

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

Dokument 3:8 (2016–2017)





18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

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

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

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

ISBN 978-82-8229-388-4

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

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

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKELSEN

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

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



Funn og anbefalinger

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

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

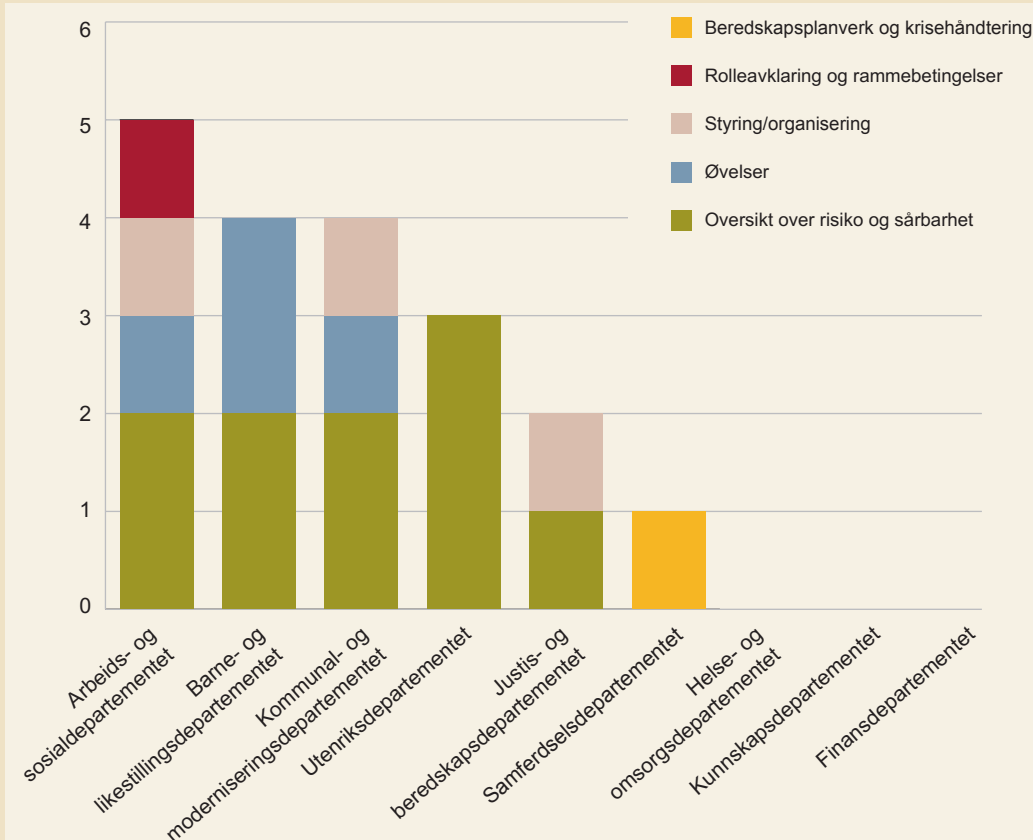
Det gjennomføres mer systematisk evaluering og oppfølging etter øvelser og hendelser, men det er utfordringer med å følge opp tiltak på tvers av sektorer

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

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

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

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



Kilde: DSBs tilsynsrapporter

Både etats- og virksomhetsstyringen er bedret

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

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet

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

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

Dokument 3:8 (2016–2017)

Til Stortinget

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

Riksrevisjonen, 2. mai 2017

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1 Hovedfunn	8
2 Riksrevisjonens merknader	8
3 Riksrevisjonens anbefalinger	11
4 Departementets oppfølging	11
5 Riksrevisjonens sluttmerknad	13
Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden	15
Vedlegg 2: Statsrådets svar	19
Vedlegg 3: Rapport	29
1 Innledning	35
2 Metodisk tilnærming og gjennomføring	37
3 Revisjonskriterier	40
4 Tiltak som er satt i verk for å styrke tilsynet med departementene	46
5 Endringer i styring og oppfølging av fylkesmennenes beredskapsarbeid	55
6 Arbeidet med å styrke læringen etter øvelser og hendelser	62
7 Endringer i etatsstyringen av DSB	73
8 Endringer i DSBs virksomhetsstyring	76
9 Vurderinger	78
10 Referanseliste	82

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

Justis- og beredskapsdepartementet

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

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

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

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

Målet med undersøkelsen har vært å belyse Justis- og beredskapsdepartementets og DSB oppfølging av Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, og vurdere i hvilken grad tiltakene som er satt i verk, har ført til tilskittede forbedringer i lys av Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen omfatter perioden 2015–2016, og datainnsamlingen ble avsluttet i desember 2016.

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

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

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

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

1 Hovedfunn

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

2 Riksrevisjonens merknader

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

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

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

I Riksrevisjonens tidligere undersøkelse ble det pekt på at kravgrunnlaget for tilsynene framstod som uklart. Kravene som er nedfelt i kgl.res. 15. juni 2012, er ikke endret i perioden etter den forrige undersøkelsen. Justis- og beredskapsdepartementet, DSB og flere intervjuede departementer peker på at kravgrunnlaget for tilsynene fortsatt er uklart på flere områder. Det er for eksempel ulike oppfatninger om departementene har et selvstendig ansvar for å ha oversikt over risiko og sårbarhet for hele sin sektor, eller om de kan basere seg på underliggende virksomheters egne analyser. Svakheter ved departementenes oversikt over risiko og sårbarhet har gått igjen i tilsynsrapporter både i andre og tredje tilsynsrunde. Fire av de åtte departementene det er ført tilsyn med i perioden 2014–2016, har brudd på krav på området oversikt over risiko og sårbarhet. Oversikt over risiko og sårbarhet er ifølge DSB avgjørende for kvaliteten på beredskapsarbeidet i enhver virksomhet, også i et departement. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at kravene på dette viktige området ikke er klargjort tilstrekkelig.

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

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

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

Det er i 2015 innført en ny instruks for fylkesmennene som skal bidra til å tydeliggjøre fylkesmannsembetenes samordningsansvar i alle faser av samfunnssikkerhetsarbeidet, og sikre en mer enhetlig praksis over hele landet. Instruksen har bidratt til å gi en klarere framstilling av hvilke oppgaver embetene skal ivareta på området samfunnssikkerhet og beredskap, og den tydeliggjør hvilken rolle embetene har når uønskede hendelser inntreffer. Det er etter Riksrevisjonens vurdering for tidlig å fastslå om embetenes samordningsrolle i praksis er bedret, og om de har en mer enhetlig praksis overfor kommuner, nødetater og andre regionale beredskapsaktører.

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

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

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har innført en ny styringsmodell for fylkesmennene fra og med 2016. Dette har ført til at styrings- og rapporteringskrav på beredskapsområdet er betydelig endret og forenklet. Det gis i større grad enn tidligere føringer om hvilke oppgaver som skal prioriteres, og antallet rapporteringskrav er redusert. Styringen inneholder imidlertid fortsatt resultatkrav om for eksempel antall tilsyn med kommunal beredskap som skal gjennomføres. Årsrapporteringen fra embetene inneholder lite informasjon om hvilke resultater tilsynet gir. DSB har noe informasjon om tilsynets effekt på kommunene fra brukerundersøkelser, innrapporterte tilsyn og en årlig kommuneundersøkelse. Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig å sikre at styringen av fylkesmennene utvikles og innrettes på en slik måte at det framgår av embetenes årsrapportering hvilke resultater og effekter tilsyn og andre aktiviteter bidrar til for samfunnssikkerhet og beredskap.

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

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

Riksrevisjonens tidligere undersøkelse viste at Justis- og beredskapsdepartementet i for liten grad la til rette for systematisk læring fra hendelser og øvelser. DSB har i dag gjennomgått evalueringer fra hendelser og øvelser ti år tilbake i tid:

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

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

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

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

2.4 Både etats- og virksomhetsstyringen er bedret

Justis- og beredskapsdepartementet skal gjennom etatsstyringen sikre at DSB ivaretar sitt samfunnsoppdrag effektivt og målrettet. Riksrevisjonens tidligere undersøkelse viste at etats- og virksomhetsstyringen var detaljorientert med liten oppmerksomhet på ressursbruk og resultatoppnåelse. Det var i tillegg klare tegn på at styringsdialogen mellom departement og direktorat ikke fungerte tilfredsstillende.

Undersøkelsen viser at det er etablert en tydeligere rolle- og ansvarsavklaring mellom departement og direktorat. Styringsdialogen ser nå ut til å være bedre, og det er hyppigere fag- og styringsmøter. Tildelingsbrevene til DSB er tydeligere og mer overordnede. Målene er forenklet og antall styringsparametere er redusert.

DSB opplever at endringene som er gjort i tildelingsbrevene og i dialogen med departementet er positive, og at det rettes større oppmerksomhet mot resultater, ressursbruk og effekter av direktoratets arbeid. Riksrevisjonen merker seg bedringene i styringsdialogen, men mener det fortsatt er rom for å sikre bedre sammenheng mellom nasjonale beredskapsmål og DSBs årsrapportering.

DSB har igangsatt en rekke tiltak for å forbedre virksomhetsstyringen. Dokumentasjon som er mottatt fra DSB, viser at direktoratet har igangsatt tiltak for å forbedre og videreutvikle internkontroll, risikostyring og intern samhandling.

Etter Riksrevisjonens vurdering har både Justis- og beredskapsdepartementet og DSB igangsatt en rekke tiltak for å løse utfordringer som ble påpekt i den forrige undersøkelsen. På den annen side viser omdømmeundersøkelsen som DSB gjennomførte i 2015, at DSB kan forbedre seg når det gjelder intern samhandling.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet

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

4 Departementets oppfølging

Statsråden er tilfreds med at Riksrevisjonen peker på at samfunnssikkerhetsarbeidet nå går i riktig retning, og at Riksrevisjonens analyser gir viktige bidrag til Justis- og beredskapsdepartementets videre arbeid på samfunnssikkerhetsområdet. Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er en kontinuerlig prosess..

4.1 Kravgrunnlag for tilsyn med departementene

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

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

En ny kongelig resolusjon om ansvars plassering av samfunnssikkerhetsarbeidet ble vedtatt 9. mars 2017. Justis- og beredskapsdepartementet er i resolusjonen gitt fullmakt til å fastsette kravgrunnlaget for tilsyn. Arbeidet med endringer av kravgrunnlaget for tilsynet med departementene som følger av kongelig resolusjon 15. juni 2012 vil være en operasjonalisering av dette ansvaret.

