



**Kystverkets håndtering av den akutte oljeforurensningen
fra lasteskipet M/S Server.**

Ekstern evaluering.

15. september 2008

1D	2008-09-15	Endelig utgave	GLE, JSA, AKA	KHME	GLE
1C	2008-09-01	Endelig utgave Teknisk gjennomsyn hos Kystdirektøren	GLE, JSA, AKA	KHME	GLE
1B	2008-08-26	Fagkontroll i Norconsult	GLE, JSA, AKA	KHME	
1A	2008-08-22	Utkast oversendt oppdragsgiver	GLE, JSA, AKA		
Revisjon	Dato	Beskrivelse	Utarbeidet	Fagkontr.	Godkjent
Dette dokumentet er utarbeidet av Norconsult AS som del av det oppdraget som fremgår nedenfor. Opphavsretten tilhører Norconsult.					
Oppdragsgiver					
Fiskeri- og kystdepartementet					
Sak			Dato		
Kystverkets håndtering av den akutt olje- forurensningen fra lasteskipet M/S Server.			15. september 2008		
Ekstern evaluering.			Utarbeidet av  Geir Lenes Jørn Harald S. Andersen  Ann-Kristin Å. Vikhagen		
			Fagkontrollert av		
			Kevin Medby 		
			Godkjent av		
			Geir Lenes 		
Norconsult 		Oppdragsnummer	Dokumentnummer	Revisjon	
5009444		100	1		

Innhold

1. OM EVALUERINGEN	6
1.1. MANDATET	6
1.2. ARBEIDSPROSESSEN	6
1.3. ORGANISERINGEN.....	7
1.4. METODIKKEN	8
2. FAKTA OM KYSTVERKETS BEREDSKAP OG SERVER-AKSJONEN	9
2.1. BEREDSKAP MOT AKUTT OLJEFORURENSNING.....	9
2.1.1. Nasjonale føringer.....	9
2.1.2. Organisering av beredskap mot akutt forurensning.....	9
2.1.3. Beredskapsmateriell og dimensjonering	11
2.1.4. Fakta om håndtering av akutt oljeforurensning.....	12
2.2. STYRINGSSYSTEMET.....	14
2.2.1. Kystverkets driftsorganisasjon	14
2.2.2. Styrende dokumenter for Kystverkets virksomhet.....	15
2.2.3. Offentlige anskaffelser av varer og tjenester.....	16
2.2.4. Kystverkets kvalitets og HMS styringssystem.....	19
2.2.5. Kystverkets beredskapsplanverk.....	21
2.2.6. IKT verktøy.....	24
2.2.7. Ekstern kommunikasjon og mediahåndtering.....	25
2.3. SERVER-AKSJONENS FORLØP.....	25
2.3.1. Havariet og strandsetting av forskipet	25
2.3.2. Værforholdene	25
2.3.3. Varsling og mobilisering.....	26
2.3.4. Opptak av olje i åpent farvann	26
2.3.5. Opptak av olje langs land og strandsanering.....	27
2.3.6. Etterkantundersøkelser.....	28
2.3.7. Oppsummering - forløp og milepæler	28
3. EVALUERING AV KYSTVERKETS HÅNDTERING.....	29
3.1. ORGANISERING AV BEREDSKAPEN	29
3.1.1. Premisser.....	29
3.1.2. Samfunnets forventninger.....	30
3.1.3. Kystverkets aksjonsorganisasjon under Server.....	30
3.1.4. Kompetanse og kapasitet.....	32
3.1.5. Materiell.....	34

3.2.	OPERATIV HÅNTERING	34
3.2.1.	Varsling og mobilisering	34
3.2.2.	Bekjempning på sjø	36
3.2.3.	Slepet av forskipet	37
3.2.4.	Strandsaneringen.....	38
3.2.5.	Demobilisering	42
3.2.6.	Ekstern kommunikasjon og mediehåndtering.....	42
3.2.7.	HMS.....	45
3.3.	ADMINISTRATIV HÅNTERING	48
3.3.1.	Kystverkets beredskapsplanverk.....	48
3.3.2.	Intern styring og kommunikasjon	49
3.3.3.	Samarbeid med andre aktører	50
3.3.4.	Egnethet og bruk av IKT verktøy.....	54
3.3.5.	Dokumentasjon og sporbarhet	56
3.3.6.	Økonomistyringen	56
3.3.7.	Offentlige anskaffelser.....	59
3.3.8.	Bruk av juridisk kompetanse i aksjonen	61
3.3.9.	Systemer for å ivareta HMS	63
3.4.	ERFARINGSOVERFØRING	64
4.	TILRÅDNINGER	65
4.1.	DE ENKELTE TILRÅDNINGENE	67

Vedlegg

- A. Tidskronologisk sammendrag av Server-aksjonens forløp.
- B. Fiskeri- og kystdepartementets brev til aktørene om evalueringen.
- C. Status for erfaringsoverføring etter Rocknes-aksjonen.

SAMMENDRAG

Klokken 18:29 den 12. januar 2007 grunnstøtte lasteskipet M/S Server ved Hellisøy fyr, Fedje kommune i Hordaland. En statlig aksjon mot akutt oljeforurensning ble iverksatt under ledelse av Kystverket. Server-aksjonen ligger an til å koste om lag 220 millioner kroner, den hittil mest kostbare aksjonen i Norge. Skipet hadde 585 tonn bunkersolje (IFO180), 72 tonn diesel og noe smøreolje om bord, totalt 676 tonn. Om lag 380 tonn (56,2 %) ble gjenværende i marint miljø. Det ble registrert landpåslag av olje på 230 steder i 13 kommuner. I tillegg til statlige ressurser, deltok Interkommunalt utvalg for akutt forurensning (IUA) Bergen region, IUA Sogn og Sunnfjord, IUA Nordfjord og en rekke andre aktører.

Kystverkets håndtering av aksjonen er evaluert. Utgangspunktet er de styrende dokumentene som forelå da hendelsen inntraff, i hvilken grad disse ble etterlevd og operative disposisjoner.

Kapittel 1 omhandler oppdragets mandat, arbeidsprosess, organisering og informasjonsgrunnlag. Kapittel 2 oppsummerer fakta om hendelsen og aksjonen mot akutt forurensning. I kapittel 3 vurderes Kystverkets håndtering av aksjonen, mens vi i kapittel 4 fremmer tilrådninger til Fiskeri- og kystdepartementet om oppfølging etter hendelsen.

Kystverkets operative disposisjoner under Server-aksjonen vurderes som akseptable gitt de premissene den statlige beredskapen er gitt. Evalueringen viser at rene operative behov, usikkerhet knyttet til forurensningens omfang og skadepotensial samt allmennhetens forventninger, i stor grad ble lagt til grunn for beslutninger om tiltak. Den praktiske håndteringen av sikkerhet, helse og arbeidsmiljø under aksjonen var stort sett tilfredsstillende. Bruk av statlige depotstyrker i aksjonen var vellykket. Strategisk, juridisk og økonomisk styringsinformasjon ble imidlertid i liten grad kommunisert til aktørene.

Server-aksjonen er i statistisk sammenheng en mindre hendelse. Den omfattet utslipp av drivstoff i et område med kompetente IUA. Likevel representerte Server-aksjonen store utfordringer, spesielt med hensyn på personellkapasitet og utholdenhet. Til sammenlikning omfatter Statens dimensjonerende scenarier store utslipp av oljelaster. Gapet mellom disse scenariene og den samlede beredskapsevnen hos Kystverket og kommunene bør lukkes.

Kommunene har dimensjonert sin beredskap på basis av et lokalt risikobilde. Server-aksjonen viser at strandsaneringen ved statlige aksjoner ikke kan eller bør overlates til kommunene (IUA) alene, og at Kystverket i framtiden bør prioritere dette vesentlig høyere enn sjøgående beredskap. I dag er det Statens forurensningstilsyn som stiller krav til kommunene om beredskap mot akutt forurensning. Det bør vurderes om Kystverket bør få stille slike krav.

Den administrative håndteringen av Server-aksjonen var mangelfull, både med hensyn på styringssystemene og hvordan disse ble fulgt under aksjonen. En formell (hjemlet) statlig overtagelse av aksjonen ble ikke kommunisert, og fullmakter og roller var utydelige.

Da Server-havariet inntraff, fremstod Kystverkets beredskapsavdeling som en nokså selvstendig enhet. Kystverket bør i sterkere grad ta i bruk *hele* sin organisasjon med hensyn på økonomistyring, juridisk rådgivning, informasjonshåndtering og administrativ støtte.

En statlig aksjon bør utføres i samsvar med regelverket for offentlig anskaffelser og de statlige instruksene på dette området. Anskaffelsesregimet under Server-aksjonen fremstår som lite bevisst de krav som gjelder for offentlig innkjøp av vare- og tjenester. Kystverket bør etablere et tilsynsregime for dette.

Mangler i den administrative håndteringen representerte en økonomisk risiko for staten. Den administrative håndteringen av statlige aksjoner bør styrkes.

