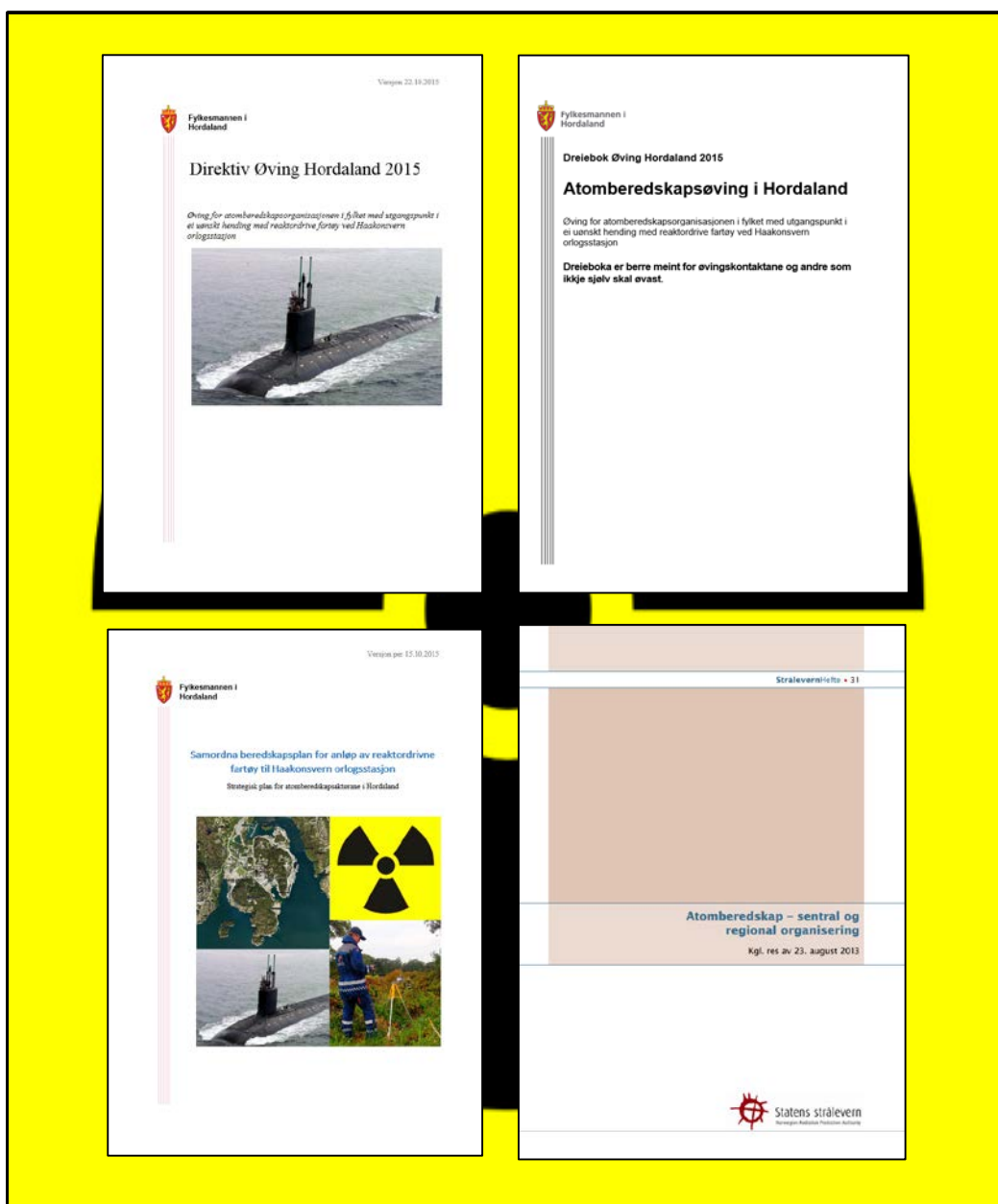




Fylkesmannen i
Hordaland

Evalueringsrapport etter Øving Hordaland 2015

16. februar 2016



Innhald

1	Innleiing	5
1.1	Bakgrunn for øvinga	5
1.2	Arbeidsprosess fram mot øvinga.....	6
1.3	Om øvinga	7
1.3.1	Avklaringar og planlegging	8
1.3.2	Øvingsmål	9
1.3.3	Kort om sjølve scenarioet.....	9
1.3.4	Gjennomføring av speløvinga.....	10
1.3.5	Deltakarar	11
1.4	Om evalueringa	11
2	«Hot wash-up»	12
2.1	Resultat.....	12
2.1.1	Avkryssingsspørsmål.....	12
2.1.2	Verbalkommentarar	15
2.2	Fylkesmannen si vurdering.....	16
3	Hovudspørjeskjema	18
3.1	Om skjemaet	18
3.2	Resultat.....	19
3.2.1	Fellesspørsmåla	19
3.2.2	Kommunespesifikke spørsmål.....	23
3.2.3	Verbalkommentarar	24
3.3	Fylkesmannen si vurdering.....	29
3.3.1	Vurdering av planverk	29
3.3.2	Vurdering av ansvar og roller	30
3.3.3	Vurdering av informasjons- og varslingsflyt under øvinga.....	32
3.3.4	Vurdering av budskap til befolkninga og media.....	34
3.3.5	Vurdering av krisehandteringsevne	35
3.3.6	Vurdering av øvingsprosessen.....	35
3.3.7	Vurdering av særskilde spørsmål til kommunane	36
4	Evalueringsrapport frå DSB	37
5	Forslag til forbetringar og moglege tiltak.....	38
5.1	Konkrete tiltak knytt til atomberedskap og øvingsscenarioet	38
5.2	Generelle utfordringar/erfaringar	41
6	Avslutning.....	44

Forkortingar:

ABU-H:	Atomberedskapsutvalet i Hordaland
DSB:	Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap
FBR:	Fylkesberedskapsrådet (i Hordaland)
FMHO:	Fylkesmannen i Hordaland
HOS:	Haakonssvern orlogsstasjon
HPD:	Hordaland politidistrikt
HSFD:	Hordaland sivilforsvarsdistrikt
KU:	Kriseutvalet for atomberedskap
LRS:	Lokal redningsentral
NRPA:	Statens strålevern (Norwegian Radiation Protection Authority)
SPAR:	Samordna beredskapsplan for anløp av reaktordrivne fartøy til Haakonssvern orlogsstasjon

Kort samandrag

Temaet for Øving Hordaland 2015 var atomberedskap og ei uønskt hending med eit reaktordrive fartøy på besøk på Haakonssvern orlogsstasjon. Øvinga som vart gjennomført 27. oktober 2015, var på strategisk nivå. Det vart ikkje øvd operativt eller taktisk. Dei fleste viktige regionale aktørane deltok saman med Statens strålevern og 25 kommunar i Hordaland.

På grunn av manglande avklaringar knytt til m.a. ansvar og roller nasjonalt vs. regionalt nivå, tok førebuinga til øvinga lang tid og sjølve øvinga måtte utsetjast frå 2014 til 2015. Den store gevinsten var at dei fleste aktørane i fellesskap utarbeidde ein samordna beredskapsplan for handtering av ei hending med eit reaktordrive fartøy. Det vart vidare utarbeidd malar for tiltakskort for kommunar knytt til oppfølging av førehandsdefinerte tiltak frå Kriseutvalet for atomberedskap.

Hovudmålet med øvinga var å teste at dei ulike aktørane sine planverk var koordinerte, at ansvar og roller var avklarte, samt at system knytte til varsling og rapportering fungerte. Krisekommunikasjon, som òg er ein svært viktig og vanskeleg del av ei krisehandtering, vart ikkje vektlagt i denne øvinga.

I kapittel 5 har Fylkesmannen lista opp avdekte forbettringspunkt med framlegg til plassering av ansvar for oppfølging. Tilrådingane er delt opp i konkrete forbettringspunkt som er knytte spesielt til atomberedskap og sjølve scenarioet, men òg utfordringar av meir generell karakter vert omtalt. Samstundes er vi sjølvsagt klar over at vi ikkje har myndigheit til å pålegge andre aktørar å gjennomføre desse tiltaka, men vi vil likevel på det sterkaste oppmode om at det vert gjort.

Dei mest kritiske lærings- og oppfølgingspunkta er knytt til:

- Ansvar og myndigheit
- Samordning på nasjonalt nivå
- Faglege tilrådingar knytt til jod, strålingsfare mm.
- Ressursar og kompetanse for krisehandtering

Fylkesmannen i Hordaland prioriterer på denne bakgrunn dei tiltaka som er omtalt i kapittel 5.

Fylkesmannen vil òg nytte høvet til å takke alle involverte parter for øvinga og nyttige innspel undervegs i prosessen!

1 Innleiing

Tema for Øving Hordaland 2015 var atomberedskap og ei uønskt hending i samband med besøk av reaktordrivne fartøy til Haakonssvern orlogsstasjon (HOS). Denne evalueringsrapporten er ei samanstilling av funn og observasjonar som vart gjort i samband med øvinga. Den vil peike på både konkrete forbettringspunkt knytt til atomberedskap generelt og scenarioet spesielt, men også meir generelle utfordringar som vart avdekt i prosess og gjennomføring av øvinga.

Øvinga vart gjennomført tysdag 27. oktober 2015. Øvinga var på strategisk nivå, og det vart ikkje øvd operativt eller taktisk. Dei fleste viktige regionale aktørane deltok saman med Statens strålevern (NRPA) og 25 kommunar i Hordaland (av 33 totalt). Ein kommune øvde i tillegg same scenarioet dagen etter.

Øvinga vart gjennomført i tråd med anbefalingar frå StrålevernRapport 2012:15, som peiker på at øvingar på dette området bør gjennomførast på tvers av sektorar og nivå.¹

1.1 Bakgrunn for øvinga

HOS er fleire gongar i året vertskap for utanlandske reaktordrivne fartøy. Ved slike besøk vert ei rekkje statlege etatar og kommunar varsla. Det har aldri vore ulykker med desse vitjingane, og Fylkesmannen i Hordaland (FMHO) legg til grunn at det er usannsynleg at det vil skje ei atomulykke i framtida (FylkesROS Hordaland 2015).

Dersom det likevel skulle skje ei hending, vil ho gje ei rekkje store utfordringar for samfunnet og beredskapsaktørane, slik vi har sett i hendingar andre stadar. Dette skuldast mellom anna at hendinga kan gje konsekvensar med det same og at det difor vil vere lite tid til å setje i verk tiltak. Utslepp frå eit reaktordrivne fartøy vil ifølgje berekningar frå NRPA ha potensiale til å nå dei fleste stader i Hordaland innan 8–10 timar. Av dei seks scenarioa som er lagt til grunn for atomberedskapen i Noreg, er eit stort luftbore utslepp frå anlegg eller anna verksemd i Noreg det som vil ha størst umiddelbare lokale og regionale konsekvensar og gje minst tid til førebuing. Ei alvorleg hending med eit reaktordrivne fartøy er eit slikt døme. Kan vi handtere dette, vil vi òg vere godt rusta til å handtere dei andre atomscenarioa.

Atomberedskapsorganiseringa i Noreg har eit særpreg ved at det raskt vert etablert ei sentral organisering på direktoratsnivå gjennom Kriseutvalet for atomberedskap (KU). KU er sett saman av sentrale myndigheiter og fattar avgjerder, gjev råd og informasjon til publikum. KU koordinerer handteringa når det er etablert, men sektoransvaret gjeld like fullt i samsvar med dei generelle beredskapsprinsippa om ansvar, nærleik, likskap og samvirke. Ansvar for å handtere ei slik hending kviler difor på ei rekkje aktørar på fleire nivå.

Viktige føresetnader for god beredskap er avklara forventningar, felles avgjerds- og vurderingsgrunnlag og sameint informasjonsarbeid. Dette krev samordna planverk på tvers av sektorane og nivåa. Dei spesielle utfordringane knytte til ei eventuell uønskt hending med eit reaktordrivne fartøy i tilknytning til vitjing ved HOS, krev at dei viktige aktørane har førebudd samordna planar. StrålevernRapport 2012:15 peiker på at det er behov for eit betre samordna

¹ StrålevernRapport 2012:15, s. 58

planverk på tvers av sektorane og nivåa.² I lys av dette tok FMHO initiativ til ein koordineringsprosess med dei regionale og lokale aktørane i atomberedskapen. Dette resulterte i ein strategisk plan for atomberedskapsaktørane i Hordaland. Planen skal sikre einsarta handtering i samsvar med førehandsplanlagde tiltak. Arbeidet med planen har dessutan bidrege til å avklare gjeldande prinsipp, ansvar og roller i atomberedskapen, samt kva for forventningar dei ulike aktørane har til kvarandre.

1.2 Arbeidsprosess fram mot øvinga

Atomberedskap har lenge vore eit tema hos dei ulike beredskapsaktørane i Hordaland. FMHO bestemte seg for å ha atomberedskap som eit satsingsområde i 2014. Dette mellom anna på bakgrunn av at Fylkesmannen skal medverke til at regionale og lokale etatar har etablert tilfredsstillande planar for atomhendingar som ein del av eit samordna planverk.³ Satsinga skulle avsluttast med ei felles øving på hausten 2014.

I januar 2014 vart det halden ei CBRNM-fagsamling i regi av HOS. Samlinga hadde mellom anna ein gjennomgang av ei uønskt hending med eit reaktordrive fartøy ved HOS. Under denne samlinga viste det seg at det i stor grad var usemje om ansvar og roller til dei ulike aktørane.

I mars 2014 var det ein interpellasjon i Bergen bystyre knytt til tryggleiken rundt HOS. Konklusjonen i bystyret vart at dei la til grunn at beredskapseininga i Bergen kommune hadde gjennomført tilstrekkelege ROS-analysar, har eit fungerande planverk og tilstrekkeleg samhandling med beredskapseiningane elles, både lokalt og nasjonalt.

I april 2014 inviterte fylkesmannen politimeisteren i Hordaland politidistrikt og direktøren i Statens strålevern til eit møte for å einast om satsinga, gjere dei naudsynte overordna avklaringane knytte til ansvar og roller, og for å einast om deltaking i den felles øvinga.

I juni 2014 var Kriseutvalet for atomberedskap på besøk til HOS der mellom anna utfordringar knytte til anløp av reaktordrivne fartøy vart diskutert.

Seinare i juni arrangerte FMHO ei to dagars samling på Voss med relevante aktørar samt kommunar i innseglinga til HOS. Agenda for samlinga var å arbeide meir konkret med samordning av planverk. Her vart ideen om ein felles overordna plan lufta for første gong. Samlinga synte at det framleis var noko usemje om ansvar og roller, særleg til om prinsippet om nærleik skulle gjelde ved atomhendingar. FMHO bad difor NRPA om ei skriftleg avklaring etter samlinga. FMHO vurderte vidare at ei øving ikkje ville vere hensiktsmessig før ansvar og roller var endeleg avklart.

I september 2014 fekk FMHO svar på førespurnaden til NRPA med eit brev som skildra avklaringar knytt til ansvar og roller under atomhendingar. Avklaringane var gjort i samarbeid med Politidirektoratet og konkluderte mellom anna med at alle prinsippa i norsk krisehandtering også gjeld ved atomhendingar.

² StrålevernRapport 2012:15, s.59.

³ Kgl.res. 23. august 2013 Atomberedskap – sentral og regional organisering

I oktober 2014 arrangerte FMHO ei fagsamling over to dagar med atomberedskap som hovudtema. Det vart under samlinga mellom anna bestemt å flytte øvinga til 2015 på bakgrunn av at prosessen hadde tatt lengre tid enn forventa.

I februar 2015 arrangerte FMHO eit møte med Hordaland politidistrikt (HPD) og HOS. Det vart semje om å fortsette arbeidet med harmonisering av planar med sikte på ei øving i oktober. Deretter heldt FMHO eit møte med NRPA og Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap (DSB) for å einast om dato for øvinga og klarere ut vidare prosess.

I mars 2015 vart det sendt ut eit brev om Øving Hordaland 2015 til kommunane i Hordaland. I brevet vart kommunane invitert til å delta i øvinga. I tillegg arrangerte FMHO fleire møter med dei viktigaste regionale og lokale aktørane for å sikre deltaking i øving og prosess.

I mai 2015 vart det arrangert eit seminar på Flesland over to dagar om atomberedskap i regi av Mattilsynet. Seminaret hadde fokus på atomberedskap på Mattilsynets område og utfordringar for myndigheiter og næring.

I juni 2015 arrangerte FMHO eit dagseminar for kommunane i Hordaland for å førebu Øving Hordaland. Fokus var på stråling og strålefare, matproduksjon ved atomhendingar og utarbeiding av kommunale planverk og tiltakskort innan atomberedskap.

I september arrangerte FMHO ei samling med viktige regionale aktørar, NRPA, DSB, Bergen kommune og andre kommunar i innseglinga til HOS. Samlinga vart avslutta med ei bordøving som førebuing til Øving Hordaland.

I oktober arrangerte FMHO ei samling for øvingskontaktar i kommunane for å førebu desse på oppgåver i samband med Øving Hordaland 2015.

Den 27. oktober 2015 vart øving Hordaland 2015 gjennomført.

I november 2015 arrangerte FMHO ei fagsamling over to dagar for beredskapskontaktar i kommunane og andre aktørar. Heile den første dagen var sett av til evaluering av Øving Hordaland 2015.

