

TEMA

Veiledning for Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt

 **dsb** Direktoratet for
samfunnssikkerhet
og beredskap



Utgitt av: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) 2015

Omslagsfoto: Colourbox

ISBN: 978-82-7768-357-7

Grafisk produksjon: Erik Tanche Nilssen AS, Skien



Veiledning for Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt

	Forord	3
01	Innledning	4
	Fylkesmannens tilsynsrolle	6
02	Faser i tilsynet	7
	Fase I - Planlegging av tilsyn.....	8
	Fase II - Gjennomføring av tilsynsbesøket.....	10
	Fase III - Rapportering etter tilsynet.....	12
	Fase IV - Fylkesmannens oppfølging av tilsynet.....	13
	Vedlegg	14
	Faser i tilsynet med kommunal beredskapsplikt.....	15
	Kilder	16

FORORD

Tilsyn er et sentralt virkemiddel for å ivareta viktige samfunnshensyn. Tilsyn er ikke et mål i seg selv, men må sees i sammenheng med andre virkemidler, som dialog og veiledning, utvikling av arenaer for læring og kunnskapsformidling, gjennomføring av øvelser mv. Rollene må holdes adskilt slik at selve tilsynet ikke blir en uforpliktende utveksling av informasjon uten tydelige konsekvenser eller oppfølging. Forhold som kan få alvorlige følger for samfunnssikkerheten må påpekes og rettes opp.

Lover og forskrifter stiller ikke alltid klare og entydige krav til hva som skal gjøres eller oppnås. Dagens formåls- og funksjonsbaserte regler legger opp til at kommunene skal ha en viss handlefrihet, og baserer seg på at de ofte selv er de mest kompetente til å finne egnede løsninger innenfor lovverkets rammer. På denne måten understrekes også kommunens eget ansvar for å ivareta lovgivningens formål på best mulig måte. Dette følges opp ved at statlige tilsyn er systemorienterte og i større grad tar utgangspunkt i kommunens interne styring og forbedringsarbeid.

På grunn av kommunenes særlige status som demokratiske organer med rett til selvstyre og forvaltning av egne ressurser, er det lagt spesielle føringer for statens styringspraksis. Dette kommer særlig til uttrykk gjennom kommuneloven kap. 10a og forarbeidene til denne. Loven innebærer blant annet at Fylkesmannen skal samordne tilsynsvirksomhet og reaksjoner rettet mot kommunene.

Kommunene er underlagt reguleringer og tilsyn innenfor nær sagt alle ansvarsområder. Statlige myndigheter har tilsyn med og oppfølging av kommunene. For å understreke kommunenes spesielle rolle er det innført et skille mellom det som kalles aktørplikter og kommuneplikter. Førstnevnte er plikter som gjelder alle virksomheter underlagt en lovgivning, og der kommunene ikke har noen særstilling, for eksempel i rollen som arbeidsgiver underlagt arbeidsmiljølovgivningen.

Kommuneplikter viser til regelverk som bare gjelder kommunene, hvor lovmessig utførelse av disse er en del av det samlede offentlige ansvaret. At oppgavene er lagt til kommunene, er uttrykk for den arbeidsdelingen mellom forvaltningsnivåene som til en hver tid anses som mest formålstjenlig. Kommunenes oppgaver og plikter innen samfunnssikkerhet og beredskap tilhører denne kategorien.

Tilsynet skal som andre styringsformer balansere mellom hensynet til nasjonale mål og lokal handlefrihet. Samtidig er samfunnssikkerhet nevnt som ett av flere hensyn som begrunner sterkere styring. Tilsynet med lovpålagte krav er et tydelig uttrykk for Fylkesmannens styringsrolle i arbeidet med å styrke samfunnssikkerhet og beredskap. Dette tilsynet må innrettes og gjennomføres slik at det offentlige ansvaret overfor befolkningen ivaretas på en forsvarlig måte, der alle aktører bidrar til helheten. Tilsynet må være basert på åpenhet og dialog som sikrer at erfaring, kunnskap og ressurser utnyttes på en måte som fremmer gode løsninger, læring og kontinuerlig forbedring. Kommunen får innsikt i svake sider og forbedringsområder. Fylkesmannen får kunnskap om status og utfordringer og har også en viktig rolle i å samle og formidle kunnskap på en måte som kan komme alle kommunene til gode.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Februar 2015



Jon Lea,
direktør

KAPITTEL

01

Innledning

INNLEDNING

Kommunene har et særlig viktig oppdrag i å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet gjennom å redusere risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og materielle verdier. Beredskapsplikten krever at kommunen arbeider systematisk og helhetlig på tvers av sektorene for å ivareta et slikt ansvar. Tilsynet er derfor viktig for å sikre at kommunene gjennomfører dette.