1. OM EVALUERINGEN

1.1. Mandatet

Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) ga Norconsult følgende mandat:

- i. *Kystverkets samlede håndtering av den akutte forurensningssituasjonen som oppstod da M/S Server forliste fra det tidspunkt Kystverkets overtok aksjonen den 12. januar 2007, til aksjonen ble avsluttet skal beskrives og vurderes. Herunder er etatens bruk av tilgjengelige beredskapsressurser i området, samarbeid med andre aktører, ivaretagelse av helse, miljø og sikkerhet og systemer og rutiner for formidling av styringsinformasjon og informasjonsarbeid tilknyttet aksjonen. Vurderingene skal skje med basis i Kystverkets beredskapsplanverk og øvrige relevante styrende dokumenter.*
- ii. *Kystverkets håndtering av strandrensningsarbeidet som ble påbegynt 17. januar 2007 og avsluttet i midten av juni 2007, skal beskrives og vurderes. Herunder er etatens bruk av tilgjengelige ressurser, samarbeid med andre aktører, ivaretagelse av helse, miljø og sikkerhet for personellet som deltok i strandrensningsarbeidet og rapportering og informasjonsarbeid tilknyttet arbeidet.*
- iii. *Beskrivelse og vurdering av Kystverkets håndtering av økonomisk forhold ved innleie/kjøp av materiell og personell i forbindelse med aksjonen og etterfølgende strandrensning, sett i lys av bestemmelser i regelverk om offentlig anskaffelser.*
- iv. *Fremme anbefalinger om tiltak for å styrke Kystverkets håndtering av aksjoner mot akutt oljeforurensning.*

Norconsult har lagt følgende prinsipper til grunn for evalueringen:

- *De forhold som vurderes å ha betydning for gjennomføringen av fremtidige statlige aksjoner mot akutt oljeforurensning belyses. Det tas ikke stilling til rettslig skyld og ansvar. Norconsult avgjør selv omfanget av undersøkelsene, herunder bruk av skriftlige og muntlige kilder.*

Evalueringen omfatter ikke redning/evakuering av mannskapene om bord i M/S Server. Vedrørende tjenesteleverandører, er evalueringen avgrenset til Kystverkets håndtering og styring av disse.

Norconsult har tatt utgangspunkt i styringssystemene slik disse forelå på det tidspunktet fartøyet havarerte. Vår evaluering har ikke tatt hensyn til de iverksatte forbedringstiltakene i etterkant av avsluttet aksjon. Disse er beskrevet av Kystverket og IUA Bergen region i rapporten "Server-aksjonen, nye utfordringer - nye løsninger (25. februar 2008)".

1.2. Arbeidsprosessen

Evalueringen ble igangsatt 16. mai 2008 og ferdigstilt 29. august 2008. Det har mellom Norconsult og oppdragsgiver ikke vært møter eller dialog om evalueringsarbeidet i perioden frem til et rapportutkast forelå 22. august.

Norconsult har forholdt seg til intervjuer og til sakens dokumenter.

Tilgang på dokumenter

Vi har fått fri tilgang til Kystverkets digitale og skriftlige dokumentasjon fra Server-aksjonen¹. Informasjonen ble kopiert og evaluert hos oss. Underveis har supplerende dokumentasjon også blitt innhentet. Norconsult har etablert et eget arkiv i oppdraget bestående av mer enn 1700 dokumenter (ca 1 GB data). Med utgangspunkt i prosjektets mandat, tids- og ressursrammer ble et representativt utvalg av dokumentene benyttet aktivt i prosjektet. En spørreundersøkelse til 16 personer om ivaretagelse av HMS er utført.

Tilgang på personell - intervjuer

Kartene for aksjonsorganisasjonen spesifiserer beredskapsfunksjoner, slik som aksjonsleder (AKL), operasjonsleder (OPL), innsatsleder mv. På bakgrunn av mandatet, organisasjonskartet og dokumentasjonen valgte vi ut 21 personer for intervju. Disse var ansatt i Kystverket, IUA og berørte kommuner.

Ved valg av intervjuobjekter ble det lagt vekt på følgende forhold:

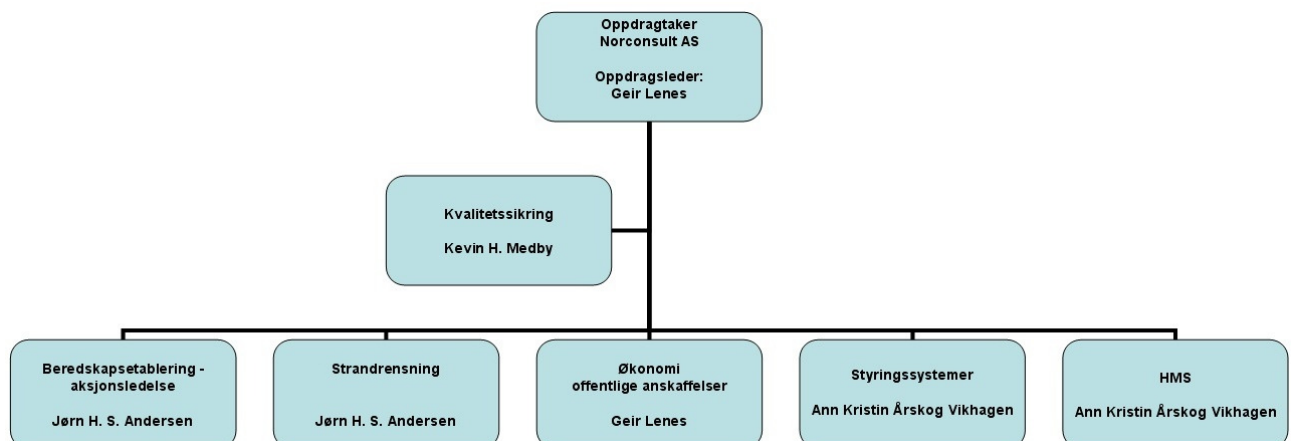
- Hvilken funksjon vedkommende hadde under Server-aksjonen vs. utredningens mandat.
- I hvilken grad intervjuobjektet kunne belyse saken ut over innholdet i foreliggende dokumentasjon.
- At intervjuobjektene samlet sett fremstod som representative for å belyse Kystverkets overordnede håndtering av Server-aksjonen.

I den grad det har vært mulig, har to personer fra de valgte beredskapsfunksjonene blitt intervjuet. Alle tilrådninger er basert på en helhetlig vurdering. Intervjuene ble gjennomført i to faser, både i forbindelse med faktainnsamlingen i (juni), og i forbindelse med kontroll av enkelte tema i evalueringsarbeidet (august).

Intervjuobjektene ble kalt inn individuelt, der et brev fra Fiskeri- og kystdepartementet var vedlagt. Dette brevet er gjengitt i vedlegg B. Da opplysningene som fremgikk av intervjuene ble benyttet som en verifikasjon av andre kilder, har vi ikke funnet det riktig å identifisere intervjuobjektene i denne utredningen. En person fra Kystverket og to personer fra ett av de involverte IUA møtte ikke opp til avtalt intervju. Personell fra departementet ble ikke intervjuet.

1.3. Organiseringen

Norconsults prosjektorganisasjon:



¹ Kystverkets arkivsystem P360 ble i liten grad benyttet. Dokumentene lå lagret som filer på disk, uten mulighet for uavhengig verifikasjon av redigeringsdato og signatur (autentisitet) mv. slik f.eks. PDF eller brent DVD ville gitt.

Oppdragsleder for Norconsult var seksjonsleder Geir Lenes. Han har, sammen med siv.ing Jørn Harald S. Andersen, bred operativ og forvaltningsmessig erfaring fra statens beredskap mot akutt oljeforurensning på 1990-tallet, da Statens forurensningstilsyn (SFT) ledet dette arbeidet. Siv.ing Ann Kristin Årskog Vikhagen har spisskompetanse innen styringssystemer og HMS. Master i samfunnssikkerhet Kevin H. Medby kvalitetssikret arbeidet.

1.4. Metodikken

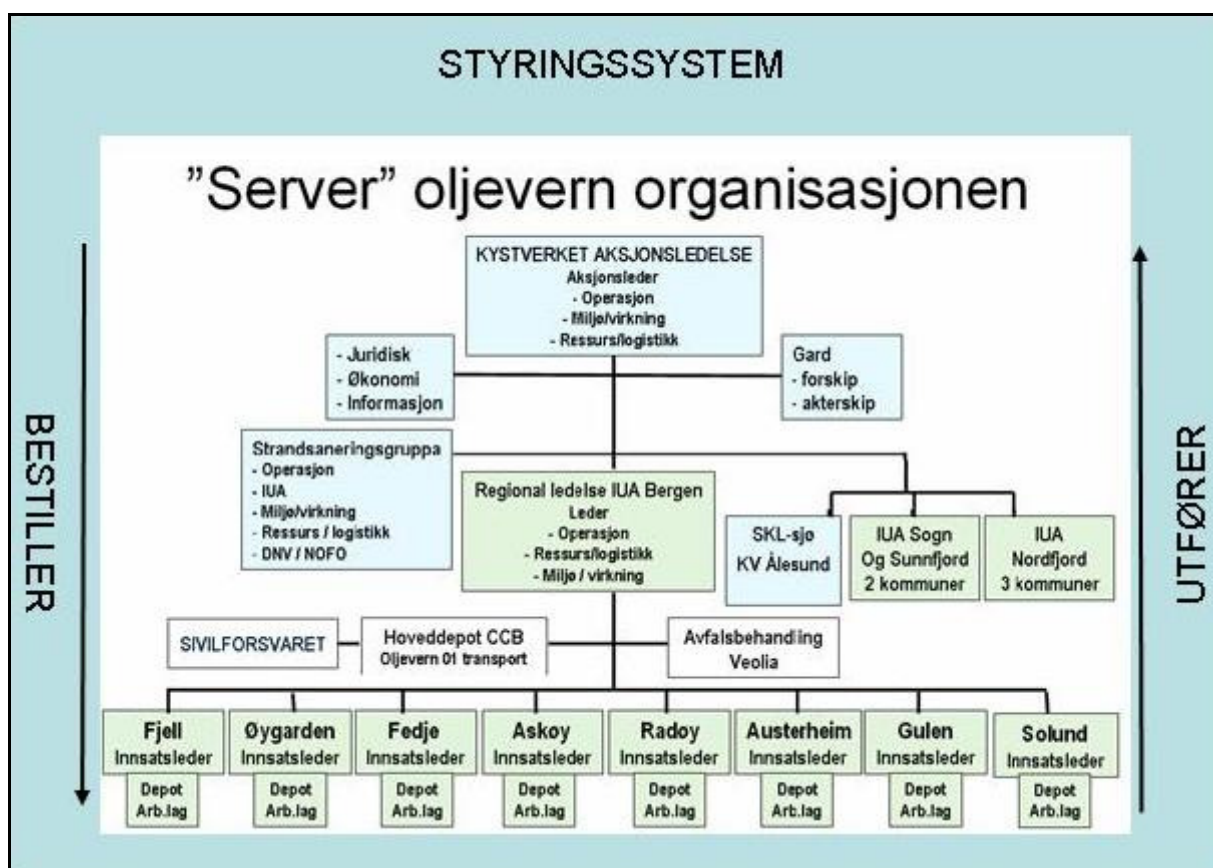
Metodikken har tatt utgangspunkt i styringssystemet for Server-aksjonen, der Kystverkets krav, føringer og mål betraktes som *bestillinger*, mens mottakerne av disse bestillingene regnes som *utførere*.