Fylkesmannen fekk tildelt 702-midlar frå NRPA for vidareutvikling av atomberedskapen regionalt og lokalt i Hordaland for både 2014 og 2015.

1.3 Om øvinga

Omfanget av øvinga var omfattande og involverte tre forvaltningsnivå (lokalt, regionalt og sentralt). I tillegg var mange aktørar involvert og scenarioet var krevjande. Ein la difor opp til ei todeling av øvinga, der første del (15. september) var ei samling (inkludert bordøving) med relevante aktørar for å sikre at ansvar, roller og varslingsrutinar var sameinte.

Sjølv Øving Hordaland 2015 den 27. oktober var ei speløving (input-response) for mellom anna å teste ut varslingsrutinane mellom sentrale aktørar på den eine sida, og kommunal handtering på den andre sida. Sjølv om øvinga vart gjennomført den 27. oktober, var scenarioet basert på ei tenkt hending som skjedde 15. september. Dette var for å gje større utfordringar for landbrukssektoren, mellom anna knytt til grasproduksjon, fruktproduksjon og dyr på beite.

Det vart lagt opp til at eit potensielt utslepp av radioaktivt materiale skulle ha potensiale til å nå dei aller fleste delar av Hordaland på relativt kort tid den dagen. Scenarioet skulle difor vere relevant for alle dei regionale beredskapsaktørane og alle kommunar i Hordaland.

1.3.1 Avklaringar og planlegging

Samordna plan

Avklaring av ansvar og roller på regionalt nivå gav visse utfordringar i prosessen fram mot øvinga. Viktige føresetnader for god beredskap er avklara forventningar, felles avgjerds- og vurderingsgrunnlag og sameint informasjonsarbeid. Dette krev at planverk på tvers av sektorar og forvaltningsnivå er samordna. Det var naudsynt at desse avklaringane var på plass tidleg i prosessen, og i god tid før ei eventuell øving. Mykje av arbeidet i starten var difor knytt til desse avklaringane.

Som følgje av dei spesielle utfordringane knytte til ei uønskt hending med eit reaktordrivne fartøy, vart det bestemt at ein skulle utarbeide ein felles overordna plan for sentrale regionale aktørar på strategisk nivå. FMHO utarbeidde difor *Samordna beredskapsplan for anløp av reaktordrivne fartøy til Haakonssvern orlogsstasjon (SPAR)*. Planen vart til med nyttige innspel særleg frå HPD, HOS, NRPA og Hordaland sivilforsvarsdistrikt (HSFD). Planen er meint å sikre ei einsarta handtering i samsvar med førehandsplanlagde tiltak. Konkret tek planen føre seg overordna rutinar og føringar for anløp av reaktordrivne fartøy til Haakonssvern orlogsstasjon og handtering av eventuelle uønskte hendingar i samband med slike anløp. Hovudfokuset i planen ligg på initialfasen av ei uønskt hending. Alle aktørar med ei rolle i handteringa av ei uønskt hending på dette området skal leggje dette dokumentet til grunn i vidare arbeid med eigne planar. Planen er ikkje gradert i høve til sikkerheitslova, men eitt av vedlegga er unntatt offentlegheit.

Arbeidet med planen har også bidrege til å mellom anna å avklare gjeldande prinsipp i atomberedskapen, dei ulike aktørane ansvar og roller, og avklaring av forventningar dei ulike aktørane har til kvarandre.

Kommunale beredskapsplaner

FMHO oppmoda kommunane til å oppdatere eige planverk knytt til atomberedskap i forkant av øvinga.

Døme på tiltakskort for kommunar

Som eit ledd i planlegginga av øving og førebuing for kommunane, utarbeidde FMHO eit døme på tiltakskort for kommunal oppfølging av førehandsdefinerte tiltak frå KU.

Øvingsdirektiv

Det vart i forkant av bordøvinga utarbeidd eit samla øvingsdirektiv for bordøving og speløving som blant anna skildrar målsettingar, kva tema øvinga omhandlar, deltakarar og overordna plan for gjennomføring og evaluering av øvinga. Øvingsdirektivet vart distribuert til alle som skulle delta i øvinga.

Dreiebok

I forkant av speløvinga vart det utarbeidd ei dreiebok for scenarioet som skulle spelast. Det var hovudsakleg det same scenarioet som vart brukt både i bordøvinga og i speløvinga 27. oktober. Hovudomrisset for scenarioet var difor kjend for fleire av aktørane, men detaljane vart reservert for øvingskontaktane i dei einskilde verksemdene som øvde.

1.3.2 Øvingsmål

Eit utkast til hovudmål og delmål for Øving Hordaland 2015 og arbeidet med ein samordna plan var utarbeidd av FMHO og presentert for HPD og HOS i mars 2015. Med utgangspunkt i dette vart hovudmålsetting for øvinga konkretisert som følgjer i øvingsdirektivet: «*Den overordna målsettinga med øvinga er å betre koordineringa av atomberedskapen i fylket på strategisk nivå. Øvinga vil skje i samarbeid med sentrale og lokale atomberedskapsaktørar, slik at vi vil vere betre i stand til å ta hand om ei hending med eit reaktordrive fartøy ved Haakonsvern orlogsstasjon. Kan beredskapsaktørane handtere ei slik hending, vil vi vere svært godt rusta til òg å kunne handtere eventuelle andre atomhendingar. Operativ og taktisk handtering inngår ikkje i øvinga, og må ev. øvast særskild av naudetatane i samarbeid med objekteigar og andre med operativt ansvar.*»

Med utgangspunkt i dette vart det i øvingsdirektivet vidare konkretisert følgjande delmål:

1. sikre at atomberedskapsaktørane har koordinerte planar
2. sikre at roller, ansvar og varslingslinjer er avklara
3. sikre semje om budskap til befolkninga og media og ha avklara kven som er avsendar ved ei eventuell hending
4. øve atomberedskaps- og krisehandteringsevne hos relevante aktørar
5. teste at varslings- og kommunikasjonskanalane i atomberedskapsorganisasjonen fungerer

Desse øvingsmåla dannar grunnlaget for vurderinga av øving og øvingsprosess under.

1.3.3 Kort om sjølve scenarioet

Scenarioet for øvinga var ei uønskt hending med eit reaktordrive fartøy ved HOS som kunne føre til radioaktivt nedfall i store delar av Hordaland. Vêret i scenarioet var ustabil med sterk vind, noko nedbør og skiftande vindretning. Scenarioet tek utgangspunkt i ei tilsvarende kanadisk øving som vart heldt for nokre år sidan. Eit liknande scenario vart også nytta på ei CBRNM-fagsamling i regi av HOS i januar 2014.

Dei objektive hendingane i scenarioet var fastlagd, men det var elles lagt opp til noko laus regi i spelet, slik at ein del element kunne vere opp til dei respektive spelaktørane å spela inn dersom dei fann det formålstenleg eller naturleg.

Det var lagd opp til at sjølve hendinga var ein konsekvens av at ein norsk fregatt på veg inn til Haakonsvern orlogsstasjon kl. 08:50 plutselig misser framdriftsmaskineri og manøvrering, og renn i sida på eit alliert reaktordrive fartøy som ligg ved kai. Det synast ikkje å vere store skadar på det reaktordrivne fartøyet, men etter kvart melder skipssjefen likevel at det er målt stråling om bord. Etter kvart vert det også registrert stråling ($100 \mu\text{Sv/t}$)⁴ på det stasjonære strålevarslingsanlegget på HOS. Vidare vert det ein viss auke av målt strålemengde på det stasjonære strålevarslingsanlegget ($120 \mu\text{Sv/t}$). Kl. 13:50 melder skipssjefen at mannskapet på det reaktordrive fartøyet har reparert skaden. Strålinga frå fartøyet stoppar, og strålenivået som vert målt på det stasjonære strålevarslingsanlegget minskar kraftig. Spelet vart avslutta kl. 14:30.

⁴ Se omtale av måleverdiar (Sievert) hos t.d. [Statens strålevern](#) og [Wikipedia](#).

1.3.4 Gjennomføring av speløvinga

Øvinga vart initiert gjennom at HOS kl. 08:55 sende ut varsel om ei uønskt hending med eit reaktordrive fartøy. Varselet vart vidareformidla frå FMHO til regionale og lokale aktørar. I det vidare utvikla øvinga seg i grove trekk gjennom nye varsel frå HOS, og statusoppdateringar om situasjon og eventuelle tiltak frå NRPA.

FMHO la til grunn at dei einskilde aktørane/verksemdene i øvinga skulle agere på grunnlag av dei øvingsmeldingar som måtte kome, men tilpasse graden av eiga deltaking etter behov. Dette førte til at enkelte organisasjonar øvde med heile kriseorganisasjonen, medan andre berre øvde som responselle.

FMHO hadde på førehand bede alle verksemdene som skulle delta i øvinga om å utnemne ein øvingskontakt. Denne kontakten kjende dreieboka og gangen i øvingsspelet. Øvingskontaktane skulle vere bindeledd mot øvingsleiinga hos FMHO, men kunne også vere ei lokal støtte i handsaminga dersom det oppstod uvisse om det speltekniske, eller andre saker i samband med øvinga. Det vart også lagt opp til at eventuelle innspel frå media og andre (til dømes bekymra innbyggjarar) skulle vere opp til den enkelte verksemda å spele inn, og at dette eventuelt skulle gjerast gjennom lokale øvingskontaktar. Dette førte til at graden av førespurnader og medietrykk varierte i stor grad frå verksemd til verksemd som deltok i øvinga.

Det var ingen samla øvingsstab fysisk plassert hos FMHO på sjølve speldagen 27. oktober. Øvingskontaktane i einskilde verksemdar skulle vareta denne rolla undervegs i øvinga på eiga lokalisering. Ein hadde likevel ei lita øvingsleiing hos FMHO som koordinerte det organisatoriske rundt øvinga. Det var i tillegg ei lita gruppa av observatørar som satt saman med øvingsleiinga under øvinga.

Øvinga gjekk føre seg i «sann-tid» og hadde ei varigheit på om lag 5 timar og 40 minutt. Øvinga vart avslutta gjennom ein videokonferanse for ein utvald del av atomberedskapsutvalet i Hordaland (ABU-H).

1.3.5 Deltakarar

Øvinga hadde deltaking frå tre forvaltningsnivå (sentralt, regionalt og lokalt). Lokalt deltok 26 av 33 kommunar i Hordaland.⁵

Tabell 1: Deltakarar i Øving Hordaland 2015

Nivå	Namn på verksemd	Tal på verksemder
Sentralt	Statens strålevern	1
Regional	Haakonsvern orlogsstasjon, Hordaland politidistrikt, Hordaland sivilforsvarsdistrikt, Mattilsynet region Sør-Vest, Fylkesmannen i Hordaland	5
Kommunal	Askøy, Bergen, Eidfjord, Etne, Fitjar, Fjell, Fusa, Granvin, Jondal, Kvam, Kvinnherad, Lindås, Masfjorden, Meland, Odda, (Os), Osterøy, Samnanger, Stord, Sund, Sveio, Tysnes, Ullensvang, Ulvik, Vaksdal, Voss, Øygarden	26
<i>Observatør</i>	Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap, Hordaland fylkeskommune, Bergenhus heimevernsdistrikt 09, Fylkesmannen i Buskerud	4

Utover verksemdene i tabell 1 over, deltok i tillegg representantar frå Helse Bergen og Kystverket Vest på møtet i ABU-H under øvinga.

1.4 Om evalueringa

Fylkesmannen har lagt opp til ei todelt evaluering av Øving Hordaland 2015. Direkte etter at sjølv spelet var slutt den 27. oktober, sendte FMHO som ein del av øvinga ut eit førsteinntrykksevalueringsskjema («Hot wash-up») til alle deltakande aktørar. Denne inneheld hovudsakleg spørsmål knytt til sjølv gjennomføringa av øvinga. Deltakarane i dei ulike verksemdene vart oppmoda til å fylle ut skjemaet i fellesskap og sende det til FMHO etter speløvinga. Del to av evalueringa er eit meir omfattande spørjeskjema som i større grad er knytt til måla for øvinga. Dette hovudspørjeskjemaet vart sendt til alle deltakande verksemder med eit par dagars svarfrist. Skjemaet inneheldt også særskilde spørsmål til kommunane knytte til deira førebuing og handtering.

⁵ I tillegg øvde Os kommune aleine på tilsvarande scenario dagen etter øvinga (28. oktober).

2 «Hot wash-up»

Som nemnt over vart førsteinntrykksevalueringa hovudsakeleg knytt til sjølve gjennomføringa av øvinga. Aktørane i øvinga vart spurde om å svare på følgjande spørsmål:

1. Totalt sett, kor vellukka var øvinga?
2. Totalt sett, korleis gjekk gjennomføringa av øvinga?
3. Kor nyttig var øvinga for di verksemd/kommune?
4. I kor stor grad førte øvinga til læring for dei einstilte deltakarane?
5. Var scenarioet nyttig å øve på?
6. Ble øvinga opplevd som realistisk?
7. Korleis fungerte den speltekniske gjennomføringa?
8. Korleis fungerte systemet med lokal øvingskontakt i eiga verksemd/kommune?
9. Kva kunne vore betre i øvinga?
10. Kva var bra i øvinga?

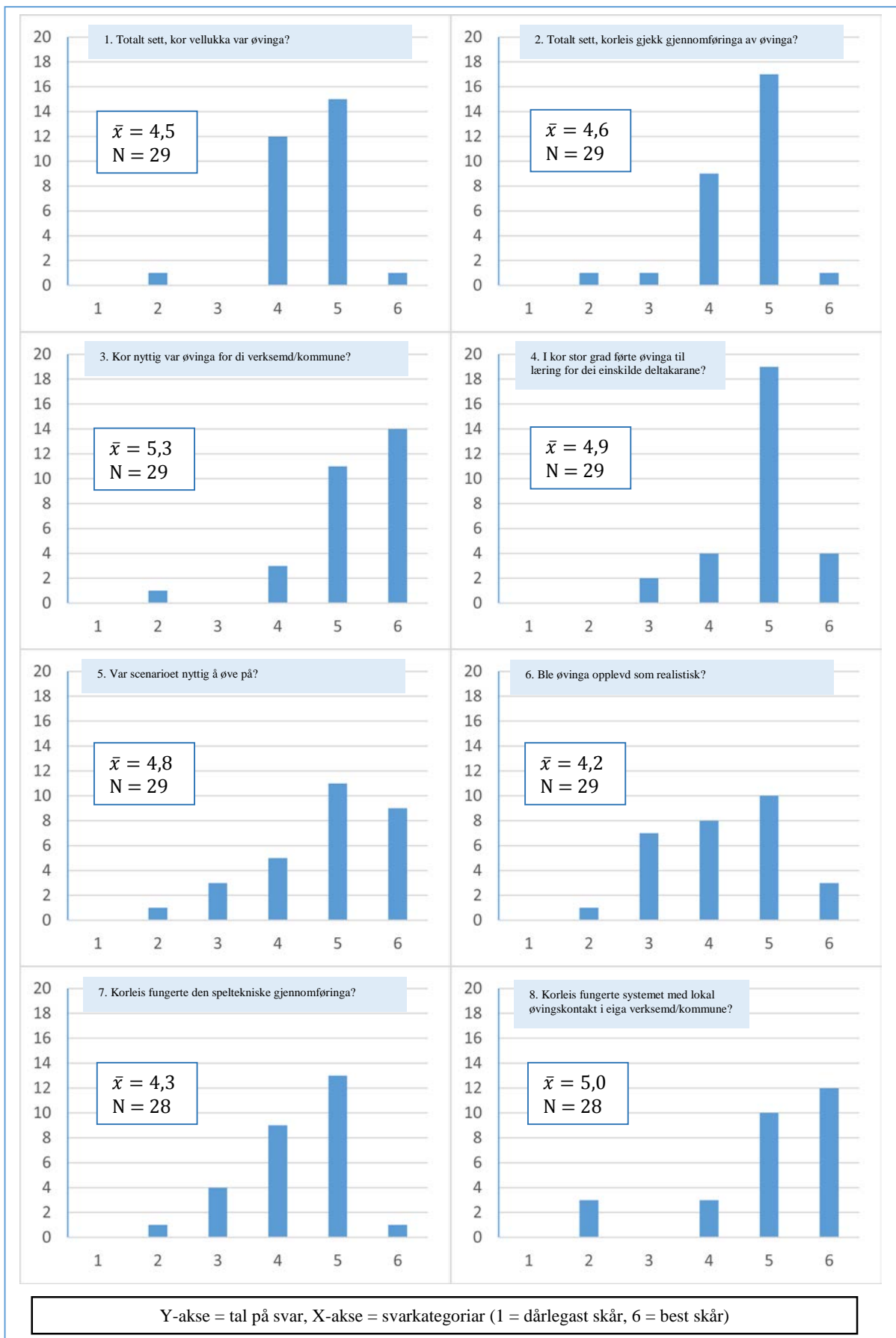
I spørsmål 1–8 kunne aktørane krysse av frå 1 (dårlegast skår) til 6 (best skår), medan ein i spørsmål 9 og 10 la opp til skriftleg tilbakemelding frå verksemdene.

2.1 Resultat

2.1.1 Avkryssingsspørsmål

I figur 1 under, har vi summert opp resultatata frå spørsmål 1–8. Av dei 31 verksemdene som deltok i øvinga, fylte 29 stk. ut dette skjemaet.

