

Rapport fra arbeidsgruppen for oppfølging av «Mulighetsstudien» («Samvirkekompetansegruppen»)

Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 16. desember 2016

Innhold

Innhold	2
Innledning.....	4
Sammendrag.....	5
Samandrag	6
Čoahkkáigeassu	7
Summary	8
Arbeidsgruppen for oppfølging av «Mulighetsstudien» – «Samvirkekompetansegruppen»	9
Bakgrunn	9
Mandat.....	9
Arbeidsgruppens medlemmer	10
Gruppens arbeid	11
Samvirkekompetansebegrepet.....	12
«Mulighetsstudien»	13
Høringssvarene.....	14
Lovkrav om øvelser.....	18
Funn fra tilsyn med det tverrsektorielle beredskapsarbeidet.....	19
Øvelser på operasjonelt og taktisk nivå i redningstjenesten.....	21
Trening på samhandling mellom 110-, 112- og 113-sentralene ved akutte hendelser.....	21
På skadestedet	22
Overgangen til langvarige hendelser.....	22
Øvelser for kommunene som beredskapsaktører	24
Kommunalt beredskapsråd.....	26
Samvirketrening ved langvarige hendelser som involverer kommunene og fylkesmannens ledelsesoppgaver	27
Frivillige organisasjoners deltakelse i øvelser.....	29
Særlige behov for utvikling av samvirkekompetanse	30
CBRNE.....	30
Samvirke ved sjøhendelser i kystnære farvann	30
Interkommunale utvalg mot akutt forurensing (IUA)	32
Nordområdedimensjonen	32
Petroleumsvirksomheten til havs	34
Beredskap i vegtunneler	35
Gruppens oppsummering av utfordringene.....	36

Erfaringsbasert læring	37
Ulike konsepter for beredskapsøvelser	38
Definisjoner og begreper	38
Typer øvelser	38
Omtale av DSBs øvingshåndbok	40
Et utvidet perspektiv på det teoretiske og praktiske grunnlaget for øvelser (NATO/Forsvaret)	40
Exercises without live units/troops (avdelinger/ mannskaper)	41
Exercises with live units/troops (avdelinger/ mannskaper)	42
Other types of exercise	43
IAMSARs terminologi	43
Hjelpemidler og støtteprosesser i øvelsesarbeidet	45
CIM [®]	45
SAR-rapport-systemet	46
Program for forbedring av nødmeldingstjenesten (PFN)	46
Topplederutdanning innen beredskapssamvirke	48
Eksisterende tilbud ved Politihøgskolen	48
Universiteter og høyskoler som aktører ved utvikling av samvirkekompetanse	49
Tilrådinger fra arbeidsgruppen	51
Behov for styrking av overordnede funksjoner knyttet til erfaringslæring og utvikling av samvirkekompetanse	51
Behov for øvelses- og treningsarenaer nær de operative enhetene	55
Samvirkeøvelser må være preget av trening av grenseflater	56
Samvirkekompetansen må øves gjennom lokale og regionale øvelsessentra/-arenaer	56
Fylkesmannen må ha en sentral rolle når det gjelder samvirkeøvelser som går ut over de behovene som er til stede i akutte situasjoner	56
Lokale og regionale arenaer for samvirkeøving må være en del av et større nettverk	57
Sentrale instanser bør ha ansvar for de nasjonale funksjonene	57
Aktuelle departementer og direktorater må, i samsvar med sine styringstradisjoner, definere kompetansehevings- og øvelsesmål som en del av virksomhetsstyringen	58
Administrative og økonomiske konsekvenser	59

Innledning

Arbeidsgruppen ble oppnevnt på forsommeren 2016 for å gjennomgå og vurdere høringsuttalelsene som kom inn i forbindelse med «Mulighetsstudien». Gruppen legger med dette fram sin rapport.

Den opprinnelige fristen var satt til 5. desember 2016, men på grunn av behov for en ytterligere tydeliggjøring av våre tilrådinger, fikk vi etter anmodning fra oss utsatt fristen for avlevering til 16. desember 2016.

Arbeidsgruppen står samlet bak rapporten slik den nå foreligger.

Arbeidsgruppen vil takke Justis- og beredskapsdepartementet for at vi fikk dette oppdraget, som ligger midt i vårt daglige arbeid og faglige interessefelt.

16. desember 2016

Geir Sverre Braut
leder

Odd Jarl Borch
Christoffer T. Knutsen
Rune Rimstad

Leif E. Broch
Bror Myrvang
Per Arne Stavnås

Bent-Ove Jamtli
Dorthe Månsson
Dag Svindseth

Lars Nedrevåg

Sammendrag

«Mulighetsstudien», som sammen med innkomne høringsuttalelser er utgangspunktet for denne arbeidsgruppens rapport, peker på at det framstår som hensiktsmessig å etablere et nasjonalt, tverrfaglig kompetansesenter for samvirke.

Denne arbeidsgruppen er av den oppfatning at man i stedet for å bygge opp *et*, eller noen få, nasjonale, tverrfaglige kompetansesentra, bør utvikle videre de kapasiteter som allerede finnes, og om nødvendig styrke kapasiteten der det er nødvendig for å vedlikeholde og videreutvikle samvirkekompetansen.

De viktigste konkrete øvelses- og kompetanseøkningsaktivitetene skjer i nær kontakt med de miljøene som har ansvar for utøvende beredskapsaktiviteter. Det bør derfor være en eller flere arenaer eller sentre for øvelser og utvikling av samvirkekompetanse i hvert politidistrikt. Dette forslaget er i samsvar med en rekke innspill i høringsvarene.

De regionale øvingssentrene bør inngå formalisert samarbeid om FoU-aktiviteter med relevante universiteter og høyskoler.

Politihøgskolen bør videreutvikle sitt tilbud om tverretattlig ledelses- og instruktørutdanning.

Gruppen foreslår en etablering av en avdeling for samvirkekompetanse lagt til hver av de to hovedredningssentralene. Dette forslaget innebærer også at arbeidsgruppen støtter «Mulighetsstudien» tilråding om å utvikle videre hovedredningssentralene (HRS) sine funksjoner overfor de lokale redningssentralene når det gjelder tilsyn og erfaringsoverføring.

De lokale redningssentralene og Fylkesmannens beredskapsråd er allerede i dag gode arenaer for drøfting av behov for samvirkekompetanse. Spesielt vil arbeidsgruppen peke på at man flere steder har gode erfaringer med etablering av tverrsektorielle øvelsesutvalg under de lokale redningssentralene. Men tilsvarende forum mangler for behovene for drøfting av samvirke ved langvarig innsats i kommunene. Arbeidsgruppen tilrår derfor at statlige myndigheter krever av kommunene at det blir opprettet kommunale beredskapsråd.

De kostnadene som vil komme direkte som følge av arbeidsgruppens tilrådninger, er knyttet til de nye oppgavene for hovedredningssentralene. Disse oppgavene må understøttes av en kapasitet og kompetanse av en viss størrelse og bredde for å fylle sine tiltenkte funksjoner og dessuten ha tilstrekkelig robusthet. Forøvrig anser arbeidsgruppen at de forslagene som fremmes, faller innenfor dagens ansvars- og oppgavefordeling, og til dels bygger på gjeldende krav i lovgivningen.

Samandrag

«Mulighetsstudien», som saman med dei innkomne høyringsfråsegnene er utgangspunktet for rapporten frå denne arbeidsgruppa, peikar på at det verkar føremålstenleg å etablera eit nasjonalt, tverrfagleg kompetansesenter for samvirke.

Denne arbeidsgruppa meiner likevel at ein i staden for å byggja opp eitt, eller nokre få, nasjonale, tverrfaglege kompetansesentra, bør utvikla vidare dei kapasitetane som alt er å finna, og om nødvendig styrkja kapasiteten der det er nødvendig for å vedlikehalda og vidareutvikla samvirkekompetansen.

Dei viktigaste konkrete øvings- og kompetanseaukingsaktivitetane skjer i nær kontakt med dei miljøa som har ansvaret for dei utøvande beredskapsaktivitetane. Det bør derfor vera ein eller fleire arenaer eller sentrum for øvingar og utvikling av samvirkekompetanse i kvart politidistrikt. Dette forslaget er i samsvar med ei rekkje innspel i høyringssvara.

Dei regionale øvingssentruma bør inngå eit formalisert samarbeid om FoU-aktivitetar med relevante universitet og høgskular.

Politihøgskulen bør utvikla vidare tilbodet sitt om tverretatleg leiarskaps- og instruktørutdanning.

Gruppa føreslår at det blir etablert ei avdeling for samvirkekompetanse ved kvar av dei to hovudredningssentralane. Dette forslaget medfører at arbeidsgruppa støttar tilrådinga i «Mulighetsstudien» om å vidareutvikla hovudredningssentralane sine funksjonar overfor dei lokale redningssentralane når det gjeld tilsyn og erfaringsoverføring.

Dei lokale redningssentralane og Fylkesmannens beredskapsråd er alt i dag gode arenaer for drøfting av behovet for samvirkekompetanse. Særleg vil arbeidsgruppa peika på at ein mange stader har gode erfaringar med etablering av tverrsektorielle øvingsutval under dei lokale redningssentralane. Men tilsvarende forum manglar for behova ein har for drøfting av samvirke ved langvarig innsats i kommunane. Arbeidsgruppa tilrår derfor at statlege styremakter krev av kommunane at det blir oppretta kommunale beredskapsråd.

Dei kostnadene som vil koma som ei direkte følge av tilrådingane frå arbeidsgruppa, er knytte til dei nye oppgåvene for hovudredningssentralane. Desse oppgåvene må støttast av kapasitet og kompetanse av ein viss storleik og breidd for å kunna fylla dei tiltenkte funksjonane og dessutan vera tilstrekkeleg robuste. Utanom dette meiner arbeidsgruppa at dei forslaga som blir fremja fell inn under ansvars- og oppgåvedelingar slik ho er i dag, som til dels også byggjer på gjeldande krav i lovgjevinga.

Čoahkkáigeassu

Vejolašvuodaguorahallan, mii oktan vuostáiváldon gulaskuddan cealkámušaiguin, lea vuolggasadji bargjoavkku ráportii, čujuha ahte lea ávkkálaš ásaht riikadássásaš ja fágaidrastideaddji gealboguovddáža ovttasdoaimma várás.

Bargjoavkku ipmárdusa vuodul berrešii dan sadjái go ásaht dušše ovtta dahje moadde riikadássásaš, fágaidrastideaddji gealboguovddážiid, de berre baicca ovdánahttit daid návccaid mat juo gávnojit, ja jos dárbu, de lasiht návccaid gokko orru leamen dárbu sihke doalahit ja ovdánahttit ovttasdoaimmagelbbolašvuoda.

Deháleamos hárjehallan- ja gelbbolašvuodaloktema konkretha doaimmat dahkkojit dakkár birrasiin gos lea ovddasvástádussan čadahit doaimmaid gearggusvuodas. Dan dihte berrejit juohke politiguovllus leahket juogo okta dahje mánnga árena dahje guovddáža gos besset hárjehallat ja ovdánahttit ovttasdoaimma gelbbolašvuoda. Dán evttohusas boahtá ovdan nu mo lea árvaluvvon mánnga vástádusas.

Muhtin daid regionála hárjehallanguovddážiin berrejit formaliseret DoB-bargguid relevánta universitehtaiguin ja allaskuvllaiguin.

Politiallaskuvla berre ovdánahttit iežas etáhtaidrástideaddji jođihan- ja bagadallanoahpu.

Joavku evttoha ásaht sierra ossodaga gelbbolašvuoda ovttasdoaimmama várás mii čadno goappáge Váldogádjunguovddáži. Diet evttohus mielddisbuktá maid doarjaga dasa mo Vejolašvuodaguorahallan lea evttohan go galgá ovdánahttit Váldogádjunguovddážiid (HRS) doaimmaid báikkálaš gádjunguovddážiid ektui bearráigeahčus ja mo juogadit iežaset vásáhusaid.

Báikkálaš gádjunguovddážat ja Filkkamánni gearggusvuodaráđdi leat juo dál buorit árenat geaiguin sáhtta digaštallat gelbbolašvuoda ovttasdoaimma dárbbu birra. Bargjoavku háliida erenoamážit čujuhit ahte mánnga báikkiin leat buorit vásáhusat ásaht sektoralaš rastideaddji hárjehallanlávdegottiide vuollásaš báikkálaš gádjunguovddážiid.

Muhto vástideaddji lávdegottit váilot gos sáhtta digaštallat ovttasdoaimma go lea sáhka suohkaniid guhkilmas rahčamušain. Dan dihte evttoha bargjoavku veardidit ahte galgá go gáibidit suohkaniid nammadit suohkanlaš gearggusvuodaráđiid.

Golut mat čuožžilit njuolgut bargjoavkku evttohusaid geažil, leat čadnon daidda odđa doaimmaide mat gullet Váldogádjunguovddážiidda. Dieid doaimmaid fertejit doarjut vissis kapasitehtain ja gelbbolašvuodain sturrodagas ja viidodagas vai sáhtta olahit jurddašuvvon doaimmabijuid ja ahte lea doarvái nanusvuhta.

Bargjoavkku oaivila mielde heivejit evttohusat mat ovddiduvvojit ja leat otná ovddasvástádus- ja doaimmajuohtima ektui, ja muhtin muddui maid čadnojuvvon doaimmi lágaid gáibádusaide.

Summary

«The possibility study»¹, combined with the documentation from the public hearing of the report, is the basis for the work presented here. “The possibility study” finds it expedient to establish a national, inter-sectorial centre of competence for cooperation.²

The working group behind this report, though, seems it as convenient to build upon existing capacities, and if necessary strengthen them, when it is necessary to maintain and develop competence related to cooperation, instead of establishing one, or a few, national inter-sectorial centres.

The most important and manifest activities for exercising and competence building is performed in close contact between the organisations with responsibilities for emergency preparedness and operational activities in the sharp end. There should be one or more arenas or centres for exercises and development of competence related to cooperation in every police district. This proposal is supported by soundings from the hearing of “the possibility study”.

Such regionalised centres for exercises should go into a formalised cooperation on R&D-activities with relevant universities and university colleges.

The Norwegian Police University College should further develop their activities related to inter-sectorial training of leaders and instructors.

The working group further suggests establishing a new department of competence on cooperation located at each of the two joint rescue coordination centres (JRCC) in Norway. This proposal supports the recommendation from “The possibility study” to further develop the JRCC’s current activities related to supervision with and transferral of experiences between the local rescue coordination centres (at police district level).

The local rescue coordination centres and the emergency preparedness advisory boards at the County Governors’ offices are well established arenas for debating the need of competence related to cooperation. In particular the working group will point at the good experiences gained at some local rescue coordination centres in establishing inter-sectorial exercise commissions. Comparable forums are lacking concerning discussions about coordination of prolonged efforts in the municipalities. The working group suggests that the state authorities require the municipalities to establish local emergency preparedness advisory boards.

The costs directly connected with the proposals from the working group are related to the new tasks for the JRCCs. These tasks must be supported by capacity and competence of a certain magnitude and width to fulfil the suggested functions and to have sufficient resilience. Otherwise the working group regards the proposals as falling inside the current distribution of responsibilities and operational tasks, and to a certain degree even building on current legal requirements.

¹ «The possibility study» is the short name for the report from a public committee describing and analysing the needs and the potentials for centres for exercises and training of cooperation skills of emergency and rescue personnel in Norway, published by Directorate for civil protection and emergency planning (DSB) in 2015.

² The connotations of the Norwegian term “samvirke” are not identical, but though contain major similarities, with the English term “cooperation”.

Arbeidsgruppen for oppfølging av «Mulighetsstudien» – «Samvirkekompetansegruppen»

Arbeidsgruppen er opprettet av Justis- og beredskapsdepartementet. I brev av 27. april 2016 er den gitt følgende oppdrag:

Bakgrunn

Det vises til Mulighetsstudien utarbeidet av en tverrsektoriell arbeidsgruppe på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Mandatutforming og sammensetning av arbeidsgruppen ble gjort i samråd med Forsvarsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

DSB oversendte arbeidsgruppens rapport til JD i februar 2015. Studien gir en vurdering av nasjonale og regionale øvings- og kompetansesentre for økt samvirke blant beredskapsaktørene. Formålet med studien var å kartlegge status og fremtidige behov for felles øvinger og kompetanse blant beredskapsaktørene, inkludert om det skal opprettes ett eller flere sentre for dette formålet. Mulighetsstudien har vært på høring.

I høringsbrevet ble høringsinstansene spesielt anmodet om å vurdere arbeidsgruppens anbefalinger i en bredere sammenheng og gi innspill til alternative løsninger.

Det vises videre til Prop. 61 LS (2014 – 2015) Nærpolitireformen, der det fremkommer at det kan være hensiktsmessig med treningssentre som blant annet kan være en møteplass for nødetatene og andre innsatsressurser som bidrar til kunnskap og kompetansebygging. Det fremkommer videre at det bør utredes nærmere hvilket innhold slike sentre skal ha og om det skal etableres et senter i hvert politidistrikt.

Som en oppfølging av arbeidet med Nærpolitireformen fremkommer følgende av innstilling til Stortinget - Innst. 306 S (2014-2015), anbefalingvedtak IV: Stortinget slutter seg til at det utredes nærmere hvorvidt det skal etableres øvingssentre i hvert politidistrikt, og hvilket innhold slike sentre eventuelt skal ha.

Mandat

I lys av ovennevnte opprettes det en ny arbeidsgruppe som skal vurdere høringsuttalelsene og gi konkrete, prioriterte tilrådinge om hvordan en kan oppnå tilstrekkelig samvirke gjennom kompetanseutvikling og øvingsvirksomhet mellom beredskapsaktørene, på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Tilrådingene skal gis på bakgrunn av Mulighetsstudien, høringsbrev og høringsuttalelser og må også sees i sammenheng med anbefalingsvedtak IV i Innst. 306 S (2014-2015).

Tilrådingene skal relatere seg til hendelser innenfor spennet klimarelaterte hendelser, ulykker og terrorhendelser, hvor håndteringen krever samvirke mellom flere beredskapsaktører. Det skal ikke, slik arbeidsgruppen som utarbeidet Mulighetsstudien gjorde, avgrenses mot hendelser som krever samvirke mellom beredskapsaktører på sjøen eller i luften.

Nødetatenes behov for kompetanse og øvelser på kjemikalie- og eksplosivområdet skal omfattes av tilrådingene. Videre skal tilrådingene i tråd med mandatet for Mulighetsstudien, inkludere vurdering av Forsvarets behov knyttet til øvings- og kompetansesentre for å ivareta sivil-militært samarbeid rettet mot å yte bistand til sivile beredskapsaktører, men ikke Forsvarets behov for slikt senter relatert til ivaretagelse av sine primæroppgaver.

Arbeidsgruppen skal, på bakgrunn av veiledere om innsats og samvirke på skadested, beskrive hvordan disse i fellesskap kan følges opp gjennom opplæring, øvelser og trening. Dette gjelder «Nasjonal prosedyre for nødetatens samvirke ved pågående livstruende vold»³ og «Håndbok for nødetaten – Farlige stoffer – CBRNE».⁴

Arbeidsgruppens tilrådinger må ivareta hensynet til at strategisk nivå må være harmonisert med taktisk og operativt nivå for en helhetlig krisehåndtering.

I tråd med mandatet som lå til grunn for Mulighetsstudien, skal tilrådingene ikke omfatte mulighetene for et fremtidig nasjonalt beredskapssenter.

Det står arbeidsgruppen fritt å konsultere de miljøer som den mener er relevante for å kunne fremskaffe et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag. For eksempel bør gruppens arbeid og tilrådinger være koordinert med arbeidet som pågår innenfor Program for forbedring av nødmeldingstjenesten (PFN).

Arbeidsgruppen skal redegjøre for de økonomiske og administrative konsekvensene av de ulike tilrådingene.

Arbeidsgruppen skal avgi sine tilrådinger til Justis- og beredskapsdepartementet senest 5. desember 2016.

Budsjett for arbeidet: 150.000,- til dekning av felles utgifter (bevertning i møter, trykking etc.). Den enkeltes utgifter til reise- og befaringer dekkes av de respektive etater mv.

