

Øvelse Skred og Øvelse SNØ 2007

Evaluering

Forord

Øvelse Skred og Øvelse SNØ ble gjennomført høsten 2007. Begge øvelsene hadde samme hensikt – å øve samfunnets evne til å håndtere de ulike fasene ved en stor flodbølgehendelse i Storfjorden forårsaket av et fjellskred i Åkneset. Øvelsene viste hvilke utfordringer lokale, regionale og sentrale myndigheter vil stå overfor ved en slik hendelse.

Både planleggingen og gjennomføringen av Øvelse Skred og Øvelse SNØ ga nyttige erfaringer knyttet til hovedmålene for øvelsene; ansvars- og rolleforståelse, informasjonsdeling og mediehandtering og kriseinformasjon til befolkningen. Deltakerne i Øvelse Skred har i forkant av øvelsen lagt ned betydelige beredskapsforberedelser gjennom utarbeidelse av felles beredskapsplan.

Denne evalueringsrapporten peker på læringspunkter knyttet til hovedmålene for øvelsene. Det er en gjennomgående positiv holdning fra aktørene til øvelsenes nytteverdi. Imidlertid er nytteverdien begrenset hvis ikke læringspunktene blir gjenstand for nærmere vurdering i etterkant av øvelsen. For å sikre en god nytteverdi utover selve planleggingen og gjennomføringen av øvelsen er det derfor viktig at den enkelte ansvarlige virksomhet tar disse læringspunktene videre.

Jon A. Lea
direktør
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Innholdsfortegnelse

FORORD	2
SAMMENDRAG	4
1 INNLEDNING	5
2 ANSVARS- OG ROLLEFORSTÅELSE	6
2.1 SAMHANDLING PÅ LOKALT OG REGIONALT NIVÅ.....	6
2.2 SAMHANDLING PÅ DEPARTEMENTSIVÅ.....	7
2.3 DSBS VURDERING	7
3 INFORMASJONSDELING	9
3.1 FELLES SITUASJONSBIKLE PÅ LOKALT OG REGIONALT NIVÅ.....	9
3.2 FELLES SITUASJONSBIKLE PÅ DEPARTEMENTSIVÅ.....	9
3.3 DSBS VURDERING	10
4 MEDIEHÅNTERING OG KRISEINFORMASJON TIL BEFOLKNINGEN	11
4.1 KRISEKOMMUNIKASJON PÅ LOKALT OG REGIONALT NIVÅ	11
4.2 KRISEKOMMUNIKASJON PÅ DEPARTEMENTSIVÅ.....	11
4.3 DSBS VURDERING	12
VEDLEGG	14
VEDLEGG 1 – METODE OG DATAGRUNNLAG.....	14
VEDLEGG 2 – SPØRRESKJEMAUNDERSØKELSE.....	15

Sammendrag

Høsten 2007 ble det i regi av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap gjennomført to spilløvelser knyttet til temaet natur- og klimarelaterte hendelser, Øvelse Skred og Øvelse Sivil nasjonal øvelse (SNØ).

Øvelse Skred var en øvelse på lokalt og regionalt nivå for utvalgte kommuner (Norddal, Stordal, Stranda og Ørskog), Fylkesmannen i Møre og Romsdal, Sunnmøre politidistrikt, Kystverket, Statens vegvesen og Beredskapssenteret Åknes-Tafjord-prosjektet. Øvelse SNØ var en øvelse for strategisk ledelse på departementsnivå. Tolv departementer deltok i øvelsen.

Hensikten med både Øvelse Skred og Øvelse SNØ var å øve samfunnets evne til å håndtere de ulike fasene ved en stor flodbølgehendelse i Storfjorden forårsaket av et fjellskred i Åkneset. Aktørene fra øvelsene tilkjenner flere læringspunkter som må følges opp intern og mot samarbeidende virksomheter. Denne rapporten utleder disse læringspunktene knyttet til målene for Øvelse Skred og Øvelse SNØ:

- Ansvars- og rolleforståelse på de ulike beslutningsnivåene
- Informasjonsdeling vertikalt og horisontalt ved de ulike beslutningsnivåene
- Mediehåndtering og krisekommunikasjon til befolkningen

I en øvelse vil det alltid være spilltekniske forhold og begrensninger som skaper utfordringer for aktørene. Ikke alle områder kan derfor øves optimalt. Tverrfaglige øvelser tilsvarende Øvelse Skred og Øvelse SNØ er uansett en viktig arena for erfaringslæring.

Under presenteres læringspunkter knyttet til hovedmålene ansvars- og rolleforståelse, informasjonsdeling samt mediehåndtering og krisekommunikasjon. Læringspunktene er fremkommet gjennom datagrunnlaget og vurderingene i kapittel to, tre og fire i denne rapporten.

Læringspunkter knyttet til ansvars- og rolleforståelse:

- Forbedre planverk på lokalt og regionalt nivå for å sikre en god samordning
- Klarere beslutning/føring fra lederdepartementet på sakene som fremheves som viktige i Regjeringens kriseråd
- Vurdere om Krisestøtteenheten skal ha en tydeligere rolle og funksjon i Regjeringens kriseråd

Læringspunkter knyttet til informasjonsdeling:

- Forbedre rutiner og verktøy for deling, sammenstilling og bruk av informasjon for å sikre felles situasjonsbilde og situasjonsforståelse som beslutningsgrunnlag
- God informasjonsdeling krever tydeligere ledelse hva gjelder tidspunkt, avsender og modell for informasjonsflyt

Læringspunkter knyttet til mediehåndtering og krisekommunikasjon:

- Bedre samordning på lokalt og regionalt nivå av iverksatte tiltak knyttet til de ulike beredskapsnivåene
- Forbedre felles informasjonsstrategi, herunder å vurdere utarbeidelse av førsteputtalelser og interessentkart

1 Innledning

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap understøtter Justis- og politidepartementets samordningsrolle på samfunnssikkerhetsområdet. Direktoratet tester og videreutvikler den nasjonale kriseberedskapen blant annet gjennom øvelser.

Natur- og klimarelaterte hendelser var hovedtema i direktoratets Nasjonale sårbarhets- og beredskapsrapport for 2007. På bakgrunn av dette ble det høsten 2007 gjennomført to spilløvelser knyttet til dette temaet, Øvelse Skred og Øvelse Sivil nasjonal øvelse (SNØ), i regi av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

Øvelse Skred ble holdt 28. og 29. november 2007 og var en øvelse på lokalt og regionalt nivå for utvalgte kommuner (Norrdal, Stordal, Stranda og Ørskog), Fylkesmannen i Møre og Romsdal, Sunnmøre politidistrikt, Kystverket, Statens vegvesen og Beredskapssenteret Åknes-Tafjord-prosjektet. Øvelse SNØ ble holdt 6. desember 2007 og var en øvelse for strategisk ledelse på departementsnivå. Tolv departementer deltok i øvelsen (se tabell 1 i vedlegg 1 for hvilke departement som deltok).

Øvelse Skred ble gjennomført i forkant av Øvelse SNØ. Lokale og regionale erfaringer og utfordringer fra Øvelse Skred ble på denne måten overført til Øvelse SNØ på strategisk nivå. For å se helheten og kompleksiteten ved en slik hendelse, er det utarbeidet en felles evalueringsrapport for begge øvelsene.

Både Øvelse Skred og Øvelse SNØ hadde samme hensikt – å øve samfunnets evne til å håndtere de ulike fasene ved en stor flodbølgehendelse i Storfjorden forårsaket av et fjellskred i Åkneset. Øvelsene så i hovedsak på fasene før og etter en flodbølge, og mindre på selve håndteringsfasen ved en slik hendelse. Politidirektoratet vil høsten 2008 lede gjennomføringen av Øvelse Tyr 08 som ser deler av på håndteringsfasen.