Med utgangspunkt i styringssystemet og bestiller-utfører regimet (se illustrasjon nedenfor) har Norconsult:

1. Innhentet fakta om aksjonen jf. kapittel 2.
2. Evaluert operativ håndtering og etterlevelse av styringssystemet jf. kapittel 3.
3. Utarbeidet tilrådninger til Fiskeri- og kystdepartementet jf. kapittel 4.

Mens det første trinnet i stor grad omfattet verifikasjon av opplysninger fra eksisterende kilder, har evalueringen fokusert på den operative håndteringen, samt eventuelle gap mellom beredskapens premisser/ styringssystem og den faktiske etterlevelsen av disse.

Den operative håndteringen - dvs. valg av tiltak og disponering av tilgjengelige ressurser - er til en viss grad vurdert selvstendig. Det er imidlertid lagt til grunn at en akseptabel operativ håndtering også kjennetegnes av at beslutninger dokumenteres og styringssystemer følges. I den grad forhold knyttet til styringssystemet har påvirket den operative håndteringen, er dette kommentert.



2. FAKTA OM KYSTVERKETS BEREDSKAP OG SERVER-AKSJONEN

2.1. Beredskap mot akutt oljeforurensning

2.1.1. Nasjonale føringer

En større aksjon mot akutt oljeforurensning fra skip er et nasjonalt ansvar, der samvirke og samordning av samfunnets samlede beredskapsressurser står sentralt. Fiskeri- og kystdepartementet innehar sektoransvaret til daglig, og det har det overordnede ansvaret for beredskapsplanlegging og iverksettelse av beredskapstiltak i en krisesituasjon. Ansvaret for statens miljøberedskap ble overtatt fra Miljøverndepartementet i 2003.

I St.melding nr. 22 (2007-2008) "Samfunnssikkerhet - Samvirke og samordning", er det i kapittel 3 beskrevet nasjonale føringer for beredskap. I et eget delkapittel påpekes det at *samvirke og dugnadsånd* er lagt til grunn i nasjonal beredskapsplanlegging.

Det er fastsatt 3 prinsipper for nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid:

1. Ansvarsprinsippet: Den etat som innehar ansvaret for et fagområde i en normalsituasjon, har også dette ansvaret for å håndtere ekstraordinære hendelser innenfor det samme fagområdet.
2. Likhetsprinsippet: Den daglige organisasjon, skal være mest mulig lik den organisasjon som etableres under kriser.
3. Nærhetsprinsippet: Kriser skal organisatorisk håndteres på et lavest mulig (organisatorisk) nivå.

I St. melding nr. 22 er ikke akutt oljeforurensning nevnt som *særskilt utfordring* i kapittelet "risiko og sårbarhetsbildet", men bare omtalt i forbindelse med nordområdene og Sivilforsvaret. Videre påpekes det i kapittel 3.5.1 at kommunene er *bærebjelkene* i norsk beredskapsarbeid, og at kommunale risiko og sårbarhetsanalyser er et viktig virkemiddel for å etablere en tilpasset beredskap.

I St. melding nr. 14 (2004-2005) "På den sikre siden - sjøsikkerhet og oljevernberedskap" heter det at "sjøsikkerhet og oljevernberedskap er viktige elementer i Regjeringens samlede arbeid med å tilrettelegge for sjøtransport som en moderne, effektiv og miljøvennlig transportform". I meldingen heter det i kapittel 6.2.5 at statens beredskap er dimensjonert ut fra miljørisiko, ikke verst tenkelige hendelser. Til dette er det benyttet nasjonale dimensjonerende scenarier, som varierer fra mindre utslipp med tung (tyktflytende) bunkersolje, til 21 000 tonn råolje fra tankskip. Ved hendelser ut over disse scenariene, vil internasjonale bistandsavtaler tre i kraft.

2.1.2. Organisering av beredskap mot akutt forurensning

Beslutningen om at Kystverket fra den 1. januar 2003 skulle overta ansvaret for statens beredskap mot akutt forurensning ble kunngjort i brev av 20. desember 2002 fra Statsministerens kontor til berørte departementer. Den kongelige resolusjon av 18. desember 2002 var vedlagt. Fiskeridepartementet² fikk forvaltningsansvaret for Forurensningslovens §§43 andre og tredje ledd, 46 tredje og fjerde ledd samt 47 andre, tredje og fjerde ledd.

I resolusjonen het det blant annet at "det er viktig med en bedre organisering og samordning av arbeidet med sikkerhet og beredskap". Videre heter det at "Fiskeridepartementet overføres ansvaret for drift og utvikling av statens beredskap mot akutt forurensning, herunder statens aksjonsorganisasjon. I dette ligger at Fiskeridepartementet må sørge for at departementet og underliggende etater har tilstrekkelig personell med rett

² Skiftet senere navn til Fiskeri- og kystdepartementet.

kompetanse, og videre sørge for at den statlige beredskapen er riktig dimensjonert og at den har tilstrekkelig og hensiktsmessig utstyr til å fylle sin rolle i det nasjonale beredskapssystemet”.

Beredskapen mot akutt forurensning i Norge ivaretas av tre parter:

- Privat beredskap
- Kommunal beredskap
- Statlig beredskap

Privat beredskap

Den primære beredskapsplikten er tillagt privat virksomhet. Beredskapen skal være dimensjonert etter miljørisiko, og skal håndtere akutte hendelser som skyldes egen virksomhet. SFT har stilt særskilte beredskapskrav til virksomheter med potensiell risiko for akutt forurensning, herunder petroleumsvirksomheten, tankanlegg, raffinerier og landbasert industri som håndterer miljøfarlige kjemikalier. Norsk Oljevernforening For Operatørselskap (NOFO) ivaretar operatørselskapenes oljevernberedskap, fra åpent hav til kystsonen. Unntak er lokal beredskap (feltberedskap) for mindre utslipp som ivaretas av de enkelte selskapene. NOFO har inngått avtaler med flere IUA om beredskap i kystnære områder.

Kommunal beredskap

Beredskapsplikten innebærer at kommunene skal sørge for nødvendig beredskap mot *mindre tilfeller* av akutt forurensning innen kommunen. Aksjonsplikten omfatter alle akutte utslipp som rammer kommunen, uansett omfang, som ikke kan håndteres av ansvarlig forurensner. Etter Forurensningsloven har kommunene bistandsplikt overfor staten. Den kommunale beredskapen er basert på risikovurderinger av virksomheter og normal aktiviteter i kommunen. SFT har utviklet en veiledning om kommunal beredskap, sist revidert i 2003.

Landets kommuner er frivillig organisert i 34 beredskapsregioner. Et IUA i hver region ivaretar beredskaps-, aksjons- og bistandsplikten. Denne interkommunale beredskapen er dimensjonert for å håndtere *mindre* akutte utslipp som følge av *vanlig aktivitet* innen kommunen ut til 4 nautiske mil av grunnlinjen. Når staten aksjonerer mot akutt forurensning, skal kommunene (gjennom IUA) etter pålegg, bidra med utstyr og personell til den statlige beredskapen.

Statlig beredskap ved Kystverket

Den statlige beredskapen er en *tilleggsbeskyttelse* som er rettet inn mot fare for eller bekjempelse av større tilfeller av skipsforurensninger og forurensning fra ukjente kilder.

Dette innebærer at Kystverket skal:

- Ha en beredskapsorganisasjon som utnytter Kystverkets samlede kapasitet og kompetanse, og som samarbeider med eksterne aktører i beredskapen mot sjøulykker og akutt forurensning.
- Gjennomføre opplæringstiltak og realistiske øvelser for å være best mulig forberedt på å håndtere aksjoner.
- Ha tilgjengelig egnet utstyr med en geografisk hensiktsmessig fordeling, for å sikre kort responstid og redusere skadevirkninger ved uønskede hendelser.

Dersom et akutt utslipp bekjempes av ansvarlig forurensner eller kommunal beredskap, vil Kystverket innta en tilsynsfunksjon.

Kystverket skal kunne overta en aksjon helt eller delvis dersom den private eller kommunale beredskapen ikke strekker til. I slike tilfeller vil den private, kommunale og statlige beredskapen sammen bekjempe utslippet, under ledelse av Kystverket, som har avtaler om bistand fra andre myndigheter og organisasjoner ved uønskede hendelser.

