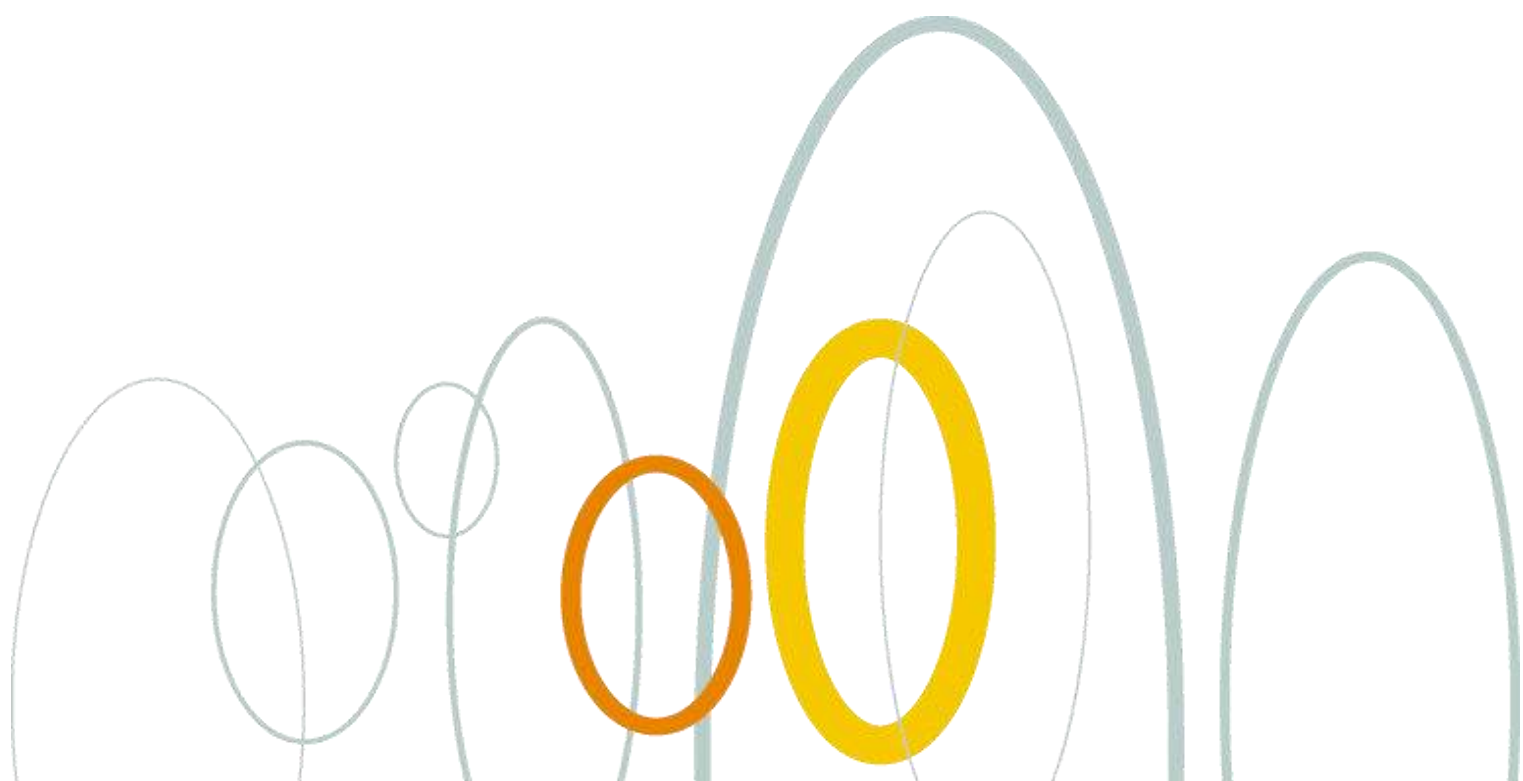


«Øvelse Nordland 2017»

