaver departementet skal ha og hvilke DSB skal ha, må avklares. Justis- og beredskapsdepartementet modifiserte denne uttalelsen i brev til Riksrevisjonen av 2. mars 2015.⁹⁸ Departementet viser for øvrig i brevet til at hvilke samordningsoppgaver departementet og DSB skal ha, er nedfelt i kgl.res. av 24. juni 2005 og kgl.res. 15. juni 2012. Ifølge departementet er dialogen med DSB om utøvelsen av samordningsrollen god.

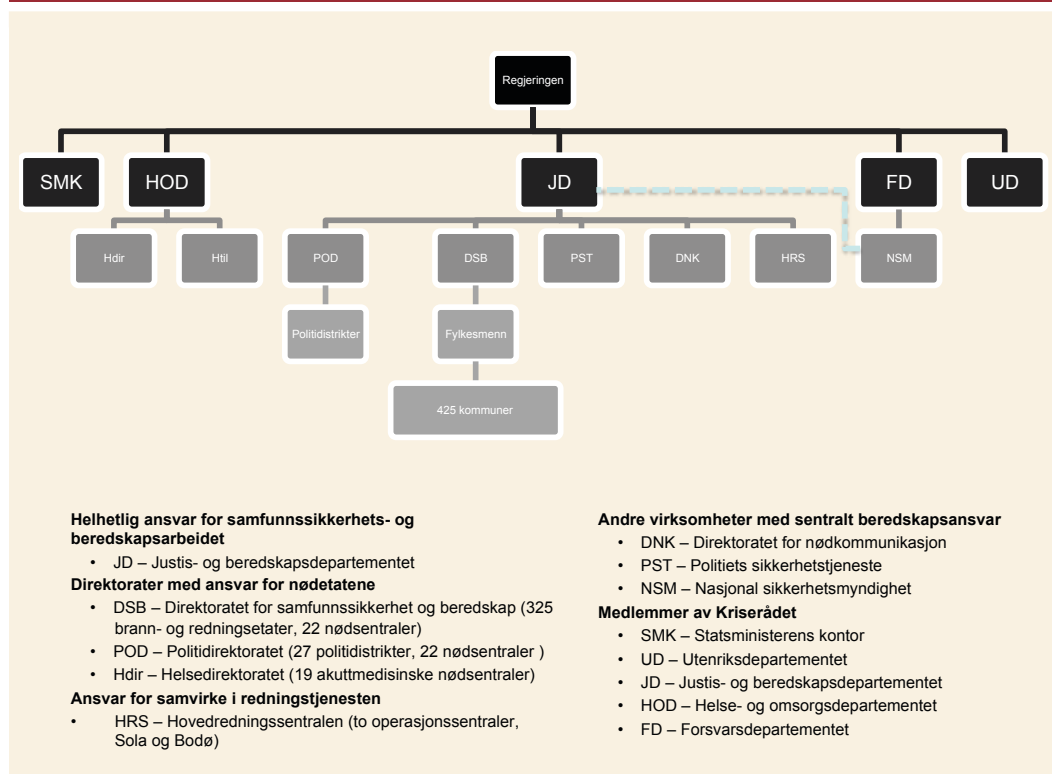
97) Justis- og beredskapsdepartementet, 2014 *Oppfølgingsplan etter tilsynet med Justis- og beredskapsdepartementet*. Brev til Helse- og omsorgsdepartementet 1. september 2014.

98) Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen, 2. mars 2015.

4.5 Justis- og beredskapsdepartementets samordning av underliggende virksomheter

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for hovedtyngden av de sivile rednings- og beredskapsressursene i Norge.⁹⁹ Departementet er etatsansvarlig for DSB, Politidirektoratet (POD), Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Hovedredningssentralen (HRS) og Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK).¹⁰⁰ I tillegg har Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) en faglig rapporteringslinje til Justis- og beredskapsdepartementet i sivile saker, men er administrativt underlagt Forsvarsdepartementet. En oversikt over sentrale beredskapsaktører er gjengitt i figur 4.

Figur 4 Sentrale aktører på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet



Kilde: Riksrevisjonen

Justis- og beredskapsdepartementets målsetting er å forbedre styringen og samhandlingen internt i departementet og mot underliggende og tilknyttede virksomheter.¹⁰¹ I Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet* vises det til at Justis- og beredskapsdepartementet vil vurdere hvordan samhandlingen på direktoratsnivå kan forsterkes. I rapporten fra Statens helsetilsyn står det at tilsynet ikke kan se at Justis- og beredskapsdepartementet har tatt initiativ for å styrke samhandlingen på direktoratsnivå.¹⁰²

DSB, HRS, Statens helsetilsyn og Helsedirektoratet viser til at det er utfordringer og uklarhet knyttet til ansvars- og rollefordelingen mellom underliggende etater i justis-sektoren.¹⁰³ Enkelte av disse utfordringene ble også påpekt i NOU 2006:6 *Når sikkerheten er viktigst*. Utvalget pekte på at NSM, DSB og PST burde styres på en mer koordinert måte og med en tydeligere ansvars- og rollefordeling. DSB opplever at den

99) Prop. 1 S (2014–2015) *Justis- og beredskapsdepartementet*.

100) Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*.

101) Meld. St. 21 (2012–2013) *Terrorberedskap*.

102) Statens helsetilsyns rapport ble oversendt Justis- og beredskapsdepartementet i april 2014, om lag ti måneder etter behandlingen av Meld. St. 21 (2012–2013), jf. Innst. S. nr. 425 (2012–2013).

103) Intervjuer med Politidirektoratet 1. oktober 2013, DSBs direktør 15. mai 2014, HRS 4. april 2014, Statens helsetilsyn og Helsedirektoratet 29. august 2014, Fylkesmannen i Nordland 18. juni 2014.

mangelfulle ansvars- og rollefordelingen mellom underliggende etater gir utfordringer på flere områder.¹⁰⁴

Ifølge tilsynsrapporten fra Statens helsetilsyn kan det være behov for å vurdere roller, ansvar og rutiner i forbindelse med nasjonal krisehåndtering i en større sammenheng. Helsetilsynet peker spesielt på behovet for å klargjøre forholdet mellom departements- og direktoratsnivået. Tilsynet oppfatter at det både i DSB og i POD er en viss usikkerhet med hensyn til i hvilken grad egne roller og oppgaver påvirkes av etableringen av et sivilt situasjonssenter med døgkontinuerlig bemanning i Justis- og beredskapsdepartementet. Ifølge Statens helsetilsyn synes det uklart hvilken rolle det sivile situasjonssenteret skal ha, særlig sett opp mot underlagte virksomheters ansvar og roller. I DSBs innspill til Justis- og beredskapsdepartementets oppfølgingsplan til Helse- og omsorgsdepartementet peker direktoratet på at det er nødvendig å oppnå en felles forståelse av roller og ansvar når de gjelder samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, og særlig under kriser.¹⁰⁵

Justis- og beredskapsdepartementet mener at ansvar og roller i nasjonale krisesituasjoner er tydelige mellom departementene og mellom nødetatene i førstelinjene lokalt.¹⁰⁶ Utfordringen er ifølge departementet samhandlingen mellom de ulike direktoratene i justissektoren og andre direktorater som involveres når hendelser inntrer. Departementet viser til egen oppfølgingsplan av 1. september 2014 etter tilsyn gjennomført av Statens helsetilsyn, der det framgår at departementet har nedsatt en arbeidsgruppe der Politidirektoratet og DSB deltar for å vurdere denne problemstillingen nærmere. Gruppen legger fram sin rapport innen 1. mai 2015.

104) Intervju med DSB 21. oktober 2014.

105) DSB, 2014: *DSBs innspill til oppfølgingsplan etter tilsynet med Justis- og beredskapsdepartementet*, vedlegg "Innspill til oppfølgingsplan". Brev til Justis- og beredskapsdepartementet 14. mai 2014.

106) Intervju med Justis- og beredskapsdepartementet 22. oktober 2014.

5 Justis- og beredskapsdepartementets etatsstyring

Justis- og beredskapsdepartementet skal fastsette overordnede mål, styringsparametere og krav til rapportering til DSB.¹⁰⁷ Det skal fokuseres på måloppnåelse og resultater, og resultatrapporteringen kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester samt effekter for brukere og samfunn.¹⁰⁸

Målene (delmål) for området står i Prop. 1 S (2013–2014):

- å forebygge utilsiktede og tilsiktede hendelser
- å sikre kritiske samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur
- å sikre samordnet beredskap og håndtering gjennom planverk, øvelser og tilsyn
- å framskaffe og bruke kunnskap om risiko, sårbarhet og effekt av tiltak

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at det er et mål for regjeringen å utvikle en forvaltning som er mer resultatorientert og har større gjennomføringskraft. Justis- og beredskapsdepartementet har i tråd med dette utformet fire nye mål for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap som vil gjelde fra 2015, jf. Prop. 1 S (2014–2015). Målene er:

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

5.1 Mål og styringsparametere i tildelingsbrevet til DSB

Tabell 2 viser omfanget av og nivåene på departementets styring av DSB gjennom tildelingsbrevene fra 2011 til og med 2014.

Tabell 2 Mål og styringsparametere i tildelingsbrevene for årene 2011–2014

	Antall delmål	Antall tiltaks- områder	Antall bruker- effekter	Antall styrings- parametere
2011	3	10	38	54
2012	3	13	38	67
2013	3	11	37	63
2014	4	0	0	30

Kilde: Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev til DSB

Tabellen viser at antall mål har vært stabilt i perioden fra 2011 til 2013, mens antall styringsparametere har variert noe. Strukturen på tildelingsbrevet for 2014 er endret betydelig. Tildelingsbrevet har blant annet færre styringsnivåer, tiltaksområder og brukereffekter med tilhørende mål er tatt ut, og antall styringsparametere er mer enn halvert.¹⁰⁹

Styringsparameterne i tildelingsbrevene fra 2011 til og med 2014 er analysert for å vurdere om det er knyttet resultatkrav eller aktivitetskrav til disse – dette for å vurdere

107) Jf. økonomireglementet, § 4 Grunnleggende styringsprinsipper og § 7 Tildeling av gitte bevilgninger til underliggende virksomheter.

108) Jf. økonomibestemmelsene, pkt. 1.5.1 Rapportering.

109) Intervju med DSBs direktør 15. mai 2014.

i hvilken grad styringen er basert på prinsippet om mål- og resultatstyring. Analysen framgår av tabell 3.

Tabell 3 Analyse av styringsparameterne i tildelingsbrevene

	Aktivitetskrav	Resultatkrav	Totalsum
2011	49	5	54
2012	65	2	67
2013	56	7	63
2014	29	1	30

Kilde: Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev til DSB

Tabell 3 viser at Justis- og beredskapsdepartementets styringsparametere i tildelingsbrevene fram til 2015 i liten grad er utformet som resultatkrav. Styringen er i stor grad basert på krav om gjennomføring av aktiviteter. Styringsparameterne i tildelingsbrevene sier i liten grad hvilke resultater Justis- og beredskapsdepartementet forventer at DSB skal oppnå; de forteller heller hvilke aktiviteter som skal gjennomføres. Ifølge Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) medfører en slik aktivitetsstyring at enkeltaktiviteter blir mål i seg selv, og det flytter oppmerksomheten bort fra mål- og resultatoppnåelse. En slik styring er, ifølge Difi, svært vanskelig å kombinere med effektiv ressursbruk.¹¹⁰

Faktaboks 3 Definisjon av styringsparametere

Styringsparametere beskriver direkte eller indirekte i hvilken grad virksomheten når sine mål i en gitt periode (eksempelvis et budsjettår). Styringsparametere kan være en kvantitativ størrelse eller resultatet av en kvalitativ vurdering. For hver styringsparameter må det velges en målemetode. For det enkelte styringsparameter kan det settes et konkret ambisjonsnivå for hvilke resultater som skal nås i den aktuelle perioden. Dette kalles gjerne et resultatmål.

Kilde: Direktoratet for økonomistyring, 2010 *Resultatmåling – Mål- og resultatstyring i staten*, Veileder 12/2010, 2. opplag

I Statens helsetilsyns tilsynsrapport vurderes mål- og resultatstyringssystemet i Justis- og beredskapsdepartementet å være svakt utviklet. Som eksempel viste Statens helse-tilsyn til målene som Justis- og beredskapsdepartementet har formulert for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i egen sektor. Disse målene bærer preg av å være visjonære eller teoretiske og kunne med fordel vært mer konkrete og målbare.

