

Evaluering av tilsyn med departementenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid – tredje tilsynsrunde

Difi-rapport 2017:4
ISSN 1890-6583

FFI Forsvarets
forskningsinstitutt

difi Direktoratet for
forvaltning og IKT

Forord

Difi og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har evaluert tredje tilsynsrunde med departementenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet.

Vi takker alle informantene og medlemmene av referansegruppen for at de velvillig har bidratt med kunnskap og synspunkter i intervjuer og møter.

Difi og FFI står sammen ansvarlig for innholdet i rapporten. Fungerende forskningsleder Kjersti Brattekås (FFI) og seksjonssjef Asgeir Fløtre (Difi) har vært prosjektansvarlig. Dag Solumsmoen og Peter Bøgh, begge Difi, har vært kvalitetssikrere.

Prosjektet er utført av Oddbjørg Bakli (prosjektleder), Valgjerd Bakka Skauge og Janicke Weum fra Difi, og Paul M H Buvarp og Maren Maal fra FFI.

Oslo, 3. april 2017



Eivor Bremer Nebben
avdelingsdirektør

Innhold

Sammendrag	1
1 Innledning	3
1.1 Mandat for oppdraget	3
1.2 Evaluators forståelse og fortolkning av oppdraget.....	4
1.3 Metodisk tilnærming og datagrunnlag	5
1.4 Organisering av oppdraget	7
1.5 Leseveiledning	8
2 Om dagens tilsynsordning	9
2.1 Roller og ansvar på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet	9
2.2 Om tilsyn med departementenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid	9
3 Tilsyn som forvaltningspolitisk virkemiddel	12
3.1 Om tilsyn	12
3.2 Om samordningsroller	13
3.3 Om effekter av tilsyn	14
4 Funn fra kartleggingen	17
4.1 Organisering og gjennomføring av tredje tilsynsrunde.....	17
4.2 Effekter og nytteverdi av tilsynet	22
4.3 Ressursbruk i tredje tilsynsrunde	25
4.4 Virkemidler som alternativ eller i tillegg til dagens tilsyn.....	26
4.5 Om kravgrunnlaget.....	29
5 Vurderinger og anbefalinger	32
5.1 I hvilken grad bidrar tilsyn til bedre samfunnssikkerhet og beredskap? ...	32
5.2 I hvilken grad står ressursbruken i forhold til effektene av tilsynet?	35
5.3 Andre virkemidler i tillegg til eller som alternativ til dagens tilsyn?.....	36
5.4 I hvilken grad er det behov for endringer i dagens kravgrunnlag?	42
6 Oppsummering av våre anbefalinger	44
Vedlegg 1 Mandat for oppdraget	47
Vedlegg 2 Oversikt over svar på spørreundersøkelsen	50
Vedlegg 3 Oversikt over intervjuer	54
Referanser	56
Referanseark for Difi	58

Sammendrag

Formålet med tilsynsordningen er å fremme god kvalitet i departementenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, bidra til at tverrsektorielle problemstillinger ivaretas og fremskaffe en oversikt over departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) står for den praktiske gjennomføringen og utarbeider tilsynsrapportene.

Et hovedinntrykk fra evalueringen er at de fleste departementene «alt i alt» er fornøyde med tilsynsordningen, men at det er behov for å endre innretning og utforming. Et annet hovedinntrykk er at det er et gap mellom ordningens innretning og kravgrunnlag og forventningene til hvilke effekter det er mulig å oppnå gjennom tilsynsordningen.

Difis og FFIs vurderinger og anbefalinger kan oppsummeres som følger:

- Det er usikkert om effekten av dagens tilsynsordning står i forhold til ressursbruken
- Tilsynet bør i større grad baseres på risiko og vesentlighet
- Tverrsektorielle utfordringer bør vektlegges mer
- Veiledende tilsyn fungerer bedre enn kontrollerende tilsyn innenfor samfunnssikkerhetsområdet
- Hvis formålet med ordningen er å identifisere og avdekke reelle sårbarheter, er dagens ordning ikke det riktige virkemiddelet
- Kravene i instruksjonen bør tydeliggjøres bedre

Usikkert om effekten av dagens tilsynsordning står i forhold til ressursbruken

Selv om tilsynet har en positiv effekt på lederforankring og departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, stiller vi spørsmål om effektene av tilsynet står i forhold til ressursbruken. De departementsvise tilsynene gjennomføres over en femårsperiode, og hvert tilsyn strekker seg i gjennomsnitt over en tidsperiode på vel to år.

Tilsynet bør bli mer risikobasert

Inntrykket er at departementets informasjonsbehov vektlegges sterkere enn andre formål med tilsynsordningen. Vi mener tilsyn ikke er en effektiv måte å innhente denne typen informasjon på. Vi anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet (JD) vurderer nøye hva departementet trenger av informasjon, og hva som er den mest effektive måten å innhente den på.

Økt vekt på risiko og vesentlighet kan etter vår mening gi et mer målrettet og effektivt tilsyn. Det gjelder særlig hvis innretning på tilsynet tar utgangspunkt i *Samfunnets kritiske funksjoner*, dvs. at tilsynet konsentreres om de mest samfunnskritiske funksjonene.

Tverrsektorielle utfordringer bør vektlegges mer

Tilsynet skal bidra til at tverrsektorielle problemstillinger blir identifisert og ivaretatt. Her har tilsynet etter vår oppfatning et forbedringspotensial. Fordi sektoransvarsprinsippet gjelder, og JD ikke har myndighet til å overstyre de

andre departementene, er det ekstra viktig å fremstå som en tydelig premissleverandør for samfunnssikkerhetsarbeidet. Temabaserte tilsyn vil kunne bidra til å avdekke tverrsektorielle utfordringer og ivareta gråsoneproblematikk på en bedre måte.

Veiledende tilsyn fungerer best på dette området

Innføring av «brudd på krav» halvveis i tredje tilsynsrunde har medført at tilsynene har blitt mer ressurs- og tidkrevende uten en tilsvarende økning i positive effekter. Instruksen er overordnet og lite konkret og gir etter vår mening ikke et godt grunnlag for et «kontrollerende» tilsyn. Vårt inntrykk er også at departementene både etterspør og har mer nytte av råd, veiledning og kompetansebygging. Vi anbefaler derfor at det legges opp til et mer veiledende tilsyn hvis ordningen skal videreføres.

Hvis formålet med ordningen er å identifisere og avdekke reelle sårbarheter, er dagens ordning ikke det riktige virkemiddelet

Gitt dagens regelverk, bidrar tilsynsordningen etter vår vurdering ikke til å avdekke og håndtere reelle sårbarheter ute i sektoren. Det skyldes primært at det er et systemtilsyn, at målgruppen for tilsynet er departementene, og at formålet med tilsynet er å kontrollere departementenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Hvis formålet med tilsynet endres slik at det i større grad åpner for å identifisere og avdekke sårbarheter ute i sektorene, bør alternative virkemidler vurderes. Vi mener (egen)rapportering, mer spissede revisjoner eller evalueringer og FoU er bedre egnet for å fremskaffe kunnskap om status og tilstand i sektorene, enn tilsyn med departementenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.

Kravene i instruksen bør tydeliggjøres

Etter vår vurdering kan uoversiktlig struktur og upresis begrepsbruk i instruksen være med på å forklare ulike forventninger til ordningen. Instruksen bør i større grad vise til definisjoner og gode eksempler knyttet til begrepene som brukes. Vi anbefaler også at alle kravene til departementene samles ett sted.

1 Innledning

Det er få politiske områder som får like mye oppmerksomhet som samfunnssikkerhet. Både i samfunnet generelt og i politikken er det et svært aktuelt og viktig tema.

Selv om begrepet brukes ofte, finnes det ingen standarddefinisjon på «samfunnssikkerhet». Det skyldes bl.a. at det er et ungt begrep som hele tiden spikkes og slipes på. I denne evalueringen legger vi følgende definisjon fra Meld. St. 10 (2016-2017) *Risiko i et trygt samfunn* til grunn:

Samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger.

Fordi det dreier seg om et viktig område og fordi det brukes mye ressurser på å bevare og styrke samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere uønskede hendelser, er det nødvendig å se på hvordan oppgaven forvaltes.

Etter kongelig resolusjon av 15. juni 2012 (heretter referert til som instruksen) har hvert departement ansvar for samfunnssikkerheten innenfor sitt eget ansvarsområde. JD er tildelt et samordningsansvar for den sivile beredskapen, herunder for å utarbeide overordnede retningslinjer, tilrettelegge rammebetingelser og treffe prinsippavgjørelser. Departementets samordningsansvar ble tydeliggjort og forsterket i 2000 og i etterkant av terrorhandlingene 22. juli 2011.¹ Meld. St. 10 (2016-2017) *Risiko i et trygt samfunn* beskriver tilsyn som «et sentralt virkemiddel i JDs utøvelse av samordningsrollen.»

Siden 2002 har JD gjennomført tre tilsynsrunder med alle departementene og deres arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (2002-2007, 2007-2010 og 2011-2016). Regjeringen besluttet i 2016 å evaluere tredje runde med tilsyn med departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Difi og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) fikk i oppdrag å forestå evalueringen.

1.1 Mandat for oppdraget

JD har utformet et tredelt mandat for evalueringen. Den skal:

- I. Kartlegge om ressursbruken i tilsynsrunde tre, fra planleggingsfasen t.o.m. oppfølgingsfasen, står i forhold til effektene av tilsynene.
- II. Vurdere om andre virkemidler enn dagens tilsynsregime kan være bedre egnet til å vurdere hvordan departementenes samfunnssikkerhetsarbeid fungerer, og om tilsynet avdekker de reelle sårbarhetene innenfor departementenes ansvarsområder.

¹ Meld. St. 10 (2016-2017) *Risiko i et trygt samfunn*

III. Vurdere behovet for justering av kongelig resolusjon av 15. juni 2012.

Hele mandatet følger i vedlegg 1.

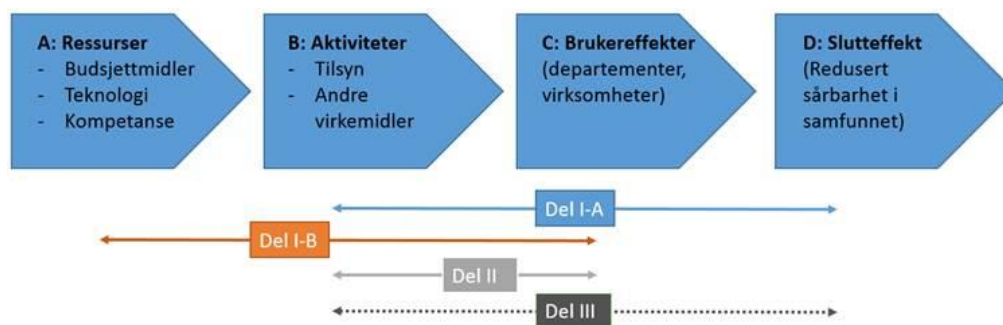
Evalueringen fokuserer på tredje tilsynsrunde, til og med alle tilsynsrapportene, som ble regjeringsbehandlet i 2016.

1.2 Evaluators forståelse og fortolkning av oppdraget

De fleste av problemstillingene i mandatet kan settes inn i en effektkjedemodell (verdikjedemodell) – der en setter inn ressurser i form av budsjettmidler og kompetanse, eventuelt også teknologi. Ressursene brukes på en rekke tilsynsaktiviteter, eventuelt også aktiviteter knyttet til andre virkemidler eller andre innretninger på tilsynsvirkomheten. Tilsynsaktivitetene leder til «brukereffekter» eller forvaltningsinterne effekter, dvs. effekter som bedre planer, økt bevissthet omkring samfunnssikkerhet og beredskap mv. i departementene og deres underliggende etater og virksomheter.

I figuren under forsøker vi å markere hvilke deler av effektkjeden de ulike delene av evalueringsoppdraget særlig handler om.

Figur 1 Effektkjede for tilsyn med departementenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid



Del I

Del I av oppdraget handler om å vurdere formåls- og kostnadseffektiviteten knyttet til JDs tilsyn med samfunnssikkerhet og beredskap, dvs. forholdet mellom effekter (C og D) og ressursinnsats (A), og forholdet mellom ulike typer virkemidler og aktiviteter (B) og ressursinnsats (A).

Spørsmål A under del I av oppdraget – *Bidrar tilsyn til bedre samfunnssikkerhet og beredskap?* – kan karakteriseres som det primære målet med tilsynet, mens de tilknyttede spørsmålene/problemstillingene under del I av oppdraget for en stor del kan knyttes til effekter i departementene og innenfor deres ansvarsområder.

Spørsmål B under del I av oppdraget – *Står ressursbruken i forhold til effekten av tilsyn?* – handler om hvordan de ønskede effektene kan oppnås på en så effektiv måte som mulig. Her blir det bl.a. viktig å undersøke:

- Effekter av tilsynene – primært det vi kaller «brukereffekter» i effektkjedemodellen, dvs. forvaltningsinterne effekter som bedre forankring av arbeidet i ledelsen, bedre planer og dokumenter mv. Brukereffektene kan eventuelt også (indirekte) si noe om bedre krisehåndteringsevne og styring av arbeidet gjennom hele kjeden. Effekter av tilsyn på det overordnede samfunns målet, redusert sårbarhet i samfunnet, er det svært vanskelig å vurdere.
- Faktisk ressursbruk – hos tilsynsutførerne og i departementene som er berørt av tilsynet.
- Organisering av tilsynet og aktivitetene som inngår i ordningen.

Del II

I del II av mandatet ønsker departementet en vurdering av om alternativ bruk av ressurser og andre virkemidler kan være bedre egnet for å oppnå bedre samfunnssikkerhet og beredskap. Det er også relevant å vurdere ressursbruk og resultater/effekter som følger av endret metodikk og tilsynspraksis.

For å oppnå redusert sårbarhet i samfunnet er det dessuten viktig og nødvendig å vurdere om, eventuelt i hvilken grad, de ulike virkemidlene ivaretar behovet for en helhetlig og samordnet tilnærming på tvers av departementenes ansvarsområder.

Del III

Del III av mandatet dreier seg om rammebetingelsen for tilsynsvirksomheten. JD har allerede startet arbeidet med å revidere instruksene. Målet med evalueringen vil derfor være, ut fra det som kommer fram i kartleggingen /evalueringen, å peke på eventuelle behov for endringer i instruksene.

1.3 Metodisk tilnærming og datagrunnlag

Difi og FFI har samarbeidet om opplegget for planlegging og gjennomføring av evalueringen. Det er benyttet en kombinasjon av dokumentstudier, elektronisk spørreundersøkelse til departementene og intervjuer som metode for datainnhenting.

1.3.1 Datagrunnlag

Dokumentstudier/-analyse

Tilsynsrapporter og andre dokumenter som berører både tredje tilsynsrunde og tidligere tilsynsrunder har vært en viktig del av evalueringen. I tillegg kommer styringsdokumenter, eventuelle FoU-dokumenter og dokumentasjon av erfaringer fra og med andre tilsynsregimer og virkemidler.

Når det gjelder tilsynsrapportene, har vi gjennomført en systematisk dokumentanalyse ut fra et sett kriterier for å sammenligne resultatene fra tilsynene med de ulike departementene.

Spørreundersøkelsen

For å få systematisert kunnskap om departementenes vurderinger av innhold, prosess og effekter knyttet til tilsynet, har vi gjennomført en enkel, elektronisk

spørreundersøkelse til alle de 14 departementene² som har vært med på tilsynsrunde tre. Spørreskjemaet ble sendt til departementsråden, med kopi til postmottaket og JDs kontaktpersoner på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Alle departementene besvarte spørreundersøkelsen.

I utarbeidingen av spørreundersøkelsen fikk vi bistand og gode råd fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Helsetilsynet (Htil). Spørreskjemaet ble også testet ut på Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og Kunnskapsdepartementet (KD), som også er representert i prosjektets referansegruppe. Hensikten var å sikre at utforming og innretting på spørsmålene var forståelige og målte det vi ønsket.

En oversikt over svarene på spørreundersøkelsen følger i vedlegg 2.

Det er også sendt ut e-post til samtlige departementer der de ble spurt om å oppgi anslag på evt. dedikerte, «øremerkede» ressurser som har samfunnssikkerhet og beredskap som sin (hoved)oppgave, eventuelt hvor mye, og hvor i organisasjonen disse er organisert. Alle departementene har ikke besvart henvendelsen. Vi har derfor også brukt det anslaget som ble oppgitt i intervjuer mv. Det er likevel noen begrensninger knyttet til tallene som er oppgitt og benyttes i rapporten ved at det kun er anslag, og at det ikke er sammenlignbare tall på tvers.

Intervjuer

Det er gjennomført intervjuer med tilsynsansvarlige departementer (JD og HOD) og tilsynsutførere DSB og Htil. I tillegg har vi snakket med Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). Formålet med intervjuene var blant annet å kartlegge hvordan dagens tilsynsordning er innrettet og organisert, ressursbruk, samt erfaringer og synspunkter knyttet til effekter og JDs samordningsrolle. Utvalgte temaer og resultater fra spørreundersøkelsen ble også fulgt opp i intervjuene.

For å utdype og nyansere funnene fra dokumentanalyse og spørre-/brukerundersøkelsen, har vi gjennomført oppfølgingsintervjuer med seks utvalgte departementer. De seks departementene er: Kunnskapsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Utenriksdepartementet, Samferdselsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet. Utvelgelsen er basert på resultater fra spørreundersøkelsen, ansvarsområder (store og små departementer i beredskapssammenheng), og tidspunkt for tilsynet (før og etter innføring av «brudd på krav»). Vi har også hatt møter med forskningsmiljøer og fagpersoner ved Universitetet i Bergen og Universitet i Stavanger.

En oversikt over intervjuene følger i vedlegg 3.

² Det er ført tilsyn med 15 departementer i tilsynsrunde tre, men det tidligere Fiskeri- og kystdepartementet ble i 2013 slått sammen med Nærings- og handelsdepartementet til Nærings- og fiskeridepartementet (NFD).

1.3.2 Styrker og svakheter ved valg av metode

Det metodiske opplegget har også noen svakheter. Først og fremst er det svært vanskelig å identifisere og isolere effekter av tilsyn fra effekter som følge av andre virkemidler på samfunnssikkerhetsområdet. Det er også en utfordring at tilsynspraksisen ble vesentlig endret midtveis i tredje tilsynsrunde da bl.a. «brudd på krav» og «forbedringspunkter» ble innført.

Evalueringen har hatt tilgang til en rekke relevante dokumenter, blant annet tilsynsrapportene og etterfølgende dokumentasjon. Dette gir et godt grunnlag for å vurdere tilsynsprosessen. Tilsynsrapportene står sentralt i tilsynet og representerer resultatene presentert for departementene og regjeringen. Gjennom å granske disse dokumentene kan mye trekkes ut rundt forholdet mellom tilsynet og instruksen, tilsynspraksisen, departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap og i noen grad ressursbruk.

Det er en utfordring at tredje tilsynsrunde ikke er avsluttet mens evalueringen pågår (per 31.3.2017). Det medfører at vi ikke har hatt tilgang til alle dokumenter knyttet til oppfølging og lukking av de sist gjennomførte tilsynene.

Vi har i hovedsak intervjuet ekspedisjonssjefer, avdelingsdirektører og saksbehandlere. I ettertid ser vi at det kunne vært nyttig å snakke med flere departementsråder for å få synspunkter på og erfaringer fra tilsynet på et mer overordnet nivå.

Vi har ikke intervjuet representanter for Statsministerens kontor (SMK) eller Forsvarsdepartementet (FD). Disse aktørene har sentrale roller på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet og kunne sannsynligvis bidratt med nyttige synspunkter.

Den elektroniske spørreundersøkelsen gir et samlet inntrykk av holdninger og erfaringer i departementene, og fanger ikke opp nyanser eller eventuelle ulike synspunkter på ulike nivå eller på tvers av fagavdelingene i organisasjonen. Vi ser også at spørsmålene knyttet til alternativ virkemiddelbruk kunne vært formulert klarere for å sikre entydig tolkning og svar på denne delen av spørreskjemaet. Nå er det metodiske svakheter i måten svarkategoriene er utformet ved at de ikke er gjensidig utelukkende.

Generelt har det vært utfordrende å evaluere en ordning som er i endring ved for eksempel at regelverket er under revidering. Vi oppfatter også at mandatets spørsmål om «de reelle sårbarhetene» er på et mer overordnet nivå enn formålet med tilsynet, og at det derfor avviker fra formålet slik det er nedfelt i gjeldende instruks.

1.4 Organisering av oppdraget

JD er oppdragsgiver og har utformet oppdragsbeskrivelsen. Seksjonssjef Asgeir Fløtre og fungerende forskningsleder Kjersti Brattekkås har vært prosjektansvarlige i henholdsvis Difi og FFI.