Figur 1: Resultat frå Hot wash-up, spørsmål 1–8

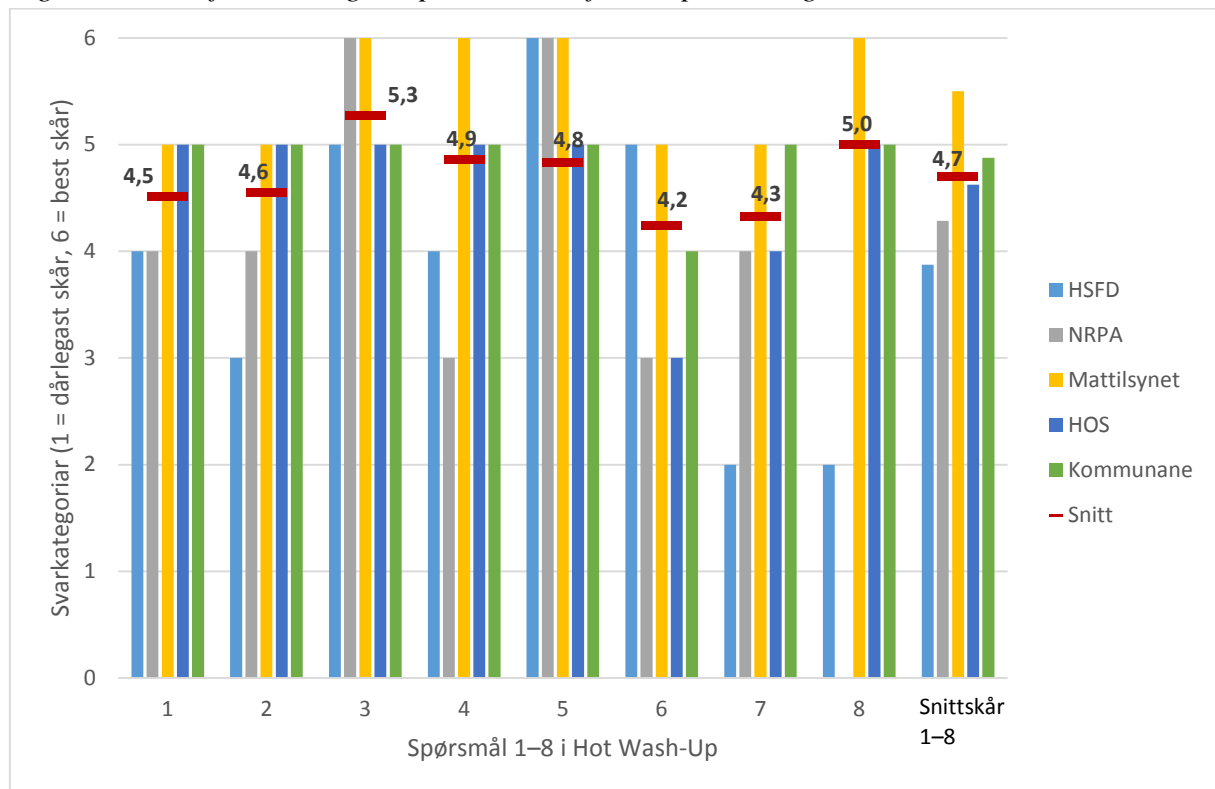


Figur 1 syner at verksemdene som deltok i øvinga samla sett må seiast å vere godt nøgd med øvinga. Den totale snittskåren for alle avkryssingsspørsmåla ligg på 4,7 (jf. figur 2), og ingen spørsmål skårar samla sett dårlegare enn 4,2 totalt. Det er likevel til dels store skilnader mellom einskilde verksemdar, og i noko mindre også grad mellom spørsmåla. Så nær som alle deltakarane meiner at øvinga var nyttig for eigen verksemd. Vi ser òg at det jamt over er gode tilbakemeldingar knytt til det å ha lokale øvingskontaktar. Dette gjeld kanskje særleg for kommunane, der 11 stk. gjev toppskår på dette punktet. Samstundes ser vi òg at nokre få verksemdar var ganske negative til denne måten å organiseringa øvinga på.

Dei relativt sett dårlegaste tilbakemeldingane for øvinga sin del, er knytte til i kva for grad øvinga vart opplevd å vere realistisk og i kva for grad den speltekniske gjennomføringa fungerte. Begge desse spørsmåla skårar likevel over 4 i snitt, noko som tyder på at verksemdene alt i alt var meir nøgd enn misfornøgd òg med desse aspekta av øvinga.

I figur 2 (under) har vi stilt saman svara på spørsmål 1–8 fordelt på skår og verksemd.⁶ Dette gjer at vi kan sjå kva for verksemd som har vore minst eller mest nøgd med dei ulike elementa i øvinga det er spurt om. For kommunane sin del har vi her nytta medianen som mål på sentraltendens for å gjere bilete meir oversikteleg enn om alle skulle ha vortne tekne med.

Figur 2: Samla framstilling av spørsmål 1–8 fordelt på skår og verksemd



⁶ Kommunescoren i figur 2 er lik medianverdien for alle kommunane. Merk at snitta ein kan lese av figuren, er aritmetiske og identiske med dei ein kan lese av figur 1. Det vil sei at vi i figur 2 ikkje har rekna ut snittskåren (mellom anna) basert på dei kommunale medianverdiene. I fleire tilfelle synast dette av figuren. Hordaland politidistrikt (HPD) hadde diverre ikkje høve til å svare på spørsmåla innan ein framleis kunne tale om eit «førsteintrykk», og er difor ikkje inkludert i desse tala.

Ser vi på oversynet over snittskår i figur 2, ser vi at Mattilsynet synast å vere mest nøgd med øvinga samla sett, medan Sivilforsvaret er minst nøgd. Det er òg mellom desse verksemdene vi finn størst skilnad på eit einskildståande spørsmål, knytt til synet på i kva for grad bruken av øvingskontaktar fungerte i øvinga.

2.1.2 Verbalkommentarar

I det følgjande gjev vi ei oppsummering av hovudinnhaldet som kom fram gjennom verbalkommentarar i spørjeskjemaet. Vi legg fram kommentarane meir eller mindre slik vi oppfattar innhaldet, og difor ikkje med naudsyn ordrett framstilt. Vi har vidare valt å ikkje eksplisitt seie kven som har sagt kva.

Kommentarar til spørsmål 9: «Kva kunne vore betre i øvinga?»

- handtering av informasjon i ein krisesituasjon
 - koordinering stat i mellom
 - samordninga frå det regionale til det lokal (informasjonsflyt, rådgjeving)
 - formidlinga internt i verksemda (i.e. tavler for å ha oversyn over status i situasjonen)
 - infoside på nett (knytt til øvinga)
- ordninga med jod-distribusjon burde ha vore avklart før øvinga
- kvaliteten på utgåande meldingar kunne vore betre
 - språk, informasjon, Fylkesmannens meirverdi, nytt sidan sist
- fleire sakna lettfatteleg faktaark om radioaktiv stråling og radioaktivt nedfall
- varsling berre på e-post ikkje opplevd som tilstrekkeleg robust løysing i ein reell situasjon
- uklart kva kommunikasjons- og mediestrategi Fylkesmannen hadde, kor skal til dømes kommunane finne dei sentrale råda? Kven handterer media frå Fylkesmannen si side?
- meldingstrykket/intensiteten kunne vore høgare, meldingane kunne vore meir på system og strategi, mindre på einskildmeldingar
- somme opplevde at øvinga ikkje var relevant nok for dei (pga. t.d. avstanden til Haakonvern og/eller lite sannsyn for hendinga)
- sakna tydeleg instruks og overordna styring frå fylkesmannen om kva tiltak som skulle setjast i verk
- sakna rettleiing om farenivå for kommunen, sett i samanheng med grenseverdiane som vart sendt ut

Kommentarar til spørsmål 10: «Kva fungerte bra i øvinga?»

- mange godt nøgd med eiga leiing og handtering i KKL
- lærerik og nyttig øving for m.a. test av beredskapsplaner (avdekking av manglar, ressursar, kompetanse)
- grei flyt i sjølve varslingane, både internt og frå stat
- avdekte større forståing for behovet for kunnskap (t.d. lokale planar, tiltakskort) i forkant av ei ev. hending
- avdekte utfordringar knytt til det å skulle halde opp kommunale tenester ved t.d. eit langvarig inneråd

2.2 Fylkesmannen si vurdering

Tilbakemeldingane frå førsteinntrykksevalueringa tyder på at øvinga totalt sett vart opplevd som vellukka. Verbalkommentarane i tilbakemeldingane viser at det likevel er forbetningspunkt knytt til sjølve opplegget for øvinga. Det vil likevel alltid vere utfordrande å lage ei øving for så mange deltakarar på ulike nivå, med ulikt ansvar og med ulik grad av deltaking.

Gjennomføringa av øvinga vart opplevd som god av dei fleste deltakarane. Svært mange av deltakarane var godt nøgde med eiga kriseleiing og eiga handtering av hendinga. Dei fleste opplevde også øvinga som nyttig, og at det var ei øving som førte til læring for dei einskilde deltakarane. Kunnskap om radioaktiv stråling og radioaktivt nedfall var likevel ei utfordring for mange av verksemdene og dei einskilde øvingsdeltakarene. Fleire etterlyser mellom anna lettfattelege faktaark om temaet, samt informasjon om farenivå knytt til grenseverdiane som vart sende ut. FMHO er samd i at dette kan vere utfordrande, og at ein difor bør få på plass enkle faktaark knytte til atomberedskapsorganisasjonen. Eit slik faktaark kan også vere eit vedlegg til SPAR.

Fleire sakna også ei informasjonsside om temaet på nett. Det ligg likevel noko førehandsprodusert informasjon tilgjengeleg, mellom anna på nettstaden [kriseinfo.no](http://www.kriseinfo.no).⁷

Scenarioet vart av dei fleste opplevd som nyttig å øve på, og øvinga vart jamt over vurdert å vere realistisk. HOS er vertskap for anløp av reaktordrivne fartøy jamleg og relativt hyppig. Nokre få av kommunane meinte likevel at scenarioet ikkje var relevant for dei å øve på, blant anna grunna (for) stor avstand til Haakonsvern og lite sannsyn for at ei slik hending skulle inntreffe. Utslepp frå eit reaktordrive fartøy ved Haakonsvern vil ifølgje berekningar frå NRPA ha potensiale til å nå dei fleste stader i Hordaland innan 8–10 timar. I mange tilfelle/område vil det kunne ta mykje kortare tid. Sjølv om sannsynet for at ei hending med eit reaktordrive fartøy i utgangspunktet er vurdert som svært lågt, vil det likevel gje ei rekkje store utfordringar for samfunnet og beredskapsaktørane om det skulle oppstå. Hendinga har i tillegg svært stor overføringsverdi til andre scenario knytt til atomberedskap. For ein kommune vil det i praksis vere liten skilnad om ei sky med radioaktivt materiale kjem sigande frå t.d. Sellafield eller Haakonsvern. FMHO vurderer det difor slik at dette er ei relevant utfordring for alle kommunar i Hordaland og at alle kommunane må vere budde på å handtere slike hendingar.

Tidspunkt for avvikling av øvinga er alltid eit tema og ei utfordring når mange ulike aktørar skal øve. Det kom fleire innspel til dette undervegs i prosessen fram mot øvinga. Dato for øvinga vart sett hovudsakleg fordi den passa for dei viktigaste regionale aktørane. For kommunane har det ved tidlegare undersøkingar vist seg at felles øvingar aldri vil passe for alle. Det gjorde det heller ikkje denne gongen. No vart tidspunktet slik at fleire kommunar mellom anna var i prosess med å ta imot ny politisk leiing etter kommunevalet. For nokre kommunar var det ei ulempe at øvinga kom på dette tidspunktet, medan andre kommunar for eksempel nytta øvinga til å innføre nye personer i kommuneleiinga i beredskapsarbeid. Hausten er også ein tid med mykje budsjettarbeid og andre presserande oppgåver for

⁷ <http://www.kriseinfo.no/Utslipp-Forurensing/Atomhendelse/>

kommunane. Nokre kommunar vurderte det difor slik at det var naudsynt å prioritere andre oppgåver framfor deltaking i øvinga. Det er utfordrande å finne ei øvingsdag som passar 33 kommunar, men Fylkesmannen er likevel nøgd med talet på kommunar som kunne delta på Øving Hordaland 2015. Fylkesmannen vil vurdere å leggje framtidige øvingar for kommunane (Øving Hordaland) utanfor valår. Dette vil forhåpningsvis i nokon grad gjere det lettare for kommunar å delta på øvingane.

Deltaking i øvinga var frivillig, og grad av involvering var opp til dei ulike verksemdene og kommunane sjølv. Det er likevel ei utfordring å øve realistisk når det varierer i kva for grad og omfang aktørane faktisk deltek i spelet. Nokre aktørar spelte eksempelvis delvis, eller berre som responsceller. Dette medførte til dømes at ein kanskje nytta andre organiseringar enn ein normalt ville gjort, at ein hoppar over forvaltningsledd og at kontaktpunkta i øvinga kanskje er forskjellig frå kva det ville ha vore reelt. Nokre kommunar reagerte på at dei berre fekk varsling per e-post under øvinga, og kommenterte at dette vil vere sårbart ved ei reell hending. Normalt sett vil FMHO også varsle kommuneleiinga per SMS og med talemelding under større hendingar. Dette vart ikkje gjort i øvinga, men ein bør vurdere å gjere dette til neste tilsvarande øving. Enkelte reagerte også på kvaliteten på meldingar som vart sende, knytt til både språk, informasjon og innhald. FMHO erfarte sjølv gjennom øvinga at ein hadde for lite ressursar til rådvelde under øvinga til å kunne nytte kapasitet til sjølv å tilarbeide (tilpasse regionalt) dei innspela som kom frå myndigheitene elles (sjå avsnitt 3.3.2). Det er ikkje gunstig å øve dersom øvinga i for stor grad avviker frå normalsituasjonen. Ein bør i framtida difor freiste å halde øvingane mest mogleg slik det ville ha vore i ei reell hending. Mange meinte likevel at øvinga var lærerik. Fleire stader avdekte øvinga mellom anna utfordringar og manglar i planer, ressursar og kompetanse. Det er viktig at dei som avdekte utfordringar og manglar snarast råd tar eit initiativ til å utbetre desse.

Fleire verksemdar og kommunar reagerte på at utdeling og distribusjon av jod var eit tema i øvinga. Utfordringar knytt til jod som tiltak ved atomhendingar ligg til handsaming hos fagmyndigheitene, og ei avgjerd om dette er ennå ikkje klar. Det har difor vore ei klar tilråding frå fagmyndigheitene om å vente med ei ny regional/lokal tilpassing innan ei avklaring er på plass frå sentralt hald. Dette vart også vidareformidla til øvingsdeltakarane frå FMHO i heile prosessen fram mot øvinga. Fleire kommunar har likevel tilgang på jod-tablettar, og i ei reell hending ville utdeling av desse vore eit tiltak som ville vorte vurdert. FMHO bestemte difor i samarbeid med NRPA å inkludere utfordringar knytte til jod inn i dreieboka og la det vere ein del av spelet under øvinga.

Den speltekniske gjennomføringa vart av dei fleste deltakarane vurdert å vere tilfredsstillande. Det var lagt opp til at alle verksemdar og kommunar skulle ha ein lokal øvingskontakt som skulle vareta dialogen med øvingsleiinga og syte for at spelet gjekk som planlagt i den einskilde verksemd og kommune. Tilbakemeldingane viser at systemet med lokal øvingskontakt totalt sett var vellukka. Det var lagt opp til at den lokale øvingskontakten skulle vareta innspel frå media og bekymra innbyggjarar. Den einskilde øvingskontakten skulle også sjølv vurdere kor mykje og kva som eventuelt skulle spelast inn. FMHO utarbeidde før øvinga ei liste med forslag til spørsmål og innspel frå media og bekymra innbyggjarar som kunne vere aktuelle for scenarioet. Øvingskontaktane fekk utdelt denne slik at dei kunne gjere lokale tilpassingar for internt bruk i øvinga. Nokre kommunar ønskte at medietrykket kunne ha vore større, men dette var opp til den einskilde øvingskontakten i kommunen å tilpasse. Fleire stader var trykket frå media og bekymra innbyggjarar stort, og nokre kommunar arrangerte også pressekonferansar og tv-intervjuar. FMHO vurderer det slik at dei lokale øvingskontaktane fleire stader i stor grad var delaktig i at øvinga vart oppfatta som vellukka.

Fleire verksemdar og kommunar stilte vidare spørsmål om instruks og overordna styring frå Fylkesmannen, samt handtering av informasjon, kommunikasjon og mediestrategi. Dette vil verte nærare drøfta seinare i denne rapporten.

3 Hovudspørjeskjema

Medan fokus i «hot wash-up» i første rekkje var knytt til sjølve gjennomføringa av øvinga 27. oktober, søkte vi i hovudspørjeskjemaet å rette meir fokus på prosess, læring og samhandling i samband med øvinga og atomberedskap. Nokre spørsmål var likevel òg knytte til sjølve gjennomføringa av øvinga. Hovudspørjeskjemaet vart sendt ut til kommunane og verksemdene dagen etter øvinga. Verksemdene fekk ei knapp veker frist til å svare på skjemaet. Av dei 31 verksemdene som fekk spørjeskjemaet tilsendt, hadde totalt 27 svart etter nokre purrerundar.