Både DSB og Justis- og beredskapsdepartementet mener at etatsstyringen har vært preget av aktivitetsstyring. DSBs fagavdelinger viser til at aktivitetsstyringen gjør det vanskelig for DSB å dokumentere resultater. Ledelsen i Justis- og beredskapsdepartementet har sammen med DSB de siste par årene jobbet med å stramme inn tildelingsbrevene. Det betyr at tildelingsbrevene ikke nødvendigvis må dekke alle fagområder i direktoratet, men at styringsparameterne skal dekke de områdene der det er mål om endring.

Departementet har utarbeidet nye styringsparametere i tildelingsbrevet for 2015 til DSB knyttet til de fire nye målene for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Prop. 1 S (2014–2015). I arbeidet med de nye målene i tildelingsbrevet har departementet gått bort fra en tilnærming der det utarbeides mål for en stor del av

110) Direktoratet for forvaltning og IKT (2013) *Evaluering av Politidirektoratet*, Rapport 2013:3.

virksomhetens ansvarsområde. Isteden etableres prioriterte endringsmål for områder der endringsbehovet vurderes som særlig viktig.¹¹¹

5.2 Justis- og beredskapsdepartementets styringsinformasjon

Alle virksomheter skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag.¹¹² Det betyr at Justis- og beredskapsdepartementet må sørge for at DSB i sin rapportering informerer om måloppnåelse og om ressursbruken er effektiv.

I DSBs årsrapport for 2013 rapporteres det på om styringsparametere i tildelingsbrevet er oppnådd eller ikke. Bare 9 av totalt 63 styringsparametere er markert med avvik. Seks av disse avvikene skyldes manglende avklaring eller oppdrag fra departementet ifølge årsrapporten.

Årsrapporten inneholder, i tillegg til rapporteringen på styringsparametere, en tilstandsvurdering av de ulike fagområdene. Det gis en tekstlig vurdering av måloppnåelsen i forhold til de enkelte delmålene og tiltaksområdene. Det gis også styringsinformasjon i form av nøkkeltall og statistikk på enkelte fagområder. Bruken av nøkkeltall og statistikk er imidlertid ikke koblet mot styringsparametere og mål i tildelingsbrevet.

Justis- og beredskapsdepartementet mener DSBs årsrapport har blitt bedre over tid. Departementet peker imidlertid på at årsrapporten ennå gir for lite informasjon om mål- og resultatoppnåelse utover at aktiviteter er gjennomført. Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet er tertialrapporten fra DSB forholdsvis knapp og avviksorientert, mens årsrapporten er svært omfattende. Departementet viser for øvrig til kravet i tildelingsbrevet for 2014 om at DSB innen utgangen av 2014 skal utarbeide oversikt over relevant statistikk og annen styringsinformasjon som gir opplysning om tilstands- og utviklingstrekk. Departementet er for øvrig i dialog med DSB om hvordan man kan utnytte tilgjengelig styringsinformasjon i arbeidet med å utforme nye og bedre styringsparametere til tildelingsbrevet. Departementet mener, basert på diskusjoner med DSB om dette, at direktoratet har styringsinformasjon som kunne vært utnyttet på en bedre måte.

Det stilles ikke eksplisitte krav om effektiv ressursbruk i tildelingsbrevet fra departementet. DSBs årsrapporter inneholder derfor heller ikke informasjon om ressursbruken i DSB som kan gi grunnlag for å vurdere om denne er effektiv. Justis- og beredskapsdepartementet mener det er DSBs direktør som har ansvar for at direktoratets ressursbruk er effektiv, jf. krav om dette i departementets *Hovedinstruks for økonomiforvaltningen og virksomhetsstyringen av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap*. Justis- og beredskapsdepartementet viser imidlertid til at departementet har et overordnet ansvar for at underlagte virksomheter bruker sine ressurser på en effektiv måte. Dette ansvaret kan ivaretas ved at det gis informasjon om ressursbruken i styringsdialogen og gjennom rapportering og eventuelle evalueringer.

Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet er ikke DSB blitt evaluert siden direktoratet ble opprettet. Departementet mener det på generelt grunnlag kan være hensiktsmessig å evaluere en virksomhet som har vært i funksjon i over ti år. Dels for å vurdere om direktoratet lever opp til forutsetningene som lå til grunn for at direktoratet ble opprettet, og dels gitt utfordringene på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet, som er i stadig utvikling og endring.

111) Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen, 2. mars 2015.

112) Jf. økonomireglementet, § 4 Grunnleggende styringsprinsipper.

5.3 Styringsdialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og DSB

I brev til Justis- og beredskapsdepartementet av 25. september 2012 om oppfølgingen av rapporten fra 22. juli-kommisjonen viser DSB til at oppgaven med å understøtte Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle er utfordrende, og at rollen ikke har blitt mindre krevende etter 22. juli 2011. DSB opplever at kontakten med Justis- og beredskapsdepartementet har et klart forbedringspotensial. DSB viser til at det generelt er vanskelig å få departementet i tale i saker der det er naturlig at det er en tettere dialog mellom Justis- og beredskapsdepartementet og DSB. Ifølge direktoratet er det krevende for DSB å fylle den rollen etaten skal ha i henhold til kgl.res. 24. juni 2005 og kgl.res. 15. juni 2012. DSBs rolle innebærer at direktoratet skal ha kontakt med mange aktører og bidra til samarbeid på mange arenaer. I brevet står det videre:

"Skal vi lykkes med dette, må våre signaler på etatsnivå være synkronisert med Justis- og beredskapsdepartementets signaler. Skal DSB kunne følge opp de mangler som påpekes i 22. juli-kommisjonens rapport, på en god måte, er det helt nødvendig at dialogen med Justis- og beredskapsdepartementet styrkes, slik at det er en felles forståelse for strategi og tiltak i det videre arbeidet med å bedre samfunnssikkerheten."

DSB viser i intervju til at styringsdialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og DSB fortsatt er mangelfull (per oktober 2014) og har et stort forbedringspotensial. Manglende samordning internt i departementet har gitt utfordringer for DSB og er tatt opp i styringsdialogen med departementet. DSB opplever fortsatt dialogen mellom avdelingene i departementet som krevende. Justis- og beredskapsdepartementet viser i den forbindelse til den vedtatte organisasjonsendringen i departementet og til arbeidet med utformingen av en egen strategi på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Ifølge departementet vil dette bidra til å tydeliggjøre samarbeidsformene også på etatsstyringsområdet.¹¹³

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at departementet etter hendelsene 22. juli 2011 har bygget opp kapasiteten og tatt et større ansvar for flere av samfunnssikkerhets- og beredskapsoppgavene som DSB tidligere utførte. Dette har vært en ønsket utvikling fra regjeringens side, som har redusert DSBs ansvar for å understøtte departementets samordningsrolle på enkelte områder. Etter departementets syn kan dette ha bidratt til at DSB opplever dialogen med departementet som mangelfull.

DSBs direktør opplever at Justis- og beredskapsdepartementet bruker for lang tid på å ta beslutninger og gi styringssignaler. Flere saker er tatt opp i brev med departementet, men de er ikke besvart til tross for gjentatte purringer. Konsekvensene av dette er ifølge DSB at fagavdelingene må vente svært lenge på nødvendige avklaringer, beslutninger og styringssignaler både i konkrete saker og i saker som er av strategisk betydning for DSB. Dette fører til manglende framdrift i direktoratets arbeid på flere områder. Utfordringen er, ifølge DSB, tatt opp i etatsstyringsmøte med departementet våren 2014. I brev til departementet høsten 2014 trekker DSB også fram saksbehandlingstiden som en generell risiko for måloppnåelse.¹¹⁴

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at det er mange grunner til at saksbehandlingstiden kan være lang. Det kan skyldes at sakene er komplekse, at de er til politisk behandling, eller at sakene omfattes av gradert informasjon som DSB ikke kan få innsyn i. Lang saksbehandlingstid i departementet kan også skyldes at sakene ikke er

113) Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen, 2. mars 2015.

114) DSB (2014) *DSBs risikovurderinger på overordnet nivå i 2014*. Brev fra DSB til Justis- og beredskapsdepartementet, 8. september 2014.

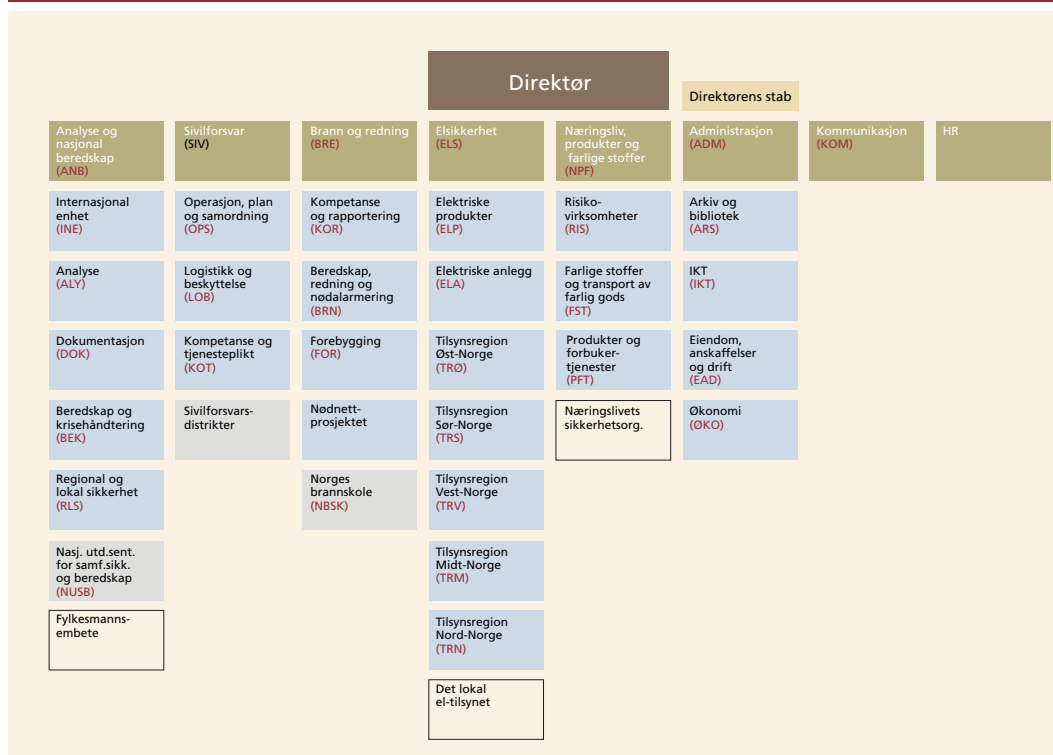
godt nok utredet fra DSBs side. Ifølge departementet kan lang saksbehandlingstid noen ganger skyldes at departementet prioriterer annerledes. Kapasiteten i departementet kan også være en årsak. Departementet påpeker i brev av 2. mars 2015 at DSB skal kunne forvente raske tilbakemeldinger på relevante saker, men departementet vil også understreke at DSB – på linje med øvrige underlagte virksomheter – må avvente nødvendige politiske avklaringer og styringssignaler når det er nødvendig. Departementet ser imidlertid at det kan kommunisere på en bedre måte til DSB om hvilke saker som venter på politisk eller administrativ avklaring, og hvilke saker departementet eventuelt ikke vil prioritere.

6 DSBs virksomhetsstyring

6.1 DSBs organisasjon

DSBs organisasjon består av åtte avdelinger og omfatter hovedkontoret i Tønsberg, tjue sivilforsvarsdistrikter og fem regionskontorer for eltilsyn. DSB utøver i tillegg opplæringsvirksomhet ved fem skoler: Norges brannskole, Sivilforsvarets tre beredskaps- og kompetansesentre og Nasjonalt utdanningssenter for samfunnssikkerhet og beredskap (NUSB). Figur 5 viser hvordan DSB er organisert.

Figur 5 DSBs organisasjonskart



Kilde: DSBs nettsider. De blå og grønne boksene er organiseringen ved hovedkontoret i DSB, med avdelinger og enheter. De grå og beige boksene er DSBs organisasjon utenfor hovedkontoret.

DSB hadde 612 årsverk ved utgangen av 2013. Om lag halvparten av disse befinner seg på hovedkontoret i Tønsberg.

6.2 DSBs ledelse og styringsstruktur

Ved opprettelsen av DSB var Justis- og beredskapsdepartementet opptatt av at direktoratet skulle fornye, styrke og samle samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet gjennom effektiv organisering og ressursanvendelse, tydelige virksomhetsmål og målstyrt resultatoppfølging.¹¹⁵ Departementet var opptatt av å få på plass en velfungerende organisasjon med effektiv ressursbruk, og å realisere synergieffekter av sammenslåingen av de tidligere direktoratene og utførelse av fagoppgaver på sentralt,

115) Justis- og politidepartementet, *Statsbudsjettet 2004 – Kap. 451/3451 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap – Tildeling av bevilgning*. Tildelingsbrev fra departementet datert 8. januar 2004.