Arbeidsgruppens medlemmer

Departementet oppnevnte følgende personer til arbeidsgruppen:

Odd Jarl Borch, professor, Nord universitet, Bodø.

Geir Sverre Braut, seniorrådgiver/professor, Stavanger universitetssjukehus/Universitetet i Stavanger.

Leif E Broch, kommunalsjef, Eigersund kommune, Egersund.

Bent-Ove Jamtli, avdelingsdirektør, Hovedredningssentralen Nord-Norge, Bodø.

Christoffer T. Knutsen, oberstløytnant, Forsvarsstaben, Oslo.

Bror Myrvang, prosjektleder sikkerhet og beredskap, Bodø kommune, Bodø.

Dorthe Månsson, politioverbetjent, Politihøgskolen, Stavern.

Lars Nedrevåg, redningsleder, Hovedredningssentralen Nord-Norge, Bodø.

Rune Rimstad, beredskapssjef, Oslo universitetssykehus, Oslo.

Per Arne Stavnås, fylkesberedskapssjef, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Steinkjer.

³ <http://www.dsb.no/nn/Ansvarsomrader/Brannvern/PLIVO/>

⁴ <http://www.dsbinfo.no/DSBno/2014/Andre/haandbokfornoedetatene/>

Dag Svindseth, brannsjef, Østre Agder brannvesen, Arendal.

Departementet hadde også oppnevnt representant og vararepresentant fra Kystverket, men disse meldte i oktober 2016 fra om at det på grunn av kapasitetshensyn ikke ville være mulig for dem å delta i arbeidet i gruppen.

Gruppens arbeid

Gruppens arbeid har vært ledet av Geir Sverre Braut, med Lars Nedrevåg som sekretær.

Gruppens samlede kompetanse omfatter samfunnssikkerhet og beredskap innenfor offentlige virksomheter både av sivil og militær art, knyttet til lokale, regionale og nasjonale funksjoner. Flere av gruppens medlemmer har også bred erfaring med kompetanseutvikling, annet utviklingsarbeid og forskning om samvirke i beredskapssystemer. Gruppen har ingen representanter fra frivillige organisasjoner. Selv om flere av gruppens medlemmer har erfaringer fra beredskapsinnsats i slike sammenhenger, har vi derfor funnet det nødvendig å invitere en representant (daglig leder Bente Asphaug) fra Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum (FORF) til diskusjon med arbeidsgruppen i et møte. Hun har også etter forespørsel fra gruppen bidratt med skriftlig innspill til den foreliggende rapporten.

Gruppen har også hatt diskusjoner med representanter fra Program for forbedring av nødmeldingstjenesten (PFN) (Jesper Rådberg og Håkon Gammelsæter). Etter anmodning fra arbeidsgruppen har PFN også levert et skriftlig bidrag til rapporten.

Disse innspillene utenfra har vært særs nyttige for arbeidsgruppen, men arbeidsgruppen vil presisere at den endelige språklige utformingen under de aktuelle punktene står for arbeidsgruppens regning.

Arbeidsgruppens leder har også hatt en forespørsel fra en av høringsinstansene om å få et møte. Dette ble avvist først og fremst av praktiske årsaker, men også i lys av at arbeidsgruppen ikke har gått inn på spørsmål knyttet til lokalisering av lokale og regionale arenaer for øvingsvirksomhet og kompetanseutvikling.

I samsvar med departementets forutsetninger har gruppens medlemmer utført arbeidet som del av sine ordinære arbeidsoppgaver og arbeidsgiverne har dekket medlemmenes direkte utgifter til reiser.

Arbeidsgruppen har hatt 5 møter, fire på Gardermoen og ett i Oslo.

Mellom møtene har arbeidsgruppens medlemmer utarbeidet notater som er blitt diskutert i møtene og deretter innarbeidet i rapportteksten.

I arbeidet vårt har vi ikke funnet grunnlag for å gjøre om igjen det arbeidet som er utført gjennom «Mulighetsstudien». Vi har lagt til grunn de beskrivelsene som er gitt der, og sett «Mulighetsstudien» resultater i forhold til høringsuttalelsene. Med utgangspunkt i dette materialet og en mer overordnet beskrivelse av utfordringer og muligheter fremmer vi vår egen analyse av de tversektorielle behovene for økt kompetanse innenfor samvirke i beredskapsarbeidet og kommer med forslag til prinsipper for hvordan disse kan møtes.

Arbeidsgruppens tilrådninger er enstemmige.

Samvirkekompetansebegrepet

Til tross for at samvirkeprinsippet ble tatt med som allment prinsipp for beredskapsarbeidet i Norge etter hendelsene den 22. juli 2011, har det vært et førende prinsipp for den norske redningstjenesten i over 50 år.⁵ Prinsippet bygger på en erkjennelse av at samfunnets innsats i kritiske situasjoner krever en samhandling som ikke kan styres og gjennomføres utelukkende langs de ordinære, etatsinterne styringslinjene. Både informasjonsutveksling og gjennomføring av tiltak i kritiske situasjoner setter samarbeidsevnen på stor prøve. Dette innebærer arbeidsprosesser som vanskelig kan beskrives på entydige måter på grunn av høygradig og variabel kompleksitet. Slike arbeidsprosesser kan ikke alene bygges rundt etatsinterne ordninger. Samvirkeprinsippet framstår således som et nødvendig tillegg til de øvrige prinsippene om ansvar, likhet og nærhet som grunnlag for beredskapsarbeidet. Samvirkeprinsippet utfordrer også den tradisjonelle mål- og resultatstyringen som danner utgangspunktet for planlegging og vurdering av den daglige, ordinære innsatsen innenfor offentlige virksomheter.⁶

Nettopp kompleksiteten og den store variasjonen i utfordringer som skal kunne møtes, gjør at samvirkearbeidet ikke utelukkende kan bygges opp rundt på forhånd definerte prosedyrer. Rollefordelingen må selvsagt være avklart, men det reelle samvirket må utvikles gjennom både øvelser og reell innsats, med tilhørende evalueringer. Det er i bunn og grunn en styrking av denne evnen til samvirke som er denne gruppens oppdrag å gi råd om hvordan kan komme i stand. Gruppen har valgt å kalle den nødvendige kombinasjonen av kunnskap, ferdigheter og holdninger som skal til for å møte komplekse og kritiske utfordringer på tvers av ulike samfunnssektorer, for samvirkekompetanse. Øvelser er et vesentlig tiltak for å heve samvirkekompetansen, men slett ikke det eneste. Ved utarbeidelsen av arbeidsgruppens rapport har vi derfor forsøkt å sette øvelsene inn i et større system for kompetanseheving. Dette framkommer både gjennom rapportens struktur og innhold.

⁵ Se f.eks. St.meld.nr. 86 (1961-62) og tilhørende innstilling Innst.S. nr. 170 (1962-63).

⁶ Se f.eks. Per Lægreid og Lise H. Rykkja: Diagnose og medisin etter terrorangrepet: Kultur eller struktur? I: Fimreite, Langlo, Lægreid & Rykkja. Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget, 2014.

«Mulighetsstudien»

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) gav Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) i oppdrag å lede en arbeidsgruppe og sekretariatet for utarbeidelse av en mulighetsstudie for ett eller flere øvings- og kompetansesentre for beredskapsaktører. Endelig mandat for arbeidet ble gitt 15. juli 2014. Arbeidsgruppen gav sin utredning til DSB i 2015.

Rapporten ble publisert både i papirversjon og elektronisk, se:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/8412978e25084fd5b31e65c491f09bd3/mulighetsstudien-rapport.pdf>

Arbeidsgruppen for «Mulighetsstudien» sammenfattet sine konklusjoner slik:

Det totale beredskapsbildet kjennetegnes ved at det er mange aktører som ivaretar ulike deler av beredskapen. Samvirke er et komplekst område, og det vil være nødvendig med en rekke ulike tiltak for å bedre helhetlig samarbeid og samvirke som ledd i en mer effektiv krisehåndtering.

Mellom politi, brann- og redningsvesen, helse, Sivilforsvaret, Forsvaret og FORF er det ikke etablert en enhetlig terminologi. Eksempelvis definerer ikke aktørene nivåene taktisk, operasjonelt/operativt og strategisk på samme måte. Det er behov for en samordning og standardisering av begreper, som implementeres i alle etatene.

Dersom innsatspersonell skal samhandle optimalt på et skadested er det behov for opplæring og utdanning på tvers av etatene. Innen politiet, brann- og redningsvesenet, helse, Forsvaret, Sivilforsvaret og frivillige organisasjoner har den enkelte etat etablert en opplæringsstruktur for å ivareta sine kjerneoppgaver. Opplæringsstrukturen på grunn- og ledernivå varierer fra frittstående kurs, til etatsutdanning, og formell utdanning på fagskole og høgskolenivå. Samvirke er i varierende grad ivaretatt i dagens etatsspesifikke utdanning. Dagens ukoordinerte utdanning innenfor samvirke er ikke tilfredsstillende. Samvirkerelatert utdanning og øving utgjør en meget begrenset andel av beredskapsaktørenes totale utdanning og øving. Slik vil det også være i fremtiden fordi den etatsspesifikke utdanningen er omfattende og krevende, mens samvirke hovedsakelig kommer som en mindre påbygning eller tillegg til den etatsspesifikke utdanningen.

Arbeidsgruppen mener at et formelt, overordnet, koordinerende ansvar for samvirke bør tydeliggjøres på nasjonalt nivå, og at det er Justis- og beredskapsdepartementet som tar den rollen. I Prop. 1 S (2014–15) fremgår det at Justis- og beredskapsdepartementet i fremtiden skal ta en sterkere rolle i å samordne og sikre samvirke mellom departementene og underliggende etater.

Arbeidsgruppen finner det hensiktsmessig å styrke justissektorens kompetansesentre, fremfor å bygge opp nye for utvikling av samvirke. Det er vanskelig å forsvare økonomisk (investerings- og driftskostnader) å bygge opp samvirkekompetanse på nye sentre, løsrevet fra nød- og beredskapsetatenes daglige og operative virksomhet. Utnyttelse av etablerte nasjonale kompetansesentre vurderes å være den mest kostnadseffektive løsningen for å imøtekomme ønsket om kompetanseutvikling hos beredskapsaktørene innenfor samvirke.

Statlig eierskap og styring gir langsiktige og forutsigbare utviklingsmuligheter innenfor samvirke.

Arbeidsgruppen finner det hensiktsmessig å etablere et nasjonalt, tverrfaglig kompetansesenter for samvirke. Arbeidsgruppen mener at det er nødvendig at politiet tar en sterkere og tydeligere rolle innenfor samvirke i fremtiden. Ledelsen av redningstjenesteoppdrag er lagt til politiet, og ledelse i en ulykkes/ katastrofesituasjon uten at liv eller helse er truet baseres på en situasjonsavhengig vurdering foretatt av politiet. Arbeidsgruppen foreslår å utvikle politihøgskolen til å bli et nasjonalt, tverrfaglig nettverksorganisert kompetansesenter for samvirke.

Det er behov for et regionalt, utøvende, ledd for å kunne videreutvikle og gjennomføre opplærings- og øvingsaktiviteter innenfor samvirke. Arbeidsgruppen foreslår at det etableres to regionale øvings- og kompetansesentre for samvirke, lagt til eksisterende kompetansesentre i justissektoren. Det anbefales at Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesenter og Norges brannskole (NBSK) tilføres ekstra ressurser for å ivareta rollen som regionale øvings- og kompetansesentre. Leder av brannvesenet har, i henhold til brann- og eksplosjonsvernloven, skadestedsledelsen i ulykkessituasjoner inntil ledelsen overtas av politiet. Brannvesenet bør ta en sterkere rolle innen samvirke i fremtiden. Sivilforsvaret har allerede en tydelig rolle innenfor samvirke i dag.

Effekten og verdien av samvirkeøvelser er størst i lokalmiljøet, i nærhet til arbeidssted og med deltakelse fra det personellet som skal håndtere situasjonen i reelle hendelser. Arbeidsgruppen anser at det er behov for mange lokale øvingssentre rundt om i landet, men mener at disse bør være lokalt forankret, eiet, finansiert og styrt av de aktuelle interessentene i lokalmiljøet. Mange komplekse samvirkeøvelser kan imidlertid gjennomføres uten særskilte krav til øvingsanlegg, eksempelvis trafikkulykker mv.

Arbeidsgruppen anbefaler at Hovedredningssentralene gis ressurser til en sterkere styring av øvelsesvirksomheten gjennom sitt tilsyn med de lokale redningssentralene. Eksempelvis kan LRS øvingsutvalg, øvingsforum, samvirkeforum, fagdager og seminarer innenfor redningstjenesten bidra til et større omfang av samvirkeøvelser lokalt.

Arbeidsgruppens rapport ble sendt på høring av JD den 17. august 2015 med høringsfrist 30. november 2015.

Høringssvarene

Høringssvarene er publisert på departementets nettsider, se:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-mulighetsstudien/id2429714/>

Følgende etater, enheter og virksomheter har sendt inn høringssvar:

Agder politidistrikt

Avinor AS

Oslo kommune, Beredskapssetaten

Vågan kommune v/Beredskapsleder

Bodø kommune
Hammerfest kommune og Kvalsund kommune v/ Brannsjef
Bø kommune (Telemark)
Den norske legeforening
Direktoratet for nødkommunikasjon
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Elverumregionens Næringsutvikling as
Fagforbundet
Flora kommune
Forsvarsdepartementet
Fylkesmannen i Hedmark
Fylkesmannen i Nordland
Fylkesmannen i Rogaland
Gjesdal kommune
Greater Stavanger Economic Development
Hallingdal brann- og redningsteneste iks
Hedmark fylkeskommune
Helse- og omsorgsdepartementet
Helse Sør-Øst RHF
Horten kommune
Hovedredningssentralen Nord-Norge
Hovedredningssentralen Sør-Norge
KS og KS Bedrift
Kunnskapsdepartementet
Kystverket
Landbruks- og matdepartementet
Larvik kommune
Luftfartstilsynet
Mattilsynet
Narvik kommune
Nasjonal kompetansetjeneste for prehospital akuttmedisin (NAKOS)
Nasjonalt kompetansesenter for helsetjenestens kommunikasjonsberedskap (KoKom)
Nedre Romerike brann- og redningsvesen IKS
Nome kommune
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
Norsk brannbefals landsforbund
Nærings- og fiskeridepartementet
Næringslivets sikkerhetsorganisasjon
Ofoten regionråd
Politidirektoratet (med vedlegg fra flere politidistrikter)
Porsanger kommune
Proactima AS
Randaberg kommune
Redningsselskapet

Rogaland brann og redning IKS
Rogaland fylkeskommune
Rygge beredskapssenter
Samferdselsdepartementet
Sande kommune
Sandefjord kommune
Sauherad kommune
Sola kommune
St. Olavs Hospital HF
Statens strålevern
Stavanger kommune
Stiftelsen Norsk Luftambulanse
Torpomoen Drift AS
Universitetet i Nordland
Universitetet i Stavanger
Vestfold Sivilforsvarsforening
Våler kommune
Østre Toten kommune

Samvirkekompetansegruppen har gått gjennom høringssvarene og nedenfor følger en kort oppsummering av hovedtrekkene som da også er lagt til grunn for dette utvalgets arbeid.

Både omfanget og innholdet i høringsuttalelsene vitner om et stort engasjement på regionalt og lokalt plan i spørsmålet om hvordan samvirkekompetansen kan økes og øvelsesvirksomheten skal organiseres. Det er også tydelig at mange høringsuttalelser er utarbeidet i samarbeid mellom ulike etater og sektorer, noe som i seg selv er en indikasjon på evnen og viljen til samvirke på et av samfunnets mest sentrale, tverrsektorielle innsatsområder.

Mange lokale og regionale innspillere har foreslått konkrete lokaliseringer for sentra for samvirkeøvelser. Forslagene handler om både offentlige, private og «halvprivate» ressurser. Samvirkekompetansegruppen har valgt ikke å gå inn i en eksplisitt vurdering av hvert enkelt av disse forslagene av tre årsaker. For det første fordi verken «Mulighetsstudien» eller høringssvarene viser en samlet og standardisert framstilling av de ulike tilbudene som finnes her i landet. For eksempel er en rekke mulige, private tilbydere ikke omtalt. Dersom dette skulle vært gjort, måtte man ha innhentet og kvalitetssikret et omfattende og standardisert sett av informasjon om hvert enkelt senter. Dette har vi ansett å ligge utenfor vårt praktiske mulighetsrom og mandat. For det andre vil et mulig videre arbeid med utvalg av visse sentra som eventuelt skal drives med større eller mindre grad av statlig støtte, måtte skje innenfor de rammer som anskaffelseslovgivningen setter.⁷ For det tredje, og kanskje som det viktigste momentet, er denne gruppen kommet til at en eventuell styrking og drift av slike sentra må skje ut fra lokale og regionale behov, jf. tilrådingene seinere i denne rapporten.

⁷ Lov av 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser [anskaffelsesloven] med forskrifter.

Et gjennomgående trekk ved høringssvarene er at de peker på *behovet for øvelsesarenaer nær de aktuelle innsatsstyrkenes lokalisering*. Dette er videre et synspunkt som er fremmet både fra de ulike nødetatenes side så vel som fra kommunenes side. Det er også verdt å merke seg at dette synspunktet også kom tydelig fram i gruppens møte med FORF.

Videre er det flere som fremhever betydningen av at det er en *kopling mellom øvelser og andre opplæringstiltak*. Disse høringsinstansene kan således tas til inntekt for at øvelser er et virkemiddel i kompetanseutviklingen som ikke kan sees isolert fra den øvrige opplæringen og kompetansehevingen som skjer innenfor og mellom ulike etater. Mange viser også til *behovet for å avsette tilstrekkelig med ressurser til øvinger*, og det framstår et inntrykk av at mange er av den oppfatning at dette ikke skjer i tilstrekkelig grad i dag.

Det framkommer relativ bred støtte til «Mulighetsstudiens» forslag om å utvikle videre hovedredningssentralene (HRS) sin tilsyns- og erfaringshåndteringsvirksomhet og Politihøgskolen (PHS) sine funksjoner når det gjelder utdanning og kompetanseutvikling. Ingen har direkte gått i mot studiens konklusjoner vedrørende HRS og PHS. Det bør også nevnes at en felles, operativ lederutdanning for nødetatene etterlyses. Bruk av øvelseserfaringer, og erfaringer fra reelle hendelser, i planutvikling og (organisatorisk) læring blir etterlyst. Flere ønsker også en nærmere kopling mellom øvelsesvirksomheten og forskning og utviklingsarbeid samt undervisning i universitets- og høyskolesektoren.

Av mer spesifikke kommentarer bør det bemerkes at kommunikasjonstrening må inngå som en del av samvirkeøvelser og at samvirkeøvelser også må omfatte samarbeid med industrivern der det er aktuelt. Fra flere instanser kommer det innspill om *behovet for særlig kompetanse på spesielle områder*, eksempelvis CBRNE, tunnel, jernbane, helikopter/fly, nordområdene og kystforurensing. Det er også pekt på at en bedre øvelsesvirksomhet med tanke på et bedre samvirke forutsetter en noe mer standardisert terminologi og likhet i øvelsespraksis enn det som vi har i dag. Likeledes kommenteres behovet for bruk av ordinære dokumentasjonsverktøy også ved øvelser, f.eks. CIM.⁸

⁸ CIM® er en programvare for beredskapsstyring m.v. markedsført av One Voice AS

Lovkrav om øvelser

Det hersker ingen tvil om at øvelser er en viktig og nødvendig del av planleggingsarbeidet og kompetanseutviklingen i enhver virksomhet med beredskapsoppgaver. Men hvorvidt øvelser er direkte pålagt gjennom krav i lovgivningen, varierer noe fra sektor til sektor. I politiloven⁹ finnes det ingen eksplisitte lovkrav om øvelsesvirksomheten til politiet.