Kystverket er delegert myndighet etter Forurensningsloven og Svalbardmiljøloven ved akutt forurensning, eller fare for akutt forurensning. Ansvar og myndighet omfatter også akutt forurensning på land. Det innebærer at Kystverket kan gi pålegg om tiltak, kreve opplysninger og miljøundersøkelser av ansvarlig forurensere ved fare for-, eller ved inntruffet akutt forurensning.

2.1.3. Beredskapsmateriell og dimensjonering

Kystverket skal sørge for samordning av den samlede beredskapen, slik at alvorlige forurensningstilfeller kan bekjempes, enten av forurenseren selv, kommunen, eller ved at staten overtar aksjonen med bistand fra private og kommuner (St.meld. nr. 14 - 2004-2005). SFT stiller krav til virksomheter og kommuner om beredskap mot akutt forurensning, og etaten fører tilsyn med dette.

Kystverket har 15 depot med statlig beredskapsmateriell, fra Longyearbyen i nord til Kristiansand i sør. Samlet forvalter Kystverket om lag 100 oljeopptakere og pumper for å ta olje opp fra sjøoverflaten, og nesten 40 km med lenser for å samle olje opp i tykke nok sjikt til at den kan pumpes, absorberes eller løftes opp. I nærområdene til Server-havariet er det statlige depoter i Stavanger, Bergen, Solund, Florø, Ålesund og Ørlandet. Kystverket har avtale med Kystvakten om permanent utplassering av materiell på åtte kystvaktfartøy. I tillegg disponerer Kystverkets rederi fire mindre fartøy som er spesialtilpasset for opptak av olje på sjø og i strandsonen.

Det er nedlagt et betydelig analysearbeid for at statens beredskap skal være dimensjonert i forhold til scenarier som gjenspeiler miljørisiko. Disse ble utredet i rapporten "Risikobasert dimensjonering av statlig beredskap mot akutt forurensning" (SFT, rapport 1755/2000), med tilleggsanalyser om nødlossing av Kystverket i 2003, og en levetidsanalyse for materiell i 2005. Resultatene ble fulgt opp av Kystverket i utredningen "Status beredskapsmateriell oljevern i forhold til anbefalt beredskapsnivå og oppfølging av St. Meld. nr. 14. 2004-2005". Kystverket oversendte utredningen til Fiskeri- og kystdepartementet som vedlegg til brev av 09. januar 2006.

Det er også utført en risikovurdering for skipstrafikken langs kysten frem til 2015. Denne er omtalt i Stortingsmelding nr. 14, 2004-2005.

Kystverket dokumenterte et gap mellom ambisjonsnivå og reell materielltilgang innenfor utstyrskategoriene oljeopptakere, påføringsutstyr for oljevernkemikalier (dispergeringsmiddel) og nødlosseutstyr. I tillegg ble det påpekt en betydelig aldring og/eller behov for utskifting av materiell som ikke lenger tilfredstilte krav til sikker bruk (HMS). Investeringsbehovet i perioden 2006-2010 for å kompensere for dette ble estimert til 260 mill. kr (2005). Av dette utgjorde reinvesteringer 146 mill. kr. Beløpene omfatter ikke en reetablering av Fedje depot, som Kystverket mente ikke var påkrevd for å sikre at beredskapen var tilpasset regionens miljørisiko. Utredningen omfattet ikke status for strandsaneringsmateriell.

Materiell på nye Kystvaktfartøy ble i meldingen fremhevet som et rasjonelt og godt samordnet tiltak for å styrke den statlige beredskapen. Kystverket påpekte at det ble etablert ni mellomdepot i perioden 2001-2004, men at tildelte investeringsrammer ikke ga rom for noe utskifting av materiell.

I Kystverkets utredning av status for materiell påpekes det i kapittel 3.3 at "hovedmengden av oljevernutstyret på statens depot baserer seg på å bli tatt i bruk om bord på tilfeldige fartøyer som leies inn under en oljevernaksjon".

Landets eneste dedikerte sivile overvåkingsfly, LN-SFT, ble benyttet under Server-aksjonen. Luftfartøyet hadde sensorer om bord som kunne kartlegge olje på sjøoverflaten uansett vær- og lysforhold. Flyet gikk tapt i en ulykke utenfor Sotra 20. juni 2008.

Kommunene har beredskapsmateriell som skal være dimensjonert i forhold til SFTs krav og kartlagt miljørisiko. De har lett materiell tilpasset mindre hendelser.

I tillegg forvalter privat virksomhet beredskapsmateriell. I Hordaland gjelder dette spesielt StatoilHydros virksomhet på Sture og Mongstad, som bidro med slepebåter og annet materiell under Server-aksjonen. NOFO forvalter tungt beredskapsmateriell for oppsamling og opptak av olje i åpent farvann tilpasset forsynings- og beredskapsfartøy. NOFO bidro med personell med tilhørende kompetanse og verktøy under Server-aksjonen.

2.1.4. Fakta om håndtering av akutt oljeforurensning

Allmennheten har i dagens samfunn lav aksept for oljeforurensning i kystnært farvann. Gjennom nullutslipp visjonen, Stortingsmeldinger og det politiske ordsiftet er det skapt en forventning om rask og effektiv aksjonering mot akutt forurensning. Media har omtalt visjonene og måler beredskapens faktiske ytelse opp mot disse.

Når olje slippes ut i marint miljø, representerer dette en trussel for menneskers helse, miljø og samfunnsverdier. I tillegg kan rekreasjon, næringsliv, turisme og omdømme bli påvirket negativt. Selv om de fleste akutte utslipp av olje gir helse-, miljø og samfunnskonsekvens av begrenset omfang og varighet, finnes det eksempler på hendelser med store og langvarige følger. Store utslipp av olje har, med unntak av Bravo-utblåsningen i 1970-tallet, ikke inntruffet i Norge. Server hadde bare moderate mengder drivstoff og smøreoljer om bord, og den regnes som en liten hendelse i et internasjonalt perspektiv.

- Håndtering av akutt oljeforurensning omfatter mange fag med tilhørende krav til teoretisk og operativ kompetanse. Store informasjonsmengder må vurderes fortløpende og beslutninger må tas på strategisk, taktisk og operativt nivå. Slike aksjoner gir store utfordringer innen logistikk.
- En aksjon mot akutt oljeforurensning innebærer ikke nødvendigvis å fjerne mest mulig olje fra miljøet raskest mulig. Tiltakene må fokusere på netto miljøgevinst analyser, og de må innrettes slik at risikoen for at sanerte områder forurenses på nytt blir minimalisert.

Oljeforurensning medfører sterke visuelle inntrykk. Det foreligger derfor en fare for at dette tillegges for stor vekt ved prioritering og valg av tiltak, fremfor hensynet til å oppnå størst netto miljøgevinst.

Håndtering av olje på sjø og i strandsonen avhenger av en rekke faktorer. De viktigste er oljens egenskaper, type og lokalisering av sårbare miljøressurser, værforhold, kartlegging og fjernmåling samt tilgang på personell, kompetanse og materiell.

Oljens egenskaper

Det finnes et vidt spekter av oljer, fra tyntflytende og lett fordampende kondensat til tunge, seigtflytende bunkersoljer. Det er derfor utviklet datamodeller og håndbøker for å beskrive oljenes oppførsel når den slipper ut i marint miljø. Da inntreffer en rekke prosesser - fordamping, naturlig nedblanding, vannopptak og emulsjonsdannelse samt fysiske og kjemiske endringer som følge av ytre påvirkninger. Enkelte oljetyper kan ta opp inntil 80 % vann og danne emulsjon som medfører at oljeforurensningens volum øker med 500 % i forhold til den oljemengden som slapp ut.

Hvor lenge en olje kan opptre på sjøoverflaten, avhenger av hvor raskt de naturlige prosessene forløper. Dette styres av oljens egenskaper, oljemengde, årstid og værforhold. Noen oljer danner tynne sjikt på sjøoverflaten, der fordamping og nedblanding fullføres i løpet av noen timer. Bunkersolje av den typen Server benyttet kan forbli på sjøoverflaten og i vannmassene i dager eller uker.

Sårbare miljøressurser

Marine ressurser (biologisk liv og fysiske habitat) påvirkes i ulik grad av oljeforurensning. Det er bygget opp en spisskompetanse hos Kystverket, i forskningsinstitusjoner og hos tjenesteleverandører om vurdering av miljøressursenes sårbarhet overfor olje. Derfor er det etablert en nasjonal rådgivende gruppe med representanter fra myndigheter og direktorater under ledelse av Kystverket. Verktøyet Marin Ressurs-Database (MRDB), som er beskrevet i kapittel 2.2.6, inneholder geografisk informasjon om ulike kystområders/objekters miljøsårbarhet overfor oljeforurensning.

Værforhold

I kapittel 6.4.4 i Stortingsmelding nr. 14 (2004-2005) heter det om mekanisk oljevernutstyr at "ved vindgenererte bølger over 2,5 meters bølgehøyde vil effektiviteten avta betydelig, og ved bølgehøyder over 3,5 meter vil det som oftest ha liten hensikt å utføre mekanisk oppsamling på sjø". I ytre farvann langs norskekysten betyr dette at i 40 % av tiden (pr. år) kan det ikke utføres effektiv mekanisk oppsamling av olje på sjø. Hovedårsaken er delvis at olje i brytende sjø ikke danner et kontinuerlig overflatesjikt, og delvis at de flytende barrierene (lensene) ikke fungerer optimalt som følge av hydrodynamiske forhold.

