

«Øvelse Nordland 2016»

Evalueringsrapport



Sammendrag

«Øvelse Nordland 2016» var initiert og styrt av Fylkesmannen og ble gjennomført 18.januar 2016 fra kl. 09.00 – 13.00. Alle kommunene var invitert til å delta i øvelsen, og både invitasjon og øvelsesdirektiv ble sendt til kommunene to måneder i forkant av øvelsen. I tillegg ble øvelsen annonsert på Fylkesmannens årlige beredskapskonferanse i september. Øvelsen ble gjennomført som en varslings- og diskusjonsøvelse hvor aktørene befant seg i sine egne lokaler under øvelsen.

30 kommuner deltok i øvelsen 18.januar. I tillegg deltok ytterligere fire andre kommuner i øvelsen gjennom egne opplegg; herunder tre kommuner i en pilotøvelse 19.oktober 2015 og en kommune 20.januar 2016.

Samtlige av kommunene hevder at «Øvelse Nordland 2016» har vært nyttig for kommunene i forhold til å øve og gjennomgå eget beredskapsplanverk. Øvelsen viser at mye fungerer godt ute i kommunene ved uønskede hendelser. Likevel har øvelsen avdekket en rekke lærings- og forbedringspunkter. Følgende fire punkter fra øvelsen trekkes frem som de mest sentrale:

- **Rutiner for å oppdatere varslingslister**
Øvelsen startet med at kommunene fikk tilsendt et varsel på e-post til kommunenes beredskapsepost eller postmottak. I e-posten var oppstartsmelding, samt øvelseskompendium med scenario og diskusjonsoppgaver vedlagt. I tillegg fikk kommunene ved beredskapskoordinator, ordfører og rådmenn tilsendt et beredskapsvarsel på SMS hvor det ble henvist til e-posten som var sendt til kommunens beredskapsepost eller postmottak. Fylkesmannens varslings- og SMS fungerte bra i de fleste tilfellene, men øvelsen viser at det er et forbedringspotensial i forhold til å holde varslingslistene oppdaterte. Både kommunene og Fylkesmannen har et ansvar i forhold til dette.
- **Oppdatering og vedlikeholde av beredskapsplanverk**
Øvelsen viser at et stort antall av kommunene ser behovet for å gjennomføre større eller mindre endringer i både overordnet beredskapsplan, men også i sektor-, evakuerings- og krisekommunikasjonsplaner.
- **Samarbeid**
Øvelsen illustrerer at en slik alvorlig, kompleks og omfattende hendelse er utfordrende å krisehåndtere for kommunen. Både geografisk beliggenhet og kommunestørrelse påvirker kommunenes evne til krisehåndtering. Disse aspektene blir tydeligere ved uønskede hendelser som krever langvarig krisehåndtering. I mange tilfeller kan samarbeid med nabokommuner være et aktuelt tiltak for å redusere denne sårbarheten.
- **Spilløvelse**
Evalueringen viser at øvelsen har gitt kommunene en tilfredsstillende øvelse av beredskapsplanverket. Flere kommuner gir imidlertid uttrykk for at de ønsker en spilløvelse neste gang da de på denne måten vil få øvd andre elementer i krisehåndteringen. En spilløvelse vil også være gunstig i forhold til å gi kommunene en tilfredsstillende øvelse i DSB-CIM.

1.0 Innledning

Den følgende evalueringsrapporten baseres på førsteinntryksrapportene og evalueringsrapportene fra kommunene som deltok i øvelsen 18. og 20. januar, og rapporten har derfor til hensikt å synliggjøre både hvilke forbedrings- og læringspunkter øvelsen har avdekket, samt hvordan øvelseskonseptet kan forbedres (øvelsestekniske forhold). Læringsutbyttet var i stor grad avhengig av hva kommunene selv la i sin deltakelse i øvelsen. Vårt inntrykk er imidlertid at kommunene har vært både engasjert og dedikert under hele øvelsen, og at samtlige har utnyttet det potensialet som lå i øvelsen. Med denne bakgrunn må øvelsen betraktes som svært vellykket fra vår side.