4.2 Fylkesmennenes oppgaver på beredskapsområdet

Statsråden merker seg at Riksrevisjonen deler oppfatningen om at ny instruks for fylkesmennens samfunnssikkerhetsarbeid har bidratt til å gi en klarere fremstilling av hvilke oppgaver embetene skal ivareta på området. Og at den tydeliggjør hvilken rolle embetene skal ha når en uønsket hendelse inntreffer. Statsråden mener embetene er bedre rustet til å ivareta rollen som samordningsmyndighet på regionalt nivå blant annet på bakgrunn av erfaringer med flyktningssituasjonen høsten 2015.

Statsråden ser det som naturlig at fylkesmennenes beredskapsarbeid overfor kommunene varierer ettersom fylkene er ulike med hensyn til geografi, befolkning, risikodrivere med videre. Fylkesmennenes årsrapportering for 2016 viser en klar forbedring fra 2015 til 2016. Embetene er stort sett ajour med tilsynet med kommunene, det gjelder også de embetene som har gjennomført færre tilsyn enn andre embeter. DSB har igangsatt en rekke tiltak for å følge opp arbeidet med samfunnssikkerhet i embetene, blant annet styringsdialogmøter, utvikling av veiledningsmaterieell og tilsynsseminar. Dette arbeidet vil bli videreført.

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

4.3 Oppfølging av øvelser og hendelser

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

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

I samfunnssikkerhetsmeldingen pekes det ifølge statsråden på gjentakende læringspunkter etter øvelser og hendelser. Enkelte læringspunkter vil ofte gjenta seg i øvelsene som følge av endringer i personell og krav til øvelsene. Det er derfor viktig å ha en risikobasert tilnærming til øvelser hvor man øver der det nettopp er sannsynlighet for utfordringer under en reell hendelse ifølge statsråden.

Ifølge statsråden er det en svakhet ved tidligere evalueringer av store øvelser at det er mangel på konkrete beskrivelser av hva som gikk galt og hva som må forbedres. Det betyr at funn som går igjen etter en rekke øvelser ikke nødvendigvis er de samme, men at funnene finnes innenfor de samme temaene (etablering av felles situasjonsforståelse, informasjonsflyt mellom aktørene, formidling av gradert informasjon og kommunikasjon til befolkningen). Ifølge statsråden vil videre utvikling av evalueringsarbeidet bidra til at antallet gjentakende funn blir redusert og krisehåndteringsevnen sammen med evnene til endring og forbedring vil bli styrket.

4.4 Etatsstyring og virksomhetsstyring

Statsråden er glad for Riksrevisjonens vurdering av at etats- og virksomhetsstyringen er forbedret. Statsråden er opptatt av at DSB synliggjør sammenhengen mellom direktoratets aktiviteter/virkemidler og nasjonale beredskapsmål. DSBs årsrapporter formidler sammenhengene mellom virkemidler direktoratet har til rådighet opp mot status og utvikling innenfor ansvarsområdene. Bruker- og samfunnseffekter i lys av de overordnede beredskapsmålene beskrives gjennom vurderinger av styringsindikatorer, måleindikatorer og oppgaver fra departementets tildelingsbrev.

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

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

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

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 25. april 2017

Per-Kristian Foss

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Beate Heieren Hundhammer

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Jens Gunvaldsen

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden

Utsatt offentlighet jf. revl. § 18(2)

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

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

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

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

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

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

Svarfrist: 22. mars 2017.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur

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

Vedlegg 2

Statsrådets svar



**DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT**

Justis- og beredskapsministeren

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl. § 5 2. ledd

Deres ref.

Vår ref.
15/920 - WAA

Dato
22.03.2017

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

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

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

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

Jeg har følgende merknader til Riksrevisjonens merknader og anbefalinger:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4 Både etats- og virksomhetsstyringen er bedret

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

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

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

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

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

2. AVSLUTNING

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

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

Med vennlig hilsen



Per-Willy Trudvang Amundsen

Vedlegg 3

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

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

Innhold

1	Innledning	35
1.1	Bakgrunn	35
1.2	Mål og problemstillinger	36
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	37
2.1	Metode for å belyse i hvilken grad iverksatte tiltak har ført til tilsiktede forbedringer	37
2.1.1	Kartlegging av endringer i kravgrunnlaget for, og oppfølgingen av, tilsyn med departementene	38
2.1.2	Kartlegging av endringer i styringen og ressursituasjonen for fylkesmennene på beredskapsområdet	38
2.1.3	Kartlegging av endringer i oppfølgingen av øvelser og hendelser	39
3	Revisjonskriterier	40
3.1	Overordnede føringer for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap	40
3.2	Krav til Justis- og beredskapsdepartementets og DSBs arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap	41
3.2.1	Tilsyn med departementene	42
3.2.2	Øvelser i sivil sektor	42
3.2.3	Etatsstyring av fylkesmennene	43
3.3	Krav til Justis- og beredskapsdepartementets styring og oppfølging	44
3.4	Krav til DSBs virksomhetsstyring	45
3.4.1	Overordnede målsettinger for DSB	45
3.4.2	Krav til virksomhetsstyring	45
4	Tiltak som er satt i verk for å styrke tilsynet med departementene	46
4.1	Om tilsynet med departementene	46
4.2	Justis- og beredskapsdepartementets tiltak for å styrke tilsynet med departementene	46
4.3	Kravgrunnlaget for tilsynet med departementene	46
4.3.1	Framstilling av kravgrunnlaget i tilsynsrapportene	48
4.3.2	Tiltak for å tydeliggjøre kravgrunnlaget	49
4.4	Omfang og innhold i brudd på krav i tilsynsrapportene	51
4.5	Oppfølging av tilsynene med departementene	53

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

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

Figuroversikt

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

Tabelloversikt

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

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

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

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



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

Foto: Marius Helge Larsen, Scanpix

1.2 Mål og problemstillinger

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

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

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

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

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

Det er gjennomført intervjuer med følgende aktører:

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

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

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

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

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

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

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

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

av Justis- og beredskapsdepartementet i 2013–2014):

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

Flere av tilsynene var satt i gang før Dokument 3:7 (2014–2015) ble offentliggjort, men er likevel tatt med ettersom tilsynene ikke var avsluttet da denne oppfølgingsundersøkelsen ble satt i gang i mai 2016.¹

Det er også hentet inn dokumentasjon på at Helse- og omsorgsdepartementet har avsluttet tilsynet med Justis- og beredskapsdepartementet.

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

Det er gjennomført intervjuer med følgende fem departementer som ble valgt ut på bakgrunn av beredskapsmessig vesentlighet og tid siden tilsynet ble gjennomført:

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

2.1.2 Kartlegging av endringer i styringen og ressursituasjonen for fylkesmennene på beredskapsområdet

For å kartlegge om tiltakene har ført til at det er bedre samsvar mellom de faglige styringssignalene som gis, og de ressurser som stilles til disposisjon for fylkesmennene på beredskapsområdet, er det hentet inn dokumentasjon fra Justis- og beredskapsdepartementet og DSB, og gjennomført intervjuer med fire fylkesmenn, for å besvare problemstillingen.

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

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

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

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

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

2.1.3 Kartlegging av endringer i oppfølgingen av øvelser og hendelser

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

For å belyse DSBs arbeid med de nasjonale øvelsene er evalueringsrapporten til Øvelse HarbourEx15 med tilhørende planleggings- og oppfølgingsdokumentasjon gjennomgått. Riksrevisjonen har i tillegg deltatt som observatør på et oppfølgingsmøte som ble gjennomført i styringsgruppen for øvelsen høsten 2016. Videre er dokumenter som lå til grunn for planleggingen av IKT16, gjennomgått, og Riksrevisjonen har deltatt som observatør på flere planleggingsseminarer og under selve øvelsen. I tillegg er evalueringsrapporter fra flere andre øvelser gjennomgått for å supplere datagrunnlaget. Dokumentgjennomgang og observasjon er supplert med intervjuer av fylkesmenn, departementer, DSB og Justis- og beredskapsdepartementet.

DSBs arbeid med å forbedre systematikken i læringsarbeidet er belyst gjennom intervju og dokumentanalyse, herunder tiårsgjennomgangene som DSB har gjennomført for hendelser og øvelser. For å besvare hvordan kompetansetiltak benyttes i forbindelse med øvelser er blant annet oversikt over gjennomførte kompetansetiltak i forbindelse med HarbourEx15 gjennomgått.

3 Revisjonskriterier

3.1 Overordnede føringer for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap

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

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

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

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

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

- redusere sårbarhet i samfunnet
- kunnskapsbasert forebygging

2) Stortingets særskilte komité til å behandle redegjørelse fra justisministeren og forsvarsministeren i Stortingets møte 10. november 2011 om angrepene 22. juli. Også kalt Stortingets 22. juli-komité.

3) Innst. 207 S (2011–2012) *Innstilling fra Den særskilte komité om redegjørelse fra justisministeren og forsvarsministeren i Stortingets møte 10. november 2011 om angrepene 22. juli.*

- styrke samhandling i beredskap og krisehåndtering
- bedre ledelse og styrket ledelseskultur

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

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

I 2012 ble det fastsatt en ny instruks for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i forvaltningen.⁴ Justiskomiteen sluttet seg til hovedendringene som ble foretatt gjennom instruksene, ved behandlingen av Meld. St. 29 (2011–2012). Instruksene nedfelte prinsippet om at Justis- og beredskapsdepartementet utover sitt sektoransvar er tillagt en samordningsrolle for å sikre en helhetlig og koordinert beredskap. Departementet skal være en pådriver overfor beredskapsarbeidet i departementene og identifisere områder hvor det er behov for samordning og tverrsektorielle tiltak. Justis- og beredskapsdepartementets samordningsfunksjon innebærer at departementet har ansvar for å utarbeide overordnede retningslinjer, koordinere og fremme proposisjoner og meldinger til Stortinget, tilrettelegge rammebetingelser, ta initiativ, være pådriver, avklare ansvarsforhold i gråsoner og treffe prinsipielle avgjørelser på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet.⁵

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.1 Tilsyn med departementene

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

DSBs rolle er å gjennomføre systemrettet tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i departementene på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet.¹¹ I henhold til kgl.res. av 15. juni 2012 skal tilsynene baseres på risiko og vesentlighet, og de skal rapporteres til Justis- og beredskapsdepartementet. Hensikten med tilsynene er å bidra til et godt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid innenfor det enkelte departements ansvarsområde. For blant annet å vurdere om sikkerheten i kritiske samfunnsfunksjoner er ivaretatt, kan tilsynet utvides til å omfatte utvalgte beredskapsområder og underlagte virksomheter. Departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap skal være målrettet, systematisk og sporbart, og det skal være integrert i departementenes planverk og styringssystemer, og i styringsdialogen med underliggende virksomheter.