Temperaturforhold og bølge-energi styrer både vannopptak (emulsjonsdannelse), fordamping, grad av naturlig nedblanding og hvordan oljen forflytter og sprer seg. I tillegg kan kulde, vind og bølger true sikkerheten for beredskapspersonellet.

Kartlegging og fjernmåling

Å vite hvor forurensningen til enhver tid befinner seg, er en forutsetning for å kunne sette inn korrekt dimensjonerte tiltak på rett sted til rett tid. Et løpende oppdatert situasjonsplott som viser forurensningens lokalisering, hvor beredskapsressursene befinner seg, værprognoser og forurensningens spredning frem i tid, må være tilgjengelig for alle involverte. Først når situasjonsforståelsen er omforent, er koordinering og samordning av ressurser mulig. Kartlegging og fjernmåling innebærer rekognosering til fots, med båt, helikopter, fly og satellitt. I tillegg til visuelle teknikker, finnes fjernmålingssensorer basert på radar, infrarød- og ultrafiolett stråling. Meteorologisk institutt (DNMI) bistår med olje- drivbaneberegninger.

Tilgang på personell, kompetanse

I Norge er det bare Kystverket som har offentlige ansatte som utelukkende arbeider med beredskap mot akutt oljeforurensning. Alle øvrige statlige og kommunale mannskaper innehar helt eller delvis andre jobber til daglig.

Da Server havarerte hadde Kystverkets beredskapsavdeling 28 ansatte i Horten samt tre ansatte i henholdsvis Bergen og Tromsø. Alle ansatte er tildelt operative og administrative roller i tråd med Kystverkets beredskapsplan.

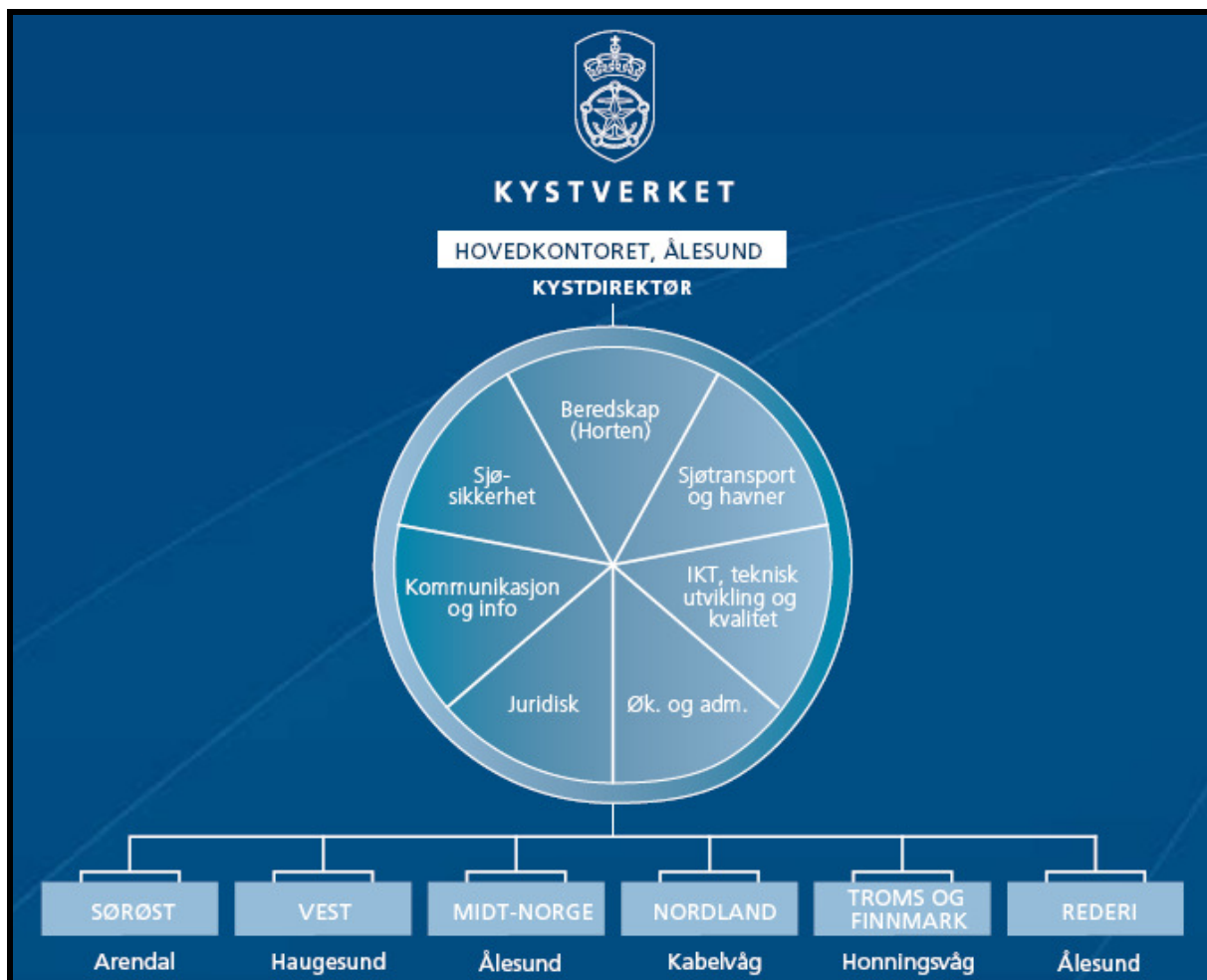
Hvert av de 15 statlige depotene har en tilsynsmann og en innsatsstyrke på 10 personer. Mange av disse har operativ eller maritim tilknytning gjennom sin faste arbeidsplass i kommuner, havnevesen eller næringsliv. De statlige depotstyrkene har formell kursing i oljevern og kan tre inn som innsatsledere, både i strandsonen og på fartøy. Sivilforsvaret, Forsvaret, Heimevernet, frivillige organisasjoner og NAV er andre kanaler for å skaffe kompetent personell til en statlig aksjon.

2.2. Styringssystemet

2.2.1. Kystverkets driftsorganisasjon

Kystverket ledes av kystdirektøren. Kystverkets hovedkontor er Kystverkets styringsorgan som mottar oppdrag fra Fiskeri- og kystdepartementet, og fordeler disse til regionene. Regionene er de operative enhetene i organisasjonen. Kystverkets hovedkontor ligger i Ålesund, men består i tillegg av Beredskapsavdelingen, som er lokalisert i Horten, Bergen og Tromsø.

Kystverket er organisert i fem regioner med regionkontorer i Arendal, Haugesund, Ålesund, Kabelvåg og Honningsvåg. I sine geografiske områder har kontorene ansvaret for den daglige driften av los-tjenesten og arbeidet med farleder og navigasjonsinstallasjoner, inkludert fyr. Regionene utøver myndighet etter Havne- og farvannsloven samt Losloven med tilhørende forskrifter. Hovedkontoret utøver også myndighet etter Forurensningsloven. Hvert regionkontor har i tillegg et kompetansesenter som jobber med særskilte fagfelt på vegne av Hovedkontoret.



Kystverket har en egen informasjonsavdeling som ledes av en avdelingsdirektør. Avdelingen består av fem informasjonsrådgivere, hvor tre arbeider ved hovedkontoret i Ålesund, en i Haugesund og den siste er lokalisert i Horten med direkte tilknytning til Beredskapsavdelingen. Juridisk-, informasjons-, og økonomiavdelingene inngår ikke i den etablerte vakt-/beredskapsordningen. Kystverket Rederi fungerer som en intern entreprenør med sine 11 arbeidsfartøyer. Fartøyene brukes til nybygging, vedlikehold og drift av fyrstasjoner, lykter, lanterner og faste og flytende merker langs kysten. Samtlige fartøyer inngår også i den statlige beredskapen mot akutt forurensning. Fire av fartøyene er utstyrt med oljevernmateriell.

2.2.2. Styrende dokumenter for Kystverkets virksomhet

Tildeling av midler fra Storting og departement

Fiskeri- og kystdepartementet mottar årlige bevilgninger fra Stortinget gjennom Stortingsproposisjon nr. 1. Departementet tildeler midler til Kystverket gjennom et årlig tildelingsbrev. Midlene skal disponeres i tråd med gjeldende regelverk for økonomiforvaltning i staten, herunder "Hovedinstruks for økonomiforvaltningen" i Kystverket.

Stortingsproposisjon nr. 1 for budsjettåret er, sammen med Fiskeri- og kystdepartementets strategiplan, førende for Kystverkets prioriteringer. Tildelingsbrevet for 2007 fra departementet vektlegger blant annet en styrking av Kystverkets kompetanse innen økonomistyring. Det fremheves spesielt at arbeidet med å videreutvikle bedre kostnadsprognoser ved oljevernaksjoner skal sluttføres i 2007. Dette brevet understreker for øvrig at Kystverket skal prioritere arbeidet med fornyelse og utskifting av beredskapsutstyr og materiell.

Midler avsatt til spesielle driftsutgifter, herunder statlig aksjonering mot akutt forurensning, er spesifisert i kapittel 1062 post 21. I 2007 ble det avsatt 3 750 000 kroner til dette. Samme år ble det i tillegg gjort vedtak om å gi Fiskeri- og kystdepartementet fullmakt til å overskride bevilgningen under kapittel 1062 post 21 med inntil 15 millioner kroner, dersom det var nødvendig å sette i verk tiltak mot akutt forurensning uten opphold, og før Kongen kunne gi sitt samtykke, jf. pkt. III i Stortingsproposisjon nr. 1 (2006-2007).