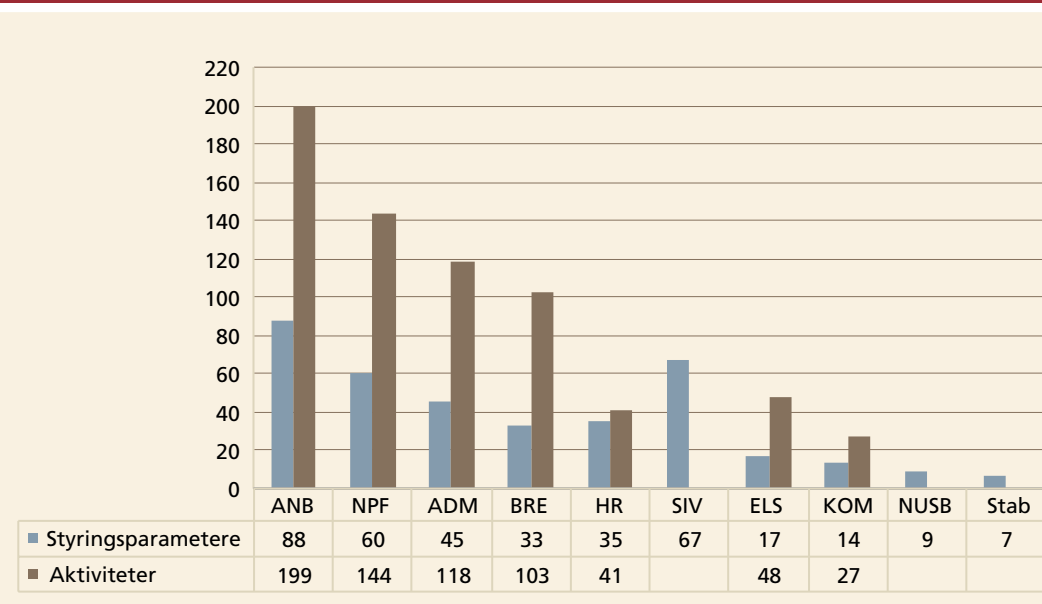
regionalt og lokalt nivå. DSB ble gitt relativt vide fullmakter, blant annet til å påpeke feil og svakheter i andre virksomheters beredskapsarbeid.¹¹⁶

Direktør for DSB er virksomhetens leder og har ansvar for valg av strategier, virkemidler og organisatorisk utvikling som anses nødvendig for å realisere krav og føringer som er stilt til virksomheten.¹¹⁷

DSBs virksomhetsstyring bygger på de føringene som Justis- og beredskapsdepartementet gir gjennom tildelingsbrev, instruks for økonomiforvaltning og virksomhetsstyring, og andre styringsdokumenter.¹¹⁸ Overordnede føringer fra Justis- og beredskapsdepartementet er operasjonalisert i DSBs strategiske plan for perioden 2013–2017 og i avdelingenes virksomhetsplaner.

Virksomhetsplanene er sentrale styringsverktøy i DSB.¹¹⁹ Virksomhetsplanene ble for første gang utformet på en enhetlig måte for alle avdelinger i 2014.¹²⁰ Virksomhetsplanene skal bidra til å sikre måloppnåelse og skal legge til rette for en mer systematisk og helhetlig vurdering av resultater og effekter innenfor direktoratets ansvarsområde. Virksomhetsplanene skal videre sikre at avdelingenes aktiviteter, prioriteringer og ressursbruk underbygger målene som er gitt for DSB. Mål fra tildelingsbrevet og fra DSBs strategiske plan gjengis, i tillegg er det utformet styringsparametere og aktiviteter koblet til relevante interne mål og mål fra tildelingsbrevet. I de ulike fagavdelingene har de respektive enhetene et aktivitetsfokus mens avdelingsledelsen har fokus på oppnåelse av de ulike styringsparametere. Figur 6 viser antallet styringsparametere og aktiviteter i avdelingenes virksomhetsplaner. Figuren viser at enkelte avdelinger i stor grad er aktivitetsstyrt.

Figur 6 Antall styringsparametere og aktiviteter i DSBs avdelingsvise virksomhetsplaner for 2014



Kilde: DSBs virksomhetsplaner for avdelingene for 2014

Forkortelsene refererer til følgende avdelinger: SIV – Sivilforsvaret, ADM – administrasjon, ANB – analyse og nasjonal beredskap, NBSK – Norges brannskole, ELS – elsikkerhet, NPF – næringsliv, produkter og farlige stoffer, BRE – Brann og redning, KOM – kommunikasjon, HR – personal, NUSB – Nasjonalt utdanningscenter for samfunnssikkerhet og beredskap, STAB – direktørens stab.

116) Jf. kgl.res. 24. juni 2005 om DSBs generelle koordineringsansvar og ansvaret for koordinering av tilsyn med aktiviteter, objekter og virksomhet med potensial for store ulykker.

117) Hovedinstruks for økonomiforvaltningen og virksomhetsstyringen av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Fastsett av Justis- og beredskapsdepartementet med virkning fra 4. januar 2014.

118) Hovedinstruks for økonomiforvaltningen og virksomhetsstyringen av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Fastsett av Justis- og beredskapsdepartementet med virkning fra 4. januar 2014.

119) DSB, 2014 *Avdelingsvise virksomhetsplaner for 2014*. Virksomhetsplaner fra direktoratets ti avdelinger.

120) DSB (2014) *DSBs risikovurderinger på overordnet nivå i 2014*. Brev fra DSB til Justis- og beredskapsdepartementet, 8. september 2014.

Gjennomgangen av virksomhetsplanene viser at de inneholder et betydelig antall styringsparametere og aktiviteter. Virksomhetsplanene inneholder til sammen 375 styringsparametere, som understøttes av totalt 680 aktiviteter. Hver styringsparameter har én eller flere aktiviteter knyttet til seg. Gjennomgangen viser videre at flertallet av styringsparameterne er aktiviteter som skal gjennomføres.

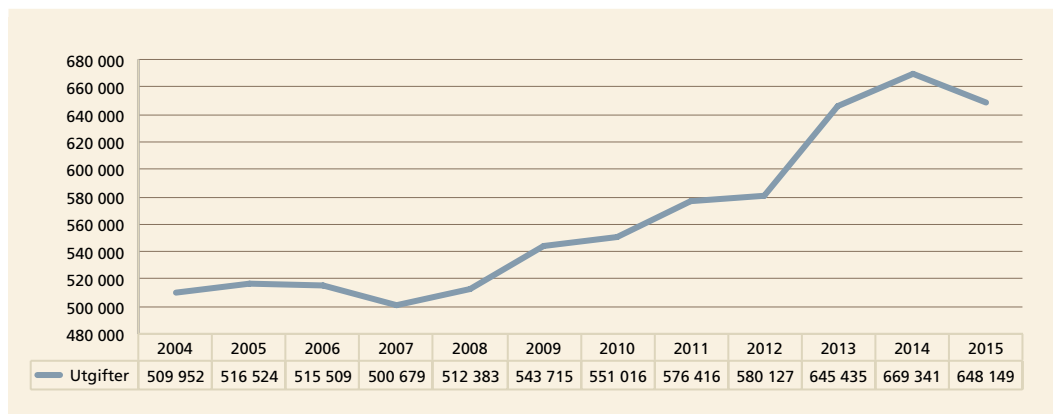
DSB opplever at virksomhetsstyringen i for stor grad er preget av aktivitetsstyring. DSBs direktør peker på at fagavdelingene må forholde seg til for mange interne styringsparametere og aktiviteter som kommer i tillegg til styringsparametere i tildelingsbrevet fra departementet. DSBs direktør viser videre til at det er vanskelig å finne gode mål på samfunnssikkerhetsområdet. Direktoratet vil derfor satse mer på kunnskapsproduksjon for å ha et bedre grunnlag for å løse oppgavene formåls effektivt (gjøre de riktige tingene) i tiden framover.

Justis- og beredskapsdepartementet er kjent med at DSBs virksomhetsstyring er aktivitetsbasert. Departementet viser til at DSB har etablert nye styringssystemer (LOS) som kan bidra til å forbedre styringen.

6.3 DSBs ressursbruk

DSBs budsjetterte utgifter har siden opprettelsen i 2003 hatt en økning på om lag 27 prosent, jf. figur 7.

Figur 7 Saldert budsjett for DSB 2004–2015, utgifter over kapittel 451 (i tusen kroner)



Kilde: Statsbudsjettet 2004–2015 (Blå bok). Utgiftsposter over kapittel 451 i statsbudsjettet

Figur 7 viser at DSB har hatt en meget sterk budsjettøkning etter 2007.¹²¹ Dette skyldes blant annet tilførte ressurser til Sivilforsvaret og ekstraordinære bevilgninger etter 22. juli 2011.¹²² DSB fikk blant annet i 2013 en ekstraordinær og varig økning i driftsrammen på 45 mill. kroner for å styrke arbeidet på ansvarsområdene øvelser, tilsyn med departementene, nasjonale planverk og kjemikalier. Tilleggsbevilgningen er utgiftsført hovedsakelig i 2013 og 2014.¹²³

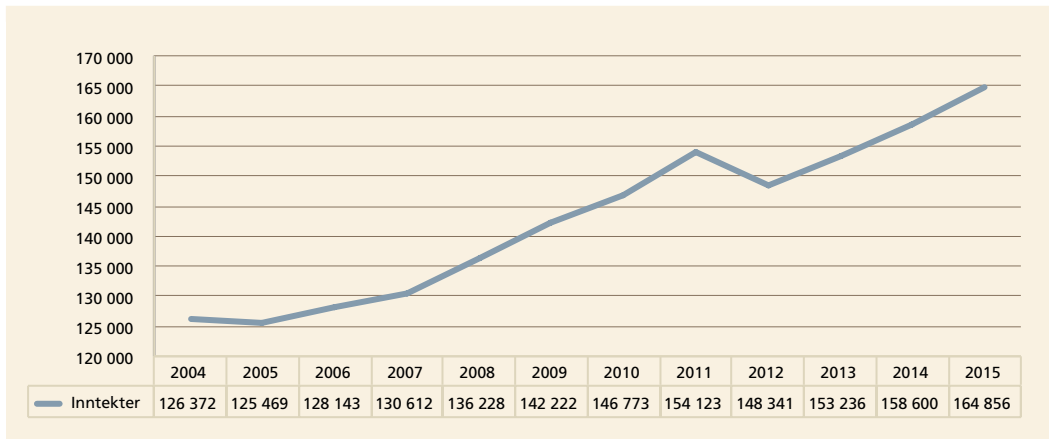
121) Årlig lønns- og priskompensasjon er inkludert i tallene.

122) DSBs årsrapporter til Justis- og beredskapsdepartementet for årene 2011–2013.

123) DSB, 2014: *DSBs årsrapport for 2013*. Rapportering til Justis- og beredskapsdepartementet, 31. januar 2014.

DSBs inntekter har i perioden 2004 til 2015 økt med om lag 30 prosent, jf. figur 8.

Figur 8 Saldert budsjett for DSB 2004–2015, inntekter over kapittel 3451 (i tusen kroner)



Figur 8 gir en oversikt over DSBs totale inntekter i perioden 2004–2015. Inntekter genereres hovedsakelig fra tilsyn (gebyrer og avgifter) og fra skole- og kursvirksomhet. Gebyrer utgjør om lag 85 prosent av DSBs inntekter i perioden 2012–2015. Gebyrinntektene disponeres ikke av DSB, men går direkte til Finansdepartementet. Det stilles årlige inntektskrav gjennom fastsettelse av Post 01 Gebyrer i kapittel 3451 i Justis- og beredskapsdepartementets budsjettproposisjon.