Prosjektet er gjennomført av:

- Oddbjørg Bakli, Difi (prosjektleder)
- Valgjerd Bakka Skauge, Difi
- Janicke Weum, Difi
- Paul M H Buvarp, FFI
- Maren Maal, FFI

Vi har hatt en referansegruppe bestående av:

- Tilsynsdirektør Ingvill Hagesæther Foss, Petroleumstilsynet
- Seniorrådgiver Barbro Onsøien, Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)
- Tilsynskoordinator Thea Kruuse-Meyer, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)
- Avdelingsdirektør Jan Fredrik Schøyen, Kunnskapsdepartementet
- Fagdirektør Jon Fixdal, JD (erstattet seniorrådgiver Heide Marie Olsen)
- Regiondirektør Karina Kaupang, Mattilsynet
- Juridisk direktør Andres Haugland, Statens helsetilsyn
- Avdelingsdirektør Else J. B. Andersen, Helse- og omsorgsdepartementet (erstattet sikkerhetsleder/seniorrådgiver Tove H. Silseth)

Det har vært tre møter i referansegruppen. Referansegruppen har bistått prosjektgruppen med å kvalitetssikre faktagrunnlaget og kommentere funn og vurderinger.

Vi har også hatt to møter med oppdragsgiver etter at evalueringen startet opp.

1.5 Leseveiledning

Kapittel 1 inneholder kort om bakgrunnen for oppdraget, mandat og oppdragsforståelse samt metodisk opplegg for datainnsamling.

Kapittel 2 inneholder kort om de formelle rammene rundt departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap og tilsynsordningen.

Kapittel 3 inneholder en beskrivelse av tilsyn som forvaltningspolitisk virkemiddel og mulige effekter av tilsyn.

I kapittel 4 oppsummeres resultatene og funn fra kartleggingen.

På bakgrunn av teori og empiriske erfaringer, jf. kapittel 3, og resultater og funn fra kartleggingen, jf. kapittel 4, følger våre drøftinger, vurderinger og anbefalinger i kapittel 5.

Våre viktigste vurderinger og anbefalinger, knyttet til mandatets hovedproblemstillinger, oppsummeres i kapittel 6.

2 Om dagens tilsynsordning

Dette kapittelet inneholder en kort beskrivelse av rammene for tilsynsordningen generelt og tredje tilsynsrunde spesielt.

2.1 Roller og ansvar på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet

Samfunnssikkerhet og beredskap er ett av regjeringens åtte satsningsområder og høyt prioritert nasjonalt. Regjeringen har egne beredskapskonferanser som er dedikert til samfunnssikkerhetsspørsmål.

2.1.1 Generelt om roller på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet

Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) ledes av statsministeren og er regjeringens organ for å ta beslutninger i viktige sikkerhets- og beredskapsspørsmål. I tillegg til statsministeren består RSU av utenriksministeren, forsvarsministeren, justisministeren og finansministeren.

På administrativt nivå er Kriserådet høyeste koordineringsorgan med fem faste medlemmer; øverste leder på SMK, UD, JD, HOD og FD. Kriserådet kan utvides ved behov³, og er en sentral arena for samordning. I takt med at samfunnssikkerhet og beredskap er løftet høyt på den politiske agendaen, er det også økt aktivitet i samordningsorganene på sentralt nivå.

Mange viktige utfordringer innenfor samfunnssikkerhetsfeltet er sektorovergripende. Eksempler på dette er flom, brann, skred, pandemier og terror. Slike hendelser kan ikke håndteres innenfor én sektor alene. JD har derfor en generell samordningsrolle for samfunnssikkerhet og beredskap i sivil sektor.

2.1.2 Spesielt om JDs samordningsrolle

JD skal gjennom sin samordningsrolle sikre et koordinert og helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap på tvers av sektorgrenser. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap understøtter JDs samordningsrolle og ivaretar sentrale deler av samordningsoppgavene. Tilsyn med departementene utføres av DSB på vegne av JD.

2.2 Om tilsyn med departementenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid

Tilsyn er ett av flere virkemidler som støtter JD i samordningsrollen. I samordningsresolusjonen av 15. juni 2012 står det at JD skal være pådriver, sørge for kunnskapsbasert arbeid med samfunnssikkerhet og sørge for systematisk oppfølging av sektorene. I resolusjonen nevnes i tillegg til tilsyn

³ FIN er med i denne regjeringsperioden pga. partiledersfunksjonen til Siv Jensen

bl.a. planverk, øvelser, evalueringer, informasjon og kommunikasjon, veiledning og kompetanseheving, møteplasser og rapporter.

Tilsyn er et virkemiddel som brukes for å kontrollere om tilsynsobjektene etterlever lov, forskrift eller enkeltvedtak. Tilsynsordningen med departementene er hjemlet i kongelig resolusjon. Ordningen er systemrettet, og innebærer en gjennomgang av de systemer og rutiner som departementene har etablert for å ivareta beredskapen innenfor sine områder. Hver enkelt statsråd har sitt definerte ansvarsområde og JD kan gjennom tilsyn påpeke og anbefale tiltak og oppfølging.

2.2.1 Kgl.res. setter rammer for departementenes arbeid, JDs samordningsrolle, tilsynsfunksjonene og sentral krisehåndtering

Formålet med instruksen for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, JDs samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering, er å fremme et helhetlig og koordinert samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid som bidrar til å styrke samfunnets evne til å forebygge kriser og styrke evnen til å håndtere kriser som oppstår.⁴

I henhold til instruksen (kapittel V) skal JD ha oversikt over status og fremme samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet gjennom å:

- være pådriver for at arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap prioriteres
- sørge for at tverrsektorielle problemstillinger blir ivaretatt, bistå departementene med å avklare ansvarsforhold og identifisere områder hvor det er behov for samordning
- utarbeide overordnede retningslinjer og målsettinger og koordinere arbeidet med proposisjoner og meldinger til Stortinget
- utarbeide og vedlikeholde oversikt over hvilke funksjoner som i et tverrsektorielt perspektiv er kritisk for samfunnssikkerheten
- tilrettelegge for DSBs nasjonale risikobilde som planleggingsgrunnlag for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. f. etablere hensiktsmessige møtearenaer for dialog og erfaringsoverføring
- sørge for et kunnskapsbasert samfunnssikkerhetsarbeid gjennom forskning og kompetansehevende tiltak
- ha oversikt over samfunnssikkerhetsarbeidet i sentrale internasjonale organisasjoner som EU, FN og NATO.

JD har videre et overordnet ansvar for:

- nasjonale øvelser i sivil sektor
- i samarbeid med departementene å vedlikeholde og videreutvikle et nasjonal beredskapsplanverk
- å legge til rette for systemer for helhetlig og koordinert krisekommunikasjon

⁴ Kgl.res. av 15.06.2012 (https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/risiko-sarbarhet-og-beredskap/pdf-er/kongelig_resolusjon_15_06_2012.pdf)

- oppfølging av store ulykker og ekstraordinære hendelser
- orientering til regjeringen om tilstanden for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i sivil sektor

Tilsynet med departementene skal bygge på risiko og vesentlighet og har tre hovedformål (instruksen, kapittel VI). Det skal:

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

2.2.2 Tilsynspraksis endret underveis i tredje tilsynsrunde

Det har i perioden 2002-2010 vært gjennomført to tilsynsrunder. Tilsynet har gitt oversikt over hvilke departementer som har særlige utfordringer innen sentrale tema som planverk, informasjonsberedskap, etatsstyring og oversikt over risiko og sårbarhet i egen sektor. Ifølge JD har tilsynet hele tiden vært et systemtilsyn der dokumentgjennomgangen har stått sentralt. Tilsynsregimet har imidlertid over tid utviklet seg fra å være et «veiledningstilsyn» med fokus på utviklingsområder til et mer regelverktilsyn med større fokus på mulige avvik.

Kravgrunnlaget har variert i tilsynsrunde tre. I de første tre tilsynene var kravgrunnlaget kgl.res. av 3. november 2000 Instruks om innføring av internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredskapsarbeidet i departementene. I tilsynene etter disse var kravgrunnlaget kgl.res. av 15. juni 2012.

I løpet av tilsynsrunde tre ble også tilsynspraksisen endret. For å unngå at DSB skulle føre tilsyn med eget departement, fikk Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) ansvar for å føre tilsyn med JD i 2014.⁵ Tilsynet ble utført av Statens helsetilsyn (Htil) og fulgt opp av HOD.

Htils tilsynspraksis skilte seg fra den tidligere tilsynspraksisen, bl.a. gjennom å føre tilsyn ut fra færre kravdokumenter og ved å innføre en prioritert påpekning metode. Før 2014 ble DSBs påpekninger notert som «utviklingsområder», og tilsynene ble avsluttet når disse anbefalingene ble fulgt opp. Htil rangerte påpekninger i «brudd på krav» og «forbedringspunkt». I etterkant av tilsynet med Htil, besluttet JD og DSB å videreføre denne praksisen.

Det ble også besluttet at regjeringen skal orienteres om resultatet av tilsynet, at innsyn i rapportene skal gis og at tilsynsprosessen ikke skal lukkes før alle «brudd på krav» er tilstrekkelig adressert.

⁵ Ref. Kgl.res. 21. juni 2013

3 Tilsyn som forvaltningspolitisk virkemiddel

Tilsyn er et forvaltningspolitisk virkemiddel og har stor prinsipiell og samfunnsmessig betydning. Det gir viktig styringsinformasjon og kunnskap om tilstanden og kvaliteten på området det føres tilsyn med.

3.1 Om tilsyn

Tilsyn er et vidt begrep som defineres ulikt fra sektor til sektor og fra tilsynsvirksomhet til tilsynsvirksomhet. I tilsynsmeldingen (St. meld. Nr. 17 (2002-2003)) defineres tilsyn som «*all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner*». Det presiseres også at kjernen i tilsynsfunksjonen er å kontrollere om pliktsubjektene etterlever en norm som allerede er fastsatt ved lov, forskrift eller enkeltvedtak, samt reaksjoner ved avvik.⁶

Det er viktig å skille mellom tilsyn som funksjon og tilsyn som organisasjon. I et Statskonsult-notat fra 2000 skilles det mellom tre ulike tilsynsoppgaver – som kan organiseres sammen eller separat: systemrevisjon, inspeksjonstilsyn og områdeovervåking/tilstandsvurdering.⁷ DSB – som organisasjon – har alle disse tilsynsoppgavene. Tilsynet med departementenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid er systemrevisjon. På andre områder utfører DSB også inspeksjonstilsyn. DSB har i tillegg sentrale oppgaver knyttet til områdeovervåking og tilstandsvurdering.

I en *systemrevisjon* ber tilsynsmyndigheten på forhånd om å få tilsendt den dokumentasjonen virksomheten har og som vedrører de emnene tilsynet skal omfatte. Med utgangspunkt i lovkravene og den mottatte dokumentasjonen, planlegges så et tilsynsbesøk som gjerne omfatter intervjuer av en rekke ansatte på ulike nivåer i organisasjonen samt stikkprøver, for å påvise om kravene i lovgivningen etterleveres i praksis. Dette er i stor grad det samme som internkontroll. Systemrevisjoner iverksettes ofte på grunnlag av risikovurderinger.

Med *inspeksjonstilsyn* menes at tilsynet gjennomføres som inspeksjoner. Det betyr at en inspektør fra en tilsynsetat oppsøker en institusjon, en bedrift eller en kommune for å kontrollere om de krav som myndighetene har fastsatt, er oppfylt. Eventuelle feil eller mangler som inspektøren påpeker, må så bringes i orden innen en gitt frist. Et inspeksjonstilsyn kan ha utgangspunkt i uønskede hendelser eller være planlagt ut fra for eksempel risikovurderinger.

Områdeovervåking/tilstandsvurdering innebærer en enda bredere vurdering av virksomheter eller tjenester enn det som skjer ved systemrevisjon. Denne typen tilsyn gir grunnlag for å vurdere behovsdekning og kvalitet. I utdanningssektoren gjennomføres såkalte tilstandsvurderinger som en del av tilsynet. Denne tilsynsmetoden har tilsvarende innhold og innretning som

⁶ St. meld. Nr. 17 (2002-2003) *Om statlige tilsyn*

⁷ Statskonsult-notat 2000:8 *Organisering av statlige tilsyn i Norge*.

områdeovervåking. Resultatene fra slike aktiviteter brukes ofte som grunnlag for risikovurderinger.

De fleste definisjonene av tilsyn inneholder, i tillegg til kontroll, imidlertid også elementer av veiledning og bistand til hvordan tilsynsobjektene kan etterleve lov- og regelverket på en hensiktsmessig måte. Vektleggingen av veiledning versus kontroll varierer imidlertid både med type tilsyn og over tid. Skal tilsynet være veiledende med vekt på hjelp og bistand uten bruk av negative sanksjoner⁸? Eller skal det være mer kontrollerende med tydelig markering av avvik og bruk av sterke negative sanksjoner ved de mest alvorlige bruddene?

Erfaringsmessig vektlegges veiledning mest den første tiden etter at en ny tilsynsordning er etablert. Inntrykket er også at veiledning vurderes som viktigere når det føres tilsyn med lov- og regelverk som åpner for relativt mye skjønnsmessig vurdering og når tilsynsmyndigheten har relativt liten myndighet i oppfølgingen av tilsynet.

Når det gjelder forholdet mellom kontroll og overvåking/tilstandsvurdering må dette ses i sammenheng med lov- og regelverkets formål og virkeområde. I eksempelet over er det knyttet til kontroll med om det settes av nok ressurser, og om kravene i utdanningsloven etterlevs og har tilsiktet effekt. Overvåking og områdeovervåking legges til virksomheter som også har tilsyn som en viktig oppgave. Normalt inngår det imidlertid ikke som er en integrert del av tilsynsaktivitetene.

3.2 Om samordningsroller

Politikkområder følger ikke alltid administrative og organisatoriske grenser. Samfunnssikkerhet og beredskap er et godt eksempel på det. For å ivareta samarbeid på tvers etableres formelle og uformelle fora for samordning. Samordning kan imidlertid ikke være et mål i seg selv. Det er kun et virkemiddel for å realisere mål som krever at flere aktører medvirker. Det kan beskrives som prosesser der ulike mål, verdier, aktiviteter, ressurser mv. ses i sammenheng, prioriteres, avveies og tilpasses hverandre.⁹

Når det gjelder forholdet mellom departementene skiller Difi mellom tre typer samordningsroller som ofte glir over i og utfyller hverandre (Difi, 2016). Det er pådriverrolle, interesseavveier og systemforvalterrollen.

- Gjennom en *pådriverrolle* kan et departement formidle kunnskap om, og vedtatt politikk for, et bestemt mål eller hensyn departementet har ansvar for. Gjennom dette kan de påvirke andre departementer til å ta hensyn til dette når sektorbeslutninger fattes og politikken gjennomføres. Pådriverrollen kan også omfatte å følge opp at de andre departementene forholder seg til mål og prinsipper i etterkant.

⁸ Sanksjoner eller «reaksjoner ved avvik» er ofte nedfelt i lov- og regelverket. For denne tilsynsordningen er det ikke nedfelt noen reaksjoner i instruksene, men offentliggjøring av funn mv. kan også fungere som sanksjoner.

⁹ Ref. bl.a. Difi-rapport 2016:8 *Ikke bare pådriver... Om utøvelsen av KMDs samordningsroller*

- I rollen som *interesseavveier* mottar eller innhenter et samordningsdepartement innspill til en beslutning eller en politikkkutforming. Derneft foreslår departementet en avveining av interesser og hensyn for regjeringen, eventuelt avveier selv der det har fullmakt til det.
- *Systemforvalterrollen* skiller seg fra de to andre ved at den er rettet mot styringssystemer, administrative ordninger/prosedyrer og tilbakevendende prosesser som involverer flere departementer, og ikke selve innholdet i styringen.

Tilsynet med departementenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet fremstår først og fremst som systemrevisjonsordning – med JD/DSB som systemforvaltere. Instruksen handler, som omtalt under tredje kulepunkt over, mye om «... styringssystemer, administrative ordninger/prosedyrer og tilbakevendende prosesser som involverer flere departementer ...».

Det tredelte formålet med ordningen peker imidlertid i retning av en pådriverrolle. Den første delen – å fremme et kvalitativt godt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i departementene – medfører at JD/DSB ved hjelp av tilsyn, skal påvirke departementene til å ivareta sektoransvaret sitt på en god måte.

Den andre delen av formålet – å fremme et samordnet og helhetlig arbeid på tvers av departementssektorer – likeså. Dersom JD/DSB hadde myndighet og virkemidler til å fatte beslutninger som går på tvers av sektorenes prioriteringer, kunne denne delen imidlertid også åpnet for interesseavveining,

Den tredje og siste delen av formålet – å fremskaffe en samlet oversikt over samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i departementene – kan sies å inngå i en systemforvalterrolle. Samtidig kan arbeidet med å skaffe en slik oversikt støtte pådriverrollen. JD/DSB kan altså bruke en systemforvalterrolle, ikke bare til å påvirke departementene til å lage en oversikt, men også til å fremme et kvalitativt godt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i departementene.

3.3 Om effekter av tilsyn

Det er lite forskning på effekter av tilsyn generelt – og enda mindre på sammenhengen mellom det vi kaller brukereffekter og det vi kaller samfunnseffekter.

I en effektevaluering er det viktig å knytte observerte endringer til tiltaket eller aktiviteten som skal gi en effekt.¹⁰ I komplekse systemer er det imidlertid nesten umulig å finne data som gjør det mulig å isolere årsak-virkning-effekter. Det skyldes først og fremst at effekten av tilsyn ikke lar seg skille fra alt mulig annet som påvirker samfunnsutviklingen. I tillegg kommer måleutfordringer bl.a. knyttet til å finne data om hva som hadde skjedd dersom tilsynet *ikke*

¹⁰ Vedung, E. (1997) *Public Policy and Program Evaluation*

hadde vært der/blitt gjennomført (data om det kontrafaktiske). Det er derfor svært krevende å fremskaffe data som måler samfunnseffekten av tilsyn i denne sammenhengen.

Vi er kjent med at Helsetilsynet holder på med et fireårig forskningsprosjekt om tilsynsaktiviteter og mulige effekter av disse. Hovedkonklusjonen i en artikkel fra 2015 er at det eksisterer mange påstander om sammenhenger mellom tilsyn og effekter, men at vitenskap og forskning i liten grad understøtter dem.¹¹

SINTEF utviklet i 2015 på oppdrag fra Vegtilsynet en modell for vurdering av effekter av Vegtilsynets virksomhet.¹² Erfaringene Vegtilsynet så langt har gjort seg er at det er vanskelig å sette gode indikatorer og at de måtte endre noen av de foreslåtte indikatorene. Samtidig peker de på som viktig at indikatorene bør måles over tid og derfor ikke bør endres for ofte.

I forbindelse med utviklingen av effektmodellen for Vegtilsynet laget SINTEF også en litteraturstudie. Her vises det bl.a. til at de studiene som er laget ofte finner blandede eller motstridende effekter av tilsyn, og at de gir lite eller ingen informasjon om hvorfor tilsyn virker eller ikke virker.

Helsesektoren er sannsynligvis den sektoren hvor det så langt er gjennomført flest studier av effekter av tilsynsvirksomhet. En britisk studie fra 2004 har sammenstilt positive og negative endringsmekanismer eller effekter som tidligere studier har identifisert som resultat av tilsynsaktivitet, jf. tabell 1.¹³

Tabell 1 Identifiserte effekter av tilsyn i helsesektoren i Storbritannia. Fritt etter Benson et al. (Kilde: SINTEF A26571)

Positive effekter av tilsyn	Negative effekter av tilsyn
Spesifikke endringer og forbedringer i pasientomsorg som følge av tilsyn	Midlertidig heller enn vedvarende forbedring i ytelse, som forsvinner etter at tilsyn er gjennomført
Organisatorisk refleksjon og sammenligning med tilsynsstandarden og med andre foretak sin utførelse	Meningsløs godkjenningssatferd, hvor ting gjøres kun for å tilfredsstille tilsynsorgan og har liten eller ingen verdi for organisasjonen eller samfunnet
Viktige eller mer langsiktige tema får høyere prioritet i organisasjonen enn de ellers ville fått	Defensiv eller minimal etterlevelse hvor standarder kun blir en grense for, heller enn en stimulans for, forbedring
Tyngde til krav om endring for grupper eller individer i et foretak som er ført tilsyn med	Kreativ etterlevelse, hvor organisasjoner ser ut til å følge standarder det føres tilsyn etter ved å gjøre overfladiske endringer
Stadig oppdatering og forbedring av standarder som tilsyn føres etter	Forhindring av innovasjon eller forbedring, hvor standarder motvirker endring
	Fordreining av organisasjoners prioriteringer ved at de responderer på tema tatt opp av tilsynet heller enn tema som er identifisert internt
	Kostnader ved at organisasjoner bruker betydelige ressurser på interaksjon med tilsynsorgan

I den samme britiske studien defineres også et rammeverk for ulike typer effekter. De skiller mellom fire typer effekter:

- Effekter som følger av at det eksisterer et tilsynsorgan

¹¹ Hovlid et al. BMC Health Services Research (2015)

¹² Gunnar D. Jenssen m.fl., SINTEF A26571, 2015

¹³ Benson, L., Boyd, A., & Walshe, K. (2004) *Learning from CHI: the impact of healthcare regulation. Interim report*. The University of Manchester

- Effekter som følge av at en virksomhet vet at de vil bli ført tilsyn med på et eller annet tidspunkt
- Direkte endringer som følger av pålegg og tilrådinger fra tilsynet
- Indirekte endringer som følger av tilsyn (virksomheten endres uten at tilsynet direkte påpeker/anbefaler konkrete tiltak)

Som beskrevet i kapittel 1 forstår vi effekter av tilsyn primært som brukereffekter, det vil si hvilke effekter dagens tilsynsordning har på departementenes arbeid på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet. Vi har tatt utgangspunkt i hvilke interne forvaltningsmessige effekter det er grunn til å forvente ut fra et tradisjonelt mål- og resultatstyringssystem basert på det statlige økonomiregelverket.¹⁴ Det kan f.eks. være bedre kvalitet på departementets arbeid, systematikk og målrettethet, bedre styring og oppfølging av samfunnssikkerhet og beredskap i egen sektor mv. Funn fra kartleggingen beskrives nærmere i kapittel 4.