Denne rapporten utleder læringspunkter knyttet til målene for Øvelse Skred og Øvelse SNØ:

- Ansvars- og rolleforståelse på de ulike beslutningsnivåene
- Informasjonsdeling vertikalt og horisontalt ved de ulike beslutningsnivåene
- Mediehåndtering og krisekommunikasjon til befolkningen

Evalueringen er basert på ulike metoder og datagrunnlag. En viktig kilde er spesielt evalueringsrapporter fra kontrollere som var uplassert i virksomhetene. Det er innhentet informasjon fra førsteinntrykkssamlingene og fra nøkkelpersoner fra planleggingsfasen og gjennomføringen av øvelsene. Videre er det gjennomført en spørreskjemaundersøkelse fra deltakerne i Øvelse Skred. Metode og datagrunnlag beskrives i vedlegg 1.

Læringspunktene som fremkommer i evalueringsrapporten må ses i sammenheng med at både Øvelse Skred og Øvelse SNØ gikk over kort tid. Det reelle tidsforløpet ved en slik hendelse er forventet å gå over uker og måneder. En øvelse vil aldri greie å modellere en reell hendelse fullt ut, men den vil gi grunnlag for erfaringer og læringspunkter som må følges opp.

Resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen fra Øvelse Skred (se vedlegg 2) viser en gjennomgående positiv tilbakemelding fra deltakerne på øvelsens nytteverdi, samarbeid mellom virksomhetene og kompetanse/rutiner til å håndtere en hendelse tilsvarende Øvelse Skred. En kommenterer i undersøkelsen: ”Synes øvelsen førte til å få løfta fram mange ”aha-opplevelser”, gode diskusjoner og tankeprosesser som må følgjast opp i form av utarbeidelse av rutiner, oppgavefordeling, gjennomgang av plan, øving med mer...”. Øvelsens nytteverdi vil med andre ord bli vesentlig bedre med en hensiktsmessig oppfølging av forbedringspunkter i egen virksomhet og på tvers av virksomheter. Dette gjelder like mye for Øvelse SNØ som for Øvelse Skred.

2 Ansvars- og rolleforståelse

På lokalt og regionalt nivå er det utarbeidet en felles beredskapsplan som fastsetter ansvar, roller og retningslinjer for samhandling mellom Fylkesmannen, politiet, Statens vegvesen, Kystverket, Beredskapssenteret, Stranda-, Norddal-, Stordal- og Ørskog kommune. Planen fastsetter hvordan styresmaktene operativt skal håndtere risikoen for fjellskred og flodbølger i Storfjorden. Planen omfatter begge identifiserte risikoobjekt: Åkneset og Heggurdaksla.

På sentralt nivå gjelder generelle prinsipper for sentral krisehåndtering. I komplekse krisesituasjoner er det behov for styrket strategisk koordinering mellom departementene gjennom Regjeringens kriseråd. Dette omfatter blant annet å vurdere spørsmålet om lederdepartementet, sikre god koordinering av tiltak som iverksettes av ulike departementer og etater, og sikre koordinert informasjon til media, publikum og andre fra myndighetens side. Det departementet som er mest berørt av krisen får et hovedansvar for å koordinere krisehåndteringen, herunder samordne kriseledelsen på departementsnivå. Utpeking av lederdepartement medfører ikke endringer i det konstitusjonelle ansvarsforhold. Krisestøtteenheten bistår med støttefunksjoner til lederdepartementet, andre departementer og Regjeringens kriseråd.

Endringer i klima forventes å føre til større risiko for skred i tiden framover. Det er flere aktører og myndigheter som har et ansvar for beredskap knyttet til ulike typer skred, noe øvelsene Skred og SNØ viser. For tiden etableres det en nasjonal skredetat knyttet til Norges vassdrags- og energidirektorat.

2.1 Samhandling på lokalt og regionalt nivå

Deltakerne i Øvelse Skred mener i all hovedsak at det felles planverket for fjellskred og flodbølgeberedskap fungerte godt under øvelsen. Etablert planverk synes å virke i tråd med gjeldende ansvarlinjer og deltakerne opptrådte i henhold til dette. Fylkesmannen mener øvelsen var en god gjennomprøving av planverket og at videre planarbeid hos relevante aktører må fortsette i fylket.

Forbedringspotensialet i det felles planverket er spesielt relatert til å sikre en god situasjonsforståelse og samordnet gjennomføring av tiltak. Det pekes også på ulike tolkninger i kommunene rundt begrepene flytting og evakuering, samt at kommunene må bedre samkjøringen av når ulike tiltak iverksettes. Virkningene av bortfall av kritisk infrastruktur var et viktig læringspunkt fra øvelsen. Kystverket mener det bør gjøres en bedre forberedende jobb i forhold til hvilke kommunikasjoner som skal prioriteres. For et slikt arbeid vil spesielt Statens vegvesen og Kystverket være viktige bidragsytere. Politiet mener det bør vurderes/eventuelt revideres hvilke tiltak som skal ligge under hvilket beredskapsnivå i beredskapsplanen.

Samhandlingen mellom politiet, Fylkesmannen og Beredskapssenteret oppgis i hovedsak å ha fungert bra. Planverket forutsetter konferanse mellom politiet og Fylkesmannen når Beredskapssenteret gir råd om endring i beredskapstrinn. Dette oppgis å være en viktig sikkerhetsventil som sikrer at alle parter får felles forståelse av beredskapsnivå og hvem som har ansvar for å lede og samordne den videre innsats. Fra førsteinntrykkssamlingen ga Beredskapssenteret uttrykk for at flere aktører under øvelsens gang utviste høy grad av iver og til dels stress. Dette gjorde at de som ble øvet til tider ble overivrige og mistet litt fokus på ansvar og oppgaver. Beslutninger ble tatt uten tilstrekkelig forutgående koordinering. En erfaring i denne forbindelse var at liason-elementet bør etableres tidlig, kanskje tidligere enn angitt i beredskapsplanen.

Det kommenteres at gul beredskap (iverksetting av Fylkesmannens samordningsansvar) også automatisk bør føre til innkalling til møte i fylkesberedskapsrådet. Innføringa av gul beredskap vil i en reell situasjon høyst sannsynlig føre til stor medie- og publikumsinteresse og således tvinge fram behov for koordinering. Videre er det kommet innspill på at politiet bør overta ledelsen og koordineringen umiddelbart etter at oransje beredskapstrinn er innført. Dette må ses i sammenheng med eventuelle endringer av tiltak på de ulike beredskapstrinn i nåværende beredskapsplan. Det kommenteres også at planverket har en svakhet ved at det er Fylkesmannen og politiet som "vedtar" beredskapsnivå. Nivået bør fastsettes av den geografiske ekspertgruppen. Myndighetene må forholde seg til dette, og begrense sin rolle til å beslutte hvilke tiltak som skal iverksettes.

På grunn av spilltekniske forhold var Redningsledelsen til Politimesteren samlet ved starten av øvelsen. Politiet kommenterer at Redningsledelsen ved en reell hendelse ville blitt koblet inn på et senere tidspunkt og da det ville vært snakk om redningstjeneste.

Alle deltakerne mener øvelsen ga en nyttig erfaring på eget planverk og etablering av egen krisestab. Deltakerne oppgis i all hovedsak å ha en god forståelse for egen og andres ansvar og roller gjennom etablerte planverk. For enkelte aktører var eget planverk ikke et godt nok redskap for å løse de omfattende oppgavene de sto overfor. Spesielt gjelder dette koordineringen og samarbeid med andre aktører. Situasjonen synliggjorde viktigheten av samspill mellom aktørene og det oppgis at mange læringspunkter må innarbeides i planer, og også avstemmes mot andre aktørers planer.

2.2 Samhandling på departementsnivå

Departementene har inntrykk av at roller og ansvar i forhold til fagansvar er forstått både intern og eksternt. Flere sier første møte i Regjeringens kriseråd var en nyttig gjennomgang av spørsmålet om lederdepartement. Justis- og politidepartementet fikk rollen som lederdepartement. Det pekes på at det må være en klar beslutning/føring fra lederdepartementet på sakene som fremheves som viktige i Regjeringens kriseråd. Se også kapittel 3.2 for informasjonsdeling og Regjeringens kriseråd.

