



Way Forward-rapporten



Øvelse SkagEx11 er støttet av EU-kommisjonen



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap



dsb
Direktoratet for
samfunnsikkerhet
og beredskap

BEREDSKABS
STYRELSEN

Ingen tekst

Forord

Øvelse SkagEx11, som ble avholdt i Ytre Oslofjord i september 2011, var en av de største og mest komplekse sivile rednings- og beredskapsøvelsene som noen gang er gjennomført i Skandinavia. Rundt 3.000 mennesker fra omlag 55 ulike virksomheter i Norge, Sverige, Danmark og Finland var på forskjellig vis involvert i øvelsen. Videre deltok et såkalt EU Civil Protection (EUCP) vurderings- og koordineringsteam.

Øvelsesscenarioet var brann på en passasjerferge og kollisjon med et oljefartøy mellom Strømstad og Sandefjord med et potensielt omfattende tap av menneskeliv og alvorlige miljøkonsekvenser i et følsomt naturområde, og dette viste viktigheten og nytten av samarbeid over landegrensene. Beredskap og krisehåndtering er i utgangspunktet et nasjonalt ansvar, men Øvelse Skagex11 illustrerte at selv land med solide beredskapsorganisasjoner kan få behov for hjelp utenfra.

Øvelser som SkagEx11 gjennomføres for å utvikle virksomheters kapasitet og evne til å håndtere større og komplekse hendelser. Deretter skal kunnskap og læring fra øvelser konkretiseres gjennom evaluering. Evalueringen av Øvelse SkagEx11 ble ferdigstilt i juli 2012, og evalueringsrapporten finnes på Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps (DSB) hjemmeside www.dsb.no.

Evalueringsrapporten konkluderte med at øvelsen generelt var vellykket og påviste et stort antall læringspunkter. Disse bekreftet mange forhold som fungerer godt, mens det på andre områder er behov for forbedringer. Det fremheves spesielt at etablering av krisestyringsorganisasjoner gikk raskt, at roller og ansvarsfordeling var tydelig innad i virksomhetene, og at de operative mannskapene var engasjerte og dedikerte i sin innsats for å redde mennesker og miljø. Det var også generelt godt samarbeid på tvers av virksomheter, men her pekes det blant annet på mangelfull informasjonsutveksling både horisontalt og vertikalt, fravær av et felles situasjonsbilde, og at det mangler et felles system for prioritering, registrering og identifisering av evakuerte og skadde/døde personer, samt felles systemer eller registre over tilgjengelige ressurser.

Evalueringsrapporten må imidlertid ikke bli stående alene. Nå er det viktig at de relevante læringspunktene følges opp og innarbeides i vår beredskap. På denne bakgrunnen har denne Way Forward-rapporten en rekke anbefalinger til endringer og tiltak på de områdene hvor det er påpekt svakheter eller forbedringspotensial. Ettersom SkagEx11 primært var en norsk øvelse, er anbefalingene hovedsakelig rettet mot beredskapen i Norge, men enkelte av anbefalingene retter seg også mot beredskapsaktører og tverrfaglige samarbeidsfora i de nordiske landene generelt, samt EUs Samordningsmekanisme for sivil beredskap.

Jeg vil gjerne oppfordre leserne til å vurdere Way Forward-rapportens anbefalinger inngående med tanke på eventuell implementering for å styrke arbeidet med beredskap og krisehåndtering i Norge og i en bredere nordisk og europeisk sammenheng. Inspirert av «samvirkeprinsippet», som Regjeringen introduserte i sin nye stortingsmelding om samfunnssikkerhet i juni 2012, er jeg spesielt opptatt av at disse vurderingene omkring implementering av anbefalingene skjer i et bredt samarbeid på tvers av sektorer.

God leselyst!



Jon A. Lea, Direktør i DSB og øvingsleder for Øvelse SkagEx11

Innhold

1. Innledning	4
1.1. Om SkagEx11-prosjektet som helhet	4
1.2. Om øvelsen	4
1.3. Om evalueringen.....	5
1.4. Om Way Forward-arbeidet.....	5
1.5. Om Way Forward-rapporten	6
2. Tverrgående anbefalinger relatert til krisestyring	8
2.1. Aktivering og drift av elementene i den samlede krisestyningen	8
2.2. Informasjonshåndtering med særlig vekt på et felles situasjonsbilde	9
3. Anbefalinger relatert til maritimt søk og redning	11
3.1. Planverket ved de norske hovedredningsentralene (HRS/JRCC)	11
3.2. Samarbeidet mellom de nordiske redningsentralene	12
3.3. Planverk for RITS, koordinering av RITS-team og brannfaglig rådgivning.....	12
3.4. Personregistrering ved større havarier	14
3.5. Flykoordinator-funksjonen (Aircraft Coordinator - ACO)	15
3.6. Språk og fagtermer	16
3.7. RITS-teamenes materiell	17
3.8. Triage ombord i en havarist	18
4. Anbefalinger relatert til innsats på land etter ulykker til sjøs.....	19
4.1. Samarbeid i forbindelse med mottaksapparat.....	19
4.2. Registreringssystemene	19
4.3. Lokal redningsentral (LRS)	20
4.4. Informasjonsdeling/samband	21
5. Anbefalinger relatert til bekjempelse av oljeforurensing	22
5.1. Københavnavtalen.....	22
5.2. Kommunikasjon	23
5.3. Felles situasjonsbilde for hele hendelsen til bruk i oljeforurensingsaksjoner.....	23
5.4. Rolleforståelse	23
6. Anbefalinger relatert til koordinering vis-à-vis EU	25
6.1. Generelt om anvendelse av EU Civil Protection (EUCP) teams	25
6.2. EUCP-teamet under Øvelse SkagEx11.....	26

1. Innledning

1.1. Om SkagEx11-prosjektet som helhet

Øvelse SkagEx11 ble gjennomført 7. – 8. september 2011 i Ytre Oslofjord, men som prosjekt har SkagEx11 vart i to år fra 1. oktober 2010 til 30. september 2012. Prosjektet avsluttes med overleveringen av denne Way Forward-rapporten til beslutningstakere i de nordiske landene og EU-kommisjonen.

Prosjekt SkagEx11 besto av fem overordnede oppgaver (tasks). Arbeidet med planlegging (Task A: Planning) og gjennomføring av øvelsen (Task B: Execution), samt generell prosjektstyring (Task E: General Project Management) ble ledet av det norske Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Arbeidet med å evaluere øvelsen (Task C: Evaluation) ble ledet av svenske Myndigheten för samhällsskydd og beredskap (MSB). Arbeidet med å følge opp evalueringen (Task D: Way Forward Work), herunder analysere evalueringsrapporten og utarbeide en egen rapport med fremadrettede anbefalinger, ble ledet av danske Beredskabsstyrelsen.

1.2. Om øvelsen

SkagEx11 var både en norsk og internasjonal øvelse. DSB arrangerte øvelsen på oppdrag av Justis- og beredskapsdepartementet som den årlige Sivile Nasjonale Øvelse (SNØ) 2011 dimensjonert for fullskala. Dessuten ble den årlige felles nordiske oljevernøvelsen innen Københavnavtalen innlemmet i SkagEx11, og i Danmark ble enkelte deler av SkagEx11 integrert i den nasjonale krisestyringsøvelsen KRISØV 2011. Rundt 3.000 mennesker fra omlag 55 virksomheter i primært Norge, men også i Sverige, Danmark og Finland deltok i øvelsen. Videre deltok et såkalt EU Civil Protection (EUCP) vurderings- og koordineringsteam.

Øvelsens scenario var utbrudd av brann i passasjerfergen MS Bohus mellom Strømstad og Sandefjord, som deretter kolliderte med det mindre oljefartøyet Oslo Tank. Situasjonen medførte behov for brannslukking, søk og redning, samt evakuering. Det ble opprettet et omfattende mottaksapparat i Larvik, Hvaler og Strømstad, og sykehusene i Østfold og Vestfold fikk prøvd ut sin akuttmedisinske kapasitet. Det ble samtidig simulert et oljeutslipp fra Oslo Tank som krevde en større felles nordisk oljevernaksjon.

Bakgrunnen for scenariet var en rekke større skipsulykker i nyere tid som f.eks. Scandinavian Star (1990), Full City (2009), MS Langeland (2009) og Godafoss (2011). Skipstrafikken i og rundt Skagerak med ferger, cruiseskip og lasteskip er tett og stigende, og risikoen for en ny større ulykke kan være stor. Det gjelder særlig farvannet sør for Hollenderbåen hvor det ikke er etablert trafikkseparasjonssone. Hele området er også sårbart med henblikk på dyre- og plantelivet, og langs kysten i både Norge, Sverige og Danmark er det tett befolkede områder, samtidig som turisme og friluftsliv er viktig for svært mange.

Øvelsens tre hovedmål var å øve på:

- Den generelle nasjonale, regionale og lokale beredskapen, så vel som håndtering og koordinering mellom ulike nivåer ved store katastrofer på sjøen med mange skadde og omkomne og alvorlig oljeforurensing.
- Ansvars- og rolleforståelse på de ulike beslutningsnivåene før, under og etter en krise, så vel som koordinering og samarbeid mellom ulike nasjoner i en krisesituasjon.
- Involvering og relevans av EUs sivile krisehåndteringsmekanisme.

Øvelsens delmål gikk blant annet ut på å øve på og teste hensiktsmessigheten ved etablerte planverk; håndtering av en masseskadesituasjon til sjøs; håndtering av forurensede områder på tvers av landegrenser; mediehåndtering og krisekommunikasjon til befolkningen; samhandling og rolleforståelse mellom ulike nasjoner på strategisk nivå; samt mottak av bistand fra andre nasjoner og fra EUs Samordningsmekanisme.

1.3. Om evalueringen

Evalueringen av Øvelse SkagEx11 ble ivaretatt av et syndikat med norske, svenske og danske deltakere under ledelse av MSB. Syndikatet benyttet et bredt innsamlet informasjonsmateriale til å beskrive og analysere hva som skjedde under øvelsen, og til å dokumentere de viktigste konklusjonene og læringspunktene. Det primære formålet var å dokumentere og vurdere evnen til samarbeide innenfor og mellom aktører med signifikante koordinerende roller under Øvelse SkagEx11. Fokus var hovedsakelig på de aspekter av samarbeidet som fant sted i Norge, og som ble koordinert av norske beredskapsansvarlige virksomheter.