Fordelingen av midlene internt i DSB skjer gjennom disponeringsskriv, etter forutgående budsjettprosess med budsjettdiskusjoner og styringsdialogmøter med alle avdelinger i DSB. DSBs direktør utsteder disponeringsskrivene til virksomhetens avdelinger på grunnlag av tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet.¹²⁴ Disponeringsskrivet fastsetter tildelt bevilgning, ramme for antall årsverk, ansvar og myndighet (budsjettdisponeringsmyndighet), resultatansvar, krav om rapportering, budsjettmessige og administrative fullmakter og andre forhold som direktøren ønsker å fokusere på.¹²⁵

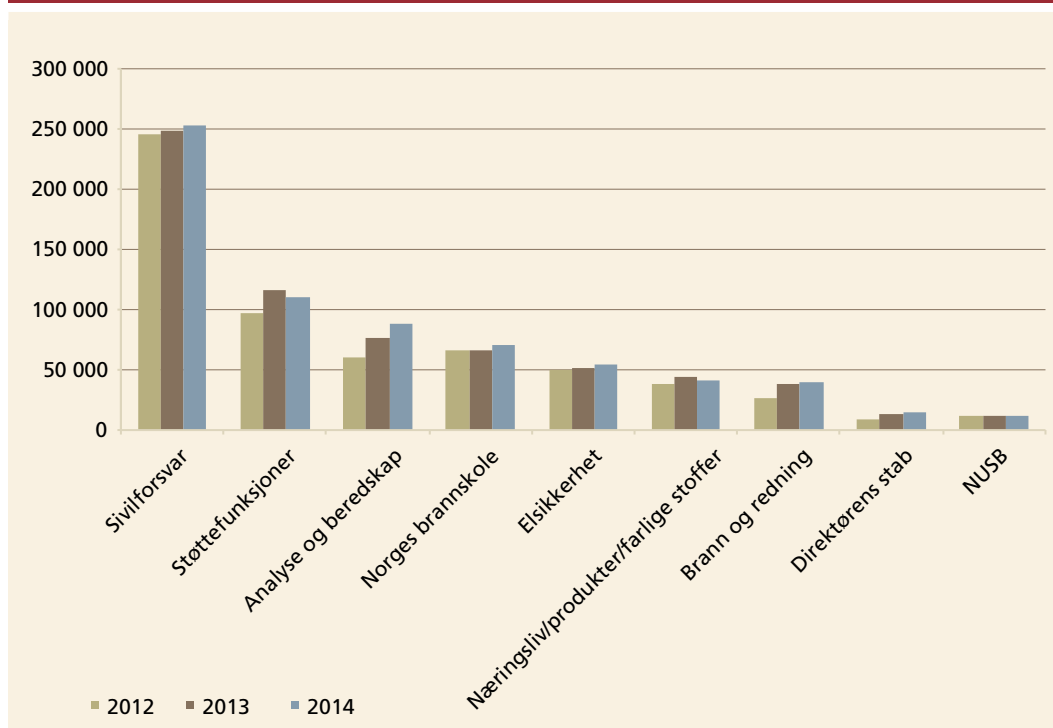
Fordelingen av budsjettrammen mellom DSBs avdelinger framgår av figur 9. Figuren viser at Sivilforsvaret utgjør den største budsjettposten med et sted mellom 35 og 38 prosent i perioden 2012–2014.¹²⁶

124) Justis- og politidepartementet (2005), *Hovedinstruks for økonomiforvaltningen i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap*. Fastsett av Justis- og politidepartementet med virkning fra 1. januar 2005.

125) DSB (2008), *Intern økonomiinstruks – Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap*. Fastsett av DSBs direktør med virkning fra 1. juni 2008.

126) Tallene for Sivilforsvaret inkluderer driftskostnader samt øremerkede investeringer i materiell som følger av St.meld. nr. 22 (2007–2008) *Samfunnssikkerhet* og de investeringsbehov som der er beskrevet som del av omstillingen av Sivilforsvaret.

Figur 9 Budsjetterte driftsutgifter for DSBs avdelinger for årene 2012–2014 (i tusen kroner)



Kilde: DSB, disponeringsskriv til avdelingene, 2012–2014

Verdien "Støttefunksjoner" består av budsjetterte driftsutgifter til avdelingene personal, kommunikasjon og administrasjon. Enkelte poster er ikke tatt med i grunnlagtallene, som for eksempel tilskudd til private.

6.4 DSBs styringsinformasjon

DSB har i 2013 innført et ledelses- og styringssystem (LOS) for virksomhetsstyring som i tillegg til oppfølging av mål, styringsparametere og hovedaktiviteter ivaretar virksomhetens behov for intern økonomistyring.¹²⁷ LOS brukes fortløpende som styringsverktøy i virksomhets- og økonomistyringen og som grunnlag for utformingen av direktoratets tertialrapporter og årsrapport til departementet. DSB viser til at det eksisterer et potensiale i styringsverktøyet for å forenkle og forbedre virksomhetsstyringen ytterligere.

DSB har gjennomført utredninger av enkelte av fagområder, blant annet Brannstudien¹²⁸, Kjemikaliestudien¹²⁹ og Sivilforsvarsstudien¹³⁰. I utredningene er fagområdene gjennomgått med hensyn til blant annet utnyttelse av tilgjengelige ressurser og kapasiteter, endringsbehov og framtidige utfordringer. DSB viser til at utredningene gir et godt grunnlag for å styre disse områdene.

En gjennomgang av disponeringsskrivene viser at det ikke stilles krav om å måle ressursbruken knyttet til de ulike oppgavene. Det stilles kun krav om at mål og resultater skal oppnås innenfor tildelte budsjettammer.

127) DSB 2014, *DSBs årsrapport for 2013*. Rapport til Justis- og beredskapsdepartementet, 31. januar 2014.

128) DSB, 2013: *Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk*. Rapport utgitt av DSB, 2. desember 2013.

129) DSB, 2012: *DSBs forvaltning av kjemikalieområdet*. Studie utført av Invida på vegne av DSB, 13. januar 2012.

130) DSB, 2007: *Forsterkning, beskyttelse og samvirke – Sivilforsvarsstudien 2007*. DSB-rapport.

DSB har oversikt over ressursbruken på avdelingsnivå, men har i mindre grad kunnskap om tids- og ressursbruken til funksjoner som går på tvers av virksomheten, for eksempel tilsyn, saksbehandling, lovarbeid og informasjonsarbeid. DSBs fagavdelinger viser til at det i liten grad stilles interne krav om effektiv ressursbruk, og at ressursdisponeringen i liten grad er basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger. DSBs direktør sa seg i stor grad enig med uttalelsene fra fagavdelingene når det gjelder oppmerksomhet om og krav til effektiv ressursbruk. Ifølge DSB har direktoratet på bakgrunn av det ovennevnte ikke i tilstrekkelig grad mulighet til å analysere interne arbeidsprosesser og sikre effektivitet i oppgaveløsningen. DSBs direktør viser til at det er tilgjengelige systemer i virksomheten som kan brukes for å vurdere ressursbruken, men at systemene i liten grad brukes til dette formålet.

DSB viser i årsrapporten for 2013 til at det er innført intern månedlig økonomi-rapportering for å sørge for hyppig informasjon til ledelsen om endringer i den økonomiske situasjonen. Rapporteringen er et ledd i arbeidet med å opprettholde en stram budsjettstyring. Det har ifølge DSBs direktør også vært diskutert å innføre registrering av tidsbruk, i form av timeregistrering på enkeltoppgaver, men DSB har kommet til at dette ikke har vært nødvendig. Innføring av en form for grov tidsregistrering blir ifølge DSBs direktør vurdert i forbindelse med videreutviklingen av DSBs mål- og resultatstyring.

Resultater av tilleggsbevilgningen i 2013 på 45 mill. kroner

DSB fikk i 2013 ekstraordinær økning i driftsrammen på 45 mill. kroner. Justis- og beredskapsdepartementet stilte krav om særskilt rapportering på hva tilleggsbevilgningen ble benyttet til. DSB har gjennom tertialrapporter og årsrapporten for 2013 rapportert om bruken av midlene. Foreløpige resultater av tilleggsbevilgningen i 2013 er gjengitt i DSBs årsrapport for 2013.¹³¹ Tilleggsbevilgningen har ifølge årsrapporten bidratt til 27 nye årsverk i direktoratet og til å styrke arbeidet innenfor ansvarsområdene nasjonale planverk, tilsyn med departementene, øvelser og kjemikalier.

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at det er gitt føringer med hensyn til hvilke områder de økte midlene skulle benyttes til. Om midlene har gitt ønskede resultater, er ifølge Justis- og beredskapsdepartementet ennå for tidlig å si. Departementet vil følge opp denne problemstillingen i den videre styringsdialogen med direktoratet.¹³²

6.5 DSBs interne prioriteringer

Det følger av Justis- og beredskapsdepartementets instruks for DSBs økonomiforvaltning av 2005 at DSBs direktør har ansvar for å gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og innenfor Justis- og beredskapsdepartementets fastsatte mål og prioriteringer.¹³³ Direktøren har videre ansvar for å fastsette mål og resultatkrav og prioritere med ettårig og flerårig perspektiv.

I tildelingsbrevene for perioden 2005–2010 peker Justis- og beredskapsdepartementet på den frihet som virksomheten har gjennom budsjettfullmaktene til å disponere eller prioritere om innenfor den tildelte budsjettrammen. Departementet viser til at disse mulighetene må utnyttes maksimalt. Dersom virksomheten ikke kan finne dekning for utgiftene ved å utnytte disse budsjettfullmaktene, må virksomheten vurdere å redusere

131) DSB rapporterte et mindreforbruk på totalt 16,9 mill. kroner i årsrapporten for 2013. Om lag 7–8 mill. kroner av dette er fra tilleggsbevilgningen i henhold til årsrapporten. Mindreforbruket forklares med forsinkelser i ansettelsene av 27 nye årsverk etter rammeøkningen.

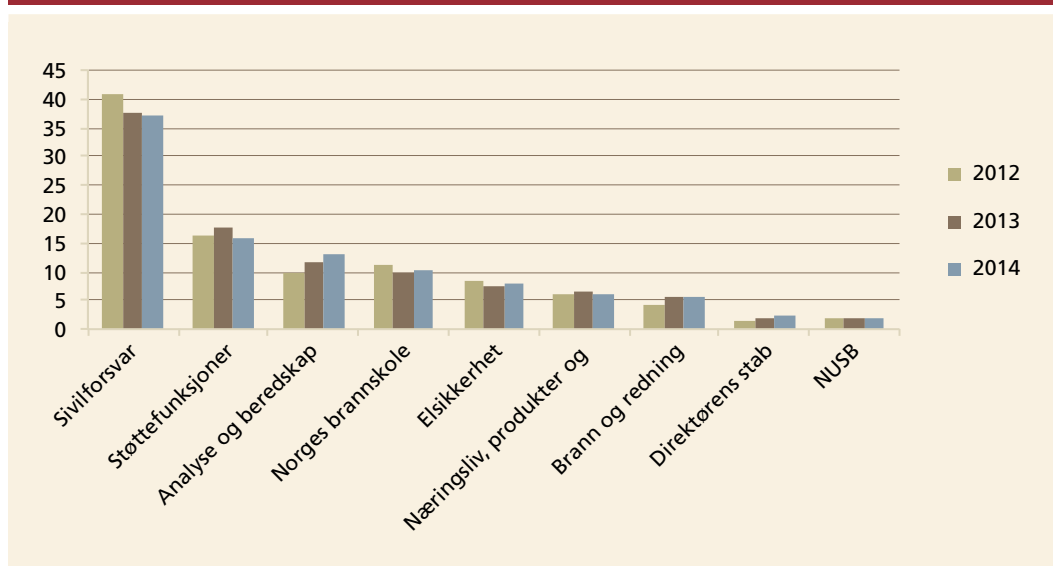
132) Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen, 2. mars 2015.

133) Justis- og politidepartementet (2005) *Hovedinstruks for økonomiforvaltningen i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap*. Fastsett av Justis- og politidepartementet med virkning fra 1. januar 2005.

den planlagte aktiviteten. Det står videre i tildelingsbrevene at dersom det oppstår vesentlige endringer i de forutsetningene som er lagt til grunn for virksomheten i løpet av året, og dette vil kreve større omprioriteringer, bør det være en dialog mellom virksomheten og departementet før eventuelle tiltak og beslutninger fattes.

DSBs direktør viser til at han fra opprettelsen av har vært opptatt av å videreføre hver enkelt avdelings relative andel av tilgjengelig budsjett. Dette innebærer at den andelen av budsjettet som eksempelvis Sivilforsvaret hadde ved opprettelsen av direktoratet i 2004, er opprettholdt over tid, selv om årlige satsinger og prioriteringer i noen grad har ført til omprioriteringer mellom avdelingene over tid. Fordelingen av interne budsjettmidler for årene 2012–2014 framgår av figur 10.

Figur 10 Budsjetterte utgiftsrammer for DSBs avdelinger for årene 2012–2014 (prosent av total budsjettamme)



Kilde: DSBs disponeringsskriv til avdelingene, 2012–2014. Støttefunksjoner består av budsjetter for de tre avdelingene personal, kommunikasjon og administrasjon. Enkelte poster er ikke tatt med i grunnlagstallene, som for eksempel tilskudd til private. NUSB – Nasjonalt utdanningssenter for samfunnsikkerhet og beredskap.