3.1 Om skjemaet

Spørjeskjemaet vart delt inn i sju bolkar der dei fem første var knytte direkte til dei konkrete øvingsmåla (jf. avsnitt 1.3.2). I tillegg inneheldt skjemaet ein bolk knytt til sjølve øvingsprosessen og ein bolk spesifikt retta mot kommunane. Dei fleste bolkane bestod av ei rekkje avkryssingss spørsmål, i tillegg til eit eller fleire spørsmål der vi gav verksemdene moglegheit til å skildre eigne synspunkt verbalt.

Følgjande spørsmål var stilte i spørjeskjemaet:

1. **Evaluering av planverk**
 - a. Korleis opplevde verksemda at eige planverk er koordinert med anna planverk i atomberedskapsorganisasjonen?
 - b. Har verksemda identifisert konkrete behov for å oppdatere eige planverk?
 - c. I kor stor grad letta Samordna beredskapsplan for anløp av reaktordrivne fartøy til Haakonvern orlogsstasjon (SPAR) handteringa av scenarioet som ble spilt under øvinga?
 - d. Har verksemda identifisert behov for å endre eller justere SPAR? Ev. andre innspel til planen eller anna planverk?
2. **Evaluering av ansvar og roller**
 - a. I kor stor grad var eigen kriseorganisasjon kjend med eiga rolle og ansvar?
 - b. I kor stor grad var rolle- og ansvarsfordelinga mellom aktørane klar under øvinga?
 - c. På kva område var rolle- og ansvarsforholda mellom aktørane ev. uklare under øvinga?
3. **Evaluering av informasjons- og varslingsflyt under øvinga**
 - a. I kor stor grad fungerte varslingslinjene under øvinga?
 - b. I kva for grad fungerte informasjonsflyten under øvinga?
 - c. Kva kunne eventuelt vore forbetra i varslings- og informasjonsflyten mellom deltakarane? Skil gjerne mellom varslings- og informasjon, og mellom interne og eksterne utfordringar.

4. Evaluering av budskap til befolkninga og media

Det var i avgrensa grad fokus på budskap til befolkning og media under øvinga. Vi ønskjer likevel ei vurdering av dette dersom ein gjorde erfaringar på dette området.

5. Evaluering av krisehandteringsevne

- a. I kor stor grad opplevde ein at øvinga bidrog til å betre krisehandteringsevna for atomberedskap i eiga verksemd
- b. Frå di verksemd sitt ståsted, i kor stor grad bidrog øvinga totalt til betre krisehandteringsevne i den regionale og lokale atomberedskapsorganisasjonen?
- c. Kva kan ev. forbetrast når det gjeld krisehandsamingsevna i den regionale og lokale atomberedskapsorganisasjonen?

6. Evaluering av øvingsprosessen

- a. Kva er totalinntrykket av øvingsprosessen?
- b. Kva kunne ev. vore betre i prosessen knytt til øvinga?

7. Særskilde spørsmål berre til kommunane

- a. I kor stor grad fungerte den kommunale kriseleiinga i øvinga?
- b. Har kommunen utarbeidd tiltakskort for atomhendingar?
- c. Dersom tiltakskort blei brukt, i kor stor grad var det til nytte i øvinga?
- d. I kor stor grad var kommunens planverk til nytte i øvinga?
- e. Har kommunen moglegheit til å varsle særskild næringsaktørar/gardbrukarar i kommunen?
- f. Har kommunen utarbeidd kontaktlister over næringsaktørar/gardbrukarar i kommunen?
- g. Har kommunen gjort førehandsvurderingar av kva for vasskjelder som kan nyttast i kommunen ved eit eventuelt radioaktivt nedfall?
- h. Kva for kanalar nytta kommunen til å informere eigne innbyggjarar i hendinga?
- i. Korleis fungerte samhandlinga med Fylkesmannen i øvinga?
- j. Korleis opplevde kommunen Fylkesmannen si samordningsfunksjon i øvinga?
- k. Korleis fungerte samhandlinga med andre aktørar i øvinga?
- l. Dersom kommunen har andre, særlege refleksjonar knytt til øvinga, kan det fyllast inn i boksen under (forbetringpunkt hos seg eller andre, ris, ros etc.)

3.2 Resultat

I det følgjande avsnittet skildrar vi dei viktigaste funna vi har trekte ut frå hovudspørjeskjemaet. Vi startar med å skildre den delen av spørjeskjemaet som var felles for alle verksemdene. Deretter ser vi på den kommuneretta delen og verbalkommentarane som vart gjevne i skjemaet. Vi avsluttar avsnittet med ei kort vurdering sett frå FMHO sin ståstad.

3.2.1 Fellesspørsmåla

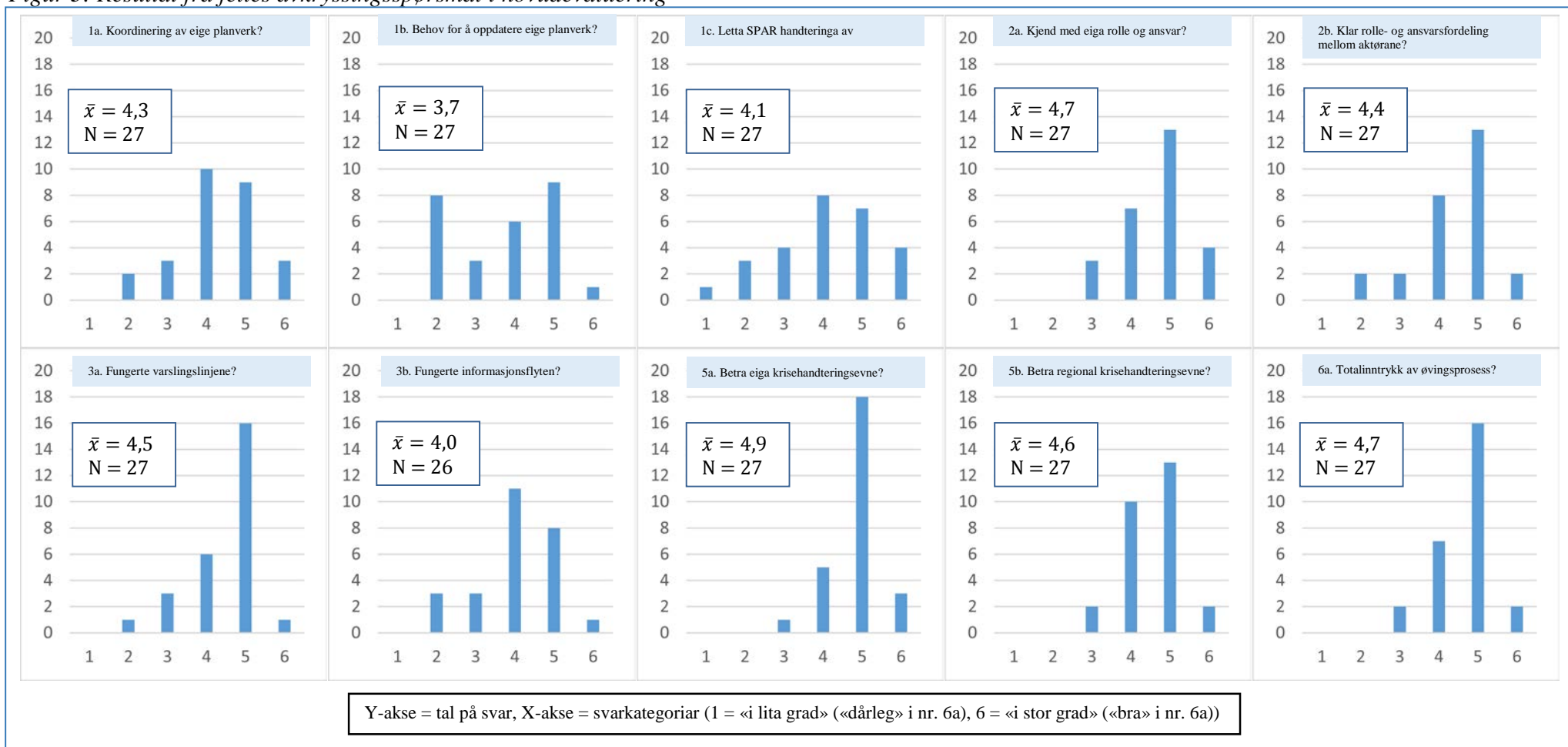
Figur 3 syner ei grafisk framstilling av resultatata frå avkryssingsspørsmåla som var felles for alle verksemdene. I figur 4 (under) har vi stilt saman svara på felles avkryssingsspørsmål

fordelt på skår og verksemd.⁸ Dette gjer at vi kan sjå kva for verksemd som har vore minst eller mest nøgd med dei ulike elementa i øvinga det er spurt om. For kommunane sin del har vi også her nytta medianen som mål på sentraltendens for å gjere bilete meir oversikteleg enn om alle skulle ha vortne tekne med.

⁸ Kommunescoren i figur 2 er lik medianverdien for alle kommunane. Spørsmål 1b er utelaten frå snittskåren sidan spørsmålet ikkje i same grad som spørsmåla elles har ein kontinuerleg dimensjon der låg skår er «negativt» og høg skår er «positivt». (Ein kan t.d. ha lite behov for å oppdatere eige planverk nettopp fordi det allereie er både «oppdatert» og «godt»).

Merk elles at snitta ein kan lese av figuren, er aritmetiske og identiske med dei ein kan lese av figur 3. Det vil seie at vi i figur 4 ikkje har rekna ut snittskåren (mellom anna) basert på dei kommunale medianverdiane. I fleire tilfelle synast dette av figuren

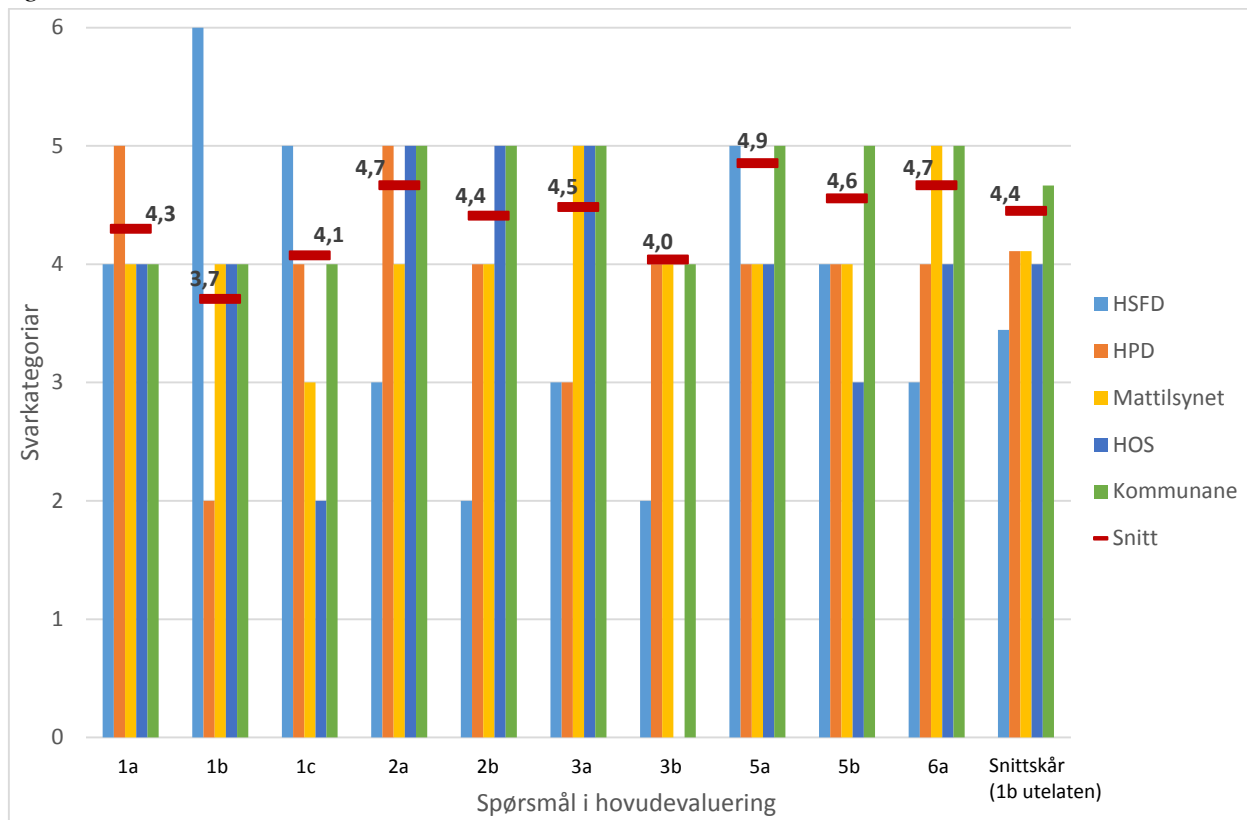
Figur 3: Resultat frå felles avkryssings spørsmål i hovudevaluering



Om vi samanliknar figur 2 med figur 4, ser vi at det er noko større tilfredsheit med gjennomføringa av øvinga enn med sjølv øvingsprosessen. Skilnadene er rett nok ikkje store. Av dei ulike elementa i spørjeskjemaet knytte til prosess, øving og samhandling, ser vi vidare at det er betring av eiga krisehandteringsevne som skårar høgast. I kva for grad den nye samordna beredskapsplanen for anløp av reaktordrivne fartøy letta handteringa av scenarioet, skårar lågast. Rett nok skårar spørsmålet om behovet for å oppdatere eige planverk enda lågare, men dette tyder berre at det er ein god del verksemder i øvinga som finn mindre behov for å gjere nettopp dette. Alt i alt er det likevel slik at alle dei (meir eller mindre) kontinuerlege fellesspørsmåla i snitt skårar over middels godt.

Som det kom fram av hot wash-up er det også her slik at det er HSFD som er minst nøgd. Kommunane er samla sett mest nøgd av dei ulike aktørane med utbytte av øvinga. Dersom ein legg til grunn ei tru om at det også var i kommunane sjølv læringspotensialet i høve til scenarioet var størst, er ikkje dette eit urimeleg funn.

Figur 4: Samla framstilling av felles avkryssingsspørsmål i hovudevaluering fordelt på skår og verksemd

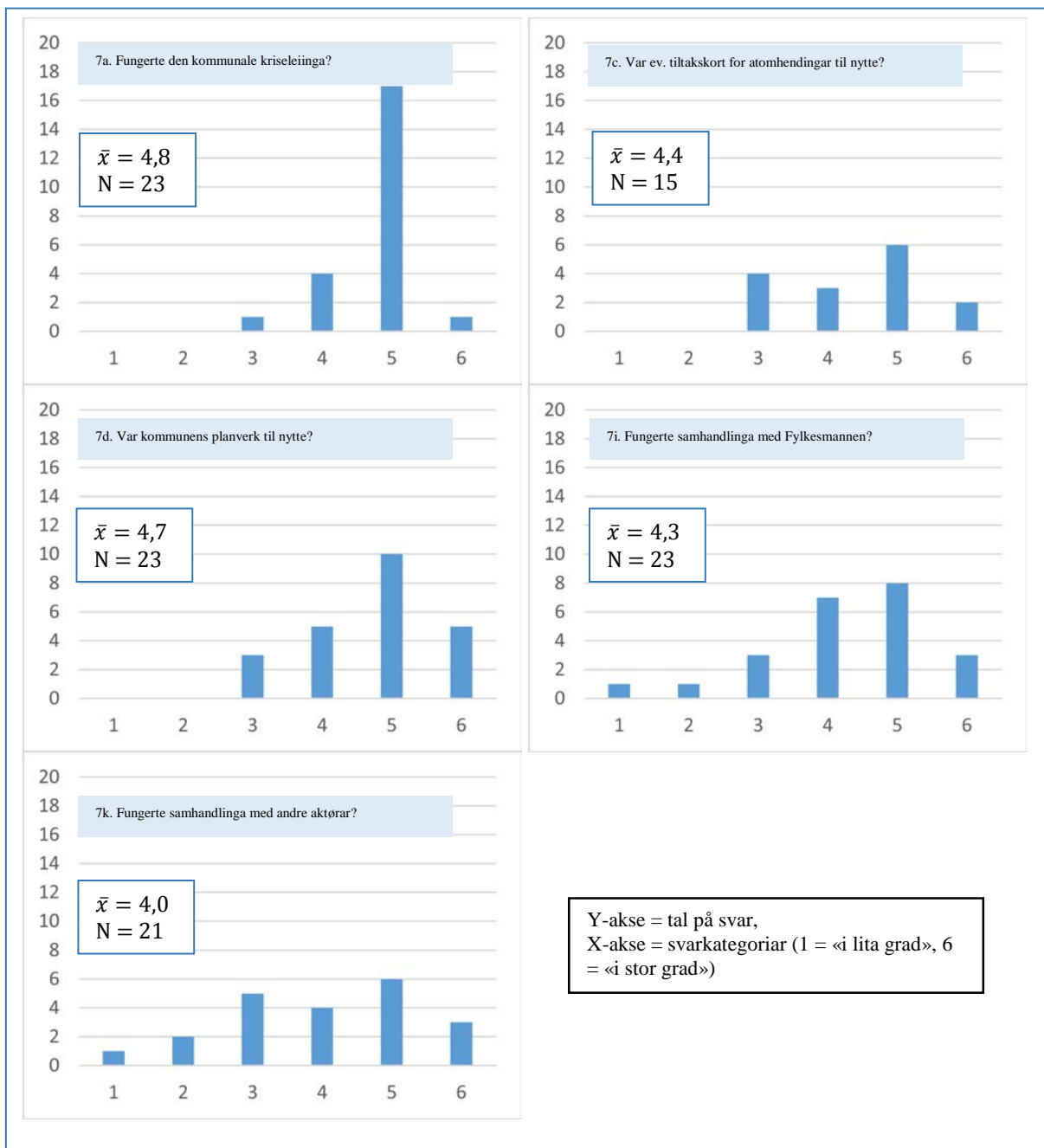


3.2.2 Kommunespesifikke spørsmål

I figur 5a har vi stilt saman nokre av dei kommunespesifikke avkryssingsspørsmåla frå hovudevalueringa. Dei kommunespesifikke avkryssingsspørsmåla elles er stilte saman i figur 5b.