I brann- og eksplosjonsvernloven¹⁰ er det gitt en hjemmel i § 21 fjerde ledd til å gi forskrifter om øvelser av personellet. Denne hjemmelen er blant annet brukt til å fastsette forskrifter om sikkerhets- og beredskapsarbeid i petroleumsvirksomheten som omfatter krav til øvelser, men det finnes ikke tilsvarende forskrifter for landbasert virksomhet ellers.

I helseberedskapsloven¹¹ er virksomhetenes plikt til øvelser trukket fram både i selve lovteksten og i forskrifter. Øvelsesvirksomheten er både knyttet til oppdatering av planverket (jf. § 1-1 andre ledd, § 2-2 fjerde ledd) og opp mot vurderinger av personellens kompetanse (jf. § 4-2).

I sivilbeskyttelsesloven¹² er øvelseskravet knyttet opp mot Sivilforsvarets virksomhet (jf. §§ 7 og 9), og kommunenes beredskapsplikt (§ 15). I tilhørende forskrift av 22. august 2011 nr. 894 om kommunal beredskapsplikt, er kommunenes øvelsesaktivitet ganske detaljert omtalt (§§ 7 og 8) slik:

§ 7. Øvelser og opplæring

Kommunens beredskapsplan skal øves hvert annet år. Scenarioene for øvelsene bør hentes fra kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. Kommunen skal øve sammen med andre kommuner og relevante aktører der valgt scenario og øvingsform gjør dette hensiktsmessig.

Kommunen skal ha et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner.

§ 8. Evaluering etter øvelser og uønskede hendelser

Kommunen skal etter øvelser og uønskede hendelser evaluere krisehåndteringen. Der evalueringen gir grunnlag for det skal det foretas nødvendige endringer i risiko- og sårbarhetsanalysen og beredskapsplaner.

Det er av særlig interesse å legge merke til den vekten som er lagt på øvelser sammen med andre virksomheter, og at erfaringene fra øvelser skal benyttes for å evaluere krisehåndteringen og om nødvendig endre det foreliggende planverket.

⁹ Lov av 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven).

¹⁰ Lov av 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven).

¹¹ Lov av 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven).

¹² Lov av 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven).

Funn fra tilsyn med det tverrsektorielle beredskapsarbeidet

I 2013 gjennomførte Statens helsetilsyn på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Justis- og beredskapsdepartementet, inkludert undersøkelser i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Politidirektoratet og to politidistrikter.¹³

Ved dette tilsynet ble følgende oppsummert om øvelser (i rapportens punkt 2.2.4):

Andre forbedringspunkter:

Krav: Øve regelmessig innen eget sektorområde og delta i tverrsektorielle øvelser.

- *Tilsynet mener at departementets kriseorganisasjon og særlig kriseledelsen bør øves oftere, mer systematisk og målrettet.*

Krav: Departementet skal evaluere øvelser og håndtering av hendelser og foreta nødvendige forbedringstiltak.

- *Systematikken i oppfølging av læringspunkter bør styrkes.*

Anbefalinger:

Departementet bør:

- *Definere øvelsesstrategi og kort- og langsiktige mål for øvingsvirksomheten, og på dette grunnlag etablere en øvelsesplan.*
- *Departementets samlede kriseorganisasjon bør øves årlig.*
- *Etablere et system som sikrer at egne erfaringer fra øvelser og hendelser blir analysert og forbedringspunkter definert og implementert.*

Øvelser og erfaringsbasert læring er dessuten mer detaljert berørt ellers i tilsynsrapporten under punktene 5.7 og 6.7. I punkt 5.7.3 kommer dette til uttrykk når det gjelder øvelser i det tverrsektorielle samvirket:

Kunnskapen fra samhandlingen med øvrige nød- og beredskapsetater følges også i ulik grad opp av politidistriktene. I forbindelse med tilsynet har flere påpekt forskjellene i hvordan politiet organiserer seg i forhold til andre aktører innenfor redningstjenesten. Tilsynet har merket seg at politiet, så langt råd er, ønsker å delta på ulike samvirkearenaer, slik at utveksling av informasjon av betydning for håndtering av ekstraordinære hendelser og kriser kan sikres, men at dette likevel gjerne blir en salderingspost i en travel hverdag. Tilsynet mener POD i større grad bør legge føringer for hvordan politidistriktenes relasjon til andre sentrale samvirkeaktører skal være, slik at politidistriktene kan prioritere de viktigste arenaene.

Øvelser og den tverrsektorielle erfaringshåndteringen er også omtalt under punkt 6.7.3 og 6.7.4:

¹³ Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Justis- og beredskapsdepartementet. Oslo: Statens helsetilsyn, april 2014.

Statens helsetilsyn finner videre at det i liten grad er sporbart hvordan erfaringer fra øvinger brukes i den praktiske utviklingen av samfunnssikkerhetsarbeidet. Det er derfor ikke mulig å si noe entydig om effekten som øvinger har på samfunnssikkerhetsarbeidet samlet sett. Ut fra den samlede ressursinnsatsen på øvelser, bør etterfølgende evalueringer av øvelser også omfatte vurderinger av effekten av øvelsen, inkludert hvordan erfaringene fra øvelsene blir fulgt opp.

Ut over de planene som DSB selv har skissert, vil vi tilrå at det særlig arbeides videre, både i den strategiske planleggingen og i den utadrettede rådgivnings- og øvingsvirksomheten, med å klargjøre hvordan erfaringer fra øvelser på en systematisk måte kan brukes ved utviklingen av DSBs eget beredskapsarbeid og det samlede nasjonale beredskapsarbeidet, herunder hvordan øvingserfaringer spres til relevante aktører.

Øvelser på operasjonelt¹⁴ og taktisk¹⁵ nivå i redningstjenesten

Vi omtaler her ikke det behovet som enhver etat og virksomhet har for å utvikle og øve eget personell og eget planverk for å kunne ivareta etatens fagspesifikke oppgaver. Gruppen har konsentrert seg om behovet for øvelser for å styrke samvirkekompetansen.

Vi har valgt å dele øvingsbehovet inn i to kategorier: (1) De akutte hendelsene hvor nødetatene varsles via trippelvarslingsprosedyrer, som beskrevet i reglementer osv., og hvor hendelsen er over i løpet av kort tid, og (2) de mer langvarige hendelsene med behov for overlevering av oppgavehåndtering til ny ledelse. Sistnevnte er ofte akutt oppståtte hendelser som starter i redningssporet med nødetatene som sentrale aktører, men som etter hvert går over i mer langvarige oppgavehåndteringer. Ledelsen og oppgavehåndteringen overføres således fra nødetatene til f.eks. kommunal kriseledelse og/eller statlig ledelse. (Eksempel på sistnevnte er hendelsen med «Full City», et oljetankskip som gikk på grunn utenfor Langesund i Telemark som startet som en redningsaksjon håndtert av mannskapene på skipet, og endte opp som en oljevernaksjon hvor Kystverket hadde den overordnede ledelse gjennom IUA Telemark.)

Trening på samhandling mellom 110-, 112- og 113-sentralene ved akutte hendelser

Nødetatene håndterer oftest hendelser som er kortvarige. De er preget av behov for akutt innsats fra nødetatenes mannskaper. Samvirkeøvingen fokuserer følgelig gjerne på elementer som tverretatlig mobilisering, kommunikasjon under utrykning, rask etablering i innsatsområdet og effektiv håndtering av den akutte innsatsen.

Fellestrekk ved funn i evalueringer, viser at det ofte er problemer under alarmering og varsling i hendelser som krever innsats på tvers av krisehåndteringsapparatet i Norge. Likeledes viser de samme evalueringene at kommunikasjon og informasjon er utfordrende, ved siden av utøvelsen av ledelse og koordinering.

Nødvendige forutsetninger for at dette samarbeidet skal fungere, er at man i nødvendig grad har felles prosedyrer, felles sambandsreglement og muligheten til å opprette felles talegrupper i sambandet. Det må derfor øves og trenes i det daglige for at vi skal kunne fullt ut benytte de teknologiske løsningene som ikke minst nødnett har gitt oss.

Nødetatene rapporterer at de begynner å bli gode på samhandlingsrutinene som framgår av det felles sambandsreglementet, men det er fremdeles utfordringer når man skal utvide samvirket til å gjelde også andre aktører som f.eks. Sivilforsvaret, frivillige organisasjoner og kommunene. Et konkret moment for øvelser for å styrke samvirkeevnen, er å trene på overgang fra BAPS¹⁶ til SAMVIRKE¹⁷ eller andre talegrupper i nødnett. Dette bør derfor

¹⁴ Operasjonssentraler 110, 112 og 113 med flere.

¹⁵ Skadestedet.

¹⁶ Brann Akuttmedisin Politi Samvirke – talegruppe i det radiobaserte felles nødnett som benyttes ved samvirke mellom de tre nødetatene brannvesen, helsetjeneste og politi. Jf. Felles sambandsreglement for nødetatene og andre beredskapsbrukere. Oslo: Politidirektoratet, 2013.

¹⁷ Talegruppe i nødnett som benyttes ved samvirke mellom nødetatene og andre beredskapsorganisasjoner ved landbaserte hendelser.

være konkrete øvingsmål i akutte hendelser hvor Sivilforsvaret, frivillige organisasjoner og andre blir utalarmert.

På skadestedet

Nødetatene er vant til å løse sine oppgaver raskt og i det vesentlige ved hjelp av egne ressurser. Etatene må kjenne hverandres kapasiteter og vanlige handlingsmønstre. Å bli kjent på denne måten handler mer om ferdighetstrening og fagutvikling enn om egentlig samvirketrening. Selv i en godt koordinert innsats jobber aktørene i det vesentlige hver for seg med egne oppgaver.

Det vil være en stor gevinst ved felles instruktørutdanninger ved at man da også gjør seg kjent med de andre aktørers oppgaver. Dette er ønskelig for å styrke rolleforståelse og bidra til gjensidig tillit og respekt for andres fagområder. Det vil også kunne bidra til at instruktørene får en felles forståelse av forskjellene mellom «by og landsbygd» og spesielle utfordringer andre steder enn tilhørende «egen teig».

Lokale forhold avgjør om forsterkningsressurser har en rolle i den akutte innsatsen, og dermed om det er behov for involvering i samvirketrening rettet mot kortvarige hendelser. På den annen side kan manglende erfaring med og trening i å mobilisere andre ressurser som kommunale kriseteam eller teknisk etat føre til at nødetatene uhensiktsmessig tar på seg oppgaver kommunen eller andre har ansvar for og ressurser til å løse.

Noen spesielle ressurser, som for eksempel redningsinnsats til sjøs (RITS¹⁸), alpine redningsgrupper¹⁹, redningshunder²⁰ og grotteredning²¹, bygger på en kompetanse som bare kan utvikles og vedlikeholdes tilfredsstillende i gjennom øvelser under samvirke med andre redningsressurser (eksempelvis helikopterstøtte).

Overgangen til langvarige hendelser

Enkelte hendelser starter som en akutt redningsaksjon og fortsetter som en mer langvarig hendelse. Overgangen fra nødetatenes umiddelbare håndtering, til at andre aktører overtar er et samvirkeelement som gjerne ikke øves så ofte, og kanskje heller ikke fremstår som et vesentlig øvingsmoment for de utøvende mannskapene. Denne overgangen er da også mer en overlevering av ansvar, oppgaver og situasjonsforståelse på operasjonssentrals- og stabsnivå enn noe som er utfordrende i innsatsområdet. Nytteverdien av å øve at en politibetjent overlater en veisperrepost til tjenestemann i Sivilforsvaret er liten. Slike øvelser må derfor rettes mot nivået der utfordringene ligger, nemlig i ledelses- og stabselementene hos involverte virksomheter.

De færreste øvelser involverer både en akutt nødetatsinnsats og en langvarig krisehåndtering. Disse to elementene stiller ganske ulike krav til planlegging, ressursinnsats og koordinering å øve. Dette vanskeliggjør også øving på slike overganger. En mulighet for å styrke samvirket i slike situasjoner, er å legge inn ansvars- og oppgaveoverføring på ledernivå som et element i

¹⁸ <https://www.dsb.no/lover/brannvern-brannvesen-nodnett/artikler/rits/>

¹⁹ <http://www.alpinredning.no/>

²⁰ <https://redningshund.no/>

²¹ <http://www.speleo.no/hva.htm>

øvelser av begge typer, men gjerne uten å involvere utøvende mannskaper og uten å behøve å spille ut hele scenariet i for-/etterkant av det som er hovedfokus for øvelsen.

Ved større naturhendelser som orkan eller flom, vil det inne i det langtrukne forløpet kunne oppstå flere akutte hendelser, f.eks. jordskred, som krever en ordinær innsats av nødetatene. For de utøvende mannskapene i innsatsområdet, spiller det mindre rolle at hendelsen inngår i et større krisehåndteringskompleks. Øvelsesverdien er tilsvarende. Men i forhold til å gå opp ansvarslinjer og oppgavefordeling mellom Fylkesmann, kommunal kriseledelse, 110-, 112- og 113-sentraler osv, er slike øvingsscenarier nyttige på ledelsesnivå.

Andre hendelser har ikke en klar kontinuitet i krisehåndteringen, men har likevel et akutt og et langtrukket forløp. Her er det et potensiale for bedret samvirke og styrket informasjonsoverføring ved at nødetatene trener på å identifisere mulige langtidseffekter av hendelser (Vest tank-ulykken er et eksempel på en hendelse der slike utfordringer oppstod) og at kommunen og andre etater trener på mottak av slike meldinger og aktivering av nødvendig kriseledelse. Dette innebærer således også en overlevering av ansvar og oppgaver.

Øvelser for kommunene som beredskapsaktører

Etter ansvars-, likhets- og nærhetsprinsippet er det i mange tilfeller kommunene som har primæransvaret for håndteringen av uønskede hendelser og kriser. Dette er fordi kommunene har ansvar for viktige ressurser som har stor betydning for det lokale beredskapsarbeidet. De skal opprettholde normale samfunnsfunksjoner og tjenester som er viktige for både enkeltmennesker og samholdet i lokalsamfunnet samt informere befolkningen og media. Med kommunenes lovpålagte oppgaver for alle som bor eller oppholder seg i dem, har de hovedansvaret for at de involverte i en uønsket hendelse eller krise blir godt ivaretatt. Som ansvarlige for kommunehelsetjenesten, har kommunene som oppgave å sørge for tilstrekkelig helseberedskap, og for at nødvendig helsehjelp og sosiale tjenester tilbys befolkningen.²²

Det er flere grunner til at det de senere årene har blitt mer fokus på kommunenes evne til å håndtere uønskede hendelser og kriser. Et forhold som har styrket kommunenes fokus på dette, er den økende hyppigheten av ekstremvær som i ikke minst i vårt infrastrukturavhengige samfunn har stilt store krav til kommunal krisehåndtering. Ekstremvær har skapt situasjoner der det ikke finnes andre instanser enn kommunene som kan ivareta befolkningen under og etter hendelsen.

Gjennom sivilbeskyttelsesloven (§ 15 om kommunal beredskapsplikt), er alle kommuner pålagt å ha en beredskapsplan for kommunen. Denne skal være utarbeidet med grunnlag i risiko- og sårbarhetsanalysen for den enkelte kommune og skal inneholde en oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser. Som et minimum skal beredskapsplanen inneholde en plan for kommunens kriseledelse, varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplan og plan for informasjon til befolkningen og media. Beredskapsplanen skal være oppdatert og revideres minimum én gang per år. Kommunen skal sørge for at planen blir jevnlig øvet.

I henhold til forskrift om kommunal beredskapsplikt (§ 1) skal kommunen jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier. Plikten omfatter kommunen som myndighet innenfor sitt geografiske område, som virksomhet og som pådriver overfor andre aktører.

Kommunene har også et ansvar for å yte et koordinert tilbud av kommunale tjenester og psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer. Dette ivaretas ofte gjennom et kommunalt psykososialt kriseteam, og er en viktig del av kommunenes beredskapsansvar. Som hovedregel er disse organisert med utgangspunkt i kommunenes helse- og omsorgstjenester og de vil ofte, men ikke alltid, utføre helse- og omsorgstjenester etter reglene i helse- og omsorgstjenesteloven, og vil være omfattet av reglene i helsepersonelloven.

Kommunene har generelt sett krevende utfordringer når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskap, spesielt innen kompetanse på ulike nivå i den kommunale organisasjon. Det er ofte

²² Se f.eks. punkt 5.14 i PBS I. Politiets beredskapssystem del I. Retningslinjer for politiets beredskap. Oslo: Politidirektoratet, 2011.

en utfordring å prioritere allerede knappe ressurser til et felt der det ikke alltid er like lett å se det umiddelbare behovet. DSBs kommuneundersøkelse for 2016 viser f.eks. at 36 % av de 372 kommunen som svarte på undersøkelsen, ikke hadde hatt noen alvorlige naturhendelser de siste 4 årene.

Fylkesmannen har en samordningsfunksjon, men har ikke noe operativt ansvar, innen området samfunnssikkerhet og beredskap på regionalt nivå. Det er fylkesmannen som fører tilsyn med kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og ved behov støtter og veileder kommunene i deres arbeid med risiko- og sårbarhetsanalyser, systematisk samfunnssikkerhet og øvingsvirksomhet.

En annen utfordring som er ekstra krevende for mange kommuner, er at det finnes lite eksempelmaler på ulike deler av kommunalt planverk, tiltakslist, rutiner mm. Dette innebærer at det er opp til den enkelte kommune å utarbeide sine egne utgaver, basert på egen kompetanse, informasjon de får fra fylkesmann, finner på internett og i sitt faglige nettverk. Et meget positivt og nylig eksempel, er politiets mal for etablering av evakuerings- og pårørendesenter (EPS) som nå er spredt til kommunene som dermed kan tilpasse denne til egen situasjon. For kommunene vil det trolig gi stor effekt å få tilgang til kompetanse gjennom flere veiledere, eksempelmaler for øvelser, kommunalt planverk, tiltak og rutiner utarbeidet og anerkjent av et relevant kompetansemiljø. Dette er enkle tiltak som kan være med på å sikre likt planverk i alle kommuner. Dette gir fordeler ved samvirke på tvers av kommunegrensene, noe som også er innlysende for aktører som opererer over kommunegrensene slik som politiet, spesialisthelsetjenesten, Sivilforsvaret, Forsvaret, Røde Kors og Norsk Folkehjelp.

Gode øvelser er både faglig- og ressurskrevende å organisere og gjennomføre, og det er sjelden at kommunale øvelser har en varighet som krever utholdenhet 24/7. Øvelser og hendelser som krever drift 24/7 gir helt andre personell- og stabsmessige utfordringer enn en øvelse eller hendelse der de faste nøkkelpersonene møter opp og øver mellom kl. 0900 og kl. 1600. Det er også meget krevende å organisere øvelser der det skal øves både innsatspersonell, som brannfolk og helsepersonell, og kommunens kriseledelse. Slike øvelser vil ofte kreve et lengre tidsperspektiv enn en dagsøvelse.

DSBs kommuneundersøkelse for 2016 viser at 55 % av kommunene gjennomførte øvelser i 2015, mens 21 % øvde i 2014. Dertil kommer 15 % oppgir at de har øvd i 2013 eller tidligere, 3 % har øvd, men er usikker på når og 3 % har ikke øvd sin beredskapsplan. Videre oppgir 71 % av kommunene at de har øvd sammen med andre offentlige aktører som vegvesen og politi. 33 % svarer at de har øvd sammen med andre kommuner, og 23 % av kommunene svarer at de kun har øvd sammen med kommunens egne aktører. Bare 19 % har øvd sammen med private aktører. Dette kan for eksempel være industri og teleoperatører. Og ikke mer enn 29 % av kommunene har øvd med frivillige organisasjoner, for eksempel Røde kors, Norske kvinners sanitetsforening og andre.

Eksempler på områder som det vil være viktig for kommunene å ha kompetanse på og dermed ikke minst å øve:

- Stabsarbeid og ledelse. Behov for å øve hele kommunes kriseledelse samlet som stab. Det er stor forskjell på å øve enkeltvis og samlet som stabsenhet.

Aktuelle tema: Opplæring i stabsmetodikk, praktisk stabsarbeid og utøvelse av ledelse i en krisesituasjon over tid 24/7, bruk av CIM.