Fylkesmannen har gjennom lov 25. juni 2010 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelses tiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) og forskrift 22. august 2011 om kommunal beredskapsplikt (beredskapspliktforskriften) fått i oppdrag å gjennomføre tilsyn med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunene. Fylkesmannens tilsyn skal følge bestemmelsene om statlige tilsyn med kommunene iht. lov 25. september 1992 om kommuner fylkeskommuner (kommuneloven), og er å regne som kontroll med kommunens oppfølging av bestemmelsene i kommunal beredskapsplikt.

Statlige tilsyn med kommunene skal være oversiktlige, enhetlige og forutsigbare. På bakgrunn av dette er systemrevisjon valgt som den førende tilsynsmetoden for statlige tilsyn med kommunene. Denne veiledningen er utarbeidet til å følge samme metode og er førende for Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt.

Denne veiledningen tar utgangspunkt i systemrevisjon som metode og er utviklet på bakgrunn av tidligere tilsynsveiledning for tilsyn innen samfunnssikkerhet og beredskap, styrende dokumenter for HMS-etatene og Helsetilsynets prosedyre for systemrevisjon. Hensikten er å bidra til felles forståelse av hvordan tilsyn, planlegges, gjennomføres, rapporteres og følges opp. Dette skal bidra til å sikre forutsigbarhet og enhetlighet for kommunene.

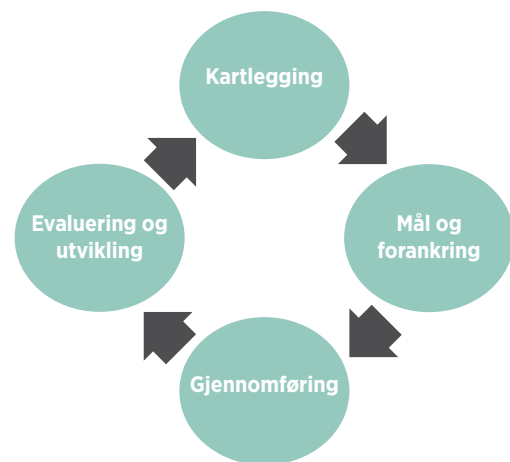
Veiledningen følger bestemmelsene om tilsyn i beredskapsplikten, og er tilpasset tilsynene til kommunelovens bestemmelser om statlige tilsyn. Hensikten er å legge til rette for effektive og målrettede tilsyn, samtidig som den gir fylkesmennene et felles rammeverk for gjennomføring av tilsyn med kommunens oppfølging av beredskapsplikten. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) ønsker at Fylkesmannen utvikler en enhetlig og sterk tilsynsrolle.

I teksten er det lenket til anbefalte maler som Fylkesmannen kan benytte i planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn.

Hva er tilsyn med den kommunale beredskapsplikten?

Systemrevisjon som metode bygger på den grunnleggende forutsetningen at kommunen selv tar ansvaret for å oppfylle kravene i beredskapsplikten, og skal dokumentere hvordan dette følges opp. I tilsynet skal Fylkesmannen fokusere på om kommunens oppfølging av beredskapsplikten er forsvarlig og tilstrekkelig for å ivareta kravene til et systematisk og helhetlig samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Tilsynet skal planlegges og gjennomføres på en slik måte at det bidrar til læring og utvikling i kommunen.

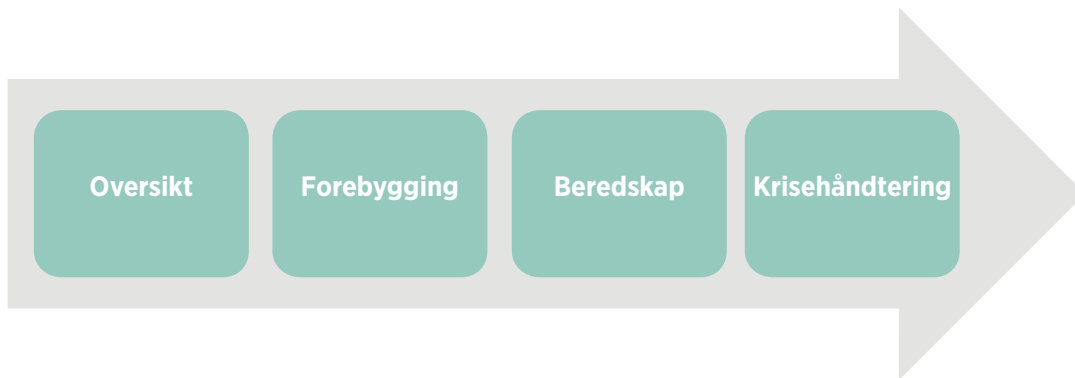
Systematisk samfunnssikkerhet innebærer at kommunene skaffer seg oversikt over egen risiko og sårbarhet, og lager seg forpliktende mål og tiltak for samfunnssikkerhetsarbeidet. Ved gjennomføring av forebyggende tiltak og beredskapstiltak reduseres risiko og sårbarhet. Det systematiske arbeidet skal dokumenteres og forutsetter evaluering og kontinuerlig utvikling. Det systematiske samfunnssikkerhetsarbeidet skal sees i sammenheng med kommunens system for egenkontroll (forvaltningsrevisjon).