I forarbeidene til Forurensningsloven (Odelstingsproposisjon nr. 11 (1979-1980) heter det at "Dersom en omfattende ulykke gjør det påkrevet å treffe tiltak utover det det er budsjettmessig dekning for, vil myndighetene ha fullmakt til å overskride bevilgningen i kraft av nødrettsbetraktninger".

Kongen har etter bevilgningsreglementet fullmakt til å disponere midler ut over gitt bevilgning dersom tiltak må treffes snarest og ikke kan forelegges Stortinget på forhånd.

Behovet for å umiddelbart iverksette skadereduserende tiltak ved Server-havariet medførte at departementet delegerte denne fullmakten til Kystverket 16. januar 2007. Ved kongelig resolusjon av 16. mars 2007 (Stortingsproposisjon 52, 2006-2007) fikk Fiskeri- og kystdepartementet samtykke til å utgiftsføre inntil 225,5 millioner kroner ut over bevilgningen på kapittel 1062, post 21.

Økonomiske garantier

Ved en statlig aksjon kan det gis statlig garantier om økonomisk støtte til kommunen når denne aksjonerer som følge av bistandsplikten. Dette skjer etter pålegg fra Kystverket. Garanti gis på grunnlag av fremlagt aksjonsplan med tilhørende budsjett. I tillegg må kommunen føre sitt økonomiregnskap i tråd med Kystverkets kontoplan. Det kan utbetales forskudd. De påløpte utgifter må være planlagt og stå i rimelig forhold til den forurensningssituasjonen som foreligger. Kommunen har også krav på vederlag. I prinsippet kan Kystverket trekke fra et grunnbeløp på 3 kroner pr. innbygger i forhold til kommunens samlede aksjonskostnad (3-kroners regelen - Brev fra SFT 4. oktober 1995 & veiledningen: Kommunal beredskap mot akutt forurensning TA 1565/1998, sist oppdatert august 2003).

Når kommunen aksjonerer, kan det ikke "legges på et generelt administrasjonsgebyr ut over de dokumenterte utgiftene til administrasjon direkte knyttet til aksjonen". Videre skal det ikke påføres merverdiavgift for kommunale tjenester som kommunen selv har utført med egne ressurser.

Krav til systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid

Kystverket er i all sin virksomhet omfattet av HMS-lovgivningens krav om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Under statlige aksjoner mot akutt forurensning vil en rekke virksomheter være involvert i

det operative arbeidet. Arbeidsmiljølovens § 2-2 om hovedbedrift kommer således til anvendelse (jf. Internkontrollforskriftens § 6). Hovedbedriften har ansvar for å samordne de enkelte virksomhetenes helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Under Server-aksjonen måtte Arbeidstilsynet påpeke at Kystverket var hovedbedriften.

2.2.3. Offentlige anskaffelser av varer og tjenester

Offentlige anskaffelser av varer og tjenester er regulert eller styres gjennom:

- LOV 1999-07-16 nr 69: Lov om offentlige anskaffelser.
- FOR 2006-04-07 nr 402: Forskrift om offentlige anskaffelser.
- Reglementet for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten 12. desember 2003 med endringer, senest 14. november 2006.
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser. Fornyings- og administrasjonsdepartementet, november 2006.
- Integrity in Public Procurement. Good practice from A to Z. OECD 2007.
- Hovedinstruks for økonomiforvaltningen i Kystverket. Fiskeridepartementet 20. november 1998.
- Instruks for økonomiforvaltningen i Kystdirektoratet, 5. oktober 1999.
- Særinstruks for regnskapsarbeidet i Kystverket, 5. oktober 1999.
- Kommunal beredskap mot akutt forurensning. En veiledning til kommunene og de interkommunale beredskapsregionene. TA-1565/1998. Oppdatert august 2003 (SFT).
- Tilståelser av økonomiske garantier til kommuner i forbindelse med aksjon mot akutt forurensning. Informasjon fra Statens forurensningstilsyn vedrørende rundskriv TA 562, og SFTs brev 26. januar 1994.

Økonomistyring i staten

Gjeldende økonomiregelverk ble fastsatt 12. desember 2003. Høsten 2005 ble det gjennomført en begrenset revisjon av dette. Høsten 2006 ble det også gjennomført noen mindre justeringer i "Bestemmelser om økonomistyring i staten". Regelverket skal sikre at:

- Statlige midler brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.
- Fastsatte mål og resultatkrav oppnås.
- Statlige midler brukes effektivt.
- Statens materielle verdier forvaltes på en forsvarlig måte.

Regelverket har flere nivå.

- Reglement for økonomistyring i staten - kongelig resolusjon.
- Bestemmelser om økonomistyring i staten - fastsettes av Finansdepartementet i medhold av reglementets § 3.
- Rundskriv til forvaltningen, utgitt av Finansdepartementet.

I Reglementet for økonomistyring i staten (kapittel 5.3) er det blant annet presisert følgende:

- Virksomheten skal etablere systemer og rutiner som sikrer at anskaffelser av varer og tjenester skjer på en effektiv og forsvarlig måte.
- Fullmakter og organisering av arbeidet skal være dokumentert, og det skal være etablert metoder og tiltak som har til hensikt å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler i systemene og rutinene.

- Det vises spesielt til Lov om offentlige anskaffelser (16. juli 1999 nr. 69) med tilhørende forskrifter fastsatt av Nærings- og handelsdepartementet.
- På en del områder har staten inngått rammeavtaler om innkjøp. Virksomheten kan være forpliktet til å bruke slike avtaler.

Videre er det gitt føringer i forhold til fakturaer, attestasjonskontroll med videre.

Offentlige innkjøp

EØS- og WTO-avtalene er ratifisert av Norge, og vi er internasjonalt forpliktet til å følge bestemte regler ved offentlige anskaffelser over gitte terskelverdier. Under disse terskelverdiene har Norge nasjonale regler med større valgfrihet og fleksibilitet for innkjøpere. Det er Lov om offentlig anskaffelser og Forskrift om offentlige anskaffelser som regulerer offentlige innkjøp. Regelverket skal sikre at det offentlige i sine valg av leverandører, legger til rette for effektiv ressursbruk og forestår likebehandling i konkurransen.

OECD har over tid arbeidet med å identifisere *best praksis* for offentlige innkjøp. Dette som følge av erkjennelsen om at offentlige innkjøp er sårbare for korrupsjon, og at mangelen på gjennomsiktighet (transparency) og ansvarlighet (accountability) er identifisert som en vesentlig trussel mot offentlig integritet i hele anskaffelsesprosessen. Det er særlig prosessene før og etter tilbudsvurderingen som må ha fokus. I tillegg er fravik som følge av spesielle eller akutte forhold noe som krever aktsomhet. Ved å legge til grunn *best praksis* og balansere dette mot effektivitet, åpenhet og faglig behandling vil grunnlaget for troverdig innkjøp være tilstede.

Klagenemnda for offentlig anskaffelser (KOFA) er et rådgivende organ som behandler klager for brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser. KOFA har overfor Norconsult understreket at det i anskaffelsessaker som ligger innenfor forskriftens virke- og anvendelsesområde ikke kan gjøres fravik, og at det ikke eksisterer annet lovverk som kan sette til side dette regelverket. Selv om en anskaffelse skulle være omfattet av et unntak, kommer Lov om offentlige anskaffelser som hovedregel til anvendelse. Det er beskrevet konkurransebetingelser, satt krav til tilbudsfrister med videre, hovedsaklig i forskriftens del III. Videre er det bestemmelser om gjennomføring av konkurranse, avvisning, avslutning av konkurransen og tilbakemelding til deltakerne i prosessen.

Kystverket er i all sin virksomhet omfattet av regelverket for offentlige anskaffelser.

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser

Den videre gjennomgangen fokuserer på situasjonen der en statlig aksjon mot akutt forurensning gjennomføres. Kostnaden ved en aksjon (sum av inngåtte vare- og tjenestekontrakter) vil som regel overstige terskelverdiene og skal derfor som hovedregel håndteres etter forskriftens del III.

Forskriften har følgende 4 hoveddeler:

- Forskriftens del I, alminnelige regler og grunnleggende krav gjelder for alle anskaffelser som er omfattet av forskriften, uavhengig av anskaffelses art eller verdi (del II-IV). Enhver anskaffelse skal så langt det er mulig, være basert på konkurranse.

Mulige konkurranseformer under del I:

- Åpen anbudskonkurranse
 - Begrenset anbudskonkurranse
 - Konkurranse med forhandling
-

- Del II kommer til anvendelse dersom kontraktens anslåtte verdi er større enn 500 000 kr eks. mva, men ikke overskrider terskelverdiene (jf. forskriftens § 2-2). Dersom anskaffelsen på grunn av uforutsette omstendigheter ikke kan utsettes i den tiden det tar å gjennomføre en konkurranse, gjelder kun del I (jf. § 2-1 litra c). Anskaffelsen skal da foretas etter konkurranseformer gitt i del I.

Mulige konkurranseformer under del II:

- Åpen anbudskonkurranse
- Begrenset anbudskonkurranse
- Konkurranse med forhandling

- Del III kommer til anvendelse dersom kontraktens anslåtte verdi (den samlede verdien av delarbeidene som legges til grunn, jf. forskriftens §§ 2-2 og 2-3 syvende og åttende ledd) overskrider terskelverdiene, det vil si 1,65 mill. kroner eks. mva for vare- og tjeneste kontrakter (jf. forskriftens § 2-2).