¹⁴ Finansdepartementets *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 5. november 2015.

4 Funn fra kartleggingen

I dette kapitlet presenterer vi funn fra dokumentstudiene, spørreundersøkelsen og intervjuene.

4.1 Organisering og gjennomføring av tredje tilsynsrunde

I første del av kapitlet ser vi på organisering og gjennomføring av tredje tilsynsrunde. Vi omtaler nærmere utviklingstrekk fra tilsynsrapportene – tema og tidsbruk, departementenes vurdering av tilsynsrapportene og tilsynets kompetanse samt virkninger av endringer i tilsynsordningen fra 2014. Videre presenteres ressursbruk i tredje tilsynsrunde.

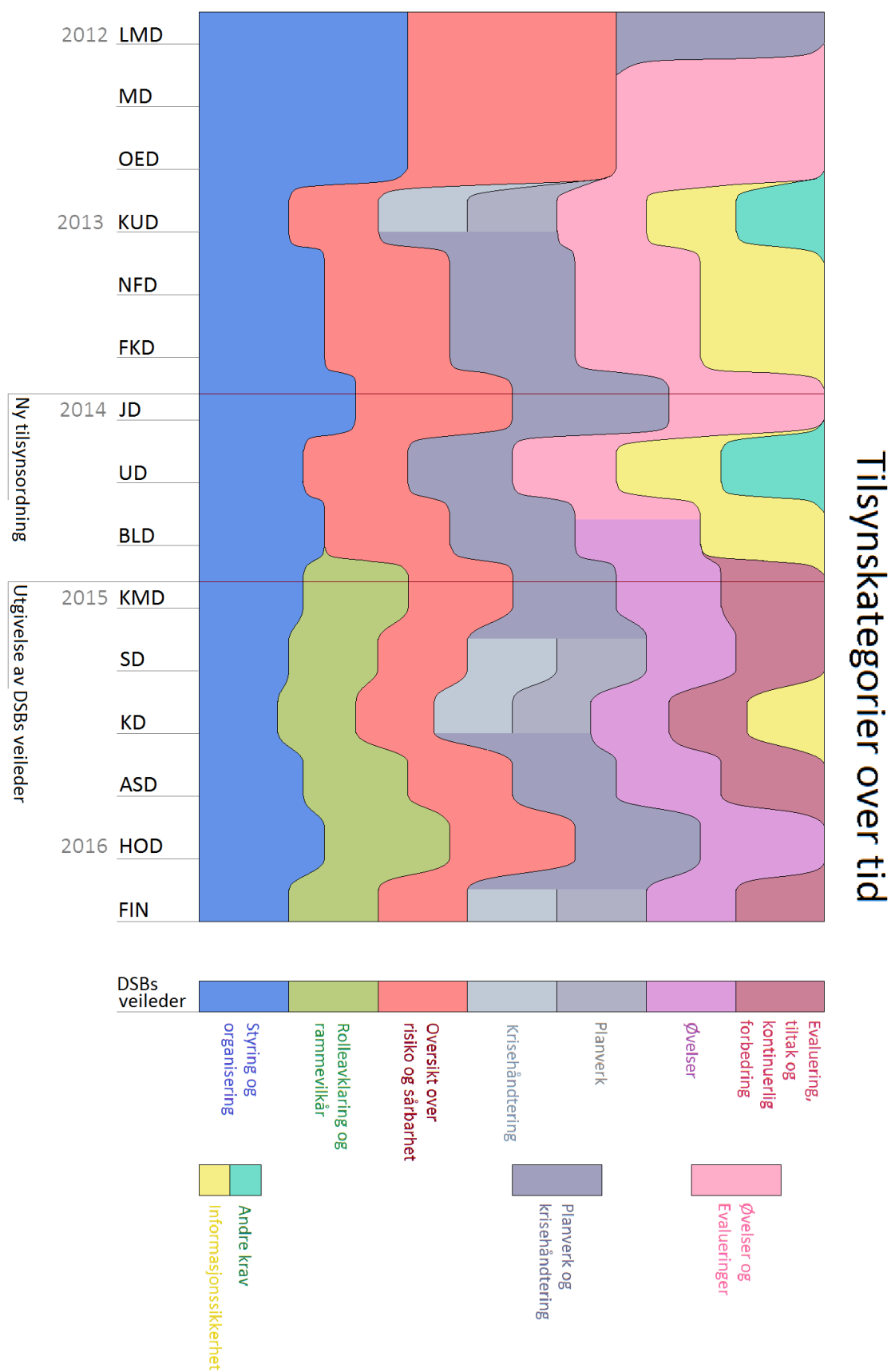
4.1.1 Om utvikling i kategoriinndeling i tredje tilsynsrunde

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om gjennomføring av tredje tilsynsrunde. Departementene er gjennomgående positive til tredje tilsynsrunde. Departementene opplevde at tilsynsteamene hadde rett kompetanse og at relevant dokumentasjon ble innhentet. I all hovedsak ble tilsynene også gjennomført til avtalt tid og i henhold til omforente planer.

Systematikken i tilsynsarbeidet kan vurderes ut fra hvilke kategorier samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, og dermed tilsynet, fokuserer på over tid. Dokumentanalysen viser at «Styring og organisering», «Oversikt over risiko og sårbarhet» og i noen grad «Planverk og krisehåndtering» og «Øvelser» har hatt stor oppmerksomhet gjennom hele tilsynsrunde tre.

Figur 2 inneholder en oversikt over utvikling i kategoriinndeling over tid i tilsynsrunde tre. Den viser at det over tid er innført flere kategorier. Kategoriene «Rolleavklaring og rammevilkår» og «Evaluering, tiltak og kontinuerlig forbedring» ble innført halvveis i tilsynsrunden. Dette sammenfaller i tid med utgivelsen av DSBs veileder *Departementenes systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid*. Etter dette har kategoriene vært tilnærmet uendret.

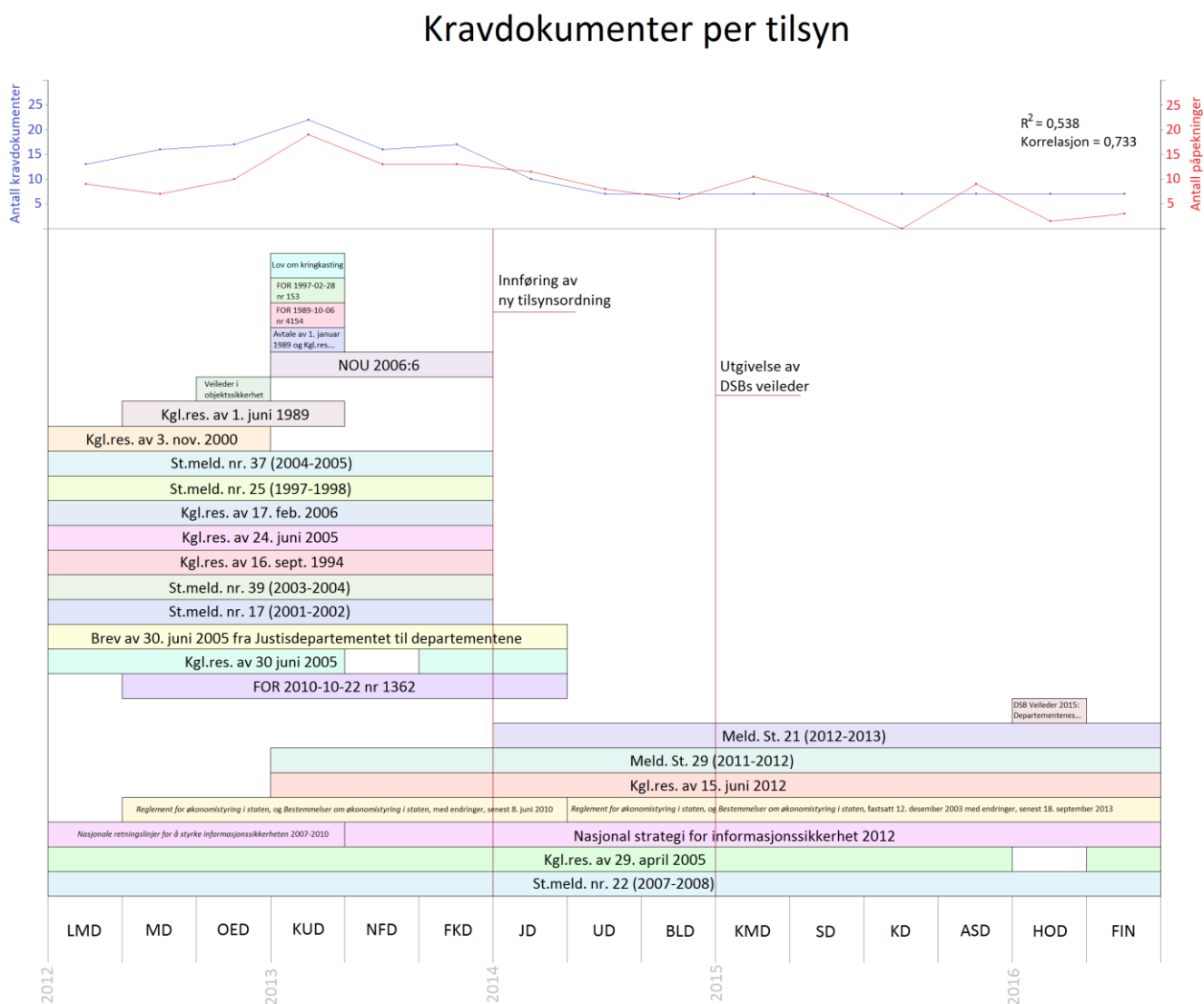
Figur 2 Utvikling i kategoriinndeling over tid i tilsynsrunde tre (FFI, 2017))



4.1.2 Færre kravdokumenter¹⁵ etter endringene i 2014

Etter endringene i 2014 er antall dokumenter i kravgrunnlaget redusert. Før endringene i 2014 var det i snitt 17 kravdokumenter/tilsyn. Etter tilsynet med JD i 2014 er det lagt til grunn syv kravdokumenter i samtlige tilsyn, jf. figur 3. Figuren gjengir antall kravdokumenter. Den fanger ikke opp om, eventuelt i hvilken grad, nye eller reviderte kravdokumenter erstatter «gamle» kravdokumenter.

Figur 3 Oversikt over kravdokumenter som er lagt til grunn i tredje tilsynsrunde (FFI, 2017)



Dokumentanalysen viser at det er en positiv korrelasjon mellom antall kravdokumenter i tilsynet og antall påpekninger (samlede anbefalinger,

¹⁵ Et «kravdokument» er et dokument som oppgis som kravgrunnlag i tilsynsrapportenes vedlegg 1

forbedringspunkter og brudd på krav) i tilsynet.¹⁶ Antall kravdokumenter er mer enn halvert fra 2012 til 2016. Ved oppstart av nytt tilsyn ble departementene oversendt kravdokumentlisten, og en kortere liste fører til en bedre oversikt over hva tilsynet forventer. Dette kan forklare korrelasjonen.

4.1.3 Tilsynsrapportene er nyttige

Spørreundersøkelsen viser at tilsynsrapporten oppleves som nyttig for departementene og at rapportene gir en god beskrivelse av departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Videre svarer departementene at tilsynsrapportene er et nyttig verktøy i utviklingen av arbeidet innenfor fagområdet.

Når det gjelder innholdet i tilsynsrapportene, er det bred enighet om at rapportenes vektlegging av ulike tema som organisering, oversikt over sårbarheter, planverk, krisehåndtering og øvelser oppfattes som nyttig, mens nær halvparten av departementene svarte at klare grensesnitt og samordningsfunksjoner på tvers av departementenes sektoransvar burde vektlegges mer, jf. figur V-4 og V5 i vedlegg 2. I tillegg ønsker seks departementer økt vektlegging av samfunnskritiske funksjoner.

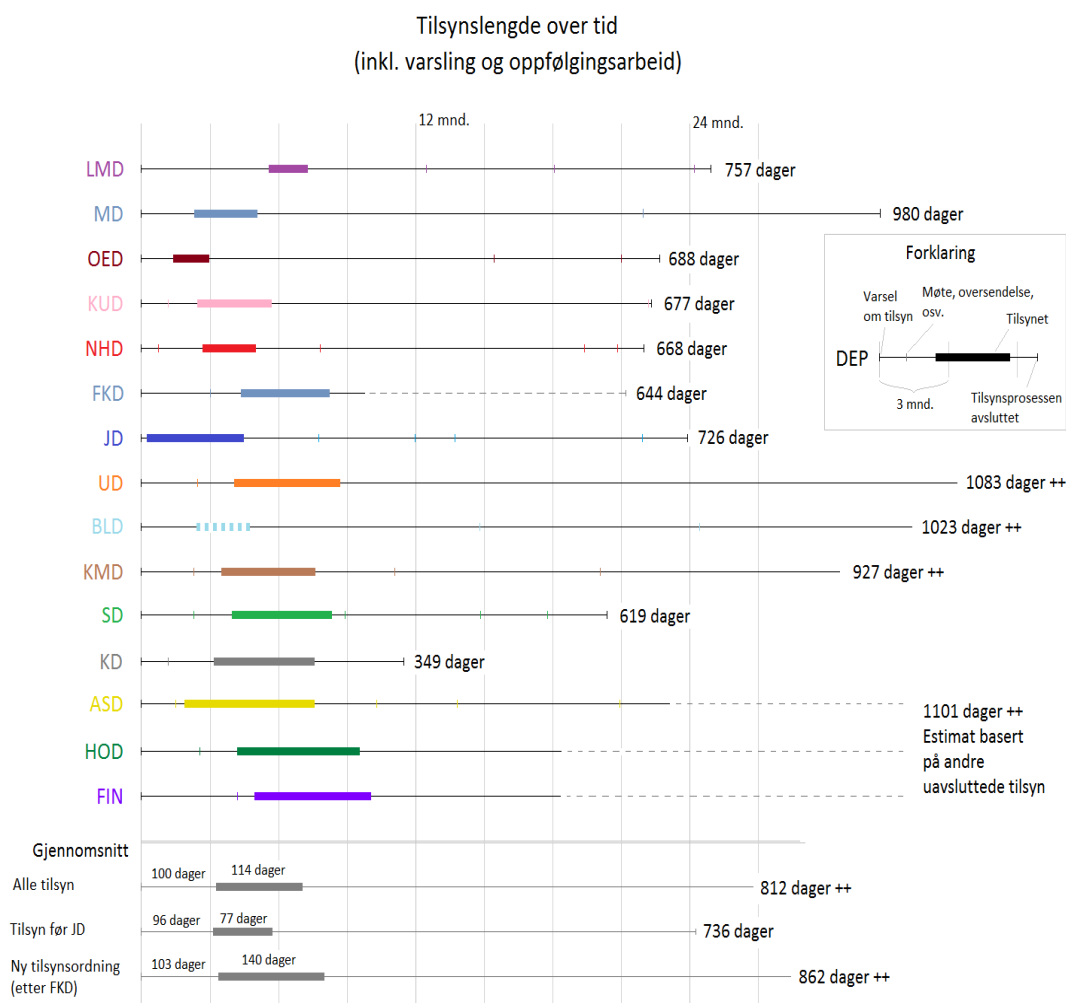
4.1.4 Tilsynene tar lang tid å gjennomføre

Ifølge spørreundersøkelsen gjennomføres tilsynet stort sett i henhold til avtalte planer. En undersøkelse av tilsynsrapportene og etterfølgende dokumentasjon viser at tilsynsprosessene, inklusive varslings- og oppfølgingsfaser, i gjennomsnitt varer mer enn 812 dager (per 01.04.2017 er fortsatt fem av tilsynsprosessene ikke avsluttet), jf. figur 4.

Det tar i gjennomsnitt 100 dager fra varsel om tilsyn er gitt til tilsynet faktisk begynner. Dette er i henhold til rutiner om at varsel om tilsyn skal gis med om lag tre måneders frist. Selve tilsynet, inklusive forberedelser, innhenting av informasjon mm. varer i gjennomsnitt 114 dager. Det er oppfølgingsfasen som tar lengst tid. Den varer i snitt mer enn 598 dager.

Tilsynet med BLD ble gjennomført som et «forenklet tilsyn», dvs. at det stedlige tilsynet ble gjennomført på én dag. Dette har ikke medført kortere oppfølgingstid.

¹⁶ Det faktiske kravgrunnlaget for tilsynet er instruksene. Flere listede kravdokumenter i tilsynsrapporten viser ikke til flere krav.

Figur 4 Skjematisk framstilling av tilsynslengde inklusive varsling og oppfølging (FFI, 2017)¹⁷

4.1.5 Tilsyn etter endringene fra 2014 tar lengre tid

Figur 4 viser at tilsynene tar lengre tid etter innføring av endringene («brudd på krav» mv.) i 2014. I snitt tar tilsynsprosessen 17 prosent lengre tid; 862 dager etter endringene, mot 736 dager før. Selve gjennomføringen av tilsynet tar 81 prosent lengre tid; 140 dager etter endringene, mot 77 dager før. Gjennomsnittlig varighet på fasen mellom varsling og start av det faktiske tilsynet er derimot ikke endret vesentlig; 103 dager etter endringene, mot 96 dager før.

I spørreundersøkelsen er det delte meninger om tilsynsrapportens inndeling i brudd på krav og forbedringspunkter er hensiktsmessig, jf. figur V-3 i vedlegg 2 (tredje påstand). Det er imidlertid i stor grad enighet om at det er bra at tilsynet ikke avsluttes før alle brudd på krav er rettet opp.

¹⁷ De stiplede linjene i figuren referer til estimer, enten fordi departementet oppphørte, eller fordi tilsynene enda ikke er lukket.

4.2 Effekter og nytteverdi av tilsynet

I denne delen presenteres funn knyttet til effekter og nytteverdi av tilsynet på ulike nivå. Presentasjonen er basert på innsamlede data fra dokumentstudier, intervjuer og spørreskjemaundersøkelsen.

4.2.1 Tilsynet virker skjerpende

Ifølge informantene har det vært en utvikling fra at samfunnssikkerhet og beredskap var et fagområde for «spesielt interesserte» til dagens situasjon hvor fagområdet får bred oppmerksomhet og involverer store deler av organisasjonen, inklusive politisk ledelse. Dette forklares med internasjonale og nasjonale kriser og hendelser, og ikke som en effekt av tilsynsregimet alene. For departementenes del er tidsregningen før og etter 22. juli helt sentral.

Departementene sier at tilsynet involverer bredt i departementet når det pågår, og at det øker bevisstheten om fagfeltet både på ledernivå og i fagavdelingene. Spørreundersøkelsen bekrefter dette. Engasjementet fra fagavdelingene er ofte relativt kortvarig, uten at det ses som spesielt uheldig. Alle departementene vi har fått informasjon fra (11 av 14) har dedikerte ressurser til å koordinere og arbeide med samfunnssikkerhet og beredskap i det daglige.

I intervjuene kommer det også fram at varsel om tilsyn virker skjerpende og bidrar til at virksomhetene retter opp i feil og mangler. Det kommer også fram at tilsynet kan ha en skjerpende effekt på underliggende virksomheter, når de involveres i tilsynet.

Hensikten med innføringen av et skille mellom «brudd på krav» og «forbedringspunkter» i tilsynsrapporten var å tydeliggjøre hva departementene bør prioritere å følge opp i etterkant av tilsynet. Undersøkelsen viser at det har gjort det enklere for departementene å skille mellom vesentlige og mindre viktige påpekninger i rapporten. Evalueringen viser også at «brudd på krav», i kombinasjon med innføring av ordningen med at regjeringen orienteres om funn og oppfølging av hvert enkelt tilsyn og offentlige tilsynsrapporter ved innsynsbegjæring, har bidratt til økt oppmerksomhet om samfunnssikkerhet og beredskap i departementene.