DSBs direktør viser til at handlingsrommet for omprioriteringer i realiteten begrenser seg til en årlig avsetning på om lag to prosent av direktoratets budsjett (20–30 mill. kroner) til egne prioriteringer. Handlingsrommet er ifølge DSBs direktør påvirket av organisasjonens egenart. Fagavdelingenes ansvarsområder er forskjellige og krever spesiell kompetanse. Det innebærer at kompetansen i én avdeling ikke er direkte overførbart til en annen. Dette har ført til at avdelingene er rendyrket med hensyn til fag, og at disponible ressurser, årsverk og disponeringsskriv har vært relativt uendret over tid.

DSBs direktør framhever at de politiske føringene fra departementet bestemmer hva som prioriteres, og at handlingsrommet for prioriteringer er begrenset. DSBs direktør peker videre på at direktoratet ikke har fullmakt til å endre fagavdelingenes rammer vesentlig. DSBs direktør mener at slike prioriteringer må avklares med Justis- og beredskapsdepartementet. DSB opplever dessuten at det er hensiktsmessig at fagavdelingene prioriterer internt i egen avdeling, ettersom avdelingene har nødvendig fagkunnskap til å gjøre de riktige prioriteringene. Flere av fagavdelingene viser imidlertid i intervju til at handlingsrommet for å omprioritere i avdelingene er begrenset. Ett eksempel er eltilsynsområdet, hvor det foreligger inntektskrav som bestemmer hvor mange tilsyn som skal gjennomføres årlig. Dette gjør det vanskelig å omprioritere ressurser og endre tilsynspraksis.

Justis- og beredskapsdepartementet mener at DSBs direktør har ansvar for å prioritere innenfor de ressursmessige rammer som stilles til disposisjon.¹³⁴ Dersom det er behov for større omprioriteringer, skal dette klareres med departementet, men generelt har ledelsen i DSB et større handlingsrom enn det gis inntrykk av, ifølge Justis- og beredskapsdepartementet. Etter departementets vurdering burde DSB i større grad ha prioritert mellom avdelingene, ut fra en faglig vurdering av hvilke områder og mål som DSB vurderer som mest vesentlige.

6.5.1 Risikostyring som grunnlag for prioriteringer

I henhold til Finansdepartementets *Veileder i etatsstyring* er risikovurderinger et verktøy for prioritering og vil kunne være til hjelp for departementet når det skal bestemme hvor styringsoppmerksomheten skal rettes.¹³⁵ Det vises videre til at risikovurderingene til underliggende virksomheter vil være sentrale, og at det er viktig at departementet blir informert om status for og virkning av risikoreduserende tiltak.

I tildelingsbrevene til DSB fra Justis- og beredskapsdepartementet stilles det krav om at direktoratet skal gjennomføre risikovurderinger på overordnet nivå. Direktoratets risikovurderinger skal relateres til mål- og resultatkrav for virksomheten. Det vises videre til at der hvor det vurderes å være høy risiko, skal risikoreduserende tiltak iverksettes innenfor virksomhetens fullmakter. Det skal også vurderes om resterende risiko er akseptabel.

DSBs overordnede risikovurderinger sendes årlig per brev til departementet. En gjennomgang av rapporterte risikovurderinger fra årene 2010–2013 viser at direktoratet peker på risikoområder i rapporteringen.¹³⁶ Rangering av risiko eller identifisering av risikoreduserende tiltak framgår ikke av rapporteringen. Det framgår også at flere risikoområder går igjen fra år til år. Det vises ikke til at iverksatte tiltak har effekt, eller hvordan risiko har utviklet seg over tid.

DSB viser til at risikostyringen tidligere ble utført på overordnet nivå (direktørgruppen) og opp mot krav i tildelingsbrevet fra departementet. I 2014 har DSB innført et nytt system for helhetlig risikostyring i virksomheten.¹³⁷

De overordnede risikovurderingene for 2014 som ble oversendt Justis- og beredskapsdepartementet i september s.å., er noe endret fra tidligere år.¹³⁸ Det vises til at de overordnede risikovurderingene nå er uttrykk for en helhetlig gjennomgang av risikoområder på avdelingsnivå i direktoratet. Tre områder trekkes fram som særskilt utfordrende for DSBs måloppnåelse:

- 1 rekruttering av ingeniører med kompetanse innen maskin og elektrofag
- 2 manglende inndekning av investeringsetterslep i Sivilforsvaret
- 3 begrensede ressurser og kompetanse innenfor samfunnssikkerhet og beredskap hos kommunene og fylkesmennene

134) Justis- og beredskapsdepartementet 2014 *Hovedinstruks for økonomiforvaltningen og virksomhetsstyringen av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap*.

135) Finansdepartementet (2011) *Veileder i etatsstyring*. Veileder utgitt av Finansdepartementet, november 2011.

136) DSB (2010) *Overordnede risikovurderinger DSB – halvårsrapportering 2010*. Brev fra DSB til Justis- og politidepartementet, 26. august 2010; DSB (2012) *Overordnede risikovurderinger DSB – tildelingsbrevet 2012*. Brev fra DSB til Justis- og beredskapsdepartementet, 19. april 2012; DSB (2013) *DM 10. juni 2013 – Overordnede risikovurderinger av tildelingsbrevet 2013*. Internt notat til direktørmøtet, 12. juni 2013.

137) Møte med DSB 9. april 2014.

138) DSB (2014) *DSBs risikovurderinger på overordnet nivå i 2014*. Brev fra DSB til Justis- og beredskapsdepartementet, 8. september 2014.

Nytt av 2014 er at de overordnede risikovurderingene gjengir hvilke tiltak DSB har iverksatt og planlegger å iverksette for å redusere risiko på disse områdene.

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at DSBs risikovurderinger er utarbeidet på et overordnet nivå, og preges mer av å være en gjennomgang av viktige satsingsområder enn å være et resultat av en helhetlig risikostyring i direktoratet. Departementet viser til at DSB nå har innført et helhetlig system for risikostyring, og at dette er forventet å føre til forbedringer i DSBs risikostyring.

6.6 DSBs interne koordinering

DSB viser til at noe av tanken bak opprettelsen av direktoratet var å samle sentrale beredskapsfaglige områder som sivilforsvar, brann og rednings, samt forebyggende områder som elsikkerhet, brannsikkerhet og industri- og næringslivstrygghet. Å skape synergieffekter mellom disse områdene var et viktig mål. Ifølge DSB ble organisering som virkemiddel forsøkt brukt etter opprettelsen av direktoratet for å få til bedre samhandling mellom fagmiljøene. Blant annet ble fagområdene forebyggende elsikkerhet, forebyggende samfunnsoppgaver og brannsikkerhet samt dokumentasjon og tilsyn samlet i én avdeling. Likeledes ble brann, redning og sivilforsvar samlet i en annen avdeling.

Det ble gjennomført en omorganisering av virksomheten i 2012. I et notat til DSBs ledelse i mai 2011 vises det til at noe av bakgrunnen for omorganiseringen var en erkjennelse av at koordinering og samarbeid internt ikke fungerte godt nok.¹³⁹ Det vises i notatet til at en medarbeiderundersøkelse som ble gjennomført i 2011, tydelig viste at DSB hadde behov for å samordne seg bedre overfor målgruppene. Kun tre av ti ansatte i DSB opplevde at den interne samordningen skjedde på en god måte. Ifølge DSB var erfaringene fra sammenslåingen av fagområdene elsikkerhet og forebyggende samfunnsoppgaver og brannsikkerhet i en avdeling og sammenslåingen av brann, redning og sivilforsvar i en tilsvarende avdeling at avdelingene ble for store, og at de enkelte fagmiljøene ble mindre synlige og tydelige utad. Etter omorganiseringen er fagområdene nå organisert i tre egne fagavdelinger.

DSB gir uttrykk for at omorganiseringen har bidratt til et bedre samarbeid på tvers i virksomheten. Omorganiseringen har også bidratt til bedre samordning internt når det gjelder styringen av fylkesmennene. Fylkesmennene som er intervjuet i undersøkelsen, understøtter dette. Ifølge DSB har omorganiseringen gitt positive effekter med hensyn til både tydelighet og synlighet utad overfor fagmiljøet. DSB viser samtidig til at intern koordinering ikke er nødvendig på alle områder, og at mangel på intern koordinering ikke nødvendigvis er noe som truer DSBs måloppnåelse generelt.

Brannstudien peker på at fagområdene brann- og elsikkerhet kan samordnes bedre når det gjelder forebyggende arbeid og informasjon til publikum.¹⁴⁰ Årsaken til opp mot 20 prosent av alle brannene som oppstår, har sammenheng med elektriske installasjoner i bygg og tilsvarende 20 prosent har sammenheng med elektrisk utstyr/bruk av elektrisk utstyr.¹⁴¹ Norsk brannvernforening og Infratek Elsikkerhet AS viser i intervju til at sammenslåingen av brann- og elsikkerhetsmiljøene til ett direktorat har gitt få synergieffekter, og at direktoratet i liten grad har lyktes med å integrere de to

139) Agenda Kaupang og DSB, 2011: *Analyse av organiseringen av DSB – Rapport fra arbeidsgruppen*. Notat til DSBs ledelse, 3. mai 2011.

140) DSB (2013) *Brannstudien: Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk*. Rapport utgitt av DSB, 2. desember 2013.

141) Ifølge DSB skyldes om lag 20 prosent feil bruk av elektriske produkter, mens 20 prosent skyldes feil i elektriske installasjoner, jf. DSB (2013) *Brannstudien: Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk*. Rapport utgitt av DSB, 2. desember 2013.

miljøene etter sammenslåingen i 2003.¹⁴² DSB viser til at det er vanskelig å få til god samordning mellom fagmiljøene. Dette skyldes at det lokale elektrisitetstilsynet er organisert etter regioner og nettselskapenes ansvarsområder, mens det er kommunene som tar hånd om brann- og redningstjenesten lokalt.

Til tross for de tiltakene som er iverksatt, mener DSB at virksomheten fremdeles kan koordineres bedre internt. Enkelte avdelinger peker på at DSBs direktør kunne stilt tydeligere forventninger til intern koordinering mellom avdelingene. DSBs direktør har fra og med 2014 stilt krav om at alle avdelinger gjennom årsrapporteringen redegjør for hvilke tiltak og aktiviteter de har iverksatt for å styrke det tverrfaglige samarbeidet.¹⁴³

142) Norsk brannvernforening er en uavhengig stiftelse som tilbyr kurs, rådgivning og kunnskapsformidling om brannforebygging. Infratek Elsikkerhet AS er blant de største elsikkerhetsmiljøene i landet og utfører lokalt eltilsyn på vegne av flere nettselskaper i østlandsområdet.

143) DSB, 2014 *Endelig disponeringsskriv*. Notat fra DSBs ledelse til alle avdelingsdirektører, 9. april 2014.

7 Vurderinger

Justis- og beredskapsdepartementet og DSB har et særskilt ansvar for det sivile arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap handler om at befolkningen skal oppleve stor grad av trygghet ved at det offentlige effektivt forebygger, håndterer og gjenoppretter samfunnsfunksjoner etter hendelser, samt sikrer læring på grunnlag av inntrufne hendelser og øvelser.

Justis- og beredskapsdepartementet har fått et større og tydeligere ansvar for arbeidet på området etter hendelsene 22. juli 2011, og mange tiltak er iverksatt for å styrke beredskapen og departementets samordningsrolle. Til tross for disse tiltakene er det fortsatt utfordringer på flere områder i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Enkelte av utfordringene, blant annet knyttet til intern samordning i departementet og samordningen av underliggende virksomheter, har vært kjent over lang tid.

Kunnskap om måloppnåelse og ressursutnyttelse er en forutsetning for å kunne utøve god ledelse. Svakheter i Justis- og beredskapsdepartementets etatsstyring og DSBs virksomhetsstyring medfører at det i liten grad er mulig å fastslå om sentrale mål på området nås, og om ressursene utnyttes på en effektiv måte.

7.1 Alvorlige svakheter i utøvelsen av samordningsansvaret svekker samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet

Justis- og beredskapsdepartementet er utover sitt sektoransvar tillagt en samordningsrolle for å sikre en helhetlig og koordinert beredskap. Departementet har etter hendelsene 22. juli 2011 tatt et større ansvar for samordningsoppgaver som tidligere ble utført av DSB. DSB opplever dette som utfordrende og mener at dialogen med Justis- og beredskapsdepartementet om utøvelsen av samordningsansvaret er mangelfull. For at DSB skal kunne understøtte departementet i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på en effektiv måte, må Justis- og beredskapsdepartementet sørge for at roller og ansvar er tilstrekkelig avklart.