Evalueringsrapport



Sammendrag

«Øvelse Nordland 2017» avdekket noen lærings- og forbedringspunkter, både i forhold til beredskap og krisehåndtering, men også øvingsteknisk. Formålet med denne rapporten er å sammenfatte lærdommer og erfaringer fra øvelsen. Evalueringen er ført i pennen av Fylkesmannen, men er i hovedsak basert på innsendte førsteinntryksrapporter og situasjonsrapporter fra kommunene som deltok i øvelsen. Evalueringsrapporten erstatter ikke kommunenes egen plikt å evaluere øvelsen, og kommunene oppfordres til å evaluere egen deltakelse i øvelsen og til å dele ev. evalueringsrapporter med Fylkesmannen.

Følgende tre punkter fra øvelsen trekkes fram som de mest sentrale forbedringsområdene:

- **Rutiner for varslings**

Øvelsen viser at det er rom for forbedring i forhold til varslingsrutiner.

I revisjonsarbeidet med kriseplanen til Fylkesmannen er det viktig å utarbeide tydelige og klare rutiner for utsending av beredskapsvarsel på SMS og e-post til kommunene.

Endringer i kommunens kriseledelse synliggjør viktigheten av å videreføre Fylkesmannens jevnlig varslingsøvelser. Dette for å sikre at man har riktig kontaktinformasjon til sentrale personer i kommunene.

Kommunene oppfordres til å utarbeide rutiner for hvem som skal kvittere for «Melding mottatt» når de mottar beredskapsvarsel fra Fylkesmannen.

- **Oppdatering og vedlikehold av beredskapsplanverk**

Basert på førsteinntryksrapportene fra kommunene ser flere kommuner behov for å gjennomføre endringer i overordnet beredskapsplan og helhetlig ROS-analyse. Flere kommuner trekker spesielt fram behovet for å forbedre sine krisekommunikasjonsplaner.

- **Samhandling Fylkesmann og kommuner**

Basert på tilbakemeldingene fra kommunene ønsket et flertall av kommunene en tettere dialog med Fylkesmannen under øvelsen. Øvelsen har avdekket at Fylkesmannen har forbedringspotensial i forhold til sin samhandlingsrolle overfor kommunene ved håndtering av uønskede hendelser. Dette er et viktig moment som bør inngå i framtidige øvelser hvor Fylkesmannen og kommuner er deltakere.

1.0 Innledning

«Øvelse Nordland 2017» var initiert og styrt av Fylkesmannen i Nordland og ble gjennomført 16. januar 2017. Samtlige av kommunene i fylket var invitert til å delta i øvelsen, og både invitasjon og øvingsdirektiv ble sendt til kommunene to måneder i forkant av øvelsen. I tillegg ble øvelsen annonsert i informasjonsbrevet som kommunene fikk tilsendt 23.02.16.

Øvelsen ble gjennomført som en spilløvelse hvor aktørene befant seg i sine egne lokaler, mens selve spillet ble styrt av en spillstab lokalisert i Statens hus i Bodø. Øvelsen var delt i to deler. I del 1 «Spilløvelsen» foregikk selve spillet i øvelsen. Fasen varte fra kl. 08.48 til ca. kl. 13.00. Del 2 av øvelsen varte fra kl. 13.00 til kl. 15.00. I del 2 av øvelsen fikk kommunene tilsendt et avslutningskompendium hvor kommunene skulle diskutere seg gjennom langtidskonsekvensene tilknyttet en atomhendelse. I tillegg skulle kommunene sende inn førsteinntryksrapporter innen kl. 15.00 den 16. januar.

DSB-CIM ble benyttet til utsending av spillmeldinger og henvendelser fra befolkningen, media, Fylkesmannen og Statens strålevern. I tillegg kunne kommunene følge mediaspillet på prosjektsiden; Øvelse Nordland.