4.2.2 Tilsynet bidrar til bedre kvalitet på departementenes arbeid

Spørreundersøkelsen viser at departementene samlet sett mener at tilsynet bidrar til bedre kvalitet på samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet internt i departementet, jf. figur V-1 i vedlegg 2. Det bidrar spesielt til mer systematisk og målrettet tilnærming til samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet innad i departementet og til å identifisere forbedringspunkter i departementenes arbeid. Dette understøttes av intervjuene.

Intervjuene viser også at departementene opplever tilsynet som system- og dokumentorientert, og at det bidrar til bedre planverk og dokumentasjon. Departementene sier at de er «bedre rigget» nå enn tidligere med hensyn til organisering av arbeidet, øvelser, krisehåndteringsplaner mv.

4.2.3 Mer korttids- enn langtidseffekter av tilsynet på departementenes arbeid?

Spørreundersøkelsen viser at flertallet av departementene opplever at tilsynet bidrar til varig økt oppmerksomhet innad i departementet på arbeidet, ref. figur V-1 i vedlegg 2. I intervjuene gis det imidlertid uttrykk for at den brede oppmerksomheten og lederengasjementet ofte avtar noe når tilsynet er over.

For departementene handler det mye om dokumenter som oppdateres eller utarbeides. Noen mener dette ville blitt gjort uansett, mens andre sier at arbeidet fremskyndes og utføres i større grad som følge av tilsynsordningen. Andre tilsynsorganer som vi har snakket med bekrefter at selve varslingen av et tilsyn ofte har en positiv effekt på aktivitetsnivået hos tilsynsobjektene.

4.2.4 Tvil om tilsynet har effekt på samfunnssikkerhet og beredskap i sektorene og i samfunnet

Kartleggingen synliggjør usikkerhet om ordningen bidrar til bedre samfunnssikkerhet og beredskap i sektorene og i samfunnet. Tilsynet oppfattes som et tilsyn med departementenes arbeid og ikke som et tilsyn med «resultater der ute». I den grad ordningen kan sies å ha en effekt ute i sektorene, er det i beste fall indirekte, viser intervjuundersøkelsen.

Dagens kravgrunnlag sier at departementene skal ha oversikt over risiko og sårbarheter i egen sektor. Ifølge spørreundersøkelsen er det delte meninger i departementene om tilsyn ikke fører til bedre metodikk for å avdekke risiko- og sårbarheter i egen sektor eller ikke, jf. figur V-2 i vedlegg 2. Den viser også at departementene er delte i oppfatningen av hvorvidt tilsynet bidrar til en helhetlig oversikt over risiko- og sårbarheter i egen sektor.

I intervjuene vises det til at selv om departementene har fått bedre kvalitet på arbeidet, er det minst framgang på nettopp oversikt over risiko- og sårbarheter i egen sektor. Ifølge departementene kan det være vanskelig å se den direkte nytten av en slik overordnet oversikt i sektoren, eller den er komplisert å få til. Gjennomgangen av tilsynsrapportene viser at «brudd på krav» ofte gjelder kravet om oversikt over risiko og sårbarheter. Inntrykket fra intervjuene er at det er disse bruddene som er mest krevende og som det tar lengst tid å avslutte.

4.2.5 Tilsynet avdekker ikke de reelle sårbarhetene i departementenes ansvarsområder

Informantene viser til at formålet med tilsynet må være å sette departementet i stand til å drive god risikostyring – ikke å avdekke de reelle sårbarhetene innenfor det enkelte departements ansvarsområde, da i betydningen «der ute» i sektorene» eller i samfunnet.

Ifølge spørreundersøkelsen bidrar ikke tilsynet til å avdekke de reelle sårbarhetene i sektoren. Flertallet av departementene (11/14) mener at tilsynet ikke bidrar til å redusere kritiske og viktige sårbarheter, eller til å identifisere og følge opp nødvendige tiltak for å håndtere evt. trusler og sårbarheter i egen sektor. Dette bekreftes i intervjuene.

Ifølge informantene kan «brudd på krav» om oversikt over risiko og sårbarheter i sektoren medføre et press på å lage en slik oversikt – en «sektor-ROS» – i departementene. På den annen side gis det uttrykk for at det som teller er den faktiske sårbarheten, ikke om planene og dokumentene er på plass. Andre virkemidler, eksempelvis arbeidet med IKT-sikkerhet, penetrasjonstester, interne tester mv., er bedre egnet til å avdekke reelle sårbarheter i systemet eller i funksjonene.

4.2.6 Tilsynet ikke like viktig for samordning på tvers av departementene

Kartleggingen viser at tilsynet har liten effekt på samordning på tvers av sektordepartementene på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet. Halvparten av departementene mener imidlertid gråsoneproblematikk, uklare grensesnitt og samordningsutfordringer på tvers av departementenes sektoransvar burde vektlegges mer i tilsynet, jf. figur V-5 i vedlegg 2. Det er mye kontakt mellom departementene på feltet og dialogen med andre oppleves som nyttig, men ifølge informantene skjer dette uavhengig av tilsynet, tilsynsrapportene og ordningen med at regjeringen orienteres om funn og oppfølging av hvert enkelt tilsyn. Samhandling skjer der det er nødvendig uansett.

Etter tilsynsansvarliges oppfatning legger felles veiledere mv. i noen grad til rette for bedre samordning. Det fører til kontaktpunkter og et eget miljø rundt dette feltet på saksbehandlernivå, og det bidrar til at departementene blir kjent med hverandre. Samtidig er ikke det tverrsektorielle like lett å få tak på som andre forhold gjennom tilsynet. Noen gir imidlertid også uttrykk for at problemet med manglende samordning av tverrsektorielle utfordringer – med unntak av på informasjonssikkerhetsområdet – er overvurdert.

4.2.7 Tilsyn er en viktig informasjons- og kunnskapskilde for JD i samordningsrollen

Ifølge JD har arbeidet med å samordne feltet utviklet seg over tid, og det har vært en gradvis positiv utvikling. Når det gjelder hva som har betydning for JDs arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, både innenfor sektoransvaret og samordningsrollen, er det hendelser og forventninger fra andre slik som Riksrevisjonen, regjeringen mv. Særlig 22. juli 2011 var en stor vekker på beredskapsområdet, både for JD og i samfunnet generelt.

Kartleggingen viser at tilsyn ses på som et viktig virkemiddel for å få kunnskap, både for JD i deres samordningsrolle, men også for DSB som tilsynsutfører og fagdirektorat på feltet. Kunnskap og informasjon fra tilsynet gjenbrukes eksempelvis i planlegging og gjennomføring av tverrsektorielle øvelser i regi av DSB, ref. bl.a. den største IKT-øvelsen gjennomført i Norge – Øvelse IKT16 (november 2016) hvor om lag 80 etater/virksomheter var involvert. Tilsynsrapportene er også et viktig kunnskapsgrunnlag når DSB lager situasjonsrapporter på bestilling fra JD.

Informanter på tilsynsutførersiden gir uttrykk for tilsynet har stor nytteverdi og beskriver det som «det viktigste virkemiddelet i deres samordningsrolle». Tilsynet ses som en viktig kunnskapskilde som gir god oversikt over departementenes arbeid på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Andre

virkemidler bl.a. rapportering fra øvelsesområdet, informasjonssikkerhet mv. inngår imidlertid også i informasjonsgrunnlaget. I tillegg vises det til etableringen av et nytt systemet for å utarbeide status-/tilstandsvurderinger for de 14 samfunnskritiske funksjonene.¹⁸

Noen stiller likevel spørsmål om DSB forvalter kunnskapen fra tilsynsordningen godt nok i dag – de mener det er potensiale for større synergier på tvers av virkemidler og oppgaver i virksomheten.

4.3 Ressursbruk i tredje tilsynsrunde

Det har vært svært vanskelig å finne data på ressursforbruk i departementene. Anslagene for ressursforbruk er svært usikre og må derfor tolkes med stor forsiktighet.

4.3.1 Tilsynsdepartementer og -virksomheter brukte i gjennomsnitt om lag fem årsverk per år i tilsynsrunde tre

JD anslår at de samlet sett bruker 0,5-1,0 årsverk per år på selve tilsynsordningen. Dette indikerer et samlet ressursforbruk i perioden fra 2012 til 2016 på 2,5–5,0 årsverk. Når det gjelder HODs ressursforbruk knyttet til tilsynet med JD, har vi ikke fått noe anslag på ressursforbruk. Vi antar for enkelhets skyld at HODs ressursforbruk lå på samme nivå som gjennomsnittlig ressursforbruk pr. tilsyn i JD, dvs. 0,2–0,4 årsverk/tilsyn. Det indikerer et samlet ressursforbruk hos tilsynsdepartementene på 2,7–5,4 årsverk eller 0,5–1,1 årsverk/år, jf. tabell 2.

DSB anslår at de i gjennomsnitt brukte ett årsverk per tilsyn på de tre første departementene, og nærmere halvannet årsverk på elleve siste tilsynene. DSB presiserer at det er stor variasjon mellom tilsynene og at det hefter stor usikkerhet ved ressursanslagene deres. Antall personer per tilsynsteam har gått noe ned den siste tiden. Samtidig har tids- og ressursbruken vært økende i løpet av perioden som følge av at flere tilsyn også har omfattet undersøkelser hos eller tilsyn med én eller flere underliggende/tilknyttede virksomheter.

Helsetilsynet har heller ikke oversikt over hvor mye ressurser de brukte på sitt tilsyn med JD i 2014. Vi bruker derfor det gjennomsnittlige ressursanslaget på 1,5 årsverk også for tilsynet med JD. Det tilsier et samlet anslått ressursforbruk på 21 årsverk totalt og 4,2 årsverk pr. år, jf. tabell 2.

Tabell 2 Anslag på ressursbruk i tredje tilsynsrunde hos tilsynsansvarlige

Aktører	Anslag, ressursforbruk i tredje tilsynsrunde (årsverk)	Anslag, ressursforbruk/år i tredje tilsynsrunde (årsverk)
Tilsynsdepartementer (JD og HOD)	2,7–5,4	0,5–1,1
Tilsynsvirksomheter (DSB og Htil)	21	4,2
Tilsynsansvarlige, samlet anslag	24–26	4,7–5,3

¹⁸ Ref. Meld. St. 10 (2016-2017)

Gitt de ressursanslagene vi har fått oppgitt, brukte de tilsynsansvarlige 24–26 årsverk, eller 4,7–5,3 årsverk per år, i tredje tilsynsrunde.

4.3.2 Departementene vet ikke hvor mye ressurser de har brukt på tredje tilsynsrunde

Ingen av departementene vi har vært i kontakt med kan si hvor mye ressurser de har brukt på tredje tilsynsrunde, eventuelt fortsatt bruker for tilsynene som ikke er avsluttet. Det vises til at tilsynet og aktiviteter knyttet til dette inngår som en integrert del av det øvrige samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, og at det er vanskelig å anslå hvor mye ressurser som går med til rene tilsynsaktiviteter.

DSB har oversikt over hvor mange intervjuer og møter de har gjennomført i departementene og i underliggende virksomheter, og opplyser at hvert intervju og møte i snitt tar 0,5–1,0 time. I tillegg kommer departementenes forberedelser, oversending av dokumentasjon mv. Hvis vi legger til grunn at hvert intervju /møte med forberedelser tar én til to timer, tilsier dette et samlet ressursforbruk hos alle tilsynsobjektene (departementene) på et halvt til ett årsverk.

I tillegg bruker departementene selvsagt ressurser på forarbeid, koordinering i forbindelse med selve tilsynet og eventuelle oppfølgingsaktiviteter, men her har det ikke vært mulig å finne relevante ressursanslag.

4.3.3 Ulike syn på om nytten av tilsynet er i samsvar med ressursinnsatsen

I spørreundersøkelsen ba vi departementene vurdere påstanden «Samlet ressursbruk i tredje tilsynsrunde står i forhold til opplevd nytte av tilsynet» på en skala fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig). Gjennomsnittsskåren var på 4. Fire departementer lå under gjennomsnittet og tre over. To departementer sier at de ikke vet om nytten står i forhold til ressursbruken eller ikke.

Svarene i spørreundersøkelsen underbygges av intervjuene. Det er ulike syn på og vurderinger av om nytten av tilsynet står i forhold til ressursbruken. Som omtalt andre steder i rapporten knyttes nytten av tilsynet først og fremst til økt oppmerksomhet både i fagavdelinger og ledelsen for samfunnssikkerhets- og beredskapsspørsmål.

De som er mest tvilende til om nytten står i forhold til ressursbruken peker særlig på at det går med for mye ressurser til å samle inn og oppdatere dokumenter og at tilsynet ikke treffer godt nok mht. reelle risikoer og sårbarheter. Det pekes også på at tilsynet i for liten grad gjennomføres ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger slik at det går med unødig mye ressursbruk på mindre viktige områder.

4.4 Virkemidler som alternativ eller i tillegg til dagens tilsyn

I evalueringsoppdraget bes det om at alternative virkemidler til tilsyn vurderes. I det videre presenteres vurderinger knyttet til dette.

4.4.1 Tilsynet er ett av flere virkemidler på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet

Intervjuundersøkelsen viser at de fleste departementene stort sett er fornøyde med dagens tilsynsordning, og at tilsynet etter deres mening har en plass som en del av et større virkemiddelapparat på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet. Dette understøttes også av resultater fra spørreundersøkelsen.

I spørreundersøkelsen ble det kartlagt behov for evt. andre virkemidler i tillegg til eller som alternativ til dagens tilsyn (gitt dagens formål med tilsynet). Det er tydelig at nesten ingen ønsker flere øvelser, fagfellevurderinger (peer reviews), eller etterlevelsestesting.¹⁹ Flere er negative til fagfellevurderinger fordi de tror det vil kreve for mye ressurser.

4.4.2 Mange ønsker mer veiledende tilsyn

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om hvorvidt tilsynet oppfattes mer som veiledning enn kontroll. Til dette spørsmålet svarte halvparten (7 av 14) departement at de var uenige i at tilsynet opplevdes mer som veiledning enn kontroll. Både tilsynsutfører og tilsynsobjekter sier imidlertid at selve tilsynene gjennomgående har hatt en veiledende form. Dette gjelder til tross for innføring av «brudd på krav». Slik sett spriker datagrunnlaget noe.

Inntrykket er likevel at de fleste ønsker mer veiledning. Flere viser til tilsynene fra NSM som typiske kontrollbaserte tilsyn, og sier at de foretrekker DSBs mer veiledende form.

4.4.3 Mer temabaserte tilsyn?

I spørreundersøkelsen kartla vi i hvor uenig/enig departementene var i vektlegging av ulike temaer i tilsynsrapporten. Omtrent halvparten av departementene ønsker at *gråsoneproblematikk, uklare grensesnitt og samordningsutfordringer på tvers av departementenes sektoransvar* burde vektlegges mer i tilsynsrapporten enn det som gjøres i dag. Det samme gjelder *temabaserte tilsyn med vekt på samfunnskritiske funksjoner og områder (jf. samfunnets kritiske funksjoner, den tidl. KIKS-modellen)*. Ifølge DSB er dette krevende å få til i praksis, selv om det tverrgående er en del av tilsynets formål. Dette henger blant annet sammen med sektoransvaret.

Selv om et større flertall av departementene «alt i alt» er positive til dagens tilsyn, viser både funn fra intervjuer og spørreundersøkelsen at det er et potensiale for justeringer eller endringer. Enkelte trekker fram at tilsynet kan være mer temabasert/funksjonsbasert, for eksempel samfunnet kritiske funksjoner.

De fleste er positive til et mer avgrenset tilsyn. Det pekes imidlertid på at dette vil kreve en annen kompetanse enn dagens tilsynsteam innehar. Det pekes også på at tilsynet fort vil komme i konflikt med sektortilsynenes ansvarsområder, men at dette eventuelt kan løses gjennom felles tilsyn. Det argumenteres også

¹⁹ Med etterlevelsestesting menes det testing av hvordan departementenes samfunnssikkerhetsarbeid fungerer under øvelser og hendelser, jf. prosjektmandatet.

for at tilsyn basert på funksjoner også vil være mer i tråd med arbeidet som gjøres med tilpasninger til NATO 7 baseline requirements.

4.4.4 Ønsker om et mer risikobasert tilsyn

Departementene er tilfredse med nivået på tilsynet og innholdet – «det må ikke finnes på noe nytt», sies det eksempelvis i intervjuer. Samtidig understrekes det at det er behov for andre virkemidler hvis formålet er å identifisere/avdekke de reelle sårbarhetene og risikoene i for eksempel kritiske samfunnsfunksjoner. Da vil dette i så fall måtte være et supplement eller et alternativ til dagens tilsynsordning.

Flere nevner i intervjuene at tilsynet i større grad enn i dag bør baseres på risiko- og vesentlighetsvurderinger. I dag er tilsynet mer en heldekkende gjennomgang av alle temaene i instruksene og tilhørende veileder. Selv om det står i instruksene at tilsynet skal skje ut fra risiko og vesentlighet, gis det uttrykk for at dette i liten grad er praksis.

4.4.5 Departementet positive til øvelser, men de må være realistiske

Funn fra intervjuer viser at flertallet av departementene er positive til øvelser, men ønsker ikke flere. I tillegg ses dette som et virkemiddel på lik linje som tilsyn, og ikke en del av tilsynsordningen. Det gis imidlertid også uttrykk for at øvelser kan være et bedre egnet virkemiddel enn dagens tilsyn for å teste ut innholdet i beredskaps- og krisehåndteringsplaner. Det gjelder særlig hvis øvelsene for eksempel ikke er kjent på forhånd og at departementene prøves på det som er uventet. Flere mener også at det viktigste er å øve opp evnen til å håndtere kriser, dvs. å trene på improvisasjon framfor faste scenarier.

Ifølge DSB er det potensiale for å arbeide mer effektivt innenfor dagens tilsynsordning. Et alternativ som trekkes fram er å innrette dette tilsynet mer i retning av det som gjøres overfor fylkesmennene – såkalte beredskapsgjennomganger. Beredskapsgjennomgangene gjennomføres for å følge opp fylkesmannsembetenes arbeid med beredskap og krisehåndtering og omfatter en kombinasjon av dokumentgjennomgang, øvelse og intervju som virkemiddel. De omfatter i liten grad forebyggende arbeid og defineres ikke som tilsyn. Gjennomgangene strekker seg over to dager, med øvelse den første dagen og intervjuer den andre.

4.4.6 Elleve av fjorten departementer positive til egenevaluering/rapportering

Et stort flertall av departementene (11 av 14) er positive til egenevaluering/rapportering som alternativ til eller tillegg til dagens tilsyn, viser spørreundersøkelsen. Ifølge informantene kan egenrapportering brukes mer, eventuelt i kombinasjon med dokumenttilsyn. Stedlige tilsyn er tidkrevende, og det pekes på at en slik kombinasjon vil være ressursbesparende.

Flere departement peker på at det også i dag foregår en betydelig grad av egenrapportering til JD. Her vises det også til Meld St. 10 (2016-2017) og regjeringens intensjon om å etablere et system i sivil sektor for å utarbeide status-/tilstandsvurderinger for de 14 samfunnskritiske funksjonene. Det skal

rapporteres for samtlige funksjoner i løpet av fire år. De hovedansvarlige departementene skal presentere vurderingene i sine respektive budsjettproposisjoner.

4.4.7 Ni av tretten departementer ønsker penetrasjonstester

Penetrasjonstester brukes for å sjekke om et system, nettverk og/eller applikasjoner har svakheter som kan utnyttes til å få tilgang til sensitiv informasjon, gjøre det mulig endre informasjon som er lagret eller gjøre noe helt eller delvis utilgjengelig. I intervjuene tas det opp at penetrasjonstesting, inspeksjoner og andre former for kontroll/testing nok gir mer informasjon om den reelle sikkerheten enn det som framkommer i dagens tilsynsordning. For å få kunnskap om og avdekke «de reelle sårbarhetene» på samfunnssikkerhet- og beredskapsområdet kan det derfor være nødvendig å supplere dagens tilsyn med denne typen tiltak.

Resultater fra spørreundersøkelsen viser at over halvparten av (9 av 13) av departementene ser et behov for penetrasjonstester som et tillegg til eller alternativ til dagens tilsyn. Dette understøttes av funn fra intervjuene. Flere av de vi har snakket med, mener imidlertid også at penetrasjonstesting fortsatt bør gjennomføres av NSM. Det understrekes også at penetrasjonstesting er en frivillig ordning som er helt adskilt både fra DSBs og NSMs tilsynsordninger.