FIGUR 1. Systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.

INNLEDNING

Det helhetlige samfunnsikkerhetsarbeidet retter seg inn både mot forebygging, beredskap og håndtering av uønskede hendelser (se fig. 2).



FIGUR 2. Helhetlig samfunnsikkerhet- og beredskapsarbeid.

På bakgrunn av kommunens oversikt over risiko og sårbarhet, skal det legges til rette for et helhetlig samfunnsikkerhetsarbeid. Der må kommunene vurdere hvilke uønskede hendelser de skal unngå og/eller redusere konsekvensene av. Kommunene må videre forberede seg på hvordan uønskede hendelser skal håndteres.

FYLKESMANNENS TILSYNSROLLE

Fylkesmannens tilsyn er hjemlet i sivilbeskyttelsesloven § 29 og beredskapspliktforskriften § 10. Dette er særlovsbestemmelser som gjør at kommunelovens bestemmelser om statlige tilsyn i kap. 10 A kommer til anvendelse.

En forutsetning for å kunne ivareta tilsynsrollen og den myndighetsutøvelsen det innebærer, er tillit og troverdighet i forhold til kommunene. Avgjørende for legitimitet og tillit er faglige gode vurderinger. Dette forutsetter høy faglig kompetanse om kommunal beredskapsplikt. I tillegg kreves rollebevissthet og tilsynsfaglig kompetanse. Tilsynet må utføres i tråd med god forvaltningsskikk.

I kommuneloven er det et viktig prinsipp å skille mellom veiledningsrollen og tilsynsrollen. Det betyr at det skal være tydelig for kommunen når Fylkesmannen veileder, og når det føres tilsyn.

Det er Fylkesmannen som velger ut kommuner det skal føres tilsyn med. I embetsoppdraget vil det bli gitt ytterligere føringer og resultatkrav for gjennomføring av tilsyn.

Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt bør legge til rette for samordning med andre tilsyn internt ved embetet, eller samordning med andre aktuelle beredskapsaktører når tema for tilsyn gjør dette aktuelt. Fylkesmannen må også vurdere om flere tilsyn kan gjennomføres samtidig i kommunen.

Fylkesmannen bør utarbeide en plan for gjennomføring av tilsyn med beredskapsplikten som går over flere år, og som formidles i embetets felles tilsynskalender. Planen bør være dynamisk og må kunne tilpasses endrede forhold. Planen bør utarbeides slik at den gir oversikt over planlagte tilsyn, tilsyn under gjennomføring og status for oppfølging av tilsyn. Fylkesmannen bør årlig orientere kommunene om planlagte tilsyn, og når de er forventet.

KAPITTEL

02

Faser i tilsynet

FASE I – PLANLEGGING AV TILSYN

I oppstarten av tilsynet, kan det være nødvendig med en avklaring av innretningen av tilsynet. Det er blant annet viktig å ta hensyn til kommunens størrelse og kompleksitet. Dette kan ha betydning for avgrensning av tema og omfang av tilsynet, hvilken dokumentasjon som etterspørres og varighet av tilsynsbesøket.

Tilsynsgruppen

For hvert tilsyn skal det etableres en tilsynsgruppe på minst to personer og utpekes en ansvarlig tilsynsleder. Tilsynslederen er ansvarlig for planlegging, gjennomføring og rapportering av tilsynet.

Tilsynet skal være en lovlighetskontroll. Tilsynsgruppen skal ha inngående kjennskap til bestemmelsene i beredskapsplikten, helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunen, systemrevisjon og kommunelovens bestemmelser om tilsyn.

I planleggingen av tilsynet må følgende avklares:

- Hva er målet med tilsynet?
- Hvilke tema og organisasjonsnivå skal tilsynet omfatte?
- Samordning med andre tilsyn?
- Avgrensning av tilsynet
- Antatt varighet

Varsel om tilsyn

I rimelig tid før selve tilsynsbesøket (to måneder) sender Fylkesmannen et varsel om tilsyn til kommunen.

Varslet må inneholde:

- Forslag til tidspunkt for tilsynsbesøket.
- Bestemmelser som ligger til grunn.
- Mål, tema og omfang.
- Foreløpig program for tilsynsbesøket.
- Aktuelle personer som bør være tilstede.
- Oversikt over aktuell dokumentasjon med frist for oversendelse.

Lenke: [Mal for varsel om tilsyn](#)

I brevet gir Fylkesmannen generell informasjon om tilsynet, ber om å få oppnevnt en særlig kontaktperson, ev. kan Fylkesmannen benytte seg av kommunens beredskapskoordinator/-ansvarlig. Fylkesmannen gir kommunen en hensiktsmessig frist for oversendelse av dokumentasjon. Om det foreslåtte tidspunktet ikke passer, foreslår kommunen ny dato for tilsynsbesøket.