Det kommenteres at samordningen kunne vært bedre, spesielt i starten av øvelsen. Enkelte departement ble oppfattet som noe ivrige i forhold til hvilket beredskapsnivå øvelsen var på i starten. Kulturdepartementet oppfattet lederdepartementet som noe utydelig. Forsvarsdepartementet kommenterer at andre departement ikke automatisk kan forvente støtte fra Forsvaret. Det er således viktig med tidlig dialog mellom lederdepartement og Forsvarsdepartementet for om riktige ressurser kan avgis til riktig tid.

Kunnskapsdepartementet oppgir at de ikke fikk svar på spørsmål som ble sendt til Krisestøtteenheten, og som de trengte avklaringer på i krisearbeidet. Justis- og politidepartementet mener det er behov for å i større grad klargjøre forholdet mellom lederdepartement/Justis- og politidepartementet og Krisestøtteenheten.

Flere departement mener det var uheldig at Fiskeri- og kystdepartementet ikke deltok på øvelsen da det underveis var behov for nødvendige avklaringer knyttet til Fiskeri- og kystdepartementets ansvarsområder.

2.3 DSBs Vurdering

Læringspunkter:

- Forbedre planverk på lokalt og regionalt nivå for å sikre en god samordning
- Klarere beslutning/føring fra lederdepartementet på sakene som fremheves som viktige i Regjeringens kriseråd
- Vurdere om Krisestøtteenheten skal ha en tydeligere rolle og funksjon i Regjeringens kriseråd

Beredskapsmyndighetene på lokalt og regionalt plan har kommet langt i å utarbeide et felles planverk knyttet til en hendelse ved Åkneset. Selve det felles planverket synes hensiktsmessig, imidlertid er det læringspunkter som må følges opp. Det må vurderes hva som skal ligge under de ulike beredskapstrinn og tiltak i planverket. Videre skal planverket være med på å sikre en samordnet gjennomføring av tiltak. En god samordning krever en tydelig ledelse, og her vil grensesnittet mellom Fylkesmannen, politiet og Beredskapssenteret være viktig. Et viktig spørsmål er hvilken rolle Beredskapssenteret skal ha i å fastsette beredskapsnivået. Videre bør det vurderes om planverket skal tydelig fastsette når politiet skal overta ledelsen fra Fylkesmannen. Det må også vurderes om innføring av ulike tiltak automatisk skal føre til samordningsmøter mellom aktuelle aktører. Herunder er spesielt fylkesberedskapsrådet, og redningsledelsen i lokal redningssentral aktuelt. Skal disse fora kalles inn automatisk ved et bestemt tiltak i planverket, eller skal det være en behovsbasert tilnærming.

Beredskapssenteret gir faglige råd om endring av beredskapstrinn. Beredskapssenteret erfarte at Fylkesmannen til tider overprøvde Beredskapssenteret sine vurderinger av bevegelsene i fjellet, noe Beredskapssenteret fant var

uheldig. Det krever en klar ansvars- og rolleforståelse, spesielt mellom politi, Fylkesmannen og Beredskapssenteret, for en samordnet gjennomføring av de ulike tiltak.

Det er også knyttet forbedringspunkter til eget planverk på lokalt og regionalt nivå. Flere aktører fikk en aha-opplevelse når det gjaldt mangler i eget planverk, spesielt knyttet til samordning med samarbeidende aktører. Eget planverk må være i samsvar med det felles overordnede planverket.

Departementenes ansvars- og rolleforståelse synes å være i forhold til fagansvar. Møtet i Regjeringen kriseråd under øvelsen trekkes frem som nyttig, men med forbedringspunkter. Mål og hensikt med etableringen av rådet bør være tydeligere. Videre må det være et tydelig lederskap i gjennomføringen av møter. Saker som fremheves som viktige må få klare beslutninger/føringer fra lederdepartementet. Det er viktig at lederdepartementet under en krise tar tydelig styring og ledelse knyttet til samordning av krisehåndteringen. Det er videre viktig at medlemmene av rådet gir lederdepartementet anledning til dette.

Ansvarslinjer, roller og funksjoner mellom lederdepartementet/Justis- og politidepartementet og Krisestøtteenheten må klargjøres. Det bør vurderes om Krisestøtteenheten skal ha en tydeligere rolle og funksjon i Regjeringens kriseråd. Bør Krisestøtteenheten fungere som møteleder i Regjeringens kriseråd etter oppdrag fra lederdepartementet? Bør Krisestøtteenheten være sterkere inne på tilrettelegging av beslutningsgrunnlag i Regjeringens kriseråd i samarbeid med lederdepartementet, herunder sammenstilling og utarbeidelse av overordnede situasjonsrapporter?

Samordning er et nøkkelord for en god håndtering ved en reell hendelse. God ansvars- og rolleforståelse vil være med på å sikre samordning innad og mellom organisasjoner. En slik forståelse er også avgjørende for å en hensiktsmessig informasjonsdeling.

3 Informasjonsdeling

Under krisehendelser trenger aktører på alle nivåer tilgang på informasjon for å etablere et oppdatert situasjonsbilde. En god informasjonsdeling krever avklart og tydelig rolle- og ansvarsfordeling mellom aktører på ulike nivåer. Til dette trengs stor grad av samhandling, og informasjonsdelingen mellom involverte må skje på en kvalitativ, effektiv og forsvarlig måte.

3.1 Felles situasjonsbilde på lokalt og regionalt nivå

Politiet og Fylkesmannen oppgir at bruk av telefonmøter og felles Web-logg var en positiv erfaring og bidro til nødvendige avklaringer under krisehåndteringen. Også flere av de andre aktørene mener at felles Web-logg var med på å sikre adekvat informasjonstilgang og situasjonsbilde.

Fylkesmannen mener det er forbedringspotensial relatert til bearbeiding av tilgjengelig informasjon og etablering av situasjonsbilde i ulike format (kart og tekst) og ulike formål. I dette ligger også at Fylkesmannen opptrer som en enda mer offensiv informasjonsleverandør og medspiller for de andre aktørenes informasjonsarbeid. Politiet sier at samarbeidet med Fylkesmannen og Beredskapssenteret fungerte godt, men det er et forbedringspotensial knyttet til informasjonsdeling. Videokonferanse trekkes frem som et viktig tiltak i så henseende. Politiet oppgir at noen meldinger som hadde betydning for utviklingen av aksjonen ikke ble ført i fellesloggen. De ressursoversikter som ble innhentet i redningsledelsen/strategiske ledelsen til Politimesteren ble ikke loggført tilstrekkelig. Beredskapssenteret mener samhandlingen mellom de ulike aktørene må bli bedre. Et felles situasjonsbilde er avgjørende som beslutningsgrunnlag.

Det oppgis at intern informasjonsdeling i egen virksomhet i all hovedsak ble håndtert bra. Enkelte virksomheter opplevde en bedring i intern informasjonsdeling utover i øvelsen.

3.2 Felles situasjonsbilde på departementsnivå

For et felles situasjonsbilde under øvelsen trekkes Myndighetsportalen og Krisestøtteenhetens rapporteringsmal frem som viktige elementer fra flere departementer.

Myndighetsportalen er en Web-side som ble etablert under øvelsen for å gi et bilde av de enkelte departementenes hjemmesider og hva som i en reell situasjon ville bli lagt ut der. Siden alle departementene var linket opp på samme Web-side ble informasjonen gjort lettere tilgjengelig enn den ville vært i virkeligheten, og var således kunstig. Kontaktutvalget trekkes også frem som en viktig arena for gjensidig informasjonsutveksling departementene i mellom på stabsnivå.