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

Kontroll- og konstitusjonskomiteen behandlet Dokument 3:7 (2014–2015)

Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i Innst. 396 S. (2014–2015). Flertallet i komiteen (alle unntatt Senterpartiet) er tilfreds med at det nå klargjøres hva som er "brudd på krav" og som må rettes opp. Videre at tilsyn ikke kan lukkes før "brudd på krav" er rettet opp. Det er ifølge komiteens flertall positivt at tilsyn nå vil være offentlige. Flertallet mener dette vil bidra til å sikre at departementene bedre følger opp etter tilsyn, og at det vil bidra til et bedre samlet resultat for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.

3.2.2 Øvelser i sivil sektor

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.3 Etatsstyring av fylkesmennene

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjort endringer i styringsmodellen for fylkesmennene fra og med 2016, jf. Prop. 1 S (2016–2017) *Kommunal- og moderniseringsdepartementet*. Formålet med endringen er å vri styringen mer i retning av mål- og resultatstyring. Det er innført en virksomhets- og økonomiinstruks som inneholder fylkesmannens faste lovpålagte oppgaver og et tildelingsbrev som inneholder årlige prioriteringer og føringer. Justis- og beredskapsdepartementet er ansvarlig for utarbeidelse av delmål og styringsparametere på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Som ansvarlig fagdepartement har Justis- og beredskapsdepartementet også ansvaret for ressursituasjonen hos fylkesmennene på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet.¹³

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

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

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

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

DSB har ansvar for å se til at samfunnssikkerhet er ivarettatt i plansaker etter plan- og bygningsloven § 3.1: “[...] forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.” Videre skal DSB sørge for at fylkesmennene tar hånd om statens interesser på samfunnssikkerhetsområdet i tråd med sivilbeskyttelsesloven.¹⁵ DSB skal bidra til at den nasjonale satsingen på tilpasning til klimaeendringer reflekteres i det nasjonale, regionale og lokale samfunnssikkerhetsarbeidet.

I henhold til kgl.res. 19. juni 2015 *Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering* skal fylkesmannen samordne arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap gjennom kunnskap og oversikt over risiko og sårbarhet, effektiv og målrettet forebygging, tilstrekkelig beredskap og krisehåndteringsevne, gjenopprettelse av funksjoner ved ødeleggelser, samt læring fra øvelser og hendelser. Fylkesmannen skal gi råd, veilede og være pådriver for et målrettet og systematisk arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i fylket. Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunen oppfyller kravene i sivilbeskyttelsesloven § 14 og § 15, og bestemmelser fastsatt i medhold av disse.

3.3 Krav til Justis- og beredskapsdepartementets styring og oppfølging

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

24) Bevilgningsreglementet § 9 Redegjørelse for bevilgningsforslagene.

25) Bevilgningsreglementet § 10 Disponering av gitte bevilgninger.

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

3.4 Krav til DSBs virksomhetsstyring

3.4.1 Overordnede målsettinger for DSB

DSB ble opprettet gjennom kongelig resolusjon 29. august 2003 ved sammenslåing av de to tidligere direktoratene Direktoratet for brann- og elsikkerhet og Direktoratet for sivilt beredskap. DSB skal legge grunnlaget for et godt forebyggende arbeid og beredskapsforberedelser innenfor offentlig forvaltning, næringsliv og annen samfunnsskrittisk virksomhet.²⁷ DSB forvalter saker som faller inn under lovgivningen knyttet til brann- og elsikkerhet, farlige stoffer, produktsikkerhet og Sivilforsvaret, jf. St.meld. nr. 22 (2007–2008) *Samfunnssikkerhet*.

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

3.4.2 Krav til virksomhetsstyring

DSBs direktør har ansvar for å gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, og fastsatte mål og prioriteringer fra departementet.³² Den interne styringen i DSB skal være innrettet slik at det foreligger nødvendig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag for å følge opp aktivitetene og resultatene. Virksomhetens økonomisystem skal sammen med statistikk, analyser og andre relevante systemer belyse om virksomheten drives effektivt når det gjelder kostnader, fastsatte mål og resultatkrav. Ledelsen har også et ansvar for å foreta prioriteringer innenfor eget ansvarsområde.³³

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4 Tiltak som er satt i verk for å styrke tilsynet med departementene

4.1 Om tilsynet med departementene

Formålet med å føre tilsyn med departementene er å sikre god kvalitet i hvert enkelt departements beredskapsarbeid, samordne beredskapsarbeidet på tvers av departementene og gjennom tilsynene skaffe oversikt over sivilt samfunnssikkerhetsarbeid.³⁶ Den pågående tilsynsrunden er den tredje siden begynnelsen av 2000-tallet hvor alle departementer blir ført tilsyn med (unntatt Forsvarsdepartementet).^{37 38}

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

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

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



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

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

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

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

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

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

4.2 Justis- og beredskapsdepartementets tiltak for å styrke tilsynet med departementene

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

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

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

4.3 Kravgrunnlaget for tilsynet med departementene

Tilsyn er et virkemiddel for kontroll av at lov, forskrift eller enkeltvedtak blir fulgt.³⁹ Tilsynene med departementene tar utgangspunkt i et kravgrunnlag som hovedsakelig er nedfelt i kgl.res. 15. juni 2012 *Instruks for departementenes arbeid med samfunns-sikkerhet og beredskap*, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering, kapittel IV *Departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*.

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

Kapittel IV Departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap

Det enkelte departement har ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap innenfor egen sektor.

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

Departementene skal herunder:

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

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

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

4.3.1 Framstilling av kravgrunnlaget i tilsynsrapportene

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

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

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

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

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

Der DSB mener det er avvik fra kravgrunnlaget, kategoriseres funnene i⁴⁰

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

Justis- og beredskapsdepartementet krever at departementene utarbeider en oppfølgingsplan kun når funn er av kategorien “brudd på krav” eller “vesentlige forbedringspunkter.”

4.3.2 Tiltak for å tydeliggjøre kravgrunnlaget

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

Veilederen ble publisert av DSB 19. januar 2015.⁴² Den baserer seg på krav og forventninger som kommer fram i blant annet kgl.res. 15. juni 2012 med merknader, og Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*, jf. Innst. 426 S (2012–2013). Veilederen gir en innføring i hvilke krav som gjelder, og beskriver hvordan departementene gjennom et systematisk arbeid kan bidra til målet om å styrke forebygging, håndtering av og gjenoppretting etter hendelser, og sikre bedre læring etter øvelser og hendelser.

40) Oversikten er hentet fra den siste tilsynsrapporten som er gitt ut: DSB (2016) *Rapport fra tilsynet med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Finansdepartementet*.

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

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



Ny veileder for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap ble utgitt i 2015.

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

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

eksempel mener Samferdselsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet at departementene kun trenger risikooversikt, mens de detaljerte risiko- og sårbarhetsanalysene er det de underliggende virksomheter som må ha.

DSB viser i intervju til at enkelte av kravene i instruksen er vanskelige å tolke. Dette gjelder krav til sporbarhet, krav til underliggende virksomheter og krav til oversikt over risiko og sårbarhet på departementsnivå. Når det gjelder sistnevnte, er det ifølge DSB usikkerhet i departementene om hvordan kravet skal forstås, og hvordan departementene skal skaffe seg den nødvendige oversikten. For eksempel gir ikke kgl.res. 15. juni 2012 grunnlag for å kreve at departementene skal ha en risiko- og sårbarhetsanalyse, kun at departementet skal ha oversikt over risiko og sårbarhet i egen sektor ifølge Justis- og beredskapsdepartementet. DSB er enig med departementene i at dette kravet er uklart. DSB viser for øvrig til et brev fra direktoratet til Justis- og beredskapsdepartementet der det framheves at også andre krav er uklare – for eksempel kan samfunnssikkerhetsbegrepet framstå som uklart definert.⁴³ Det betyr ifølge DSB at det er uklart om tema som informasjonssikkerhet, forebyggende sikkerhet etter sikkerhetsloven og helse, miljø og sikkerhet faller innenfor begrepet.

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

Med bakgrunn i blant annet de uklarhetene som er påpekt av departementene i kravgrunnlaget, har Justis- og beredskapsdepartementet satt i gang et arbeid med å revidere kgl.res. 15. juni 2012. Samtlige departementer med unntak av ett har gitt innspill til revidering av instruksen. Difi og Forsvarets forskningsinstitutt er også bedt om å komme med innspill til dette arbeidet fra den pågående evalueringen av tilsynet med departementene. Justis- og beredskapsdepartementet opplyser videre at Statsministerens kontor tar sikte på at arbeidet med revisjon av instruksens skal