Mulige konkurranseformer under del III:

- Åpen anbudskonkurranse
- Begrenset anbudskonkurranse
- Konkurransepreget dialog (på visse vilkår)
- Konkurranse med forhandling med forutgående kunngjøring (på visse vilkår - unntakstilfelle)
- Konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring (på visse vilkår - unntakstilfelle)

- Del IV kommer til anvendelse for Plan- og designkonkurranser og bygge- og anleggskonsesjoner. Den er ikke aktuell i dette tilfellet.

De alminnelige regler for offentlige anskaffelser er gitt i forskriftens del I, kapittel 3. Av de grunnleggende krav for alle anskaffelser vil vi nevne forskriftens § 3-1 og punktene, (4) om konkurranseutsetting og punkt (7) om vurderinger og dokumentasjon og § 3-2 om protokollføring (pliktig for anskaffelser over 100 000 kr) samt § 3-7 om habilitet. Departementet har laget skjema som oppdragsgiver kan velge å benytte for hele anskaffelsesperioden. Kjøp etter forskriftens del I blir ofte omtalt som *direkte anskaffelser*. Dette må ikke forstås slik at anskaffelsen kan foretas direkte hos en leverandør uten konkurranse.

Gitt at del II kommer til anvendelse, og det foreligger objektive årsaker til at kun en leverandør kan oppfylle ytelsen, så kan anskaffelsen foretas etter prinsippene for del I. Dette kan være forhold relatert til teknisk kompetanse, teknisk ytelse eller teknisk enerett. Dersom anskaffelsen på grunn av uforutsette omstendigheter ikke kan utsettes i den tiden det tar å gjennomføre konkurransen, kan del I komme til anvendelse. Så lenge anskaffelsen er under EØS-terskelverdi er det i utgangspunktet tilstrekkelig å godtgjøre - det vil si en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle - at det kun er en leverandør i det norske markedet.

Gitt at del III kommer til anvendelse, så kan oppdragsgiver benytte konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring dersom det på grunn av særlige forhold - som ikke skyldes oppdragsgiver og som oppdragsgiver ikke kunne forutse - er umulig å overholde tidsfristene fastsatt i forskriften (§14-4 d). Det er strenge krav til slik kategorisering, for eksempel fare for liv og helse. Det er videre krav til kontrakt av kort varighet. Konkurransepreget dialog kan gjennomføres dersom det gjelder en tildeling av særdeles kompleks kontrakt. Forskriften definerer hva som skal forstås som særlig kompleks.

Noen av anskaffelsene i en tidlig fase under aksjon mot akutt forurensning, kan sannsynligvis gjennomføres etter haste eller unntaksbestemmelsene, mens andre deler må følge de ordinære bestemmelsene. § 19-4 regulerer minimumsfrister i hastetilfeller når del III kommer til anvendelse. Det vil likevel være krav til konkurranse, protokollføring jf. veiledningen til forskriften om offentlige anskaffelser.

Det er den samlede verdien av delarbeidene som skal være lagt til grunn ved beregning av terskelverdiene etter forskriftens § 2-3. Det er lagt strenge føringer for slike beregninger.

Kontrakter og rammeavtaler

En rammeavtale er en lukket kontrakt som regulerer vilkårene for de kontrakter som skal/kan tildeles i en gitt periode. Det kan ikke gjøres vesentlige endringer i de opprinnelige avtalevilkårene. Nye oppdragsgivere kan ikke slutte seg til rammeavtalen i løpet av avtaleperioden. En rammeavtale inngås mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører.

Denne anskaffelsesformen er hovedsaklig regulert av anskaffelsens verdi (del I - del IV). I Norge er rammeavtaler regulert av EU-direktivet 2204/18/EU. Norske regler er i hovedsak identiske med reglene over EØS-terskelverdier, jf. § 4-2 bokstav f, §§ 6-1 til 6-3 og §§ 15-1 til 15-3. Bruk av rammeavtale gir ofte både besparelser og økt fleksibilitet for oppdragsgiver. De grunnleggende kravene om forutsigbarhet, gjennom-siktighet og konkurranse gjelder, og rammeavtalens maksimale varighet er satt til fire år. Det er satt krav til antall tilbud og leverandører når en rammeavtale med flere leverandører inngås.

Forskriftens §§ 6-2, 14-2 og 14-3 regulerer avropsprosessen i rammeavtaler.

Dynamisk innkjøpsordning (DPS) kan benyttes til å anskaffe ordinære og standardiserte leveranser. Ordningen er elektronisk og den er begrenset i varighet (4 år). DPS er åpen gjennom hele ordningens varighet for alle leverandører som oppfyller kvalifikasjonskravene, og som har levert et veiledende tilbud i overensstemmelse med konkurransegrunnlaget, jf. §§ 6-4 og 15-4. Kunngjøringen skjer gjennom en tredelt prosess. DPS muliggjør en dynamisk tilgang til leverandører i hele ordningens varighet, og mange tilbud må vurderes ved inngåelse av kontrakt.

En oppdragsgiver som har benyttet en innkjøpssentral for innkjøp og anskaffelse, anses å ha overholdt regelverket dersom innkjøpssentralen har overholdt de samme reglene.

2.2.4. Kystverkets kvalitets og HMS styringssystem

Beredskapsavdelingen er underlagt Kystverkets overordnede kvalitets- og HMS-styringssystem. Avdelingen har i tillegg egne avdelingsinterne rutiner for sin virksomhet.

Årlige oppdrag fra Kystverket til Beredskapsavdelingen

Beredskapsavdelingen mottar årlige oppdrag fra Kystdirektøren. Oppdragene beskriver resultatmål/produkt med tilhørende tiltak/oppdrag for gjeldende budsjettår. Den årlige oppdragstildelingen er basert på Kystverkets overordnede og langsiktige mål for avdelingen.

I oppdraget til Beredskapsavdelingen i 2006 ble blant annet følgende oppgaver gitt:

- Evaluering og revisjon av Kystverkets beredskapsplan.
 - Utarbeiding av mal for evaluering av aksjoner.
 - Videreføre arbeidet med å utarbeide kostnadsprognoser ved aksjoner (til enhver tid ha status for post 21).
 - Opplæring/kompetanseheving innen vaktlagene.
 - Gjennomføring av øvelser, egentreninger og tester.
 - Møte i -, og øving av rådgivende gruppe.
 - Gjennomføre aktiviteter som sikrer intern erfaringsoverføring.
 - Utarbeide et system som ivaretar en god oversikt over hvilke garantier som til enhver tid er gitt.
-

- Gjennomføre prosjekt *Strandsone* for å forbedre dagens beredskap for håndtering av forurenset masse ved strandaksjoner, og oppdatere denne for å sikre en mest mulig effektiv mobilisering og drift av aksjonsorganisasjonen for strandsanering.

Flere av disse forholdene er også omtalt i Beredskapsavdelingens oppdrag for 2005. Dette gjelder blant annet utarbeiding av gode prognoser ved aksjoner, og oppfølging av status for midler avsatt til statlig aksjonering mot akutt forurensning, oppfølging av statlige garantier til kommunene, sluttrapportering i etterkant av aksjoner samt gjennomføring av kurs og øvelser.

Oppdraget for 2005 hadde i tillegg fokus på:

- Drift og vedlikehold av alt beredskapsmateriell på fartøy og depot.
- Utvikling av nytt-, og videreutvikling av eksisterende materiell.
- Forvaltning og revisjon av eksisterende leieavtaler og ressursmessige beredskapsavtaler.
- Fornyelse og supplering av beredskapsmateriell mot akutt forurensning i tråd med anbefalinger i beredskapsanalyser.
- Implementering av nytt beredskapsplanverk med tilhørende prosedyrer.

Overordnede føringer for HMS-arbeidet i Kystverket

Overordnede HMS-føringer til de ulike driftsenhetene fremkommer av et årlig HMS-dokument fra Kystdirektøren. Dette beskriver oppdaterte målsettinger for HMS for gjeldende år, organisering av HMS-arbeidet og rutiner for behandling av HMS-saker i virksomheten. HMS-dokumentet for de senere år inneholder ingen spesielle føringer for ivaretagelse av HMS under statlige aksjoner mot akutt forurensning.

Beredskapsavdelingens interne styrende dokumenter for ivaretagelse av HMS

Beredskapsavdelingen har utarbeidet avdelingsinterne rutiner for ivaretagelse av HMS. Rutinene legger blant annet vekt på å ivareta HMS for egne arbeidstakere ved arbeid utenfor avdelingens lokaler, herunder gjennomføre og dokumentere risikovurderinger i forkant av farlig arbeid.

Med bakgrunn i det overordnede HMS-dokumentet fra Kystdirektøren, utarbeider Beredskapsavdelingen årlige HMS-planer for egen virksomhet. I 2006 var *sikker gjennomføring av aksjoner* et eget tema i avdelingens handlingsplan. Målsettingen var å videreføre arbeidet med å etablere rutiner som sikrer at arbeid som blir utført av egne ansatte, innleid personell, personell fra samarbeidspartnere og IUA i forbindelse med aksjoner, blir gjennomført så sikkert som mulig. Kystverkets styringssystem er ikke knyttet opp mot ansvaret som påligger virksomheten i forhold til å ivareta rollen som hovedbedrift etter Arbeidsmiljølovens § 2-2 under statlige aksjoner mot akutt forurensning.

Krav til verne- og sikkerhetstiltak for ansatte i Beredskapsavdelingen, herunder bruk av personlig verneutstyr og opplæring i dette, er beskrevet i en egen rutine. Krav til sikkerhet ved aksjoner er omtalt spesielt.