- Samvirke. De fleste større hendelser involverer mange ulike aktører som har sine stabsfunksjoner lokalisert med stor geografisk spredning og med ulike geografiske ansvarsområder, noe som gir spesielle samvirkeutfordringer.

Aktuelle tema: Samvirkepartnere, ansvar og rollefordeling, samvirke i praksis med ulike aktører, kommunikasjonskanaler, bruk av felles kontaktpunkter og liaison, utvikle og opprettholde felles situasjonsforståelse med samvirkepartnere.

- Etablering og drift av evakuerings- og pårørendesenter (EPS). Politiet legger i sitt planverk opp til at kommunene skal kunne etablere og drifte EPS etter anmodning fra politiet. Det er nå store politidistrikter med mange kommuner av svært ulik størrelse og kompetansenivå, noe som gir ekstra utfordringer.

Aktuelle tema: Planverk, roller og ansvar (politi, kommunal kriseledelse og ledelse EPS), etablering og drift, registrering, psykososialt krisearbeid.

- Masseevakuering. Alle kommuner er pålagt å ha en plan for evakuering. Større evakuering er aktuell ved flom, ulike typer av brann og forurensing som gass og kjemikalieutslipp.

Aktuelle tema: Planverk, roller og ansvar (politi, kommunal kriseledelse), praktisk gjennomføring, varsling, registrering, oppfølging.

Kommunalt beredskapsråd

Kommunene er i dag ikke pålagt å ha noe kommunalt beredskapsråd, selv om et stort antall kommuner har dette i dag, som hovedregel ledet av ordføreren. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) anbefaler i veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt at: *alle kommuner etablerer et beredskapsråd for å møte de kravene som stilles i forskriften. Det er viktig at de virksomhetene som har ansvar for å løse en krise inviteres med i arbeidet med for eksempel kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. I tillegg vil rådet være en god arena for samordning av beredskapsplanene mellom aktørene.*

Et kommunalt beredskapsråd vil således kunne være et forum for gjensidig informasjon, drøfting og koordinering av beredskapsarbeid i en kommune. Det vil også kunne være en sentral arena for samvirke på lokalt plan, dette da en nøkkelfaktor i samvirke er kjennskap til hverandres organisasjon, roller og funksjon. Et beredskapsråd vil også kunne ha en rolle i å samordne og utveksle informasjon om øvingsaktivitet på lokalt nivå.

Arbeidsgruppen mener at det bør forskriftsfestes at alle kommuner skal ha et beredskapsråd, samtidig som det gis føringer på sammensetning og funksjon. Dette skal ikke endre de

formelle ansvarsforholdene etter kommuneloven eller særlovgivningen. Dette kan gjøres ved revisjon av lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

Det vil være naturlig at sammensetningen av et kommunalt beredskapsråd tar utgangspunkt i kommunens overordnede ROS-analyse og beredskapsplan. På denne måten sikres det at sentrale beredskapsaktører som frivillige organisasjoner og næringsliv, også blir representert i et slikt råd.

Beredskapsrådets rolle vil kunne være å:

- drøfte relevante samfunnssikkerhets- og beredskapsspørsmål og være en arena for oversikt og gjensidige orienteringer om beredskap, planverk og ressurser,
- bidra til et felles risiko- og sårbarhetsbilde og en felles plattform for planlegging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunen,
- drøfte samfunnssikkerhet i kommuneplanen,
- klargjøring av ansvars- og rollefordeling,
- utvikle samvirke på lokalt nivå,
- koordinere og utvikle øvingsaktivitet på lokalt nivå,
- sørge for erfaringshåndtering og erfaringsbasert læring.

Å gi et beredskapsråd en formell operativ funksjon, kan fort komme i konflikt med prinsippene om ansvar og likhet. Det anbefales heller at kommunene gjennom sine beredskapsplaner inviterer inn aktuelle aktører i egen kriseledelse, og gjennom planverket tydeliggjør roller og ansvar.

Samvirketrening ved langvarige hendelser som involverer kommunene og fylkesmannens ledelsesoppgaver

Et viktig organ for å utøve samvirke ved større uønskede hendelser på regionalt nivå, ved siden av LRS, er Fylkesberedskapsrådet (FBR). Dette rådet oppnevnes og ledes av Fylkesmannen. FBR skal ifølge Fylkesmannens instruks for arbeidet med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering, samles minimum en gang i året, i tillegg til ved større uønskede hendelser.²³ FBR skal øves minimum hvert fjerde år.

FBRs rolle er å:

- drøfte relevante samfunnssikkerhets- og beredskapsspørsmål og være en arena for oversikt og gjensidige orienteringer,
- bidra til et felles risiko- og sårbarhetsbilde og en felles plattform for planlegging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i fylket,
- være forberedt på å bistå fylkesmannen i samordningen av krisehåndteringen.

Fylkesmannen skal på regionalt nivå samordne den sivile krisehåndteringen, og mellom sivile og militære myndigheter, for å sikre optimale løsninger i samarbeid med berørte aktører. Når uønskede hendelser er varslet eller har oppstått, skal fylkesmannen og berørte politimestere umiddelbart etablere gjensidig kontakt for å vurdere situasjonen.

²³ Instruks gitt av Justis- og beredskapsdepartementet 19. juni 2015.

FBR skal bestå av representanter for regionale aktører med ansvar for kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, ledere fra politiet og øvrige nødetater, Forsvaret, Sivilforsvaret, frivillige organisasjoner, fylkeskommunen og statlige etater med vesentlige beredskapsoppgaver i fylket. Fylkesmannen kan invitere andre aktører. Det er vanligvis regionledere som møter i rådet, som for eksempel regiondirektører, HV-sjefene, politimesteren osv. I tillegg møter fylkesmannen og hans ledergruppe.

Ved uenighet mellom medlemmene i FBR, skal fylkesmannen aktivt bidra til å oppnå én felles løsning. Fylkesmannen fremlegger eventuelle saker der det ikke er enighet om hvilke sivile tiltak som bør iverksettes, for Justis- og beredskapsdepartementet via Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap for videre behandling og avgjørelse.

Under håndtering av uønskede hendelser skal samordningen som skjer i FBR, være på et strategisk nivå, og understøtte kommunene eller andre berørte aktører i arbeidet med å beskytte befolkningen og opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner.

For at man skal være trygg på egne og andres roller ved større uønskede hendelser og hvordan man kan samhandle, er det viktig at man øver FBR. Det gjelder både for Fylkesmannen og for aktørene som deltar i rådet. Øvelser vil også være viktig for å avklare forholdet mellom bruken av LRS og bruken av FBR, evt. også i forhold til hendelser der LRS ikke samles, men der politiet setter stab og der det er relevant at FBR samles. Eksempler på slike hendelser er ekstremvær med mange større og mindre hendelser flere steder, og der det er stor fare for at det fortløpende kan oppstå flere uønskede hendelser som strømbrudd, stengte veger og behov for evakuering. Erfaringer fra de siste årene viser at Fylkesberedskapsrådene har hatt en viktig rolle i håndteringen av denne typen hendelser.

Fylkesmannen er videre atomberedskapens regionale ledd. Ved en atomhendelse skal Fylkesmannen sørge for koordinering og bidra til iverksettelse av samordnede tiltak regionalt og lokalt, både beskyttelsestiltak og formidling av informasjon til presse og publikum. Håndteringen av atomhendelser er regulert gjennom kongelig res. av 23.august 2013, og innebærer en noe annerledes håndtering både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå enn andre større hendelser. Mest annerledes er det at det ved en slik hendelse så skal det på nasjonalt nivå samles et forhåndsdefinert kriseutvalg ledet av Helsedirektoratet (Statens strålevern), og som har fylkesmannen som sitt regionale ledd. Håndteringen vil også være langt mer sentralstyrt enn de fleste andre hendelser. Det er derfor viktig at det øves på denne type scenario for å sikre at rolleforståelsen er på plass hos aktørene.

Frivillige organisasjoners deltakelse i øvelser

Gjennom innspill til Samvirkekompetansegruppen fra Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum (FORF) framkommer det et sterkt og godt begrunnet ønske om å ha arenaer for operativ trening, behov for opplæring og utdanning på tvers av etatene. Aktiviteter ved store nasjonale sentre, vil frivillige ikke kunne bli noen stor aktør i. Det vil bli for tidkrevende og kostbart. Øvelsesaktiviteter må legges til tider og steder hvor de frivillige har anledning til å delta. I tillegg er et spørsmål i forhold til økonomi. Frivillige får gjerne opplæring fra egne instruktører som har nødvendig kompetanse og erfaring innenfor særskilte områder og fagfelt. Flere av organisasjonene utdanner egne operative ledere og instruktører. Samvirkeøvelser er størst i lokalmiljøet, i nærhet til arbeidssted og med deltakelse fra det personellet som skal håndtere situasjonen sammen med under reelle hendelser.

Når man trener større hendelser, må frivillige være med i roller opp mot søk, triage, behandling og evakuering når det er naturlig og passer med personellens kompetanse. Hendelser kan skje et stykke unna farbar vei, og at dette ofte er situasjoner der frivillige mannskaper både har nødvendig kompetanse og motivasjon.

Også for frivillige mannskaper er det viktig at de som har lederfunksjon kjenner hverandre. Man må ha en sosial og faglig møteplass med større fokus på lederutdanning og ledertrening.

I tillegg til trening i egen funksjon og rolle i sammen med øvrige aktører, er det også utfordringer forbundet med at det ikke finnes noen tverretattlig enhetlig terminologi. Frivillige organisasjoner ønsker at det øves ofte. Erfaringen tilsier at enkle, lokale øvelser gir større utbytte enn de store nasjonale. Slike øvelser medfører systematisering og styrking av eksisterende fagmiljøer og ressurser. Frivillige har også et ønske om felles opplæring av nød- og beredskapsstatene innen innsatsledelse og stabsarbeid.

Det er behov for utarbeidelse av mer felles faglitteratur. For eksempel boka *Søk etter savnet person på land, håndbok i øvelsesplanlegging* er et godt eksempel på et slikt tiltak.²⁴ Det bør også bemerkes at denne boka er utarbeidet i et nært samvirke mellom de frivillige organisasjonene og hovedredningssentralene.

FORF ønsker at opplæring i redningstjeneste og samvirke mellom offentlige etater og frivillige organisasjoner, må tydeliggjøres i grunnutdanningen til tjenestemenn i politiet og andre nødetater. Frivillige organisasjoner deltar også gjerne ved evaluering av øvelser og også reelle hendelser i større grad enn hittil.

²⁴ Nasjonale retningslinjer for redningstjenesten. Søk etter savnet person på land. Versjon til bruk i felt. FORF/Hovedredningssentralen, oktober 2014.

Særlige behov for utvikling av samvirkekompetanse

CBRNE

Hendelser knyttet til kjemiske, biologiske, radioaktive, nukleære og eksplosive stoffer (CBRNE) er godt egnet til øvelser av kommunikasjon på tvers av etater og kan være hendelser der den umiddelbare håndteringen på et skadested etterfølges av langvarig håndtering av miljøkonsekvenser og frykt for helsemessige langtidseffekter av eksponering eller mulig eksponering. Slike øvelser må ikke sammenblandes med etatenes interne behov for ferdighetstrening i dekontaminering og bruk av personlig verneutstyr, på en slik måte at man for treningens skyld bruker beskyttelsesutstyr i utreningsmål eller dekontaminerer eksponerte personer flere ganger. Slike hendelser bekrefter også betydningen av godt samvirke med transportetatene, og ikke minst industriens egne sikkerhetsorganisasjoner (f. eks. industrivern).

«Håndbok for nødetatene – Farlige stoffer – CBRNE» oppsummerer i kortform tiltak som er aktuelle ved ulike typer hendelser med farlige stoffer.²⁵ Den vektlegger hvordan nødetater og ulike kompetansemiljøer skal samvirke for å iverksette nødvendige tiltak raskt. Videre behandling av eventuelle pasienter og håndtering av det kontaminerte området varierer betydelig ut fra type stoffer og hvilke mengder det er snakk om. Felles for CBRNE-hendelser er på mange måter det praktiske i forhold til soneinndeling, dekontaminering av eksponerte personer og bruk av personlig beskyttelsesutstyr.

Arbeidsgruppen konkluderer med at samvirkeutfordringer innen CBRNE blant nødetatene ikke skiller seg nevneverdig fra andre typer samvirkeutfordringer. CBRNE krever spesielle kunnskaper og grunnleggende ferdigheter som i første omgang må skaffes til veie i de etatsinterne utdannelsene, gjerne støttet av spesialistmiljøer i Helsedirektoratet (Statens strålevern), Forsvaret, Politiet, spesialiserte institutter (Forsvarets forskningsinstitutt, Folkehelseinstituttet), universitetene, industrien etc. CBRNE er således en aktuell hendelsestype som nødetatene bør øve samlet og jevnlig innenfor eget distrikt. Det bør legges vekt på krisespill med overgang fra akutt hendelse til langvarig håndtering, og der spesielt kommunene vil få store utfordringer. Det må også tas hensyn til at slike hendelser medfører særlige HMS-utfordringer for innsatspersonellet, noe som igjen må reflekteres i øvelsene.

Samvirke ved sjøhendelser i kystnære farvann

Søk- og redningsaksjoner krever ofte at en rekke aktører bidrar med ulike ressurser. Hovedredningssentralen (HRS) har ansvaret for å koordinere situasjoner som kan være komplekse, dynamiske og til dels uoversiktlige. Aktørene som deltar har alle behov for å bli tildelt oppgaver, oppgaver som de er kjent med, som de forstår og hvor de utøver en rolle som er viktig for den totale redningsinnsatsen. For at redningsinnsatsen skal være målrettet hvor alle deltakende aktører og ressurser samhandler, er det vesentlig at det foregår et minimum av koordinerende innsats og at det er mulig å dele informasjon. Denne informasjonsdelingen er vesentlig for at man kan ha en best mulig, omforent situasjonsforståelse.

²⁵ <http://www.dsbinfo.no/DSBno/2014/Andre/haandbokfornoedetatene/>

Situasjonsforståelse er sentral for effektiv koordinering i alle typer redningsaksjoner. Å oppnå en delt (felles) situasjonsforståelse er viktig for at alle deltakende ressurser skal kunne bidra på en best mulig måte med de kapasiteter de har tilgjengelig. I kystnære farvann oppleves denne kompleksiteten mellom ulike aktører å være særlig utfordrende.

Hovedredningssentralen leder og koordinerer sjøhendelser, hvor sentralen har ansvaret for at deltakende ressurser samhandler på en effektiv måte. Under hendelser på sjøen er scenariene isolert sett begrenset i forhold til hvor mange aktører som kan delta i redningsaksjoner og som kan tilføre nødvendige ressurser. Ressursene begrenses til sjøgående fartøyer av ulike typer og/eller av redningshelikoptre, støttet om mulig av fly som kan være tilgjengelig. HRS utpeker roller og ansvar i forhold til behov. On-scene coordinator (OSC) har et ansvar på sjøen som i store trekk tilsvarende de oppgaver en innsatsleder fra politiet har på land. I tillegg er det nødvendig å utpeke en rolle som aircraft coordinator (ACO), når flere luftressurser opererer i samme område. Disse oppgavene og rollene er beskrevet i IAMSAR.²⁶ I utgangspunktet vil all kommunikasjon foregå på maritime nødkanaler eller systemer som er mest hensiktsmessig avhengig av hvor hendelser inntreffer. HRS kommuniserer med OSC, og deler situasjonsbildet med denne hvor også kystradioene har viktige oppgaver for å formidle informasjon til, fra og mellom aktørene.

Ved redningsaksjoner på land vil primært nødetatene samarbeide, hvor ulike roller gis til de ulike aktørene og ressursene på et skadested. Avhengig av størrelsen, type hendelse og omfanget av hendelsen vil en rekke aktører utover nødetatene også kunne bidra. Redningsaksjonen ivaretas således av en rekke ulike ressurser fra offentlige, private og frivillige organisasjoner. Innsatsen på skadestedet samordnes og man søker å dele situasjonsbildet mellom aktørene og nødsentralenes ledelsesapparat. Avhengig av behov så vil også HRS-ene involveres i en eller annen form, avhengig av hvordan innsatsen organiseres og hvordan oppgaver fordeles mellom HRS og LRS. Når en hendelse inntreffer, vil nødetatene iverksette et samarbeid og utalarmere ressurser for å kunne ivareta redningsaksjonen. Man kommuniserer mellom etatene og deler situasjonsbildet så langt det er mulig uten automatiske ikt-løsninger hvor man kan dele felles oversikter (f.eks. deling av kartutsnitt, ressursoversikt, bilder, logg ol.).

Kompleksiteten i kystnære områder oppstår når to ulike former for organisering treffer hverandre. HRS-enes suverene mulighet til å utøve ledelse på sjøen gjennom regimer basert på internasjonale retningslinjer, møter nødetatenes behov for samordning av en rekke ulike ressurser på land. Konkret dreier dette seg om et scenario hvor OSC samarbeider i stor grad direkte med HRS, og hvor ledelsesapparatet på land i stor grad ledes av LRS via en innsatsleder med sine fagansvarlige. Behovet for koordinering er stort og det stilles meget store krav til sambandsplaner, rolleforståelse, arbeidsfordeling og oppfølging. Å dele situasjonsbildet blir utfordrende og det er store muligheter for at koordinering for felles innsats blir svært krevende. Dette er sentrale momenter i øvelsessammenheng. Det er også behov for øvelser hvor ulike kommunikasjonssystemer (Kystradio, Nødnett) benyttes i forhold til hverandre, jf. f.eks. erfaringene fra «Turøya»-ulykken i 2016.

²⁶ International Aeronautical and Maritime Search and Rescue manual. London: International Civil Aviation Organization (ICAO) and the International Maritime Organization (IMO), 2016.

Interkommunale utvalg mot akutt forurensing (IUA)

Den interkommunale beredskapen mot akutt forurensing er etablert for å ivareta forurensing fra olje og andre kjemikalier. Den dekker sjø, land og vassdrag, og er en landsdekkende beredskap. Den opprinnelig IUA-strukturen tok utgangspunkt i daværende inndeling av politidistrikter. Siden dette nylig er endret, sammenfaller ikke lenger omfanget av de interkommunale utvalgene geografisk sett med politidistriktene.

Kapasitetene brukes i dag uavhengig av grenser regionalt og nasjonalt på en helt annen måte enn tidligere. Effektiv flåtestyring hos nødmeldesentralene sikrer hjelp av nærmeste ressurs. Det finnes i dag 32 interkommunale utvalg mot akutt forurensning, hvor brannvesenet spiller en sentral rolle. Kompetanse, opplæring og slagkraft er viktige faktorer i en IUA-organisering. Tilgjengelighet på ressurser innenfor oljevernberedskap er preget av mer tid til disposisjon enn for en del andre nødinnsetser. Materiell og kompetanse kan hentes et stykke unna. Brannstasjonene kan parallelt inneha mindre akutt oljevernberedskap i form av såkalt 1. linjemateriell for mindre hendelser (lenser, absorbenter mm). Kystverket er det myndighetsorganet som har hovedansvaret for oljevern og vil være premissgiver for hvordan det enkelte IUA skal håndtere sine oppgaver på sjøen.

Interessen for oljevern og akutt forurensing oppleves ikke veldig stor fra kommunene eller andre samvirkepartnere. Dette henger sammen med det fåtall av hendelser som inntreffer på landsbasis. Hendelsene med «Full City» og «Godafoss» i 2009 og 2011 står fremdeles som vesentlige eksempler for virksomheten. Det er derfor et vesentlig behov for å ha oppmerksomhet også på oljevernberedskap som en del av den samlede samvirkekompetansen.

Nordområdedimensjonen

Planlegging og utøvelse av sikkerhets- og beredskapsfunksjoner i Nordområdene er forbundet med særegenheter på en rekke områder. Operasjoner i nordområdene påvirkes av en rekke spesielle forhold, slik som store havområder, begrenset infrastruktur, kaldt klima og is, redusert operasjonsevne for fly og helikoptre på grunn av meteorologiske forhold, krevende logistikk på sjø og land, politisk og militært sensitive operasjonsområder samt krevende sambands- og kommunikasjonsforhold.