Flere departement kommenterer at Krisestøtteenhetens støtte til lederdepartementet med hensyn til tverrsektoriell situasjonsrapportering var nyttig, og gjorde informasjonsutvekslingen strukturert og effektiv. Krisestøtteenhetens rapporteringsmaler bør også benyttes systematisk ved øvelser og hendelser av alle deltakende departementer. Imidlertid mener enkelte departement at det er et forbedringspotensial både med hensyn til å koordinere et felles situasjonsbilde og å utvikle en felles situasjonsforståelse. Det trekkes her frem at de overordnede situasjonsrapporter fra lederdepartementet og departementenes innrapportering til krisestaben har et forbedringspotensial.

Det kommenteres at talepunktene som ble mottatt fra kommunikasjonsenheten i Justis- og politidepartementet ble distribuert raskere, var gjennomgående bedre oppdatert og ga et bedre og riktigere situasjonsbilde enn de overordnede situasjonsrapportene som ble formidlet gjennom Justis- og politidepartementets krisestab. Justis- og politidepartementet sier selv at erfaringer fra øvelsen viste at malene og strukturen i situasjonsrapportene er for detaljerte, og at det er ønskelig å gjøre dem mer håndterlige.

Det trekkes frem som positivt at referatet fra møtet i Regjeringens kriseråd med oppfølgingspunkter ble sendt ut raskt etter møtet. Imidlertid var det ønskelig at referatet hadde vært noe mer detaljert, blant annet fullstendig navneliste over deltakere på møtet. Ved utarbeidet skriftlig materiale til møtet, for eksempel situasjonsrapporter, bør disse legges ved referatet: Distribusjon av referatet fra Regjeringens kriseråd vil ofte være et viktig virkemiddel for raskt å kunne videreformidle status innen egen organisasjon. Dersom det ikke er utarbeidet situasjonsrapporter, bør

referatet inneholde en kort oppsummering av situasjonsbildet og vurderingen av dette. Det bør alltid fremgå klart hvilket departement som er ansvarlig for hvert enkelt oppfølgingspunkt.

3.3 DSBs vurdering

Læringspunkter:

- Forbedre rutiner og verktøy for deling, sammenstilling og bruk av informasjon for å sikre felles situasjonsbilde og situasjonsforståelse som beslutningsgrunnlag
- God informasjonsdeling krever tydeligere ledelse hva gjelder tidspunkt, avsender og modell for informasjonsflyt

Hensiktsmessig informasjonstilgang er essensielt for beslutningstaking på alle nivå og i alle organisasjoner ved en hendelse. Mangel på informasjon vil igjen raskt kunne føre til manglende handlekraft. En utfordring vil også være det enorme informasjonstilfanget som kan utløses av en hendelse. Det er med andre ord nødvendig med en hensiktsmessig deling, sammenstilling og bruk av informasjon.

Fra lokalt og regionalt nivå trekker Fylkesmannen frem at det er et forbedringspotensial med å være en mer offensiv informasjonsleverandør og medspiller for de andre aktørenes informasjonsarbeid. På departementsnivå synes det å være et forbedringspotensial knyttet til å koordinere et felles situasjonsbilde og utvikle en felles situasjonsforståelse. Det må være klare rutiner på de ulike nivå og i de forskjellige virksomhetene for hvem som har ansvar for å samordne og koordinere informasjonen. Felles situasjonsbilde og situasjonsforståelse er avgjørende som beslutningsgrunnlag.

For å sikre riktig informasjon til riktig tid bør det vurderes et rapporteringsregime/-hierarki hvor sluttbruker definerer tidspunkt, avsender og modell for innspill. De andre aktørene må levere innenfor dette med tanke på nødvendig kvalitetssikring og interne godkjenningrutiner. Informasjonsdeling i et byråkrati kan under kriser være en utfordring, men det må utvises forståelse for tidsfrister.

Krisestøtteenhetens mal for interdepartemental rapportering brukes av flere departementer og også av deres underliggende etater. En enhetlig rapporteringsmal kan bidra til å skape en mer enhetlig informasjonstilfang. Det bør vurderes om Krisestøtteenheten bør være sterkere inne i å utarbeide overordnet situasjonsrapporter i samarbeid med lederdepartementet, herunder analysedelen og fornorske ”stammespråk”. Viktige detaljer må være med i rapportene, men det vil være et krav at de overordnede situasjonsrapportene er oversiktlige og forståelige for de andre departementene. På grunn av tidsfaktoren bør det også vurderes et system for mindre fortløpende rapporteringer over viktige forhold mellom departementene utover de formelle overordnede situasjonsrapportene.

Ulike verktøy trekkes frem som en positiv erfaring for informasjonsdeling under øvelsen. Dette gjelder spesielt felles Web-logg på lokalt og regionalt nivå og Myndighetsportalen på departementsnivå.

Flere av aktørene i øvelsen på lokalt og regionalt nivå fant at felles Web-logg var et nyttig verktøy for informasjonsdeling under krisehåndteringen. Dette forutsetter at de som håndterer loggen både er trent i loggføring og evner å plukke ut vesentlig informasjon fra loggen som formidles videre internt i egen organisasjon. Med hensyn til informasjonsdeling bør loggen ansees som et supplement til andre samordnende informasjonskanaler.

Flere av aktørene ga gode tilbakemeldinger på Myndighetsportalen som ble benyttet under øvelsen. Portalen ble opprettet for å skape et bilde av de enkelte departementenes hjemmesider, herunder hva departementene i en reell situasjon ville lagt ut av informasjon på hjemmesidene sine. I ettertid synes det at aktørene fikk et samlet informasjonstilfang de i en reell situasjon ikke ville hatt tilgang til. Nettsiden ga også god støtte til de som jobbet med mediehåndtering og krisekommunikasjon til befolkningen. Det eksisterer i dag ikke noe felles nettsted hvor alle departementene er linket opp mot samme siden. Etablering av noe tilsvarende Myndighetsportalen bør vurderes.

4 Mediehåndtering og kriseinformasjon til befolkningen

En krise gir store kommunikasjonsutfordringer. God og strukturert informasjonshåndtering i en krisesituasjon har avgjørende betydning for hvordan interne og eksterne interessenter opplever situasjonen. Åkneset-scenariet inneholder store kommunikasjonsutfordringer. Følgene av et skred vil være dramatiske for alle som bor i områdene langs Storfjorden og de mange fjordarmene. I tillegg vil et skred få konsekvenser for cruiseskip og turister, landbruks- og fiskerinæringene og mange andre.

Det må forventes et enormt presseoppbud av så vel lokale, nasjonale som internasjonale medier ved et eventuelt skred i Åkneset. Håndtering av pressen vil bli en stor merbelastning for krisehåndteringsaktørene. Det arbeides med en intensjonsavtale mellom NRK og Sunnmøre politidistrikt der NRK får rollen som informasjonsformidler på vegne av alle nasjonale og internasjonale medier.

4.1 Krisekommunikasjon på lokalt og regionalt nivå

Det oppgis at politiet og Fylkesmannen var gode til å samordne informasjonen seg i mellom. Politiet etterlyser et eget informasjonsplanverk med kommunikasjonskart over alle de samvirkende aktørene. Dette vil kunne bidra til å sikre en bedre samordning av informasjonen, samt mulig sikre at virksomhetene kommer tidligere på banen med hensyn til å etablere en felles kommunikasjonsstrategi. Etablering av en egen informasjonsgruppe med deltakere fra de mest sentrale regionale aktørene vil ytterligere kunne bidra til en samordning av informasjonen på tvers av sektorene.

Øvelsen viste at kommunene i liten grad var samkjørte i krisekommunikasjonen. Kommunene handlet ulikt og ga ulike budskap. En tettere koordinering av budskap er nødvendig. Kommunene brukte bevist ordføreren som talsperson overfor media. Spillmediene kommenterer at det ved en hendelse med stort medietrykk vil kunne være nødvendig med informasjonsrutiner som sikrer at flere personer kan uttale seg til media.

Beredskapssenteret erfarte under øvelsen at det knytter seg store utfordringer til hvordan de ulike beredskapsnivåene skal kommuniseres. Beredskapssenteret bør derfor være svært bevisst i forhold til hva og hvordan de kommuniserer med offentligheten. Det er videre viktig at dette er samordnet med politiet og Fylkesmannen.