Fylkesmannen ber om aktuell dokumentasjon på bakgrunn av behov og tema for tilsynet.

Dette kan for eksempel være:

- kommunens helhetlige ROS
- dokumentasjon på forankring i kommunestyret, for eksempel referater
- dokumentasjon på invitasjon til deltakelse i arbeidet med ROS-analysen, for eksempel kopi av brev
- dokumentasjon av kommunens oppfølging av tiltak på bakgrunn av helhetlig ROS.
- dokumentasjon på kommunens oppfordring til å iverksette forebyggende og skadebegrensende tiltak
- langsiktige mål, strategier og prioriteringer av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet
- plan for oppfølging av samfunnssikkerhet og beredskap
- kommunens overordnede beredskapsplan og øvrige krise- og beredskapsplaner i kommunen, herunder andre relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner
- plan for opplæring i kommunens krisehåndtering
- evalueringsrapporter fra gjennomførte øvelser
- evalueringsrapporter fra uønskede hendelser i kommunen
- kommunens planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel med handlingsdel
- organisasjonsoversikt
- rapporter fra kommunens egenkontroll, for eksempel forvaltningsrevisjonsrapport av oppfølging av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder beredskapsplikten.
- rapporter fra andre relevante statlige tilsyn (Mattilsynet, DSB mv.)

Dokumentgjennomgang

Utgangspunktet for planleggingen av tilsynet er krav i beredskapsplikten, og den dokumentasjonen kommunen har utarbeidet for å vise hvordan beredskapsplikten følges opp. Dokumentgjennomgang med utarbeidelse av program for tilsynsbesøket, sjekklister og intervjuguide er en viktig del av tilsynet.

Sjekkliste er temaer, funn fra dokumentasjonsgjennomgangen til henvisning til lov/forskrift.

Intervjuguide er spørsmål til intervjuene på bakgrunn av sjekklisten. Ofte kan det være hensiktsmessig å se disse i sammenheng.

Praktisk hjelp i dokumentgjennomgangen:

- a) Skaff oversikt over bestemmelsene i beredskapsplikten på bakgrunn av tema og omfang.
- b) Skaff oversikt og systematiser dokumentene.
- c) Vurder hvilke dokumenter som er mest relevante for å belyse aktuelle tilsynstema.
- d) Er dokumentene entydige i sitt innhold?
- e) Er det dokumentasjon som mangler?
- f) Hvilke supplerende dokumentasjon er nødvendig å innhente, gjennom intervjuer og ev. verifikasjon for å vurdere om oppfølging av beredskapsplikten er tilstrekkelig for å ivareta kravene til et systematiske og helhetlige samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.

Allerede i dokumentgjennomgangen kan tilsynsgruppen gjøre funn som må følges opp og verifiseres under tilsynsbesøket. Slike funn bør merkes i sjekklisten og følges særlig opp med spørsmål i intervjuguiden.

Sjekkliste og intervjuguide

Ved utarbeidelse av sjekkliste er det viktig å se hvordan kommunen organiserer og dokumenterer det systematiske og helhetlige samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, og hvordan kravene i beredskapsplikten følges opp.

Som en del av sjekklisten, forberedes en intervjuguide. Det er viktig at intervjuobjektene spørres om årsaker, hvis dokumentgjennomgangen avdekker manglende oppfølging.

Det er viktig å legge til rette for god læring under tilsynene. Spørsmålene bør ha en form som kan bidra til videreutvikling av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen. Intervjuene kan gi svært god informasjon om kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. De bør planlegges slik at de samtidig legger til rette for å bekrefte/avkrefte funn i dokumentgjennomgangen. Det er viktig å legge til rette for åpne spørsmål og oppfølging av eventuelle uklarheter som kommer frem under intervjuene. Intervjuguiden bør innlede med generelle spørsmål knyttet til kommunens oppfølging av beredskapsplikten, og øke detaljeringsgraden etter hvert.

Tilsynsgruppen utpeker intervjuobjektene. Hovedprinsippet er å velge intervjuobjekter fra forskjellige posisjoner og fagområder innen kommunen. Intervjuene skal i utgangspunktet være individuelle. Dersom tilsynsgruppen allikevel ønsker å intervju flere samtidig, bør det legges vekt på god dynamikk og samhandling blant intervjuobjektene, for best mulig informasjonsinnhenting. På ledernivå bør det ikke gjennomføres intervjuer med flere samtidig.

Ved intervjuene bør man være to, en som spør og en som noterer. De som intervjuer bør lage korte oppsummeringer etter hvert intervju. Gjerne etter samme temaoppsett som sjekklisten. Dette er nyttig dokumentasjon for oppsummeringen til sluttmøtet og til rapportskrivningen.