Avstandene er særdeles store i Nordområdene, noe som gir utfordringer både for kommunikasjon, responstid og logistikk. Norge har et svært stort ansvarsområde i nord, men begrensede ressurser. Dette gjelder også for våre naboland. Kapasiteter og avstander vil være helt disproporsjonale i forhold til mange av de aktører som kan ha behov for oppfølging fra beredskapsapparatet, for eksempel knyttet til den fremtidige cruisetrafikkens fartøystørrelser. Sammen med de naturgitte forhold gjør dette at kravet til spisskompetanse og samvirke over institusjons- og landegrenser er stort. Cruisetrafikk og aktivitet knyttet til olje og gass i krevende operasjonsområder stiller spesielle krav til kapasiteter.

Med begrensede ressurser og store avstander, er det også avgjørende å kunne samhandle med de regionale nærings- og samfunnsaktørene, og kjenne til deres ressurser og begrensninger. Sivile fartøy, lokalsamfunn og forsvarets kapasiteter representerer særlig kritiske ressurser. Å forholde seg til maritime aktører og olje og gassektoren, krever innblikk i et særegent

regelverk. Det samme gjelder for utnyttelse av militære ressurser i samvirke, spesielt i større operasjoner som krever samhandling over landegrensene.

Det pågår omfattende militær aktivitet i nordområdene. Jurisdiksjonen i flere av de geografiske områdene er omtvistet. Den militære aktiviteten er strategisk viktig for mange stater. Den militære tilstedeværelsen og aktiviteten medfører flere forhold av sensitiv karakter. Både nasjonene og andre aktører må trå varsomt for ikke å øke den sikkerhetspolitiske spenningen. Dette gjelder også øvelsesvirksomheten.

Sett i et samfunnssikkerhetsperspektiv, er det sterkt ønskelig fra norske myndigheter med et godt samarbeid om SAR, forurensningsvern generelt og oljevern spesielt i dette området. Dette krever god dialog og samhandling i reelle situasjoner og gjennom øvelser.

Hovedredningssentralen for Nord-Norge, sammen med Kystverket, har en rekke samarbeidsarenaer med de sirkumpolare nasjonene, både gjennom Arktisk råd og i Arktisk kystvaktforum. I tillegg gjennomfører Hovedredningssentralen Nord-Norge, Forsvarets operative hovedkvarter (FOH), Kystvakten, 330 skvadronen, Kystradioen, Redningsselskapet og Kystverket årlige rednings- og oljevernøvelser med Russland i grenseområdet i Barentshavet. Annet hvert år gjennomføres katastrofeøvelser under Barentsrådet i de tre nordligste fylkene i Sverige, Norge, Russland og Finland, med deltakelse fra Helse Nord, DSB med Sivilforsvaret i Nordland og Hovedredningssentralen Nord-Norge. Disse øvelsene gjennomføres i erkjennelsen av de spesielle forholdene i nordområdene med lange avstander, få ressurser og krevende vær- og lysforhold.

Denne samhandlingen og disse øvelsene har generert omfattende kunnskap om operasjoner og samvirke i nordområdene. Sikkerhet og beredskap fordrer spesiell kjennskap til alle forhold i Nordområdene som kan påvirke utøvelse av tjenestene. Slik kompetanse kan bare bygges opp gjennom langvarig erfaring. Den norske, spesielle nordområdekompentansen besittes blant annet av Hovedredningssentralen Nord-Norge, Forsvarets operative hovedkvarter (FOH), Kystradioen, Kystvakten, Helsedirektoratet (Statens strålevern), Sysselmannen, Kystverket og flere andre samfunnssikkerhetsaktører i nord.

Samvirkeutfordringene i Nordområdene er således annerledes og mer sensitive enn for fastlands-Norge, Skagerak og Nordsjøen, ikke minst fordi Nordområdene i høy grad påvirkes av utenriks- og sikkerhetspolitiske faktorer og et mer komplisert, internasjonalt aktørbilde. Tatt i betraktning at Regjeringen betrakter Nordområdene, herunder den nordlige delen av det som omtales som «havrommet», som Norges viktigste utenrikspolitiske satsingsområde, er det viktig at samvirkemekanismene tilpasses deretter, og at det satses videre på å bygge samvirkekompetanse som også dekker Nordområdenes behov. Når det gjelder ansvar for kompetanseutvikling er det av samme grunn viktig å plassere dette på institusjoner som har innsikt i både luft, land og havoperasjoner, en inngående kjennskap til de spesielle forhold som eksisterer i nordområdene og som har erfaring fra grenseoverskridende samhandling med andre lands operative ressurser og myndigheter.

Petroleumsvirksomheten til havs

Mange av de utfordringene som gjelder nordområdene finner vi igjen i petroleumsvirksomheten over hele den norske kontinentalsokkelen. Men i motsetning til de allmenne utfordringene i nordområdene, er de spesifikke problemene med å sikre en god beredskap i forhold til petroleumsinstallasjonene bedre kjent og bredere analysert. Lovgivning, planverk, operativ praksis og øvelsesvirksomhet bygger her på nær 50 års erfaring og har dessuten et ganske omfattende forskningsbasert kunnskapsgrunnlag.

Sentralt i beredskapen innenfor petroleumsvirksomheten står operatørens ansvar. Dette kommer tydelig til uttrykk gjennom rammeforskriften²⁷ (§§ 20 og 21) som har denne ordlyden:

§ 20 Samordning av beredskap til havs

Operatøren skal sikre at beredskapen er samordnet når det brukes flere innretninger eller fartøy samtidig.

Operatørens beredskapstiltak skal være egnet til å samordnes med offentlige beredskapsressurser.

Operatøren skal lede og koordinere innsatsen av beredskapsressursene ved fare- og ulykkessituasjoner, inntil eventuelt offentlige instanser overtar dette ansvaret.

Petroleumstilsynet og Miljødirektoratet kan på sine respektive områder fastsette krav om at det skal være stasjonert beredskapsfartøy, deriblant luftfartøy, ved innretninger eller fartøy som deltar i petroleumsvirksomheten. Det kan fastsettes krav til de funksjonene som beredskapsfartøy skal kunne ivareta.

§ 21 Samarbeid om beredskap til havs

Operatøren skal samarbeide med operatører i andre utvinningstillatelser for å sikre nødvendig beredskap på områdene helse, miljø og sikkerhet. Når særlige grunner tilsier det, kan Petroleumstilsynet og Miljødirektoratet gi pålegg om og fastsette vilkår for slikt samarbeid, deriblant gi pålegg om at finansieringen skal være et kollektivt ansvar.

Utviklingen og driften av beredskapen innenfor denne sektoren er også vel forankret i trepartsprinsippet som bygger på et høygradig samvirke mellom myndigheter, rettighetshavere og operatører, samt de ansatte og deres organisasjoner.

Samvirkekompetansegruppen har således ikke sett det som sin oppgave å komme med forslag til eventuelle endringer i øvelsesaktiviteten som drives i denne sektoren. Gruppen vil bare peke på at det ved øvelser innenfor landbasert beredskap må sikres at det i tilstrekkelig grad blir øvet i forhold til den grenseflaten som er mellom den landbaserte beredskapen og operatørenes ansvar for å sikre forsvarlig beredskap i petroleumsvirksomheten, jf. således rammeforskriften § 20 annet og tredje ledd. Gruppen vil peke på at Hovedredningssentralen for Sør-Norge i dag har omfattende erfaring og kompetanse knyttet til denne grenseflaten.

²⁷ Forskrift av 12. februar 2010 nr. 158 om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (rammeforskriften).

Beredskap i vegtunneler

Riksrevisjonen har nylig undersøkt myndighetenes arbeid med sikkerheten i vegtunneler. I sin rapport til Stortinget²⁸ gir revisjonen blant annet tilkjenne dette om øvelser:

Undersøkinga viser at kravet i tunneltryggleiksforskrifta om å gjennomføre øvingar minst kvart fjerde år i kvar tunnel eller ein tunnel i nærleiken, ikkje er gjennomført for alle tunnelane i undersøkinga. Brann- og redningsvesen for seks tunnelar seier at dei ikkje har gjennomført nokon typar øvingar i tunnel. Undersøkinga viser vidare at det i om lag halvparten av tunnelane i utvalet ikkje er gjennomført brannøving. Sju av desse er undersjøiske tunnelar som gjennom risikoanalysar og faktiske hendingar er kjende for å ha lang tid fleire brannar enn andre tunnelar.

Riksrevisjonen meiner at brannøvingar i dei enkelte tunnelane er avgjerande for at brann- og redningsvesena skal få kunnskap om korleis røykutvikling artar seg, og korleis ventilasjon og anna utstyr fungerer. Dersom lokale brann- og redningsvesen ikkje har nok kunnskap om desse forholda i dei enkelte tunnelane, aukar sannsynet for katastrofe ved ei uønskt hending vesentleg. Det er ei felles oppfatning blant tunnelforvaltarar, tryggleikskontrollørar, regionane og brann- og redningsvesen at det er behov for fleire øvingar, også brannøvingar, for å styrkje kompetansen om brann og redning i tunnel. Riksrevisjonen støttar dette synet og meiner det er kritikkverdig at krava til øvingar i tunneltryggleiksforskrifta ikkje er etterlevde.

Samvirkekompetansegruppen merker seg at Riksrevisjonen legger vekt på behovet for øvelser på lokalt nivå, og antar at dette tilsier at det nasjonale behovet for like øvelser ikke kan ivaretas på en tilfredsstillende måte utelukkende med et eller flere nasjonale øvelsessentra. Gruppen mener at det likevel må være opp til sektormyndighetene å ta stilling til behovet for et nasjonalt kompetansesenter, noe som kan være relevant på et område der det fremdeles synes å være et særlig behov for mer og bedre forskningsbasert kunnskap for å kunne planlegge og gjennomføre beredskapstiltak på en forsvarlig måte.

²⁸ Riksrevisjonens undersøkning av arbeidet til styresmaktene med å styrkje tryggleiken i vegtunnelar. Dokument 3:16 (2015–2016).

Gruppens oppsummering av utfordringene

På mange områder framstår øvelsesvirksomheten i norske virksomheter med beredskapsoppgaver som både velutviklet og systematisert. Dette gjelder ikke minst virksomhetsinterne opplegg for opplæring av og øvelser for eget personell. Når det gjelder øvelser som har til formål å utvikle samvirkekompetansen på tvers av organisatoriske og geografiske grenser, gir både «Mulighetsstudiens» rapport, høringssvarene til denne og denne arbeidsgruppens øvrige tilfang av informasjon derimot grunn til å anta at det finnes et betydelig rom for forbedringer.

Arbeidsgruppen legger rådende ansvarsforhold og gjeldende lovgivning til grunn for sine vurderinger og tilrådninger. Eventuelle behov for endringer i slike strukturer er ikke blitt vurdert her, ikke minst fordi vi mener at det ennå er mye å hente av forbedringer innenfor gjeldende styringsordninger og organisatoriske mønstre.

Slik gruppen ser det ut fra «Mulighetsstudiens» rapport, innkomne høringssvar og tilsynserfaringer, er det viktig at den framtidige virksomheten når det gjelder samvirkeøvelser samlet sett oppfyller følgende krav dersom dagens utfordringer skal kunne møtes på forsvarlige måter:

- Øvelsene må inngå i helhetlige systemer for erfaringshåndtering og kompetanseutvikling.
- Erfaringer fra øvelser, så vel som fra reelle hendelser, må bli brukt på sporbare og etterprøvbare måter ved utviklingen av planverket og de operasjonelle prosedyrene i det tverrsektorielle samvirket.
- Erfaringene må også bli bearbeidet og formidlet slik at det kan bli brukt ut over de sammenhengene der de er ervervet.
- Styrking av samvirkekompetansen gjennom øvelser og annen kompetanseoppbygging må ikke gå på bekostning av virksomhetenes egne behov for fagopplæring og ferdighetstrening. Den samlede ressursbruken på kompetansehevende aktiviteter er for lav i dag.
- Øvelser og øvrig kompetanseutvikling må i størst mulig grad skje nær der den operative innsatsen foregår og i samvirke med de virksomheter og det personellet som man forutsettes å møte i ordinær beredskapsinnsats.
- Kommunene må omfattes av systematiske øvelser og kompetanseheving.
- Det må tilstrebes økt bruk av nasjonale standarder for tverrsektoriell innsats der slike finnes, jf. reglement og bruken av nødnett og PLIVO-prosedyren.

Erfaringsbasert læring

«Mulighetsstudien» kapittel 4 beskriver tydelig behovet for og relevansen av erfaringsbasert læring i beredskapsorganisasjoner. Erfaringsbasert læring er spesielt viktig innen beredskap fordi evnen til innsats blir utfordret i varierende grad og med varierende mellomrom i tid. Hvis organisasjoner, planer, materiell, infrastruktur og samvirkeprosedyrer skal kunne holdes oppdaterte, må utførte skarpe innsatser og planlagte øvelser utnyttes for erfaringsbasert læring.

Det kan arbeides med erfaringshåndtering på individnivå, organisasjonsnivå eller systemnivå. Med systemnivå menes her innsats utført av flere organisasjoner som samvirker i aksjoner og operasjoner. Erfaringsbasert læring i grensesnittet mellom samvirkende organisasjoner og instanser er spesielt krevende. Aktørene må ha god kjennskap til andre organisasjoners doktriner, innretning og planer. I tillegg fordrer erfaringshåndtering tillit, som igjen krever at ledere har personlig kjennskap til hverandre.

Arbeidsgruppen legger til grunn at den erfaringsbaserte læringen på systemnivå må være helhetlig, systematisk og kunnskapsbasert for at funn, årsakssammenhenger og planer for oppfølging skal få sin reelle verdi. Ressurskrevende øvelser kan få redusert verdi og bidra til feillæring hvis resultatene ikke evalueres og kontrolleres opp mot gjeldende standarder. I tillegg vil etatene og organisasjonene uunngåelig utvikle forskjellige måter å lære fra erfaringer på, ikke minst fordi internasjonale tradisjoner og relevante pedagogiske metoder er ulike. Arbeidsgruppen mener derfor at det er naturlig at eier av den enkelte øvelse, og primærmyndighet for den enkelte hendelse, styrer erfaringshåndteringen i egen virksomhet. Analysene må være grundige nok til å avdekke og beskrive komplekse årsakssammenhenger. Øvelses- og kompetansesentra som skal arbeide med utvikling av samvirkekompetanse, må ha solid kompetanse innen erfaringshåndtering i grensesnittet mellom beredskapsorganisasjoner.

Arbeidsgruppen legger til grunn at erfaringsbasert læring må fokusere både på forhold som fungerer godt, og på forhold som ikke fungerer godt nok. Aktører må være bevisst forskjellen på iverksatt granskning og egen generert erfaringshåndtering, selv om det er likheter i gjennomføringen av arbeidet. I tillegg må handlingsplaner formuleres ut fra et definert lederansvar og følges opp med ansvarsfordeling, tidsfrister og ressurser. Arbeidsgruppen mener videre at flest mulig erfaringsrapporter må gjøres tilgjengelig for beredskapsaktører, instruktører og forskere gjennom databaser, gjerne tilgangskontrollert og administrert av øvelses- og kompetansesentra.

Ulike konsepter for beredskapsøvelser

I det følgende skal vi presentere noen ulike, men hyppig brukte, måter for å beskrive øvelsesvirksomhet på. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at denne ulikheten avspeiler både nasjonale og internasjonale tradisjoner, tilpasset den ulike sektorens egne behov og utfordringer. Arbeidsgruppen finner det ikke hensiktsmessig å foreslå en omforent og entydig inndeling og definisjon av øvelser til bruk på tvers av alle beredskapsetater. Det er derimot av vesentlig betydning særlig ved planleggingen av øvelser, å være kjent med disse forskjellene og hvordan man allment sett ser på øvelser i de ulike sektorene. Arbeidsgruppen har derfor funnet det nødvendig å presentere en viss oversikt over dette i rapporten her.

Definisjoner og begreper

Øvingsutvalg – permanent utvalg bestående av representanter fra nødetatene og samvirkeaktørene.

Øvingsstab – nedsettes av øvingsutvalget for hver enkelt øvelse. Organisasjonen tilpasses type øvelse, øvelsens størrelse og kompleksitet.

Hovedmål for øvelsen – overordnet øvingsmål. Skal være dekkende, konkret og mulig å evaluere. Hovedmål for øvelsen skal være godt forankret hos ledelsen i nødetatene og deres samvirkepartnere. Hovedmål for øvelsen skal bygge på risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS), og knyttes til behov for forbedring av beredskap og kvalitetsutvikling av tjenestetilbudet.

Delmål for øvelsen – skal spesifisere hovedmål for øvelsen. Delmål skal være konkrete og la seg evaluere. Delmål skal være felles for aktørene som deltar i øvelsen.

Etatsvise delmål – skal spesifisere hovedmål og felles delmål. Etatsvise delmål skal være konkrete og legge til rette for evaluering. Etatsvise delmål skal vise hva den enkelte etat/deltaker skal oppnå med øvelsen.

Scenario – skal legge til rette for at hovedmål, delmål og etatsvise delmål kan oppnås. Scenariet skal være realistisk og skal legge til rette for læring og kvalitetsutvikling.

Typer øvelser

Denne inndelingen som følger her, er en ganske vanlig tilnærming til hvordan man kan dele inn øvelser i ulike typer.

Seminar/workshop – Aktuelle deltakere/aktører på øvelsen møtes for å gjennomgå rammen for øvelsen, avstemme planverk, målsetninger/forventninger og identifisere hva det må arbeides videre med for at beredskapen skal kunne styrkes og målsettingen med fullskalaøvelser skal kunne oppnås. Seminar/workshop er den første samlingen for aktørene som skal delta på øvelsen. Det kan være at det blir identifisert andre/nye aktører som bør inviteres inn til å delta i øvelsen. Rollene i øvingsstaben fordeles og den videre prosessen frem mot øvelsen gjennomgås. Herunder hvordan problemstillinger som identifiseres som aksjons /oppfølgingspunkter skal løses.

Gjennomgang av planverk, oppgaver og roller – Deltakere i øvelsen samles for systematisk gjennomgang av planverk, oppgaver og roller i scenariet, hovedmål og delmål for øvelsen. Gjennomgangen er et redskap for å sikre at alle deltakere har oversikt over eget og hverandres planverk, roller, oppgaver og ansvar.

Bordøvelser (tabletop) – Diskusjonsbasert øvelse hvor deltakerne er samlet i et rom (eventuelt rundt et bord som navnet henspiller på) og arbeider med problemstillinger etter innspill fra øvingsleder og eventuelt en spillstab. Denne type øvelser vil i første rekke bli gjennomført for stab/ ledelse, eventuelt supplert med personell som har lederoppgaver i nødsentralene (110, 112, 113) og på skadestedet. Bordøvelser (tabletop) skal dekke sentrale problemstillinger for øvelsen og bidra til at de deltakende etater/organisasjoner/ virksomheter kan lykkes med sine oppgaver.

Spilløvelser – Deltakerne fyller roller som ligger så nært opp til sitt ansvar og yrkesroller som mulig. Spilløvelser innebærer at deltakerne kan være lokalisert på sine ordinære steder og spiller mot hverandre som de ville gjort i en reell situasjon. Spillstaben gir deltakerne respons på de tiltakene de iverksetter. Deltakere på spilløvelser vil typisk være personell med roller i beredskap/kriseledelse (stab) på nødsentraler og lederoppgaver på skadestedet. Spilløvelser skal legges opp slik at sentrale deler av analyser, planverk og mål med fullskalaøvelser blir prøvd. Fremtidig teknologi vil gjøre det mer aktuelt å kjøre realistiske spilløvelser.