Evalueringssyndikatets utkast til evalueringsrapport ble delt med og kommentert av øvelsesdeltakerne og Way Forward-syndikatet i april-juni 2012. Rapporten ble overlevert til SkagEx11s øvelsesledelse i DSB den 5. juni 2012, og den endelige SkagEx11 Evaluation Report ble offentliggjort 5. juli 2012 på www.dsb.no.¹

Evalueringsrapporten konkluderte generelt med at øvelsen var vellykket og identifiserte et stort antall konklusjoner og læringspunkter – dels vedrørende tverrgående emner som var felles for øvelsesdeltakerne, dels vedrørende fire tematiske fokusområder: 1) koordinasjonen av maritimt søk og redning; 2) koordinasjonen av innsatsen vedrørende mottak på land av evakuerte (uskarde, sårede, omkomne) og pårørende; 3) koordinasjon av miljøredning i oljevernaksjonen; samt 4) koordinasjon vis-à-vis EU.

Rapportens konklusjoner og læringspunkter bekreftet at mange forhold fungerer godt, mens det på andre områder er behov for forbedringer. Det fremheves spesielt at etablering av krisestyringsorganisasjoner gikk raskt, at roller og ansvarsfordeling var tydelig innad i virksomhetene, og at de operative mannskapene var engasjerte og dedikerte i sin innsats for å redde mennesker og miljø. Det var også generelt godt samarbeid på tvers av virksomheter, men her pekes det blant annet på mangelfull informasjonsutveksling både horisontalt og vertikalt, fravær av et felles situasjonsbilde, og at det mangler felles system for prioritering, registrering og identifisering av involverte personer samt felles systemer eller registre over tilgjengelige ressurser.

Evalueringsrapporten inneholder enkelte fremadrettede forslag til forbedringer på disse og andre områder, men evalueringsmetoden tok fra starten hensyn til at den formelle oppgaven med å formulere spesifikke anbefalinger skulle utføres separat i det etterfølgende Way Forward-arbeidet.

1.4. Om Way Forward-arbeidet

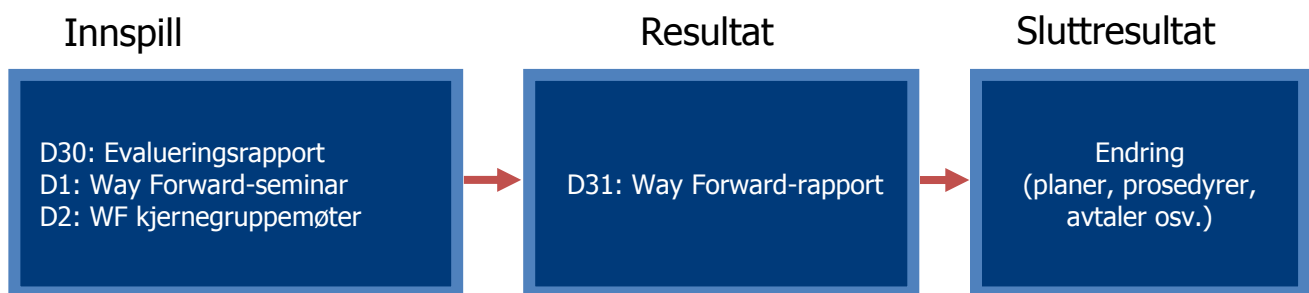
Way Forward-syndikatet besto av norske, svenske og danske deltakere under ledelse av det danske Beredskapsstyrelsen. Syndikatet ble i sitt arbeid støttet av en Way Forward kjernegruppe på 12 deltakere og en Way Forward ekspertgruppe på 25 deltakere, hvor deltakerkretsen var delvis sammenfallende. Way Forward-syndikatets leder og flere medlemmer deltok dessuten i Evalueringssyndikatet.

Syndikatets arbeid begynte som planlagt 1. mars 2012, og besto av fire overordnede aktiviteter (Actions) beskrevet i SkagEx11 Øvingsdirektivet Del 1 og Grant Application formularene T3b-4, T3a-5 og T4. Hovedproduktet er denne Way Forward-rapporten, dvs. Action D31: "*Produce and disseminate report of lessons learned and recommendations for future arrangements*". Som et middel til dette fikk syndikatet til oppgave å:

- Formidle evalueringsrapporten til relevante myndigheter og ekspertgruppen (Action D30)
Way Forward-syndikatet sendte den 8. juni 2012 Evalueringssyndikatets rapport til deltakerne i Way Forward ekspertgruppen som forberedelse til Way Forward-seminaret. Det ble senere avtalt at DSB, som prosjekteier, skulle stå for den offisielle utgivelsen og videre formidling av evalueringsrapporten.

¹ http://www.dsb.no/Global/Nasjonal%20beredskap/Dokumenter/SkagEx11_Evaluation_Report-2012.pdf

- Arrangere et 1½ dags Way Forward-seminar for ca. 25 nasjonale eksperter (Action D1).
Way Forward-seminaret fant sted på Beredskabsstyrelsens Kursuscenter i Snekkersten den 14. – 15. juni 2012. Med 25 registrerte deltakere av ca. 60 inviterte, oppfylte seminaret målsettingen om 25 personer i Way Forward ekspertgruppen. På seminaret hadde deltakerne konstruktive diskusjoner med utgangspunkt i evalueringsrapporten. Seminaret tok primært form av strukturert idédugnad i fire samlinger med gruppearbeid og i plenum, og utbyttet var bruttolister og nettolister med forslag til mulige anbefalinger i Way Forward-rapporten. Resultatene ble deretter sendt til deltakerne med oppfordring om å bidra med ytterligere/korrigerte forslag. Det ble videre avtalt at Way Forward-syndikatet kunne ha løpende bilateral kontakt med ekspertgruppens medlemmer. Seminaret ga dermed et godt utgangspunkt for syndikatets videre arbeid med utkast til Way Forward-rapporten.
- Arrangere minst to Way Forward kjernegruppemøter mellom 1. mars og 1. september 2012 (Action D2)
Det ble avholdt totalt fire Way Forward kjernegruppe-møter i 2012, henholdsvis 16. mars i Malmø, 27. april i Tønsberg, 15. juni i Snekkersten og 27. august i Tønsberg. Formålet var å utforme Way Forward-prosessen, analysere og formidle evalueringsrapporten, planlegge og følge opp på Way Forward-seminaret, samt gjennomgå og redigere Way Forward-rapporten.



1.5. Om Way Forward-rapporten

Sammenlignet med evalueringsrapporten er Way Forward-rapporten holdt relativt kort og generell med henblikk på å oppnå bredere interesse hos aktører med politisk og administrativt ansvar for beredskap.

Rapportens hovedformål er å fremme forslag til iverksetting av forbedringer og justeringer av planer, prosedyrer, avtaler, samarbeid osv. både på strategisk og operativt nivå. For å oppnå dette inneholder rapporten en blanding av dels generelle og dels mer konkrete anbefalinger rettet mot bestemte aktører. Hensikten er at SkagEx11-prosjektet dermed skal bli en pådriver for videreutvikling av beredskaps- og krisehåndteringssystemet, både for den utviklingen som finner sted innen de enkelte virksomhetene og den utviklingen som skjer i tverrgående samarbeidsfora.

På samme måte som for evalueringsrapportens konklusjoner og læringspunkter, gjelder mesteparten av Way Forward-rapportens anbefalinger beredskapsmessige forhold i Norge. Enkelte av anbefalingene gjelder imidlertid sivilbeskyttelsesmekanismer i de nordiske landene generelt, samt EUs Civil Protection Mechanism.

Informasjonskilder

Ved utarbeidelse av rapporten bygger Way Forward-syndikatet på tre hovedkilder: 1) SkagEx11-evalueringsrapporten, 2) resultatene fra Way Forward-seminaret og etterfølgende bidrag fra deltakere i Way Forward ekspertgruppen, samt 3) drøftelsene på Way Forward kjernegruppe-møtene.

Dessuten er informasjonsmateriale innsamlet av evalueringssyndikatet gjennomgått, for å finne forslag til Way Forward-anbefalinger som ikke fremgikk av ovennevnte kilder. Dette materialet omfattet:

- Notater fra "Hot-Wash Ups" som ble avholdt i etterkant av øvelsen 8. september 2011, spesielt de som ble avholdt hos Kystverket i Horten og blant RITS-personell og Distaff hos DSB i Tønsberg.
- Oppsummeringen fra Post Exercise Discussion (PXD) som ble avholdt i Tønsberg 9. september 2011.
- Tilbakemeldinger etter øvelsen fra kontrollere, spesielle evaluatorene og øvelsesdeltakere innsamlet gjennom fire temabaserte spørreskjemaer som fokuserte på koordineringen av henholdsvis søk- og redningsaksjonen til sjøs, beredskapen på land, oljeforurensingsresponsen og forholdet til EU.
- Øvelsesdeltakernes tilbakemeldinger på et generelt spørreskjema med fokus på formålet med SkagEx11, etablerte planer og avtaler, krisestyringsorganisasjon, informasjonshåndtering, krisekommunikasjon, koordinering av handlinger og ressurser, samt feltinnsats.
- Notater og referater fra Evalueringskonferansen i Tønsberg 26. april 2012.

Utkast til Way Forward-rapporten ble kvalitetssikret av DSBs øvelsesledelse, Way Forward kjernegruppe og medlemmer av ekspertgruppen i august - september 2012, før den endelige offentliggjøringen.

Avgrensinger og presisering

Vi understreker at Way Forward-rapportens anbefalinger tar utgangspunkt i erfaringer fra Øvelse SkagEx11. Anbefalingene kan enten utledes av SkagEx11 evalueringsrapporten, Way Forward-seminaret, Way Forward kjernegruppe-møtene eller ovennevnte sekundære kilder. Det er ikke kopiert anbefalinger som stammer fra andre øvelser eller virkelige hendelser. Det refereres imidlertid til andre evaluerings- og oppfølgingsrapporter der det er særlig relevant, som f. eks. rapporter vedrørende terrorhendelsene i Oslo og på Utøya 22. juli 2011.

Det er også viktig å presisere at anbefalingene baserer seg på en øvelse der mange krisestyringsstrukturer og operative enheter var informert og aktivert på forhånd for å optimalisere treningen under øvelsen. Leserne må nødvendigvis ta denne øvelsesparameteren med i sine vurderinger av Way Forward-anbefalingene. Det samme gjelder naturligvis også lesing av SkagEx11 evalueringsrapportens konklusjoner og læringspunkter i et Way Forward-perspektiv.

Til slutt vil vi understreke at SkagEx11-prosjektet avsluttes med utgivelsen av Way Forward-rapporten ultimo september 2012. Det faller dermed også utenfor Way Forward-syndikatets mandat å følge opp at anbefalingene i rapporten innføres. Ansvar for eventuell implementering ligger ene og alene hos de nasjonale virksomheter og tverrgående beredskapsfaglige samarbeidsfora. Way Forward-rapporten må derfor ikke tolkes som en implementeringsplan. Way Forward-syndikatet vil imidlertid oppfordre relevante aktører til å følge opp en eventuell implementering innen sin egen organisasjon.