Rapporten har til hensikt å synliggjøre både hvilke forbedrings - og læringspunkter øvelsen avdekket, samt hvordan øvelseskonseptet kan forbedres til neste øvelse i regi av Fylkesmannen. Evalueringsrapporten baseres hovedsakelig på førsteinntryksrapportene fra 30 kommuner¹ som deltok i øvelsen 16. januar, og fra spillstabens egne erfaringer under øvelsen. Situasjonsrapporter og henvendelser fra kommunene er også benyttet for å gi en så komplett og fullstendig vurdering av øvelsen og kommunenes håndtering av hendelsen som mulig.

1.1 Hensikten med øvelsen

Bakgrunnen for øvelsen er at Fylkesmannen er pålagt å gjennomføre øvelser med kommuner, hvor både kommunens kriseorganisasjon og overordnet beredskapsplan skal øves. Fylkesmannens oppdrag i forhold til å øve kommunene ses i sammenheng med at kommunene selv har en plikt til å øve overordnet beredskapsplan annet hvert år, samt evaluere øvelser, jf. forskrift til kommunal beredskapsplikt §§ 7 og 8.

Planlegging av øvelser er ressurskrevende både tidsmessig og økonomisk, og Fylkesmannen ønsker derfor å tilby alle kommunene en felles årlig øvelse. På denne måten får samtlige av kommunene i fylket anledning til å øve oftere på en kostnadseffektiv måte.

I forbindelse med øvelsen var følgende øvingsmål utarbeidet:

- Øvelsen skal trene kommunene i å motta beredskapsvarsel på e-post og SMS
- Øvelsen skal trene kommunene i å kvittere for mottatt varsel på e-post
- Øvelsen skal teste Fylkesmannens varslingslister til kommunene
- Øvelsen skal gi kommunen et grunnlag til å øve kommunens kriseledelse
- Øvelsen skal gi kommunen et grunnlag til å øve overordnet beredskapsplan
- Øvelsen skal gi kommunen et grunnlag til å vurdere plan for befolkningsvarslings

¹ Pr. 25.01.17 har vi ikke mottatt førsteinntryksrapporter fra to kommuner som deltok i øvelsen 16. januar 2017.

- Øvelsen skal klargjøre om kommunen har en tilfredsstillende plan for krisekommunikasjon med medier og befolkningen
- Øvelsen skal synliggjøre noen utfordringer kommunen vil kunne stå overfor ved en atomhendelse
- Øvelsen skal gi kommunen en anledning til å bruke krisestøtteverktøyet DSB-CIM
- Øvelsen skal legge til rette for at kommunen kan samarbeide med andre kommuner

1.2 Scenario

Scenarioet for øvelsen var brann i et reaktordrevet fartøy utenfor kysten av Nordland med radioaktivt utslipp av cesium-137 og jod. Hendelsen tok utgangspunkt i atomscenarioet i FylkesROS Nordland 2015, og er et viktig oppfølgingsområde i handlingsplanen til FylkesROS. I tillegg er hendelsen ett av seks scenarier som skal danne grunnlaget for prioriteringer og planleggingen av atomberedskapen i Norge.

Sannsynligheten for at denne eller andre alvorlige atomhendelser skal inntreffe og ramme Norge eller norske interesser vurderes som liten. Likevel har hendelser med reaktordrevet fartøy blitt særlig aktualisert etter at antallet transporter av radioaktivt materiale og ferdsel av sivile reaktordrevne fartøyer langs norskekysten har økt i løpet av de senere årene².

Selv om sannsynligheten for at atomhendelser skal inntreffe vurderes som liten, kan konsekvensene bli svært store både i forhold til liv og helse, samfunnsstabilitet, miljø og økonomi dersom en hendelse først inntreffer. Øvelsen har hatt som ambisjon å synliggjøre noen av disse utfordringene.

Basert på førsteinntrykksrapportene fra kommunene kom det tydelig fram at øvelsen og scenariet ble opplevd som både realistisk og relevant, og at atomhendelse som scenario ble ansett som nyttig i forhold til kommunenes videre samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid. Flere kommuner ser behov for å utarbeide tiltakskort tilknyttet atomhendelser og til å følge opp planverk tilknyttet kaliumjodtabletter i kommunen.