Utover i øvelsen ble samtlige aktører mer proaktive på informasjonssiden, og det var generelt god håndtering av også engelsktalende medier. Deltakerne i øvelsen var gjennomgående gode til å vise at de kjente fakta i saken, og å formidle hvilke tiltak aktørene hadde iverksatt. Omsorg for de berørte ble også i utstrakt grad vektlagt i forbindelse med håndteringen av krisen. Spillmediene mener informasjonsorganisasjonene må ta høyde for å kunne ivareta kommunikasjonen til resten av landet og de internasjonale journalistene. Et skred ved Åkneset vil få stor oppmerksomhet både i nasjonale og internasjonale medier.

Den største kommunikasjonsutfordringen i Åkneset-scenariet er å nå frem med informasjon til de som er bosatt i området. Spillmediene kommenterer at aktørene i øvelsen ikke har tatt kommunikasjonsutfordringen inn over seg i tilstrekkelig grad og tok til tider for lett på utfordringene. Aktørene var generelle i informasjonstilnærmingen og burde jobbe mer med å finne gode kommunikasjonskanaler til befolkningen som sikrer at alle de berørte mottar viktig informasjon. Det er viktig å etablere alternative informasjonskanaler for de man ikke når via telekommunikasjon og internett.

4.2 Krisekommunikasjon på departementsnivå

Flere departementer uttaler at Kommunikasjonsenheten til Justis- og politidepartementet gjorde en god jobb med hensyn til samordning mellom departementene, blant annet gjennom egne møter med departementenes informasjonssjefer. Det sies også at samme enhet gjorde en god jobb med å utarbeide talepunkter som ble distribuert til de andre departementene. Flere departementer nevner videre Myndighetsportalen som en viktig kilde for god og samordnet informasjon ut til media og befolkningen for øvrig. Portalen trekkes også frem over for en positiv erfaring for et felles situasjonsbilde på departementsnivå.

Informasjonstilgangen kom i mange kanaler til departementene, noe som skapte utfordringer i den interne informasjonsstrømmen. Finansdepartementet erfarte noen ganger at informasjonen kom på to parallelle kanaler, både fra Justis- og politidepartementet som lederdepartement og fra Info-poolen under Regjeringens kriseråd.

Spillmediene opplevde at informasjonsarbeidet i departementene kom for sent i gang. Det tok tid før de involverte departementene hadde tilstrekkelig informasjon til å besvare henvendelser fra media godt. Innledningsvis var det stor uklarhet knyttet til ansvar og roller, og media fikk flere ganger kontakt med departementer som ikke kjente til at Regjeringens kriseråd var samlet. Spillmediene opplevde ofte at ingen svarte på telefonhenvendelser til informasjonsenhetene i departementene, og mange av henvendelsene fra media ble ikke fulgt opp. Flere informasjonsavdelinger ringte ikke tilbake selv om de lovet det. Det kan vurderes hvorvidt dette skyldes spilltekniske forhold (at de ikke hadde kapasitet til å sette tilstrekkelig med personell på håndteringen) eller at det faktiske er et kapasitetsproblem i informasjonsavdelingene. Samferdselsdepartementet skilte seg ut med proaktiv og god mediehandtering, med jevnlig utsendelse av skriftlig dokumentasjon.

Departementene var etter hvert forholdsvis gode til å vise at de kjente fakta i saken, men likevel kunne det vært klarere svar knyttet til fakta om beredskapssituasjonen. Departementene var uklare i kommunikasjonen rundt de handlingene de iverksatte og etterlatt inntrykk hos media var derfor at de i liten grad viste handlekraft.

Omsorg for de berørte kunne blitt vektlagt mer i forbindelse med håndteringen av krisen. Kommunikasjon rundt rolleavklaring og ansvarsfordeling mellom departementene overskygger budskapene til de som er bosatt i området. I et slikt scenario vil den nasjonal mediedekning ha stor betydning for oppfatningene blant folk flest og de som bor i det aktuelle området. Helse- og omsorgsdepartementet skilte seg ut ved å være gode på hjertelagskommunikasjon.

4.3 DSBs vurdering

Læringspunkter:

- Bedre samordning på lokalt og regionalt nivå av iverksatte tiltak knyttet til de ulike beredskapsnivåene
- Forbedre felles informasjonsstrategi, herunder å vurdere utarbeidelse av førsteuttalelser og interessentkart

Øvelsen avdekket at kommunene var lite samkjørte med hensyn til både hvilke tiltak de iverksatte på de ulike beredskapsnivåene, og i forhold til hva og hvordan de kommuniserte ut til befolkningen. En tettere koordinering av beslutninger om tiltak og budskap er nødvendig. Samordnede kriseplaner og planer for informasjonsberedskap vil kunne bidra til en mer koordinert håndtering av situasjonen. Et egnet verktøy i denne sammenhengen er utarbeidelse av kommunikasjonskart som definerer de viktigste interessentene. Dette vil kunne føre til en raskere og mer effektivt oversikt over berørte aktører og bidra til å lette samordningen av informasjon. En felles overordnet kommunikasjons- og informasjonsstrategi bør bli beskrevet i et planverk for informasjonsberedskap.

Kommunikasjon om betydningen av de enkelte beredskapstrinnene er en utfordring for aktørene på lokalt og regionalt nivå. De fem beredskapsnivåene, fra blått til rødt, ble opprinnelig etablert med bakgrunn i bevegelsene i fjellet og ikke i forhold til hvilke tiltak som skal iverksettes av myndighetene. Det er viktig at aktørene er bevisste på hvordan de kommuniserer betydningen av de ulike beredskapsnivåene. Det bør vurderes om aktørene skal utarbeide forhåndsplanlagte førsteuttalelser knyttet til hvert beredskapsnivå, for slik å sikre en god og samordnet kommunikasjon. Med ”førsteuttalelse” menes et kort skriftlig dokument som samler hovedbudskapet og prioriteringene i krisehåndteringen. Disse kan utarbeides etter alle viktige milepæler i krisen og distribueres til personer som håndterer media, samt til andre interessenter.

Under en krise vil mediene fokusere på årsak og skyld, og de vil sette spørsmålstegn ved krisehåndteringen. For å komme i forkant av problemstillinger, og for å kunne uttale seg mest mulig hensiktsmessig, må det være klare rutiner for hvem fra sentrale myndigheter som har ansvar for å utforme budskapet. Klare rutiner for informasjonsflyt og jevnlig utarbeidelse av førsteuttalelser vil redusere departementenes responstid i kriser og sørge for at den informasjonen som blir gitt er samkjørt og bidrar til å tydeliggjøre prioriteringer.

Scenario for øvelsen fører til at mange etater lokalt, regionalt og nasjonalt er involvert i håndteringen. Erfaringsmessig ligger den største utfordringen i å sørge for at uttalelser fra departementene og deres underliggende

etater/virksomheter er samordnet på tvers av sektorene. Samordning av informasjonsarbeidet er avgjørende for at befolkningen skal bli godt informert. Det er nødvendig med hensiktsmessige rutiner for hvordan aktørene samordner informasjonsarbeidet i kriser både horisontalt og vertikalt.

Vedlegg

Vedlegg 1 – Metode og datagrunnlag

Evalueringen tar utgangspunkt i de overordnede mål for Øvelse Skred og Øvelse SNØ. Målene for øvelsene var å utlede læringspunkter for:

- Ansvars- og rolleforståelse ved de ulike beslutningsnivåene
- Informasjonsdeling vertikalt og horisontalt ved de ulike beslutningsnivåene
- Mediehåndtering og krisekommunikasjon til befolkningen

Evalueringen baseres på følgende metoder og datagrunnlag:

- *Evalueringsrapporter* fra kontrollere i Øvelse Skred og Øvelse SNØ. Det var utarbeidet spesifikke spørsmål til hvert av målene som kontrollerne skulle se spesielt på. Tabell 1 nedenfor viser oversikt over hvilke virksomheter som har utarbeidet evalueringsrapporter
- Dokumentasjon fra *førsteinntrykkssamling* for Øvelse Skred og Øvelse SNØ
- *Samtaler* med nøkkelpersoner fra planleggings- og gjennomføringsfasen for Øvelse Skred og Øvelse SNØ
- *Innspill* fra PR-byrået Geelmuyden.Kiese om mediehåndtering og kriseinformasjon til befolkningen for Øvelse Skred og Øvelse SNØ
- *Spørreskjemaundersøkelse* fra deltakerne i Øvelse Skred

Den enkelte etat har i tillegg evaluert egen organisasjon og håndtering.