4.4.8 Usikkerhet om kombinerte tilsyn med NSM eller andre

Det er bare gjennomført ett kombinert tilsyn hvor DSB og NSM har samarbeidet. Erfaringene fra dette tilsynet var at dette var krevende å få til, fordi det er to svært ulike kravgrunnlag samt ulike tilsynskulturer. I intervjuene bekrefter de fleste departementene at tilsynsmetodikken til DSB og NSM oppleves svært forskjellig. Og at det ikke er ønskelig at DSB legger seg på NSM sin metodikk som bærer mer preg av inspeksjon og kontroll.

Det etterspørres i enkelte tilfeller bedre koordinering i tid mellom disse tilsynene, slik at ikke tidskrevende tilsyn kommer på rekke og rad. DSB og NSM bekrefter at de har egne møter hvor årets tilsynskalender gjennomgås slik at ikke enkelte virksomheter blir nedlesset i tilsyn.

4.5 Om kravgrunnlaget

4.5.1 Vanskelig å få oversikt over kravene som stilles

På spørsmål om instruksen burde endres oppgir mange informanter, både blant tilsynsobjekter og tilsynsførere, at det viktigste er å tydeliggjøre kravene i instruksene. Samtidig etterlyses funksjonsbaserte krav selv om det nødvendiggjør en viss tolkning.

Flere informanter gir også uttrykk for at det er vanskelig å få oversikt over kravene som stilles, ref. vedlegg til DSBs veileder.²⁰

²⁰ DSB (2015) *Departementenes systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid*

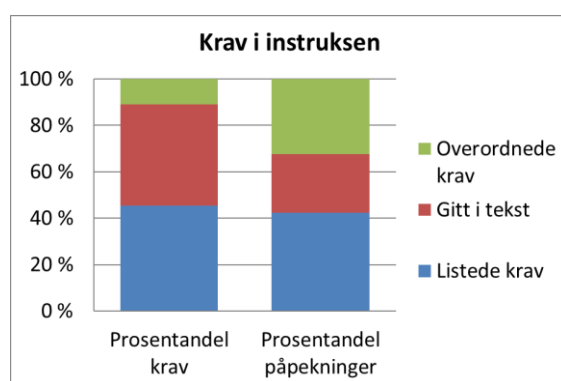
På skjønnsmessig grunnlag har vi delt kravene i instruksen inn i tre kategorier:

- Krav i de tolv konkrete punktene i del IV av instruksen. Disse er sentrale krav og fremstår som konkrete, faste og oversiktlige krav
- Krav som er «gitt i tekst»²¹ i instruksen, eksempelvis speiler krav 12 i DSBs veiledervedlegg («Departementets beredskapsplaner skal inneholde plan for krisekommunikasjon, kriseorganisering og varslingsrutiner») noe av teksten i instruksens del IV: «Departementene må ha beredskapsplaner som minimum skal inneholde plan for kriseorganisering og varslingsrutiner. Departementet skal også ha en plan for krisekommunikasjon som kan benyttes ved departementets kommunikasjon med befolkningen i en krise.» (s. 7 i instruksens del IV)
- Overordnede krav, eksempelvis krav 14.2 i DSBs veiledervedlegg («Departementet skal arbeide målrettet og systematisk med øvelser»). Dette kravet er basert på at det i innledningen til listen i instruksens del IV står at «Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap skal være målrettet, systematisk og sporbart...». Dette kravet brukes på alle underliggende krav, inklusive øvelser.

På bakgrunn av DSBs kravoversikt i veilederen har vi laget en oversikt over hvor i instruksens del IV de enkelte krav står og hvor stor «andel» av hver av de tre kravtypene instruksens del IV inneholder. Tilsvarende har vi sporet og kategorisert alle brudd på krav, forbedringspunkter og anbefalinger fra tilsynsrapportene på samme måte, dvs. om de bryter med de listede kravene, med kravene gitt i instruksens tekst eller med de overordnede kravene.

Figur 5 viser at det er betydelig flere påpekninger knyttet til overordnede krav i forhold til hvor mange overordnede krav det er i instruksens del IV.

Figur 5 Sammenstilling og fordeling av ulike type krav i instruksens del IV og i tilsynsrapportene i tilsynsrunde tre (FFI, 2017)



²¹ Ifølge JD blir «krav "gitt i tekst"» misvisende. Dette fordi det som regel ikke dreier seg om nye/ytterligere krav, men om utdyping/utledning av de overordnede kravene som er listet opp i kap. IV. Jf. at det er et foredrag til instruksens del IV. Instruksens del IV har ikke omfattende forarbeider slik som lover som kan brukes ved tolkning av reglene.

4.5.2 Uklare begreper og formuleringer i instruksen utfordrende

Sektorbegrepet brukes mye i instruksen. Det er stor variasjon mellom sektorene. Det gjelder bl.a. omfang, om og hvor langt ned tilsynet går i underliggende virksomheter, aktører og gråsoner. I kartleggingen (summen av dokumentanalysen, spørreundersøkelsen og intervjuene) gis det uttrykk for at det er behov for en tydeligere avgrensning av hvordan det enkelte departements sektoransvar defineres og operasjonaliseres. Usikre og ulike begrepsoppfatninger medfører bl.a. utfordringer med å avgrense rolle- og ansvarsforhold.

I intervjuene kommer det også fram at instruksen «misforstår» rolle- og ansvarsdelingen mellom departementer og underliggende virksomheter. Det vises bl.a. til at tilsynet har urealistiske forventninger til hva departementet i praksis kan styre og kontrollere. Alle departementer har ikke mandat til å styre sektoren ut ifra kravene i instruksen – med mindre det er regulert i gjeldende lov- og regelverk.

Dokumentgjennomgangen viser at instruksens inneholder en beskrivelse av forhold som tillater tilsynet å gå inn i underliggende virksomheter og at tilsynsrapportene gir tilsvarende begrunnelser når underliggende virksomheter er inkludert i tilsynet. Noen informanter mener likevel at instruksens ikke gir tilsynet tilstrekkelig hjemmel for å undersøke underliggende etater.

Kravet om å ha en oversikt over risiko og sårbarhet i egen sektor, samt andre krav som baserer seg på dette, står for de fleste bruddene på krav og øvrige påpekningene i tilsynsrunde tre. Flere av informantene mener dette skyldes en type kravhierarki, hvor dette ene kravet er lenket til andre underliggende krav. Av de tolv listede kravene i instruksens del IV, kan fem krav knyttes opp til oversikten. Om et departement eksempelvis får et brudd på krav når det gjelder oversikten over risiko og sårbarhet i sektoren, fører det automatisk til videre påpekninger (brudd/forbedringspunkter). Det gis uttrykk for at om et slikt hierarkisk grunnlag skal opprettholdes i instruksens, så burde det komme klarere fram.

5 Vurderinger og anbefalinger

Dette kapittelet inneholder drøfting, vurderinger og anbefalinger av problemstillinger og spørsmål som reises i mandatet. Innholdet i kapittelet bygger på teori og empiriske erfaringer, jf. kapittel 3, og resultater og funn fra kartleggingen, jf. kapittel 4, og står fullt og helt for FFIs og Difis regning.

5.1 I hvilken grad bidrar tilsyn til bedre samfunnssikkerhet og beredskap?

I mandatet for denne evalueringen ber oppdragsgiver om å få vite om dagens tilsynssystem bidrar til å avdekke de reelle sårbarhetene innenfor hvert departements ansvarsområde, samt om departementene evner å redusere disse.

Videre handler det om å vurdere hvorvidt tilsynene identifiserer og vurderer de mest vesentlige elementene i departementenes arbeid med utgangspunkt i kravene skissert i kapittel IV i kgl.res. av 15.06.12.

5.1.1 Effekter av tilsyn er vanskelig å måle/synliggjøre

Vi har kartlagt hvilke typer effekter departementene, tilsynsansvarlige og tilsynsutførere opplever og erfarer at dagens ordning har på deres arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, såkalte brukereffekter. Et av hovedfunnene er at det er vanskelig å isolere effekten av tilsynsordningen fra andre faktorer som påvirkere deres arbeid, slik som for eksempel hendelser og andre virkemidler lagt til JDs samordningsrolle.

Det er interessant å merke seg at selv om tilsyn i helsesektoren selvsagt er noe helt annet enn tilsyn med departementenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, er det mange likhetstrekk mellom de effektene vi hører om i departementene og de som er gjengitt i tabell 1 under kapittel 3.3. Det gjelder både de positive og de negative effektene av tilsyn. Eksempelvis gjelder det positive effekter som høyere prioritet og oppmerksomhet, og oppdatering og bedre kvalitet på plandokumenter. Mer negative effekter er bl.a. at forbedringene ofte er midlertidige, at oppmerksomheten svekkes når tilsynet er gjennomført, samt at den lange oppfølgingsfasen øker risikoen for at departementenes prioriteringer og ressurser vris bort fra tema som er identifisert som mer viktige enn de som er avdekket gjennom tilsynet.

Behovet for mer forskning på dette fagfeltet er uttrykt flere steder, og kunnskapsgrunnlaget for politikkutvikling omtales som mangelfullt.²² Samfunnssikkerhet og beredskap er et relativt nytt fagområde, og det ligger mye kunnskap i tilsynsrapportene som kan bidra til mer kunnskap, kompetanse og forbedringer.

I lys av dette vil vi råde JD å satse mer på kunnskapsinnhenting og -oppbygging. Regjeringen har bestemt at det skal innføres nye krav til

²² P. Lægrend og L.H. Rykkja: *Introduksjon til temanummer om samfunnstryggleik og krisehandtering* Norsk statsvitenskapelige tidsskrift 2017:1

oppfølging av funn fra hendelser og øvelser innenfor samfunnssikkerhetsområdet, jf. Meld. St. 10 (2016-2017). Det gjenstår å se hva som kommer ut av de nye kravene. Etter vår vurdering er det uansett behov for mer forskning på dette området.

5.1.2 Dagens tilsyn er ikke innrettet slik at de reelle sårbarhetene innenfor departementenes ansvarsområder avdekkes

Dagens tilsynsordning kan kategoriseres som en kombinasjon av systemrevisjon og områdeovervåkning/tilstandsvurdering, jf. kapittel 3. En systemrevisjon vektlegger i stor grad utformingen av og strukturen på dokumentene og planene til departementene, samt systematikken i arbeidet deres, og i mindre grad innholdet i arbeidet som gjøres og hvordan planverket fungerer i praksis. Et sentralt spørsmål er om et systemtilsyn med departementenes arbeid kan – og skal – avdekke reelle sårbarheter ute i sektoren. Et annet sentralt spørsmål er om tilsynet bidrar til å styrke departementenes evne til å redusere de reelle sårbarhetene.

Et hovedinntrykk fra kartleggingen er at JD og DSB primært ser tilsynet som en kilde til informasjon og mindre som et grunnlag for identifisering og ivaretagelse av tverrsektorielle problemstillinger. Tilsynene er lagt opp som brede, mer eller mindre heldekkende, tilsyn med ett og ett departement av gangen. Utvalget av departementssektorer gjøres ikke ut fra risiko og vesentlighet eller ut fra hvem som har et (felles) ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner. Vi hører også lite om at tilsyn brukes aktivt for å bidra til ivaretagelse av tverrsektorielle problemstillinger. Derimot hører vi mye om til dels omfattende etterspørsel etter og innhenting av informasjon.

Selv om tilsynet bidrar til høyere kvalitet på departementenes arbeid i form av dokumenter, systemer og rutiner, er effektene på innholdet i dokumentene og reelle sårbarheter i samfunnet usikre. Tilsynsrapportene er omfangsrike og er ikke blitt kortere, til tross for anmodninger fra JD. De fremstår mer som en bred gjennomgang av instruksens kapittel IV enn som spisset mot risiko og vesentlighet. En fordel er at det gir rapporter med mye kunnskap og høy troverdighet. En ulempe er at det er vanskeligere å skille mellom vesentlige og mindre vesentlige funn.

I mandatet spør oppdragsgiver om dagens tilsyn bidrar til å avdekke de reelle sårbarhetene innenfor hvert departements ansvarsområde, jf. vedlegg 1. Dette er ikke et formål med tilsynet, jf. kapittel VI i instruks. Kartleggingen viser imidlertid at det er ulike forventninger til hva tilsynet skal avdekke. For tilsynsutfører er det krevende å føre tilsyn når forventningene varierer mht. hva tilsynet skal avdekke innenfor hvert enkelt departementets ansvarsområde.

Det kan etter vår vurdering diskuteres om det er hensiktsmessig at JDs tilsynsordning bør ha som formål å avdekke reelle sårbarheter i sektorene. En slik innretting ville kreve en helt annen sektor- og tilsynskompetanse og ressursbruk av tilsynsutfører. Sannsynligvis vil det også synliggjøre behov for mer og bedre samordnet styring på tvers av sektorer for å sikre oppfølgingen av tilsyn der mer enn ett departement har ansvar. Dette må i tilfellet også ses i sammenheng med ny sikkerhetslov og sektortilsynenes ansvarsområder.

Uansett vil det være behov for å kartlegge nærmere i hvilken grad en slik innretting av tilsynet ville overlappe med andre tilsynsmyndigheter, enten det gjelder NSM (informasjonssikkerhet og objektsikring) eller sektortilsynene. I så fall ville det kanskje vært mer hensiktsmessig å samordne dagens tilsynsordning med andre tilsyn, eventuelt gjennomføre kombinerte tilsyn, enn å gjøre prinsipielle endringer av dagens tilsynssystem. Dette gjelder særlig på informasjonssikkerhetsfeltet.

Det kan stilles spørsmål om det er behov for å videreføre en egen kontrollordning med departementenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, gitt den ordinære styringen og andre virkemidlene på området. Tilsynsordningen har bidratt til høyere bevissthet om og bedre kvalitet på samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i departementene. Nå er kanskje tiden inne til å kanalisere tilsynsressursene over på andre typer virkemidler som egenrapportering, kunnskapsoppbygging, veiledning, kompetansebygging mv. JD kan fortsatt ha myndighet til å gjennomføre mer spissede tilsyn, i form av revisjoner/inspeksjoner/evalueringer, dersom den løpende rapporteringen eller andre forhold tilsier det.

Det er etter vår vurdering nødvendig å avklare forventningene til hva tilsynet skal avdekke, og så tydeliggjøre formålet i lys av dette. Det er svært krevende å sannsynliggjøre at effektene på departementenes arbeid fører til redusert sårbarhet ute i sektoren. Slik kravgrunnlaget og innrettingen av tilsynet er utformet, oppfattes heller ikke dette som formålet eller intensjonen med ordningen. Det virker som det er forventninger til hva tilsynet skal avdekke som det ikke finnes grunnlag for i instruksene. Evalueringen synliggjør at det særlig på toppledernivå er behov for og ønske om mer informasjon om den reelle tilstanden ute i sektoren/samfunnet.

5.1.3 Ledelsesengasjement spesielt viktig for kvaliteten på departementenes arbeid

I mandatet bes det om svar på (hvis mulig) om det er noen faktorer som kan forklare hvorfor noen departementer har en høyere standard på sitt samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid enn andre. Kartleggingen gir ikke et entydig svar på dette. Departementenes arbeid med samfunnssikkerhet varierer på tvers, men også over tid. Samtidig indikerer våre funn at ledelsesoppmerksomhet og -forankring i departementet har betydning for standarden på arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Noen departementer, som også får gode resultater i tilsynet, arbeider mer systematisk med å utvikle en kultur for beredskapsarbeid i hele organisasjonen enn andre.

I forskning om hva som fremmer god sikkerhets- og beredskapskultur i virksomhetene er nettopp ledelsens engasjement pekt på som et sentralt premiss for å lykkes med å etablere gode systemer og strukturer som understøtter beredskapsarbeidet. Vi ser også i en evaluering av større ulykker og hendelser at organisasjoner som ikke har lederoppmerksomhet utvikler svakere beredskapskulturer og verken forebygger eller håndterer hendelser på en betryggende måte. Faktorer som ledelsesoppmerksomhet og kultur bør derfor tillegges vekt i den videre utviklingen av tilsynsordningen.

«Brudd på krav» oppfattes som en form for sanksjonering av departementene. Den positive effekten av denne formen for «sanksjoner» er at det virker disiplinerende og skjerpene, og derfor kan føre til et mer kontinuerlig samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i departementene, spesielt på ledelsesnivå.

5.2 I hvilken grad står ressursbruken i forhold til effektene av tilsynet?

Mandatet ber oss kartlegge om ressursbruken i tilsynsrunde tre, fra planleggingsfasen til og med oppfølgingsfasen, står i forhold til effektene av tilsynene. Alternative måter å innrette, gjennomføre og følge opp tilsynet for å gjøre tilsynet mer målrettet og effektivt mht. tids- og ressursbruk inngår som del av denne vurderingen. Eksempel på alternativ innretting kan være samordning av flere tilsyn. I tillegg spørres det om effekten av tilsynet svekkes ved at det evt. går lengre tid mellom hvert tilsyn.

5.2.1 Tilsynene strekker seg over lang tid

Det er etter våre vurderinger rom for forbedringer knyttet til innretting, gjennomføring og oppfølging av tilsynet som kan gjøre tilsynsordningen mer effektiv.

Det har skjedd en økning i antall dager det tar fra tilsynsrapporten foreligger til tilsynet avsluttes. Det skyldes bl.a. at det krever et større presisjonsnivå i vurderingene og begrunnelsene for brudd på krav i tilsynsrapportene. Gjennomgangen av tilsynsrapportene viser at det tar lengst tid å avslutte tilsynene som har fått brudd på krav knyttet til oversikt over risiko og sårbarheter.

JD spør i mandatet om tiden mellom hver tilsynsrunde bør forlenges. Det tar i gjennomsnitt fem år mellom første tilsyn i foregående runde til første tilsyn i etterfølgende runde. Kombinert med at flere uttrykker at det ikke bør ta kortere tid mellom tilsynsrundene og at det i tredje tilsynsrunde fortsatt er flere som ennå ikke er avsluttet, kan det selvfølgelig være et alternativ å forlenge tiden mellom hver tilsynsrunde. Samtidig viser kartleggingen at de største effektene av tilsyn primært kommer i forbindelse med at tilsynet varsles og i selve gjennomføringen, og at oppfølgingen av det og at oppmerksomheten de fleste steder så avtar.

Det er viktig at tidsavstanden mellom tredje tilsynsrunde og en eventuell fjerde runde vurderes og ses i sammenheng med hvordan framtidig innretting av tilsynet skal være. Det gjelder formålet med tilsynet og i hvilken grad det endres. Hvis tilsynet skal omfatte tilstanden i sektoren, vil det sannsynligvis også måtte omfatte vurdering av tidsintervaller.

Tidsintervaller må samtidig ses i sammenheng med vektleggingen av risiko og vesentlighet. Mer risikobasert tilsyn kan for eksempel føre til at noen risikoutsatte områder eller funksjoner får hyppigere tilsyn eller revisjon, mens andre områder og funksjoner ikke er gjenstand for tilsyn i det hele tatt.

Tilsvarende vil en eventuell innføring av temabaserte og/eller tverrsektorielle tilsyn påvirke gjennomføringen av en «fjerde tilsynsrunde».

5.2.2 Vanskelig å vurdere om ressursene står i forhold til effektene av tilsynet

Vi ser at det er ulike syn på om effekten av tilsyn står i forhold til ressursbruken i departementene. Mange viser til at det ikke er mulig å skille effektene av tilsyn fra effektene av hendelser og andre virkemidler slik som øvelser eller generell god styring og oppfølging av området. De vises også til at tilsynsaktiviteter inngår som en integrert del av det øvrige samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i departementet. Hovedinntrykket er imidlertid at ressursbruken i det store og hele ikke er større enn at det er akseptabelt, selv for de departementene som er usikre på nytten av tilsynet.

De som er mest tvilende til om nytten står i forhold til ressursbruken peker særlig på at det går med for mye ressurser til å samle inn og oppdatere dokumenter og at tilsynet ikke treffer godt nok mht. reelle risikoer og sårbarheter. Det pekes også på at tilsynet i for liten grad gjennomføres ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger slik at det går med unødige mye ressursbruk på mindre viktige områder. Det blir for mye et «vegg-til-vegg-tilsyn».

Basert på kartleggingen bør alternative måter å innrette, gjennomføre og følge opp tilsynet på vurderes – dette for å gjøre tilsynet både mer effektivt og målrettet. Dette vil kunne bidra til tids- og ressursbesparelser for både tilsynsansvarlig/utfører og hos departementene det blir ført tilsyn med.

5.3 Andre virkemidler i tillegg til eller som alternativ til dagens tilsyn?

Evalueringen skal også vurdere i hvilken grad det er andre virkemidler som kan være bedre egnet enn dagens tilsynsordning. Vurderingene og evt. anbefalinger må belyses i sammenheng med mandatets del I, spørsmål 1 og 2; om tilsynet avdekker de reelle sårbarhetene innenfor hvert departements ansvarsområde og om tilsynet klarer å identifisere de mest vesentlige elementene i departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

I mandatet trekkes det særlig fram penetrasjonstester, øvelser, tverrsektorielle, temabaserte tilsyn basert på for eksempel *Samfunnets kritiske funksjoner*²³ og etterlevelsestesting²⁴ som aktuelle alternative virkemidler. Det stilles spørsmål om egevaluering og -rapportering kan være aktuelt for hele eller deler av en fjerde tilsynsrunde. Det stilles også spørsmål om kombinerte tilsyn der DSB samarbeider med andre tilsynsmyndigheter (NSM m.fl.) kan være hensiktsmessig. Da med henblikk på om en slik innretting kan gi bedre innsikt i enkelte deler av departementenes arbeid.