² <http://www.nrpa.no/dav/fcd73b161c.pdf>

1.3 Deltakere

32 kommuner deltok i øvelsen 16. januar. I tillegg deltok en kommune i en pilotøvelse 15. november 2016. Følgende 33 kommuner har deltatt i øvelsen:

- Alstahaug
- Andøy
- Ballangen
- Bindal
- Bodø
- Brønnøy
- Bø
- Dønna
- Evenes
- Fauske (pilotøvelse 15.11.16)
- Flakstad
- Grane
- Hadsel
- Hamarøy
- Hattfjelldal
- Herøy
- Lødingen
- Meløy
- Moskenes
- Narvik
- Nesna
- Rana
- Rødøy
- Saltdal
- Sortland
- Sørfold
- Tjeldsund
- Træna
- Vefsn
- Vestvågøy
- Vågan
- Værøy
- Øksnes

2.0 Læringspunkter – «Øvelse Nordland 2017»

2.1 Varsling

Ett av øvingsmålene i øvelsen var å teste varslingsrutinene til kommunen og Fylkesmannen. Øvelsen startet først med en SMS fra fiktiv journalist i VG kl. 08:48 til den i kriseledelsen kommunene hadde oppgitt skulle motta henvendelser fra media. Deretter ble «Atomberedskapsvarsel 1» med kvitteringsplikt sendt på e-post til rådmann, ordfører og beredskapskoordinator. I tillegg ble SMS sendt til rådmenn, ordfører og beredskapskoordinator hvor det ble opplyst om at det var gått ut et beredskapsvarsel på e-post til kommunene.

2.1.1 «Melding mottatt»

På «Atomberedskapsvarsel 1» med kvitteringsplikt kvitterte 24 av 32 kommuner for «Melding mottatt». Kvitteringsplikt benyttes for å sikre at mottaker mottar varselet, og mottaker anses ikke som varslet før kvittering er mottatt utsteder, jf. «Retningslinjer for varsling og rapportering på samordningskanal».

Grunnen til at en fjerdedel av kommunene ikke kvitterte for «Melding mottatt» i første beredskapsepost ses i sammenheng med at enkelte av kommunene hadde karantesystem tilknyttet sitt IKT-system som filtrerte epostene fra Fylkesmannen som spam. I tillegg ble, ved en forglemmelse, ikke beredskapsepostene til kommunene lagt inn varslingslistene til kommunene ved utsending av «Atomberedskapsvarsel 1». Dette kan ha medført at kommunene ikke fikk fulgt opp egne rutiner og planer for hvem som skal kvittere for «Melding mottatt». Fylkesmannens inntrykk er imidlertid at de aller fleste kommunene har tilfredsstillende og gode planer og rutiner for mottak og håndtering av beredskapsvarsel, men at det i noen kommuner kan være forbedringspotensial i forhold til å utvikle og innarbeide gode rutiner for hvem som skal kvittere for «Melding mottatt».

Under øvelsen ble ikke kommunene som ikke hadde kvittert for «Melding mottatt» kontaktet eller fulgt opp av Fylkesmannen. Det kan diskuteres hvorvidt dette er god praksis hos Fylkesmannen, og om beredskapsvarsel med kvitteringsplikt også bør inneholde en frist for kvittering. På denne måten vil det bli mer forpliktende å følge opp de kommunene som ikke kvitterer for «Melding mottatt» innen den gitte fristen.

2.1.2 Varsling via e-post og SMS

På spørsmål om hvordan Fylkesmannens varsling fungerte via e-post og SMS uttrykte et stort flertall av kommunene at de var tilfreds med varslingen. Enkelte av kommunene mottok ikke beredskapsvarsel på e-post, dette gjaldt først og fremst de kommunene hvor beredskapsepostene havnet i «karante», jf. avsnittet overfor. I tillegg trakk noen kommuner fram at Fylkesmannen ikke hadde oppdaterte telefon- og epostlister.