Øvelse SNØ	Øvelse Skred
<i>Lvert evalueringsrapport</i>	<i>Lvert evalueringsrapport</i>
Finansdepartementet	Norddal kommune
Forsvarsdepartementet	Stranda kommune
Miljøverndepartementet	Ørskog kommune
Nærings- og handelsdepartementet	Fylkesmannen i Møre og Romsdal
Landbruks- og matdepartementet	Sunnmøre politidistrikt
Statsministerens kontor	Statens vegvesen
Samferdselsdepartementet	Kystverket
Kulturdepartementet	Beredskapssenteret Åknes-Tafjord-prosjektet
Justis- og politidepartementet	
<i>Ikke levert evalueringsrapport</i>	<i>Ikke levert evalueringsrapport</i>
Utenriksdepartementet	Stordal kommune
Kommunal- og regionaldepartementet	
Helse- og omsorgsdepartementet	

Tabell 1: Oversikt over hvilke virksomheter som har utarbeidet evalueringsrapporter

Vedlegg 2 – Spørreskjemaundersøkelse

Som en del av evalueringen av Øvelse Skred ble det gjennomført en spørreskjemaundersøkelse. Hensikten var å kartlegge deltakernes erfaringer og vurderinger fra øvelsen knyttet til nytteverdi, samarbeid og kompetanse/rutiner.

Det ble mottatt 67 besvarte spørreskjema, noe som gir en svarprosent på 81,7 %.

Tabell 2 gir en oversikt over antall svar fordelt på den enkelte virksomhet.

Virksomhet	Antall svar
Kommune	34
Fylkesmannen	16
Politi	5
Statens vegvesen	7
Kystverket	4
Annen	1

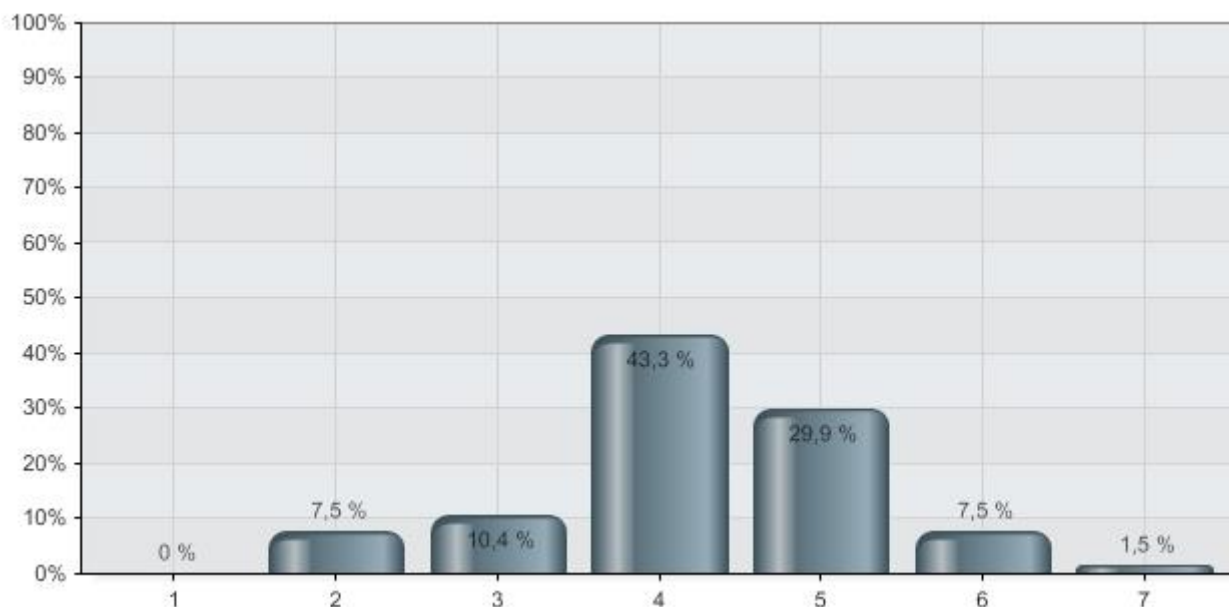
Tabell 2: Antall svar fordelt på virksomhet

Ved en misforståelse er ikke spørreskjemaundersøkelsen formidlet til Beredskapssenteret.

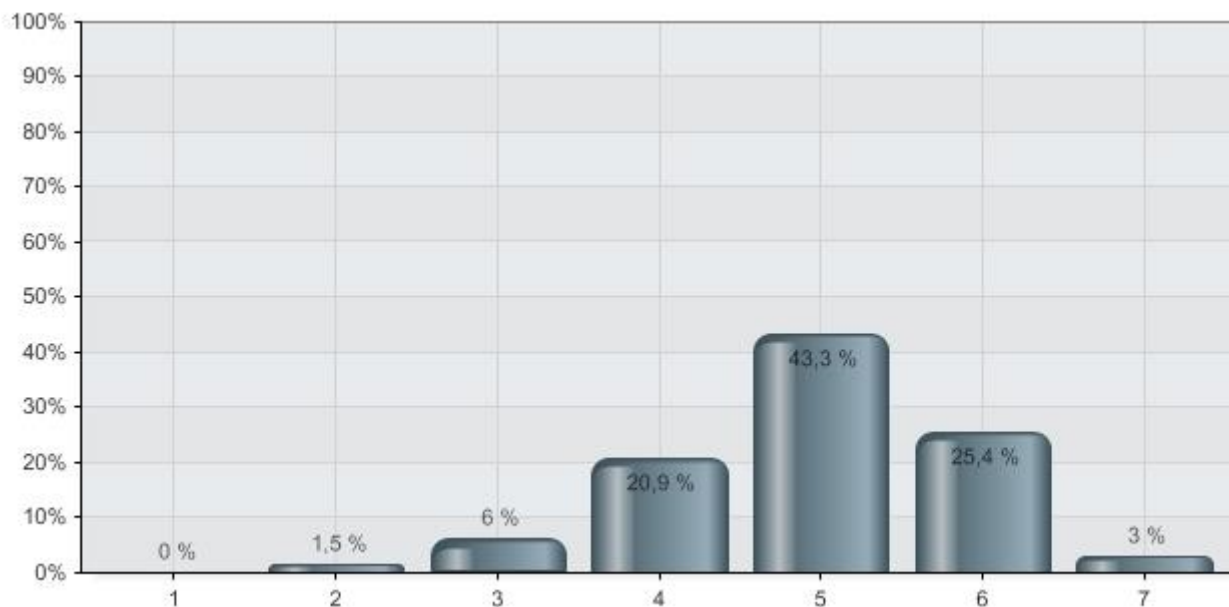
Nedenfor presenteres samlet gjennomsnittresultater på spørsmålene fra undersøkelsen. Spørsmålene er skalert fra 1 (I liten grad) til 6 (I stor grad). 7 tilsvarer ”Vet ikke/ikke aktuelt”.