Verifikasjon

Verifikasjon er en metode for å undersøke om krav til tilsynets tema og omfang er oppfylt. Dokumentgjennomgang og intervjuer vil som oftest gi tilstrekkelig informasjon om kommunens etterlevelse av beredskapsplikten, slik at verifikasjoner ikke er nødvendig.

Hvis tilsynsgruppen allikevel mener dette er en nødvendig metode, bør den være en del av tilsynsbesøket. En verifikasjon kan for eksempel gjennomføres som en kort samtale med tilfeldige utvalgte personer som er satt opp i kommunens kriseorganisasjon med spørsmål om de er kjent med at de er oppført på varslingslisten, kjenner sin rolle i krisehåndteringen og har fått opplæring i denne rollen etc.

En verifikasjon kan også være å innhente informasjon fra andre samfunnsikkerhetsaktører som er involvert i kommunenes oppfølging av beredskapsplikten. En slik verifikasjon må det orienteres om på åpningsmøtet.

Program for tilsynsbesøket

Programmet gir oversikt over møter, intervjuer og verifikasjoner som kan bekrefte funn fra dokumentasjonsgjennomgangen og fylle ut bildet av kommunens arbeid ytterligere. Programmet bør fortrinnsvis legges til rette for å gjennomføre tilsynsbesøket i løpet av en arbeidsdag.

Tilsynsgruppen lager et endelig program med oversikt over tidspunkt:

- åpningsmøte
- intervjuer og hvem som skal intervjues
- ev. verifikasjoner,
- oppsummering i tilsynsgruppen
- sluttmøtet

Programmet bør utarbeides med en viss fleksibilitet slik at opplysninger som fremkommer under intervjuene, kan følges opp.

Kommunens deltakelse er avhengig av tema for tilsyn og kommunens organisering. Rådmann/administrasjonssjef, ordfører, beredskapsansvarlig, planansvarlig, kommunikasjonsansvarlig, helse- og sosialsjef og brannsjef kan være aktuelle. Endelig program sendes kommunen minimum to uker før tilsynsbesøket

Lenke: [Mal for oversendelse av program for tilsynsbesøket](#)

Forberedende møte

Tilsynsgruppen må vurdere om det er nødvendig å gjennomføre et forberedende møte med kommunen før selve tilsynsbesøket. Dette kan være en fin arena for å avstemme forventninger og forståelse av hva tilsynet med beredskapsplikten skal være. Samtidig er dette en utfordring for embeter med mange kommuner og store avstander, slik at nødvendige avklaringer lettere gjøres på andre måter.

I tilfeller der dialogen med kommunen og gjennomgang av dokumentasjonen ikke gir tilstrekkelig oversikt, kan det allikevel være hensiktsmessig å holde et forberedende møte.

Hensikten er å skaffe klarhet i kommunens arbeid, skaffe til veie ytterligere dokumentasjon og velge ut hvem som skal intervjues og om hva.

På et formøte må rådmann/administrasjonssjef og kommunens beredskapsansvarlig delta, og det bør ikke vare mer enn et par timer.

FASE II – GJENNOMFØRING AV TILSYNSBESØKET

Åpningsmøte

Til åpningsmøtet inviteres kommunens ledelse, og alle som skal delta ved tilsynet. Denne deltakelsen er viktig for at helhet, sammenheng og hensikt med tilsynet skal bli tydelig. Møtet arrangeres i kommunen med tilsynsleder som møteleder.

Praktisk hjelp til åpningsmøtet

- a) Presentasjon av deltakerne og deres rolle.
- b) Bakgrunn og mål for tilsynet, tema, omfang og bestemmelsene til beredskapsplikten.
- c) Kort om hvordan intervjuene skal gjennomføres.
- d) Kort om sluttmøte og tilsynsgruppens presentasjon av funn og de faktiske forholdene tilsynet har avdekket og som ligger til grunn for tilsynsgruppens funn.
- e) Gjennomgang av ev. justeringer i programmet.

Intervjuer

Målet med intervjuene er å få et mest mulig riktig bilde av kommunens oppfølging av samfunnsikkerhet og beredskap etter bestemmelsene om beredskapsplikt. Faktabeskrivelsen skal være presis, etterprøvbart, dokumenterbar og relevant med hensyn til valg av tema og andre avgrensninger i tilsynet. Informasjonen som kommer frem vil være av ulik kvalitet, og tilsynsgruppen må hele tiden vurdere om kvaliteten er tilstrekkelig for å bruke dette som funn i tilsynet.

Intervjuene må gjennomføres på en slik måte at de sikrer åpenhet, mest mulig pålitelig informasjon og unngår at ukjente bindinger og relasjoner påvirker informasjonsinnhenting. Det den enkelte «vet» og

«gjør» legges sammen med tilsvarende informasjon fra andre intervjuobjekter og kilder til et mest mulig samlet og helhetlig bilde.