Videre så noen kommuner behovet for at flere i kriseledelsen mottar varsel, noe som sikres ved å benytte beredskapsepost ved utsending av varsling til kommunene.

Både tekniske problemer og utdatert kontaklinformasjon til sentrale personer i kommunene synliggjør viktigheten av å varsle bredt både via e-post og SMS ved utsending av beredskapsvarsel. Ved bruk av SMS varsling blir kommunene kjent med at det har skjedd en hendelse, og har anledning til å kontakte utsteder dersom de ikke mottar beredskapsvarsel via e-post. Øvelsen har avdekket at SMS-varsling er en mer effektiv og sikrere måte å varsle kommunene på enn e-post alene.

Ved bruk av SMS varsling bør SMS som et minimum sendes ordfører, rådmann og beredskapskoordinator. I tillegg bør kommunene få anledning til å oppnevne hvem de ønsker skal bli varslet på SMS.

2.2 Beredskap og krisehåndtering

Hovedhensikten med øvelsen var å gi kommunene en anledning til å øve kommunal kriseledelse og overordnet beredskapsplan. Kommunen skal være forberedt på å håndtere uønskede hendelser, og skal i følge forskrift om kommunal beredskapsplikt utarbeide en overordnet beredskapsplan, jf. forskriftens § 4.

Kommunens viktigste oppgaver ved en atomhendelse vil, som ved andre hendelser, være å ta seg av sine innbyggere. I tillegg må kommunen være forberedt på å gjennomføre eller bistå andre aktører i gjennomføringen av en rekke forskjellige oppgaver, blant annet fremhever Kriseutvalget ni tiltak som skal danne grunnlaget for kommunens planlegging av atomberedskap, jf. «Plangrunnlag for kommunal atomberedskap».

2.2.1 Beredskapsplanverk

Kommunene oppga at de benyttet overordnet beredskapsplan og plan for helsemessig og sosial beredskap, samt en rekke andre sektorplaner i sin håndtering av hendelsen. Samtlige av kommunene hevdet at øvelsen hadde gitt kommunen en tilfredsstillende øvelse av kommunens overordnet beredskapsplan, og et stort flertall av kommunene fremhevet at overordnet beredskapsplan har forbedringspunkter. Blant forhold som trekkes fram er bl.a. behov for å utarbeide tiltakskort for atomhendelser, forbedring av krisekommunikasjonsplaner, plan for befolkningsvarsling og evakueringsplaner. I tillegg så noen kommuner behov for å revidere helhetlig ROS.

2.2.2 Kommunal kriseledelse

Samtlige av kommunene hevdet at øvelsen hadde vært tilfredsstillende og nyttig i forhold til å øve egen kriseledelse. Enkelte trakk fram at øvelsen hadde satt kriseledelsen på prøve og hadde ført til at kommunen fikk øvd flere deler av kriseledelsen. Enkelte fremhevet at øvelsen inneholdt interessante diskusjonspunkter som ga grunnlag for gode refleksjoner. Andre kommuner ønsket mer trykk og hevdet det var noe dødtid mellom spillmeldingene. Det var en tendens til at de mindre kommunene var mer tilfreds med omfanget av øvelsen enn de største kommunene. Forskjellen kan delvis forklares ut fra at beredskapsarbeidet er lettere å ivareta i større kommuner som har flere ressurser å spille på, enn i mindre kommuner hvor den kommunale kriseledelsen får et større ansvar i å håndtere og besvare henvendelser fra eksempelvis befolkningen og media. Likevel har mindre kommuner kvaliteter i et lokalsamfunn som er fordelaktig i forhold til krisehåndtering, eksempelvis trakk noen av de mindre kommunene fram at de var en oversiktlig kommune som kunne følge opp sine innbyggerne over tid.