Nytteverdi

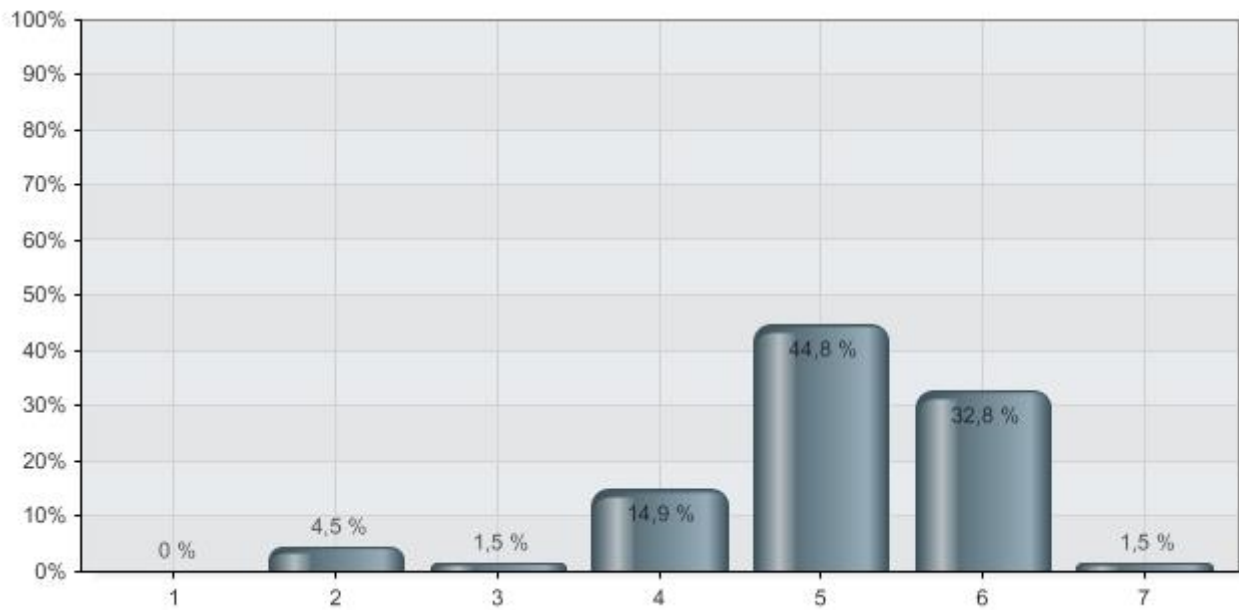
Det er en gjennomgående positiv tilbakemelding på øvelsens nytteverdi. Øvelsesscenariet ble i stor grad ansett som realistisk. En høy andel svarer at øvelsen avdekket sentrale forbedringspunkter og at aktørens evne til å håndtere en slik hendelse er forbedret gjennom øvelsen. Det er noe lavere andel som svarer positivt om de opplevde sin egen rolle som vellykket under øvelsen.



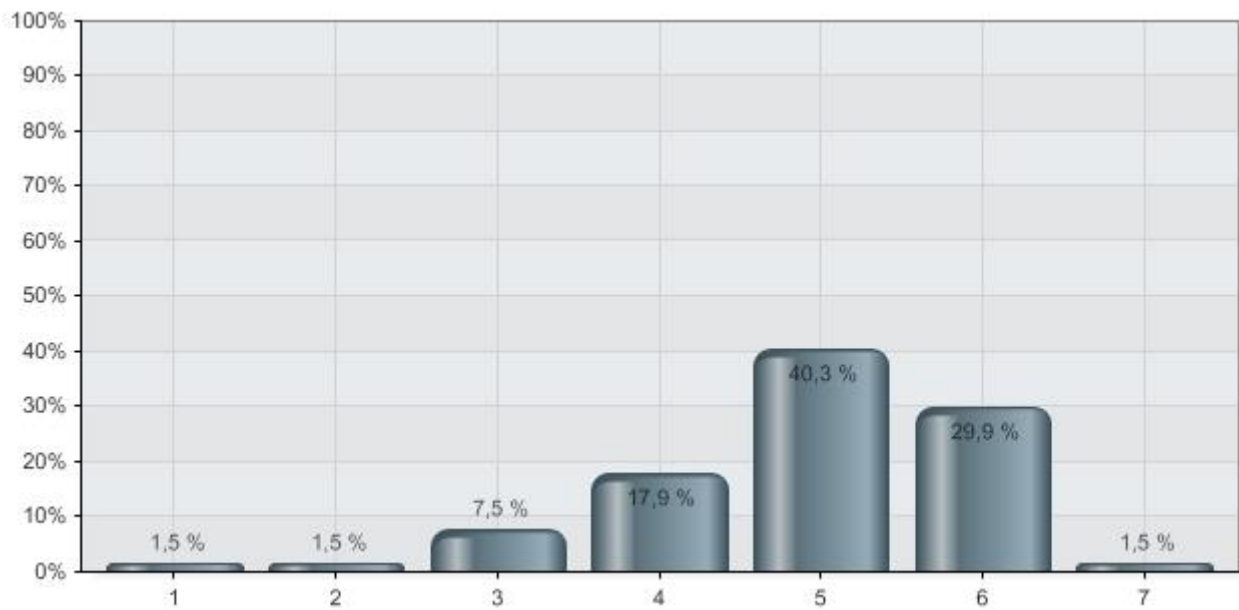
Figur 1: I hvilken grad opplever du din rolle under Øvelse Skred som vellykket?



Figur 2: I hvilken grad opplever du at øvelsen avdekket sentrale forbedringsområder?



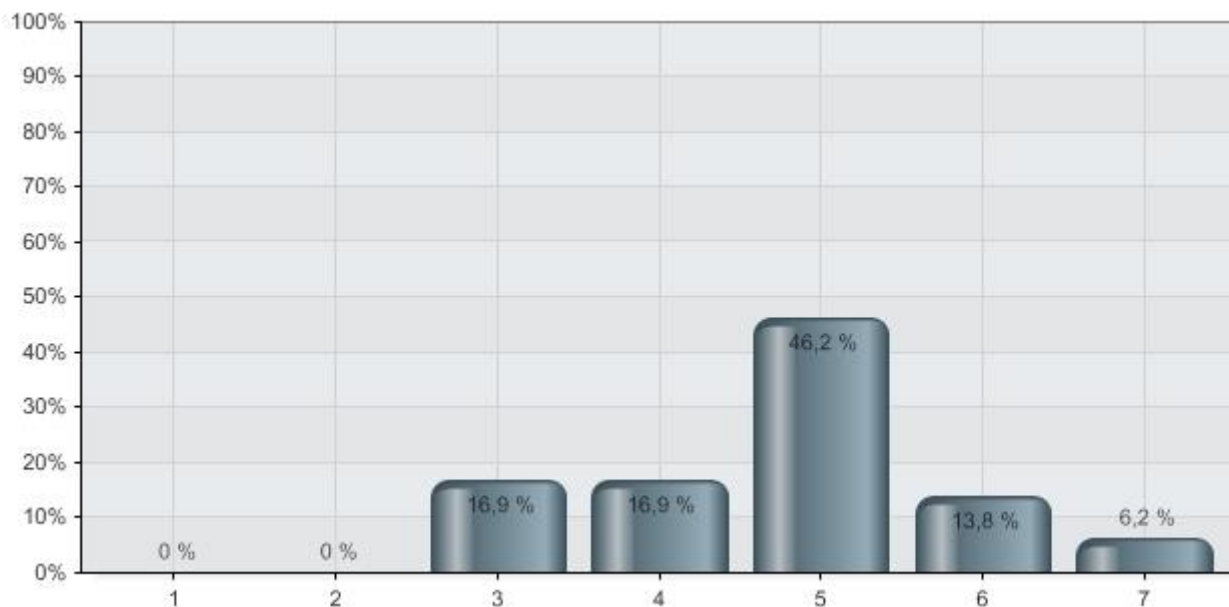
Figur 3: I hvilken grad opplever du at aktørenes evne til å håndtere en slik hendelse er forbedret gjennom øvelsen?