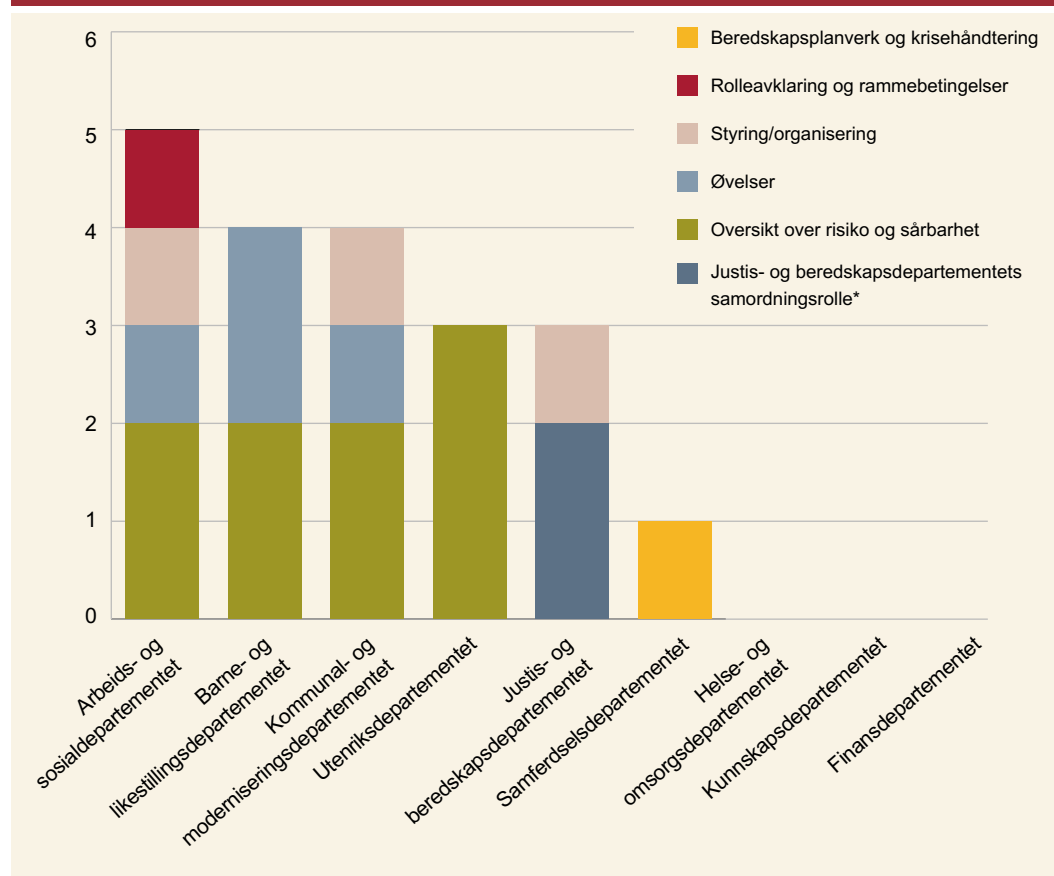
43) DSB (2016) *Revisjon av kgl.res. 15. juni 2012 – innspill fra DSB*, brev med faglige innspill fra DSB til Justis- og beredskapsdepartementet 4. oktober 2016.

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

4.4 Omfang og innhold i brudd på krav i tilsynsrapportene

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

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



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

Kilde: DSBs tilsynsrapporter

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

- Helse- og omsorgsdepartementet
- Kunnskapsdepartementet
- Finansdepartementet

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

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

Det er til sammen ni brudd på krav fordelt på fire departementer når det gjelder oversikt over risiko og sårbarhet - det vil si halvparten av de undersøkte departementene. Brudd på krav i denne kategorien kan deles i tre kategorier:

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

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

Faktaboks 2 Oversikt over risiko og sårbarhet

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

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

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

Tabell 1 Brudd på krav om oversikt over risiko og sårbarhet

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

Kilde: DSBs tilsynsrapporter

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

- departementets oversikt over risiko og sårbarhet
- plan for gjenoppretting av viktige samfunnsfunksjoner ved påkjenninger som en uønsket hendelse vil kunne innebære
- iverksatte tiltak med bakgrunn i departementets oversikt over risiko og sårbarhet

Tabell 1 over viser at Utenriksdepartementet bryter med alle tre krav, og tre departement bryter med to av tre krav. Utenriksdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet ble anbefalt å forbedre sin oversikt over risiko og sårbarhet også i forrige tilsynsrunde som pågikk i perioden 2007–2010.⁴⁴

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

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

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

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

4.5 Oppfølging av tilsynene med departementene

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

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

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

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

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

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

Det positive med endringene som er gjort i tilsynsregimet, er ifølge DSB at tilsynet har fått større oppmerksomhet, og at tilsynet tas på større alvor i alle departementer. DSB er for øvrig i gang med en intern evaluering av den gjennomførte tredje tilsynsrunden med alle departementene som ventes å være klar i løpet av 2017. Justis- og beredskapsdepartementet har også gitt Difi i samarbeid med Forsvarets forskningsinstitutt i oppdrag å evaluere tilsynsrunden.

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

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

5 Endringer i styring og oppfølging av fylkesmennenes beredskapsarbeid

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

Dokument 3:7 (2014–2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap* viste at det i liten grad var samsvar mellom de faglige forventningene og styringssignalene som DSB gir på beredskapsområdet, og de ressursmessige rammene departementet stilte til disposisjon for formålet. Antall årsverk som ble brukt til samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i fylkesmannsembetene, var redusert med 30 prosent fra 2003 til 2013. Undersøkelsen viste videre at embetsoppdraget inneholdt få målbare resultatkrav, og instruks og styringssignaler var uklare med hensyn til hvordan fylkesmennenes samordningsrolle skal utøves når hendelser inntreffer. Riksrevisjonen anbefalte at Justis- og beredskapsdepartementet sørger for et bedre samsvar mellom de faglige styringssignalene som gis, og de ressursene som stilles til disposisjon for fylkesmennene på beredskapsområdet.

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

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

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

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

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

5.2 Utvikling, faglige forventninger og ressursmessige rammer for fylkesmennenes beredskapsarbeid

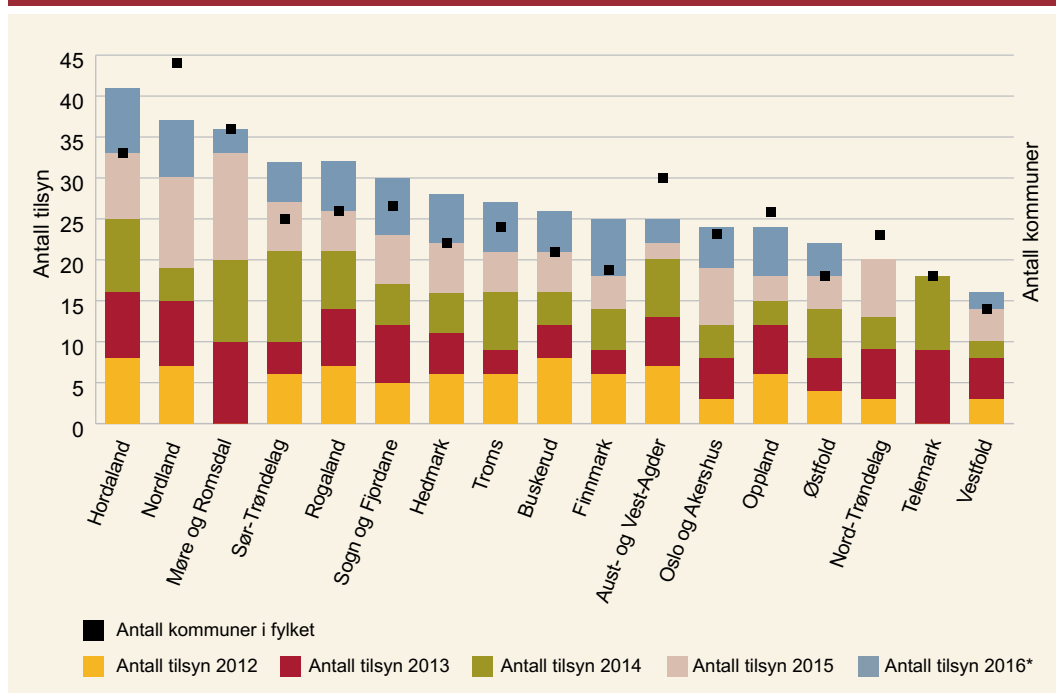
I Dokument 3:7 (2014–2015) ble det dokumentert et misforhold mellom faglige forventninger og tildelte ressurser. I tillegg inneholdt embetsoppdraget få målbare resultatkrav, og dette gjør det vanskelig å vurdere om fylkesmennene bidrar til måloppnåelse på området.

5.2.1 Fylkesmannens arbeidsoppgaver på beredskapsområdet

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

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

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



* Antall tilsyn i 2016 er foreløpige tall per 31.12.2016.

Kilde: DSB

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

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

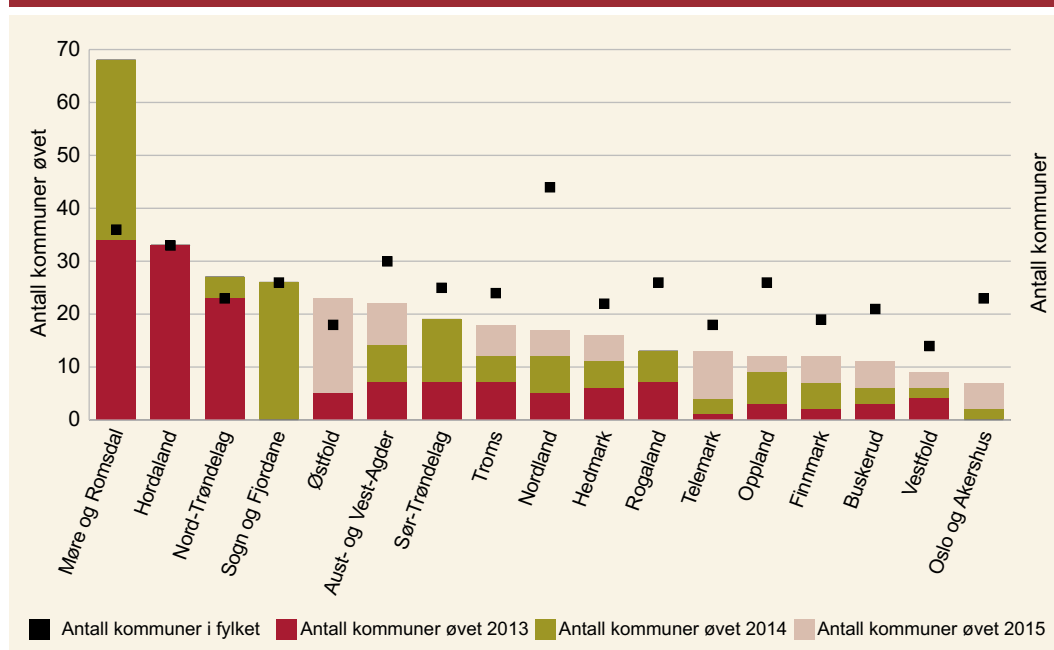
47) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016) *Tildelingsbrev 2016*. Brev til alle fylkesmenn datert 5. februar 2016.