Struktur

Way Forward-rapporten skiller seg fra evalueringsrapporten i innhold og detaljeringsgrad, men strukturen er grunnleggende lik. Rapporten innleder med et avsnitt med anbefalinger av generell og tverrgående karakter, etterfulgt av fire temabaserte avsnitt med fokus på henholdsvis maritimt søk og redning, innsats på land etter skipsulykker, bekjempelse av oljeforurensing, samt koordinering i forhold til EU.

Alle avsnittene i rapporten er bygget opp med undertemaer som inneholder *observasjoner, diskusjoner og anbefalinger*.

2. Tverrgående anbefalinger relatert til krisestyring

2.1. Aktivering og drift av elementene i den samlede krisestyringen

Observasjon

Alle virksomheter med beredskapsfunksjoner må kunne aktivere sin krisestyringsorganisasjon hurtig og effektivt i henhold til eksisterende planer og prosedyrer. Dette er viktig for å beholde kontrollen og etablere et solid grunnlag for den påfølgende krisestyringen og operative innsatsen. Øvelse SkagEx11 påviste ingen store problemer når det gjaldt aktivering og drift av de ulike krisestabene som deltok. Øvelsen ga imidlertid ikke et rimelig grunnlag for denne generelle konklusjonen, ettersom alle organisasjonene som deltok var "klare" til øvelsen. I en reell situasjon ville noen organisasjoner sannsynligvis støte på problemer i forbindelse med disse oppgavene.

Diskusjon

Øvelsen var dimensjonert som fullskala, noe som i utgangspunktet innebar at de deltagende virksomheter var der de normalt skal være, og utførte de oppgavene de ville hatt i et virkelig tilfelle, med de midler de normalt har tilgjengelig. Før øvelsen startet var imidlertid alle de ulike virksomhetenes interne og tverrgående krisestaber stort sett på standby eller aktivert. Det gjorde øvelsen lettere å gjennomføre, men også mindre realistisk, ettersom det ikke var mulig å teste overgangen fra daglig drift til en krisestyringsorganisasjon stor nok til å håndtere en virkelig hendelse av de dimensjoner som øvelsesscenarioet hadde.

Dessuten var det mulig å forflytte operative enheter i tid slik at man kunne få fullt utbytte av øvelsen, men dermed var det også mulig å ha flere enheter til stede på øvelsesarenaen innenfor en tidsramme som neppe var realistisk.

Evalueringen viste også at enkelte øvelsesdeltakere etterlyste tiltak på sentralt statlig nivå for å sikre bedre samordning, informasjonsdeling og strategisk ledelse. Det var avtalt før øvelsen at krisestabene på sentralt nivå ikke skulle delta i SkagEx11, blant annet ut fra prioriteringshensyn etter terrorhendelsene 22. juli. Hvis en virkelig hendelse av lignende omfang som den som ble simulert under SkagEx11 inntraff, ville det med rimelighet kunne forventes at Justis- og beredskapsdepartementet ville fungere som lederdepartement med ansvar for koordinering, at Krisestøttenheten² ville aktiveres for å bidra med forsterkningsressurser, og at Kriserådet³ raskt ville blitt sammenkalt.

Anbefaling

Det anbefales at alle virksomheter som deltok i Øvelse SkagEx11, der det måtte være relevant, gjennomgår egne beredskapsplaner for å vedlikeholde og løpende forbedre evnen til først hurtig å kunne aktivere og effektivt drive egne interne krisestaber, dernest delta effektivt i tverrgående krisestaber som faste medlemmer, samband eller ad hoc-rådgivere. Det anbefales spesielt å gjennomgå planverks innhold med hensyn til blant annet effektiv innkallelse av krisestaber og støttefunksjoner, kompetanse innen stabsarbeid, sambandsoffiserer, logistikk, tilstrekkelige fasiliteter (situasjonsrom, "Second Site", IT og kommunikasjon,

² Krisestøttenheten (KSE), som er organisert i Justis- og beredskapsdepartementet (JD), er et permanent sekretariat for Kriserådet og støtter lederdepartementet. I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett har Regjeringen i 2012 foreslått å styrke KSE med 9,9 mill. kroner for å bedre krisehåndteringssevnen på sentralt nivå. Styrkingen skal gå til etableringen av et sivilt situasjonssenter i JD. Senteret legges til KSE og skal bidra til at regjeringen holdes informert om relevante sivile beredskapshendelser og kriser.

³ Kriserådet er det høyeste koordineringsorganet på administrativt nivå i Norge. Kriserådet har som hovedfunksjon å bidra til sentral krisehåndtering ved å: a) sikre strategiske vurderinger, b) vurdere spørsmål om lederdepartement, c) sikre koordinering av tiltak som iverksettes av ulike sektorer, d) sikre koordinert informasjon til allmennheten, media og andre, samt e) påse at spørsmål som krever politisk avklaring raskt legges frem for departementenes politiske ledelse eller regjeringen, herunder avklaring av fullmakter og budsjett.

nødstrøm mv.), samt prosedyrer (maler for agendaer og standardiserte møtereferater, overdragelse mellom stedfortredere osv.).

Det anbefales videre at Justis- og beredskapsdepartementet, øvrige departementer, Krisestøtteenheten og Kriserådet blir mer involvert i større sivile rednings- og beredskapsøvelser i fremtiden – dvs. ikke bare i planlegging og oppfølging, men også som faktiske deltakere i øvelsene. Dette kan være stab, kriseledelse, prosedyre eller fullskala. Denne anbefalingen om et styrket øvingsregime på sentralt nivå understøttes av den nye stortingsmeldingen om samfunnssikkerhet, Meld. St. 29 (2011–2012)⁴. I denne fremgår blant annet at:

- Øvelser er et sentralt virkemiddel for kontinuerlig styrking av sentral krisehåndteringsevne.
- Regjeringen har gitt Justis- og beredskapsdepartementet et tydelig overordnet ansvar for nasjonale øvelser i sivil sektor. Departementet skal gi overordnede føringer for større tverrsektorielle øvelser i sivil sektor, og ha en ledende rolle i planlegging og gjennomføring av prioriterte, sivile nasjonale øvelser.
- Kriserådet møtes både i forbindelse med reelle hendelser og i forbindelse med større øvelser i departementsfellesskapet, som for eksempel sivile nasjonale øvelser (SNØ) og NATO Crisis Management Exercise (CMX).

2.2. Informasjonshåndtering med særlig vekt på et felles situasjonsbilde

Observasjon

Det var mange eksempler på mangelfull informasjonsutveksling både horisontalt og vertikalt under Øvelse SkagEx11 - ikke minst fraværet av et felles situasjonsbilde. Øvelse SkagEx11 viste, som så mange øvelser og reelle kriser viser, at deltakende aktører etterlyser et slikt felles situasjonsbilde. Men det er ofte ikke avklart på hvilket nivå og hvilket innhold et felles situasjonsbilde skal ha. Et annet spørsmål som det kan være verdt å vurdere er hva som er grunnen til at det oppleves som et så stort og udekket behov.

Diskusjon

En vesentlig forutsetning for effektiv krisestyring er at deltakende aktører på taktisk, operativt og strategisk nivå i størst mulig grad har en felles situasjonsforståelse. En felles situasjonsforståelse kan bidra til en mer effektiv koordinering av handlinger og ressurser, på samme måte som en felles situasjonsforståelse skaper forutsetninger for effektiv krisekommunikasjon. I en rekke situasjoner der det er snakk om større kriser/hendelser, vil tilgjengelig teknologi kunne anvendes for å skape en plattform. Det bør også utarbeides en mal for nasjonalt situasjonsbilde. Det er i denne forbindelse viktig å bygge på alminnelige måter å bli orientert på – og det er i dag langt mer vanlig å søke informasjon enn å motta informasjon ("pull vs. push").

Anbefaling

Det anbefales at det utvikles et rammeverk for hensiktsmessig deling av informasjon slik at et felles situasjonsbilde kan tilføre alle berørte parter den informasjonen de trenger for å håndtere situasjonen (koordinering av handlinger og ressurser, samt krisekommunikasjon) på best mulig måte.

I avsnittet "Main conclusions and lessons identified" i SkagEx11-evalueringsrapporten vurderes det at: "The absence of participation at government ministry level might have been the structure that was lacking in order to assemble one common situation picture". På denne bakgrunn foreslås det at det anbefalte utviklingsarbeidet vedrørende felles situasjonsbilder forankres i Justis- og beredskapsdepartementet, og ivaretas i samarbeid med Krisestøtteenheten, DSB og andre virksomheter med ansvar for beredskap og krisehåndtering.

⁴ <http://www.regjeringen.no/pages/37919076/PDFS/STM201120120029000DDDPDFS.pdf>

Anbefalingen understøttes både av Meld. St. 29 (2011–2012) og av FOR 2012-06-15 nr. 535: Instruks for departementenes arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering”.⁵ Disse to dokumentene angir blant annet:

- At et lederdepartement må kunne:
 - utarbeide og distribuere overordnede situasjonsrapporter, blant annet på bakgrunn av innhentet informasjon fra andre departementer, operative etater og media
 - utarbeide overordnede situasjonsanalyser, inkludert vurdering av mulige hendelsesforløp og videre utvikling av krisen
 - sørge for at oppdatert informasjon om situasjonen distribueres til regjeringens medlemmer.
- At Justis- og beredskapsdepartementet ”skal legge til rette for systemer for helhetlig og koordinert kommunikasjon mellom myndighetene, og mellom myndighetene og befolkningen om beredskap og krisehåndtering før, under og etter en krise”.
- At Krisestøtteenhetens bistand til lederdepartementets arbeid med samordning og helhetlig sentral krisehåndtering omfatter ”utarbeidelse og formidling av overordnede situasjonsrapporter og etablering av felles situasjonsforståelse som grunnlag for strategiske beslutninger”.