Praktisk hjelp til intervjuene

- a) Start med å presentere de som er tilstede.
- b) Forklar hensikten med intervjuet, angi oversikt over problemstillingene og tidsrammen.
- c) Legg til rette for en god og avslappet atmosfære, slik at intervjuobjektet føler at informasjonen blir trygt mottatt. Informer om at tilsynet tilstreber konfidensialitet, og at tilsynsgruppens vurderinger vil bygge på flere kilder og ikke enkeltutsagn.
- d) Innled intervjuet med å invitere den som intervjues til å fortelle om seg selv, arbeidsoppgaver og eget syn på samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen.
- e) Følg oppsatt plan og forberedt intervjuguide
- f) Unngå lange spørsmål og flere spørsmål i ett. Unngå ledende spørsmål, og spørsmål som begrenser svaralternativene. En kombinasjon av entydige og åpne spørsmål gir best informasjon. Lytt og følg opp svarene med utdypende spørsmål til forholdene er avklart så langt som mulig.
- g) Ikke gi uttrykk for din mening eller forventninger til svaret – verken direkte eller med kroppsspråk
- h) Dersom intervjuobjektet ikke kan svare på spørsmålet, kan det være hensiktsmessig å spørre om det er andre som kan svare, eller om det kan avklares på en annen måte.
- i) Oppsummer flere ganger underveis i intervjuet, og kontroller at den informasjonen som er mottatt er riktig oppfattet.
- j) Avslutt intervjuet med å spørre om den intervjuede har noe han/hun ønsker å legge til før, eller om det var forventede spørsmål som ikke ble stilt.
- k) Orienter om videre prosess og takk for hjelpen og samarbeidet

Utarbeide tilsynsfunn

Etter informasjonsinnhenting, skal tilsynsgruppen formulere sine funn. Funnene må vurderes opp mot

bestemmelsene i beredskapsplikten, og det som er mål, tema og omfang for tilsynet.

Eventuelle avvik og merknader utformes på bakgrunn av funnene som fremkommer i løpet av tilsynet. I beskrivelsene av funnene er det viktig å legge til rette for at tilsynet skal bidra til utvikling og læring.

Oversikt over mulig hjemling av avvik i lov og forskrift <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/risiko-sarbarhet-og-beredskap/skjema-og-vedlegg/hjemling-skjema.xlsx>

Denne oversikten er ikke kravene i kommunal beredskapsplikt, men aktuelle hjemlinger av avvik i lov og forskrift.

Avvik er manglende etterlevelse av krav fastsatt i bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt i sivilbeskyttelsesloven og i forskrift til kommunal beredskapsplikt. Til sluttmøtet skal det gis korrekt henvisning. Kommunen har plikt til å rette avviket.

Der det er gjort avvik er det viktig at dette påpekes for å sikre kommunens etterlevelse og eventuelt videre veiledning og oppfølging fra Fylkesmannen. Et avvik kan begrunnes i manglende etterlevelse på flere deler i bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt. I avviket synliggjøres dette med forankring i lov og konkretisering i forskrift på aktuelle bestemmelser. Alle avvik skal hjemles både i lovens §§ 14 eller 15, og med nærmere konkretisering gjennom hjemling i aktuell(e) paragraf(er) i forskriften.

Merknad er et funn som Fylkesmannen mener det er grunn til å påpeke for å sikre forbedring i kommunens etterlevelse av kommunal beredskapsplikt, men som ikke omfattes av definisjonen for avvik.

Hvis tilsynsgruppen gjør funn utenom kommunal beredskapsplikt, men som kan ha betydning for kommunens samordnede ansvar for samfunnsikkerhet og beredskap, kan dette omtales som «andre forhold».

Sluttmøte

Tilsynsbesøket avsluttes med et sluttmøte.

Hensikten er å presentere tilsynsfunnene, avvik og merknader på en slik måte at de blir forstått og

akseptert i kommunen. Deltakerne bør være de samme som deltok på åpningsmøtet. Møtet ledes av tilsynslederen.

Det er et mål å komme frem til enighet om de faktiske forholdene som ligger til grunn for tilsynsgruppens vurdering, slik at tilsynet kan bidra til forbedring av kommunes arbeid. Hvis kommunen fremlegger informasjon som trekker tilsynsfunnene i tvil, må det vurderes om det skal gjennomføres ytterligere informasjonsinnhenting for å avklare de faktiske forhold, eller om informasjonen er tilstrekkelig for at avvik/merknad skal utgå. Det er tilsynsleder som trekker de endelige konklusjonene.