Til tross for dette hevdet samtlige av kommunene at øvelsen hadde vært tilfredsstillende i forhold til å øve den kommunale kriseledelsen. Enkelte så imidlertid behovet for forbedring i forhold til egen krisehåndtering. Blant annet ble å avklare tydeligere og definerte roller i kriseledelsen, tydeligere ledelse, strukturering av arbeidet i kriseledelse, håndtering av media

og mer trening i loggføring trukket fram som viktige forbedringspunkter i forhold til krisehåndtering.

Videre viste øvelsen at kommunene håndterte hendelsen på en tilfredsstillende og god måte. Kommunene var raskt ute med å etablere kommunal kriseledelse, og et stort flertall av kommunene iverksatte en rekke tiltak allerede etter at de hadde mottatt det første varselet (henvendelse fra media). Et stort flertall av kommunene tenkte proaktivt, og planla allerede tidlig i øvelsen for både eskalering av hendelsen og langvarig krisehåndtering. I tillegg etablerte flere kommuner kontakt med andre kommuner, eller hevdet de ville gjøre det dersom dette hadde vært en reell situasjon.

Informasjon til innbyggerne og andre sektorer i kommunen var spesielt i fokus i kommunens håndtering av hendelsen. Kommunene brukte ulike informasjonskanaler til å informere innbyggerne, og både sosiale medier og hjemmesiden ble benyttet som viktige informasjonskanaler for å nå ut med informasjon til innbyggerne. I tillegg ble det produsert en del pressemeldinger og innkalt til presskonferanser. Flere kommuner trakk fram at store uønskede hendelser vil medføre stort trykk fra befolkningen, og at kommunens informasjonsoppgave overfor befolkningen kan kreve mye ressurser. Samlet sett viser øvelsen at kommunene tok informasjonsformidling til innbyggerne på alvor, og at kommunene er godt kjent og bevisst sitt ansvar på dette området.

2.3 Øvingstekniske forhold

«Øvelse Nordland 2017» var bygd opp som en spilløvelse innenfor atomberedskap. Spilløvelsen besto av kommunene (de øvede aktørene) og en spillstab som styrte motspillet. Spillstaben var lokalisert i Fylkesmannens lokaler i Moloveien (Bodø). Spillstaben hadde direkte kontakt med Statens strålevern i Tromsø. Øvelsen ble styrt ut i fra en dreiebok, med innspill hovedsakelig fra befolkning, media og Statens strålevern.

2.3.1 Øvelsesform

«Øvelse Nordland 2017» ble gjennomført som en spilløvelse etter ønske fra kommunene etter «Øvelse Nordland 2016». Det er første gang Fylkesmannen gjennomfører en spilløvelse av dette omfang, og øvelsen avdekket at det var mye som fungerte bra, men at det også er forbedringspunkter i forhold til å gjennomføre øvelser på denne måten.

Planlegging og gjennomføring av en spilløvelse er mer krevende enn en diskusjonsøvelse som var øvingsformen under «Øvelse Nordland 2016». Til tross for at Fylkesmannen hadde avklart roller i forkant av øvelsen var det utfordrende å følge opp alle henvendelsene fra kommunene. Totalt mottok Fylkesmannen 380 mail på beredskapseposten, et titalls telefoner og tekstmeldinger. Av atomfaglige spørsmål henvendte kommunene seg til Fylkesmannen med spørsmål relatert til distribusjon og bruk av kaliumjodtabletter, deponering og rensing av snø og sand samt råd angående drikkevann.

En øvelse av dette omfang krever en spillstab hos Fylkesmannen som kan håndtere og følge opp henvendelser fra kommunene på en tilfredsstillende måte. Dialog mellom Fylkesmannen og kommunen var riktignok ikke et øvingsmål i denne øvelsen, men flere av kommunene ga uttrykk for at de ønsket mer dialog med Fylkesmann under øvelsen, et synspunkt Fylkesmannen støtter. Samhandling mellom Fylkesmannen og kommunene er et sentralt moment i Fylkesmannens regionale samordningsrolle ved håndtering av uønskede hendelser. I dette ligger det blant annet at Fylkesmannen skal etablere gjensidig informasjonsutveksling med kommuner, samt bidra til å avklare spørsmål som kommer fra kommunene. Dette er element det trengs å øves mer på og noe det bør tas hensyn til i planleggingen av framtidige øvelser som Fylkesmannen deltar i eller har regien på.