²³ Rapport DSB (desember 2016)

²⁴ Testing av hvordan departementenes samfunnssikkerhetsarbeid fungerer under øvelser eller hendelser.

Vi har for lite kunnskap om andre virkemidler til å kunne foreslå radikale endringer i bruken av dem. Det kommer imidlertid tydelig til uttrykk i intervjuene at det ikke bare er å «snu bunken» foran en fjerde tilsynsrunde og fortsette som før.

5.3.1 Veiledende tilsyn mindre ressurskrevende enn kontrollerende tilsyn

De fleste tilsynsordninger har både et kontrollelement og et veiledningselement. Det gjelder også denne. Vi ser imidlertid at det har skjedd en dreining fra veiledning til mer «kontroll» med endringene som ble innført fra 2014 («brudd på krav» mv.), jf. kapittel 3.1. Det er utfordrende, ikke minst fordi instruksen er overordnet og lite konkret sammenlignet med annet regelverk som regulerer et mer kontrollerende tilsyn, jf. bl.a. regelverket som NSM fører tilsyn etter.

I den videre utviklingen av tilsynsordningen, bør JD vurdere i hvilken grad dagens kravgrunnlag er godt nok egnet til å fortsette med bruk av «brudd på krav». Sammenlignet med for eksempel NSMs hjemmelsgrunnlag som er sikkerhetsloven, er dagens instruks ikke utformet med tanke på avvik i form av brudd på krav. Det er mulig at et mer konkret kravgrunnlag vil gi et bedre presisjonsnivå i vurderingene av om det er et brudd eller ikke, jf. kapittel 4.4.

I forskningslitteraturen²⁵ om tilsyn vises det til spenninger mellom disiplinering og læring, og at «sanksjoner» kan hemme organisatorisk læring. I dette perspektivet er det grunn til å stille spørsmål om innføring av offentliggjøring av rapporter (innsynsbegjæring), i kombinasjon med «brudd på krav» og orientering til regjeringen, bidrar til å fremme organisatorisk læring. Eller om kvaliteten på departementenes arbeid med samfunnssikkerhet ivaretas og utvikles best gjennom en mer veiledende tilsynsform?

Det er positivt at departementene er opptatt av hvilke faktorer som bidrar til å fremme kvalitet i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Det kan imidlertid se ut som at utviklingen hos JD og DSB ikke svarer på behovet om mer veiledning og mindre kontroll. Det kan etter vår mening stilles spørsmål om endringene med innføring av «brudd på krav» mv. gjør at det brukes relativt mye ressurser på å diskutere metodikk og hvor grensene skal gå, og tilsvarende mindre ressurser på å forbedre det konkrete arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

5.3.2 Tilsyn bidrar i liten grad til å identifisere og ivareta tverrsektorielle problemstillinger

I Mot alle odds (Difi, 2014) drøftes også rammebetingelser som kan hemme samordning. Der trekkes bl.a. den sektoriserede forvaltningskulturen frem. En sektorisert forvaltningskultur kjennetegnes bl.a. av sterke sektordepartementer og relativt svake samordningsdepartementer. Den kjennetegnes også av at systemet stiller få krav om, og i liten motiverer for, å søke tverrsektorielle

²⁵ Sintef 2013-02-26: *Kultur og systemer for læring. En kunnskapsoversikt om organisatorisk læring og sikkerhet*

løsninger. Vektlegging av rollen som sekretariat for politisk ledelse medfører også en sterk lojalitet til egen statsråd.

Inntrykket er at JD primært ivaretar sitt tverrsektorielle ansvar på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet gjennom etableringen av tabell 1.7 i Prop. 1 S (2016-2017). Der har de fordelt ansvaret for 14 tverrsektorielle områder i samfunnssikkerhetsarbeidet på i alt åtte hovedansvarlige departementer og «øvrige departementer med ansvar».²⁶ Inntrykket fra intervjuene er imidlertid at selv om alle er kjent med denne tabellen og ansvarsfordelingen, er det begrenset hvilke konsekvenser denne ansvarsplasseringen har fått for arbeidet i departementene. Tilsynet har så langt heller ikke fulgt opp hvordan aktuelle departementer ivaretar sine respektive samordningsansvar. Det skyldes sannsynligvis at samordningsansvaret ennå ikke er regelverksfestet.

Vi har ikke grunnlag for å si at tverrsektorielle problemstillinger ikke ivaretas gjennom annen utøvelse av JDs samordningsrolle. Gitt innretning og prioritering av de ulike formålene med tilsynet i tredje tilsynsrunde, mener vi imidlertid at vi har grunnlag for å si at tilsynsordningen i begrenset grad bidrar til å identifisere og ivareta tverrsektorielle utfordringer på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet.

5.3.3 Viktig å få til bedre synergier mellom JDs og andre aktørers initiativ og virkemidler

Tilsyn er ett av mange virkemidler som JD disponerer for å ivareta samordningsrollen på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. I tillegg kommer øvelser, evalueringer, informasjon, veiledning (utenom tilsynet), kompetanseheving mv., jf. kapittel 2.2.

Aktiviteter og initiativ fra Kriserådet er relevant. De fire årlige beredskapskonferansene der departementene ved ansvarlig statsråd møter for å presentere sitt departements samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, er også relevant. Det samme er revisjonen av sikkerhetsloven hvor det bl.a. foreslås et «sektorovergripende lovverk som legger til rette for samhandling og koordinering på tvers av samfunnssektorene».²⁷ Hvis virkeområdet for sikkerhetsloven blir utvidet, vil det sannsynligvis få konsekvenser for JDs samordningsresolusjon og tilsynsordning med departementene.

DSB skriver i sin høringsuttalelse at endring i virksomområde for sikkerhetsloven vil få sterk innvirkning på det generell samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, og at dette vil medføre uklarhet i rolle- og ansvarsdelingen mellom DSB og NSM. De stiller også spørsmål om NSM har tilstrekkelig kompetanse til å føre tilsyn og gi råd om sikkerhet i kritiske samfunnsfunksjoner.²⁸

²⁶ Tabell 1.7 ble første gang publisert i Prop 1 S (2014-2015)

²⁷ NOU 2016:19 *Samhandling for sikkerhet* (s. 112)

²⁸ Ref. DSBs høringsuttalelse

I JDs rapport fra 2012, hvor det forslås ulike grep for å styrke samordningsrollen, er det også lagt inn et forslag om felles tilsyn med NSM. Selv om erfaringene med felles tilsyn i UD er delte, bør dette forslaget vurderes nærmere. Tilsynsrapporten må evt. deles i en offentlig og en gradert del. Ut fra erfaringene fra det felles tilsynet med UD vil det eventuelt være behov for å gjøre en jobb med samordning av tilsynsmetodikk og «tilsynsfilosofi», herunder om tilsynet skal vektlegge kontroll eller veiledning.

Mange tilsynsorganisasjoner har innhenting av informasjon og tilstandsvurderinger som en viktig oppgave i tillegg til tilsyn (kontroll med etterlevelse av lov- og regelverk), jf. kapittel 3.1. Det gjelder også DSB. Vi ser at tilsynet er en mulighet for DSB og JD til å få innsyn i roller og ansvar i departementene og sektorene. Vi mener imidlertid at innhenting av informasjon i utgangspunktet ikke er en tilsynsoppgave, og også at det er en lite effektiv måte å innhente informasjon på.

Det kan også være at andre informasjonskilder utnyttes i mindre grad så lenge tilsynsordningen og informasjonen derfra faktisk finnes, men at mindre heldekkende informasjon fra tilsyn vil medføre at disse informasjonskildene utnyttes bedre.

5.3.4 Dagens tilsynsordning bør i større grad ta utgangspunkt i risiko og vesentlighet

Innledningsvis under del VI i instruksen står det at tilsynet skal være basert på risiko og vesentlighet.²⁹ Dette er et sentralt prinsipp både i statlig styring, jf. det statlige økonomiregelverket, og i de fleste tilsyns- og revisjonsordninger, ref. bl.a. Riksrevisjonen.

Relativt mange av departementene stiller spørsmål om dagens «vegg-til-vegg-tilsyn» med vekt på en helhetlig innhenting av informasjon, er hensiktsmessig. FFI og Difi støtter denne bekymringen. Vårt inntrykk er at liten risikoinnretting av tilsynet henger sammen med JDs behov for og ønske om informasjon om status i den enkelte sektor.

Et mer risikobasert tilsyn med departementenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid vil medføre endringer mht. hva det føres tilsyn med, hvem det føres tilsyn med, hvor ofte det føres tilsyn osv. En slik omlegging vil derfor medføre relativt store endringer avhengig av i hvor stor grad risiko vektlegges. Et mer risikobasert tilsyn vil sannsynligvis også understøtte et mer temabasert og tverrsektorielt tilsyn.

Etter vår vurdering vil et mer risikobasert tilsyn også gi et mer formålseffektivt tilsyn. Tilsynet kan konsentreres om departementene/funksjonene/områdene der risikoen vurderes som høy, f.eks. med utgangspunkt i *Samfunnets kritiske funksjoner*. Tilsyn med departementer/funksjoner/områder med lite eller uten

²⁹ Direktoratet for økonomistyring (DFØ) definerer risiko som «... forhold eller hendelser som kan inntreffe og påvirke oppnåelse av målsettinger negativt.» Kilde: *Hvordan få en god start på risikostyringen i statlige virksomheter*. Veileder utarbeidet av (daværende). SSØ (2007)

ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner kan gjennomføres på en enklere måte, med lengre mellomrom, droppes helt eller erstattes av egenrapportering, jf. kapittel 5.3.4.

Et mer risikobasert tilsyn vil imidlertid komme i konflikt med å fremskaffe en oversikt over det samlede samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i departementene (instruksen IV, formål c). Vi vil understreke at all erfaring viser at tilsyn gjennomgående er en svært lite effektiv måte å innhente informasjon på. Her bør heller alternative virkemidler som egenrapportering vurderes. Dette må departementet eventuelt ta stilling til i forbindelse med revideringen av instruksen.

5.3.5 Et mer risikobasert tilsyn kan eventuelt kombineres med egenrapportering

Mandatet ber oss om å vurdere om egnevaluering- og rapportering kan være aktuelt for hele eller deler av en tilsynsrunde fire. Et stort flertall av departementene (11 av 14) ønsker egenrapportering som alternativ eller tillegg til tilsynet. Muligheten for å kombinere egnevaluering og tilsyn bør derfor vurderes.

Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er imidlertid hvor mye og hva slags informasjon JD skal etterspørre. Krever samordningsrollen mer eller en annen informasjon enn sektor-/fagdepartementene trenger for å ivareta hva trenger departementet for å kunne ivareta samordningsrollen sin? Og er tilsyn en hensiktsmessig måte å innhente informasjon på? På et generelt grunnlag anbefaler vi at et samordningsdepartement ikke ber om annen og mer informasjon enn den informasjonen sektor-/fagdepartementene selv trenger for å ivareta sitt (sektor)ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap.

JD mottar allerede mye informasjon om situasjonen innen samfunnssikkerhet og beredskap i departementene gjennom ulike former for egenrapportering. Dette gjelder bl.a. innenfor sentrale områder som øvelser, sikkerhet og IKT. For å ikke øke rapporteringsmengden til departementene bør denne informasjon utnyttes og gjenbrukes mest mulig. Årlig egenrapportering kan i tillegg bidra til en mer helhetlig og oppdatert oversikt av departementenes samlede tilstand – og samtidig bidra til ressursbesparelser i JD og DSB.

5.3.6 Temabaserte tilsyn bør vurderes nærmere

I tillegg til at tilsynene bør være mer basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger enn det som er tilfellet i dag, bør også tilsynsansvarlig vurdere om også temabaserte tilsyn kan gjøre disse mer målrettet og fokuserte.

Både i spørreundersøkelsen og i intervjuene gir om lag halvparten av departementene uttrykk for at det kan være behov for en bedre ivaretagelse av gråsoner og tverrsektorielle utfordringer.

Et alternativ kan være å avgrense tilsynet til å se på utvalgte tema, gjerne med utgangspunkt i samfunnets kritiske funksjoner. Temabaserte tilsyn vil kunne bidra til å avdekke sårbarheter som går på tvers av sektorer, og ivareta

gråsoneproblematikken på en bedre måte. De fleste er positive til et mer avgrenset tilsyn, og mener at dette i noe større grad kan si noe om reelle sårbarheter om muligheter for å redusere dem.

Fra tilsynsmyndighetens side pekes det på at temabaserte tilsyn vil medføre bredere og mer kompliserte tilsyn. De vil kreve mer ressurser og en annen kompetanse enn den dagens tilsynsteam har. Ved et slikt grep bør derfor samarbeid med eventuelle sektortilsyn vurderes. Et argument for et mer temabasert og tverrsektorielt tilsyn basert på funksjoner vil eventuelt også være mer i tråd med arbeidet som gjøres med tilpasninger til NATO 7 baseline requirements.

5.3.7 Kombinasjoner av flere virkemidler, eksempelvis øvelser og tilsyn, er et alternativ

JD foreslår i Meld. St. 10 (2016-2017) nye krav til oppfølging av funn fra hendelser og øvelser. Kravene skal sikre at erfaringer og læringspunkter følges opp i alle ledd på en systematisk og tilfredsstillende måte. Et bredt perspektiv på læring legges til grunn. Det understrekes at læring er en viktig ledelsesoppgave, og at læringspunkter skal nedfelles i planer, rutiner, opplæringsprogram og andre formelle rammer for virksomheten. I likhet med tilsyn er oppmerksomheten størst før og under øvelser, mens oppfølging og forbedringsarbeid vies mindre oppmerksomhet.

Vi merker oss at forslåtte krav til evaluering og læring etter hendelser og øvelser er inspirert av dagens tilsynsmetodikk. Det forslås bl.a. at oppfølging av øvelser ikke skal avsluttes før alle punkter i tiltaksplanen er fulgt opp.

Et flertall av departementene er positive til øvelser, men ikke høyere øvingsfrekvens. En kombinasjon av øvelser og tilsyn, noe i likhet med det DSB i dag gjennomfører hos Fylkesmennene, såkalte «beredskapsgjennomganger», kunne være et alternativ til dagens ordning. Dersom metodikk for tilsyn og øvelser harmoniseres – den ene eller den andre veien – vil dette trolig gjøre kombinasjon av tilsyn og øvelser enklere. En slik omlegging vil eventuelt kreve en redefinering og avgrensning både av tilsyn og øvelser.

5.3.8 Mulighetene for felles tilsyn med NSM eller andre bør vurderes nærmere

IKT og teknologi er i større grad enn tidligere en integrert del av samfunnsfunksjonene og måten de leveres på. Framover er det derfor nødvendig å se informasjonssikkerhet mer i sammenheng med kritiske og vesentlige samfunnsfunksjoner i sivil sektor.

Gjennomgangen av tilsynsrapportene fra tredje tilsynsrunde viser at IKT-sikkerhet er en mindre del av dagens tilsynsordning, sammenlignet med andre temaer. I tillegg vet vi at DSBs tilsyn på dette feltet hovedsakelig baseres på dokument- og systemgjennomgang og intervjuer. Dagens tilsyn kontrollerer derfor i liten grad den reelle (IT) sikkerheten i kritiske og vesentlige samfunnsfunksjoner (i sivil sektor).

I kartleggingen trekker informanter fram at andre virkemidler og tester gir bedre innsikt og kunnskap om reelle sårbarheter enn dagens tilsyn. De peker særlig bruk av penetrasjonstester. Etter vår vurdering bør tilsynsansvarlig se nærmere på mulighetene for felles tilsyn med NSM eller andre relevante tilsynsmyndigheter i sektorene. Dette for å få et mer helhetlig bilde (bedre innsikt og kunnskap om de reelle sårbarhetene) sektordepartementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap innenfor eget ansvarsområde.

5.4 I hvilken grad er det behov for endringer i dagens kravgrunnlag?

Basert på funn fra kartleggingen og våre vurderinger underveis i dette kapitlet, mener vi det er behov for forbedringer og evt. justeringer av instruksens. Dels handler det om å tydeliggjøre eksisterende krav i instruksens kapittel IV. Dels handler det om å vurdere om tilsynets formål står i forhold til forventningene om hva det skal avdekke og det som faktisk avdekkes gjennom dagens tilsynsordning.

5.4.1 Kravgrunnlaget bør tydeliggjøres

Både blant tilsynsobjekter og tilsynsfører(e) gis det uttrykk for at kravene i instruksens med fordel kan tydeliggjøres. Og at behovet for tydeliggjøring har økt etter at «brudd på krav» ble innført. Et regelverk det føres tilsyn etter bør være så tydelig at departementene forstår hva som kreves.

Samtidig er det et ønske om funksjonskrav – og det er utfordrende. På den ene siden kan for mye tolkningsrom resultere i utydelighet. På den andre siden kan for konkrete krav gjør at departementene, med stor variasjon av ansvarsområder, sektorer og roller, ikke greier å etterleve kravene. Det er derfor ønskelig med konkrete funksjonskrav som gir et visst tolkningsrom. Det er imidlertid mulig at instruksens kan kompensere for kravene gjennom å vise til definisjoner, eksempler eller grundigere forklaringer av begreper.

Analysen av tilsynsrapportene viser at en relativt stor andel av bruddene /forbedringspunktene/anbefalingene følger av krav som står andre steder i instruksens enn i den delen som angir krav til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (kapittel IV), jf. kapittel 4.5.1. Det er etter vår mening uheldig og bør endres. Alle krav til departementene bør samles ett sted.

Flere av begrepene i instruksens er problematiske og begrepsbruken er i liten grad samordnet på tvers av tilgrensende regelverk, bl.a. instruksens og sikkerhetsloven. Det gjelder eksempelvis «oversikt over risiko og sårbarheter i sektoren», hva «godt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid» er og hvordan sektorbegrepet skal forstås og fortolkes. Mange av kravene i instruksens viser til sektorbegrepet. Det medfører utfordringer i forbindelse med avgrensning og rolle- og ansvarsforhold, ref. både ansvarsprinsippet og samvirkeprinsippet (kapittel III).

Et hovedinntrykk fra kartleggingen er at det er behov for en gjennomgang av formuleringer, krav og begreper. Revideringen av instruksens bør også omfatte

en vurdering av behov for juridiske avklaringer og presiseringer og definering og eksemplifisering av begreper og funksjonskrav, jf. kapittel 4.5.2.

Revideringen bør i tillegg trekke på erfaringer fra prosjektet «Klart lovspråk». Etter FFIs og Difis oppfatning kan uklare formål, dårlig struktur og upresis begrepsbruk i kgl.res. forklare mye av dette. Justisdepartementet reviderer for tiden kgl.res. med instruks for departementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, inklusive tilsynsfunksjonen. Vi anbefaler at departementet benytter anledningen til å gjøre noe med dette.

Departementet bør også vurdere å følge opp noen av de andre utfordringene som kartleggingen har avdekket, bl.a. knyttet til om instruksen hjemler tilsyn med underliggende virksomheter godt nok, om det er behov for å vise hvilke krav som er viktigere enn andre og om forebyggende arbeid er tilstrekkelig omtalt og inkludert i instruksen.

5.4.2 Behov for endringer i instruksen

Helsetilsynet påpeker i sin rapport med JD at det er behov for å gjennomgå kravgrunnlaget for tilsynet for å ivareta en bedre avveining mellom krav til systematikk og oppmerksomhet mot kvalitativt godt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Dette er en anbefaling vi støtter. Gitt dagens regelverk, kan tilsynsordningen etter vår vurdering ikke bidra til å avdekke og håndtere reelle sårbarheter ute i sektoren. Det skyldes primært at målgruppen for tilsynet er departementene, og at formålet med tilsynet er å kontrollere departementenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.

Dersom formålet med tilsynet endres slik at det i større grad åpner for å føre tilsyn med tilstanden i sektoren, snakker vi om et helt annet tilsyn. En slik endring vil i tillegg til vesentlige endringer i innholdet og kravgrunnlaget i instruksen, medføre både endret innretning på tilsynet og sannsynligvis en annen organisering av det. Det vil også bli langt mer ressurskrevende.

Behovet for endringer i instruksen – og hvilke endringer – vil avhenge av hva formålet med tilsynet og hvordan innretningen av tilsynet skal være framover. Hvis formålet med tilsynsordningen endres til at formålet med ordningen skal være å avdekke de reelle sårbarhetene i samfunnet og i sektorene, vil det være nødvendig med større og mer prinsipielle endringer.