Det kan videre synes som det er uklarhet om roller og ansvar noen deler av beredskapsområdet mellom underliggende virksomheter i justissektoren. I tillegg viser undersøkelsen at manglende intern samordning og samarbeidsproblemer mellom enkelte avdelinger i Justis- og beredskapsdepartementet har vært et problem over lengre tid. Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at det er iverksatt tiltak for å imøtekomme utfordringene. En omorganisering internt i departementet ble iverksatt fra 1. januar 2015. Det er også igangsatt et arbeid, der DSB og Politidirektoratet deltar, som skal se på ansvars- og rollefordelingen mellom underliggende virksomheter i justissektoren.

Justis- og beredskapsdepartementet bruker ulike virkemidler i utøvelsen av samordningsrollen. Tilsyn med departementene, læring etter øvelser og hendelser og styringen av fylkesmennene er viktige virkemidler for å sikre at beredskapen samordnes nasjonalt og regionalt. Undersøkelsen viser at det er vesentlige svakheter ved bruken av disse virkemidlene.

Samlet sett er dette forhold som kan ha bidratt til å svekke effektiviteten og redusere kvaliteten på arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

7.1.1 Tre av ni departementer har i liten grad fulgt opp anbefalinger fra tidligere tilsyn utført av DSB på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet

I henhold til kgl.res. av 15. juni 2012 er hensikten med tilsynene å fremme god kvalitet på arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i departementene.

Undersøkelsen viser at flertallet av departementene har forbedret sitt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap fra andre tilsynsrunde (2007–2010) til tredje tilsynsrunde (2011–2015). Dette viser at tilsyn som virkemiddel kan ha effekt. Samtidig framgår det av undersøkelsen at Fiskeri- og kystdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet i liten grad har forbedret sitt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid fra andre til tredje tilsynsrunde. Justis- og beredskapsdepartementet har en svært viktig og sentral rolle i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet og skal være en pådriver for å styrke beredskapsarbeidet i de andre departementene. At Justis- og beredskapsdepartementet er blant de departementene som i liten grad har fulgt opp anbefalinger fra tidligere tilsyn, er særlig utfordrende gitt departementets sentrale rolle på området.

DSB har tidligere i liten grad vært involvert i Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging av tilsynene av andre departementer, men er i løpet av tredje tilsynsrunde trukket noe mer inn i oppfølgingsarbeidet. DSBs kunnskap fra gjennomføringen av tilsynene kunne ifølge Statens helsetilsyn vært utnyttet bedre i oppfølgingen av det enkelte departement. Justis- og beredskapsdepartementet involverer fra 2013 DSB i større grad enn før i oppfølgingen, blant annet ved å bistå i departementets vurdering av oppfølgingsplanen og bistå med konkret veiledning og råd i departementets videre arbeid med forbedringer. En for svak involvering av DSB kan ha medført at tilsynet ikke får tilstrekkelig effekt på departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

Undersøkelsen viser at departementenes oppfølgingsplaner i liten grad følges opp før neste tilsynsrunde fire år senere. I henhold til kgl.res. 15. juni 2012 skal Justis- og beredskapsdepartementet rapportere om funn og manglende oppfølging i ansvarlige departementer til regjeringen. Undersøkelsen viser at departementet fram til 2014 i liten grad har rapportert til regjeringen om funn i tilsynsrapportene til departementene. Departementet informerte om samlede resultater da andre tilsynsrunde var gjennomført i 2010. Fra og med framleggelsen av tilsynsrapporten fra tilsynet med Justis- og beredskapsdepartementet i april 2014 legges nå resultater fra alle tilsyn fram for regjeringen. Det er rimelig å anta at dette vil bidra til at departementene i større grad gir nødvendig prioritet til oppfølgingsarbeidet.

Undersøkelsen viser at tilsynene er basert på et til dels uklart kravgrunnlag. Sentrale begreper som samfunnssikkerhet, øvelser og hendelser er ikke klart definert i instruksene. DSB framhever at dette kan ha hatt betydning for hvilke resultater som oppnås gjennom tilsynene. Justis- og beredskapsdepartementet mener endringer i tilsynsregimet fra 2014, blant annet innføringen av "brudd på krav" i 2014, og DSBs nye veileder for departementenes beredskapsarbeid utgitt i 2015, har bidratt til å tydeliggjøre kravgrunnlaget. Justis- og beredskapsdepartementet trekker imidlertid selv fram at oppfølgingen av tilsynet gjennomført av Statens helsetilsyn var utfordrende ettersom kravene i instruksene ikke er kvantifiserbare, men av utpreget skjønnsmessig karakter.

7.1.2 Justis- og beredskapsdepartementets styring og oppfølging av fylkesmennenes beredskapsarbeid er mangelfull

Justis- og beredskapsdepartementet og DSB har ansvaret for embetsstyringen av fylkesmennene på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. De skal sørge for at

embetene følger opp Stortingets og regjeringens beslutninger, mål og retningslinjer på området samfunnssikkerhet og beredskap.

Undersøkelsen viser at embetsstyringen er forbedret på enkelte områder; blant annet er embetsoppdraget på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet gjort mer enhetlig og tydelig. Fylkesmennene får imidlertid fortsatt mange oppdrag og resultatkrav som skal ivaretas. Etter 22. juli 2011 har det i tillegg kommet til nye oppgaver og økte forventninger på flere områder, blant annet knyttet til oppfølging, veiledning og tilsyn med kommunene.

Undersøkelsen viser videre at det er et misforhold mellom de faglige forventningene og styringssignalene som DSB gir, og de ressursmessige rammene som Justis- og beredskapsdepartementet stiller til disposisjon. Antall årsverk som brukes til samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i embetene, er siden 2003 redusert med 30 prosent fra 4,5 årsverk per embete til 3,2 årsverk per embete i 2013. Dette synliggjør et behov for å sikre bedre samsvar mellom styringssignaler fra sentrale myndigheter og de ressursene som stille til disposisjon for fylkesmennenes beredskapsarbeid.

Undersøkelsen viser videre at embetsoppdraget inneholder få målbare resultatkrav. Dette innebærer at det i begrenset grad er mulig å vurdere i hvilken grad fylkesmennene bidrar til å nå målene på beredskapsområdet.

Fylkesmannen spiller en viktig rolle som pådriver for et systematisk og samordnet samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid på regionalt og lokalt nivå, og som bindeledd mellom sentrale og lokale myndigheter.¹⁴⁴ Undersøkelsen viser at instruks og styringssignaler er uklare med hensyn til hvordan fylkesmennenes samordningsrolle skal utøves når hendelser inntreffer. Dette fører til forskjeller i hvordan embetene forstår og utøver samordningsrollen regionalt. Utkast til ny instruks for fylkesmennenes beredskapsarbeid og samordningsrolle er ifølge Justis- og beredskapsdepartementet sendt på høring våren 2015. Det forutsettes at den nye instruks sikrer et bedre samsvar mellom føringer fra sentrale myndigheter og praktiseringen av disse i fylkesmannsembetene.

Justis- og beredskapsdepartementets mangelfulle samordning av andre departementers styringssignaler til fylkesmennene på beredskapsområdet bidrar i tillegg til å gjøre fylkesmennenes regionale samordningsrolle vanskeligere. For å sikre god håndtering ved hendelser i fred, krise og krig, skal fylkesmennene legge til rette for samordning av regionale og kommunale beredskapsplaner og bidra til at de ulike aktørene er kjent med planverket og hverandre. Fylkesmennene opplever at det er en utfordring å samordne planverkene til de ulike statlige aktørene regionalt. Fylkesmennene og kommunene er viktige aktører i krisehåndteringen lokalt og legger premisser for beslutninger som skal fattes på nasjonalt nivå. Manglende samordning på regionalt nivå kan derfor gi en risiko for redusert gjennomføringsevne nasjonalt dersom alvorlige hendelser inntreffer.

7.1.3 Det gjennomføres ingen systematisk evaluering og oppfølging etter øvelser og hendelser

Et av hovedmålene for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er å sikre god læring på grunnlag av inntrufne hendelser og øvelser, jf. St.meld. nr. 29 (2011–2012) og Innst. 426 S (2012–2013).

Det er positivt at Justis- og beredskapsdepartementet og DSB har iverksatt tiltak for å styrke arbeidet med læring etter øvelser. Antallet øvelser har økt, og flere deltar i øvel-

¹⁴⁴) Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*.

sene etter hendelsene 22. juli 2011. Flere departementer peker på at Justis- og beredskapsdepartementet har lagt til rette for bedre læring fra øvelsene. Fylkesmennene som er intervjuet, har derimot ikke registrert at arbeidet med å sikre læring etter øvelser er forbedret. Flere departementer og direktorater peker dessuten på at de mangler kapasitet til å delta i øvelsene som DSB arrangerer. Disse aktørene mener i tillegg at økningen i antall øvelser har gått ut over kvaliteten på øvelsene, og at det kunne vært øvet bedre og mer målrettet. Det er derfor usikkert om tiltakene for å sikre god læring etter øvelser har hatt tilstrekkelig effekt.

Justis- og beredskapsdepartementet og DSB tar initiativ til evaluering etter hendelser. Undersøkelsen viser imidlertid at mange av de samme læringspunktene går igjen fra en hendelse til en annen. Justis- og beredskapsdepartementet har ingen oversikt over hvilke læringspunkter som går igjen i hendelsene. Det er heller ikke utarbeidet en oversikt over hvilke hendelser som inntreffer over tid, og hvilke læringspunkter som går igjen i etter flom, ekstremvær og andre typer hendelser. Når læringspotensialet er større ved hendelser enn ved øvelser, kan det være grunn til å stille spørsmål ved hvorfor Justis- og beredskapsdepartementet ikke utnytter læringspotensialet etter hendelser på en mer systematisk måte.

7.2 Det er svakheter ved Justis- og beredskapsdepartementets styring og oppfølging av DSB

Økonomireglementet har som formål å sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås.

Justis- og beredskapsdepartementet har fram til 2015 styrt DSB hovedsakelig gjennom krav om å gjennomføre aktiviteter. Det betyr at styringen i liten grad har vært basert på prinsippet om mål- og resultatstyring. Departementets krav til å gjennomføre aktiviteter og oppgaver i tildelingsbrev har i tillegg vært relativt omfattende. Sammenhengen mellom aktiviteter og overordnede målsettinger har i tillegg vært uklar. Samlet innebærer dette at det i liten grad har vært mulig å vurdere om DSB bidrar til mål- og resultatoppnåelse på området samfunnssikkerhet og beredskap.

Justis- og beredskapsdepartementet stiller ikke tydelige krav til ressursutnyttelse i DSB, og etterspør i liten grad rapportering om dette. Departementet har heller ikke informasjon om ressursutnyttelse fra evalueringer av DSBs virksomhet. Når heller ikke DSB har nødvendig oppmerksomhet rettet mot effektiv ressursbruk, innebærer dette at departementet i liten grad har mulighet til å vurdere om DSB utnytter ressursene effektivt.

Justis- og beredskapsdepartementet og DSB erkjenner at styringen gjennom tildelingsbrevet har vært for aktivitetsbasert, og at denne måten å styre på ikke har gitt tilfredsstillende informasjon om mål- og resultatoppnåelse. Departementet har derfor satt i gang et arbeid med å forbedre etatsstyringen. Departementet viser til at dette arbeidet er reflektert i tildelingsbrevet for 2015 ut fra et ønske om økt oppmerksomheten om måloppnåelse i stedet for aktiviteter.

Justis- og beredskapsdepartementet er avhengig av å ha en god styringsdialog med DSB for å kunne sikre at Stortingets vedtak og forutsetninger iverksettes på en god måte på direktoratets ansvarsområde. Det er departementet som har ansvar for at styringsdialogen fungerer på en målrettet og hensiktsmessig måte. Undersøkelsen viser at DSB og Justis- og beredskapsdepartementet har ulike synspunkter på i hvilken grad styringsdialogen fungerer som forutsatt. Denne uenigheten kan tyde på at styringsdialogen ikke fungerer tilfredsstillende. Dette er uheldig gitt DSBs sentrale

rolle på beredskapsområdet, med ansvar for viktige beredskapsressurser og understøttelse av departementets samordningsrolle.

7.3 DSBs virksomhetsstyring bidrar i begrenset grad til god mål- og resultatoppnåelse

Samtlige statlige virksomheter skal styres etter prinsippet om mål- og resultatstyring, og virksomhetene skal ifølge økonomireglementet innrette styringen etter risiko og egenart.

Undersøkelsen viser at tilgjengelig informasjon i DSBs styringssystemer i liten grad har blitt utnyttet til å forbedre virksomhetsstyringen. DSBs virksomhetsstyring er i stor grad preget av aktivitetsstyring, og det er vanskelig å vurdere i hvilken grad virksomhetsstyringen bidrar til at DSB når sine mål og gir ønskede resultater og effekter.