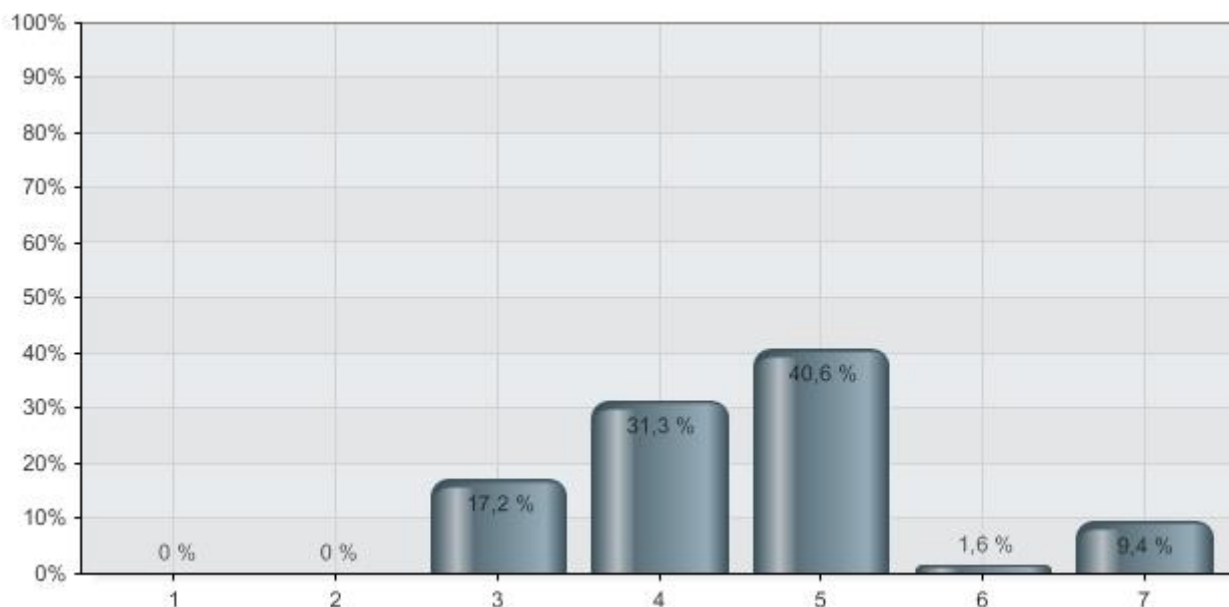
Figur 4: I hvilken grad opplever du øvelsesscenariet som realistisk?

Samarbeid

Aktørene svarer i større grad at egen organisasjon har rutiner for koordinering med samarbeidende organisasjoner enn at andre organisasjoner har rutiner for koordinering med samarbeidende organisasjoner. Det er likevel en relativt høy prosentandel som svarer positivt på spørsmålene knyttet til samarbeid.



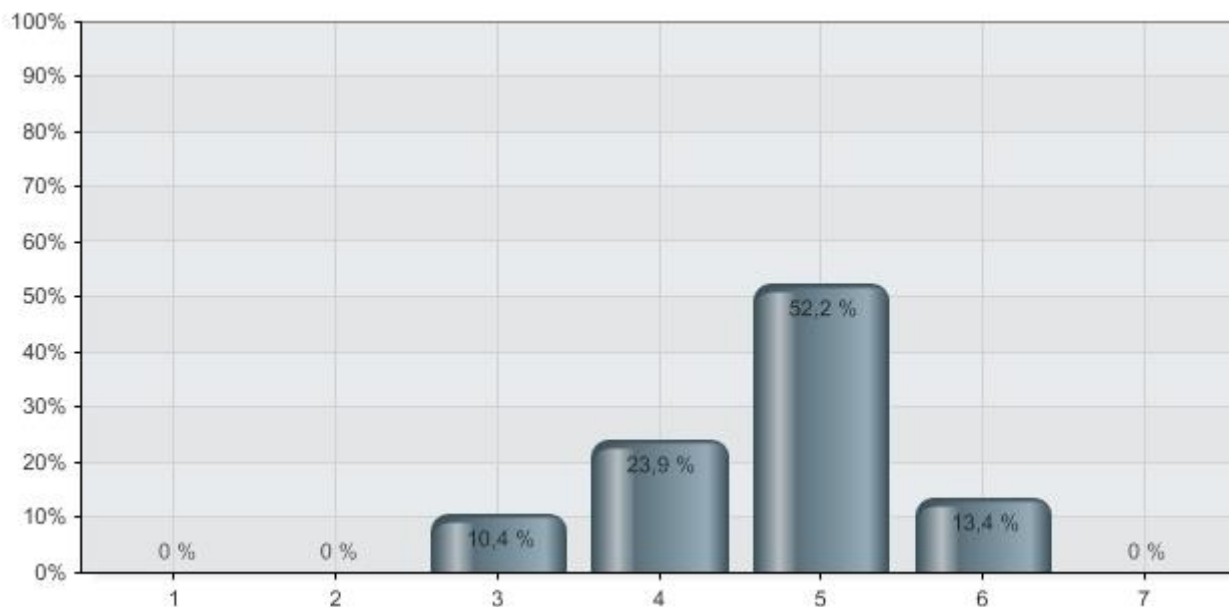
Figur 5: I hvilken grad opplever du at din organisasjon har rutiner for koordinering med samarbeidende organisasjoner?



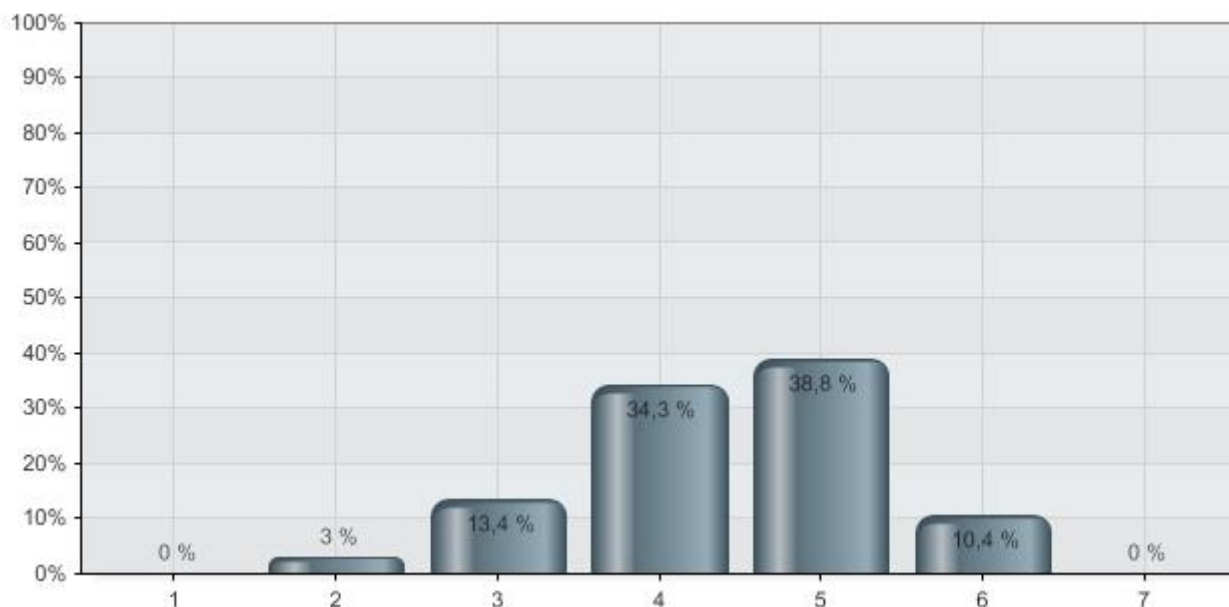
Figur 6: I hvilken grad opplever du at andre organisasjoner har rutiner for koordinering med samarbeidende organisasjoner?

Kompetanse/rutiner

Aktørene opplever i stor grad å ha kompetanse og rutiner til å håndtere en hendelse tilsvarende Øvelse Skred. Det er noe høyere prosentandel som svarer positivt på kompetanse enn på rutiner.



Figur 7: I hvilken grad opplever du at din organisasjon har kompetanse til å håndtere en hendelse tilsvarende Øvelse Skred?



Figur 8: I hvilken grad opplever du at din organisasjon har rutiner til å håndtere en hendelse tilsvarende Øvelse Skred?