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

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

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

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



Kilde: DSB

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

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

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

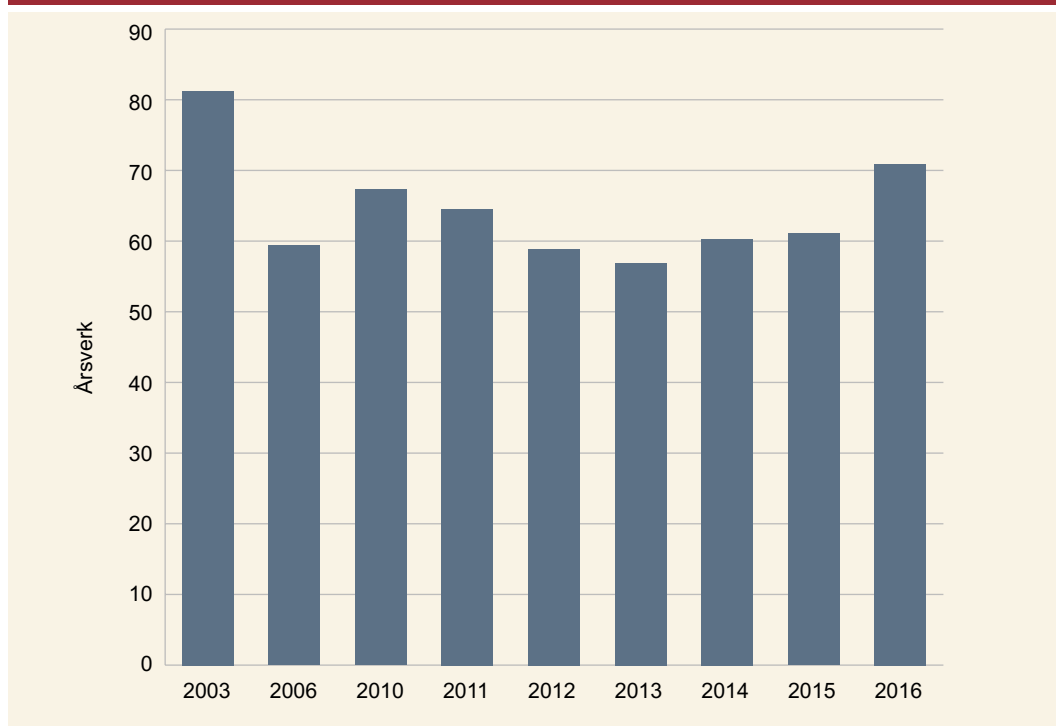
51) DSB (2016) *Innspill fra DSB på spørreskjema til fylkesmennene*, e-post til Riksrevisjonen 2. september 2016.

5.2.2 Årsverksutviklingen

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

Foreløpige tall fra DSB per 31. desember 2016 viser at antallet årsverk til beredskapsarbeidet i fylkesmannsembetene er økt med om lag ni i 2016. Fylkesmennene som er intervjuet, anfører at ressurser som er stilt til disposisjon per embete, ikke gir 100 prosent dekning for en nyansettelse. Nyansettelser i 100 prosent stilling er dekket opp med andre midler. Flere embeter oppgir derfor at stillingene også vil kunne bli benyttet til å løse andre oppgaver, for eksempel behandling av plansaker på andre fagområder.

Figur 4 Antall årsverk som brukes til beredskapsarbeidet i alle fylkesmannsembeter, 2003–2016



Kilde: DSB

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

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

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

DSB forventer også å se en forbedring av kommunenes samfunnssikkerhetsarbeid blant annet i gjennomgang av tilsynene.

Justis- og beredskapsdepartementet er fornøyd med at bevilgningen på området er økt. Ekstrabevilgningen videreføres i 2017 og er foreslått som en varig økning. Departementet mener det er for tidlig å uttale seg om hvilke effekter tilleggsbevilgningen har gitt, og mener de først kan si noe om effektene på lengre sikt.

5.2.3 Endret styringsmodell for fylkesmennene

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

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

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

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

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

Kilde: Embetsoppdrag for 2015 og tildelingsbrev for 2016.

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

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

Fylkesmennene som er intervjuet, oppfatter at det er positivt at det er rom for å prioritere oppgavene i den nye styringsmodellen ettersom fylkene er forskjellige

52) Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn – samfunnssikkerhet*.

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

Ifølge DSB skal den nye styringsmodellen gi embetene større handlingsrom ved at det styres mer etter strategisk viktige områder, og at aktivitets- og detaljstyringen begrenses. Det er ifølge DSB for tidlig å konkludere om modellen dreier styringen i retning av mål- og resultatstyring, men DSB mener å ha registrert at rapporteringen fra fylkesmennene er blitt mer resultatorientert og mindre aktivitetsstyrt.

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

5.2.4 Styringsdialogmøter og beredskapsgjennomganger

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

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

DSBs beredskapsgjennomganger av fylkesmennene i Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Buskerud er gjennomgått.⁵⁵ Beredskapsgjennomgangene er grundige og det blir gjennomført dokumentgjennomgang, intervjuer og en egen krisehåndteringsøvelse for embetene. DSB gir i rapportene tilbakemelding på hvordan embetene håndterer hendelser internt og overfor eksterne aktører, og hvordan hvert enkelte embete utøver sin regionale samordningsrolle.

5.3 Tydeliggjøring av samordningsrolle og beredskapsansvar gjennom ny instruks

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

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

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

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

Ny instruks for fylkesmennenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap ble vedtatt 19. juni 2015. Et av formålene med den nye instruksen var å presisere og tydeliggjøre fylkesmannens samordningsansvar i alle faser av samfunnssikkerhetsarbeidet, og å sikre en mer enhetlig praksis fra embete til embete for å etablere en mer enhetlig praksis over hele landet. Justis- og beredskapsdepartementet hevder den nye instruksen tydeliggjør fylkesmennenes ansvar før, under og etter uønskede hendelser. Departementet viser videre til at instruksen skal bidra til at fylkesmennene får en mer enhetlig tilnærming til samordningsoppdraget på regionalt nivå.

Det skilles i den nye instruksen mellom fylkesmannens rolle i det *forebyggende arbeidet* og *når uønskede hendelser inntreffer*. I det *forebyggende arbeidet* skal fylkesmannen ha oversikt over risiko og sårbarhet, ivareta hensyn til beredskap i plansaker, samarbeide med andre statlige aktører, veilede og føre tilsyn med kommunene, og samordne sivil beredskapsarbeid innenfor totalforsvaret. Når det inntreffer en hendelse, endrer samordningsrollen seg. Fylkesmannen får da en mer operativ rolle og skal etablere gjensidig kontakt med berørte politimestere, ta initiativ til å avklare hvilke myndigheter som har ansvar for krisehåndtering, skaffe oversikt over situasjonen i fylket og avgi situasjonsrapport til sentrale myndigheter, holde fylkesberedskapsrådet informert, avklare spørsmål og bistandsanmodninger fra kommunene m.m.

Fylkesmennene som er intervjuet, opplever at den nye instruksen gir en god beskrivelse av arbeidsoppgavene på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet. Instruksen gir handlingsrom og er mer tydelig på grensegangen mot andre aktører, som redningstjenesten og politiet. Fylkesmennene opplever ikke at samordningsrollen praktiseres annerledes med den nye instruksen. Enkelte fylkesmenn som er intervjuet, Hordaland og Oslo og Akershus, mener det er behov for en ytterligere klargjøring av fylkesmannens samordningsrolle under hendelser og når fylkesberedskapsrådet skal innkalles.

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

6 Arbeidet med å styrke læringen etter øvelser og hendelser

Et sentralt funn i Dokument 3:7 (2014–2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap* var at det ikke gjennomføres systematisk evaluering og oppfølging etter øvelser og hendelser. Undersøkelsen viste videre at læringspotensialet etter hendelser ikke ble unyttet godt nok. Læringen var ikke systematisert, og det fantes ikke oversikt over hvilke hendelser som inntreffer. Riksrevisjonens anbefaling var at læringspotensialet etter hendelser og øvelser kartlegges, utnyttes og formidles på en mer systematisk måte.

I Innst. S 396 (2014–2015) viser kontroll- og konstitusjonskomiteen til Riksrevisjonens undersøkelse og mener det er svært alvorlig at det ikke gjennomføres noen systematisk evaluering og oppfølging etter øvelser og hendelser. Flertallet i komiteen imøtesår statsrådets tiltak på dette området, og arbeidet med å sikre bedre oppfølging av læringspunkter ved øvelser, eksempelvis ved å bruke noen av de samme virkemidlene som man benytter ved gjennomføring og oppfølging av departementstilsyn.

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

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

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

6.2 Nasjonale øvelser

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

- Øvelse HarbourEx15, 28. og 29. april 2015
- Øvelse IKT16, 29. og 30. november 2016

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



Nasjonale sivile øvelser gir mulighet til å trene samarbeid mellom nødetater og andre involverte aktører. Her fra den nasjonale sivile øvelsen ved Sydhavna i Oslo våren 2015.

Foto: DSB

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

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

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

Justis- og beredskapsdepartementet har vært involvert i HarbourEx15 (SNØ15) og IKT16 (SNØ16). I tillegg har NATOs årlige krisehåndteringsøvelse CMX⁵⁷ og de årlige kontraterrorøvelsene Gemini vært gjennomført med involvering fra både justis- og forsvarssektoren.

6.2.1 Øvelse HarbourEx15

Øvelse HarbourEx15 ble gjennomført i Sydhavna i Oslo i april 2015. Dette var en stor fullskalaøvelse med deltakelse fra om lag 40 virksomheter hvor målet var å trene på håndtering av en storulykke i Oslo. Evalueringen er gjennomført og oppfølgingen er igangsatt. Scenario for øvelsen var:

- en eksplosjon og brann i containere med farlige stoffer
- brann i tankanlegg
- evakuering av røyklagte områder i deler av Oslo
- grunnstøting av skip med påfølgende oljeutslipp i Indre Oslofjord

⁵⁶) DSB (2016) *HarbourEx15*, evalueringsrapport, februar 2016.

⁵⁷) Graderte rapporter.

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

Evalueringen etter øvelse HarbourEx15 er basert på et omfattende datamateriale, og oppfølgingspunkter blir fulgt opp av virksomhetene som deltok i øvelsen.

Læringspunktene var:

- Nødmeldingssentralene har ikke et felles situasjonsbilde.
- Innsatsleders kommandoplass har ikke et felles situasjonsbilde.
- Informasjonsdelingen og rapporteringen til redningsledelsen er ikke god nok.
- Samhandlingen mellom politiet og Statens vegvesen er ikke god nok.
- Befolkningsvarslingen gjennom for eksempel SMS (akuttvarsling) er ikke god nok.
- Utvekslingen av informasjon mellom aktørene er ikke god nok.
- Det er vanskelig å få gitt informasjon til befolkningen.

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

Styringsgruppen benyttes som et ledd i oppfølgingen av tiltaksplanen. Hensikten er å sikre at oppfølgings tiltakene blir fulgt opp av virksomhetene.