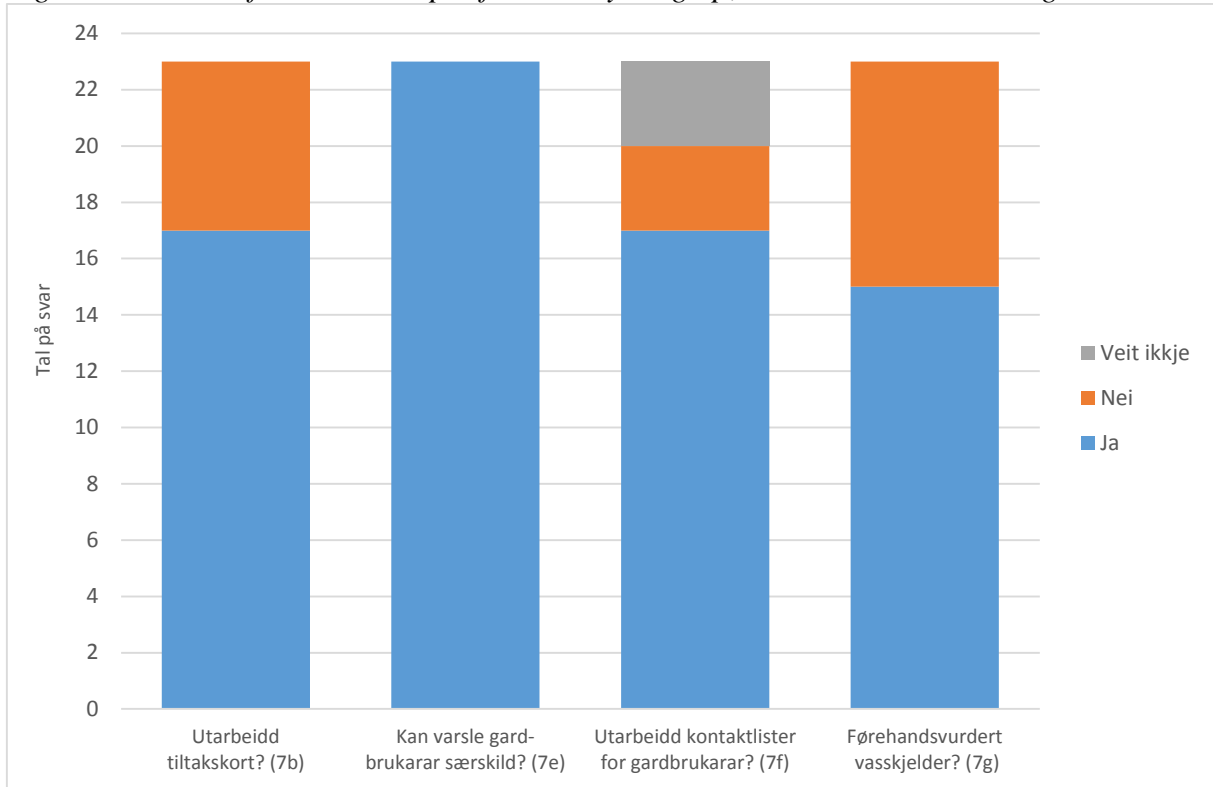
Vi ser av figur 5a at kommunane i stor grad meiner at den kommunale kriseleinga fungerte godt under øvinga. Vi ser vidare (jf. figur 5b) at dei fleste av kommunane utarbeidde tiltakskort for atomhendingar på førehand, og at dei òg hovudsakeleg kom til nytte under øvinga. Kommunanes eige planverk ser ut til å ha vore noko viktigare enn tiltakskorta. Når det gjeld samhandlinga med FMHO, er den vurdert å vere monaleg grei i snitt, sjølv om vi her også ser at nokre kommunar i lita grand fann denne tilfredsstillande. Ev. samhandling med andre aktørar skårar likevel noko lågare enn samhandlinga med FMHO.

Figur 5a: Resultat frå kommunespesifikke avkryssingsspørsmål i hovudevaluering



Elles ser vi mellom anna av figur 5b at alle kommunane som har svart seier dei har moglegheit til å varsle gardbrukarane i kommunen særskild ved ei (atom-) hending. Om lag ein tredjedel av kommunane har ikkje gjort førehandsvurderingar av kva for vasskjelder som kan nyttast i kommunen ved eit eventuelt radioaktivt nedfall.

Figur 5b: Resultat frå kommunespesifikke avkryssingsspørsmål i hovudevaluering



3.2.3 Verbalkommentarar

I det følgjande gjev vi ei oppsummering av verbalkommentarar som kom fram gjennom spørjeskjemaet. Vi legg fram kommentarane meir eller mindre slik vi oppfattar innhaldet, og difor ikkje med naudsyn ordrett framstilt. Vi har vidare valt å ikkje eksplisitt seie kven som har sagt kva. Det er likevel ikkje til å unngå at det i nokre tilfelle vil skine gjennom kven som er avsendar.

Kommentarar til spørsmål 1d. «Har verksemda identifisert behov for å endre eller justere SPAR? Ev. andre innspel til planen eller anna planverk?»⁹

- Sivilforsvaret og Bergen kommune må varslast per telefon ved uønskte hendingar med reaktordrivne fartøy [jf. rutine 2, 3 og 4 i samordna beredskapsplan]
- utfordring at det ikkje er normerte og automatiserte handlingsmønster utanfor Haakonvern orlogsstasjon (med t.d. responskrav-, tider, og oppdrag).
- jodtablettproblematikken må få ei endeleg avklaring

⁹ SPAR = samordna beredskapsplan for anløp av reaktordrivne fartøy til Haakonvern orlogsstasjon.

- eit konkret tenkt døme på ei hending med reaktordrive fartøy der ein tek utgangspunkt i realistiske faktorar som m.a. mengde radioaktivt utslepp og vind/vêr bør inngå i SPAR
- ei forklaring på ein del fagterminologi, for å kunna forstå farenivået som innbyggjarane kunne verte utsett for
- ansvar for iverksetting og koordinering på operasjonelt nivå bør gjerast tydelegare i planverket

Kommentarar til spørsmål 2c. «På kva område var rolle- og ansvarsforholda mellom aktørane ev. uklare under øvinga?»

- politiets disposisjonar og bruk av ressursar var uklar
- sakna utdeling av oppdrag til Sivilforsvaret / redningstenesta
- litt uklart kven som varslar bønder og andre om tiltak før nedfall. Mattilsynet, kommunane eller begge?
- nye folk i KKL gav utfordringar knytt til tydeleggjering av roller
- kommunikasjon som kom frå overordna mynde til kommunane gav i liten grad avklaring på kva rolle kommunen hadde og kva ein venta at kommunane skulle gjera. Korleis skulle mellom anna publikum og media handterast/orienterast? Var det eit ansvar kommunane hadde eller burde overordna mynde teke den oppgåva?
- mogleg vakuum mellom politiets, Fylkesmannens og kommunanes ansvar for tiltak som bl.a. informasjon til befolkninga, evakuering og oppretting av reinsestasjonar og andre akutt-tiltak
- fråvær av regional koordinering

Kommentarar til spørsmål 3c. «Kva kunne eventuelt vore forbetra i varslings- og informasjonsflyten mellom deltakarane? Skil gjerne mellom varslings- og informasjon, og mellom interne og eksterne utfordringar»

- spillstab burde vore rigga samla frå Statens hus
- informasjon: litt utdelege e-postar frå sentralt hald – det burde ha vore markert tydeleg kva som var nytt i situasjonen
- vi opplevde at det ikkje var råd å nå alle skular/barnehagar på mobil, og testa ut at det tok tid å faktisk nå alle ved hjelp av enkeltopppringingar til fasttelefon og alternative mobilnummer
 - somme trudde det var ein seljar som ringde då dei så eit 23-nummer [generert gjennom varslingsystemet], og tok ikkje telefonen
- saknar faktaark om farane ved radioaktiv stråling kontra radioaktivt nedfall og info om dette til innbyggjarane
- Mattilsynet kunne godt sendt ut noko for vidareformidling til bønder
- berre varslings- og informasjonssystem er sårbart.
- skilt betre mellom stråling og nedfallsproblematikk.
- interne utfordringar knytt til dekning på trådløst nettverk
- øvinga synte at ein i ein slik situasjon ikkje berre kan kommunisere per e-post – det er òg avgjerande å ha kontaktpersonar («liaisonar») hos kvarandre. Dette gjeld særleg mellom dei tre lokale aktørane: Fylkesmannen, Haakonssvern orlogsstasjon og politiet.

- ville antakeleg vore naudsynt med felles situasjonssenter etter kvart som hendinga drog ut i tid
- intensiteten i øvinga var for låg
- det kunne ha vore behov for å sjå på samhandling med nabokommunar. Det var ikkje lagt opp til dette i dreieboka
- vi hadde gjerne sett at Fylkesmannen var meir aktiv med å formidla bodskap og orientere ålmenta i krisesituasjonen
- mest sannsynleg sitt ikkje kriseleiinga med tilstrekkeleg kunnskap om atomhendingar og konsekvensar når dei samlast og det kan vere vanskeleg for leiinga å samle tilstrekkeleg kunnskap i tide
- utfordringar med å klare å gje servicekontoret, som skal handtera førespurnader frå innbyggjarar og publikum, tilstrekkeleg informasjon
- informasjonsutfordringar:
 - Kriseleiinga hadde liten kunnskap om atomhendingar og kva mellom anna $\mu\text{Sv/t}$, μSv eller $\mu\text{Gy/t}$ er, og vi hadde ingen moglegheit til å forstå kor farleg eller ufarleg $120 \mu\text{Sv}$ er.
 - Korleis skulle karta tolkast? Var tidsramma i spreingskarta basert på tidspunktet hendinga skjedde eller frå tidspunktet då kartet vart sendt ut?
 - Kor farleg ville nedfall i vår kommune verte Var det grunn til å gje inneråd, be bøndene ta inn dyra mv. for oss som var så langt borte frå hendinga?
 - Det var vanskeleg å sortera ut ny informasjon i oppdateringane, den delen av meldinga som inneheld ny informasjon burde vore merkt særskilt
 - Men stor fordel at alt som går ut til kommunen kjem gjennom Fylkesmannen
- fryktar forseinkingar ved varsling av hendingar som ikkje skjer på dagtid eller til eit tidspunkt der Fylkesmannen allereie er mobilisert
- regimet for varsling og skriftleg rapportering vart opplevd forseinkande og lite effektivt (ved handtering av kritiske hendingar)

Kommentarar til spørsmål 4. «Evaluering av bodskap til befolkninga og media»

- tyfonvarsling vart tilbydd politiet for varsling av befolkninga, men ikkje nytta
- korleis kommunisere bodskap (t.d. «det er ikkje farleg, men held dykk innandørs») vs. å gje råd om få husdyra i hus, utan at liv og helse vert sette i fare?
- sende ut SMS-varsling til alle innbyggjarane (registrert mot adresse) for å teste kor lang tid dette vil ta
- det var noko uklart *når* kommunen skulle gå ut med informasjon til publikum – det hadde vore ønskeleg at dette vart kommunisert tydelegare, slik at vi ikkje er for tidleg ute, men heller ikkje for seint
- Fylkesmannen burde vore meir aktiv ut mot media for å formidle kva som skjedde. Her oppfatta vi at det var lite konkret som gjekk ut til media av den informasjon vi fekk inn
- vi venta på ein mal/ferdigskriven tekst for informasjon og befolkningsvarsling, både for internett, lokale media og SMS
- ein bør utarbeide meir effektive rutinar for koordinering av informasjon

Kommentarer til spørsmål 5c. «Kva kan ev. forbehold når det gjeld krisehåndteringsevna i den regionale og lokale atomberedskapsorganisasjonen?»

- auke fokus, øve oftare, laupande justeringar av planverk
- jodtablettproblematikken
- ny rettleiar til kommunane må på plass
- vi må teste UMS-varslinga vår oftare og lage klare rutinar for slik varsling
- korleis skal Sivilforsvaret lokalt og sentralt handtera ønskjer frå lokal KKL?
- vi sakna informasjon frå Mattilsynet som vi kunne ha linka til på heimesida som svar på innkomne urolege meldingar om fiskeoppdrett, beitedyr, fruktinnhausting mm.)
- ei hending lik den som vart øvd må i større grad handterast ut frå ei meir felles situasjonsforståing - og mykje lengre ut i tid
- systemet med e-postar og telefon vil nok ikkje vere godt nok i forhold til behovet for ei felles forståing av situasjonen, hendingsutvikling og i forhold til kva den einssilde etat har og vil få å gjere. Det var t.d. mykje info som vart send dobbelt opp
- oppretting av eit felles situasjonssenter i ein aksjonsfase?
- kriseleinga oppfatta meldingane frå Fylkesmannen meir som orienteringar om kva som har skjedd og vi meiner at det var lite informasjon og råd/rettleiing, (særskilt i starten av hendinga), som kunne bidra til å rusta kommunane til å agera
- tydeleg regional operativ plan. Same tiltakskort i alle kommunar, og tydeleg avgrensing på kva tid tiltak skal setjast i verk. Sentral styring er ein stor fordel. Bruk av jod må få ei tydeleg avklaring
- det må etablerast eit truverdig og reelt koordinerande ledd på operasjonelt nivå i regionen

Kommentarer til spørsmål 6b. «Kva kunne ev. vore betre i prosessen knytt til øvinga?»

- bruke personell med øvingskompetanse
- table-top må gjennomførast fullt ut i forkant av ei slik øving
- planverk må vere avstemt
- utarbeiding av dreiebok og direktiv må gjerast i fellesskap med relevante aktørar
- samla spelstab under øving, med naudsynt kompetanse
- betre å øve på eit scenario som ligg «nærmare» kommunen, er nok litt ulikt «trykk» i øvinga alt etter kor langt ein ligg frå Haakonssvern
- øvinga tok for lang tid. Den burde vore gjennomført på maks 3 timar
- kunne planlegginga vore gjort meir effektiv? Bruk av arbeidsgrupper og kommunegrupper? Treng alle kommunane vere på alle samlingane?
- rolleavklaring og krav til ytevne knytte til nasjonale, regionale og lokale einingar

Kommentarer til spørsmål 7j. «Korleis opplevde kommunen Fylkesmannen si samordningsfunksjon i øvinga?»

- vi meiner Fylkesmannen hadde meir fokus på gjennomføring av øvinga enn å komme med klare instruksar til kommunane
- fråverande
- Fylkesmannen har ei viktig rolle og fylte den godt

- vi kunne ha ønskt oss at Fylkesmannen gjorde det litt tydelegare i e-postane til kommunane kva som var hovudbodskapen i dei til dels lange meldingane som vart vidaresende frå Strålevernet, Mattilsynet og Haakonsværn
- fekk info/meldingar via Fylkesmannen, men merka ikkje så mykje til samordningsfunksjonen
- kunne ha vore ein føremon med endå strammare samordning av handteringa
- øvingskontaktar vart godt informert, men vi strevde med å sortere ut kva som er umiddelbart relevant informasjon, det vart opplevd noko kaotisk
- vi opplevde at samordninga var tilfredstillande, og at rolleavklaringa på statleg, regionalt og lokalt nivå var god
- vart opplevd som ein stor fordel med ein operativ samordnande Fylkesmann
- vart opplevd som at Fylkesmannen ikkje har kapasitet til å kunne vareta sin samordningsfunksjon

Kommentarar til spørsmål 71. «Dersom kommunen har andre, særlege refleksjonar knytt til øvinga, kan det fyllast inn i boksen under (forbetringspunkt hos seg eller andre, ris, ros etc.)»