⁵ <http://www.lovdatab.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20120615-0535.html>

3. Anbefalinger relatert til maritimt søk og redning

Observasjoner, diskusjoner og anbefalinger i dette kapittelet er basert på konklusjoner og læringspunkter fra to elementer i den maritime søk- og redningsoperasjonen i SkagEx11, nemlig:

- Det "tradisjonelle SAR-opdraget", dvs. utsendelse av luftbårne og havgående SAR-enheter (Search and rescue units, SRUs) for å søke etter og redde passasjerer og besetning fra Bohus og Oslo Tank, og deretter evakuere dem til mottakssentre og sykehus i Norge og Sverige. Dette oppdraget ble ledet av SAR Mission Coordinator (SMC) ved HRS-S, samt i annet ledd i beslutningskjeden, via en On Scene Coordinator (OSC) og en Aircraft Coordinator (ACO).
- RITS-aksjonen (Redningsinnsats til sjøs), dvs. utsendelse av brann- og redningspersonell – transportert av SRUs – til å hjelpe besetningen på Bohus med å søke etter og redde personer, slukke brann, samt håndtere et kjemikalieuhell. RITS er den offisielle betegnelsen for denne typen beredskap i Norge og Sverige. I Danmarks brukes betegnelsen "brandslukning til søs". Den tilsvarende engelske betegnelsen, som også brukes i Finland, er MIRG (maritime incident response group).

3.1. Planverket ved de norske hovedredningsentralene (HRS/JRCC)

Observasjon

Øvelse SkagEx11 testet og trente Hovedredningsentralen Sør-Norges (HRS-S) evne og kapasitet til å sende ut mange SAR-ressurser fra ulike offentlige, private og frivillige redningstjenester i de nordiske landene på en vellykket måte. Erfaringer fra øvelsen tyder imidlertid på at en del elementer i HRS-planene bør endres for gjøre dette planverket godt nok til bruk ved spesielt store og komplekse hendelser, som den som ble simulert i SkagEx11.

Diskusjon

Planverket for HRS-ene er innarbeidet over tid. Disse omfatter blant annet retningslinjer beskrevet gjennom "Oppgaver og samarbeid ved skipsulykker: en veiledning om forholdet mellom skipsfart og redningstjenesten i norsk redningstjenestes ansvarsområde" (JD 1997, G-0234 B), som Justis og beredskapsdepartementet, daværende Justis- og Politidepartementet, sendte ut allerede i 1997.⁶ Veiledningen omtaler helt generelt oppgaver og samarbeid ved skipsulykker, og beskriver organisering av mottaksapparat, fordeling av oppgaver, sikkerhet og beredskapsarbeid mv. Denne veiledningen har imidlertid ikke blitt oppdatert siden 1997, og flere læringspunkter fra Øvelse SkagEx11 tyder på at det kan være på tide å fornye den.

Anbefaling

Det anbefales at Justis og beredskapsdepartementet nedsetter en bredt sammensatt arbeidsgruppe for å gjennomgå eksisterende planverk til bruk ved HRS-ene og andre relevante deler av den norske SAR-tjenesten, inkludert å oppdatere og revidere "Oppgaver og samarbeid ved skipsulykker" (JD 1997, G-0234 B).

Ved gjennomgang av planene anbefales det nærmere overveielser vedrørende blant annet:

- Varsling av naboland og samarbeid med disse
- Planverk for bruk av RITS-kapasiteter
- Prosessen knyttet til forhåndsbestemmelse av mottakssenter i Lokal Redningsentral (LRS) distrikter.
- Samarbeidet mellom HRS og helsevesenet.
- Rutiner for varsling av evakuerte under SRU-transport til mottakssentre og sykehus på land.

⁶ <http://www.nb.no/utlevering/nb/88c49f4d1ac73c08899d1013794eeddf>

3.2. Samarbeidet mellom de nordiske redningsentralene

Observasjon

Øvelse SkagEx11 viste betydningen av et nært og løpende samarbeid mellom de nordiske redningsentralene.

Diskusjon

De nordiske redningsentralene øver jevnlig sammen, og fikk nok en gang muligheten til dette under Øvelse SkagEx11. Redningsentralene anses å ha generelt god kjennskap til hverandre. Allikevel viste flere forhold under Øvelse SkagEx11 at det kan være behov for mer inngående kjennskap til de respektive lands organisasjonsoppbygging og operasjonsprosedyrer i forbindelse med transnasjonale maritime søk- og redningsoperasjoner. I den forbindelse vises det til at det tidligere, i regi av nordiske redningsentraler, ble avholdt såkalte SMC-møter (SAR Mission Coordinator) jevnlig, men dette opphørte i 2010. Siste SMC-møte var i Aalborg, Danmark 6. – 8. april 2010. Et planlagt møte i 2011 med Norge som vertskap ble ikke avholdt.

Evalueringen av SkagEx11 viser videre at relevante opplysninger angående SAR-oppgavet ikke alltid ble delt bredt nok mellom HRS-S og de forskjellige eksterne partnere, til tross for godt tilrettelagte statusmøter, utveksling av situasjonsrapporter (SITREPS) og andre aktiviteter for å styre informasjonstrømmen.

Anbefaling

Det anbefales at de nordiske redningsentralene iverksetter tiltak for å sikre faste møter og kunnskapsdeling, utveksling av informasjon om ressurser, samt erfaringsutveksling fra øvelsesaktiviteter og skarpe SAR-oppgaver. Man kan eventuelt også vurdere om det er behov for en formell samarbeidsavtale mellom de nordiske landene på SAR-området (tilsvarende København-avtalen om forurensningsvern til sjøs).

Det anbefales videre at det jevnlig avholdes kommunikasjonsøvelser mellom de nordiske SAR-tjenestene for å skape rutine i bruk av kommunikasjonsutstyr og kommunikasjonslinjer, samt et felles språk og forståelse av fagterminologi. Man kan også vurdere å utvikle en felles nordisk portal for loggføring/utveksling av data ved katastrofehandtering innen SAR-området, eventuelt via internettapplikasjoner.

3.3. Planverk for RITS, koordinering av RITS-team og brannfaglig rådgivning

Observasjon

På det taktiske nivå var de enkeltstående delene av RITS-innsatsen om bord på Bohus effektive (med unntak av HAZMAT-innsatsen på skipets bildekk). RITS-teamene fra ulike tjenester, byer og nasjoner samarbeidet generelt godt med personellet på SRU-er, besetningen på Bohus og innbyrdes med hverandre. På det operative nivået viste evalueringen imidlertid at bedre organiseringsprinsipper, en enklere og tydeligere kommandovei og en mer markant ledelse fra skipets bro ville vært en fordel for RITS-responsen som helhet. Bruk av den først ankomne RITS-teamleder i rollen som koordinerende RITS-leder for alle teamene – et nytt konsept som ble utprøvd første gang under Øvelse SkagEx11 – kunne ha fungert bedre. SITREP-er til og fra broen burde ha vært hyppigere, mer omfattende og bredere fordelt. På samme måte viste øvelsen et forbedringspotensial når det gjaldt bruk av brannfaglig ekspertise fra rådgivere på land.

Diskusjon

De manglene som ble observert i løpet av RITS-responsen i Øvelse SkagEx11 kan til en viss grad være knyttet til manglende planer, prosedyrer eller retningslinjer som beskriver ansvar og oppgaver mer inngående. I motsetning til "tradisjonell" SAR, der planene er basert på IAMSAR-manualen (ICAO/IMO International Aeronautical and Maritime Search and Rescue Manual), er det ingen slike rammer for RITS.

Som nevnt ovenfor, er ansvarsdeling ved innsats til sjøs i norsk redningstjenestes ansvarsområde formalisert i veiledningen "Oppgaver og samarbeid ved skipsulykker" (JD 1997, G-0234 B). Øvelse SkagEx11 underbygger det nevnte behov for revisjon av veiledningen, og det gjelder spesielt regulering av RITS-

beredskapen for å sikre en klar oppgave- og ansvarsdeling ved utsendelse av RITS-team, og for å vedlikeholde rollen som brannfaglig rådgiver for havaristens kaptein eller SAR-tjenestens stedlige koordinator (OSC). I dette ligger også planlegging av logistikken bak vedlikehold av innsats sett i et brannfaglig perspektiv. Brannfaglig lederstøtte er, i tillegg til de konkrete kapasiteter som RITS-team kan gi, et av hovedargumentene for å legge til rette for støtte fra landbaserte brann- og redningstjenester. Imidlertid er ikke rollen som brannfaglig rådgiver formelt nedfelt i rammeverket for RITS eller planverket ved HRS. Det samme gjelder muligens brannfaglig lederstøtte ved HRS, der DSB er medlem av den kollektive redningsledelse, og der brannsjefer kan delta som RITS-rådgivere.

Dette er punkter som det vil være behov for å formalisere nasjonalt og muligens også i en bredere nordisk sammenheng. Aktuelt rammeverk vil da være "JD 1997, G-0234 B" for den nasjonale dimensjonen og NORDRED-avtalen for den nordiske dimensjonen.⁷

Nordisk RITS-forum spilte en sentral rolle i planleggingen av RITS-innsatsen under Øvelse SkagEx11. Nordisk RITS-forum ble opprettet etter Haga-deklarasjonen i 2009 som en prøveordning i tre år frem til 2012. Som initiativtaker har Norge – gjennom DSB og med Bergen brannvesen som leder - koordinert prosjektet med referanse til NORDREDS kontaktgruppe. En statusrapport fra Nordisk RITS-forum ble nylig fremlagt på NORDRED-konferansen i Stavanger 5. – 7. september 2012.⁸ Rapporten anfører blant annet at forumet har levert produkter som styrker samarbeidet samt beredskapen i de enkelte land, men også at det bevisst har vært satt et moderat ambisjonsnivå for å sikre målene om konkrete leveranser, og at forumet har definert en del oppgaver som det er behov for å arbeide videre med. Erfaringene fra Øvelse SkagEx11 understøtter klart disse konklusjonene, og peker dermed på at Nordisk RITS-forum bør videreføres og styrkes etter utløpet av prøveperioden i 2012.

Til slutt peker erfaringer fra Øvelse SkagEx11 også på at noen aktører kunne dra nytte av en avklaring og bedre forståelse av RITS-beredskapen som en integrert del av sjøredningstjenesten. Dette ble illustrert ved at mange øvelsesdeltakere tilsynelatende ikke kjente til, eller fullt ut forsto Distaffs prioritering ved å sende ut RITS-team til den brennende passasjerfergen, og den frustrasjonen som deretter fulgte ved at redningshelikoptre i lang tid ble brukt til å transportere RITS-team i stedet for å evakuere skadde personer.⁹

Anbefaling

Det anbefales at DSB i Norge gjennomfører en regulering av planene nasjonalt i forbindelse med RITS, inkludert spesielt de overordnede ledelsesaspektene ved RITS-innsats, og at det utarbeides prosedyrer for rollene som brannfaglig rådgiver på stedet for skipets kaptein og for OSC-en, samt brannfaglige rådgivere plassert på land ved HRS. Nasjonalt RITS-forum bør engasjeres i dette arbeidet.¹⁰

⁷ Det nordiske redningstjenestesamarbeid, NORDRED, er tuftet på NORDRED-avtalen ("Avtale mellom Danmark, Finland, Norge og Sverige om samarbeid over territoriegrensene med det formål ved ulykkeshendelser å hindre eller begrense skader på mennesker, eiendom eller miljø"). Medlemsland i NORDRED er Norge, Danmark, Sverige, Finland og Island. Norge har ivaretatt NORDRED formannsvervet i perioden 2009 - 2012. Sverige overtar formannsvervet i 2013 - 2016.