1.1 Hensikten med øvelsen

Bakgrunnen for øvelsen er at Fylkesmannen er pålagt å gjennomføre minst en øvelse for hver kommune hvert fjerde år. I tillegg har kommunene selv en plikt til å øve beredskapsplanen annet hvert år, samt evaluere øvelser, jf. forskriftens §§ 7 og 8. Våre erfaringer fra tilsyn viser at få kommuner gjennomfører øvelser, og dette var bakgrunnen for utviklingen av nytt øvelseskonsept hvor hensikten er å tilby kommunene øvelser oftere på en kostnadseffektiv måte.

Øvelsen var bygd opp som en varslings- og diskusjonsøvelse, hvor hovedhensikten med øvelsen var å gi kommunenes kriseledelse en mulighet til å trene krisehåndteringen, samt øve kommunenes overordnede beredskapsplan. En diskusjonsøvelse er egnet til å gjennomgå planverk, og gir i tillegg et godt grunnlag for å identifisere svake punkter i eksisterende planverk. Øvelsen hadde også til hensikt å synliggjøre noen utfordringer en alvorlig voldshendelse i utdanningsinstitusjon vil ha for kommunene. Følgende øvingsmål var retningsgivende for øvelsen:

- Øvelsen skal klargjøre om kommunen har planverk og rutiner for mottak og håndtering av beredskapsvarsel
- Øvelsen skal gi kommunen et grunnlag for å øve kommunens kriseledelse
- Øvelsen skal gi kommunen et grunnlag for å vurdere kvaliteten av kommunens overordnede beredskapsplan
- Øvelsen skal klargjøre om kommunen har en tilfredsstillende plan for krisekommunikasjon med medier og befolkningen
- Øvelsen skal klargjøre om kommunen har et tilfredsstillende planverk for mottak av evakuerte, berørte og pårørende
- Øvelsen skal synliggjøre noen utfordringer kommunen vil kunne stå overfor ved en alvorlig voldshendelse i en utdanningsinstitusjon
- Øvelsen skal gi kommunen en anledning til å bruke krisestøtteverktøyet DSB-CIM

1.2 Scenario

Scenarioet for øvelsen var alvorlig voldshendelse i utdanningsinstitusjon. Bakgrunnen for valg av scenario må ses i sammenheng med oppfølgingsplanen til FylkesROS Nordland hvor «Alvorlig voldshendelse i en utdanningsinstitusjon» er ett av sju risikoområder som Fylkesmannen prioriterer oppfølging av de neste fire årene. I løpet av de siste tiårene har det vært en rekke alvorlige voldshendelser i Finland, USA, Tyskland og Sverige. Norge har så langt vært forskånet for denne type hendelser i utdanningsinstitusjoner, men det generelle trusselbildet kombinert med trusselmeldingene flere norske skoler mottok i begynnelsen av 2016, aktualiserer at alvorlige voldshendelser i skoler er hendelser det bør tas høyde for i beredskapsarbeidet.

1.3 Deltakere

Totalt deltok 34 kommuner i øvelsen. Av disse deltok 30 kommuner i øvelsen 18.januar, mens fire andre kommuner i øvelsen gjennom egne opplegg; herunder tre kommuner i en pilotøvelse 19.oktober 2015 og en kommune 20.januar 2016. Følgende 34 kommuner har deltatt i øvelsen:

- Andøy
- Ballangen
- Bindal
- Bodø
- Brønnøy
- Dønna
- Evenes
- Flakstad
- Gildeskål
- Grane
- Hadsel
- Hattfjelldal
- Hemnes
- Herøy
- Leirfjord
- Lødingen
- Meløy
- Moskenes
(20.januar
2016)
- Narvik
- Nesna (Pilotøvelse 18.oktober 2015)
- Rana (Pilotøvelse 18.oktober 2015)
- Rødøy
- Røst
- Saltdal
- Steigen
- Sørfold
- Tjeldsund
- Træna
- Vefsn (Pilotøvelse 18.oktober 2015)
- Vestvågøy
- Vevelstad
- Vågan
- Værøy
- Øksnes