- ein bør unngå stammespråk
- det fungerte svært bra. Vi kontakta òg Mattilsynet og fekk raske og gode svar
- god øving lokalt for å teste ut forslag til ny overordna beredskapsplan
- dei lokale øvingsleiarane gjorde ein god jobb
- nokre har etterspurt øvingar som er meir like dei ein hadde for nokre år sidan der kommunar øver saman og observerer/evaluerer kvarandre.
- tidspunkt for øvinga kjem òg på ei svært travel tid for kommunane (nye politikarar, budsjettarbeid, etc.)
- nyttig å øve på ei hending som kan få konsekvensar for heile kommunen og der kommunen sine tenester kan verte redusert i ein periode
- nyttig å øve på ei hending som rører ved mange og der kommunen i større grad er «styrt» av sentrale styresmakter
- øvinga var nyttig på den måten at vi har fått oppdatert og laga eit beredskapsplanverk rundt atom, noko som kanskje ikkje hadde vorte prioritert dersom øvinga ikkje hadde vorte halden
- «negativt» er at all denne tida som har gått med på å «tvangsoppdatere» atomplanverket, kunne vorte brukt til å oppdatere planverk vi har meir bruk for i det daglege
- det viktigaste for oss i den konkrete øvinga var at vi fekk øve på å jobbe i KKL, med loggføring, bruke planverket osv.
- bør leggast opp til mest mogleg samordna planverk. Kvar kommune treng ikkje eigen beredskapsplan for atomhendingar. Ein felles som er lik i alle kommunar. Så kan vedlegg og spesielle varslingslister tilpassast. Dette gjeld òg tiltakskort.

3.3 Fylkesmannen si vurdering

Under følgjer FMHO si vurdering av dei sju temabolkane i hovudspørjeskjemaet.

3.3.1 Vurdering av planverk

Dei ulike verksemdene opplevde i stor grad at eige planverk er koordinert med anna planverk i atomberedskapsorganisasjonen. Fleire verksemdar opplever likevel eit konkret behov for oppdatering av eige planverk. Det er naudsynt at dei ulike verksemdene som opplevde eit konkret behov for oppdatering av eiga planverk gjer dette nå i etterkant av øvinga. Desse bør knytast til SPAR der det er relevant.

SPAR vart av fleire aktørar opplevd som nyttig, om enn i noko mindre grad for kommunane. Dette er kanskje ein naturleg konsekvens av at planen i hovudsak er meint å vere ein samordna plan for dei regionale beredskapsaktørane, og ikkje primært for kommunane. FMHO opplevde at SPAR fungerte tilfredsstillande under øvinga, sjølv om det kan vere behov for einskilde justeringar.

Både HSFD og Bergen kommune meiner at planen bør justerast slik at også dei vert varsla direkte på telefon av HOS ved uønskte hendingar med reaktordrivne fartøy (jf. rutine 2, 3 og 4 i SPAR). FMHO er av den oppfatning at ein i størst mogleg grad bør følgje allereie etablerte varslingslinjer, slik at varsel ved denne type hendingar bør kome frå HPD eller FMHO slik det normalt gjerast. Under bordøvinga i september 2015 vart dette temaet diskutert blant aktørane, og det var brei semje om at dei ordinære varslingsrutinane burde følgjast også ved denne type hendingar. HPD har i deira interne rutinar lagt opp til svært tidleg varsel av HSFD. Likevel bør det vurderast å tydeleggjere varslinga av HSFD i rutinen, slik at det konkret i SPAR går fram at politiet varslar HSFD.

Det vart peikt på at det er ei utfordring at det ikkje er normerte og automatiserte handlingsmønster utanfor HOS (med t.d. responskrav-, tider, og oppdrag). Dei ulike formelle krava til beredskapsaktørane på dette området er lista i SPAR. Etableringstid i KU, NRPA og FMHO kan vere problematisk i ei akutt hending. Etter noko tid vil NRPA (1 time) og KU (2 timar) kunne vere etablert med stab for rådgeving og informasjon. For Fylkesmannen er det ikkje krav til etableringstid, så det vil kanskje ta noko meir tid. Men etter kvart vil òg FMHO og det regionale atomberedskapsutvalet i Hordaland (ABU-H) verte etablert. Ein må såleis pårekna at det i verste fall kan ta 12-24 timar før til dømes Fylkesmannen kan ta over det koordinerande ansvaret på regionalt nivå. Det same gjeld for kommunar som heller ikkje har krav til responstid. Inntil desse aktørane er på plass, er det politiet som må ta seg av naudsynt koordinering. HPD kan difor stå åleine den første tida under ei slik hending. Det vil vere utfordrande for HPD å handtere den strategiske koordineringa av hendinga åleine innan dei andre aktørane kjem på banen. FMHO er samd i at til dømes manglande responskrav er problematisk. Så lenge det ikkje finst formelt etablerte krav til beredskapsaktørane, så er det isolert sett lite ein kan gjere med dette i atomberedskapsplanverket. Problemstillinga vert likevel fremja i kapittel 5.

Det kom eit forslag om at eit konkret døme på ei hending med reaktordrivne fartøy, der ein tek utgangspunkt i realistiske faktorar som m.a. mengde radioaktivt utslepp og vind/vêr, bør inngå i SPAR. FMHO si vurdering er at dette heller eventuelt bør vere i ein ROS-analyse, og ikkje inngå i sjølve beredskapsplanen. HOS bør vurdere å utarbeide ein worst-case analyse, slik at regionale aktørar kan ta høgde for eit verstefallsscenario i beredskapsplanlegginga. Det er

mogleg dette inngår i ROS-analysen til objekteigar (HOS), men denne er ikkje på det nåverande tidspunkt førelagt FMHO. I FylkesROS Hordaland 2015 er det også gjort ein ROS-analyse. Det kan vere utfordringar knytte til utarbeiding av ROS-analysar når ein ikkje har kjennskap til ulike spesifikasjonar og rutinar på reaktordrive undervassbåtar, for eksempel storleiken på reaktor (skadepotensiale), og talet på anløp per år (frekvens).

Ein tydeleg regional operativ plan vart etterspurt. FMHO ser behovet for at etatar med operativt ansvar i større grad samordnar planverk for operativ handtering. Det vart vidare peikt på at ansvar for iverksetting og koordinering på operasjonelt og taktisk nivå bør gjerast tydelegare i planverket. Nokre respondentar sakna operative disposisjonar og bruk av ressursar, mellom anna knytt til utdeling av oppdrag til HSFD og redningstenesta, oppretting av reinsestasjonar og andre akutt-tiltak. SPAR er ein overordna plan på strategisk nivå, og omhandlar difor ikkje operative og taktiske forhold i særleg grad. FMHO er likevel einig i at ansvaret for iverksetjing og koordinering av dette kanskje kan tydeliggjerast i nokon større grad i SPAR. Øvinga var likevel på strategisk nivå, og det var difor ikkje like stort fokus på dei meir operative tilhøva i øvinga. Høve knytt til operativ og taktisk koordinering, samt iverksetjing må følgjast opp av naudetatane saman med andre aktørar med operativt ansvar.

Det bør arbeidast vidare med soneinndeling i områda rundt HOS og i Hordaland elles. Tilsvarande vert gjort mellom anna i Canada og Storbritannia, og ei soneinndeling vil etter FMHO si vurdering lette samordninga og handteringa av denne type hendingar. Ei eventuell soneinndeling vil måtte gjerast i nært samarbeid mellom sentrale regionale aktørar og NRPA.

3.3.2 Vurdering av ansvar og roller

Tilbakemeldingane tyder på at aktørane vurderer det slik at deira eigen kriseorganisasjon i stor grad var kjend med eiga rolle og ansvar. Vidare tyder tilbakemeldingane på at rolle- og ansvarsfordelinga mellom aktørane i stor grad vart opplevd å vere klar under øvinga.

Fleire kommunar opplevde at nye personar i den kommunale kriseleiinga gav visse utfordringar knytte til tydeleggjering av ansvar og roller. For nokre var det også uklart kva rolle kommunen hadde og kva ein venta at kommunane skulle gjere. Dette gjaldt til dømes kven som skulle varsle bønder og andre om tiltak før nedfall (Mattilsynet eller kommunen), og korleis ein skulle handtere og orientere publikum og media. FMHO legg til grunn at det er eit kommunalt ansvar å varsle og informere bønder og innbyggjarar om tiltak. Tiltaka vert bestemt av fagmyndigheitene i KU, eller av NRPA på vegner av KU, eller av politiet med heimel i politilova (sjå avsnitt 3.3.3).

Det kan vidare vere ei utfordring at Fylkesmannen ikkje har mynde til å setje i verk førehandsdefinerte tiltak (eller andre tiltak) under ei (atom-)hending. Særleg utfordrande kan dette vere ved hendingar som kan gje umiddelbare lokale og regionale konsekvensar. Vidare har Fylkesmannen ikkje avgjerdsrett dersom det er usemje mellom aktørane regionalt. Ved usemje mellom medlemene i FBR/ABU-H skal Fylkesmannen til dømes bidra til å oppnå ei felles løysing, og ved eventuelle saker der det er usemje om kva for sivile tiltak som skal setjast i verk, skal saken leggjast fram for Justis- og beredskapsdepartementet via DSB. Dette kan gjere det vanskeleg å handtere akutte hendingar på regionalt nivå der det ikkje er tid til å løfte større og mindre problemstillingar til eit høgre nivå for avklaring.

Under førebuingane til øvinga viste det seg at ein kommune (Bergen) på eige initiativ ville sett i verk tiltak svært tidleg under hendinga, til dømes råd om innandørs opphald og utdeling

av jod-tablettar, sjølv om dette eksempelvis ikkje var bestemt av KU, NRPA eller HPD. Kommunen ønskjer etter eiga utsegn ei meir proaktiv tilnærming enn det NRPA synast å gjere. Dette førte mellom anna til at råd om innandørs opphald og utdeling av jod-tablettar vart gjevne i denne kommunen under øvinga før beskjed om iverksetjing av desse tiltaka kom frå sentralt hald. Dette kan vere uheldig. Innbyggjarar kan eksempelvis verte utrygge dersom nokre av tiltaka vart gjort i ein kommune og ikkje i nabokommunen. Fagmyndigheitene mister også moglegheita til ei meir samla og heilskapleg tilnærming og handtering av hendinga. Samstundes har kommunen ei sjølvstendig beredskapsplikt, og skal sikre ivaretaking av tryggleiken til befolkninga med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdiar.¹⁰ Det bør difor utgreiast nærare i kor stor grad det er forventna at kommunane skal rette seg etter tiltak frå fagmyndigheiter under slike hendingar.

Det vart også i einsskilte tilbakemeldingar peikt på eit mogleg vakuum mellom HPD, FMHO og kommunane kva gjeld ansvar for tiltak som bl.a. informasjon til befolkninga og evakuering. Det vart også peikt på eit fråvær av regional koordinering. SPAR har i tråd med fylkesmannsinstruksen¹¹ lagt til rette for ei tidleg gjensidig ansvars- og rolleavklaring mellom FMHO og HPD når det gjeld den regionale koordineringa i hendingar som dette. Det er Fylkesmannen som har ansvar for regional samordning, også ved atomhendingar. I samband med ei atomhending skal Fylkesmannen syte for koordinering og bidra til å setje i verk samordna tiltak regionalt og lokalt. Dette gjeld både vernetiltak og formidling av informasjon til presse og publikum.¹² I ei akutt hending kan politiet i nokre tilfelle vareta desse og andre oppgåver på vegner av Fylkesmannen og andre myndigheiter (jf. avsnitt 3.3.1). I ein innleiande fase av ein krisesituasjon har politiet det overordna ansvaret for organisering og samordning av innsatsen og kan fatte avgjerder som også rører ansvarsområde for andre myndigheiter.¹³ Fylkesmannen i Hordaland, politimeisteren i Hordaland og politimeisteren i Haugaland og Sunnhordaland har i tillegg ein felles avtale om regional samordning i Hordaland ved kriser og katastrofar i fred.¹⁴ Denne tek føre seg samarbeidet mellom politi og Fylkesmann og slår mellom anna fast at politimeisteren snarast skal ta kontakt med Fylkesmannen i [større] akutte krisesituasjonar for å orientere om situasjonen og tiltak. Det skal vidare vurderast når fylkesmannen eventuelt skal ta over samordningsansvaret. Ansvars- og rolleavklaring mellom FMHO og HPD fungerte tilfredsstillande under øvinga. FMHO opplevde nok likevel i nokon grad å ikkje ha tilstrekkeleg kapasitet til å gjere ein god nok jobb med den regionale koordineringa. Dette gjaldt t.d. for samordning av tiltak, informasjon og rapportering. Tilbakemeldingane frå HPD etter øvinga tyder på at også dei ville hatt store utfordringar knytte til handteringa av ei slik stor og kompleks hending. StrålevernRapport 2012:15 peiker på at det er ei utfordring at mange aktørar (på fleire nivå) opplever at forventningane frå overordna nivå ikkje er i samsvar med tilgjengelege ressursar, og at det er behov for at departement og etatar går gjennom forventningar til underliggjande verksemder og tydeleggjer desse i styringsdialogen.¹⁵ FMHO er av den oppfatning at dette framleis ikkje i stor nok grad er følgt opp. Det bør mellom anna vurderast om Fylkesmannen har tilstrekkelege ressursar og tilstrekkeleg kompetanse/trening til å handtere dei potensielt største hendingane som samfunnet kan bli utsatt for. FMHO har 4,5 årsverk knytt til beredskap. Ved

¹⁰ Jf. Forskrift om kommunal beredskapsplikt av 07.10.2011, § 1.

¹¹ Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering av 19. juni 2015.

¹² Kgl.res av 23.08.2013 Atomberedskap – sentral og regional organisering.

¹³ Jf. Politilova § 27, 3.ledd.

¹⁴ Avtale om regional samordning i Hordaland ved kriser og katastrofer i fred, januar 2003.

¹⁵ Strålevernrapport 2012:15, s 58.

aktivering av LRS skal Fylkesmannen delta med ein person frå beredkapsorganisasjonen til denne.¹⁶ Ved større hendingar må ein difor rekna med til ei kvar tid å delta med minst ein person frå gruppa til kvar av dei to politidistrikta sine LRS. Eventuelle liaisonar til politidistrikta kan også vere naudsynt. I tillegg må ein tilsvarande til ei kvar tid minimum ha ein person med kompetanse og autorisasjon til å handtere dei graderte sambandsløysingane. Dersom ei krise varer over meir enn nokre timar vil det ikkje vere mogeleg å ta i vare både interne og eksterne forventningar til god krisehandtering utan å bryte krava i arbeidsmiljølova og avtaleverket i staten. Ein og same person kan vanskeleg vere på vakt 24 timar i døgeret over lengre tid. Ein god beredskap krev dessutan både ei tilgjengeleg beredskapsvakt og mogelegheit til å drive krisehandtering over lengre tid på døgnbasis med tilstrekkeleg trent personell.

FMHO si vurdering er at Fylkesmannen korkje hadde ressursar til, ei heller makta, å ta i vare den regionale samordninga i tilstrekkeleg grad under øvinga.

3.3.3 Vurdering av informasjons- og varslingsflyt under øvinga

Tilbakemeldingane tyder på at varslingslinjene i stor grad fungerte under øvinga. Varslingslinjene slik dei er skildra i SPAR fungerte såleis etter planen. Det er likevel verdt å minne om at dette var ei varsla øving som skjedde i arbeidstida. Fleire av aktørane, mellom anna FMHO og kommunane, har som nemnt ikkje responstid knytt til beredskapshendingar. Det vil difor høgst sannsynleg vere mykje meir krevjande å gjennomføre ei tilsvarande varsling utanom ordinær arbeidstid. Fleire fryktar forseinkingar ved varsling av hendingar som ikkje skjer på dagtid eller til eit tidspunkt der FMHO ikkje allereie er mobilisert.

Informasjonsflyten fungerte etter FMHO sitt syn tilfredsstillande. Nokre kommunar opplevde problem med eige nettverk som gjekk ned under øvinga og at meldingar gjekk i spam-filter. Dette syner sårbarheit knytt til elektronisk kommunikasjon. Kommunane vert difor oppfordra til å gå gjennom eigne system og syte for at dei er mest mogleg redundante, og at spam-filter til dømes vert sett opp slik at meldingar frå FMHO si CIM-adresse ikkje vert blokkert.

Mange reagerte på at det var noko utydelege e-postar frå sentralt hald, og at det det burde ha vore markert tydelegare kva i dei nye meldingane som var nytt i situasjonen. NRPA brukte same melding under heile øvinga og førte fortløpande på ny informasjon undervegs utan å merke denne særskilt. Det var difor vanskeleg for mottakarane å sortere ut kva som var ny informasjon i oppdateringane. FMHO opplevde også dette som utfordrande og ser at det med stor fordel kunne vore markert kva som var ny informasjon i meldingane frå NRPA.

Nokre sakna at FMHO var meir aktiv med å formidla bodskap og orientere ålmenta i krisesituasjonen. Det vart også påpeikt at Mattilsynet kunne ha formidla informasjon til bønder gjennom kommunane. Vidare vart regimet for varsling og skriftleg rapportering kritisert for å vere forseinkande og lite effektivt (ved handtering av kritiske hendingar). Skriftleg rapportering er ein del av beredskapshandsaminga og vert kravd av styresmaktene (t.d. DSB). Krav om rapportering er mellom anna skildra i fylkesmannsinstruksen og kgl.res. om sentral og regional organisering av atomberedskap. Skriftleg rapportering bidreg også til notoritet og nøyaktigheit i kommunikasjonen. Skriftleg rapportering må difor oppretthaldast, sjølv om dette nokon gonger kan vere utfordrande for aktørane.

¹⁶ Kgl.res av 2. nov 2015 - Organisasjonsplan for redningstjenesten, Kap 3-3.