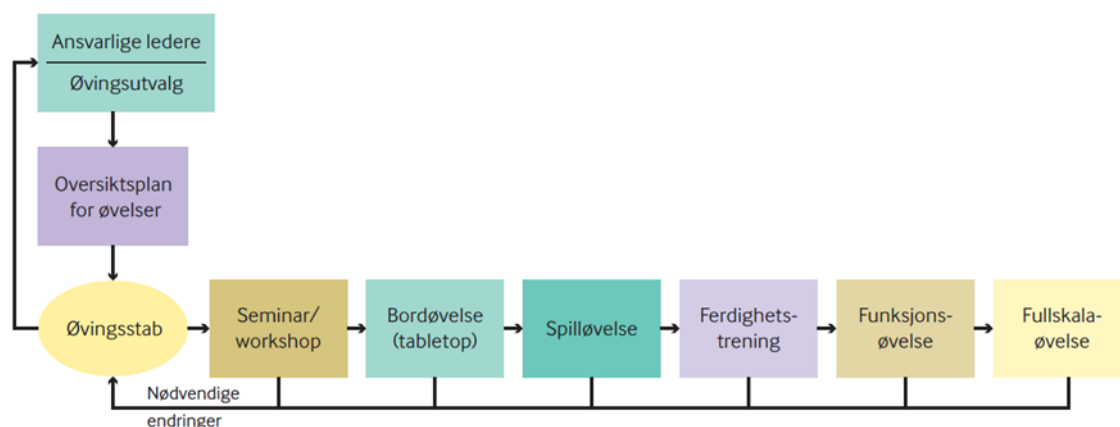
Ferdighetstrening – Denne type øvelse er vanligvis avgrenset til trening på konkrete ferdigheter. Det skal være nøye definert for alle deltakere hvilke ferdigheter det skal trenes på. Drill er trening på ferdigheter hos mannskap og ledere, og bygger på analyser av mannskapers og ledes ferdighetsnivå. Drill eller ferdighetstrening skal være realistisk og gjennomføres på en måte som legger til rette for at deltakerne opplever å mestre de ferdigheter som det trenes på. I den grad at det vurderes at det er påkrevd med oppdatering av teoretisk kunnskapsnivå for å mestre ferdigheten tilfredsstillende, gjennomføres dette i forkant av ferdighetstreningen. Ferdighetstrening skal sørge for at den enkelte nødetat og deres samvirkepartnere kan utføre ferdigheter både i reelle hendelser og under fullskalaøvelser. Ferdighetstrening kan utføres som trening i den enkelte etat eller i samvirke mellom flere etater og organisasjoner.

Funksjonsbaserte øvelser – Øvelser hvor den enkelte etat/organisasjon, alene eller i samvirke med andre, prøver ut enkelte funksjoner som er identifisert som viktige for å mestre reelle hendelser/scenariet på fullskalaøvelser. Øvelsene avgrenses til disse funksjonene/oppgavene. Funksjonsbaserte øvelser skal legges opp slik at personellet opplever mestring og utvikler trygghet for å kunne utføre definerte funksjoner på en faglig god måte. Funksjonsbaserte øvelser er praktisk øvelse hvor bestemte funksjoner trenes. De definerte funksjoner det trenes på skal øves mest mulig realistisk og på en måte som gjør at personellet opplever mestring. I den grad det er påkrevd med teoretisk oppdatering og ferdighetstrening for at personell skal kunne utføre funksjoner på en god måte, skal dette gjøres i forkant av de funksjons- baserte øvelser.

Fullskalaøvelser – Involverer flere etater i samvirke for å løse større og mer komplekse oppgaver. Denne type øvelse skal være så realistisk som mulig og gjennomføres i reell tid.

Denne type øvelser er verdifulle for å forberede seg på de store hendelsene, men er svært kostbare og krever mye kompetanse, tid og personell.

Figuren nedenfor viser dette i en skjematisk form. Den er hentet fra en håndbok i øvelsesplanlegging utarbeidet i fellesskap mellom samvirkeaktørene i det tidligere Rogaland LRS.²⁹



Omtale av DSBs øvingshåndbok

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap gav i oktober 2016 ut et omfattende sett av veiledninger om planlegging, gjennomføring og evalueringer av øvelser.³⁰ Det norske materialet bygger på en svensk modell utviklet av Myndigheten for Samhällsskydd och Beredskap (MSB).

Veiledningsmaterialet består av en grunnbok og flere metodehefter, blant annet om ulike typer øvelser slik som fullskalaøvelse, spilløvelse, diskusjonsøvelse og funksjonsøvelse. I tillegg er det egne hefter om evaluering og oppfølging og funksjonene som kontroller og lokal øvingsleder. Grunnboken omhandler de generelle og prinsipielle aspektene ved øvingsplanlegging. Metodeheftene handler mer om detaljer i planleggingen og gjennomføringen av de konkrete øvelsene. Dette materialet er ikke minst viktig for kommunene som fram til nå ikke har hatt omforente nasjonale standarder å støtte seg til.

Et utvidet perspektiv på det teoretiske og praktiske grunnlaget for øvelser (NATO/Forsvaret)

Når man skal gjøre et metodevalg på hvilken type øvingsform som er hensiktsmessig for en aktivitet, er det nødvendig å ha definert rammene for øvelsen først. Det vil si at hensikt, formål/intensjon og hovedmålsettinger bør være tydelig formulert. I tillegg må også man ha klart for seg hvem (evt. hvilke avdelinger eller enheter), samt hvilket nivå (taktisk-operasjonelt-strategisk) som har status som primært og sekundært øvingspublikum (primary og secondary training audience – PTA og STA), samt hvem som vil utgjøre øvingsfasilitator rollen. PTA skal nå sine definerte treningsmål for at øvelsens hovedmålsettinger skal oppnås.

²⁹ Håndbok i øvelsesplanlegging. Stavanger: Rogaland LRS, 2014.

³⁰ <https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/grunnbok-oving/>

STA kan også få sine treningsmålsettinger tilfredsstilt så lenge det ikke går på bekostning av PTA. De øvrige deltakere har en øvingsfasilitator-rolle og skal tilrettelegge for øvelsen.

I tillegg vil en rekke faktorer og forhold påvirke valg av metode og øvingsform, de viktigste er tid og rom, økonomi og tilgjengelige ressurser, samt tid til forberedelser og planlegging, gjennomføring og evaluering. En metodisk tilnærming og analyse er derfor nødvendig hvis øvelsen skal treffe godt, det vil si at Hva, Hvor, Når og Hvorfor og under hvilke forutsetninger kommer før man gjør et metodevalg og bestemmer seg for Hvorledes. Prinsipielt så bruker kommandoenheter og ledelsespunkt/nivå en øvelsesform (metode) uten tropper (CPX-type øvelser). Enheter og avdelinger bruker en øvelsesform med tropper (LIVEX-type øvelser).

Generelt viser lang tids erfaring fra Forsvaret og NATO at for å treffe godt med en øvelse, så er det hensiktsmessig og kun øve TO nivåer av gangen samtidig på en øvelse. Flere nivåer kan gjerne være med, men da som rene øvingsfasilitatorer. En vanlig feil som gjøres i all øvingsplanlegging er å definere det prioriterte øvingspublikum for stort og øvingsmålene for vidt slik at "alle skal få...". En mangel på reell prioritering i den innledende analysen og den påfølgende øvingsspesifikasjonen vil gjøre den påfølgende detaljplanleggingen vanskelig og det reelle øvingsutbyttet høyst usikkert.

Definisjonene i teksten under er hentet fra NATO Bi-SC 75-3 Exercise Planning Directive. Teksten er forenklet noe, men gjengitt på originalspråket engelsk.

Exercises without live units/troops (avdelinger/ mannskaper)

Table-Top Exercise (TTX). A table-top exercise is an activity in which key personnel assigned special (e.g. emergency management) roles and responsibilities are gathered to discuss, in a non-threatening environment, various simulated emergency situations.

Exercise Study. An Exercise Study is a form of exercise which includes map exercises, war-games, lectures, discussion groups, seminars or operational analyses and that involve a limited number of participants with a specific functional focus.

Vignette. A brief description, account or episode which evokes strong images, memories or feelings. A vignette-based Exercise Study is an exercise that uses the vignette details as the exercise setting and situation.

Command Post Exercise (CPX). A CPX-form exercise is primarily concerned with the training of headquarters (HQ) staff elements and HQs at all three Command levels (strategic, operational and tactical). A CPX involves commanders, their staffs and communications within and between HQs. There are two principal purposes for which a CPX may be conducted:

- *Procedural CPX.* To practise and validate specific plans and procedures. The ENDEX situation is pre-determined, and exercise events are controlled to ensure required plans and procedures are practised and validated.
- *Decision-Making CPX.* To allow Commanders and their staffs to participate in the decision making process, supported by valid plans and procedures. The

ENDEX situation is determined by player action. Some exercise events are controlled in order to ensure that players have the opportunity to make strategic, operational or tactical decisions.

Commander's Conceptual Training (CCT). Commander's Conceptual Training (CCT) is the senior commander's opportunity to engage leaders of higher and lower command structures, focused on the senior commander's operational priorities/concerns. Typically, this is an event of limited length (2-3 days). The senior commander leads a series of briefings and discussions in which they articulate to key staff and to the subordinate commanders their vision for operations. This will include orientation briefings to an Area of Operations, an Operations Plan briefing and Contingency Plan briefings. The briefings are focused on a particular area of interest for upcoming major exercises or training events. The end-state is that all attendees clearly understand how the commander wants to fight and can translate that vision into operations.

Computer Assisted Exercise (CAX). An exercise using modelling and simulation technology to create an artificial environment, identical to the real-world, that will stimulate decision-making and follow-on command and control actions.

- *Distributed CAX.* Participants remain at home stations, simulation resolution is provided by special communication means from a central location, and information is distributed by networked computers.
- *Non-distributed CAX.* All participants exercise at a central location.

Crisis Management Exercise (CMX). A CMX is a strategic HQ level exercise which exercises input and direction from the political, military and civil authorities from nations at strategic HQs.

Exercises with live units/troops (avdelinger/ mannskaper)

Command Post Field Exercise (CFX). A CFX form exercise is a combination of a CPX-type and a FTX type in which command, control, and communications elements deploy, but only selected units of troops deploy in an FTX mode. The Officer Scheduling Exercise (OSE) will determine when troops will be used, in what numbers, and for what purpose(s).

Controlled Exercise. Controlled Exercises are characterised by the imposition of constraints on some or all of the participants with the principal intention of provoking interaction. Variation in control can be achieved by:

- *Pre-Scripting the Events.* Exercise Control (EXCON) predetermine all events and activity in an attempt to guarantee achievement of the exercise objectives, irrespective of player action.
- *Dynamic scripting of the Events.* EXCON allows a degree of free play to develop with incidents being injected as play unfolds.

Field Training Exercise (FTX). A FTX-type exercise is an exercise where only selected units are deployed into the field. The non-deployed troops are represented by their HQ deployed in the exercise area.

Force Integration Training (FIT). Operational training that is conducted to practise and improve the force integration of service or joint forces en route to, or immediately prior to deploying to an operational theatre for a specific mission.

Live Exercise (LIVEX). Exercises which provide the opportunity to conduct force integration training at the component level during the preparation phase of a stand-to period, and to conduct proficiency training during stand-by period.

Other types of exercise

Communications Exercises (COMMEX). COMMEX train and rehearse the full range of communications during operations and exercises. A COMMEX can also be used to exercise/train a specific units reporting system and information management procedures.

Key Leader Training (KLT). Key Leader Training is aimed to familiarise selected command and staff officers, designated to fill specific HQ positions in a national or multinational environment, with the force mission and organisation, updated situation, supporting plans, key reference documents, standing operational procedures (SOP) and HQ responsibilities in order to provide a common foundation on related issues. It has to focus on specific topics exposing the leaders to challenges they could face during operations. Whenever possible, this programme should be held in the HQ area of responsibility (AOR), offering the necessary realism. The selection of this training audience falls under Force Commanders, Deputy Commanders, Division and Directorate Heads and special staff officers designated to fill main posts within each HQ.

IAMSARs terminology³¹

Det er ikke bare Forsvaret gjennom NATO som må forholde seg til internasjonale modeller og terminologi for øvelser. Det er også ligger også internasjonale føringer til grunn for både luftredning og sjøredning, og det normative grunnlaget for dette, IAMSAR-manualen, har i kapittel 3 omfattende bestemmelser om trening og øving av aktuelle virksomheter og personell. Der blir det beskrevet tre ulike typer øvelser (punkt 3.3.2):

- *Kommunikasjonsøvelse*, som omfatter regelmessig bruk av alle mulige kommunikasjonsmidler mellom alle potensielle brukere for å sikre at de er i stand til å yte innsats i nød.
- *Koordineringsøvelse*, som innebærer simulert respons på en krise ut fra et definert scenarium. Alle søk- og redningstjenester deltar, men iverksetter ikke utrykning. Vanligvis kjøres slike øvelser over en til tre dager.
- *Fullskala- eller feltøvelse*, som avviker fra de før nevnte ved at man iverksetter utrykning. Her får man øvd innsatsen under realistiske rammebetingelser.

³¹ International Aeronautical and Maritime Search and Rescue manual. London: International Civil Aviation Organization (ICAO) and the International Maritime Organization (IMO), 2016.

Det bør ellers bemerkes at IAMSAR legger større vekt på å få resultater av øvelser og trening, enn på selve gjennomføringen av aktivitetene (punkt 3.2.18). Nettopp dette kan være et argument for å dreie diskusjonene bort fra å være fokusert på typer av øvelser til å konsentrere seg om hvilket utbytte man ønsker å oppnå. I dette perspektivet mener arbeidsgruppen at det bør arbeides mer med utvikling av øvelsesmål, og la disse være styrende for hvordan man øver.

Hjelpemidler og støtteprosesser i øvelsesarbeidet

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at bruken av hjelpemidler i øvelsesvirksomheten i størst mulig grad bør avspeile de hjelpemidlene som skal brukes under reell innsats. Likevel er det ikke minst de seinere årene kommet mye ny kunnskap som gir grunnlag for å benytte f.eks. simuleringsvirkemidler på en måte som gir erfaringer som er av direkte betydning for beredskapsinnsatsen. Bruk av simuleringsverktøy og gjennomføring av simuleringer bør i størst mulig grad organiseres og drives av personell som har den nødvendige kompetansen til å gjøre dette forsvarlig og med størst sannsynlighet for å oppnå ønsket utbytte.

I det ordinære, tverrsektorielle samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, er det noen systemer, hjelpemidler og tverrsektorielle utviklingsprosjekter som arbeidsgruppen spesielt ønsker å fremheve fordi disse kan understøtte erfaringshåndteringen både fra reell innsats og øvelser på en etterprøvbar og dokumentert måte. Disse skal kort omtales i det følgende.

CIM®

CIM® er et kommersielt tilgjengelig verktøy for ulike typer arbeid med risiko, sikkerhet, beredskap og krisehåndtering. Det er valgt som en plattform for krisehåndteringen i en lang rekke offentlige etater i Norge. CIM er en fleksibel, skalerbar og web-basert løsning for krise- og hendelseshåndtering. CIM holder et høyt tilgjengelighet- og sikkerhetsnivå, og tilfredsstiller svært krevende sikkerhetskrav.

Krisehåndteringsverktøyet CIM ble utviklet som et resultat av Reinåsutvalget sin kritikk mot krisehåndteringen til Utenriksdepartementet (UD) etter tsunamikatastrofen i Sørøst-Asia julen 2004. UD implementerte CIM i sine ambassader og utenriksstasjoner høsten 2006. Allerede i 2007 fulgte regjeringens krisestøtteenhet (KSE) etter med strategisk krisehåndtering for departementene.

Men det var først da Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) i 2009 inngikk en rammeavtale om kjøp av CIM (DSB-CIM) for direktoratet, alle sivilforsvarsdistrikt, fylkesmenn og kommuner at CIM fikk stor utbredelse i offentlig sektor. CIM tilbys gratis i basisversjon til f.eks. kommunene, og flere tilleggsmoduler er tilgjengelig.

Siden innføringen av DSB-CIM i 2009 er CIM blant annet levert til Statens vegvesen Vegdirektoratet, NSB, Helsedirektoratet (inkl. Statens strålevern), regionale helseforetak og helseforetak, Kystverket, Politidirektoratet og politidistriktene, universiteter og høyskoler, Meteorologisk institutt, Norges vassdrags- og energidirektorat og til et større antall private bedrifter.

CIM er et verktøy for effektiv håndtering av kriser og uønskede hendelser der det er funksjoner for:

- Oversikt over planer og ressurser
- Oversikt over interne og eksterne ressurser
- Varsling og mobilisering av ressurser gjennom talemelding, sms, e-post
- Kommunikasjon, oppgavefordeling og samarbeid gjennom talemelding, sms, e-post
- Loggføring

- Oppdatert situasjonsbilde
- Sjekklistor og prosedyrer, med status og direkte overføring til loggen
- Mediehandtering
- Strukturering av informasjon
- Pårørendehandtering
- Rapportering til myndigheter og samarbeidende etater
- Kart

Systemet kan brukes med pc, nettbrett eller smarttelefon.

Arbeidsgruppen merker seg at CIM har et stort potensiale, også i forhold til kompetanseheving, øvelser og evaluering, som ennå ikke er fullt utnyttet.

SAR-rapport-systemet

Hovedredningssentralenes SAR-rapportsystem³² er en erfaringsdatabase knyttet til dokumentasjon av hver enkelt hendelse.

Aktørene som deltar i den enkelte hendelsen (både offentlige virksomheter og frivillige organisasjoner) får en melding om at de må rapportere om hvordan de oppfattet gjennomføringen av den aktuelle redningsaksjonen. I den grad virksomheten har eget loggføringssystem (som f.eks. Politioperativt styringssystem (PO) i politiet), er det naturlig at rapporteringen bygger på innholdet i dette.

Systemet er søkbart på ressurs (Sea King, redningshunder, Redningsselskapet, LRS og så videre). Man kan også søke på tidsperiode eller hendelser i et område og klikke seg inn på den enkelte hendelsen via et kart.

Operativ inspektør ved HRS-ene vil få en direkte melding hver gang det rapporteres avvik.

Program for forbedring av nødmeldingstjenesten (PFN)

Nødmeldingstjenesten er en samfunnskritisk funksjon og samfunnets forventning til tjenesten er høy. Den skal sikre at befolkningen får rask og riktig hjelp i nødsituasjoner. Det forventes at tjenesten til enhver tid er tilgjengelig, effektiv og har tilstrekkelig kvalitet. Tjenesten skal sikre godt samvirke internt og mellom nødetatene samt løpende faglig utvikling i takt med generelle endringer i fagetatene og i samfunnet for øvrig. Det forventes at tjenesten er enhetlig og at kvalitet og effektivitet er lik uansett hvor brukerne befinner seg i landet.

For publikum er nødmeldingstjenesten det viktigste kontaktpunktet til nødetatene og redningstjenesten som helhet.

Den norske nødmeldingstjenesten fungerer i de fleste tilfeller bra. Befolkningen vet hvor de skal ringe hvis de kommer i en nødsituasjon og får i de fleste tilfeller god hjelp. Likevel ser vi eksempler på hvor håndteringen av hendelser går galt eller fremstår som lite effektiv. Det handler om at samvirket mellom etatene ikke fungerer godt nok eller at de etatsinterne rutinene har sviktet. Årsaken til dette kan være sammensatt av mange faktorer.

³² SAR = search and rescue.

Konsekvensene når tjenesten ikke fungerer vil kunne være alvorlig både for enkeltpersoner og for samfunnet som helhet.

De tre nødetatene har ingen felles strategi for oppfølging og utvikling av samvirket i rednings- og nødmeldingstjenesten. Det er imidlertid tegn på at en felles oppfatning av nødmeldingsfaget på tvers av etatene er under utvikling.» (Nasjonalt nødmeldingsprosjekt NNP, sluttrapport november 2014)

NNP dokumenterte i sin tverretatlige rapport behov for betydelige forbedringer i norsk nødmeldingstjeneste. Regjeringen har konkludert med at anbefalingene skal følges opp av Program for forbedring av nødmeldingstjenesten, PFN. PFN ble etablert i 2015 og skal fungere som tilrettelegger og pådriver for forbedringsarbeidet i norsk nødmeldingstjeneste.