2.0 Læringspunkter - Øvelse Nordland 2016

2.1 Varsling

Et av øvelsesmålene for øvelsen var å teste ut om kommunene hadde planverk og rutiner for mottak og håndtering av beredskapsvarsel. Mandag 18.januar kl. 08.58 ble følgende beredskapsvarsel (oppstartsmelding) sendt til kommunens beredskapsepost eller postmottak:

ØVELSE - ØVELSE - ØVELSE

«Øvelse Nordland 2016» – oppstartmelding

«Øvelse Nordland 2016» er med dette i gang. Kommunen skal i perioden fram til kl.13.00 gjøre tre ting:

1. Kvittere for mottatt varsel så fort som mulig

Kommunen skal kvittere for at varselet er mottatt ved å trykke på linken «Melding mottatt» som finnes nederst i denne e-posten.

2. Diskutere spørsmålene som ligger i øvelseskompendiet

Kommunen skal følge opplegget som er fastsatt i det vedlagte øvelseskompendiet.

3. Rapport innen kl. 13.00

Kommunen skal rapportere til Fylkesmannen innen kl. 13.00. Rapporteringspunktene finnes på side 8 i øvelseskompendiet. Rapporten sendes pr. e-post til: fmnoberedskap@fylkesmannen.no

Spillstaben hos Fylkesmannen kan nås på tlf. xxxxxxxx (Silje), el. tlf. xxxxxxxx(Tom).

VENNLIGST KLIKK HER FOR Å BEKREFTE AT DU HAR LEST MELDINGEN:

[MELDING MOTTATT](#)

HILSEN

FYLKESMANNEN I NORDLAND

I beredskapseposten var det vedlagt et øvelseskompendium, som inneholdt scenario, diskusjonsoppgaver, rapporteringskrav og forslag til evalueringspunkter. Kommunene skulle kvittere for at de hadde mottatt varselet ved å trykke på lenken «Melding mottatt» som fantes nederst i epostvarselet. I tillegg ble et varsel sendt på SMS til beredskapskoordinator, ordfører og rådmann. Her ble det henvist til beredskapsvarselet som var sendt på e-post.

På spørsmål om hvordan Fylkesmannens varsling fungerte via e-post og SMS, svarte et stort flertall av kommunene at varslingen fungerte godt og i henhold til eksisterende planverk. Noen kommuner så imidlertid behovet for å gjøre mindre justeringer i forhold til intern varsling, mens andre kommuner hadde tekniske problemer med beredskapseposten. Enkelte av kommunene trakk frem at det var positivt at beredskapsvarselet både gikk til e-post og SMS, da man på denne måten var mindre sårbar dersom man ikke hadde epost tilgjengelig.

Øvelsen avdekket at Fylkesmannen i noen tilfeller ikke hadde oppdatert kontaktinformasjon, fortrinnsvis rett tlf.nr. til enkelte medlemmer av kriseledelsen som var i målgruppen for SMS-varselet. I tillegg var det enkelte feil i beredskapsepostene. For å sikre at Fylkesmannen til enhver tid har riktig kontaktinformasjon er det viktig at kommunene deler denne informasjonen med Fylkesmannen. Fylkesmannens beredskapsepost (fmnoberedskap@fylkesmannen.no) bør brukes når kommunene skal melde inn endringer i beredskapsepost og/eller kontaktinformasjonen til beredskapskoordinator, ordfører og rådmann. I tillegg må varslingslistene testes regelmessig gjennom jevnlig varslingsøvelser.