⁸ Rapport fra nordisk RITS-forum 2010-2012. Utgitt av DSB og Bergen brannvesen, september 2012.

⁹ Av sikkerhetsmessige grunner var det ingen evakuering direkte fra Bohus ved hjelp av overflatefartøyer (simulert i stedet med "maritime evakueringspakker"), og kun én helikoptervinsjosisjon ble etablert – også av sikkerhetsmessige årsaker. Denne vinsjosisjonen var i lange perioder opptatt av helikoptere som heiste RITS-team ned til den brennende fergen, og det hindret luftbåren evakuering av skadde i disse periodene. Ekspertene understreker at den tiden som ble brukt til å evakuere skadde og sette inn RITS-team kan reduseres ved en lignende virkelig hendelse hvis det samtidig foretas evakuering vha. overflatefartøyer, og det opprettes to vinsjosisjoner. Hvis kun én vinsjosisjon er tilgjengelig, kan det evt. fremskynde evakueringen hvis RITS-teamet først heises ned til nærliggende fartøyer og deretter overføres til skipet.

¹⁰ Nasjonalt RITS-forum er en del av DSBs årlige oppfølging, statusrapportering og dialog med landets sju RITS-brannvesen som består av Oslo brann- og redningsetat, Bergen Brannvesen, Salten brann IKS, Larvik brannvesen, Tromsø brann og redning, Sør-Rogaland brann og redningsvesen IKS og Ålesund brannvesen KF. Den siste årlige samling i Nasjonalt RITS-forum fant sted på Kystvaktens base på Sortland 21. – 22. august 2012.

På samme måte anbefales det å vurdere hvorvidt det er behov for en felles nordisk regulering av RITS-planene på tvers av tjenester og landegrenser for å konkretisere, samordne og videreutvikle etablerte ordninger. Det nordiske RITS-forumet innen NORDRED anses å utgjøre den mest hensiktsmessige rammen for disse vurderingene. Det anbefales derfor også at Nordisk RITS-forum videreføres og styrkes som et fast forum. Denne anbefalingen er i tråd med Nordisk RITS-forums egen anbefaling om videreføring fremlagt på NORDRED-konferansen i Stavanger 5. – 7. september 2012 på bakgrunn av ovennevnte rapport. Her ble det også anbefalt at ledelsen av Nordisk RITS-forum bør følge ledelsen av NORDRED slik at Sverige overtar ledelsen for neste treårsperiode, og at arbeidet i forumet bør samordnes med RITS-samarbeidet innen EU.

Videre anbefales det å utvide fokuset både for det norske nasjonale RITS-forumet og Nordisk RITS-forum fra primært landbasert brann- og redningsvesen til i større grad også å omfatte sjøbaserte RITS-kapasiteter fra kystvakt m.fl.

Det anbefales også at konseptet for en koordinerende RITS-leder ved innsats over tid med flere RITS-team fra ulike tjenester og/eller nasjoner videreføres og videreutvikles, at det utarbeides prosedyrer for denne rollen, og at det opprettes felles nordisk opplæring for RITS-ledere.¹¹

Til slutt anbefales det at det i de enkelte nordiske land blir gjennomført ekspertmøter mellom redningsledere ved redningssentralene og RITS-ansvarlige ledere fra statlige og kommunale redningstjenester for å sikre bedre kunnskap om RITS-teamenes rolle, evner og virkemidler som en integrert del av sjøredningstjenesten.

3.4. Personregistrering ved større havarier

Observasjon

Under Øvelse SkagEx11 var det svært vanskelig å generere og oppdatere listen over personer om bord (POB), dvs. en nøyaktig oversikt over antall mannskap og passasjerer som gjensto å evakuere, samt antall hjelpepersonell overført til skipet som del av SAR-operasjonen. Ved starten av øvelsen var en full mannskapsliste og passasjerliste (PAX list) tilgjengelig fra rederiet, men disse listene kunne ikke importeres elektronisk til DIR (Disaster Involved Registration). Dette medførte mye ekstra arbeid fordi det ble simulert at det var ca. 800 personer på fergen Bohus. Passasjerene ble registrert med navn, kjønn og aldersgruppe. Hjelpepersonell som ble utsendt til fergen under øvelsen ble bare registrert med funksjon og antall. Til syvende og sist mislyktes arbeidet med å opprettholde en nøyaktig POB-liste ved HRS-S på grunn av ulike øvelsstekniske vanskeligheter, selve kompleksiteten i den masseevakueringen det ble trent på, og variasjoner i kvalitet og aktualitet av den informasjonen som ble gjort tilgjengelig for HRS-S av politiet og andre øvelsesdeltakere.

Diskusjon

- SAR-oppdragskoordinatoren (SAR Mission Coordinator - SMC) er til en hver tid ansvarlig for POB-oversikten.
- Koordinatoren på stedet (On Scene Coordinator - OSC) – og hvis det besluttes, også flykoordinatoren (Aircraft Coordinator ACO) – skal kontinuerlig rapportere til SMC når personer er evakuert fra et skip eller innsatspersonell er utsendt til et skip.
- Etter at personer er avlevert til et evakueringscenter, er registreringen av de evakuerte politiets ansvar.
- Tallet på evakuerte skal utveksles mellom politiet og SMC med jevne mellomrom for validering.

¹¹ Som en av aktivitetene i Nordisk RITS-forum har Sverige utarbeidet et utkast til en felles nordisk læreplan, samt utkast til innhold for én ukes felles nordisk lederkurs i 2013.

- Rederiet Colorline, som eier Bohus, har i forbindelse med debrief av SkagEx11 meldt inn til DSB at offentliggjøring av tall på pax og mannskapslister er kritisk informasjon som må være samstemt. For dette formål har Colorline laget et spesielt system som genererer pax og mannskapslister automatisk ved avgangen til hver ferge.
- Videre har Colorline, som et forebyggende tiltak, foreslått at "FOR 1999-09-06 nr. 1047: Forskrift om optelling og registrering av ombordværende på passasjerskip" bør endres slik at den inneholder krav om registrering av nasjonalitet. I dag er det bare krav om registrering av navn, kjønn og aldersgruppe på norske passasjerskip. Rederiet foreslår også registrering av passasjerenes fødselsdato.
- Det er sannsynlig at flere personer om bord på et stort passasjerskip kan ha samme navn og nasjonalitet. Hvis personer om bord på skipet registreres med navn, kjønn, nasjonalitet og fødselsdato, vil det forenkle oppgaven med å holde oversikt over hvem som fortsatt er om bord på skipet under en SAR-operasjon.
- Hvis man registrerer nasjonaliteten på personer som kommer om bord på en ferge, vil dette også være nyttig for myndigheter med ansvar for hjemsendelse av utenlandske statsborgere etter en hendelse som den det ble trent på under SkagEx11.

Anbefaling

Det anbefales at Sjøfartsdirektoratet undersøker muligheten for en prosedyre for mer nøyaktig registrering av personer om bord på ferger. Ideelt sett bør denne registreringen omfatte alle personers fulle navn, kjønn, nasjonalitet og fødselsdato. I den forbindelse anbefales det at Sjøfartsdirektoratet gjennomgår FOR 1999-09-06 nr. 1047.

Det anbefales at Sjøfartsdirektoratet og Politidirektoratet utarbeider tilfredsstillende prosedyrer for utveksling av informasjon mellom HRS og LRS for å sikre en bedre evne til å holde nøyaktig rede på antall POB ved hendelser til sjøs. Se også Way Forward-rapportens punkt 4.2.

3.5. Flykoordinator-funksjonen (Aircraft Coordinator - ACO)

Observasjon

Under Øvelse SkagEx11 ble ACO-funksjonen for første gang brukt i en norsk øvelse. Tidligere ble koordineringen av luftbårne og sjøbårne søk- og redningsenheter på stedet (SRUs) kun ivarettatt av en stedlig koordinator (On Scene Coordinator - OSC). Treningen av ACO-funksjonen var derfor et viktig mål for øvelsen.

En ACO kan befinne seg i et fly, et helikopter, ved et landbasert anlegg, på et skip eller et offshoreanlegg. Avhengig av hvor hendelsen oppstår og enheter med ACO-utdannet personale mv., skal SMC-en utpeke den best egnede enhet til å utføre ACO-funksjonen. Gjennom hele øvelsen var ACO-en plassert sammen med OSC-en på et skip. Det fremgår ikke av SkagEx11 evalueringsrapporten om det var den mest hensiktsmessige plasseringen av ACO-en, men det ble konkludert med at bruk av en ACO og en OSC samtidig generelt var effektiv.

ACO-ens ansvar er å prioritere og tildele flere flyoppgaver for å opprettholde flysikkerheten og øke effektiviteten av oppdraget. Under Øvelse SkagEx11 opprettholdt ACO-en et høyt nivå av flysikkerhet, men fikk ikke laget en flow-plan, noe som førte til at helikoptre ble holdt i beredskap i lengre perioder og i perioder da det ikke var tilgjengelige helikoptre i området. Dessuten var kommando- og kommunikasjonslinjene mellom ACO-en og OSC-en i forhold til SMC-en ved HRS-S ikke helt klare under Øvelse SkagEx11, til tross for at planleggingsdokumentene for SkagEx11 hadde fastslått at ACO-en og OSC-en skulle være likeverdige partnere i annet ledd av beslutningskjeden, og at begge skulle rapportere direkte til SMC-en.

Diskusjon

Utdanning er nødvendig for å kunne fungere som ACO. ACO-utdanningen startet først nylig i Norden som en utløper fra en International Manual for Aircraft Coordinator fra 2010, som er godkjent for operasjonelt bruk av Finland, Sverige og Danmark. Norge hadde ikke godkjent den internasjonale ACO-manualen da SkagEx11 ble avholdt, men planleggerne av øvelsen brukte retningslinjene i den.