Praktisk hjelp til sluttmøtet

- a) oppsummere hensikten med tilsynet
- b) tilbakeblikk på aktivitetene under tilsynsbesøket
- c) fremheve positive inntrykk fra kommunens arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap
- d) presentasjon av funn (avvik og merknader) som tilsynet har avdekket
- e) orientering om videre saksgang i forbindelse med tilsynet

Tilsynsleder orienterer om videre saksgang i forbindelse med tilsynet. Dette omfatter blant annet utforming og utsendelse av utkast til rapport for kommentar, endelig rapport, og kommunens oppfølgingsplan ved avvik. Tilsynsgruppen bør orientere om at endelig tilsynsrapport legges på Fylkesmannens hjemmeside.

Videre bør det orienteres om Fylkesmannens mulighet til å understøtte kommunens oppfølging av tilsynet, og anledningen til å gi pålegg til kommunen hvis avvik ikke følges opp.

FASE III – RAPPORTERING ETTER TILSYNET

Etter tilsynsbesøket utarbeider tilsynsgruppen en foreløpig rapport som spesifiserer tilsynets resultater.

Avvik og merknader som ikke ble presentert på sluttmøtet skal ikke tas med i rapporten. Den foreløpige rapporten skal oversendes kommunen så snart som mulig etter tilsynsbesøket, og ikke senere enn tre uker. Tilsynet skal rapporteres i en fastsatt mal som inneholder:

- beskrivelse av bakgrunn og tema for tilsynet
- hovedinntrykk av samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen
- resultater fra tilsynet – beskrivelse av avvik og merknader med aktuelle referanser
- oppfølging av tilsynet
- oversikt over dokumentasjon som lå til grunn for tilsynet
- oversikt over deltakere

Lenke: [Mal for tilsynsrapport](#)

Rapporten skal gjøre rede for krav og forventninger til samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen og bidra til å utvikle arbeidet.

Utgangspunktet er at all rapportering mellom Fylkesmannen og kommunen er offentlig. Vi kan imidlertid ikke utelukke at det kan være behov for å skjerm informasjon som kommer frem i tilsynet. Dette skal da begrunnes med henvisning til bestemmelser i lov 19. mai 2006 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).

Lenke: [Mal for oversendelse av foreløpig tilsynsrapport](#)

Kommunen skal gis anledning til å gi tilbakemelding på tilsynsrapporten. Tilbakemeldinger på faktiske forhold kan følges opp i endelig rapport. Kommunen har ikke anledning til å bestride avvik/merknader. Kommentarene skal være Fylkesmannen i hende senest tre uker etter dato for oversendelse av foreløpig tilsynsrapport.

Avslutning av tilsynet

Når Fylkesmannen har fått kommentarene fra kommunen på foreløpig tilsynsrapport, ferdigstilles endelig rapport og tilsynet avsluttes. Rapporten godkjennes i tråd med delegasjonsreglementet ved det enkelte embetet. Rapporten distribueres til kommunen og legges ut på Fylkesmannens nettside. Funn fra tilsynet registreres i DSBs innmeldingsløsning og endelig rapport legges ved.

I oversendelse av endelig rapport ber Fylkesmannen om en plan for hvordan kommunen vil følge opp ev. påviste avvik med en rimelig frist. En plan for oppfølging sendes Fylkesmannen innen seks uker etter dato for oversendelse av endelig tilsynsrapport. Hva som er å regne som en rimelig frist til å lukke avviket, må sees i sammenheng med avvikets art og omfang.

Fylkesmannen skal vurdere om kommunens plan for oppfølging er tilfredsstillende.

Lenke: [Mal for oversendelse av endelig tilsynsrapport](#)

Fylkesmannen tar kontakt med kommunen for å tilby veiledning i kommunens oppfølging av tilsynet. Fylkesmannen bør være varsom med å foreslå konkrete løsninger, og avgrense veiledningen til å gjelde metode og forståelse av lov og forskrift.

I dette arbeidet kan det være behov for å veilede i utviklingen av samfunnsikkerhetsarbeidet for øvrig. Der Fylkesmannen gjennom tilsynene opplever at flere kommuner har de samme utfordringene, kan Fylkesmannen vurdere felles tilnærming.

Kommunen orienterer Fylkesmannen når avvik er lukket iht. oppfølgingsplanen. Tilsynsgruppen bør evaluere planleggingen, gjennomføringen av tilsynsbesøket, rapporteringen og oppfølgingen når et tilsyn er avsluttet.

FASE IV – FYLKESMANNENS OPPFØLGING AV TILSYNET

Pålegg

Når kommunen ikke har utarbeidet plan for å følge opp påviste avvik, eller rettet avviket/avvikene innen fristen, kan Fylkesmannen iht. kommuneloven § 60 d gi pålegg til kommunen om å rette forhold som er i strid med beredskapsplikten.

Et slikt pålegg er å regne som et vedtak og skal følges opp etter bestemmelsene i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). Et pålegg skal først varsles, før det gis endelig vedtak om pålegg. I varsel om pålegg skal kommunen opplyses om klageadgang, klagefrist og klageinstans.