Fylkesmannens inntrykk er at kommunene har tilfredsstillende og gode planer og rutiner for mottak og håndtering av beredskapsvarsel. For de kommunene som ikke har beredskapsepost, men som bruker postmottak, er det kanskje legitimt å stille spørsmål ved hvorvidt kommunens planverk og rutiner for mottak og håndtering av beredskapsvarsel er tilfredsstillende også utenfor ordinær arbeidstid. Dette ble ikke øvd under øvelsen, men er forhold kommunene selv må vurdere er godt nok. Et viktig tiltak for å redusere denne sårbarheten er å varsle bredt via SMS når det sendes ut beredskapsvarsel.

2.2 Beredskapsplanverk

Scenarioet og diskusjonsoppgavene i «Øvelse Nordland 2016» var tilpasset kommunens rolle og oppgaver ved denne type hendelser. Det omfanget og den kompleksiteten en alvorlig voldshendelse i en utdanningsinstitusjon representerer, stiller krav til gode planverk. Kommunen skal være forberedt på å håndtere uønskede hendelser, og skal i følge forskrift om kommunal beredskapsplikt utarbeide en overordnet beredskapsplan, jf. forskriftens § 4. Beredskapsplanen skal baseres på helhetlig ROS-analyse og skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen. I tillegg skal beredskapsplanen blant annet inkludere en ressursoversikt, varslingsliste, evakueringsplaner, plan for befolkningsvarsling og en plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte.

Et av målene for øvelsen var å gi kommunene et grunnlag for å øve den overordnede beredskapsplanen, og kommunene var derfor på forhånd bedt om å ha overordnet beredskapsplan tilgjengelig under øvelsen. På spørsmålet om hvordan kommunene vurderte sine beredskapsplanverk opplyser 24 av kommunene at øvelsen har vist at det er behov for å foreta større eller mindre justeringer eller tilpasninger av beredskapsplanverket. I forlengelsen av dette ser flere av kommunene et behov for å revidere både overordnet beredskapsplan, men også sektor-, evakuerings- og krisekommunikasjonsplaner.

Hele 19 kommuner hevder kommunens evakueringsplan ikke er tilfredsstillende. I tillegg hevder 13 av kommunene at øvelsen har vist at det er behov for å utarbeide eller justere virksomhetens krisekommunikasjonsplan. Alternative og flere informasjonskanaler anses som viktige tiltak for å nå ut med informasjon. Flere av kommunene trakk frem at krisekommunikasjon ville bli en stor utfordring ved denne type hendelser. Både informasjonsbehovet til pårørende, andre berørte, nasjonal og

internasjonal media etc. og spesielt mediahåndtering ble sett på som svært utfordrende.

Samlet sett viser øvelsen at flere kommuner har behov for å gjennomføre større eller mindre justeringer/prioriteringer i beredskapsplanverket. Noen kommuner var allerede i gang med å revidere beredskapsplanverket på øvelsestidspunktet, mens flere av kommunene oppga at de ville prioritere dette arbeidet fremover.

2.3 Krisehåndtering

Et av målene for øvelsen var å gi kommunene et grunnlag til øve kommunens kriseledelse. I evalueringsrapportene trekker noen av kommunene frem at øvelsen har avdekket at det er mye usikkerhet i roller og oppgaver til medlemmene av kriseledelsen. Andre kommuner vektlegger at øvelsen har gitt kommunen bedre kunnskap om hva som er kriseledelsens rolle og oppgaver. I tillegg hevder noen kommuner at øvelsen har gitt en klar oppfatning av utfordringer kommunen har ved krisehåndtering av komplekse og omfattende hendelser. Noen av kommunene fremhever i evalueringsrapportene at de er svært sårbare ved store og omfattende alvorlige hendelser - uavhengig av planverk. Sårbarheten settes både i sammenheng med geografisk beliggenhet og kommunestørrelse.

Noen av kommunene trakk frem at geografisk beliggenhet medfører at det vil ta svært lang tid fra alarmen går til politi og helse vil være på stedet. Noen hevder at i enkelte deler av kommunen vil politiet ha en responstid på opp mot to timer, noe som vil kunne få katastrofale følger for hendelsesforløpet og konsekvensene av hendelsen. Stedlig tilstedeværelse av politi blir av enkelte kommuner påpekt som avgjørende for utfallet av en tilsvarende hendelse.