Sjølve rapporteringa under øvinga fungerte ikkje tilfredsstillande. KU bad FMHO om rapportering om status i kommunane, og FMHO bad vidare kommunane om å rapportere. Berre elleve av kommunane klarte å rapportere innan fristen som vart gjeven. Ingen kommunar nytta funksjon for deling av rapporter i CIM. Alle kommunane som rapporterte nytta likevel rapporteringsmalen som var vedlagt i SPAR. Det var etter FMHO si vurdering generelt relativt god kvalitet på rapportene frå kommunane. Fylkesmannen var likevel ikkje i stand til å gjere ei god samanstilling av rapportane frå kommunane og vidare rapportere på den korte tida som var tilgjengeleg. Dersom regionale rapportar skal formidle relevant informasjon til KU frå fylket som kan vere av tyding for dei avgjerder og tiltak som skal avgjerast sentralt,¹⁷ var nok ikkje den samla rapporten frå FMHO god nok. I tillegg burde kanskje rapporten ikkje ha vore avgrensa til å omhandle kommunane, men vore ein felles regional rapport frå alle involverte aktørar.

Somme peikte på at øvinga synte at ein i ein slik situasjon ikkje berre kan kommunisere per e-post – det er òg avgjerande å ha kontaktpersonar («liaisonar») hos kvarandre. Dette gjeld særleg mellom dei tre lokale aktørane: FMHO, HOS og HPD. FMHO ser klart behovet for at det bør vere liaison mellom HPD og FMHO og eventuelt mellom HPD og HOS i slike hendingar. Det er då viktig at desse liaisonane vert kjende med verksemda dei skal vere i, og at verksemda kjenner dei. Samstundes må ei slik rolle øvast. Det vart også etterlyst eit felles situasjonssenter for hendingar som dreg ut i tid. FMHO meiner at eit koordinerande ledd på operasjonelt nivå eksisterer i dagens LRS-ordning (Lokal redningssentral) under leiing av politiet. LRS vart ikkje etablert/spelt under denne øvinga. Når det gjeld den meir strategiske og langsiktige samordninga, er ABU-H (eller eventuelt FBR) FMHO sitt organ for hjelp til samordning. Det vart halde eit (telefon-) møte i ABU-H under øvinga, men øvinga strakk ikkje langt nok ut i tid til at denne funksjonen vart øvd i stor grad.

Fleire kommunar oppdaga utfordringar knytte til testing av befolkningsvarsel og varsling av bønder og andre ved hjelp av automatisk SMS-varsling. Nokre opplevde til dømes at det ikkje var råd å nå alle skular/barnehagar per mobil, og vidare at det tok mykje tid å faktisk nå alle ved hjelp av enkeltoppringingar til fasttelefon og alternative mobilnummer. Ein opplevde òg at personar som skulle varslast automatisk per telefon, ikkje tok telefonen fordi dei så at nummeret ikkje var lokalt, eller at det var ukjend nummer. Det var for fleire også ei utfordring å klare å gje lokale servicekontor, som skal handtera førespurnader frå innbyggjarar og publikum, tilstrekkeleg informasjon. Dette er utfordringar kommunane sjølv bør følgje opp og planleggje for.

Det kan også vere ei utfordring at fleire av aktørane har meir eller mindre offentleg kjende vakttelefonnummer. NRPA og FMHO har mellom anna vakttelefonnummer som det er lett å finne på internett. Det er utfordrande at nummer som skal brukast til handteringa av hendingar er kjend for ålmennheita. Ein kan tenkje seg at desse nummera raskt vert opptekne av presse og andre, slik at dei som driv med krisehandtering ikkje kjem igjennom. Mattilsynet har til dømes ei vakttelefon med eit telefonnummer som ikkje er kjent for ålmenta til bruk for beredskapsføremaal. Ei liknande ordning bør vurderast av aktørar som berre har ein vakt-/kontakttelefon.

¹⁷ Jf. Strålevernrapport 2012:5, s. 30.

Det kunne vore gunstig med eit felles system for befolkningsvarsling på SMS. Det er i dag primært kommunane som er ansvarlege for å varsle og informere innbyggjarane og andre som oppheld seg i kommunen om ulike hendingar.¹⁸ Dei ulike kommunane har ulike verktøy og metodar for å gjere dette, alt frå SMS-varsel i ulik grad til oppslag på den lokale butikken. Her er det eit stort forbettringspotensiale, både i forhold til omfang, innhald og samarbeid knytt til varsling. Justis- og beredskapsdepartementet arbeider ifølgje NRK med å vurdere moglegheita for eit nasjonalt varslingsystem på SMS.¹⁹ Det kan også utgreiast om det er mogleg å stille krav til mobiloperatørane om å sende ut meldingar til kundane innanfor bestemte område ved større beredskapshendingar.

3.3.4 Vurdering av budskap til befolkninga og media

Det var i avgrensa grad fokus på budskap til befolkning og media under øvinga. FMHO ønskte likevel ei vurdering av dette dersom nokon gjorde erfaringar på dette området.

Fleire verksemdar øvde på informasjon til befolkning og media. Utsleppet og det radioaktive nedfallet som vart spelt i øvinga var svært lågt, og kanskje i realiteten ufarleg dersom ein ikkje eksponerte seg i unødig stor grad. Erfaringane frå øvinga viser at det i nokon grad mangla samordning av informasjon og budskap til media og befolkning. Nokre respondentar meinte at FMHO burde vore meir aktiv ut mot media for å formidle kva som skjedde. Fleire etterlyser utarbeiding av meir effektive rutinar for koordinering av informasjon. Ein kommune venta på ein mal/ferdigskriven tekst for informasjon og befolkningsvarsling, både for internett, lokale media og SMS. Korleis budskapet skulle kommuniserast var også utfordrande for einskilde. For andre var det noko uklart *når* kommunen skulle gå ut med informasjon til publikum, og det var eit ønskje om at dette vart kommunisert tydelegare, slik at informasjonen kom ut i rett tid. Nokre sakna informasjon frå Mattilsynet som ein kunne lenkje til på heimesida som svar på innkomne urolmeldingar om fiskeoppdrett, beitedyr, fruktinnhausting m.m.

FMHO er av den oppfatning at informasjon knytt til denne type hendingar kanskje er noko av det vanskelegaste i handteringa. Det er utfordrande å samordne informasjonen og ikkje minst å informere utan å skremme ved denne type hendingar. Det er fagmyndighetene som er ansvarlege for informasjon frå sentralt hald, medan samordninga av informasjon regionalt er eit ansvar for Fylkesmannen og politiet. Kommunane er ansvarlege for å informere innbyggjarar og andre som oppheld seg i kommunen. Regional samordning av informasjon vart ikkje gjort i særleg grad under øvinga. KU har utarbeidd ein eiga kommunikasjonsplan for denne type scenario som er vedlagd SPAR.²⁰ Eit anna vedlegg til SPAR inneheld førehandsdefinerte tekstar til bruk i denne type hendingar, både SMS-varsel, Twitter-meldingar og tekst til media og befolkning på både norsk og engelsk. Dette var nok i nokon grad til hjelp for einskilde, men det bør arbeidast vidare med førebuing av informasjon og rutinar for samordning av informasjon ved atomhendingar.

Det bør vurderast å lage og distribuere lettfatteleg faktainformasjon til innbyggjarar kring HOS. Dette er gjort kring anløpshamner for reaktordrivne fartøy i andre land med tilsvarande

¹⁸ Jf. Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4d. Også storulykkeverksemdar har krav om varslingsystem. I tillegg driftast varslingsystem knytt til fjellovervaking av NVE.

¹⁹ <http://www.nrk.no/norge/norske-myndigheter-vurderer-na-sms-varsling-ved-terrorangrep-1.12523354>

²⁰ Kriesutvalgets kommunikasjonsplan – scenario 2, godkjent 18.08.2014

utfordringar, til dømes Storbritannia. Dette vil kunne bidra til å auke kjennskapen til radioaktivitet og stråling, og kanskje førebygge panikkarta reaksjonar dersom det skulle oppstå hendingar av denne typen på HOS. Dette kan til dømes gjerast i samband med ei eventuell førehandsutdeling av jodtablettar dersom dette vert bestemt (sjå kap. 2.2).

3.3.5 Vurdering av krisehandteringsevne

Evalueringa viser at øvingsdeltakarane i stor grad opplevde at øvinga bidrog til å betre krisehandteringsevna for atomberedskapen i eiga verksemd. Øvingsdeltakarane meinte at øvinga i ganske stor grad bidrog til betre krisehandteringsevne i den regionale og lokale atomberedskapsorganisasjonen. Likevel peiker ein på fleire forbetringmoglegheiter når det gjeld krisehandsamingsevna i den regionale og lokale atomberedskapsorganisasjonen.

Det vert nemnd at sentral styring i denne type hendingar er eit stort føremon. Nokre peiker på at det må etablerast eit truverdig og reelt koordinerande ledd på regionalt nivå i regionen og at det bør opprettast eit felles situasjonssenter i ein aksjonsfase. For eksempel nemnast disponeringa av HSFD sine ressursar lokalt, ut frå ønskjer frå kommunane. Nokre meinte at systemet med e-postar og telefon ikkje vil vere godt nok i forhold til behovet for ei felles oppfatning av situasjonen, hendingsutvikling og i forhold til kva den einskilde etat har og vil få å gjere. Det kom også innspel om at ei hending lik den som vart øvd, i større grad må handterast ut frå ei meir felles situasjonsforståing og mykje lengre ut i tid. Mykje av dette er drøfta tidlegare i denne rapporten (avsnitta 3.3.2 og 3.3.3).

Same tiltakskort i alle kommunar, og tydeleg avgrensing på kva tid tiltak skal setjast i verk vart etterspurt. FMHO utarbeida og distribuerte før øvinga eit eksempel på tiltakskort for atomhendingar for kommunar. Dette skildrar dei førehandsdefinerte tiltaka²¹ som kommunane skal planleggje for og følge opp.

Nokre kommunar etterspør også ny oppdatert rettleiar for atomberedskap til kommunane. Denne skal vere under utarbeiding i NRPA. Det er likevel ikkje grunn for kommunane å vente med å oppdatere eige atomberedskapsplanverk, då det ikkje er venta større endringar i denne.

Nokre opplevde meldingane frå FMHO meir som orienteringar om kva som hadde skjedd, og meinte at det var lite informasjon og råd/rettleiing – og då spesielt i starten av hendinga – som kunne bidra til å ruste kommunane til å agere. Dette er nærare diskutert i avsnitt 3.3.2.

3.3.6 Vurdering av øvingsprosessen

Slik FMHO ser det ut frå tilbakemeldingane, er totalinntrykket av øvinga bra. Det er likevel nokre innspel til kva som kunne vore betre i øvingsprosessen.

HSFD var blant dei mest kritiske til øvinga og øvingsprosessen, og meinte mellom blant anna at FMHO burde brukt personell med [meir] øvingskompetanse og at spelstaben burde vore samla under øvinga. Vidare at utarbeiding av dreiebok og direktiv burde gjerast i kollokvium med relevante aktørar med naudsynt kompetanse, samt at ein table-top burde ha vore gjennomført fullt ut i forkant av ei slik øving. FMHO er samd i det siste, her var det fråveret av tid som vart utslagsgjevande. Innspela elles tek vi til etterretning. FMHO har ikkje opplevd

²¹ Jf. Kgl.res av 23. august 2013 Atomberedskap – sentral og regional organisering, kapittel 3.4

at andre aktører har gjeve uttrykk for slike synspunkt, og vi legg dessutan til at desse innspela ikkje kom fram underlags i prosessen fram mot øvinga.

Andre spurde seg om førebuingane kunne vore gjort meir effektiv, blant anna gjennom bruk av arbeidsgrupper og kommunegrupper, slik at ikkje alle kommunane måtte delta på alle samlingane. Eit anna innspel var at øvinga tok for lang tid, og at den burde vore gjennomført på maks tre timar. FMHO deler ikkje desse synspunkta, all den tid det berre var to samlingar og det var opp til kommunane korleis dei ville leggje opp eiga deltaking i øvinga. Øving Hordaland vert berre arrangert anna kvart år, og det vil alltid vere vanskeleg å tilfredsstille behova til alle deltakarar fullt ut.

3.3.7 Vurdering av særskilde spørsmål til kommunane

Kommunane som deltok i Øving Hordaland 2015 vart bedne om å svare på nokre ekstra spørsmål i evalueringsskjemaet. Desse var rette mot kommunesektoren spesielt.

Dei fleste kommunane meinte at deira eiga kommunale kriseleing fungerte svært godt i øvinga. Det er gledeleg, men Fylkesmannens oppfatning er likevel noko meir nyansert.

Evalueringa viser at 17 kommunar (av dei 23 som leverte evalueringsskjema) hadde utarbeidd tiltakskort for atomhendingar. Det var likevel ulike oppfatningar av om tiltakskortet for atomhendingar var nyttig, men det synast som om dei fleste kommunar som nytta tiltakskort hadde stor nytte av dette.

Dei fleste kommunane meinte at deira eige planverk i stor grad var til nytte i øvinga. Dette syner behovet for gode beredskapsplanar i kommunane. Nokre meinte at det bør leggjast opp til mest mogleg samordna planverk, og at kvar kommune ikkje treng eigen beredskapsplan for atomhendingar, men ein felles som er lik i alle kommunar. Vedlegg og særskilde varslingslister kan så tilpassast dei ulike kommunane. FMHO er samd i at mykje av dei kommunale utfordringane ved atomhendingar er like frå kommune til kommune og oppmodar kommunane til å samarbeide på dette området i den grad dei finn det føremålstenleg. NRPA's planmal er nettopp eit fellesdokument som kan nyttast for dette høvet.

Alle dei 23 kommunane som leverte evalueringsskjema meinte at kommunen hadde moglegheit til å varsle næringsaktørar/gardbrukarar i kommunen særskild, men berre 17 av desse kommunane hadde utarbeidd slike lister på førehand. 3 kommunar visste ikkje om dei hadde tilgang til slike lister. Det er gunstig om den einskilde kommune har slike oversikter og har moglegheit til å varsle næringsaktørar/gardbrukarar dersom behovet skulle oppstå.

15 av dei 23 kommunane som leverte evalueringsskjema hadde gjort førehandsvurderingar av kva for vasskjelder som kan nyttast i kommunen ved eit eventuelt radioaktivt nedfall. Slike vurderingar bør gjerast av alle kommunane i fylket.

Tilbakemeldingane viser at samhandlinga med FMHO fungerte bra for dei fleste kommunane under øvinga, men for nokre kommunar fungerte den mindre bra. Det same gjeld samhandlinga med andre aktører. Fleire var likevel kritiske til FMHO sin samordningsfunksjon. Nokre meiner at den var fråverande eller med føremon kunne vore strammare, og at FMHO hadde meir fokus på gjennomføring av øvinga enn å komme med klare instruksar til kommunane. Ein fekk til dømes info/meldingar via FMHO, men merka ikkje så mykje til samordningsfunksjonen. Andre igjen syntes at FMHO fylte rolla si, at dei

opplevde at samordninga var tilfredstillande, samt at rolleavklaringa på statleg, regionalt og lokalt nivå var god. FMHO si eiga vurdering er at ein ikkje i tilstrekkeleg grad klarte å vareta den regionale samordninga slik det er ønskjeleg. Det var mellom anna ikkje nok ressursar til å vareta ei god nok handtering av informasjon og meldingar som kom inn frå alle aktørane. Dette er gjort nærare greie for i avsnitta 3.3.2 og 3.3.3.

Nokre kommunar hadde særlege refleksjonar knytt til øvinga. Fleire meinte at øvinga hadde vore nyttig, mellom anna for å teste ut beredskapsplanar, kommunal kriseleiing, og det å øve på ei hending som kan få konsekvensar for heile kommunen, inkl. lokale tenester. Vidare vart det nemnd at det var nyttig å øve på ei hending som rører ved mange og der kommunen i større grad er «styrt» av sentrale myndigheter. Andre var meir negative til øvinga generelt og til tidsbruken knytt til oppdatering av atomberedskapsplanar i forkant av øvinga.

4 Evalueringsrapport frå DSB

DSB har utarbeidd ein rapport knytt til FMHO si handtering under Øving Hordaland 2015. Rapporten er utarbeidd med utgangspunkt i planverk og dokumentasjon utarbeidd til øvinga samt at ein observatør frå DSB var til stades hos FMHO under øvinga 27. oktober. Evalueringa er knytt til (i) Fylkesmannen sitt ansvar som regional pådrivar, (ii) ansvar for eigenberedskap og (iii) regionale samordningsansvar. DSBs hovudintrykk er at:

«[ø]velsen medførte en rekke viktige og nyttige diskusjoner i embetet, både i kriseledelse og krisestab, og man satt fokus på viktige og krevende problemstillinger. Embetet ga et ansvarlig inntrykk i håndteringen. Embetsledelse, avdelingsdirektører og krisestab hadde eierskap til hendelsen og arbeidet for å ivareta egne ansvarsområder i en slik hendelse. Krisestaben fikk nyttig erfaring i hvor krevende det kan være å ivareta alle stabsfunksjoner på en tilfredsstillende måte [...].»