Undersøkelsen viser at DSBs risikovurderinger fram til 2014 ikke ble utformet i tråd med krav som stilles i tildelingsbrevet. Overordnede risikovurderinger er rapportert årlig, men det er ikke gjengitt om risikoreduserende tiltak er iverksatt der hvor risiko anses for å være høy eller gjort vurderinger av om resterende risiko er akseptabel etter iverksatte tiltak. Justis- og beredskapsdepartementet har ifølge DSB ikke fulgt opp at direktoratet følger opp kravene i tildelingsbrevet på dette området. Det er positivt at DSB har igangsatt et arbeid med å innføre helhetlig risikostyring i virksomheten fra og med 2014, og at direktoratets overordnede risikovurderinger oversendt Justis- og beredskapsdepartementet høsten 2014 nå synes å være utformet mer i tråd med krav i tildelingsbrevet fra departementet.

DSB har hatt en betydelig budsjettvekst i perioden 2007–2014. DSB har imidlertid i liten grad sørget for å skaffe seg egnet styringsinformasjon om ressursbruk og måloppnåelse i direktoratet. Det stilles heller ikke krav til effektiv ressursbruk utover at avdelingene skal løse oppgavene innenfor tildelt budsjett. Dette gjør det vanskelig å vurdere om DSBs måloppnåelse og ressursbruk gir ønskede samfunnsmessige effekter.

DSBs direktør har, innenfor de økonomiske rammer som gis av departementet, ansvar for å gjøre de nødvendige prioriteringer for å realisere de føringene som er gitt til virksomheten. Undersøkelsen viser at ledelsen i liten grad prioriterer internt på tvers av avdelingene på grunnlag av risikovurderinger og styringssignaler fra Justis- og beredskapsdepartementet. DSBs direktør framhever at handlingsrommet for prioriteringer er begrenset, og at direktoratet ikke har fullmakt til å endre fagavdelingenes rammer vesentlig uten å avklare dette med departementet. Justis- og beredskapsdepartementet mener generelt at direktoratet har et større handlingsrom enn det DSBs direktør gir inntrykk av. Når handlingsrommet for prioriteringer ikke utnyttes på tvers av fagavdelingene, vil det være usikkerhet om direktoratet utnytter tildelte ressurser på en tilstrekkelig effektiv måte.

8 Referanseliste

Stortingsdokumenter

Stortingsproposisjoner og stortingsmeldinger

- St.meld. nr. 17 (2001–2002) *Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn.*
- St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Statlige tilsyn.*
- St.prp. nr. 1 (2003–2004) Justis- og politidepartementet.
- St.meld. nr. 39 (2003–2004) *Samfunnssikkerhet og sivilt-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.*
- Prop. 1 S (2013–2014) Justis- og beredskapsdepartementet.
- Prop. 1 S (2014–2015) Justis- og beredskapsdepartementet.
- Statsbudsjettet for 2004–2015 (Blå bok)

Innstillinger til Stortinget

- Innst. S. nr. 9 (2002–2003), jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002) *Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn.*
- Innst. S. nr. 222 (2002–2003), jf. St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Statlige tilsyn.*
- 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. 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.*
- Innst. 426 S (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.*

Dokumentserien

- Dokument 3:14 (2006–2007) *Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene.*
- Dokument 3:4 (2007–2008) *Riksrevisjonens undersøkelse av Justisdepartementets samordningsrolle for samfunnssikkerhet.*
- Dokument 3:1 (2011–2012) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget.*

Lover

- *Lov om planlegging og byggesaker* av 8. mai 2009 (plan- og bygningsloven).
- *Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver* av 1. juli 2001 (brann- og eksplosjonsvernloven).
- *Lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr* av 24. mai 1929 (el-tilsynsloven).
- *Lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester* av 1. september 1977 (produktkontrollloven).
- *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret* av 25. juni 2010 (sivilbeskyttelsesloven).

Forskrifter

- FOR-2011-08-22 nr. 894: *Forskrift 22. august 2011 om kommunal beredskapsplikt.*

Instrukser

- Kgl.res. 7. august 1981 *Instruks for fylkesmenn.*
- Kgl.res. 16. september 1994 *Justisdepartementets samordningsfunksjon på beredkapssektoren.*
- Kgl.res. 12. desember 1997 *Retningslinjer for regionalt samordningsansvar ved kriser i fred.*
- Kgl.res. 3. november 2000 *Instruks om internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredkapsarbeid.*
- Kgl.res. 29. august 2003 nr. 1094 *Vedtak om etablering av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.*
- Kgl.res. 24. juni 2005 *om DSBs generelle koordineringsansvar og ansvaret for koordinering av tilsyn med aktiviteter, objekter og virksomhet med potensial for store ulykker.*
- Kgl.res. 18. april 2008 *Instruks for samfunnssikkerhets- og beredkapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard.*
- Kgl.res. 11. november 2011 *Endring av navn fra Justis- og politidepartementet til Justis- og beredkapsdepartementet.*
- Kgl.res. 15. juni 2012 *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredkapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering.*
- Kgl.res. 22. mars 2013 *Overføring av samordningsansvaret for forebyggende IKT-sikkerhet fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet til Justis- og beredkapsdepartementet.*
- Kgl.res. 21. juni 2013 *Tilsyn med justis- og beredkapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.*

Annet 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.

Tilsynsrapporter og andre dokumenter fra Justis- og beredkapsdepartementet

- DSB, 2012 *Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredkapsarbeidet i Landbruks- og matdepartementet*, januar 2012.
- DSB, 2012 *Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredkapsarbeidet i Miljøverndepartementet*, september 2012.
- DSB, 2013 *Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredkapsarbeidet i Kulturdepartementet og NRK*, januar 2013.
- DSB, 2012 *Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredkapsarbeidet i Olje- og energidepartementet*, 14. september 2012.
- DSB, 2013 *Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredkapsarbeidet i Nærings- og handelsdepartementet og Brønnøysundregistrene*, 11. september 2013.
- DSB, 2014 *Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredkapsarbeidet i Utenriksdepartementet*, november 2014.
- DSB, 2014 *Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredkapsarbeidet i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet*, desember 2014.

- Justis- og politidepartementet, 2005 *Hovedinstruks for økonomiforvaltningen i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap*. Fastsatt av Justis- og politidepartementet med virkning fra 1. januar 2005.
- Justis- og beredskapsdepartementet, 2014 *Hovedinstruks for økonomiforvaltningen og virksomhetsstyringen av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap*. Fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet med virkning fra 4. januar 2014.
- Justis- og beredskapsdepartementet, 2014 *Oppfølgingsplan etter tilsynet med Justis- og beredskapsdepartementet*. Brev til Helse- og omsorgsdepartementet av 1. september 2014.
- Justis- og beredskapsdepartementet 2014: *Årsrapport – Øvelser i justissektoren 2013*. Utarbeidet av Øvingsforum for justissektoren 24. juni 2014.
- Landbruks- og matdepartementet (2012) *Oppfølging av rapport fra tilsynet med Landbruks- og matdepartementet*. Brev til Justis- og beredskapsdepartementet, 6. desember 2012.
- Statens helsetilsyn, 2014 *Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Justis- og beredskapsdepartementet. Inkludert undersøkelser i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Politidirektoratet og to politidistrikter*, april 2014.

Tildelingsbrev

- Tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet til DSB 2004–2014.

Dokumenter fra DSB

- DSB, 2007 *Forsterkning, beskyttelse og samvirke – Sivilforsvarsstudien 2007*, DSB-rapport.
- 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, 2012 *DSBs forvaltning av kjemikalieområdet*. Studie utført av Invida på vegne av DSB, 13. januar 2012.
- DSB, 2012 *Oppfølging etter flommen i juni 2011*. DSB-rapport, 14. mars 2012.
- DSB, 2013 *Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk*. Rapport utgitt av DSB, 2. desember 2013.
- DSB, 2013 *Evaluering av øvelse Orkan 2012*. DSB-rapport, juni 2013.
- DSB, *Barents Rescue 2013 Evaluation*. DSB-rapport, 21. mars 2014.
- DSB, 2013 *NOU 2013:9 – Ett politi – rustet til å møte framtidens utfordringer – høringsuttalelse fra DSB*. Brev til Justis- og beredskapsdepartementet, 30. september 2013.
- DSB, 2013 *Evaluering av myndighetenes forebyggingsarbeid og håndtering av flommen i 2013*. DSB-rapport, 5. desember 2013.
- DSB, 2013 *Om aktuelle saker fra DSB*. Notat til Justis- og beredskapsdepartementet, 14. oktober 2013.
- DSB, 2014 *Avdelingsvise virksomhetsplaner for 2014*. Virksomhetsplaner fra direktoratets ti avdelinger.

Disponeringsskriv

- DSB, 2014 *Endelig disponeringsskriv*. Notat fra DSBs ledelse til alle avdelingsdirektører, 9. april 2014.
- Disponeringsskriv fra DSBs direktør til avdelingene 2012–2014.

Årsrapporter

- DSB, 2014: *DSBs årsrapport for 2013*, Rapportering til Justis- og beredskapsdepartementet 31. januar 2014.
- DSB, 2013: *DSBs årsrapport for 2012*, Rapport til Justis- og beredskapsdepartementet 31. januar 2013.
- DSB, 2012: *DSBs årsrapport for 2011*, Rapport til Justis- og politidepartementet 31. januar 2012.
- DSB, 2011: *DSBs årsrapport for 2010*, Rapport oversendt Justis- og politidepartementet 1. februar 2011.
- Fylkesmennenes årsrapporter for 2013, <http://arapp.fylkesmannen.no/>

Brev og e-post

- DSB (2010) *Overordnede risikovurderinger DSB – halvårsrapportering 2010*. Brev fra DSB til Justis- og politidepartementet, 26. august 2010.
- DSB (2012) *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps (DSBs) høringsuttalelse til NOU: 2012:14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Brev til Justis- og beredskapsdepartementet, 7. september 2012.
- DSB (2012) *Overordnede risikovurderinger DSB – tildelingsbrevet 2012*. Brev fra DSB til Justis- og beredskapsdepartementet, 19. april 2012.
- DSB (2013) *DM 10. juni 2013 – Overordnede risikovurderinger av tildelingsbrevet 2013*. Internt notat til direktørmøtet, 12. juni 2013.
- DSB (2014) *DSBs risikovurderinger på overordnet nivå i 2014*, brev fra DSB til Justis- og beredskapsdepartementet 8. september 2014.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2012) *Embetsoppdrag 2013 – utkast 1 fra DSB*. E-post til DSB, 19. desember 2012.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2014) *Avslutning av tilsynsrunde tre – Landbruks- og matdepartementet*. Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Landbruks- og matdepartementet, 6. februar 2014.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av DSBs arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap – kommentarer til revisjonskriteriene*. Brev til Riksrevisjonen, 19. februar 2014.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2015), *Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap – Tilbakemelding på rapportutkast*. Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen, 2. mars 2015.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Revisjon av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets ansvarsområde 2013 – Tilbakemelding fra KMD*. Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til Riksrevisjonen, 8. mai 2014.

Verifiserte møtereferater

- Verifisert referat fra møte med Infratek Elsikkerhet AS, 27. august 2013.
- Verifisert referat fra møte med Norsk brannvernforening, 6. september 2013.
- Verifisert referat fra møte med Politidirektoratet, 1. oktober 2013.
- Verifisert referat fra møte med DSB, 17. oktober 2013.
- Verifisert referat fra møte med Justis- og beredskapsdepartementet, 4. november 2013.
- Verifisert referat fra møte med Norges vassdrags- og energidirektorat, 16. september 2014.
- Verifisert referat fra møte med fylkesberedskapssjefen, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 3. mars 2014.
- Verifisert referat fra møte med Fylkesmannen i Østfold, 10. mars 2014.
- Verifisert referat fra møte med Fylkesmannen i Buskerud, 19. mars 2014.
- Verifisert referat fra møte med Fylkesmannen i Hordaland, 3. april 2014.
- Verifisert referat fra møte med Hovedredningssentralen Sør-Norge, 4. april 2014.

- Verifisert referat fra møte med DSB, 9. april 2014.
- Verifisert referat fra møte med DSBs direktør, 15. mai 2014.
- Verifisert referat fra møte med Sivilforsvarsavdelingen, DSB, 21. mai 2014.
- Verifisert referat fra møte med Avdeling for næringsliv, produkter og farlige stoffer, DSB, 21. mai 2014.
- Verifisert referat fra møte med Brann- og redningsavdelingen, DSB, 22. mai 2014.
- Verifisert referat fra møte med Analyse- og beredskapsavdelingen, DSB, 22. mai 2014.
- Verifisert referat fra møte med Elsikkerhetsavdelingen, DSB, 27. mai 2014.
- Verifisert referat fra møte med DSBs direktør, 20. juni 2014.
- Verifisert referat fra møte med Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, 11. juni 2014.
- Verifisert referat fra møte med Fylkesmannen i Nordland, 18. juni 2014.
- Verifisert referat fra møte med Statens helsetilsyn og Helsedirektoratet, 29. august 2014.
- Verifisert referat fra møte med DSB, 21. oktober 2014.
- Verifisert referat fra møte med Justis- og beredskapsdepartementet om tilsyn med departementene, øvelser og fylkesmenn, 22. oktober 2014.
- Verifisert referat fra møte med Justis- og beredskapsdepartementet om etatsstyring og DSBs virksomhetsstyring, 23. oktober 2014.