I evalueringsrapportene gir også enkelte av kommunene uttrykk for at de som «liten kommune» vil få særlige store utfordringer i håndteringen av store komplekse uønskede hendelser som alvorlig voldshendelse i skoler er et eksempel på. Enkelte kommuner erfarte at flere av kriseledelsens medlemmer under en tilsvarende reell hendelse ville bli sterkt berørt av hendelsen, enten som pårørende, slekt, venn, nabo e.l. at de som et resultat av dette ikke ville være i stand til å gå inn i sine roller. En konsekvens av dette var at kommunen ikke anså det som en mulighet at de skulle kunne dekke alle de oppgavene som skulle følges opp i forhold til krisehåndtering uten hjelp utenfra. Under en reell hendelse som strekker seg over lengre tid er det grunn til å tro at disse aspektene får større konsekvenser for krisehåndteringen.

For å redusere sårbarheten i krisehåndteringen ved denne type hendelse er det blant kommunene påpekt viktigheten av å ha varamedlemmer til kriseledelsen, men også at man på forhånd har etablert et godt samarbeid både med politi, men også med nabokommunene.

3.0 Øvingstekniske forhold

Vårt hovedinntrykk fra evalueringsrapportene og rapporteringene fra kommunene er at samtlige av kommunene opplever at øvingsutbyttet fra øvelsen har vært god. På spørsmålet om hvorvidt kommunen mener øvelsen har gitt en tilfredsstillende øvelse av beredskapsplanen svarer samtlige av kommunene at øvelsen har vært tilfredsstillende. I forlengelsen av dette viser tilbakemeldingene fra kommunene at deltakerne opplevde/oppfattet diskusjonsoppgavene i øvelseskompendiet som nyttige, gode og bevisstgjørende – og da først og fremst i forhold til at diskusjonsspørsmålene bidro til forbedringer av den overordnede beredskapsplanen.

Likevel trekker flere kommuner frem ønsket om og viktigheten av at neste øvelse i regi av Fylkesmannen blir en spilløvelse, hvor også andre relevante beredskapsaktører er inkludert. Noen kommuner hadde med representanter fra politiet under øvelsen. Dette ble oppfattet som svært nyttig i forhold til å avklare bl.a. rolleforståelse mellom politiets og kommunes oppgaver.

En spilløvelse vil gi et bedre grunnlag for å øve andre elementer i krisehåndteringen som rolleforståelse, operativ ledelse, mediahenvendelser, men også loggføring (eks.DSB-CIM). Omtrent halvparten av kommunene som var med i øvelsen rapporterte at de brukte DSB-CIM under deler av øvelsen både i forhold til å innkalle kriseledelsen, loggføring, gjennomgå tiltakskort osv. Noen kommuner trakk imidlertid frem at øvelsens karakter ikke gjorde DSB-CIM egnet under øvelsen. Erfaringer fra øvelsen viser at diskusjonsøvelser ikke er rette arena til å øve DSB-CIM i tilstrekkelig omfang.

4.0 Avslutning

Øvelsen har avdekket en rekke lærings- og forbedringspunkter tilknyttet beredskapsplanverk, varslingslister, sårbarhet og utfordringer i krisehåndteringen, men også viktigheten av å samarbeide med andre kommuner og politiet.

For å sikre læring og forbedring er det viktig at de relevante læringspunktene som kommunene selv har avdekket i sine evalueringsrapporter følges opp i det videre samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunene.

Flere kommuner fremhever at det er viktig å øve. En øvelse vil aldri være helt lik en reell situasjon, men den vil gi et bedre grunnlag for å håndtere tilsvarende hendelser dersom de skulle oppstå.



Statens hus

Moloveien 10

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

fmnpost@fylkesmannen.no

www.fimno.no



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