Endret formål i retning tilsyn med ivaretagelse av reelle sårbarheter formålet må i tilfellet ses i sammenheng med JDs samordningsrolle vs. Departementenes sektoransvarsrolle. Det må også belyses nærmere hvilke grenseflater et slikt tilsyn skal ha til sektortilsynene og NSMs tilsyn etter sikkerhetsloven. DSBs organisering, rolle og ansvar, sett opp mot NSM og sektortilsynene, må også vurderes nærmere. Dette understøttes av DSBs høringssvar til FD i forbindelse med NOU 2016: 19 *Samhandling for sikkerhet – anmodning om uttalelse*.³⁰

³⁰ Brev fra DSB til Forsvarsdepartementet datert 19.01.2017.

6 Oppsummering av våre anbefalinger

Et hovedinntrykk er at et flertall av departementene «alt i alt» er fornøyd med tilsynsordningen og ønsker en videreføring, eventuelt med noen endringer i utforming og innretning. Inntrykket er videre at JD ser tilsynet som en viktig kunnskaps- og informasjonskilde for sin samordnende rolle på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet og ønsker å videreføre den i en eller annen form. Evalueringen viser samtidig at det er et gap mellom ordningens innretning og kravgrunnlag, og forventinger til kunnskapen som kan hentes ut av den.

Arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap er høyt oppe på den politiske agendaen. Det pågår for tiden flere arbeider som kan ha betydning for hvordan tilsynsordningen utvikles videre; ny sikkerhetslov, Riksrevisjonenes gjennomgang av deler av JDs samordningsrolle, arbeidet med totalforsvarsprogrammet og ikke minst JDs igangsatte arbeid med revidering av kgl. res. I tillegg er JDs samordningsrolle og særskilt ansvar for IKT i sivil sektor tydelig plassert, senest i statsråd 10. mars i år.

Anbefalingene våre tar utgangspunkt i det overstående og er strukturert ut fra det tredelte mandatet for evalueringen. Det er viktig å gjøre oppmerksom på at det er sterke synergier her og at flere av anbefalingene avhenger av hvilke valg departementet gjør mht. innretning på og utforming av den reviderte instruksen.

Vi minner også om at oppdraget vårt er avgrenset til å evaluere tredje tilsynsrunde, ikke JDs samordningsrolle i stort.

Usikkert om effekten av dagens tilsynsordning står i forhold til ressursbruken

De viktigste effektene er knyttet til sterkere lederforankring og økt oppmerksomhet, samt mer systematisk, målrettet og kvalitativt bedre samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i departementene. Det er imidlertid krevende å vurdere om effektene av tilsynet står i forhold til ressursbruken når det gjelder dokumenterte forbedringer.

Tilsynene tar også lang tid – i snitt strekker hvert tilsyn fra varslings til lukking seg over mer enn to år. Relevant og viktig informasjon fra tilsynsrundene står i fare for å bli utdaterte, fordi oppfølgingsfasen tar lang tid. Fordeling av tilsyn over en femårsperiode og skifte av metodikk halvveis i tredje tilsynsperiode, gjør det også vanskelig å lage en helhetlig oversikt.

Ordningen bør bli mer risikobasert

Selv om det står i instruksen at tilsynet skal baseres på risiko og vesentlighet, framstår tilsynene som «vegg-til-vegg»-tilsyn. En årsak til dette er behov for og ønsker om at tilsynet skal gi bred og heldekkende «tilstandsinformasjon» fra tilsynsobjektene.

Vi mener tilsyn ikke er en effektiv måte å innhente denne typen informasjon på. Vi anbefaler derfor at departementet vurderer nøye hva det trenger av informasjon, og hva som er den mest effektive måte å innhente den på. Eksisterende og planlagte (egen)rapporteringsordninger på samfunnssikkerhets-

og beredskapsområdet bør utnyttes bedre, og mer spissede evalueringer og FoU-opppdrag kan brukes for å fylle kunnskapshull. Nytt øvingsregime som foreslått i den siste samfunnssikkerhetsmeldingen vil også kunne være en nyttig kilde til informasjon.

Økt vekt på risiko og vesentlighet kan gi et mer målrettet og effektivt tilsyn. Det gjelder særlig hvis innretning på tilsynet tar utgangspunkt i *Samfunnets kritiske funksjoner*, dvs. at tilsynet konsentreres om de mest samfunnskritiske funksjonene. En mer risikobasert innretning kan etter vårt syn også bidra til bedre ivaretagelse av behov og ønsker om mer temabaserte tilsyn og tverrsektorielle utfordringer.

Tverrsektorielle utfordringer bør vektlegges mer

Tilsynet skal bidra til at tverrsektorielle problemstillinger blir identifisert og ivarettatt. Her har tilsynet etter vår oppfatning også et forbedringspotensial. Det er viktig at tilsynsordningen fokuserer på og synliggjør gråsoner og utfordringer som krever samordnet innsats på tvers av sektorer. Fordi sektoransvarsprinsippet gjelder, og JD ikke har myndighet til å overstyre de andre departementer, er det ekstra viktig at JD fremstår som en tydelig premissleverandør, særlig når det gjelder tverrsektorielle utfordringer.

Temabaserte tilsyn knyttet til en eller deler av en av *Samfunnets kritiske funksjoner*, eksempelvis innenfor «matforsyning», kan etter vår mening også avdekke tverrsektorielle utfordringer og ivareta gråsoneproblematikk bedre.

Veiledende tilsyn fungerer best på dette området

Instruksen er utformet med utgangspunkt i en mer veiledende tilsynsordning enn slik tilsynet praktiseres i dag. Den er for lite konkret og overordnet til at den utgjør et godt kontrollgrunnlag for å vurdere om noe er et brudd eller ikke. Innføring av «brudd på krav» mm. har derfor medført at tilsynene har blitt mer ressurs- og tidkrevende uten at tilsvarende økning i positive effekter er like synlig.

Vårt inntrykk er også at departementene både etterspør og har mer bruk for råd, veiledning og kompetansebygging enn kontroll og påpekninger i form av brudd på krav. Dette, sammen med økt lederforankring og eventuell endret innretning av tilsynet, jf. senere anbefalinger, vil etter vår vurdering gjøre ordningen både mer formålsrettet og mer fleksibel.

Hvis formålet med ordningen er å identifisere og avdekke reelle sårbarheter, er dagens ordning ikke det riktige virkemiddelet

En tilbakevendende problemstilling i evalueringen har vært ulike forventninger til hva tilsyn kan og skal avdekke. Gitt dagens regelverk, bidrar tilsynsordningen etter vår vurdering ikke til å avdekke og håndtere reelle sårbarheter ute i sektoren. Det skyldes primært at det er et systemtilsyn, at målgruppen for tilsynet er departementene, og at formålet med tilsynet er å følge opp departementenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.

Hvis JD ønsker å utvide formålet med tilsynet slik at det i større grad åpner for å identifisere og avdekke sårbarheter ute i sektorene, vil det medføre vesentlige

endringer både i innretningen på tilsynet og organiseringen av det. Sannsynligvis vil det også bli langt mer ressurskrevende å gjennomføre. Hvis formålet endres i en slik retning, bør alternative virkemidler vurderes. Vi mener bl.a. (egen)rapportering, mer spissede revisjoner eller evalueringer og FoU er bedre egnet for å fremskaffe kunnskap om status og tilstand i sektorene enn tilsyn med departementenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.

Kravene i instruksen bør samles og tydeliggjøres

Etter FFI og Difis oppfatning kan uoversiktlig struktur og upresis begrepsbruk i instruksen være med på å forklare ulike forventninger til hva tilsynet faktisk skal avdekke.

Både blant tilsynsobjekter og tilsynsførere gis det uttrykk for at kravene i instruksen er utydelige. Det gjelder eksempelvis «oversikt over risiko og sårbarheter i sektoren», hva «godt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid» er og hvordan sektorbegrepet skal forstås og fortolkes. Instruksen bør i større grad vise til definisjoner og gode eksempler knyttet til begrepene som brukes.

Strukturen i instruksen gjør det vanskelig å få oversikt over kravene som stilles, hva som er overordnede krav og hva som fører til «brudd på krav».

Analysen av tilsynsrapportene viser også at en relativt stor andel av bruddene /forbedringspunktene/anbefalingene følger av krav som står andre steder i instruksenn i den delen som angir krav til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (del IV). Vi anbefaler at dette endres slik at alle kravene til departementene samles ett sted.

Vedlegg 1

MANDAT

Bakgrunn

Det enkelte departement har etter kongelig resolusjon av 15. juni 2012 ansvar for samfunns-sikkerheten innenfor sitt ansvarsområde. Justis- og beredskapsdepartementet (JD) skal føre tilsyn med departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap med unntak av FD.

Tilsyn er et forvaltningspolitisk virkemiddel som kontrollerer om tilsynsobjektene etterlever lov, forskrift eller enkeltvedtak. I arbeidet med samfunnssikkerhet er det i tre runder gjennomført tilsyn med departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (i periodene 2002-2007, 2007-2010 og fra høsten 2011 med avslutning våren 2016).

Hensikten med tilsynet er å bidra til et godt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid innenfor det enkelte departements ansvarsområde, ved at det sikres god kvalitet på beredskapsplanleggingen, at det legges til rette for en målrettet og effektiv bruk av ressursene til samfunnssikkerhet og beredskapsformål, samt ved å bidra til et helhetlig grunnlag for å vurdere tverrsektorielle behov. Det er viktig at tilsyn bidrar til å avdekke de reelle sårbarhetene innenfor hvert departements ansvarsområde. Tilsynene skal også gi kunnskap om departementenes samfunnssikkerhetsarbeid i tilfredsstillende grad reduserer disse sårbarhetene og om departementene har evne til å håndtere trusler mot disse. Tilsynene skal bidra til å sikre at det enkelte departement innen sitt ansvarsområde styrker samfunnets evne til å forebygge og håndtere kriser.

Tredje tilsynsrunde skal nå evalueres. Evalueringen skal gi JD et godt grunnlag for å videreutvikle tilsynene som virkemiddel, og evaluere både tilsynsrunde tre slik den har vært gjennomført, vurdere alternative virkemidler for tilsyn, samt eventuelle behov for endring av kongelig resolusjon av 15. juni 2012. Evalueringens mandat er i tråd med dette delt i tre:

Del I

Evalueringens del I skal kartlegge om ressursbruken i tilsynsrunde tre, fra planleggingsfasen tom oppfølgingsfasen, står i forhold til effekten av tilsynene. Tilsyn er ressurskrevende, og effekten kan være vanskelig å måle. Basert på rapporter fra DSB og ut fra egne vurderinger har imidlertid JD grunn til å tro at tilsyn har en effekt. Det er likevel etter JDs vurdering ønskelig med en mer samlet, systematisert og etterprøvbart kunnskap om effektene av tilsyn, og en tilsvarende vurdering av om effekten står i forhold til ressursbruken. Evalueringen av tilsynsrunde tre skal bidra til dette ved å innhente og sammenlikne erfaringer med tilsyn i de ulike departementene og innhente DSBs erfaringer med utøvelse av tilsyn i departementene.

Del II

Evalueringens del II skal vurdere om andre virkemidler enn dagens tilsynsregime kan være bedre egnet til å vurdere hvordan departementenes samfunnssikkerhetsarbeid fungerer og om tilsynet avdekker de reelle sårbarhetene innenfor departementenes ansvarsområder.

Del III

Evalueringsdel III skal vurdere behovet for justering av kongelig resolusjon av 15. juni 2012.

Problemstillinger for evalueringen**Del I:****A: Bidrar tilsyn til bedre samfunnssikkerhet og beredskap?**

1. Bidrar dagens tilsynssystem til å avdekke de reelle sårbarhetene innenfor hvert departements ansvarsområde, samt om departementene evner å redusere disse? Hvorfor/hvorfor ikke?
2. Klarer tilsynene å identifisere og vurdere de mest vesentlige elementene i departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap? Hvorfor/hvorfor ikke? Vurderingen bør ha et særlig henblikk på punktene i kap. IV i kgl.res. av 15.06.12, samt på systematikken i departementenes arbeid?
3. Hvilke eventuelle effekter har innføring av «brudd på krav» og «forbedringspunkter» hatt for tilsynet? Har det bidratt til å gjøre tilsynene mer fokuserte og bidratt til at departementene får avdekket forbedringspunkter i sitt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap? I så fall på hvilken måte?
4. Kan man ut fra analysen av departementenes erfaringer med tilsyn, samt tilstanden som beskrives i tilsynsrapportene, forklare hvorfor noen departementer har en høyere standard på sitt samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid enn andre? Dersom ja, hva kan forklare forskjellene?

B. Står ressursbruken i forhold til effekten av tilsyn?

5. I hvilken grad står ressursbruk og effekt av tilsyn i forhold til hverandre?
6. Hvordan kan innrettingen på, samt gjennomføringen og oppfølgingen av tilsyn eventuelt endres for å gjøre dem mer målrettede/effektive mht tids- og ressursbruk?
 - a. Vil effekten av tilsyn svekkes av at det eventuelt går lengre tid mellom hvert tilsyn?
 - b. Vil kombinerte tilsyn der for eksempel DSB, NSM mfl samarbeider kunne gi bedre innsikt i spesifikke deler av departementenes samfunnssikkerhetsarbeid? Hvilke ev. utfordringer er det knyttet til å gjennomføre kombinerte tilsyn?
 - c. Kan en egevaluering og -rapportering være aktuelt for hele eller deler av en tilsynsrunde 4?
 - d. Er det andre endringer i innrettingen på tilsynene som kan gjøre dem mer målrettede?
 - e. Vil samordning av flere tilsyn gi tids- og ressursbesparelser?

Del II

Evalueringsdel II skal i forlengelsen av del I, og med særlig henblikk på spørsmål 1 og 2 ovenfor, vurdere følgende problemstillinger:

7. Er det andre virkemidler som kan være bedre egnet enn dagens tilsynssystem til å bidra til at departementene får avdekket kritiske sårbarheter, styrke departementenes arbeid med å redusere disse og bedre departementenes evne til å håndtere eventuelle trusler? Hvilke virkemidler er i så fall dette, og hvorfor vurderes de som bedre egnet enn dagens tilsynsregime?

Aktuelle alternative virkemidler til dagens tilsynsregime kan være, men er ikke begrenset til, penetrasjonstester, øvelser og tverssektorielle, temabaserte tilsyn for eksempel med utgangspunkt i KIKS-modellen. Også testing av hvordan departementenes samfunnssikkerhetsarbeid fungerer under øvelser eller hendelser, såkalt etterlevelsestesting, kan være et alternativt virkemiddel evaluator kan vurdere.

Del III:

Evaluator skal, i lys av evalueringens del I og II, vurdere eventuelle behov for prinsipielle endringer i del IV, V og VI i kongelig resolusjon av 15. juni 2012 med særlig henblikk på videreutvikling av JDs tilsynsrolle.

Det skal foretas en gjennomgang av instruksens del IV for å vurdere de ulike kravenes vesentlighet slik at tilsynet i størst mulig grad innrettes mot å avdekke reelle svakheter i departementenes arbeid.

Hvilke tilsyn skal evalueres?

Evalueringen skal fokusere på følgende tilsyn: tredje tilsynsrunde til og med alle tilsynsrapporter som blir regjeringsbehandlet i 2016.

Tidsrammer

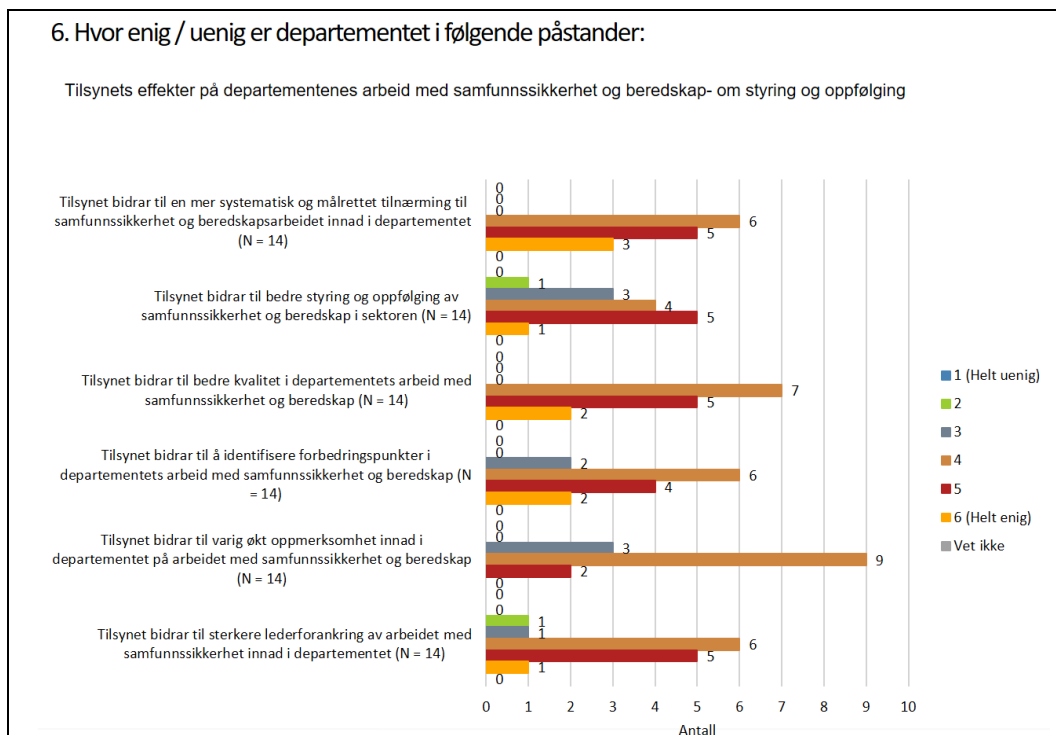
Evalueringen skal sluttføres innen utgangen av 2016. Det legges til grunn at hoveddelen av tidsbruken vil være knyttet til evalueringens del I og II. Evalueringen vil være relevant for det pågående arbeidet med ny stortingsmelding om samfunnssikkerhet. Det er derfor ønskelig med oppdateringer fra evalueringsarbeidet underveis. Tidspunkt og opplegg for dette avtales mellom JD og evaluator ved arbeidets oppstart.

Rapportering

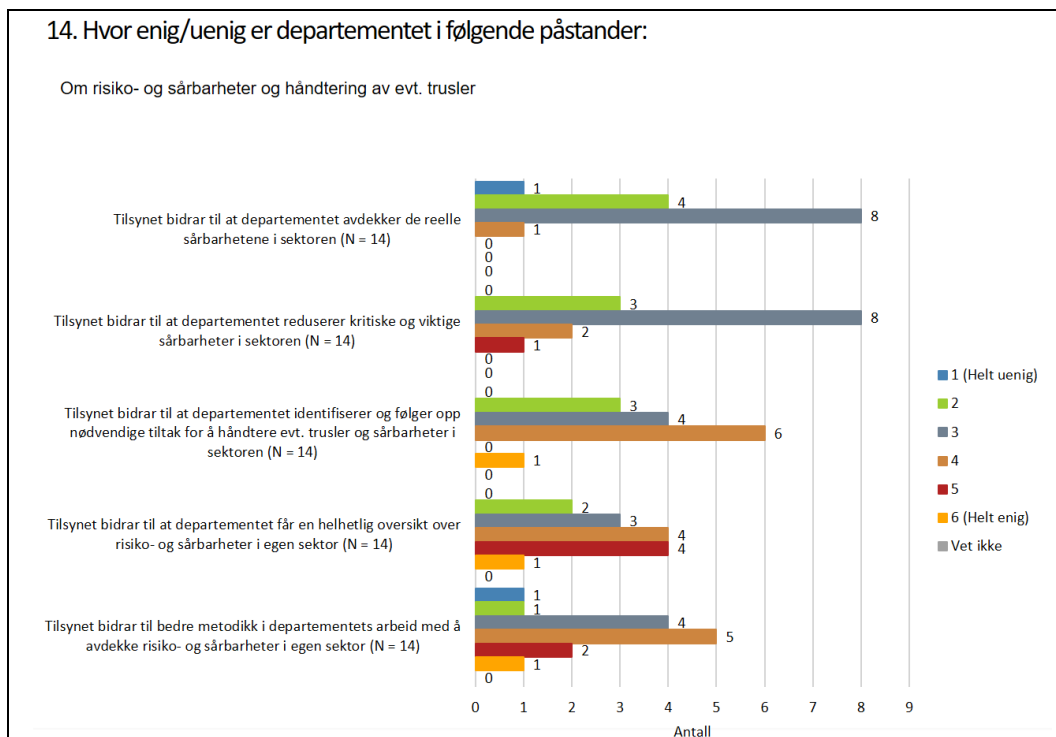
Evalueringen skal presenteres i en rapport som oversendes JD.