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



DSB hadde ansvar for øvelse HarbourEx15 hvor tema var storulykke nær Oslo sentrum.

Foto: DSB

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

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

Som del av oppfølgingen av HarbourEx15 har DSB besluttet å arrangere en mindre øvelse for å kunne vurdere om tiltakene er implementert.

Øvelse SNØ15 ble gjennomført en uke etter HarbourEx15, og bygget på aktuelle problemstillinger fra denne øvelsen. Det ble lagt til en sikkerhetspolitisk dimensjon for å øve opp totalforsvaret. Justis- og beredskapsdepartementet øvde på rollen som lederdepartement og på forberedelse til og gjennomføring av møte i Kriserådet. Åtte departementer deltok i øvelsen. Det var fem læringspunkter fra øvelsen, blant annet knyttet til Kriserådets rolle under hendelser av sikkerhetspolitisk karakter, metode for evaluering av øvelser hvor Kriserådet er involvert, og andre mer administrative forhold knyttet til gjennomføringen.⁶⁰

6.2.2 Øvelse IKT16

Justis- og beredskapsdepartementet vurderte i samråd med Forsvarsdepartementet og Samferdselsdepartementet at det var behov for gjennomføring av en tverrsektoriell nasjonal IKT-øvelse og besluttet å gjennomføre IKT16.⁶¹ Øvelsen planlegges av DSB og inkluderte også den årlige tverrsektorielle departementsøvelsen som Justis- og beredskapsdepartementet ved krisestøtteenheten har ansvar for (SNØ16).

Øvelse IKT16 ble gjennomført 29. og 30. november 2016. Scenariet for øvelsen var et omfattende IKT-angrep som lammer flere sektorer og forvaltningsområder, og tar utgangspunkt i åpne trussel- og risikovurderinger fra NSM, PST og E-tjenesten. Formålet med øvelsen var å sette Norge bedre i stand til å håndtere et større IKT-angrep som rammer på tvers av sektorer. Øvelsen inkluderte relevante respons- og fagmiljøer, slik at den nasjonale strukturen for IKT-hendelseshåndtering ble testet og alle sektorer med etablerte responsmiljøer/fagmiljøer ble inkludert. Privat-offentlig samarbeid og sivilt-militært samarbeid hadde særlig fokus. Samhandling, ansvars- og rolleavklaring mellom sektorer, fagmiljøer og forvaltningsnivåer var sentrale tema i øvelsen.⁶²

Både departementet og DSB viser til at øvelsen bygger på erfaringer fra konkrete hendelser, for eksempel erfaringer med cyberangrep i Ukraina og erfaringer fra tidligere øvelser som IKT08, Telenors Cyberdawn 2013 og Nasjonal cyberøvelse for ekom og kraft 2015.

Erfaringer fra tidligere viser at informasjonsdeling, ansvar og rolleforståelse har vært en utfordring.⁶³ For eksempel viser DSB til at en problemstilling fra tidligere øvelser på dette området har vært uenigheten mellom NSM og politiet om hvem som har ansvar for kriminalitetsbekjempelse i cyberdomenet. Dette har derfor vært et tema i forberedelsene hvor både NSMs og politiets rolle er diskutert.

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

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

6.2.3 Øvelse CMX

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

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

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

62) Øvingsdirektiv og føringer fra Justis- og beredskapsdepartementet.

63) DSB (2016) *Informasjon til virksomhetene om gjennomføring av IKT16*, presentasjon mottatt på e-post 8. november 2016.

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

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

Det er gjennomført to øvelser i perioden 2015–2016. I årsrapporten fra Øvingsforum for justissektoren for 2015 går det fram hvilke læringspunkter fra øvelsen i 2015 som gjelder for Justis- og beredskapsdepartementet, og hvordan disse er fulgt opp. Her framgår det blant annet at det er behov for å gjennomgå nasjonale prosedyrer for forberedelser av saker som skal behandles i NATOs komite for sivilt-militært samarbeid (herunder departementets rolle), videreutvikle rutiner for mottak, behandling og videreformidling av tiltak etter sivilt beredskapssystem (SBS).

6.2.4 Øvelse Gemini

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

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

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

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

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

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

66) Forsvarets høyskole (2016), mottatt e-post 8. desember.

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

6.3 DSBs evaluering av noen større hendelser 2015–2016

6.3.1 Skredulykken på Svalbard

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

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

6.3.2 Flyktningkrisen

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

Det går fram av DSBs evaluering at det var uklarhet rundt DSBs formelle rolle og fortolkningen av kgl.res. 24. juni 2005, som beskriver direktoratets koordineringsrolle internt i direktoratet og blant eksterne aktører. Flere av virksomhetene som ble berørt av krisen, var lite kjent med DSB og mener i etterkant at DSB burde tatt en tydeligere rolle på et tidligere stadium når behovet for tverrsektoriell samordning oppstod. DSB var avhengig av å få et formelt oppdragsbrev av Justis- og beredskapsdepartementet for å utøve koordineringen med større tyngde og kraft. Oppdragsbrevet kom imidlertid sent og var ikke så klargjørende overfor de andre virksomhetene som det burde ha vært ifølge evalueringen. DSB får for øvrig gode skussmål for ledelse av koordineringsmøter av virksomheter og fylkesmenn som deltok.

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

Utlendingsdirektoratet har også evaluert hendelsen og viser til at mange mente det tok for lang tid før Justis- og beredskapsdepartementet innså alvoret i og omfanget av situasjonen. Ifølge denne evalueringen satte departementet ikke beredskap eller

67) Dokument nr. 15:54 (2016–2017) *Skriftlig spørsmål fra Kjell Ingolf Ropstad (KrF) til justis- og beredskapsministeren*, besvart 18. oktober 2016 av justis- og beredskapsminister Anders Anundsen.

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

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

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

krisestab, men forsterket linje og kom derfor sent på banen.⁷¹ Det var også utfordringer med å få informasjon fra møter i Kriserådet som gjaldt Utlendingsdirektoratet, og en del av beslutningene fra Justis- og beredskapsdepartementet var ikke skriftlige. Justis- og beredskapsdepartementet får for øvrig positiv omtale for støtte og god dialog. Evalueringen viser ellers til at situasjonen var ny både for Utlendingsdirektoratet og DSB. Det var derfor noe uklarhet rundt roller og ansvar innledningsvis. Utlendingsdirektoratet anbefaler å videreutvikle samarbeidet mellom de to direktoratene og tydeliggjøre DSBs nasjonale koordineringsansvar.

6.3.3 Ekstremværet Tor og lekterhendelsen i 2015

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

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

6.4 Utfordringer fra øvelser og hendelser

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

6.4.1 Gjennomgang av evalueringer av hendelser fra perioden 2004–2014

I 2014 gjennomgikk DSB i samarbeid med konsulentfirmaet PwC funn og forbedringspunkter fra evalueringer av 11 uønskede hendelser i perioden 2004–2014.⁷³ Evalueringene var fra ulike større hendelser som tsunamien i 2004, fugleinfluensaen i 2009, askeskyen i 2010, 22. juli 2011 og ekstremværet og flommen i 2011.

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

71) Utlendingsdirektoratet (2016) *Beredskap høsten 2015 – rapport fra egevalueringen*, intern UDI-rapport fra april 2016.

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

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

Tabell 3 Utfordringer og læringspunkter knyttet til valg tatt før hendelsen etter hovedområde

	Mål, strategi og økonomi	Roller og ansvar	Risiko- og sårbarhets-analyse	Beredskapsplanverk og -organisasjon	Bemanning og kompetanse	Utstyr og materiell
Totalt antall	2	6	9	11	10	9

Kilde: DSB

Tabell 3 viser at mangler ved beredskapsplanverk og -organisasjon i forkant av hendelsen går igjen i alle evalueringene. I ti av de elleve evalueringene går det fram at organisasjonene som er utsatt for hendelsene, ikke hadde tilfredsstillende bemanning, og ansatte/representanter hadde heller ikke nødvendig kompetanse om planverk og organisasjon. Både utstys- og materiellsituasjonen samt risiko- og sårbarhets-analysene var mangelfulle i ni av elleve hendelser. I vel halvparten var roller og ansvar en utfordring.

Tabell 4 Utfordringer og læringspunkter knyttet til valg tatt i selve håndteringen av hendelsene, etter hovedområde

	Varsling og mobilisering	Beredskaps-planverk og organisasjon	Situasjons-forståelse og rapportering	Kommunikasjon med media og befolkning	Håndtering av ram-mede og pårørende	Helse, miljø og sikker-het
Totalt antall	7	9	9	8	7	2

Kilde: DSB

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

6.4.2 Gjennomgang av evalueringer av øvelser fra perioden 2006–2015

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

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

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

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

Justis- og beredskapsdepartementet mener det er innført en ny systematikk, og at arbeidet er mer kunnskapsbasert enn det var tidligere. Tidligere var man ferdig med en øvelse når evalueringsrapporten var ferdig – nå arbeider man mer systematisk med å følge opp læringspunkter. Metodebruken er mer variert, og det er ikke nødvendigvis de som planlegger og gjennomfører øvelsen, som skriver evalueringsrapporten. Departementet bruker også mer av DSBs øvelseskompetanse i sitt øvelsesarbeid. Departementet mener evalueringen av HarbourEx15 er et eksempel på den nye måten å evaluere øvelsene på. Det gjennomføres umiddelbar ledergjennomgang av læringspunkter, det skrives evalueringsrapport, det gjennomføres oppfølgingsmøter og man forsikrer seg om at det blir tatt tak i læringspunktene. Justis- og beredskapsdepartementet er også veldig fornøyd med at det nå er etablert tettere samarbeid med Politidirektoratet og Politihøgskolen om evaluering av øvelser. Departementet opplever også at samarbeidet mellom departementet og DSB er tettere.⁷⁵

DSB opplyser at de arbeider annerledes med oppfølging av evalueringer etter hendelser og øvelser enn for bare noen år tilbake. En viktig endring er den tettere oppfølgingen av evalueringsrapportene, siden læringspunktene nå skal følges opp og det skal lages en tiltaksplan (Way Forward-rapport). DSB uttaler videre at de største utfordringene knyttet til oppfølgingen av øvelser og hendelser gjelder tiltak på tvers av sektorer. Det har vært vanskelig for DSB å stille andre aktører i andre sektorer til ansvar etter øvelsene. DSB mener derfor det er viktig at det utvikles en formell metodikk for dette i tråd med modellen som nå brukes i etterkant av HarbourEx15. I Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn – samfunnssikkerhet* er det foreslått:

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

6.4.4 Oppfølging av øvelsesaktivitet i departementene

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

De fem departementene som er intervjuet, har ulike opplevelser og vurderinger av øvelser i regi av Justis- og beredskapsdepartementet og DSB. Flere er generelt positive og trekker særlig fram arbeidet med HarbourEx15 og IKT16. Det er noe varierende oppfatning av hvor tydelig målene fra øvelsene er kommunisert, og det blir trukket fram et ønske om tidligere involvering. Departementene mener Justis- og beredskapsdepartementet og DSB er blitt flinkere til å følge opp læringspunkter fra øvelsene. Enkelte læringspunkter knyttet til informasjonsdeling og kommunikasjon går igjen. Samtidig peker flere departement på at evalueringene etter større øvelser ikke er konkrete nok i sine konklusjoner og anbefalinger når det gjelder hva som skal forbedres, og hvem som har ansvar for å følge læringspunktene.⁷⁶

75) Intervju med Justis- og beredskapsdepartementet 31. oktober 2016.