Spørrelister

- Klima- og miljødepartementet (2014) *Svar på Riksrevisjonens undersøkelse av DSBs arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*. Brev til Riksrevisjonen, 11. april 2014.
- Kulturdepartementet (2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av DSBs arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap – spørreliste til Kulturdepartementet*. Brev til Riksrevisjonen, 18. mars 2014.
- Landbruks- og matdepartementet (2014) *Svar på Riksrevisjonens spørsmål til undersøkelse av DSBs arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*. Brev til Riksrevisjonen, 9. april 2014.
- Olje- og energidepartementet (2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps (DSBs) arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*. Brev til Riksrevisjonen, 11. april 2014.

Strategier

- DSBs strategiske plan 2013–2017.
- DSBs strategiske plan 2008–2012.

Veiledninger

- Finansdepartementet (2012) *Veileder i statlig budsjettarbeid*.
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2009) *Finansieringsordning for fylkesmannen – Retningslinjer med utdypende kommentarer*.
- Direktoratet for økonomistyring (2010) *Resultatmåling – Mål- og resultatstyring i staten*. Veileder 12/2010, 2. opplag.
- DSB (2015) *Veileder i departementenes systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid*, januar 2015.

Fagrapporter, utredninger og evalueringer

- Agenda Kaupang og DSB (2011) *Analyse av organiseringen av DSB – Rapport fra arbeidsgruppen*. Notat til DSBs ledelse, 3. mai 2011.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2012) *Styring av Fylkesmannen*, Difi-rapport 2012: 9. (<http://www.difi.no/filearchive/difi-rapport-2012-9-styring-av-fylkesmannen.pdf>)

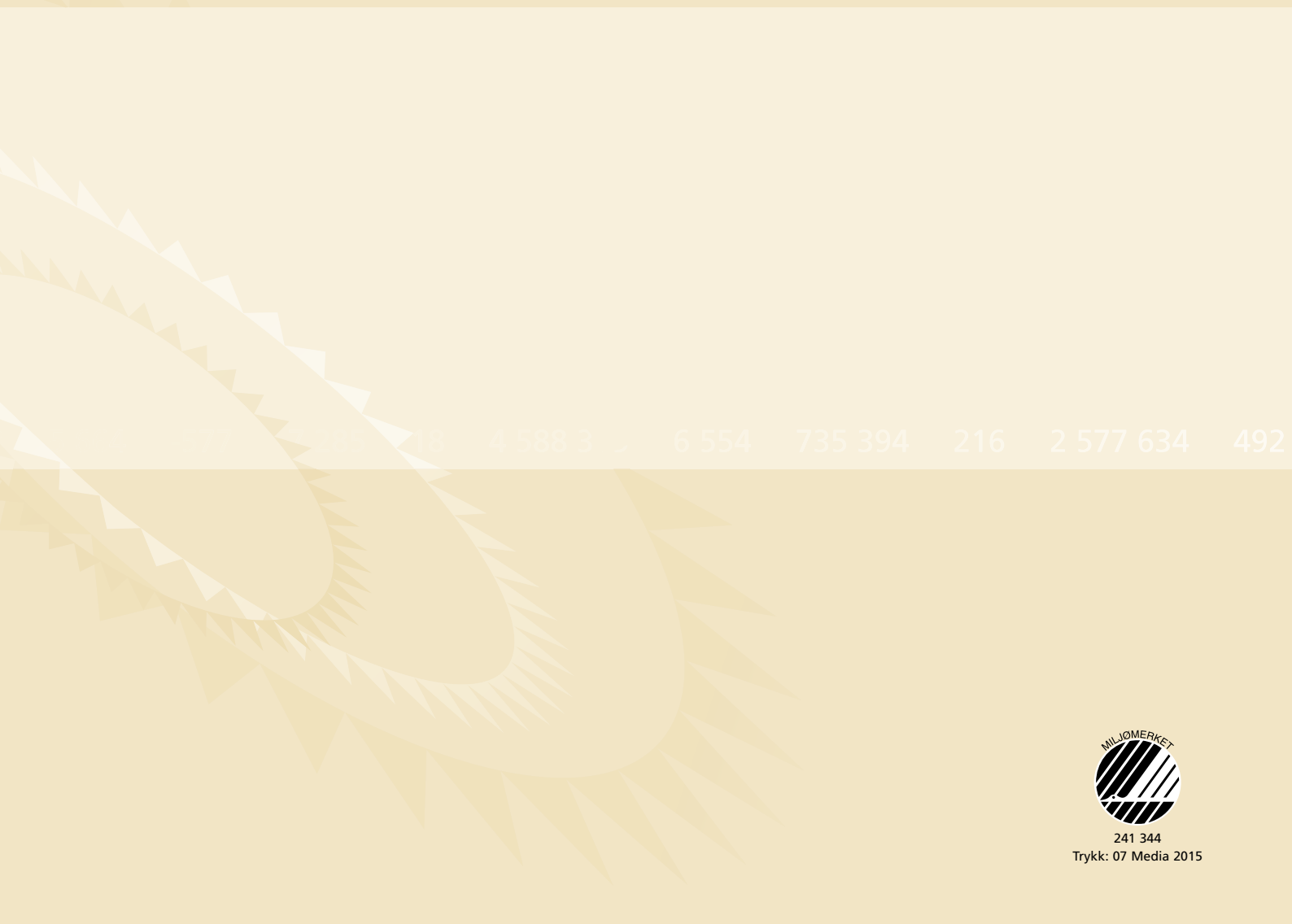
- Direktorat for forvaltning og IKT (2013) *Evaluering av Politidirektoratet*, Rapport 2013:3.
- Erik Furevik (2012) *Sivilbeskyttelsesloven – en praktisk og juridisk veileder*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2012) *Intern rapport. Justis- og beredskapsdepartementets ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap*.
- Myndigheten för samhällskydd och beredskap (2012) *SkagEx Evaluation Report*, 16. april 2014.

Internettkilder

- <http://www.dsb.no>



Bakgrunn og mål for undersøkelsen.
Funn og anbefalinger.



241 344

Trykk: 07 Media 2015

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

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKELSEN

Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap handler om å verne samfunnet mot hendelser som kan true grunnleggende verdier og funksjoner og sette liv og helse i fare.

Justis- og beredskapsdepartementet har hovedansvaret for å ta hånd om regjeringens politikk for samfunnssikkerhet og beredskap og for å samordne beredskapsarbeidet i sivil sektor. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er på vegne av departementet fag- og tilsynsorgan på det sivile samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet.

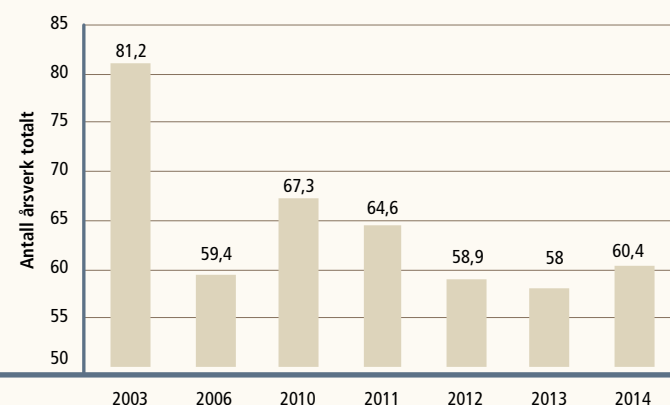
Målet med undersøkelsen har vært å undersøke i hvilken grad Justis- og beredskapsdepartementet og DSB tar hånd om sitt ansvar for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på en effektiv måte og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Alvorlige svakheter i utøvelsen av samordningsansvaret svekker samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet

- Tre av ni departementer har i liten grad fulgt opp anbefalingene fra tidligere tilsyn utført av DSB på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og beredskapsdepartementets styring og oppfølging av fylkesmennenes beredskapsarbeid er mangelfull.
- Det gjennomføres ingen systematisk evaluering og oppfølging etter øvelser og hendelser.
- Riksrevisjonen anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet
 - forsterker oppfølgingen av gjennomførte tilsyn med eget og andre departementers beredskapsarbeid
 - sørger for at det er bedre samsvar mellom de faglige styringssignaler som gis, og de ressurser som stilles til disposisjon for fylkesmennene på beredskapsområdet
 - sikrer at læringspotensialet etter hendelser og øvelser kartlegges, utnyttes og formidles på en mer systematisk måte
 - klargjør ansvars- og rollefordelingen mellom departementet og DSB i praktiseringen av samordningsansvaret

Antall årsverk til beredskapsarbeidet i fylkesmannsembetene, årene 2003–2014

Fylkesmennene har viktige oppgaver i å samordne regionalt samfunnssikkerhetsarbeid og følge opp beredskapsarbeidet i kommunene. Samtidig som nye beredskapsoppgaver har kommet til, har antallet årsverk som brukes til beredskapsarbeid, gått ned med 26 prosent fra 2003 til 2014.



Det er svakheter ved Justis- og beredskapsdepartementets styring og oppfølging av DSB

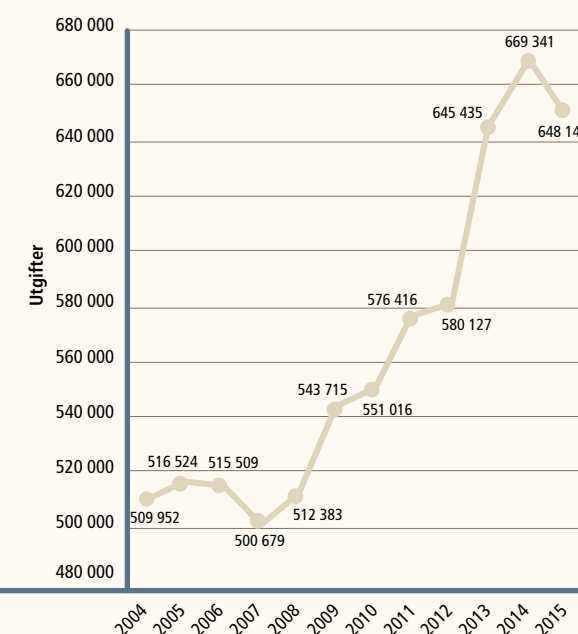
- Fram til 2015 har departementets styring av DSB hovedsakelig vært aktivitetsbasert. Sammenhengen mellom aktivitetskrav i tildelingsbrevet og overordnede målsettinger på området har vært uklar. Om DSB bidrar til mål- og resultatoppnåelse på området samfunnssikkerhet og beredskap, har derfor i liten grad vært mulig å vurdere.
- Departementet etterspør i liten grad rapportering om ressursutnyttelse og har heller ikke informasjon om dette fra evalueringer av DSBs virksomhet.
- DSB og Justis- og beredskapsdepartementet har helt ulike synspunkter på om styringsdialogen fungerer som forutsatt.
- Riksrevisjonen anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet stiller tydelige krav til måloppnåelse og effektiv ressursbruk i tildelingsbrevet til DSB.

DSBs virksomhetsstyring bidrar i begrenset grad til god mål- og resultatoppnåelse

- DSBs virksomhetsstyring er aktivitetsbasert, og det stilles i liten grad interne krav til effektiv ressursbruk. DSB utnytter i liten grad tilgjengelig informasjon til å videreutvikle virksomhetsstyringen. Dette medfører at DSB har begrenset kunnskap om egen ressursbruk, om denne er effektiv, og om DSBs arbeid bidrar til ønskede samfunnsmessige effekter.
- Riksrevisjonen anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet påser at DSB videreutvikler virksomhetsstyringen.

Stortingets bevilgning til DSB i perioden 2004–2015 (utgifter i tusen kroner)

DSB har hatt en meget sterk budsjettøkning i perioden 2007–2014. DSB har imidlertid i liten grad sørget for å skaffe seg kunnskap om tildelte ressurser utnyttes effektivt. Dette gjør det vanskelig å vurdere om bruken av tildelte ressurser bidrar til effektiv mål- og resultatoppnåelse.





Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

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

www.riksrevisjonen.no



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781 52