ICAO/IMO International Aeronautical and Maritime Search and Rescue Manual (IAMSAR), som anvendes over hele verden som grunnlag for nasjonale SAR-planer, skisserer ACOs ansvarsområder, men gir ingen veiledning i operasjonell bruk på det nåværende tidspunkt. Innen 2013 forventer man at deler av den finske/svenske/danske internasjonale ACO-manualen er innarbeidet i 2013-versjonen av IAMSAR-manualen. I september 2010 ble det opprettet en arbeidsgruppe under ledelse av Storbritannia med tanke på dette under IMO/ICAO Joint Working Group on harmonization of aeronautical and maritime search and rescue (ICAO/IMO JWG-SAR).

Anbefaling

Videreutvikling av ACO-funksjonen og ytterligere ACO-opplæringskurser (pågående) anbefales i Norge og andre nordiske land. Det anbefales også at ACO-funksjonen - når det er hensiktsmessig – inkluderes i fremtidige norske/nordiske øvelser som involverer SAR-oppdrag med flere luftbårne SRU-er. Til slutt anbefaler man at Norge godkjenner den finske/svenske/danske internasjonale ACO-manualen for operasjonelt bruk med tanke på å styrke felles organisasjonsmessige prinsipper og prosedyrer i Norden.

3.6. Språk og fagtermer

Observasjon

Til tider forårsaket bruken av skandinaviske språk (norsk, svensk og dansk) misforståelser under SAR/RITS-operasjonen i Øvelse SkagEx11. Dette gjorde det nødvendig med gjentakelser og lange forklaringer for å avklare. Disse misforståelsene skyldtes til dels forskjeller i nasjonal terminologi og uttrykk og dels feil oppfatninger av hva et bestemt uttrykk på et annet språk kunne bety. Behovet for gjentakelser og avklaringer illustrerte også en varierende grad av rutine i bruk av internasjonal SAR-terminologi blant SkagEx11-deltakerne.

Diskusjon

- Bruk av ulike, om enn lignende, skandinaviske språk kan føre til misforståelser.
- I Øvelse SkagEx11 kunne finsk personell på minst ett luftbårent SRU- og to RITS-team ikke forventes å forstå de skandinaviske språkene.
- I IAMSAR-manualen er det spesifisert at engelsk språk skal anvendes under SAR-operasjoner.
- Det finnes ingen regler, forskrifter eller retningslinjer vedrørende språkbruk i RITS-operasjoner der RITS-team fra forskjellige nasjoner skal arbeide sammen.
- Bruk av engelsk som felles språk under øvelser kan bidra til å sikre en rutine i bruk av faguttrykk på engelsk under virkelige hendelser.

Anbefaling

Konsekvent bruk av engelsk under SAR- og RITS-operasjoner som omfatter deltakere fra mer enn ett nordisk/skandinavisk land anbefales både under fremtidige øvelser og i reelle operasjoner.

Hvis nøkkelpersonell på dedikerte SRU-er og RITS-teamledere ikke snakker godt nok engelsk, og ikke er fortrolige med engelsk terminologi for SAR-operasjoner, anbefales det å iverksette tiltak for å forbedre deres kompetanse.

Anbefalingen gjelder imidlertid bare "grensesnitt"-situasjoner, der personell fra ulike nasjonaliteter må samarbeide. Innen et nasjonalt RITS-team, for eksempel, bør gruppens medlemmer selvfølgelig bruke sitt eget felles språk, men teamlederen bør snakke engelsk når andre RITS-teamledere og skipets offiserer av forskjellige nasjonaliteter er til stede sammen.

Vurderinger vedrørende anbefalt bruk av engelsk språk bør forankres i NORDRED, og muligens også i Nordisk RITS-forum, hvis det anses ønskelig å vedta anbefalingen i offisielle nordiske avtaler osv.

3.7. RITS-teamenes materiell

Observasjon

De enkelte lands RITS-team brukte utstyr med ulike dimensjoner ved flere anledninger under SkagEx11, inkludert overgangskoblinger til røykdykkerapparater til bruk for etterfylling, brannslanger, radioer og ladere.

Diskusjon

RITS-team tar med sitt eget utstyr til et brennende eller forulykket skip (f.eks. brannvernsdrakter, åndedrettsvern, radioer, varmesøkende kameraer og overgangskoblinger til vann- og luftforsyning), men de kan også være avhengige av det utstyret som er tilgjengelig på skipet. RITS-innsatsen under SkagEx11 viste at utstyret som tilhørte noen av RITS-teamene fra forskjellige land og Colorlines utstyr på Bohus ikke alltid var kompatible. Det ble funnet ad hoc-løsninger, for eksempel at radioer kunne utlånes fra Colorline og røykdykkernes lufttanker etterfylles om bord på et nærliggende kystvaktfartøy.

Muligheten for å bruke utstyr fra skipet eller utstyr tilhørende RITS-team fra andre tjenester eller nasjoner vil gi betydelig mer fleksibilitet under RITS-innsatser. Kompatible overgangskoblinger for røykdykkerutstyr fra én tjeneste/nasjon vil for eksempel muliggjøre bruken av luftflasker og påfylling av luftflasker fra andre tjenester/nasjoner.

Det norske Nasjonalt RITS-forum, tilsvarende fora i andre nordiske land, samt Nordisk RITS-forum kan brukes til å utveksle informasjon og erfaringer om god praksis vedrørende utstyr i RITS-beredskapen.

Anbefaling

Det anbefales at RITS-team gjennomgår egne pakkelister på bakgrunn av erfaringene fra Øvelse SkagEx11, og deler informasjon på området med RITS-team fra andre tjenester og land.

Det anbefales videre at det utvikles standard overgangskoblinger for røykdykkerutstyr der dette er mulig, sekundært at de enkelte lands RITS-team utveksler informasjon som gjør det mulig å utvikle en "adapterkasse" med diverse mellomstykker/overganger til bruk ved internasjonalt RITS-samarbeid.

Det bør videre vurderes om det kan inngås en nordisk sambandsavtale vedrørende bruk av radiokommunikasjon på felles frekvens og standard blant RITS-ledere.

En felles nordisk standard for RITS-utstyr – gjerne samordnet med standarder for utstyr på skip – er et mer ambisiøst alternativ som bør drøftes i Nordisk RITS-forum.

I denne sammenheng bør det nevnes at samarbeid vedrørende materiell og mulig standardisering av pakkeplaner blir nevnt blant målsettingene i mandatet for Nordisk RITS-forum, som beskrevet i brev fra DSB til Bergen brannvesen datert 3. mars 2010.

3.8. Triage ombord i en havarist

Observasjon

Øvelse SkagEx11 viste at kapasiteten for innledende utvelgelse/prioritering av sårede personer på Bohus før evakuering var ytterst begrenset på grunn av mangel på personell med akuttmedisinsk kompetanse om bord. Etter at et akuttmedisinsk legeteam ble overført til fergen med helikopter foregikk utvelgelsen i et høyere tempo – selv om personellet ikke var utdannet i helikoptervinsjoperasjoner. Innsettelsen av dette teamet til Bohus ble ordnet gjennom et samarbeid mellom HRS-S og regional akuttmedisinsk kommunikasjonssentral (R-AMK) som "players action", og var således ikke planlagt eller forventet av øvingsledelsen.

Diskusjon

- Under en hendelse til sjøs, som den man trente på i SkagEx11, der mange av de hundrevis av passasjerer og mannskap er skadet, kan en innledende sortering ombord redde liv, men det er en stor oppgave.
- Ettersom skipslegen og besetningen på en ferge har en meget begrenset mulighet til å foreta en sortering i en situasjon med mange skadde, er assistanse fra ytterligere medisinsk personell nødvendig for effektiv sortering. Ellers vil sorteringen primært bli foretatt av medisinsk personell på søk- og redningshelikoptre og på land.
- Hvis akuttmedisinske legeteam som er utdannet i helikoptervinsjoperasjoner var på standby-vakt, ville det kunne utføres en hurtig overføring med helikopter fra land til fartøy.
- Akuttmedisinsk personell ombord på SRU-er kan bare hjelpe til med sorteringen i et begrenset omfang, ettersom dette ikke er deres primære funksjon. På samme måten er den primære rollen til RITS-team – hvis de blir innsatt – å redde personer ved hjelp av brannslukking og røykdykking. Medlemmer av RITS-team kan utføre livreddende førstehjelp, men oppgaven deres innebærer ikke sortering av et stort antall skadde.
- I evalueringen av Øvelse SkagEx11 dokumenterte norske helsemyndigheter utilstrekkelig koordinering med HRS-S, og pekte på behov som f.eks. standardiserte prosedyrer for lufttransport av legeteam, samt koordinering av sortering og evakueringsplass om bord på Bohus.
- I forbindelse med sin SkagEx11-debrief har Colorline meldt inn til DSB at behovet for akuttmedisinsk personell var stort grunnet øvelsesscenarioet, og anbefalte, som et forebyggende tiltak, at det bør etableres en innsatsstyrke innen helse eller rutiner for akuttmedisinsk utrykning til sjøs, på lik linje med RITS-ordningen mellom DSB og utvalgte brann- og redningstjenester.
- Under Way Forward-seminaret anbefalte representanter for SAR-tjenester i ekspertgruppen også at det ble utviklet en metode for å etablere og sende ut akuttmedisinske legeteam til skip i havsnød – tilsvarende RITS-ordninger (omtalt på seminaret som "HITS" eller "Helse RITS"). På den annen side advarte representanter for helsemyndighetene i ekspertgruppen om at en slik anbefaling av ulike årsaker muligvis ikke er berettiget (f. eks. på grunn av kost-nytte-vurdering av behovet for jevnlig helikoptervinsjopplæring og Helicopter Underwater Escape Training (HUET) i forhold til de forventede fordelene av en massesortering om bord på passasjerskip ved relativt sjeldne hendelser).

Anbefaling

Det anbefales at Helsedirektoratet diskuterer om det eventuelt bør utarbeides et konsept for akuttmedisinsk sortering og førstehjelp om bord på skip i havsnød med mange skadde personer.

4. Anbefalinger relatert til innsats på land etter ulykker til sjøs

4.1. Samarbeid i forbindelse med mottaksapparat

Observasjon

Øvelse SkagEx11 viste at det er uklarheter når det gjelder tolking av eksisterende regelverk, særlig gjelder dette tolkning av de ulike aktørenes ansvar og roller i både oppretting og drift av mottak for evakuerte og pårørende.