Vedlegg 2

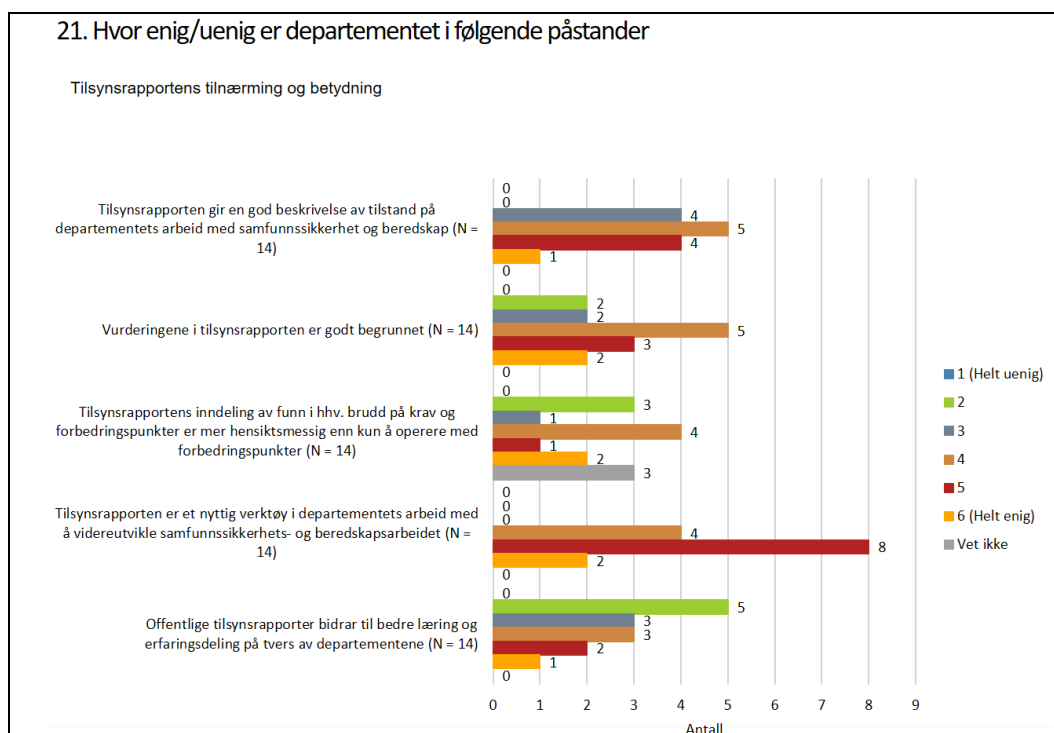
Figur V-1 Om styring og oppfølging



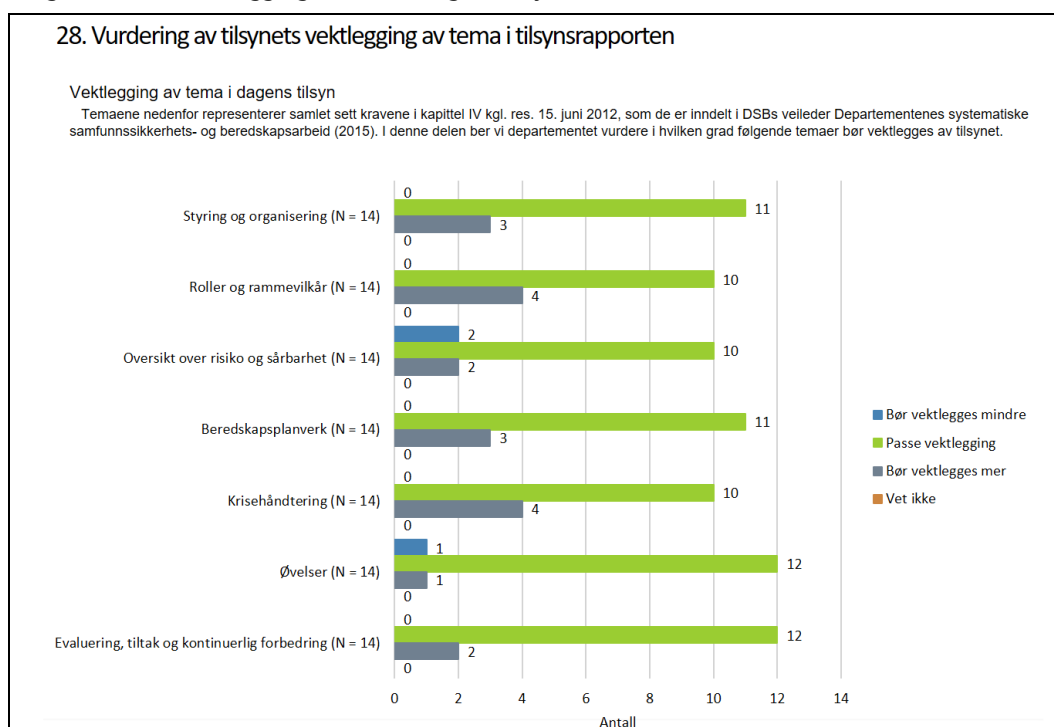
Figur V-2 Om tilsynets effekter på departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap



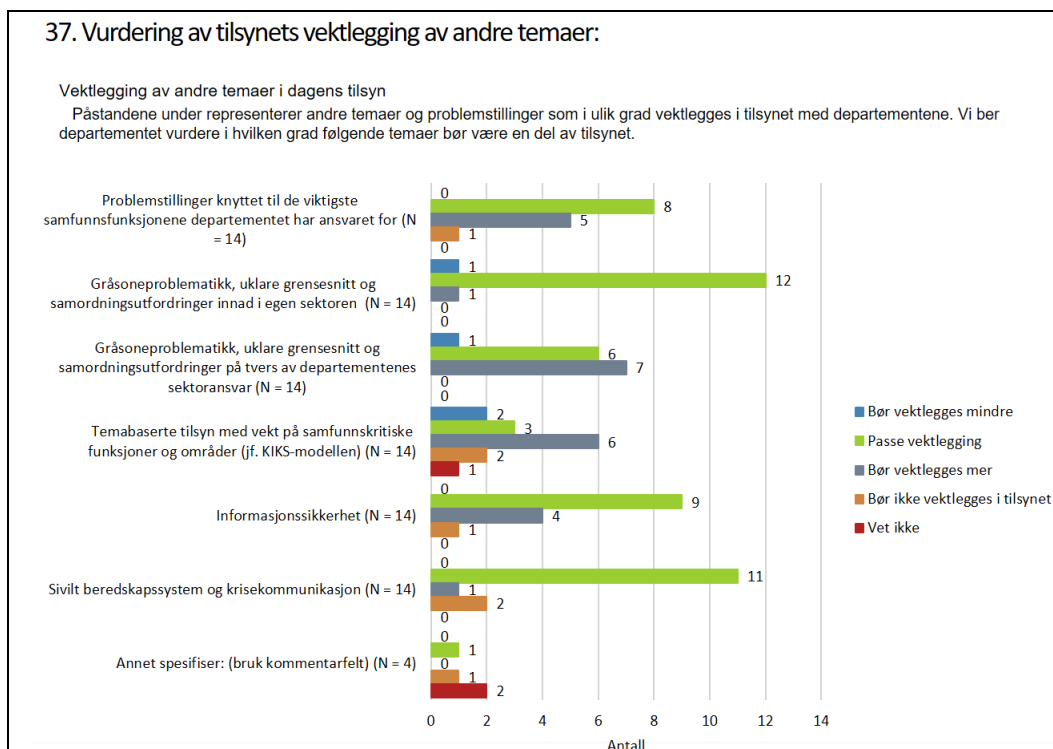
Figur V-3 Om tilsynsrapportens tilnærming og betydning



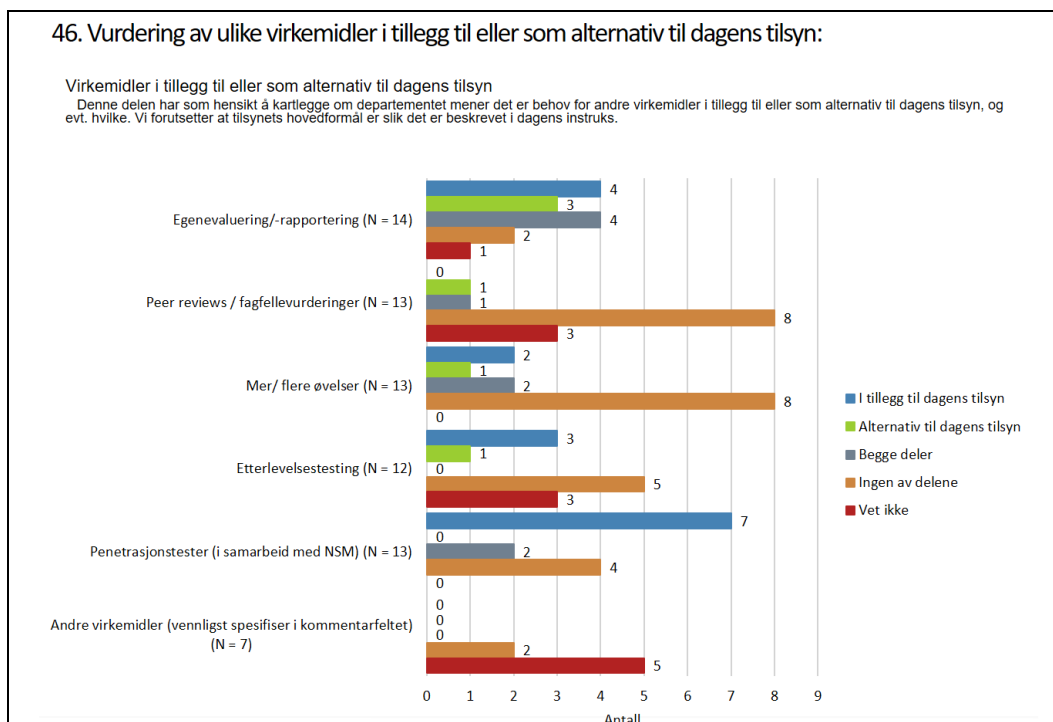
Figur V-4 Om vektlegging av tema i dagens tilsyn



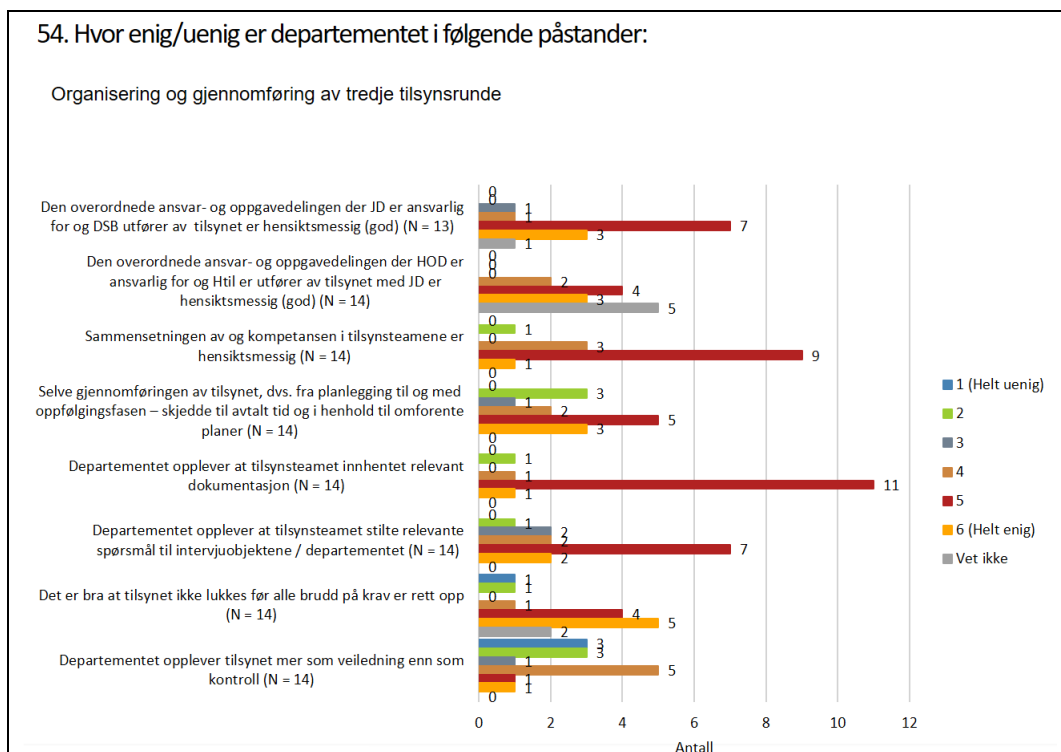
Figur V-5 Om vektlegging av andre temaer i dagens tilsyn



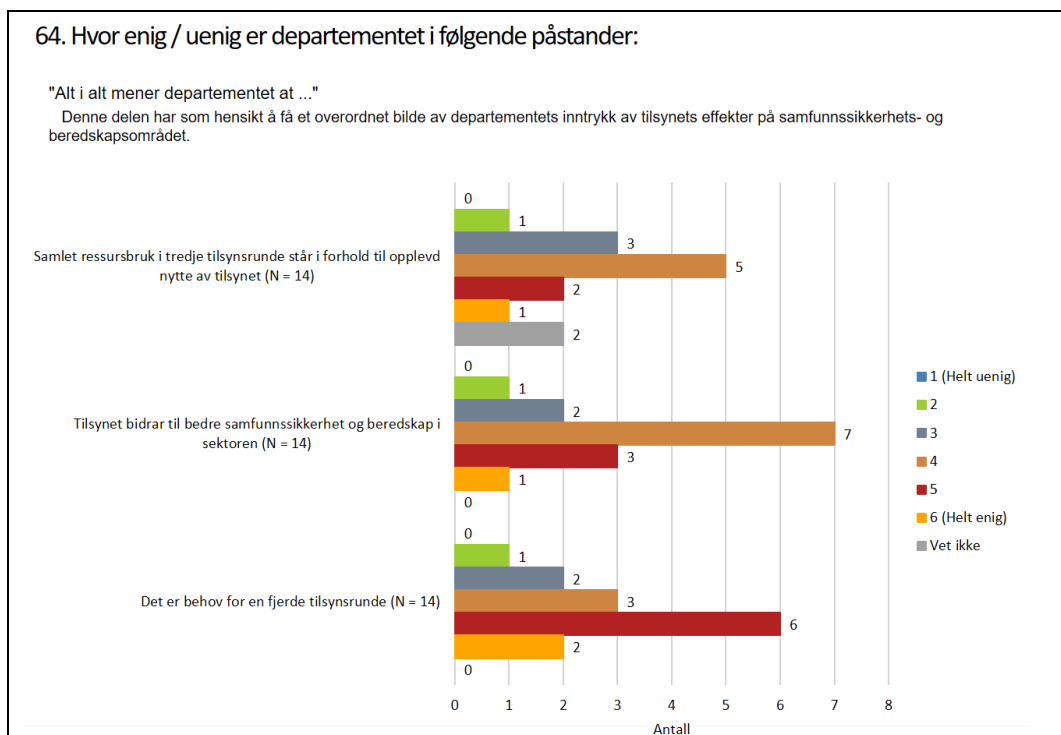
Figur V-6 Om virkemidler som tillegg til eller som alternativ til dagens tilsyn



Figur V-7 Om organisering og gjennomføring av dagens tilsynsrunde



Figur V-8 Om departementenes overordnede inntrykk av tilsynets effekter



Vedlegg 3

Type aktører	Dato	Hvem vi intervjuet	Deltakere fra arbeidsgruppen
Departementer	12.01.2017	• 3 respondenter fra SD	• 3 deltakere fra Difi • 1 deltaker fra FFI
	13.01.2017	• 2 respondenter fra HOD	• 2 deltakere fra Difi • 1 deltaker fra FFI
	17.01.2017	• 2 respondenter fra NFD	• 2 deltakere fra Difi • 2 deltakere fra FFI
	20.01.2017	• 3 respondenter fra UD	• 2 deltakere fra Difi • 2 deltakere fra FFI
	20.01.2017	• 2 respondenter fra ASD	• 1 deltaker fra Difi • 2 deltakere fra FFI
	25.01.2017	• 2 respondenter fra BLD	• 2 deltakere fra Difi • 1 deltaker fra FFI
	26.01.2017	• 3 respondenter fra KD	• 1 deltaker fra Difi • 1 deltaker fra FFI
	14.02.2017 og 17.02.2017	• 4 respondenter fra JD	• 3 deltakere fra Difi • 1 deltaker fra FFI
Tilsynsmyndigheter	08.02.2017	• 2 respondenter fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM).	• 2 deltakere fra Difi • 1 deltaker fra FFI
	09.02.2017	• 6 respondenter fra DSB	• 3 deltakere fra Difi • 1 deltaker fra FFI
	15.02.2017	• 1 respondent fra Helsetilsynet (Htil)	• 2 deltakere fra Difi • 1 deltaker fra FFI
Akademia	14.12.2016	• Universitet i Stavanger	• 3 deltaker fra Difi • 2 deltaker fra FFI
	15.12.2016	• Universitetet i Bergen	• 2 deltakere fra Difi • 1 deltaker fra FFI

Referanser

Benson, L., Boyd, A. & Walshe, K. (2004): *Learning from CHI: the impact of healthcare regulation. Interim report. The University of Manchester*

Difi-rapport 2014:7: *Mot alle odds*

Difi-rapport 2016:8: *Ikke bare pådriver – om utøvelsen av KMDs samordningsroller*

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2015: *Veileder - Departementenes systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid*

Erik Thomassen, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap:, *overordnede funn tilsynsrunde 3. Presentasjon 15. juni 2016*

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 19.01.2017: *Høringsuttalelse til NOU 2016:19*

Hovlid et al., BMC Health Services Research (2015): *Research article, Open Access Open Peer Review. A retrospective review of how nonconformities are expressed and finalized in external inspections of health-care facilities*

Innst. 396 S (2014-2015)

JD Prop. 1 S (2016-2017)

JD 2012: *Rapport fra intern arbeidsgruppe Justis- og beredskapsdepartementets ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap*

JD 2015: *Prosjektrapport – Operasjonalisering av JDs samordningsrolle for samfunnssikkerhet og beredskap. En vurdering av JDs virkemiddelbruk*

Kongelig resolusjon 15.06.2012: *Instruks for departementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering*

Meld. St. 10 (2016-2017): *Risiko i et trygt samfunn. Samfunnssikkerhet*

NOU 2016:19 *Samhandling for sikkerhet*

Per Lægreid og Lise Rykkja, Norsk statsvitenskapelig tidsskrift 01-2017: *Introduksjon til temanummer om samfunnstryggleik og krisehåndtering – eit viktig, men forsømt forskningsfelt*

Tilsynsrapporter fra tredje tilsynsrunde perioden 2012-2016

Gunnar D. Jenssen m.fl., SINTEF (2015): *Metode for vurdering av effekter av Vegtilsynets virksomhet,*

SINTEF-rapport 2013-02-26: *Kultur og systemer for læring. En*

kunnskapsoversikt om organisatorisk læring og sikkerhet

Statskonsult-notat 2000:8: *Organisering av statlige tilsyn i Norge.*

St. meld. Nr. 17 (2002-2003) *Om statlige tilsyn*

Vedung, E. (1997): *Public Policy and Program Evaluation*

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Evaluering av tilsyn med departementenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid - tredje tilsynsrunde
DIFIs rapportnummer:	2017:4
Forfatter(e):	Paul Magnus Hjertvik Buvarp, Maren Maal, Valgjerd Bakka Skauge, Janicke Weum, Oddbjørg Bakli
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)
Prosjektnummer:	16-94
Prosjektnavn:	Evaluering av tilsyn med departementenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid - tredje tilsynsrunde
Prosjektleder:	Oddbjørg Bakli (Difi)
Prosjektansvarlig avdeling:	LEO
Oppdragsgiver(e):	Justis- og beredskapsdepartementet
Resymé/omtale: Departementene er i all hovedsak fornøyde med tilsynsordningen. Evalueringen viser likevel at det er et gap mellom ordningen slik den fungerer i dag og Justisdepartementets krav og forventninger til hvilke effekter det er mulig å oppnå gjennom tilsynsordningen. Difis og FFI mener at det er usikkert om effekten av dagens tilsynsordning står i forhold til ressursbruken og at tilsynet i større grad bør baseres på risiko og vesentlighet. Utfordringer som går på tvers av sektorene bør også vektlegges mer. Difi og FFI mener videre at veiledende tilsyn fungerer bedre enn kontrollerende tilsyn når det gjelder departementenes arbeide med samfunnssikkerhet og beredskap. Hvis formålet med ordningen er å identifisere og avdekke reelle sårbarheter, er dagens ordning ikke det riktige virkemiddelet.	
Emneord: Samfunnssikkerhet og beredskap, tilsyn med departementenes arbeid, effekter av tilsyn, reelle sårbarheter	
Totalt antall sider til trykking:	60
Dato for utgivelse:	April 2017
Utgiver:	DIFI Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no