Til tross for dette er Fylkesmannens erfaring fra øvelsen at en spilløvelse er viktig og verdifull, og gir både Fylkesmannen og kommunene en anledning til å teste praktiske og konkrete evner i krisehåndteringen. Sammenlignet med førsteinntryksrapportene fra «Øvelse Nordland 2016» (diskusjonsøvelse) viser førsteinntryksrapportene fra kommunene at «Øvelse Nordland 2017» har avdekket flere lærings- og forbedringspunkter enn hva som var tilfelle under «Øvelse Nordland 2016». En spilløvelse synliggjør i større grad viktigheten og verdien av loggføring under krisehåndtering, og flere kommuner uttrykte at de hadde behov for kursing og opptrening i krisestøtteverktøyet DSB-CIM. Fylkesmannens veiledning i forhold til DSB-CIM bør derfor vurderes videreført.

2.3.2 Prosjektside – øvelsesweb

I forkant av øvelsen ble det opprettet en webbasert prosjektside; «Øvelse Nordland». Hensikten med prosjektsiden var at kommunene skulle kunne gjøre nødvendige forberedelser i forkant av øvelsen, i tillegg til at de kunne følge mediaspillet underveis i øvelsen. På siden kunne kommunene også finne relevant kontaktinformasjon og nyttig informasjon om blant annet råd til befolkningen.

Et stort flertall av kommunene fulgte prosjektsiden under øvelsen og benyttet prosjektsiden til å forberede seg til øvelsen, og hevdet i forlengelsen av dette at prosjektsiden var nyttig.

3.0 Avslutning

Samtlige av kommunene hevder øvelsen har vært tilfredsstillende i forhold til å øve egen kriseledelse og overordnet beredskapsplan. Flere trakk fram at det er nyttig og viktig å øve, og at de er svært fornøyd med at Fylkesmannen tilbyr og gjennomfører øvelser for kommunene på denne måten.

Av de mest sentrale lærings- og forbedringsområdene ser et stort flertall av kommunene behov for å revidere beredskapsplanverk. Flere kommuner erkjenner at oppfølging og informasjon til innbyggerne kan bli utfordrende ved store uønskede hendelser, og at dette er et arbeid som har prioritet framover.

Et flertall av kommunene ønsket tettere dialog med Fylkesmannen under øvelsen. En god håndtering av en atomkatastrofe, men også andre store kriser forutsetter samvirke og samhandling på tvers av sektorer, etater og myndigheter. Øvelsen har vist at Fylkesmannen har forbedringspotensial i forhold til sin samhandlingsrolle overfor kommunene ved håndtering av uønskede hendelser.

I en øvelse som tilbys alle kommunene i fylket vil det være utfordrende å lage en øvelse som treffer alle kommunene like godt. En gjennomgang av situasjonsrapporter fra kommunene, inkludert kommunenes besvarelser på henvendelser fra media og befolkningen, viser tydelig at kommunene har vært både engasjert og dedikert under øvelsen, og at de fleste kommunene har utnyttet det potensialet som lå i øvelsen. Med denne bakgrunn betraktes øvelsen som svært vellykket fra vår side

Selv om en øvelse aldri vil være helt realistisk en reell hendelse, er øvelser et viktig virkemiddel for å forbedre både samfunnssikkerheten og krisehåndteringen.



Statens hus

Moloveien 10

tlf: 75 53 15 00 || fax: 75 52 09 77

fmnpost@fylkesmannen.no

www.fmno.no



ISBN nummer:

www.twitter.com/FMNordland || www.facebook.com/FylkesmannenNO