Rapporten fra Nasjonalt nødmeldingsprosjekt har stått seg godt. Anbefalingene i rapporten er ikke revolusjonerende. De fleste behov for forbedring som fremkommer av rapporten er beskrevet tidligere, enten i tilsvarende rapporter eller i evalueringer av øvelser og hendelser, etc. Flere av anbefalingene ble sett på som åpenbare forbedringsbehov, men allikevel var de ikke håndtert og gjort noe med. Hvorfor skjer ikke forbedringer når de blir identifisert gang på gang og av mange sentrale aktører? NNP tror mye av svaret ligger i hvor etatene til enhver tid har sitt fokus. Fokus blir valgt ut i fra hvor tydelige strategier som er etablert i og på tvers av etatene og ut i fra den dominerende samvirke-kulturen i de nivåene der beslutninger tas og der forbedringsarbeidet initieres.

NNP hadde et sterkt fokus på å etablere en arbeidsmetodikk som gav troverdighet og gjennomslag for rapporten basert på involvering, forankring og dokumenterbarhet. Etatene var godt representert i arbeidet og representanter fra ulike nivåer ble ofte satt sammen i workshops og arbeidsgrupper for å svare ut helt konkrete temaer med formuleringer som deretter ble forankret på ledelsesnivå i etatene og etter hvert i departement og regjering. Gevinsten av en rapport kan ikke måles i hvor godt den er skrevet eller i hvor godt den svarer ut oppdraget. Gevinsten kommer først når eventuelle anbefalinger blir fulgt opp av reelle tiltak og når forbedringer faktisk kan dokumenteres.

Samvirke skjer ikke bare ute på et skadested eller på tvers av nødmeldingssentralene. Et godt samvirke i byråkratiet er nokså avgjørende for å redde liv og begrense skade.

PFN har noen prinsipper som er helt sentrale og styrende for programmet:

1. Tiltak skal være nasjonale og komme borgerne i hele landet til nytte.
2. Forbedringer av tiltak skal kunne dokumenteres (gevinstrealisering).
3. PFN skal virke for å balansere forholdet mellom etatenes gjennomføringsevne og samfunnets forventninger.

Desentralisert organisering og regionale/lokale beslutningsstrukturer gjør det utfordrende å få til godt koordinerte nasjonale forbedringsprosesser. PFN gjennomførte i 2015 en kartlegging av pågående eller planlagte forbedringstiltak i nødmeldingstjenesten. Kartleggingen bekreftet behovet for nasjonal og tverretatlig koordinering av forbedringsarbeidet.

Nødetatene har ikke tradisjon for å fokusere på å kunne dokumentere faktiske forbedringer av tiltak som gjennomføres (Det finnes unntak, men da som oftest knyttet til etatsspesifikke, faglige forhold). Gevinsten tas ofte ut i forbindelse med at en leveranse finner sted. I PFN sitt mandat, fremkommer tydelig forventninger om at nødetatenes evne til å gjøre nytte av slike leveranser skal kunne dokumenteres.

De tre nødetatene står oppi omfattende organisasjonsutviklingsprosesser. De forbedringer som skal adresseres av PFN må balanseres med disse prosessene slik at kvaliteten i arbeidet ikke påvirkes negativt.

Topplederutdanning innen beredskapssamvirke

Samvirke er en avgjørende suksessfaktor for risikovurdering, planlegging, øving, aksjonsledelse og erfaringshåndtering. Evne og vilje til å skape tjenlige samvirkeprosesser på tvers av etater, direktorater, sektorer samt regionale og lokale ledd er egenskaper som toppledere i beredskapsinstansene i Norge må være bevisst. Samvirke fordrer at toppledere har solide kunnskaper om hverandre, samt samfunnets samlede beredskapsfunksjoner og kapasiteter.

Med toppledere menes her sjefer med operativt ansvar i relevante departementer, direktorater, andre etater, fylkesmannsembetene, tilsyn, industri, samferdsel, brannvern, kommuner samt akademia. Med topplederutdanning menes her kurs som kan tilføre deltakerne økt kunnskap og felles situasjonsforståelse gjennom minimum 4 ukers felles aktivitet.

Arbeidsgruppen er kjent med at det tilbys topplederprogrammer og kurs ved Forsvarets høgskole og Politihøgskolen. Disse aktivitetene er attraktive og faglig gode, og bidrar også til nettverksbygging. Arbeidsgruppen har ikke studert framtidige planer for topplederkurs verken i Forsvaret, politiet eller andre etater. Arbeidsgruppen anbefaler på generelt grunnlag at topplederutdanning innen beredskapssamvirke gis et løft og videreutvikles ved at Politihøgskolen og/eller annen utdanningsinstans får oppdrag og ressurser av Justis- og beredskapsdepartementet for å utrede, planlegge og gjennomføre slik utdanning.

Aktuelle emner vil være samvirketeori, risikobilder, lovverk, planer, kapasiteter, ressurser, krisehåndtering, kommandolinjer, totalforsvaret, erfaringer mv. Et slikt kurs kan gjennomføres ved forelesninger, gruppearbeid, orienteringsreiser og øvelser. Kursdeltakerne ved hvert enkelt kurs bør komme fra mange forskjellige etater, instanser mv.

Eksisterende tilbud ved Politihøgskolen

Politihøgskolen har et sett av kurser som er relevante for utvikling av samvirkekompetanse. I denne sammenheng blir disse presentert som eksempler på hva som er tilgjengelig i dag, og som også er åpne for deltakere fra andre samvirkeorganisasjoner enn politiet. De fleste av disse gir også uttelling i form av studiepoeng i universitets- og høgskolesektoren. De viktigste eksemplene på slike kurser/studieprogrammer er:

- *Funksjonsrettet ledelse for innsatsledere*
- *Funksjonsrettet ledelse for operasjonsledere*

- Instruktørutdanningen operative styringssystemer har utdannet instruktører i forbindelse med utrulling av nødnett til brann, helse og politi
- Nasjonal beredskap og krisehåndtering er et samarbeid mellom Forsvaret og Politiet
- Videreutdanning i beredskapsplanlegging
- Utdanning for regionale instruktører i nasjonal prosedyre for nødetatenes samvirke ved pågående livstruende vold (PLIVO)
- Program for stabs- og lederutvikling

I «Mulighetsstudien» framkommer følgende om Politihøgskolens rolle:

Arbeidsgruppen foreslår å utvikle politihøgskolen til å bli et nasjonalt, tverrfaglig nettverksorganisert kompetansesenter for samvirke.

Når det gjelder Politihøgskolens oppgaver som nasjonalt kompetansesenter for felles videre- og etterutdanninger for nød- og beredskapsstatene, vil også denne arbeidsgruppen slutte seg til dette. Politihøgskolen har lang erfaring og kompetanse i utdanning av taktisk, operasjonelt og strategisk nivå i krisehåndteringen, ikke bare overfor politiets eget personell, men også overfor andre samvirkeaktører. Denne arbeidsgruppen vil likevel vise til at også andre undervisningsinstitusjoner kan sentrale oppgaver i dette arbeidet, uten at det derved rokker ved Politihøgskolens ansvar og oppgaver for å utvikle og drive sentrale utdanningstilbud på dette området.

Universiteter og høyskoler som aktører ved utvikling av samvirkekompetanse

De norske universitetene spiller en sentral rolle når det gjelder kompetanseoppbygging og formidling innenfor samfunnssikkerhet, beredskap og kriseledelse. Det samme finner en også i flere andre land. I USA bidrar *Department of Homeland Security* aktivt i oppbygging av utdannings- og forskningstilbud ved amerikanske universitet, der en også legger til rette for treningsinfrastruktur. Også flere norske universitet sitter på betydelig kapasitet når det gjelder trenings- og øvingsfasiliteter, og et stort apparat for etter- og videreutdanning og andre typer kompetanseformidling inn mot beredskapsapparatet.

Det er viktig å få utnyttet kompetansen og kapasitetene i universitetene i arbeidet med samvirkeutdanning, -trening, -øving og erfaringshåndtering. Dette vil sikre den nødvendige bredde og dybde i kompetanseutviklingen. Det vil også gi betydelige synergieffekter ettersom flere universitet har et bredt kompetansetilbud på dette området. Dette vil i tillegg gi muligheter for videre påbygninger til akademiske grader for personellet i beredskapsstatene, noe som vil gi høyere faglig kvalitet, økt mobilitet mellom etater og stillinger samt tilbud til et bredere sett av aktører og interessenter i den norske samvirkemodellen.

På krevende fagfelt som ledelse, organisasjon, styring og samvirke kreves et betydelig faglig utviklingsarbeid, og en faglig-kritisk tilnærming både til eksisterende kompetansepakker og utvikling av nye. Det er et stort behov for systematisk analyse og FoU knyttet til å bringe erfaringsbasert læring inn i de nye kompetanseutviklingsoppleggene. Universitetene sitter på en betydelig forskningskompetanse som kan gjøre de nødvendige dybdestudier, ta ut taus

kunnskap og dokumenterte erfaringer, samt bringe disse videre inn i systematisk utviklingsarbeid knyttet til kompetanseløsninger.

Universitetene som arbeider innenfor disse områdene, har en tett dialog med aktørene i beredskapsapparatet. De har også et internasjonalt fagnettverk som gjør det mulig å bringe inn «best practice» fra andre land, og å gjøre komparasjoner over landegrensene. De universitetene som inngår i det internasjonale fagnettverket til norske universitetene, har også en tett kontakt med beredskapsapparatet i sine respektive land. Dette gjør det lettere å få et fokus på samhandlingsdimensjonen over landegrensene, noe som er særst viktig for et lite land i Norge, ikke minst når det gjelder maritim beredskap og beredskap i nordområdene og Nordsjøen. Universitetene har også, sammenlignet med de mer spesialiserte profesjonsfagskolene og høyskolene, en mye bredere kontaktflate inn i beredskapsapparatet, både når det gjelder sivil og militært, offentlig og privat kompetansebehov. Dette gjelder også kompetanse knyttet til overordnet samfunnssikkerhet og politikkutforming.

En utfordring fram til nå har vært å sikre at den forskningsbaserte kunnskapen knyttet til kompetanseheving, øvelser og evalueringer av samvirke i beredskaps- og samfunnssikkerhetsarbeidet blir presentert og drøftet på en felles nasjonal arena. Arbeidsgruppen vil oppfordre Justis- og beredskapsdepartementet til å etablere en slik plattform, f.eks. gjennom en årlig erfaringskonferanse.

Tilrådingar fra arbeidsgruppen

Behov for styrking av overordnete funksjoner knyttet til erfaringslæring og utvikling av samvirkekompetanse

«Mulighetsstudien» peker på at det framstår som: *hensiktsmessig å etablere et nasjonalt, tverrfaglig kompetansesenter for samvirke.*

I mandatet til denne arbeidsgruppen ligger det at vi må tenke samfunnsøkonomisk og komme med tilrådingar om tiltak som kanalisere ressursene der de største svakhetene eksisterer i kompetanseverdikjeden i dag.

«Mulighetsstudien» og høringssvarene viser at det ikke er mangel på kapasiteter på tilbudssiden knyttet til kurs, trening og øvelser. Vi har et meget stort antall kompetente trenings- og øvingssentra for gjennomføring av kurs, trening og øvingsopplegg godt spredt i regionene.

Denne arbeidsgruppen er av den oppfatning at man i stedet for å bygge opp *et* nasjonalt, tverrfaglig kompetansesenter, bør utvikle vidare de kapasiteter som allerede finnes, og om nødvendig styrke kapasiteten der det er nødvendig for å vedlikeholde og videreutvikle samvirkekompetansen.

Arbeidsgruppen legger til grunn at erfaringshåndtering, øvelser og evalueringer knyttet til hendelser av mer spesiell art, slik som antiterroriltak og alvorlig kriminalitet, hvor samvirke med andre etater er sekundært til politiets innsats, også i framtiden blir ledet av politiet. Utvikling, øvelser og evaluering av PLIVO-prosedyren kan tjene som et eksempel på dette. Arbeidsgruppens forslag i det etterfølgende har ikke til hensikt å endre på dette.

De største utfordringene ligger etter denne arbeidsgruppens vurderinger på etterspørselssiden hva angår analyse, utviklings- og evalueringssiden. Der har vi i dag store og betydningsfulle mangler. Det er etter arbeidsgruppens oppfatning vesentlig å få på plass et system som er i stand til å sikre kompetanseheving, rådgivning knyttet til øvelser og evalueringer som ivaretar et helhetsperspektiv på tvers av ulike sektor- og ansvarsgrenser.

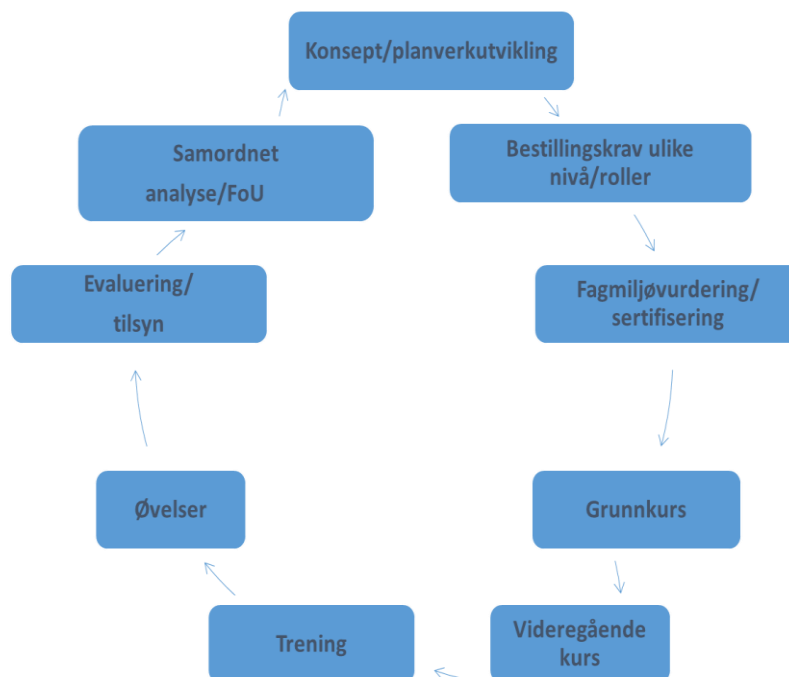
Det er derfor nødvendig å utvikle en bestillerkompetanse med en helhetlig forståelse av kompetansebehov i de ulike grenene av beredskapsapparatet, på de ulike ledelsesnivåer og aksjonsområder.

Kompetansesenteret bør ha som oppgave å foreslå krav og evaluere resultater av opplæringen.

Forutsetninger for overordnete kompetansesentra/-miljøer for erfaringsbasert læring innenfor samvirke

1. Et kompetansesenter må ha fokus på etterspørselssiden knyttet til å:
 - gjennomføre *behovskartlegging* for samvirkekompetanse,
 - ivareta *konseptutvikling* og utvikle kompetansekriterier,
 - klarlegge *bestillinger til kompetansemiljøene*,

- etablere vurderingskriterier knyttet til anbud og kompetanse som skal være til stede i de utøvende miljøene,
 - utføre tilsyn/sertifisering for å kontrollere at den rette kompetansen gis.
2. Inngående forståelse for hele beredskapsapparatet er helt avgjørende, det vil si god kunnskap og innsikt i:
 - alle grener av beredskapsapparatet,
 - sivilt og militært, offentlig og privat, frivillig og profesjonelt,
 - samspillet mellom sjø, luft og landressurser,
 - EKOM- og cyberutfordringer.³³
 3. Kompetanse knyttet til de mest krevende operasjonsområdene, inkludert sammensatte operasjoner med kompleks landbasert innsats og sjøredning og ansvaret det norske beredskapsapparatet har i nordområdene.
 4. Erfaringer fra samarbeid over landegrensene er en kompetanse som må ha ekstra fokus.
 5. Et kompetansesenter må ha innsikt i erfaringer som gjøres til enhver tid gjennom å bygge på det materiale (rapporter, logger, mm) som samles inn fra faktiske aksjoner og øvelser samt tilsynsrapportering knyttet til ytre etater (lokal redningsledelse, kommuner og fylkesmannsembetene).
 6. Nærhet til sterke undervisnings- og forskningsmiljøer innenfor samfunnssikkerhet og beredskap er en viktig dimensjon, der FoU samarbeid over landegrensene også må ivaretas.



³³ https://www.nsm.stat.no/globalassets/dokumenter/handboker/risikovurdering_nsm_handbok_mars2016.pdf

For effektiv satsing på samvirkekompetanse forutsettes en velfungerende organisering som er i stand til å koordinere innsats på tvers av etater, og ha et overordnet og uavhengig ansvar for erfaringsinnhenting, analyse og oppfølging knyttet til konkrete hendelser og øvelseserfaringer. Dette krever at ansvaret for kompetanseoppbygging innenfor samvirke er knyttet til institusjoner med en grunnleggende forståelse for hvordan den norske samvirkemodellen fungerer i hele sin bredde. Arbeidsgruppen har konkludert med at det er på etterspørselssiden at ressursgapet knyttet til arbeidet med å styrke samvirkekompetanse er størst.

På tilbudssiden eksisterer det over hele landet en rekke utdanningssteder som i dag gir, eller med få grep kan gi den type kurs, trenings- og øvingsopplegg som er skissert. Det er viktig at ansvaret for analyse, bestilling og evaluering på den ene siden og tilbydere av kurs, trenings- og øvingskonsepter på den andre skilles og at en får frem en uhildet bestillerkompetanse. En må også unngå monopoltendenser og legges til rette for at flere kan delta på tilbudssiden ut fra spesifiserte kompetansekrav og eventuelle sertifisering av kurs- og treningskonsepttilbydere. Dette gjelder både ikke-statlige, sivile og private kompetansetilbydere og ikke minst universitetene som har en bred kompetanse, og en betydelig undervisningsinfrastruktur innen beredskap.

Ny organisasjonsplan for redningstjenesten, fastsatt av kgl. res. av 19. juni 2015, trådte i kraft 2. november 2015. I forbindelse med denne har det også blitt utgitt nye mandater og instruksjoner for redningsledelsene og politimestrene på HRS- og LRS-nivå. I disse dokumentene beskrives viktigheten av arbeidet mellom hendelsene på en god måte, og det konstateres også at hovedredningssentralene har et særskilt pådriveransvar for å vedlikeholde og videreutvikle samvirket innen redningstjenesten mellom hendelsene. Selv om hovedredningssentralene gjennom sine tildelingsbrev de siste 6-8 årene er tildelt mange samvirkeoppgaver, har ikke dette samfunnsansvaret vært beskrevet i organisasjonsplanen fra 1980. HRS vurderer derfor dette området som den største og viktigste endringen i ny organisasjonsplan, sammenlignet med den gamle. Det vil være fornuftig å se på behovet for effektivisering og videreutvikling av samvirke nasjonalt på tvers av sektorer i sammenheng med den oppgaven HRS er tildelt vedrørende redningstjenesten på øverste operativt nivå.

Hovedredningssentralene (HRS) er tildelt det overordnede operative ansvar ved søk- og redningsaksjoner. HRS skal med andre ord utgjøre det ledelselementet, det navet, som hele den samvirkende redningstjenesten hviler på. HRS har ingen operativ rolle i nasjonal krisehåndtering, utenom redning. Ved andre typer hendelser er således koordineringsansvaret mer fraksjonert. Noe av ansvaret er tildelt politiet, noe er tildelt fylker og kommuner, Kystverket, Helsedirektoratet (Statens strålevern), Mattilsynet og andre. Selv om hovedredningssentralene ikke har dybdekompetanse på alle fagfelter med betydning for redningstjeneste og beredskap, representerer disse likevel det fagmiljøet som, sammen med fylkesmennene, må antas å ha den bredeste og mest omfattende oversikten over behovene for samvirkekompetanse i Norge.

HRS har ansvaret for å vedlikeholde samvirkeprinsippet med samvirkepartnerne slik at disponible ressurser til enhver tid utnyttes effektivt. HRS besitter innsikt innenfor hele

spekteret av samvirkeaktører, når det gjelder operasjoner både på sjø og land, en særegen innsikt i utfordringer i nordområdene, og innsikt i samspillet mellom offentlige og private, sivile og militære beredskapsaktører.