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

6.4.5 Nasjonalt øvelses- og evalueringsforum

DSB opprettet i 2013 et nasjonalt øvelses- og evalueringsforum (NØEF) som samler viktige øvelsesaktører innen samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Forumet har som mål å støtte og koordinere arbeidet med øvelses- og evalueringsaktivitet innenfor samfunnssikkerhet og beredskap i Norge. Forumet har 2–3 samlinger årlig og medlemmer fra mellom 30 og 40 beredskapsaktører.⁷⁷ Styringsgruppen består blant annet av deltakere fra Forsvaret, politiet og helse.

Ifølge DSBs årsrapport skal forumet også bidra til at aktørene som jobber med planlegging og gjennomføring av øvelser, har en felles arena for metodediskusjon, og forumet skal også følge opp funn etter øvelser og bidra til at disse blir utbedret av ansvarlig myndighet.⁷⁸

Ifølge DSB har NØEF blitt et hensiktsmessig forum for å ta opp ulike forhold rundt øvelsene, også oppfølging av læringspunkter. DSB har her en mulighet, sammen med virksomhetene som deltar, til å bli enige om hvem som er ansvarlige for å rette opp læringspunktene. Eksempelvis gjøres dette for HarbourEx15. DSB ser det som naturlig at NØEF får en mer formell rolle i oppfølgingen av øvelsene i tiden framover. Justis- og beredskapsdepartementet mener at NØEF er viktig i arbeidet med oppfølging av tidligere øvelser og hendelser.

6.4.6 Gradert kommunikasjon

22. juli-kommisjonen anbefalte etablering av gradert samband og rutiner for rask informasjonsflyt mellom departementene og deres underliggende etater under kriser.⁷⁹ Det ble derfor besluttet å innføre et system for høygradert datakommunikasjon mellom departementene, sentrale beredskapsaktører og fylkesmennene i 2013.⁸⁰

Innføringen av gradert samband i fylkesmannsembetene var planlagt gjennomført i første halvdel av 2014, jf. Prop. 1 S (2013–2014). Drifts- og opplæringsutgifter skal dekkes innenfor tilgjengelige budsjetttrammer.⁸¹

Under kriser og i beredskapsplanlegging vil det være behov for å dele gradert informasjon. Erfaringer fra øvelser og hendelser har vist utfordringer knyttet til mangelen på felles systemer for gradert kommunikasjon.

DSB opplyser at systemer for høygradert (Hemmelig) kommunikasjon nå er tilgjengelig for fylkesmennene. DSB, politiet og Forsvaret har også tilgang til dette. Departementene har tilgang til et Begrenset nett. Utfordringen er å få dette til å fungere i et bredere sivilt-militært samarbeid. DSB mener god kommunikasjon på tvers av virksomheter er utfordrende å få til gjennom ugraderte kommunikasjonsløsninger. Utfordringene er enda større når det gjelder graderte kommunikasjonsløsninger som mange av brukerne ikke bruker regelmessig. DSB peker videre på at særlig Forsvarets operative hovedkvarter har utfordringer med ugradert kommunikasjon. Dette er tema DSB og andre jobber med.

6.5 Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med øvelser og hendelser

I henhold til kgl.res. 15. juni 2012 har Justis- og beredskapsdepartementet et overordnet ansvar for nasjonale øvelser i sivil sektor. Departementet skal planlegge og

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

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

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

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

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

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

6.5.1 Øvingsforum for justissektoren

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

Årsrapporten fra øvingsforumet omhandler de store, nasjonale øvelsene og prioriterte læringspunkter fra sentrale deltakere i justissektoren.⁸⁴ I rapporten er det beskrevet hvilke funn evalueringene har kommet fram til, hovedsakelig for Justis- og beredskapsdepartementet, POD og DSB, og hva som er planen for å følge opp disse. Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at det planlegger å se nærmere på om øvingsforumet fungerer etter hensikten, og om det fortsatt er behov for forumet.

6.5.2 Krisestøtteenheten

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

I regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) møter statsministeren, justisministeren, forsvarsministeren og utenriksministeren. Dette er regjeringens viktigste organ for å diskutere og avklare sikkerhetsspørsmål i Norge. KSE har et mye tettere samarbeid med RSUs⁸⁵ sekretariat ved SMK enn tidligere.

Justis- og beredskapsdepartementet viser for øvrig til at det er lav terskel for å bringe tverrsektorielle saker inn for Kriserådet. For eksempel har Kommunal- og moderniseringsdepartementets oppfølging av DSS og oppetid for departementenes nett vært tatt opp flere ganger. Utfordringer knyttet til nedetid på Nødnett i forbindelse med ekstremværet Tor er også tatt opp i Kriserådet.

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

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

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

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

85) Regjeringens sikkerhetsutvalg, se egen omtale.

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

7 Endringer i etatsstyringen av DSB

Et sentralt funn i Dokument 3:7 (2014–2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap* var at departementet drev med utpreget aktivitetsstyring av DSB. Departementet var i liten grad opptatt av mål- og resultatoppnåelse, og det ble heller ikke stilt tydelige krav til effektiv ressursutnyttelse i DSB. Departementet hadde heller ikke god informasjon om ressursbruken i direktoratet. I tillegg var styringsdialogen mellom direktorat og departement anstrengt. Riksrevisjonen anbefalte at departementet stiller tydelige krav til måloppnåelse og effektiv ressursbruk i tildelingsbrevet.

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

7.1 Justis- og beredskapsdepartementets tiltak for å forbedre etatsstyringen av DSB

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

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

7.2 Justis- og beredskapsdepartementets styring av DSB

Et av funnene fra den forrige undersøkelsen var at Justis- og beredskapsdepartementets etatsstyring av DSB var aktivitetspreget og ikke i tråd med krav om mål- og resultatstyring. Det var også liten oppmerksomhet om effektiv ressursbruk i styringen av DSB.

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

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

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

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

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

Kilde: DSB

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

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

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

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

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

7.3 Styringsdialogen mellom direktoratet og departementet

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

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

Både departementet og DSB mener det er god dialog mellom dem om ulike temaer – for eksempel utfordringer, bruk av ressurser osv. Oppgaver som ikke er nevnt i tildelingsbrevet, avstemmes nå bedre ved at det er bedre avgrensning av slike oppdrag og bedre systematikk i dialogen. DSBs direktør deltar på ukentlige orienteringsmøter med justisministeren. DSBs direktør har deretter en halvtimes møte med ekspedisjons-sjefen for samfunnssikkerhetsavdelingen. I tillegg til dette gjennomføres de vanlige etatsstyringsmøtene.

7.4 Oppmerksomhet om ressursbruk i styringsdialogen

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

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

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

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

8 Endringer i DSBs virksomhetsstyring

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

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

8.1 DSBs tiltak for å forbedre den interne virksomhetsstyringen

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

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

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

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

DSBs avdelingsvise virksomhetsplaner har vært viktige styringsverktøy hvor føringer fra styrende dokumenter er operasjonalisert. Disse er integrert i virksomhetens ledelses- og styringssystem for virksomhetsstyring (LOS).

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

8.2 DSBs ressursbruk og styringsinformasjon

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

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

DSB gjennomførte i 2015 en omdømmeundersøkelse.⁹² Resultatene fra undersøkelsen viser ifølge DSB at sju av ti har et godt helhetsinntrykk av DSB, og at DSB bidrar godt til å nå Justis- og beredskapsdepartementets fire mål. DSB scorer høyt på faglig kvalitet og dyktige medarbeidere, men undersøkelsen peker også på forbedringsområder for ulike tjenesteområder og virkemidler. DSB scorer for eksempel lavest på innovasjon og intern samhandling, og respondenter fra brann- og redningsvesenet og 110-sentraler er mest kritiske i sine tilbakemeldinger til DSB.⁹³

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

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

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

92) DSB (2015) *DSBs omdømme 2015*. Intern rapport, versjon 1, sendt til Riksrevisjonen per e-post 13. oktober 2016.

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

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

9 Vurderinger

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

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

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

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

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

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at DSB har utarbeidet en veileder for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap som klargjør kravgrunnlaget. De tre departementene det er ført tilsyn med etter at veilederen ble utgitt, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Finansdepartementet, opplever at den tydeliggjør krav og forventninger til systematikk i beredskapsarbeidet, men understreker samtidig at de først og fremst forholder seg til kravene i kgl.res. 15. juni 2012. Veilederen har ikke endret vesentlig på hvordan de tre departementene utøver beredskapsarbeidet.

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

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

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

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

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

Det er gjort betydelige endringer i styringen av fylkesmennene på beredskapsområdet. Innføringen av ny modell har ført til at styrings- og rapporteringskrav på beredskapsområdet er betydelig endret og forenklet. Det gis i større grad enn tidligere føringer om hvilke oppgaver som skal prioriteres og antallet rapporteringskrav er redusert. Styringen inneholder imidlertid fortsatt resultatkrav om for eksempel antall tilsyn med kommunal beredskap som skal gjennomføres. Årsrapporteringen fra embetene inneholder i tillegg lite informasjon om hvilke resultater tilsynet gir. DSB har noe informasjon om tilsynets effekt på kommunene fra brukerundersøkelser, innrapporterte tilsyn og en årlig kommuneundersøkelse. Endringene i styringsmodellen ser derfor så langt bidratt til å forenkle styringen, men det gjenstår å sikre at styringen av fylkesmennene innrettes på en slik måte at det framgår av embetenes årsrapportering hvilke resultater og effekter tilsyn og andre aktiviteter bidrar til.