Diskusjon

Politiets beredskapssystem del 1 (PBS 1) inneholder en beskrivelse av roller, ansvar, organisering mv. Samtidig viser det seg at ikke alle har samme forståelse av roller og ansvar. Roller og ansvar i forhold til sentrale begreper og funksjoner må klargjøres på forhånd. Samarbeidet i konkrete krisesituasjoner gjøres betydelig enklere hvis de samme aktørene har utarbeidet felles retningslinjer for samarbeidet. Det vil derfor være hensiktsmessig med en gjennomgang av begreper og retningslinjer, samt av eksisterende tiltakskort for oppretting og drift av mottakene. Dersom tiltakskort ikke er utarbeidet, anbefales det at dette gjøres. Det vises i denne forbindelse til at det i Danmark er utarbeidet felles retningslinjer for samarbeidet i og omkring et skadested/innsatsområde ("Retningslinjer for innsatsledelse"). I forbindelse med utpeking av mottaksapparat ved kriser er det viktig at relevante aktører involveres i beslutningen.

Anbefaling

Det anbefales at det opprettes en tverrsektoriell gruppe for å gjennomgå driften av mottakene, og at gruppen utarbeider et overordnet dokument som presiserer roller og ansvarsforhold i tilknytning til opprettelse og drift av evakuerte- og pårørendesenter. Med tverrsektoriell gruppe menes en gruppe med representanter fra politi, helse, kommune, sivilforsvar, frivillige organisasjoner og evt. andre relevante aktører som ofte har en oppgave knyttet til mottakene. Ansvar for å iverksette arbeidet ligger hos Justis- og beredskapsdepartementet (JD) (se også kapittel 3.1).

Anbefalingen har paralleller til 22. juli-kommisjonens mer generelle anbefaling om at det utarbeides et felles planverk for samarbeid og samvirke mellom de forskjellige nødetatene ved store ulykker. Bakgrunnen er blant annet at dagens planverk fremstår som fragmentert og lite oppdatert. Riktignok er den kongelige resolusjonen fra 4. juli 1980¹² og "Håndbok for redningstjenesten" under revisjon, men det felles planverket er ennå ikke på plass. Kommisjonen peker i denne sammenheng på at det varsles i samfunnssikkerhetsmeldingen (Meld. St. 29 (2011-2012)) at det vil utarbeides nasjonale retningslinjer for samarbeidet mellom helsetjenesten, brann- og redningsetaten og politiet. Videre mener kommisjonen at JD bør vurdere om det er behov for en felles lov om redningstjenesten (NOU 2012:14, s. 188-189).

4.2. Registreringssystemene

Observasjon

Øvelse SkagEx11 viste på nytt at det er store utfordringer med registreringssystemene for personer som er involvert i en krise som uskadde, sårede, døde og savnede.¹³

Diskusjon

Det er ikke lenger holdbart at det henvises til at viktige registreringssystemer er under utredning og utprøving. Det har vist seg gang på gang at politiets registreringsverktøy DIR (Disaster Involved Registration) ikke fungerer. 22. juli-kommisjonen uttrykker følgende om kjennskapen til generelle svakheter i

¹² Kgl. res. av 4. juli 1980 "Organisasjonsplan for redningstjenesten i Norge".

¹³ Se blant annet Kripos' evaluering 22. juli 2011 og evaluering av Øvelse Oslo 2006. 22. juli-kommisjonen beskriver også at den kjenner til svakheter ved DIR, og den lave entusiasmen for implementeringen av systemet i politietaten, jf. NOU 2012:14, s. 197.

politietatens IKT-løsninger: "Gjennom nesten ti år med egenevalueringer, revisjoner og konsulentrapporter er de store svakhetene ved politietatens IKT-løsninger godt kjent for ledelsen både i politiet og i Justis- og beredskapsdepartementet" (NOU 2012:14, s. 454).

Under en krise eller større hendelse er det første som blir etterspurt informasjon om antall involverte, skadde, savnede mv. DIR har blant annet problemer med importering av passasjerlister og uthenting av opplysninger, noe som fører til tidkrevende og mindre pålitelig manuelt arbeid. Det er også få ansatte i politiet som har erfaring med å bruke systemet. Skadelappsystemet fungerte på den annen side delvis, men det er ingen nasjonal myndighet som tar ansvar for et felles skadelappsystem.

Problemstillingen vurderes å være relevant for en rekke land, derfor burde det være mulighet for å gjennomføre et tverrnasjonalt prosjekt – finansiert av EU-midler.

Når det gjelder pasientidentifisering ved sykehusene, fungerte ordningen med en politirepresentant til stede ved mottaksavdeling, men dette er noe nytt og ikke standard praksis.

Anbefaling

Det anbefales at det innføres et nytt system som de relevante virksomhetene kan lese og registrere i. Det er viktig å finne et enkelt og brukervennlig system som gir oversikt over hvor alle involverte personer befinner seg under hendelsen. Det forutsettes at Justis- og beredskapsdepartementet med bistand fra underliggende virksomheter følger opp dette, og at et nytt system etableres raskt.

Det anbefales videre at ordningen med politi til stede på sykehusene under store kriser, bør formaliseres og videreutvikles.

4.3. Lokal redningsentral (LRS)

Observasjon

Øvelse SkagEx11 viste at det fortsatt er behov for en mer enhetlig forståelse av lokal redningsentral (LRS).¹⁴

Diskusjon

Øvelsen avdekket følgende spørsmål som bør drøftes nærmere:

- *Når* skal LRS utvides til kollektiv redningsledelse? To eller flere representanter i LRS kan be om at den kollektive redningsledelsen etableres. Imidlertid er det liten tradisjon for å bruke denne i Norge. Det er ikke tydelig når ekstern kompetanse skal kalles inn. Praksis varierer i stor grad mellom politidistriktene. Bør den kollektive redningsledelsen samles oftere enn den gjør i dag?
- Bør det være en *norm* for hvem som skal være med som rådgivere i den kollektive redningsledelsen? Rådgivere vil si de som deltar ut over de aktørene som er beskrevet i den kongelige resolusjonen av 4. juli 1980 (Organisasjonsplan for redningstjenesten i Norge).
- Er *størrelsen* på den kollektive redningsledelsen hensiktsmessig? Det viser seg å være ulik oppfatning og praksis i de ulike politidistriktene hva gjelder *hvem* som deltar i den kollektive redningsledelsen. Hvilken deltakelse er ønskelig og hensiktsmessig? I noen tilfeller er det for eksempel kommunelegen som deltar, mens i andre er det fylkeslegen. Det ser ut til at denne oppgaven ikke er tydelig nok, og at det er behov for å klargjøre fullmakter og roller uansett hvem som innehar funksjonen som lege i LRS.

¹⁴ Dette var et læringspunkt også etter Øvelse Tyr 2009, jf. Politihøgskolen (2010) "Evaluering øvelse Tyr 2009".

Anbefaling

Det anbefales at både begreper og funksjoner gjennomgås og tydeliggjøres når det gjelder utvidet LRS. Blant annet bør det avklares hvilket nivå de ulike virksomhetene skal være representert med. Justis- og beredskapsdepartementet har dette initiativet, og bør samarbeide med helsemyndigheter, kommunene og andre som har en rolle i utvidet LRS.

Den kongelige resolusjonen av 4. juli 1980¹⁵ som omhandler den kollektive redningsledelsen har vært under revisjon i flere år. SkagEx11 Way Forward-gruppen har fått signaler om at denne er i ferd med å ferdigstilles i Justis- og beredskapsdepartementet. Denne vil bli svært sentral i arbeidet med å oppklare spørsmål og oppdatere organiseringen.

4.4. Informasjonsdeling/samband

Observasjon

Øvelse SkagEx11 viste at kommunikasjonen mellom luft (helikopter) og land, herunder AMK-sentralen, ikke fungerte tilfredsstillende.

Diskusjon

Det må finnes sambandsløsninger slik at politiet får den informasjonen de trenger om evakueringskjeden til helse, fra helikopteret og inn til land. Det er viktig for politiet å få denne informasjonen for å ivareta sikkerheten på mottaks- og landingssted. For helsepersonell er denne informasjonen viktig for å planlegge mottak av pasienter. I tillegg er det et behov og et ønske at AMK-sentralene/sykehusene deltar i beslutningen om hvor hardt skadde skal fraktes.

Det finnes i dag teknologi som kan gi posisjonsdata fra helikoptre til Hovedredningsentralen som kan distribuere dette bildet videre til nødetatene. Denne teknologien er web-basert, som vil si at det er åpne løsninger.

Anbefaling

Det anbefales at Hovedredningsentralen gjennomgår eksisterende prosedyrer med tanke på å få frem den nødvendige kommunikasjonen mellom sjø, luft og land, herunder informasjon om helikoptrenes posisjon.

¹⁵ Kgl. res. av 4. juli 1980 "Organisasjonsplan for redningstjenesten i Norge".

5. Anbefalinger relatert til bekjempelse av oljeforurensing

5.1. Københavnavtalen

Observasjon

Øvelse SkagEx11 viste et behov på flere punkter for å videreutvikle samarbeidet innen Københavnavtalen¹⁶.

Diskusjon

Stort sett peker evalueringen av Øvelse SkagEx11 på at oljeforurensingsoperasjonene ble gjennomført på en god måte. Way Forward ekspertgruppen mener dette i stor grad skyldes det grenseoverskridende samarbeidet innen Københavnavtalen. Samarbeidsmøtene og øvelsene landene i mellom sikrer felles forståelse av den praktiske gjennomføringen av slike operasjoner, og at organisasjonene og enhetene innen forurensningsoperasjonen er godt kjent med hverandre og hverandres kapasiteter. Tross godt samarbeid og felles planverk viste evalueringen imidlertid at det ikke er overensstemmelse mellom hvordan de operative enhetene utførte sine oppdrag i Øvelse SkagEx11 og hva som faktisk er beskrevet i planverket knyttet til Københavnavtalen.

- I henhold til planverket knyttet til Københavnavtalen skal innsatsgrupper primært settes sammen av fartøyer fra samme nasjon. Københavnavtalen åpner allikevel for muligheten til å situasjonstilpasse sammensetningen av innsatsgrupper. Dette var ukjent for flere av deltakerne under øvelsen.
- Diplomatiske klareringer for statsfartøyer og muligheten til å føre utstyr over landegrensene er på forhånd avklart i Københavnavtalen. Evalueringen viser at disse forholdene ikke er tilstrekkelig kjent utenfor de relevante organisasjonene (f. eks. kjenner tollerne på grensen kanskje ikke til dette).
- Enkelte som fungerte som sambandspersonell under øvelsen savner tilstrekkelig opplæring i oppgavene, og opplevde at de hadde uklare oppdrag og mandat.
- I Københavnavtalen står det at nordiske språk skal benyttes. Flere situasjoner under øvelsen viste imidlertid at bruk av de nordiske språkene operativt førte til misforståelser.
- Ansvarlige eksperter for søk og redning (SAR) mener det kan oppstå forvirring om begreper/roller og kommandoforhold på stedet når en SAR-aksjon drives parallelt med en miljøaksjon til sjøs, og spesielt i overgangsfasen når en SAR-aksjon nærmer seg avslutningen og ressurser kan frigis til bekjempelse av oljeforurensing. Det pekes spesielt på bruken av de relativt likelydende engelske titlene On Scene Coordinator (OSC) i forbindelse med SAR og On Scene Commander, samt Supreme On Scene Commander (SOSC) – på norsk "Innsatsleder Sjø" – i forbindelse med miljøredning til sjøs. Titlene stammer fra henholdsvis IAMSAR Manualen og Københavnavtalen.