DSB gjev Fylkesmannen ros for å gjere, og ha gjort, eit viktig samordningsarbeid knytt til handteringa av atomhendingar i fylket. Når det gjeld sjølve arbeidet med beredskap og krisehandtering internt hos Fylkesmannen, har DSB følgjande tilrådingar:

- Fylkesmannen fortset arbeidet som regional pådrivar for å nå felles forståing av ansvar og rollar knytte til atomberedskapshendingar i Hordaland. Dette bør blant anna gjerast gjennom ein oppfølgingsplan som følgjer opp øving og evalueringa.
- Fylkesmannen reviderer sin beredskapsplan og sikrar at den er overeins med ny instruks for fylkesmannen sitt arbeid med samfunnssikkerheit
- Roller og ansvar i og mellom krisestab og kriseleiing må avklarast og klargjerast.
- Tydeligare struktur i kriseleiinga for å sikre korte og effektive møte og med det arbeidsrom mellom møta.
- Styrkt krisestab med fast personell utpeikt på førehand med grunnleggjande kompetanse.
- Faste medlem av krisestaben må ha tilstrekkeleg kompetanse i DSB-CIM.
- Vurdere å styrke kommunikasjonsstaben med personell utpeikt på førehand med grunnleggjande kompetanse.

5 Forslag til forbedringar og moglege tiltak

I dette kapittelet summerer vi opp forslag til forbedringar og moglege tiltak etter Øving Hordaland 2015. Forslaga er basert på tilbakemeldingar i evalueringsskjema, innspel under evalueringa på fagsamlinga på Voss 10. november og Fylkesmannen sine egne erfaringar frå øvinga.

Vi har med grunngjeving i gjennomgangen i kapitla over delt opp vår oppsummering i to:

- 1) Konkrete tiltak som er knytte spesielt til atomberedskap og sjølve scenarioet
- 2) Generelle utfordringar/erfaringar

I tillegg har vi forsøkt å peike på kven som etter vår vurdering bør følgje opp desse tiltaka/utfordringane. Samstundes er vi klar over at vi formelt sett ikkje direkte kan pålegge andre oppfølgingsoppgåver. Likevel vil vi oppmode aktørane om å ta tak i respektive tilhøve. Tiltaka er til orientering ikkje lista i prioritets rekkefølge.

5.1. Konkrete tiltak knytt til atomberedskap og øvingsscenarioet

Utfordring 1	Fleire av beredskapsaktørane har vakttelefonnummer som er offentleg tilgjengelege. I ein krisesituasjon er det stor fare for at desse telefonane vert "jamma" ned (blokkert) av media og publikum slik at andre beredskapsaktørar med behov for rask kontakt ikkje kjem gjennom.
Løysing	Etablere eit hemmeleg, eller ikkje offentleg kjent vakttelefonnummer til bruk internt mellom beredskapsaktørane, og som har prioritet framfor det offentleg kjente nummeret.
Ansvar	Alle (dvs. dei det gjeld)

Utfordring 2	Aktørane manglar ei fullstendig risikovurdering knytt til ei eventuell hending med vitjande reaktordrivne fartøy på veg inn, eller til kai på Haakonsvern orlogsstasjon. Dermed er det vanskeleg å vite kva ein skal planlegge for å ta hand om dersom eit uhell skulle inntreffe.
Løysing	Utarbeide ROS-analyse knytt til farar ved vitjingar av reaktordrivne fartøy.
Ansvar	Haakonsvern orlogsstasjon

Utfordring 3	Det er vanskeleg å få kommunane til å utarbeide/revidere atomberedskapsplanverket når det er kjent at planmalen er under revisjon.
Løysing	Planmalen har vore under revisjon i fleire år utan å ha vorte ferdigstilt. Primært bør planen ferdigstillast. Subsidiært bør ein ikkje varsle revisjon av planmalar før arbeidet er fullført.
Ansvar	Statens strålevern

Utfordring 4	Øvingar og planarbeid har lett for å "spore av" fordi spørsmålet om bruk av jodtablettar ikkje er avklart. Dette trass i at det er eit marginalt tiltak. Skal tiltaket gjennomførast i ein reell situasjon, så må dette vere avklart på førehand og planlagt.
Løysing	Eventuell bruk/ikkje bruk må avklarast. Til dette ligg og retningslinjer for praktisk gjennomføring, dvs. lagring sentralt i kommunen vs. distribuert lagring vs. lagring/utdeling til kvar husstand.
Ansvar	Statens strålevern og Helse- og omsorgsdepartementet

Utfordring 5	Anløp av reaktordrivne fartøy, og ikkje minst uønskete hendingar med reaktordrivne fartøy er eigna til å skape frykt/panikk i befolkninga.
Løysing	Det er behov for truverdig, sakleg og god informasjon om kva risiko slike anløp faktisk inneber.
Ansvar	Statens strålevern bør utarbeide denne informasjonen, medan utdelinga koordinerast av Fylkesmannen i Hordaland og utførast av den einskilde kommune.

Utfordring 6	Det er behov for ytterlegare å tydeleggjere SPAR for å unngå tvil om rutinar og ansvar.
Løysing	Varsling av Hordaland sivilforsvarsdistrikt må tydeleggjerast. Ansvar for iverksetjing og koordinering på operasjonelt og taktisk nivå må tydeleggjerast. Rutinar for samordning av informasjon ved atomhendingar må tydeleggjerast. Det er òg behov for å vurdere og ev. implementere soneinndeling rundt Haakonsvern orlogsstasjon.
Ansvar	Fylkesmannen i Hordaland

Utfordring 7	For mange aktørar er for dårleg budd på atomulykker, noko som vil resultere i suboptimal handtering når ting hender.
Løysing	Alle aktørane med ei rolle i atomberedskapsarbeidet bør gå gjennom, eventuelt utarbeide eigne ROS-analysar, planverk mv. Dette planverket må knytast til SPAR der det er relevant.
Ansvar	Alle aktørane på regionalt og lokalt nivå.

Utfordring 8	Aktørane og befolkninga har ikkje tilstrekkeleg kunnskap om risikoen ved ei eventuell ulykke med reaktordrive fartøy under innsegling til, eller ved kai på Haakonsvern orlogsstasjon.
Løysing	Utarbeide ROS-analyse inkl. verstefallsscenario knytt til uhell med reaktordrive fartøy. Dette vil lette både planarbeid og arbeidet med publikumsinformasjon.
Ansvar	Haakonsvern orlogsstasjon

Utfordring 9	Atomulykke er eit scenario som spreier frykt i befolkninga, noko som lett kan medføre irrasjonelle handlingsmønster, og handling i strid med myndigheitene sine tilrådingar.
Løysing	Kunnskap om faktisk risiko vil kunne bidra til å skape ro. Dette bør gjerast gjennom å utarbeide og distribuere faktainformasjon til befolkninga rundt Haakonsvern orlogsstasjon, samt til relevante beredskapsaktørar.
Ansvar	Statens strålevern bør utarbeide informasjonen, medan distribusjon bør gjerast i samarbeid mellom Haakonsvern orlogsstasjon, Fylkesmannen i Hordaland og aktuelle kommunar.

Utfordring 10	Kontakten/kommunikasjonsflyten mellom sentrale aktørar, m.a. HPD og FMHO, HPD og HOS, samt FMHO og HOS er tidvis ikkje god nok.
Løysing	Aktørane bør ha opprette liaisonkorps som kan sendast ut til samarbeidspartar ved slike hendingar. Dette bør ev. innarbeidast i SPAR.
Ansvar	Fylkesmannen i Hordaland, Hordaland politidistrikt, Haakonsvern orlogsstasjon

Utfordring 11	Kommunane har behov for effektive tiltak som kan setjast i verk relativt raskt ved ei atomulykke. Det krev førebuing i forkant av ei hending,
Løysing	Kommunane bør: Utarbeide tiltakskort for handtering av atomulykker, vurdere vassforsyninga med tanke på verknadene av radioaktivt nedfall, raskt kunne varsle næringsmiddelprodusentar og bønder, kunne varsle befolkninga i kommunen samt kommunale tenestestader og private verksemdar, regelmessig teste varslingsystema i fullskala, syte for redundans i varslingsystem, regelmessig sjekke at beredskapsvarsel ikkje vert liggjande i spam-filter, samarbeide med andre kommunar/aktørar der det er naturleg.
Ansvar	Kommunane i Hordaland

Utfordring 12	Kommunikasjon av ny og oppdatert informasjon. I øvinga nytta til dømes Statens strålevern heile tida same melding, men der ein fortløpande fylte på ny informasjon utan å særskilt merke kva som var nytt frå gong til gong. I ein tidskritisk situasjon er dette håplaut å følgje med på. Aktørane får ikkje med seg kva som er nytt.
Løysing	Aktørane, og i øvinga særleg Statens strålevern, bør sjå på rutinar for informasjonsoppdatering.
Ansvar	Statens strålevern

Utfordring 13	Det er ei utfordring å få til eit samordna og eins respons hjå alle aktørane, noko som er viktig for ikkje å spreie unødig frykt i befolkninga.
Løysing	Utgjeie spenninga mellom den kommunale beredskapsplikta (kommunanes ansvar for å agere) kontra forventningane til at KU skal bestemme kva førehandsdefinerte tiltak som skal setjast i verk.
Ansvar	Statens strålevern og Helse- og omsorgsdepartementet

5.2. Generelle utfordringar/erfaringar

Utfordring 1	Usemjje om prioriteringar og kva tiltak som skal setjast i verk.
Løysing	Ved ei akutt hending, er tid og beslutningsevne heilt avgjerande. Dersom Fylkesmannen skal ha ei førande rolle i samordnings-situasjonar ved akutte hendingar, må embetet få avgjerdsmynde til å fatte vedtak dersom det er usemjje mellom beredskapsaktørane på regionalt og lokalt nivå.
Ansvar	Justis- og beredskapsdepartementet

Utfordring 2	Det tar tid å varsle og etablere atomberedskapsorganisasjonen, noko som gjer at tiltak som bør setjast i verk vert forseinka.
Løysing	I ein tidskritisk fase med hending til kai ved Haakonvern orlogsstasjon bør det vurderast om òg Fylkesmannen og politiet bør få delegert mynde til å beslutte iverksetjing av førehandsdefinerte tiltak.
Ansvar	Statens strålevern

Utfordring 3	Befolkningsvarsling er ei utfordring. Ikkje alle har løysingar, løysingane som finst er ulike osb.
Løysing	Det bør vurderast etablert eit felles nasjonalt system for befolkningsvarsling som alle beredskapsaktørane kan nytte ved behov. Det bør òg vurderast om t.d. mobiloperatørane kan påleggjast å formidle varsel i kritiske situasjonar.
Ansvar	Justis- og beredskapsdepartementet, Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap (Vi er kjent med at vurderingar pågår)

Utfordring 4	Kontakten mellom sentrale aktørar i beredskapsfamilien er tidvis ikkje god nok.
Løysing	Dei mest sentrale aktørane bør ha eit liaisonkorps som kan nyttast ved behov.
Ansvar	Politiet, Fylkesmannen i Hordaland, Haakonvern orlogsstasjon (for atomberedskapshendingar)

Utfordring 5	Rapporteringskrav (skriftleg og munnleg) er forstyrrende og tidkrevjande, særleg i ein akuttsituasjon, men og lenger ut i ei hending. Det meste av informasjonen finn ein likevel i media.
Løysing	Rapportering bør reduserast til eit minimum medan hendinga pågår og berre omhandle "need to know" informasjon.
Ansvar	Direktoratet for samfunnstryggleik mfl.

Utfordring 6	Det er vanskeleg å samle alle aktørane om felles øvingar og deltaking på likt nivå/lik grad av involvering, noko som er uheldig for heilskapen og realismen i øvingane.
Løysing	Etablere eit forum for øvingsamvirke.
Ansvar	Fylkesmannen i Hordaland tar initiativ til å etablere "Øvingsforum Hordaland" med målsetjing om å samle aktørane til felles øvingar.

Utfordring 7	Manglande krav til responstid (og nærvær) gjer at ein ikkje veit når ein kan rekne med at sentrale aktørar er på plass. Det gjer m.a. at ein må nytte unødvendig mykje ressursar på oppfølging av aktørane i den innleiande fasen.
Løysing	Etablere krav til responstid for Fylkesmannen og kommunane.
Ansvar	Justis- og beredskapsdepartementet, Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap

Utfordring 8	Manglande krav vaktordningar hjå viktige aktørar, m.a. Fylkesmannen og kommunane, gjer at det kan vere vanskeleg å oppnå kontakt, og ikkje minst rask nok kontakt.
Løysing	Utarbeide krav til (og etablere) vaktordning hjå Fylkesmannen og kommunane.
Ansvar	Justis- og beredskapsdepartementet og Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap (Fylkesmannen i Hordaland og kommunane i Hordaland)

Utfordring 9	Det er ikkje samsvar mellom forventningane i samfunnet/embetsoppdraget og dei ressursane som vert stilt til rådvelde for Fylkesmannens beredskapsarbeid. Fylkesmannen har ikkje tilstrekkeleg kapasitet til å ta hand om dei oppgåvene ein er pålagt å følgje opp ein krisesituasjon.
Løysing	Oppgåver og ressurstildeling må harmoniserast. Ei tilnærming er å "fullbudsjettere" oppgåvene i embetsoppdraget, ei anna tilnærming er å sjå nærare på ansvarsfordeling ved uønskte hendingar og i ulike fasar av hendingane. Ikkje minst bør ein vurdere å ta ein kritisk gjennomgang av kva ein legg i dei 4 beredskapsprinsippa, og sjå dette opp mot m.a. politilova § 27 tredje ledd og Fylkesmannens samordningsrolle.
Ansvar	Justis- og beredskapsdepartementet og Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap.

Utfordring 10	Fylkesmannen i Hordaland sin "Plan for beredskapssituasjonar" er ikkje tilpassa den faktiske tilhøve og ressursituasjon.
Løysing	Planen må reviderast slik at den vert i tråd med faktiske tilhøve.
Ansvar	Fylkesmannen i Hordaland

6 Avslutning

Den overordna målsettinga med øvinga har vore å betre koordineringa av atomberedskapen i fylket på strategisk nivå, mellom anna gjennom å sikre at atomberedskapsaktørane har koordinerte planar, og sikre avklara roller, ansvar og varslingslinjer. Etter Fylkesmannen si oppfatning har vi langt på veg lukkast med å kome fleire steg i riktig retning med dette.

I arbeidet med SPAR har vi gjennom dialog med relevante aktørar klar å teikne ned rolle og ansvar for dei ulike aktørane i atomberedskapen. Vi har vidare fått på plass konkrete varslingsrutinar frå dei helt ordinære rutinebesøka av reaktordrivne fartøy, til uønskte hendingar med radioaktivt utslepp. Vi har søkt å tydeleggjere/formidle dei førehandsdefinerte tiltaka i regi av KU, og skildra når i fasen dei kan vere aktuelle. Vi har òg utarbeidd eit døme på tiltakskort i kommunane for oppfølging av desse førehandsdefinerte tiltaka.

Vi har vidare i same plan starta eit arbeid med å systematisere/standardisere kva for informasjon ein hurtig kan og bør formidle til befolkning/presse gjennom ulike kanalar. Her står fortsett noko arbeid att, mellom anna knytt til ev. førehandsinformasjon til lokalbefolkninga. Vi har gjennom øvinga òg sett at det er behov for noko meir generell informasjon om radioaktivitet og stråling per se.

Det andre hovudfokuset for øvinga var å teste planen i praksis gjennom eit konkret øvingsscenario der mellom anna varslingsregimet skulle vere mest mogleg realistisk, og følgje dei rutinane som ein gjennom SPAR har etablert. Etter Fylkesmannen sitt syn fungerte også dette etter måten tilfredsstillande under øvinga. Varsel/meldingar/rapportar vart formidla frå ulike statlege instansar via Fylkesmannen til kommunane og vice versa. Ein opplevde likevel kapasitetsutfordringar hos Fylkesmannen i samband med det svært store talet på meldingar som skulle sirkulerast, men ikkje meir enn at ein klarte å handtere dette rimeleg greitt. Kapasiteten til å drive regional samordning vart og såpass kraftig utfordra, at ein nok berre i nokon grad kan seie at Fylkesmannen klarte å gjennomføre dette.

(Krisekommunikasjon og handtering av media var lita grad eit aspekt ved øvinga. Dersom ein også skulle øvd krisekommunikasjon ville det gitt øvingsdeltakarane enda større utfordringar, kanskje for store i høve til kva ein i dag kan makte.)

Det er openbart at ein vil oppleve enda mykje større utfordringar knytt til dette scenarioet dersom ei hending skulle oppstå utanom ordinær arbeidstid, og/eller dersom hendinga dreg ut i tid. Samstundes er det rett å her peike på at SPAR i nokon grad tek høgde for dette gjennom at det i slike tilfelle vil falle eit (endå) større ansvar på politiet for å handtere dette.

Alt i alt er likevel Fylkesmannen nøgd med gjennomføringa av sjølve øvinga og prosessen fram mot denne. Øvinga har etter vårt syn bidrege til kompetanseheving i atomberedskapsorganisasjonen lokalt og regionalt, samstundes som den har bidrege til å synleggjere ei rekkje aspekt vi bør bli betre på for å vere mest mogleg førebudd til å handtere ei atomhending i fylket (jf. kap. 5).

Denne rapporten vert formidla til alle deltakarane i øvinga, relevante lokale og regionale aktørar i Hordaland, samt Justis- og beredskapsdepartementet, DSB og Statens strålevern.

Fylkesmannen legg til grunn at relevante verksemder vurderer dei moglege tiltaka og utfordringane som rapporten skisserer.