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

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

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

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

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

9.4 Både etats- og virksomhetsstyringen er bedret

Justis- og beredskapsdepartementet skal gjennom etatsstyringen sikre at DSB ivaretar sitt samfunnsoppdrag effektivt og målrettet. DSB skal styre virksomheten med effektiv ressursbruk og slik at fastsatte mål- og resultatkrav nås.

Justis- og beredskapsdepartementet og DSB har iverksatt en rekke tiltak for å styrke etats- og virksomhetsstyringen. Det er hyppigere kontakt mellom departement og direktorat på ulike nivåer og styringsdialogen ser ut til å være forbedret, herunder dialog om tilleggsoppdrag. Det er etablert tydeligere rolle- og ansvarsavklaring mellom departement og direktorat. Statsråden har faste møter med DSBs ledelse, og direktøren i DSB deltar på den ukentlige beredskapsorienteringen i departementet. I tillegg stilles det resultatkrav i lederkontrakten for DSBs direktør.

Tildelingsbrevene til DSB er tydeligere og mer overordnede. Målene er forenklet, antall styringsparametere er redusert, og styringsparameterne legger nå mer vekt på ønskede resultater enn oppgaver. Dette kan på sikt gjøre styringen mer effektiv og mindre ressurskrevende for direktorat og departement å følge opp. DSB er positive til de endringene som er gjort i tildelingsbrevet og i dialogen med departementet, og

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

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

10 Referanseliste

Stortingsdokumenter

Stortingsproposisjoner og stortingsmeldinger

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

Innstillinger til Stortinget

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

Dokumentserien

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

Lover

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

Forskrifter

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

Instrukser

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

Andre regelverk og retningslinjer

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

Dokumentasjon av tilsynene med departementene

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

- DSB (2016) *Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet 2016*, juni 2016.
- DSB (2016) *Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Finansdepartementet*, juni 2016.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2016) *Avslutning av tredje tilsynsrunde - oversendelse av rapport med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Kunnskapsdepartementet*, brev til Kunnskapsdepartementet 20. januar 2016.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2016) *Avslutning av tredje tilsynsrunde med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Samferdselsdepartementet*, brev til Samferdselsdepartementet 25. februar 2016.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2015) *Referat fra avsluttende møte – tredje tilsynsrunde med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Justis- og beredskapsdepartementet*, referat fra avsluttende møte mellom Helse- og omsorgsdepartementet, Statens helsetilsyn og Justis- og beredskapsdepartementet 28. august 2015.
- Statens helsetilsyn (2014) *Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Justis- og beredskapsdepartementet. Inkludert undersøkelser i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Politidirektoratet og to politidistrikter*, april 2014.

Annen dokumentasjon fra Justis- og beredskapsdepartementet

- Justis- og beredskapsdepartementet (2014) *Hovedinstruks for økonomiforvaltningen og virksomhetsstyringen av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap*. Fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet med virkning fra 4. januar 2014.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2015) Årsrapport for planlegging og gjennomføring av øvelser i justissektoren. Utarbeidet av Øvingsforum for justissektoren, 20. april 2015.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2015) *Strategi for samfunnssikkerhet og beredskap 2015–2018*, mai 2015.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2015) *Nasjonal IKT-øvelse 2016 - oppdragsbrev*, brev til DSB 10. november 2015.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2015) *Lederkontrakt - tjenestemenn på åremål*, underskrevet 13. juli 2015. Oversendt Riksrevisjonen i e-post 2. november 2015.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2016) Årsrapport for planlegging og gjennomføring av øvelser i justissektoren, Utarbeidet av Øvingsforum for justissektoren, udatert – mottatt på e-post 13. juni 2016.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2016) *Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (Dok 3:7 (2014-2015)) – oversendelse av dokumenter*, brev til Riksrevisjonen 13. juni 2016.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2016) *Samlet oppfølging av hovedfunn og anbefalinger i Dok 3:7 (2014–2015) – presentert i oppstartsmøtet 8. juni 2016*, notat fra Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen, 13. juni 2016.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2016) *Mandat for DIFIs evaluering av tilsynene med departementene*, notat sendt til Riksrevisjonen i e-post av 29. september 2016.
- Politihøgskolen (2015) *Evaluering øvelse Gemini 2015*. Rapport fra politihøgskolen med fokus på Justis- og beredskapsdepartementets rolle i øvelsen. Sendt fra Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen 14. juni 2016.

Tildelingsbrev

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

Dokumenter fra DSB

- DSB (2008) *Intern økonomiinstruks – Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap*. Fastsatt av DSBs direktør med virkning fra 1. juni 2008.
- DSB (2010) *Sammenstilling 2. tilsynsrunde, resultater fra 2-årlig kartlegging og forslag til innretning av 3. tilsynsrunde*. Brev til Justis- og politidepartementet, 28. september 2010.
- DSB (2015) *Virksomhetsplan ANB 2015*. Virksomhetsplan for avdeling for analyse og nasjonal beredskap, 22. mars 2015.
- DSB (2016) *Virksomhetsplan ANB 2016*. Virksomhetsplan for avdeling for analyse og nasjonal beredskap, 18. februar 2016.
- DSB (2015) *Kunnskapsbilde 2015 – Oversikt over dokumentasjon av tilstands- og utviklingstrekk innen DSBs ansvarsområder*. Intern rapport utgitt av enhet for dokumentasjon, datert 9 mars 2016.
- DSB (2015) *Evalueringsrapport – Beredskapsgjennomgang hos Fylkesmannen i Nord-Trøndelag vår 2015*, intern DSB rapport.
- DSB (2015) *Evalueringsrapport – Beredskapsgjennomgang hos Fylkesmannen i Sør-Trøndelag høst 2015*, intern DSB rapport.
- DSB (2015) *DSBs omdømme 2015*. Intern rapport, versjon 1, oversendt Riksrevisjonen per e-post 13. oktober 2016.
- DSB (2015) *Funn og forbedringer fra evalueringer av uønskede hendelser, Gjennomgang av evalueringer av 11 uønskede hendelser i perioden 2004-2014*. Notat.
- DSB (2016) *Evalueringsrapport – Beredskapsgjennomgang hos Fylkesmannen i Buskerud våren 2016*, intern DSB rapport.
- DSB (2016) *HarbourEx15*, evalueringsrapport, februar 2016.
- DSB (2016) *Informasjon til virksomhetene om gjennomføring av IKT16*, presentasjon mottatt på e-post 8. november 2016.
- DSB (2016) *Skredulykken i Longyearbyen 19. desember 2015*, Rapport fra DSB, september 2016.
- DSB (2016) *DSBs håndtering av koordineringen i flyktningsituasjonen 2015*, intern rapport, versjon 2.0, august 2016, unntatt offentlighet.
- DSB (2016) *Styring og utvikling i DSB - Rapport fra prosjekt for oppfølging etter tilsyn, forvaltningsrevisjon og høring*. Intern rapport, oktober 2016. Oversendt Riksrevisjonen som vedlegg til e-post 16. november 2016.
- DSB (2016) *Gjengangere i øvelser – hvorfor finner vi det samme om igjen og om igjen? – Gjennomgang av 15 evalueringsrapporter etter øvelser i perioden 2006–2015*.
- DSB (2016) *Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt 2015*, intern rapport datert 1. desember 2016.

Årsrapporter

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

Brev og e-post

- DSB (2016) *Styring og utvikling i DSB – Rapport fra prosjekt for oppfølging etter tilsyn, forvaltningsrevisjon og høring*. Intern rapport, oktober 2016. Oversendt Riksrevisjonen som vedlegg til e-post 16. november 2016.
- DSB (2016) *Innspill fra DSB på spørreskjema til fylkesmennene*, e-post til Riksrevisjonen 2. september 2016.
- DSB (2016) *Styrking av beredskap – rapportering per 15. september 2016*, notat fra DSB til Justis- og beredskapsdepartementet, vedlegg til e-post til Riksrevisjonen 28. oktober 2016.
- DSB (2016) *DSBs vurdering av Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev*, brev til Justis- og beredskapsdepartementet, 14. juni 2016.
- Forsvarets høgskole (2016), e-post mottatt 11. november.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2016) *Tilbakemeldingsbrev på årsrapporten for 2015*. Brev til DSB 31. mars 2016.

Møtereferater

- Referater fra etatsstyringsmøter (årsrapportmøter, halvårsrapportmøter og kontaktmøter) mellom DSB og Justis- og beredskapsdepartementet 2015–2016.
- Referater fra styringsdialogmøter mellom DSB og fylkesmennene i Oppland, Telemark, Hordaland, Nordland og Finnmark gjennomført i perioden desember 2015 til mai 2016. Referatene er skrevet av DSB og sendes til Riksrevisjonen rutinemessig.
- DSB (2016) *Referat fra styringsgruppemøte HarbourEx15*, møtereferat fra DSB, 31. august 2016

Verifiserte møtereferater

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

Strategier

- DSB (2016) *DSBs mål og strategier 2013–2017*. Revidert 14. mars 2016.

Veiledninger

- Direktoratet for økonomistyring (2010) *Resultatmåling* – Mål- og resultatstyring i staten. Veileder 12/2010, 2. opplag.
- DSB (2015) *Veileder i departementenes systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid*, januar 2015.
- DSB (2015) *Veiledning for Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt*. Veileder publisert i august 2015.
- DSB (2016) *Veiledning i planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser*. Grunnbok – introduksjon og prinsipper.
- Finansdepartementet (2012) *Veileder i statlig budsjettarbeid*.
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2009) *Finansieringsordning for fylkesmannen – Retningslinjer med utdypende kommentarer*.

Fagrapporter, utredninger og evalueringer

- Erik Furevik (2012) *Sivilbeskyttelsesloven – en praktisk og juridisk veileder*. Universitetsforlaget, Oslo.
- NOU (2012:14) *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*.
- Utlendingsdirektoratet (2016) *Beredskap høsten 2015 – rapport fra egnevalueringen*, intern UDI-rapport fra april 2016.

Internettkilder

- <http://www.dsb.no>
- Pressemelding nr. 130 – 2016 fra justisministeren, publisert 29.11.2016, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/tidenes-storste-ikt-ovelse/id2521945/>



Riksrevisjonen
Storgata 16
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

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

www.riksrevisjonen.no

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

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 200



Trykk: Flisa Trykkeri AS 2017