Lenke: [Mal for forhåndsvarsel om pålegg](#)

Lenke: [Mal for vedtak om pålegg](#)

Hvis kommunen velger å påklage vedtaket, er vanlig prosedyre at kommunen innen tre uker sender sin klage til Fylkesmannen. Fylkesmannen legger ved sine uttalelser og sender klagen til DSB som er klageinstans iht. sivilbeskyttelsesloven § 38 så snart som mulig. DSB treffer vedtak i saken.

Vedlegg

FASER I TILSYNET MED KOMMUNAL BEREDSKAPSPLIKT

Fase I – Planlegging av tilsynet

- Etablere tilsynsgruppe og utpeke tilsynsleder.
- Samordne tilsynet.
- Bestemme aktuelle tema og problemstillinger på bakgrunn av kommunal beredskapsplikt, kjennskap til kommunen og siste gjennomførte tilsyn.
- Avgrense tilsynet – tema og organisasjon.
- Varsel om tilsyn
 - Innhente dokumenter.
 - Overordnede rammer for tilsynsbesøket.
 - Etablere dialog med kommunen.

På bakgrunn av tema og omfang av tilsynet tas det utgangspunkt i lov og forskrift, og den dokumentasjonen kommunen har utarbeidet til grunnlag for dokumentasjonsgjennomgangen. Verktøy til tilsynsbesøket: program, sjekkliste/intervjuguide og plan for ev. verifikasjon utvikles på bakgrunn av dokumentasjonsgjennomgangen.

- Oversende endelig program for tilsynsbesøket til kommunen.
- Fordele oppgavene i tilsynsgruppen.
- Forberede åpningsmøte.
- Forberede sluttmøte.

Fase II – Gjennomføring av tilsynet

- Gjennomføre åpningsmøtet.
- Samle informasjon gjennom intervjuer for å bekrefte/bedømme informasjonen som er samlet gjennom dokumentgjennomgangen og gjennomføre ev. verifikasjoner.
- Tilsynsgruppen vurderer informasjonen opp mot tilsynets tema, problemstillinger, bestemmelsene i beredskapsplikten og konstaterer tilsynsfunn (avvik og merknader).
- Der det er gjort avvik er det viktig at dette påpekes for å sikre kommunens etterlevelse og eventuelt videre veiledning og oppfølging fra Fylkesmann.
- Gjennomføre sluttmøte.

Fase III – Rapportering etter tilsynsbesøket

- Utarbeide foreløpig rapport til kommunen.
- Kommunen sender sine kommentarer til rapporten.
- Endelig rapport ferdigstilles, godkjennes og distribueres og tilsynet avsluttes.

Fase IV – Fylkesmannens oppfølging av tilsynsbesøket

- Kommunen utarbeider oppfølgingsplan for å lukke avvik.
- Fylkesmannen vurderer om kommunens oppfølgingsplan er tilfredsstillende for å følge krav i lov og forskrift og etablerer dialog med kommunen.
- Dersom kommunen ikke har rettet avvik innen fristen, skal Fylkesmannen gi pålegg om å rette forholdet/forholdene.

KILDER

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

NOU 2004:17 Statlige tilsyn med kommunesektoren

Ot. prp. nr. 97 (2005–2006) om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner mm. (statlige tilsyn med kommunesektorer)

Meld. St. 7 (2009–2010) Gjennomgang av særlovshjemler for statlige tilsyn i kommunene

Meld. St. 12 (2011–2012) Stat og kommune – styring og samspill

Lov 25. september 1992 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Forskrift 15. juni 2004 om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner

Rundskriv H-03/07 Nytt kapittel 10 A i kommuneloven – statlige tilsyn med kommunesektoren

Kgl.res. 23. februar 2007 om endring av delegering av myndighet etter lov av 25. september 1992 om kommuner og fylkeskommuner

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

Forskrift 22. august 2011 om kommunal beredskapsplikt

Ot.prp. nr. 61 (2008–2009) Om endringer i lov av 17. juli 1953 nr. 9 om sivilforsvaret mv. (innføring av kommunal beredskapsplikt)

«Prop. 91 L (2009–2010) Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)»

Instruks 18. april 2008 for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard

Lov 19. mai 2006 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Prosedyre for tilsyn utført som systemrevisjon, Helsetilsynet 2012

«Tilsynsmyndighetenes retningslinje for samordnet tilsyn og felles tilsynsprofil – versjon 7, HMS-myndighetene 2014»



**Direktoratet for
samfunnsikkerhet
og beredskap**

Rambergveien 9
3115 Tønsberg

Telefon 33 41 25 00
Faks 33 31 06 60

postmottak@dsb.no
www.dsb.no

ISBN 978-82-7768-357-7
HR 2301
Februar 2015

 /DSBNorge

 @dsb_no

 dsb_norge

 dsbnorge