Anbefaling

Det anbefales at Kystverket, gjennom samarbeidet innen Københavnavtalen, starter en gjennomgang av både avtalen og det operative planverket med tanke på om avtalen/planverket er tilpasset dagens situasjon i henhold til punktene angitt ovenfor.

Det anbefales videre at Kystverket, gjennom samarbeidet innen Københavnavtalen, i forkant av samøvelser setter av tilstrekkelig tid til å trene nøkkelposisjoner/sambandspersonell, og fokuserer på deltakende enheters kapasitet.

Det anbefales at det utarbeides en samarbeidsavtale mellom de nordiske landene, som blant annet skal sørge for flere større kombinerte nordiske SAR-/oljevernøvelser.

¹⁶ "Nordisk avtale om samarbeidet vedrørende bekjempelse av forurensing av havet med olje eller andre skadelige stoffer", (Københavnavtalen), 29. mars 1993. Avtalen er inngått mellom Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige.

5.2. Kommunikasjon

Observasjon

Øvelse SkagEx11 viste at ulike ledelsesnivåer manglet tilstrekkelig informasjon, og at det samme gjaldt mellom ulike organisasjoner som deltok i forurensingsaksjonen.

Diskusjon

- Kommunikasjonslinjene fungerte ikke tilstrekkelig horisontalt i hele den kollektive innsatsorganisasjonen.
- Tilstrekkelig informasjon til berørte kommuner eller potensielt berørte kommuner manglet.

Anbefaling

Det anbefales at Kystverket i sitt planverk sikrer gode rutiner for kommunikasjon horisontalt og vertikalt mellom nøkkelorganisasjoner, inkludert berørte kommuner.

5.3. Felles situasjonsbilde for hele hendelsen til bruk i oljeforurensingsaksjoner

Observasjon

Øvelse SkagEx11 viste at rutinene ikke fungerte tilstrekkelig med tanke på oversikt over hele hendelsesbildet, inkludert alle konsekvensene som ulykken hadde på personell, fartøy, miljø og infrastruktur.

Diskusjon

- De respektive ledernivåene hadde ikke tilstrekkelig kunnskap om hvordan de andre ledelsene vurderte trusselen og hvordan dette igjen påvirket egne operasjoner.
- Innsatsorganisasjonene viste ikke tilstrekkelig stabsmetodikk og praktisk innsatsanalyse til å sikre et helhetlig bilde av den totale innsatsen.
- Beslutningsgrunnlaget for forurensingsaksjonen var ikke likt for nasjonene som ble berørt under øvelsen. Norske og svenske miljøkart er for eksempel ikke synkronisert. I et norsk miljøkart finnes det ikke informasjon om hva som befinner seg i den svenske delen av Hvaler nasjonalpark og omvendt.

Anbefaling

Det anbefales at Kystverket i sitt planverk sikrer nødvendig kontakt med andre interessenter i en total situasjonshåndtering (eks. HRS) for å skaffe en helhetlig og tilstrekkelig oversikt over hele situasjonen. Denne helhetlige situasjonsoversikten må gjenspeiles i Kystverkets handlingsplan.

Det anbefales at Kystverket iverksetter en synkronisering av egne miljøkart i forhold til nabolandenes, slik at man får et felles beslutningsgrunnlag. Her bør det også vurderes å synkronisere prognoseverktøy for oljedrift.

5.4. Rolleforståelse

Observasjon

Øvelse SkagEx11 viste behov for avklaring av rolleforståelse mellom SOSC/NOSC og Kystverkets rådgivere.

Diskusjon

Så lenge det er enighet mellom SOSC/NOSC og rådgiver fra Kystverket i spørsmål om taktikk og teknikk knyttet til aksjonsleders ordre, fungerer systemet med rådgivere fra Kystverket godt. Spørsmål kan imidlertid oppstå når SOSC/NOSC og rådgiverne har ulikt syn.

Anbefaling

Det anbefales at Kystverket innleder en dialog om rollefordelingen med Kystvakten angående rollene. Det bør avklares om rollefordelingen er optimal med tanke på at kapteinen (SOSC/NOSC) også er ansvarlig for eget fartøy, og Kystverkets rådgiver skal være den som er faglig sterkest innen oljevern.

6. Anbefalinger relatert til koordinering vis-à-vis EU

6.1. Generelt om anvendelse av EU Civil Protection (EUCP) teams

Observasjon

Øvelsen ga en mulighet til å evaluere hvor relevant og nyttig EUs ekspertgrupper er i en europeisk sammenheng, selv om begrensningene i øvelsen når det gjaldt scenario og tid førte til at ekspertgruppene ikke ble utnyttet optimalt, spesielt når det gjaldt å gi gruppene realistiske utfordringer.

Diskusjon

Bruk av et EUCP-team i europeiske land gir, med de nåværende oppgaver, en rekke utfordringer som man skal være oppmerksom på. På det overordnede planet har et EUCP-team to oppgaver: vurdering av behov for assistanse til mottakerlandet og koordinering av eventuell assistanse i mottakerlandet, jf. artikkel 5 (4) i EUs Community Mechanism for Civil Protection (Samordningsmekanismen).

Med mindre et land ikke har noen effektiv ledelse, er det vanskelig å forestille seg en situasjon der et rammet land vil anmode et EUCP-team om å foreta en vurdering av behovet for assistanse. Denne oppgaven vil bli ivarettatt av landet selv, som også har et utpekt kontaktpunkt (point of contact - POC) i forhold til EUs MIC (Monitoring and Information Centre). Det er også tvilsomt om et EUCP-team er egnet til å vurdere om de muligheter som ligger i Samordningsmekanismen er relevante for det aktuelle landet. Denne funksjonen ivaretas best av det landet som er rammet i direkte konsultasjon – inkludert via CECIS (Common Emergency Communication and Information System) – med MIC-en som antas å ha de mest oppdaterte opplysninger om andre lands tilbud om hjelp. Et EUCP-team kan skape en unødvendig forsinkelse i en akutt situasjon, og det virker ikke som om det kan tilføre noen merverdi. Et EUCP-team kan dessuten skape uklarhet om roller og ansvar mellom det rammede landet og MIC-en.

Det kan imidlertid ikke utelukkes at det kan oppstå en situasjon der det vil være hensiktsmessig at det finnes en sambandsoffiser fra MIC-en i det rammede landet. Denne bør i så fall normalt plasseres hos POC-en i det rammede landet.

En annen oppgave for et EUCP-team er å kunne forestå koordineringen av eventuell europeisk assistanse i mottakerlandet. Assistanseenheter fra andre land vil være under kommando av egne ledere, som vil koordinere direkte med de utpekte funksjoner i mottakerlandet. Det vil også i denne situasjonen kunne skapes uklarhet om roller og ansvar, hvis et EUCP-team har en koordinerende funksjon, bl. a. i forhold til overordnede nasjonale myndigheter eller MIC-en.

Det kan heller ikke utelukkes at det kan oppstå situasjoner hvor et land har behov for spesialisert rådgivning i forbindelse med en innsatssituasjon. En ekspertgruppe kan være relevant, men vurderes ikke å skulle løse de oppgaver som i dag påhviler et EUCP-team. Situasjonen vil være styrt av de normale assistansemuligheter, jf. artikkel 6-7 i Samordningsmekanismen).

Videre bemerkes det at det er strukturer og prosedyrer i EUs samordningsmekanisme som kun sjeldent brukes. Slike strukturer og prosedyrer kan være hensiktsmessige å ha "for sikkerhets skyld". På den annen side bør man ikke nødvendigvis trene på slike strukturer og prosedyrer pga. sannsynligheten for aktivering.

Anbefaling

Det anbefales at ovenstående vurderes i forbindelse med forhandlingene om lovforslaget om "a Union Civil Protection Mechanism".

6.2. EUCP-teamet under Øvelse SkagEx11

Observasjon

Øvelse SkagEx11 viste at det var visse konkrete utfordringer knyttet til bruken av EUCP-teamet. Generelt sett var det neppe realistisk å bruke et EUCP-team i en slik situasjon som den det ble trent på i SkagEx11-scenariet, se ovenfor. Dessuten ble EUCP-teamet, av øvelsetekniske grunner, ikke brukt effektivt nok.

Diskusjon

Uansett relevansen av EUCP-teamet under Øvelse SkagEx11, førte bruken av teamet til visse utfordringer. Disse utfordringene skyldtes primært to forhold. For det første hadde EUCP-teamet ikke tilstrekkelig kunnskap om den norske og nordiske beredskapsstrukturen. Likeså hadde norske myndigheter ikke nok informasjon om de oppgaver som EUCP-teamet kunne løse. For det andre var det også en utfordring vedrørende språk. Når det gjelder språk, vil det i det nordiske området være mest hensiktsmessig å bruke engelsk i forbindelse med samarbeidet mellom mottakerlandet og EUCP-teamet. Det er derfor viktig at alle EUCP-teamets medlemmer, og alle de relevante norske kontaktpersoner behersker engelsk flytende både skriftlig og muntlig.

Videre burde det vært oppnevnt en sambandsoffiser fra DSB til EUCP-teamet. Dette kunne til en viss grad ha imøtegått problemene både i forhold til forståelsen av beredskapsstrukturene, og kunne ha lettet kommunikasjonen og dermed antakelig også ha optimalisert bruken av EUCP-teamet.

Anbefaling

Det anbefales at mottakerlandet alltid oppnevner en sambandsoffiser til et EUCP-team med tanke på å sikre den nødvendige koordineringen med relevante myndigheter m.fl. i mottakerlandet. Sambandsoffiseren må ha kjennskap til både de nasjonale beredskapsstrukturene og EUs Samordningsmekanisme.

Det anbefales videre at det i forbindelse med utnevning av medlemmer til et EUCP-team tas hensyn til hvilket språk som forventes brukt i koordineringen mellom EUCP-teamet og mottakerlandet.

Det bør tas hensyn til disse anbefalingene i forbindelse med erfaringsoverføringsprosessen og opplæringsprogrammet.