Hovedredningssentralene har tilsynsansvar ovenfor de lokale redningssentralene og skal påse at disse virker i samsvar med instruksjer og anbefalinger som er gitt for redningstjenesten. Den nye aktiviteten bør således være koplet til denne tilsynsvirksomheten som allerede drives av hovedredningssentralene. HRS ivaretar forøvrig også internasjonale kontakter innenfor utvikling av samvirkeøvelser.

Gruppen foreslår etablering av en avdeling for samvirkekompetanse (SAMKOMP) lagt til hver av de to hovedredningssentralene i Sør- og Nord-Norge. Arbeidsgruppen legger til grunn at det nære samarbeidet som i dag eksisterer mellom de to hovedredningssentralene også kan videreføres i denne funksjonen. Disse avdelingene skal ha ansvaret for oppgaver knyttet til erfaringsanalyse, klargjøring av samvirkekompetansebehov i samarbeid med beredskapsaktørene, og skal legge grunnlaget for en styrket bestillerkompetanse i de ulike etatene.

Avdelingene skal bidra med kvalitetssikret innsamling av erfaringsdata fra øvelser og større hendelser. Hovedoppgavene vil være knyttet til redningstjenestens virksomhet, men der det er hensiktsmessig kan virksomheten også omfatte erfaringer fra øvelser og hendelser som involverer aktører også utenfor det man til vanlig oppfatter som en del av redningstjenesten. Dette vil for eksempel gjelde naturkatastrofer og andre typer av langvarig innsats som krever samvirke mellom flere sektorer og aktører (kommunene, Kystverket, private virksomheter).

De skal bidra til å systematisere læringsprosessen etter øvelser, og ikke minst sikre en uavhengig evaluering av større øvelser.

Videre vil det være naturlig at disse avdelingene bidrar med dokumentasjon og lagring av data fra hendelser og øvelser og gjennom evalueringer bidra til forbedringer i kompetansegrunnlaget. Det skal legges vekt på å bringe fram felles læringspunkter på tvers av etater og organisasjoner.

Avdelingene skal være rådgivningsorganer for utvikling av tiltaksplaner for læring i etater og bedrifter med beredskapsansvar, og bidra til konseptutvikling, prosedyrer og planverk beredskapssamvirke. Det skal være en tett dialog med både offentlig, frivillig og privat sektor, herunder industriens beredskapsapparat. Særlig viktig er det at avdelingene har en løpende dialog med de aktuelle myndighetsorganene for å sikre involvering og forankring.

Følgende oppgaver ivaretas gjennom disse avdelingene:

1. Rapportinnsamling, arkivering og drift av databaser.
2. Analyse- og programutvikling.
3. Delta i planlegging av større nasjonale øvelser.
4. Evaluering av større øvelser og tilsyn med oppfølging og tiltaksplaner.
5. Rådgivning knyttet til oppfølging av erfaringsrapporter.
6. Utvikling av analysemetodikk og øvelseskonsepter

7. Utvikling av standardiserte prosedyrer og planverk på overordnet nivå, samt utvikling av- og oppfølging av et felles begrepsapparat.
8. Bidra til konferanser, seminarer og andre formidlingstiltak.
9. Ha kontakt med fagmiljøer, og stimulere til økt FoU innen samvirke.
10. Internasjonalt samarbeid.

Avdelingene må arbeide nært sammen med overordnede institusjoner som DSB, Politidirektoratet, Helsedirektoratet og Forsvaret både hva angår sivil beredskap og totalforsvaret. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har kompetanse knyttet til utvikling av veiledningsmateriell til bruk i etater for trening og øving. Senter for militær erfaringer (SME) ved Forsvarets operative hovedkvarter sitter på en betydelig analysekompetanse knyttet til bruk av forsvarets ressurser og totalforsvaret. I analyse- og evalueringsarbeidet må avdelingene også samarbeide tett med universiteter, høyskoler, forskningsinstitutter og konsulenter for systematisk innsamling og analyse av erfaringsmateriale. Dette gjelder også for evaluering av øvelser.

Avdelingene skal arbeide tett opp mot Nasjonalt øvelses- og evalueringsforum (NØEF) for å sikre relevans, deltakelse og koordineringen mellom øvelser, samt innsamling av datamateriale.

Behov for øvelses- og treningsarenaer nær de operative enhetene

De viktigste konkrete øvelses- og kompetanseøkningsaktivitetene skjer i nær kontakt med de miljøene som har ansvar for utøvende beredskapsaktiviteter. Det bør derfor være en eller flere arenaer eller sentre for øvelser og utvikling av samvirkekompetanse, helst med fast grunnbemanning, i hvert politidistrikt. Det bør ressursmessig drives av (i alle fall) de tre store nødetatene i fellesskap. Aktivitetene kan i praksis godt være nært knyttet til de tverrsektorielle øvingsutvalgene der slike er etablert.

Lokale hensyn og spesielle øvelsesbehov kan tilsi tilleggsfinansiering fra andre etater (f.eks. Kystverket når det gjelder arenaer hvor det skal øves på håndtering av akutt forurensing). Det bør også vurderes om det kan etableres driftsmessig samarbeid med Sivilforsvaret. Frivillige organisasjoners behov for samvirketrening må ivaretas. Bruk av forsterkningsressurser fra Sivilforsvaret, frivillige organisasjoner og Forsvaret må også tas hensyn til ved etableringen av slike sentra og ved den jevnlige øvingsvirksomheten.

Aktiviteten ved disse sentrene/arenaene må drives med utgangspunkt i de krav og tilrådninger om samvirke i beredskapsarbeidet som kommer fra sentrale myndigheter og fra de overordnede avdelingene for samvirkekompetanse som er foreslått ovenfor.

Begrunnelsen for dette forslaget er å finne i høringsuttaalelsene som ble avgitt til «Mulighetsstudien» rapport og arbeidsgruppens egne vurderinger tidligere i denne rapporten. Blant annet behovet for å ha tilstrekkelig kapasitet uten at innsatspersonell behøver å ha store praktiske og kostnadmessige problemer med å sikre bred deltakelse i aktivitetene tilsier at det er nødvendig og ønskelig med flere regionale sentra for slike øvelser enn å ha noen få nasjonale sentra.

Øvelsesmålene og utformingen av øvelsene bør dessuten i størst mulig grad også ta hensyn til lokale risikovurderinger og bygge på de operative erfaringene som finnes fra før i det aktuelle området. Likeledes bør selve gjennomføringen av øvelser ikke være begrenset av øvingsarenaenes arealmessige grenser, men så langt som mulig trekkes ut i de miljøene der hendelsene kan forekomme.

Arbeidsgruppens anser Forsvarets behov for øvings- og kompetansesentra for å ivareta sivil-militært samarbeid rettet mot å yte bistand til sivile beredskapsaktører, som ivaretatt. Forsvarets personell og avdelinger kan delta i utdanning, trening og øving innen støtte til det sivile samfunn uten at dette utløser særskilte behov for øvings- og kompetansesentra. Arrangører av totalforsvarsøvelser må under alle omstendigheter vektlegge øvende avdelingers behov, både på militær og på sivil side.

Samvirkeøvelser må være preget av trening av grenseflater

Etatenes egne kompetansebehov må dekkes opp innenfor egen etats rammer. Dette hindrer ikke at de arenaene som etableres som arenaer for samvirkeøvelser og kan benyttes som arenaer for etatenes interne trening/opplæringsbehov. De lokale redningssentralene og Fylkesmannens beredskapsråd er allerede i dag gode arenaer for drøfting av behov for samvirkekompetanse. Spesielt vil arbeidsgruppen peke på at man flere steder har gode erfaringer med etablering av tverrsektorielle øvelsesutvalg under de lokale redningssentralene. Men tilsvarende forum mangler for de behovene for drøfting av samvirke ved langvarig innsats i kommunene. Arbeidsgruppen tilrår derfor at det vurderes om man bør kreve av kommunene at det blir opprettet kommunale beredskapsråd.

Arbeidsgruppen tilrår at CBRNE får en tydelig plass i nødetatenes utdanningsprogrammer, og at utdannelsen støttes av ekspertise rekruttert på tvers av sektorer. Både akutte hendelser og overgang til langvarig håndtering av CBRNE bør øves jevnlig i samsvar med regional risikovurdering.

Samvirkekompetansen må øves gjennom lokale og regionale øvelsessentra/-arenaer

Som arbeidsgruppen har beskrevet, vil de vesentlige aktivitetene knyttet til øvelser og annen utvikling av reell samvirkekompetanse måtte gjennomføres i regi av og i geografisk nærhet til de ressursene som skal delta i det ordinære beredskapsarbeidet. Lokaliseringen av slike sentra og arenaer må avgjøres ut fra lokale/regionale vurderinger og prioriteringer. Utvalget har ikke forutsetninger for å gå nærmere inn i detaljene omkring slike lokaliseringsspørsmål. Dessuten er det en rekke private tilbydere som kan være aktuelle, og det tilsier at man ved etableringen av disse er nøye med å følge lovgivningen knyttet til offentlige anskaffelser.

Fylkesmannen må ha en sentral rolle når det gjelder samvirkeøvelser som går ut over de behovene som er til stede i akutte situasjoner

Ikke minst når det gjelder øvelser knyttet til hendelser der det er tale om kommunal og statlig tverrsektoriell medvirkning som strekker seg ut over få timer eller dager, og øvelser som trekker inn private infrastrukturforvaltere, anser arbeidsgruppen de aktivitetene som

planlegges og gjennomføres av fylkesmennene som vesentlige bidrag til utvikling av samvirkekompetansen.

Lokale og regionale arenaer for samvirkeøving må være en del av et større nettverk

Både når det gjelder standardisering av læringsmål/læringsutbyttebeskrivelser knyttet til samvirkeøvelser og når det gjelder løpende og prosjektmessig evaluering av øvelser og bør det tas sikte på utvikling av et nasjonalt omforent kompetansenivå. Dette tilsier at disse arenaene forplikter seg til samarbeid om bruk av informasjon fra øvelsesaktivitetene til utviklings- og forskningsformål. Her vil de ovenfor nevnte avdelingene for samvirkekompetanse kunne få stor betydning.

I alle fall noen av de regionale arenaene bør forpliktes til å inngå formalisert samarbeid om FoU-aktiviteter med relevante universiteter og høyskoler. Prosjektmidler til FoU tildeles etter utlysning og vurdering av aktuelle prosjekters vitenskapelige og praktiske relevans. Justis- og beredskapsdepartementet bør sikre at kunnskapen fra slike aktiviteter blir formidlet til relevante samvirkeaktører, f.eks. gjennom regelmessige samlinger.

Sentrale instanser bør ha ansvar for de nasjonale funksjonene

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at det overordnede ansvaret for utvikling av samvirkekompetansen må ligge hos de myndigheter og institusjoner som også har ansvaret for den operative virksomheten som er etablert for å møte de aktuelle risikoene og truslene, slik som f.eks. CBRNE-trusler og terrorhandlinger. Utvikling, øving og evaluering av PLIVO-prosedyren kan tjene som et eksempel som viser hvordan et overordnet organ (her: politiet) tar ansvar for å sikre samvirke mellom ulike sektorer for å oppnå samfunnets mål.

Arbeidsgruppen foreslår videre at PHS i samarbeid med andre relevante fagmiljøer (f.eks. direktorater, særlige kompetansesentra (CBRNE, kommunikasjonsberedskap m.v.) bør være den instansen som vedlikeholder et samlet faglig begrunnet veilednings- og standardiseringsmateriale, inkludert utvikling av standardiserte begreper og operasjonelle prosedyrer, som samvirkeøvelsene skal bygge på. I dette miljøet bør også samordningen av den tverretatlige utdannelsen av instruktører ivaretas, om nødvendig i form av sertifiseringsordninger. Dette bør ikke være til hinder for at også andre relevante utdanningsinstitusjoner kan bidra med tilsvarende kurs og utdanningstilbud så lenge de nasjonale planene for ulike utdannings- og kompetanseutviklingsløp følges.

Det tilrås videre at det opprettes en tverrsektoriell ledelsesutdanning for de regionale og lokale funksjonene innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Denne bør bygge på læringsutbyttebeskrivelser formulert på nasjonalt nivå, men arbeidsgruppen legger til grunn at selve gjennomføringen også av et slikt opplegg kan gjøres i regi av de universitetene og høyskolene som finner det relevant og har kompetanse til å stå ansvarlig for dette.

I denne modellen som arbeidsgruppen foreslår i det ovenstående, finner vi ikke grunnlag for å tillegge nasjonale eller regionale praktiske øvelsefunksjoner til andre sentra enn de som blir utpekt innenfor de aktuelle politidistriktene (LRS-enes) grenser. Her står denne arbeidsgruppens tilrådninger i motstrid til forslagene fra «Mulighetsstudien» ved at man anser

at det ikke er behov for slike funksjoner som er beskrevet ved virksomhetene på Starum og Tjeldsund. Dette fordi denne arbeidsgruppen har lagt avgjørende vekt på at samvirkekompetansen må utvikles med lokal forankring. I praksis betyr det at denne arbeidsgruppen tilrår at Starums og Tjeldsunds spesielle roller må utvikles med grunnlag i de aktuelle fagetatenes egne behov i samsvar med de planer som foreligger.

Arbeidsgruppen legger til grunn at Sivilforsvaret allerede i dag har tydelige roller som samvirkeorgan innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Slik arbeidsgruppen ser det vil Sivilforsvarets framtidige roller bli ytterligere tydeliggjort dersom tilråkningene i konseptutredningen avgitt i juli 2016 blir fulgt opp.³⁴

Arbeidsgruppen har også merket seg at Norges Brannskole etter planen vil etablere sin fagskoleordning med 2-årig fagskole for utdanning til brannvesenet fra 2019. Lederutdanningen i brannvesenet vil dessuten legges på høghskolenivå. Dette gjør brannvesenets faglige legitimitet sterkere og Norges Brannskole vil i fremtiden stå bedre rustet til å ta et enda større ansvar for faget internt i brannvesenet, så vel som å bidra sterkere som et koordinerende og utdannende ledd for samvirke i stort.

Aktuelle departementer og direktorater må, i samsvar med sine styringstradisjoner, definere kompetansehevings- og øvelsesmål som en del av virksomhetsstyringen

Særlige behov for og det ønskete volumet av satsinger på samvirketrening må avklares på sentralt nivå som del av årlige budsjettprosesser. Arbeidsgruppen har ikke funnet det relevant eller nødvendig å foreslå endringer i dagens styringsstrukturer.

Arbeidsgruppen vil likevel peke på at det fremdeles synes å være en veg å gå for å sikre et mer enhetlig begrepsapparat og større fellesskap om kjernen i planverket. En bedre koordinering av innsatsen for å utvikle støttemateriell for de utøvende enhetene vil også gagne kompetansehevingen og lette øvelses- og evalueringsvirksomheten. Også her kan PLIVO-prosedyren tjene som et eksempel på et tiltak som trekker i retning av større fellesskap om løsningene og bedre samvirke til samfunnets beste.

Arbeidsgruppen mener at ikke minst kommunene vil ha stort utbytte av at statlige sentrale aktører evner å framstå i fellesskap når det gjelder tiltak med kompetanseheving i det lokale samvirket som mål.

³⁴ <https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/konseptutredning-sivilforsvaret/>

Administrative og økonomiske konsekvenser

Arbeidsgruppens tilrådinger medfører ikke behov for noen endringer i eksisterende ansvarsforhold.

Et eventuelt lovkrav om opprettelse av kommunale beredskapsråd antas ikke å innebære tilleggskostnader fordi dette rådets oppgaver er slike som allerede i dag må utføres på lokalt nivå. Mange kommuner har dessuten av effektivitetshensyn i beredskapsarbeidet allerede etablert tilsvarende ordninger. Et slikt organ vil sikre et nærmere samvirke og en mer effektiv utnyttelse av tilgjengelige ressurser, samt gi bedre muligheter for lokal erfaringshåndtering både mellom offentlige etater, og i forhold til frivillige organisasjoner.

Prinsipielt sett bør heller ikke den foreslåtte ordningen med etablering av definerte sentra eller arenaer for samvirkeøvelser i hvert politidistrikt medføre ekstrakostnader ut fra dette forslagets egenart, fordi dette er aktiviteter som drives eller burde drives i dag. Erfaringen tyder på at dette ikke gjøres i så stort omfang som ønskelig og nødvendig. Her vil det likevel være opp til overordnede oppdragsgivere å definere omfanget av øvelser som forventes gjennom de ordinære styringsprosessene og den årlige tildelingen av driftsressurser.

Arbeidsgruppen mener at dagens nivå på aktiviteter som kan heve samvirkekompetansen på lokalt nivå er for lav. Arbeidsgruppen anser at det derfor kan være behov for å stille krav om at politidistriktene (de lokale redningssentralene) prioriterer slike tiltak høyere, både for å oppnå et økt volum og økt kompetanse. Både introduksjonen av det nye nødnettet og PLIVO-proseduren er tiltak som har gitt erfaringer som kan benyttes i det videre arbeidet med dette. I den grad dette ikke kan gjøres innenfor gjeldende ressursrammer, må det da vurderes om det vil måtte medføre ressurstilskott eller tydeligere signal om omprioriteringer, jf. forrige kapittel om å definere kompetanseheving- og øvelsesmål som en del av virksomhetsstyringen.

Det bør vurderes om de kompetansehevingstiltakene som foreslås tillagt Politihøgskolen vil kreve tildeling av nye ressurser eller kan gjennomføres ved omprioriteringer. I den grad Politihøgskolen også skal gjennomføre kurs som tilbys deltakere fra andre sektorer enn politiet, bør det vurderes om også disse sektorene skal delta i en felles finansiering av tiltakene.

De tilleggskostnadene som følger direkte av arbeidsgruppens tilrådninger er knyttet til de nye og utvidete oppgavene for hovedredningssentralene. Det er viktig at det bygges opp en tilstrekkelig kapasitet og fagkompetanse for å kunne fungere innenfor den del av kompetanseverdikjeden som er knyttet til klargjøring av kompetansebehov og god bestillerkompetanse. HRS ivaretar allerede en rekke oppgaver knyttet til nettverksivaretagelse, deltakelse i internasjonale organisasjoner, rapportering og formidling. Det er ikke minst stor pågang når det gjelder informasjonsformidling til publikum, fagetater og til utdanningsinstitusjoner.

Det vil være behov for å bygge opp ressurser knyttet til rapport- og annen datainnsamling fra involverte i øvelser og hendelser, med fokus på oppbygging av database/arkiv, og på rådgivning knyttet til datamaterialet. Det vil være behov for spisskompetanse knyttet til analyse av hendelser og øvingsresultater, med vurdering av gap i kompetanse og klargjøring

av sentrale læringspunkter for trening og øving. Videre vil det være behov for ressurser knyttet til planlegging og koordinering av øvelser i samarbeid med de involverte etater, samt bestilling og oppfølging av evaluatorene.

Denne nye funksjonen bør samlet sett få 12 stillinger for å ivareta de nye oppgavene, altså seks ved hver av HRSene. En bemanning på dette nivået vil være nødvendig dersom virksomheten skal bli robust og kunne ivareta tverrfaglighet og bred kompetanse på en tilfredsstillende måte.

De nye stillingene er nødvendige for å fylle disse funksjonene:

- Datainnsamling, arkiv og databaserådgivning.
- Hendelsesanalyse og klargjøring av læringsbehov.
- Utforming, bestilling og oppfølging av trenings- og øvelseskonsepter.
- Rådgivning, nettverkskoordinering og formidling.

Kostnadene knyttet til dette vil handle om både personalkostnader, kostnader knyttet til drift (særlig reiser) og kostnader knyttet til oppbygging av en it-basert infrastruktur for håndtering av et etter hvert ganske omfattende materiale av erfaringsdata. Det er vanskelig å anslå disse kostnadene med sikkerhet, men grovt sett kan man legge til grunn 10 – 12 millioner kroner i årlige personalutgifter, 2 – 3 millioner kroner i løpende driftsutgifter og anslagsvis 5 millioner kroner for etablering av nevnte infrastruktur. Dette betyr at første års kostnad vil være ca. 20 millioner kroner, mens løpende årskostnader deretter vil være i størrelsesorden 15 millioner kroner for den foreslåtte bemanningen.