Beredskapsavdelingen har en egen prosedyre for organisering av hjelpearbeid/støtte ved uønskede hendelser som berører egne ansatte i avdelingen. Prosedyren inneholder ikke retningslinjer for oppfølging av HMS-relaterte hendelser under statlige aksjoner som rammer beredskapspersonell utenfor Kystverkets driftsorganisasjon (for eksempel ansatte i IUA, kommuner med videre).

HMS-perm for bruk ved store oljevernaksjoner

Med bakgrunn i erfaringene fra Rocknes-havariet utarbeidet Kystverket, i samarbeid med NOFO og IUA Bergen, en HMS-perm for store oljevernaksjoner. Denne permten ble gjort tilgjengelig på Kystverkets nettside www.kystverket.no. Samtlige IUA i Norge ble informert om permten i eget skriv fra Kystverket, og

det ble også henvist til permen i forbindelse med kurs og øvelser. Høsten 2006 ble det igangsatt et arbeid med å revidere HMS-permen, og den var således under revisjon da Server havarerte. Kystverket valgte å godkjenne en foreløpig utgave av permen for bruk under aksjonen.

HMS-permen gir råd om hvordan HMS kan ivaretas ved oljevernaksjoner. Permen er ment som en veiledning for den statlige aksjonsledelsen, IUA-ledelsen og kommunene. Innholdet i permen er basert på Kystverkets arbeid med HMS, erfaringer fra HMS-arbeidet i forbindelse med Rocknes-aksjonen i 2004 og andre aksjoner mot akutt forurensning.

Permen inneholder blant annet informasjon om:

- Gjeldende myndighetskrav til HMS ved aksjonering.
- Momenter for opplæring av personell.
- Tiltak ved uønskede hendelser.
- Aksjonens organisasjon, ansvar og myndighet for arbeidet med HMS.
- Retningslinjer for kartlegging og vurdering av risikoforhold, og behov for risikoreduserende tiltak.
- Rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav.

Permen er ment som et hjelpemiddel/mal som må tilpasses den enkelte aksjonen. Da permen er ment å være en veiledning, stiller den således ikke absolutte mål og krav til ivaretagelse av HMS.

2.2.5. Kystverkets beredskapsplanverk

Kystverkets beredskapsplanverk inneholder retningslinjer for Kystverkets håndtering av statlige aksjoner mot akutt forurensning. Kystverkets beredskapsplan, slik den forelå på tidspunktet for Server-aksjonen, er lagt til grunn for denne evalueringen.

Kystverkets beredskapsorganisasjon

I perioden etter 1. januar 2003, da Kystverket overtok den statlige beredskapen mot akutt forurensning fra SFT, har organisasjonen gjennomført to store aksjoner mot akutt oljeforurensning til sjø - havariet av M/S Rocknes 19. januar 2004 og havariet av M/S Server den 12. januar 2007.

Kystverkets beredskapsorganisasjon består av 2 nivåer:

- 1. linje omfatter beredskapsvaktlaget og sjøtrafikkavdelingene.
- 2. linje, Kystverkets samlede ressurser (se neste side).

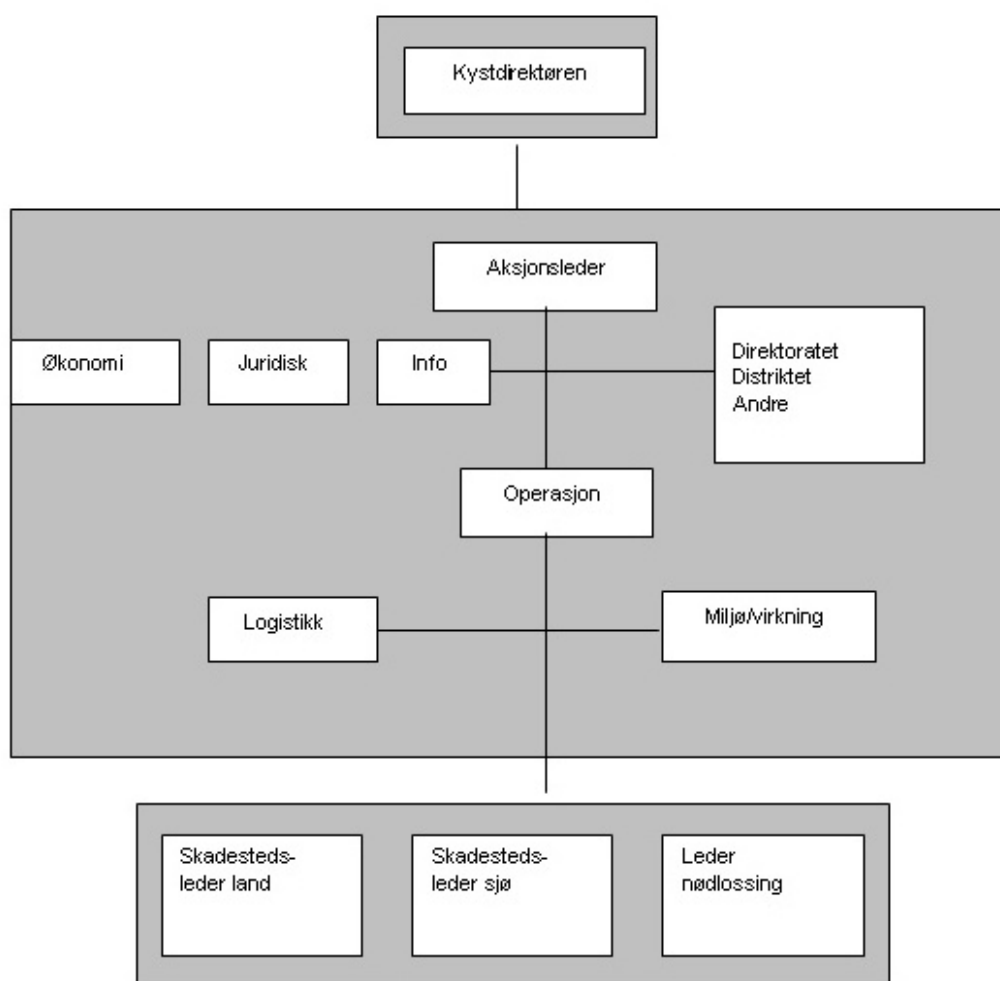
Kystverket har en døgntkontinuerlig vaktjeneste. Denne består av vaktleder, vakthavende og beredskapsvakter. Alle varsel om akutt forurensning i Norge skal via bestemte kanaler formidles til Kystverket. Et fåtall av disse hendelsene medfører mobilisering av statens beredskap.

Beredskapsvaktlaget skal sammen med den aktuelle sjøtrafikkavdeling, iverksette de umiddelbare oppgaver og tiltak som er nødvendig.

Vaktleder har fullmakt til å iverksette nødvendige strakstiltak for å hindre at en uønsket hendelse utvikler seg til en forurensningssituasjon. Fullmakten omfatter også iverksettelse av nødvendige tiltak når en uønsket hendelse allerede har medført akutt forurensning. Vaktleder skal orientere beredskapsdirektøren om hendelser av betydning, eller ved iverksettelse av tiltak som går ut over kr. 500 000.

Beslutning om statlig aksjon tas av beredskapsdirektøren i Kystverket i samråd med vaktleder. Førstnevnte er gitt ansvar og myndighet som aksjonsleder i statlige aksjoner mot akutt forurensning. Aksjonsleders oppgaver kan delegeres til andre i aksjonsorganisasjonen, men ansvaret ligger fast hos den som innehar stillingen som beredskapsdirektør.

Kystverkets aksjonsorganisasjon omfatter i utgangspunkt hele Kystverkets organisasjon. Når Kystverket aksjonerer, vil det bli etablert en aksjonsorganisasjon med forhåndsdefinerte funksjoner som vist i figuren nedenfor. Øvrig personell i Kystverket som ikke tilhører funksjoner nedfelt i beredskapsplanen, kan tildeles ulike oppgaver ved behov.



Kystverkets aksjonsorganisasjon - 2. linje beredskap (hentet fra Kystverkets beredskapsplan).

Kystdirektøren har ansvaret for at Kystverkets mål og prioriteringer ivaretas under statlige aksjoner. Kystdirektøren skal holde Fiskeri- og kystdepartementet løpende orientert om hendelsens utvikling.

Aksjonsleder³ er ansvarlig for at strategisk planlegging, samordning og informasjon under en aksjon, herunder at retningslinjene i beredskapsplanen etterleves. Aksjonsleder er ansvarlig for beslutning om demobilisering.

³ I Kystverkets beredskapsplan brukes den administrative betegnelsen *beredskapsdirektør*. Av formuleringene i planen forstår Norconsult at det er denne personens rolle som aksjonsleder for en statlig aksjon som beskrives.

Kystverkets beredskapsplan

Kystverkets beredskapsplan beskriver Kystverkets handlingsmønster for å hindre at uønskede hendelser utvikler seg til en forurensningssituasjon, og for å begrense skader og ulemper som følge av akutt forurensning. Beredskapsplanen omfatter alle typer hendelser hvor Kystverket har, eller vil kunne få, et hovedansvar i forhold til Forurensningsloven, Losloven eller Havne- og farvannsloven for å overvåke, føre tilsyn med, bistå eller iverksette tiltak og/eller lede aksjoner for å unngå og begrense skader og ulemper som følge av akutt forurensning.

Beredskapsplanen er inndelt i fire deler:

- Overordnet del beskriver prinsipper og strategi som ligger til grunn for Kystverkets beredskap. Denne delen omhandler også beskrivelse av roller, ansvar og oppgaver i beredskapsorganisasjonen.
- Operativ del består av to nivå:
 - Første nivå inneholder operasjonsprosedyrer og instruksjoner for de ulike aktørene i 1. linje beredskapen.
 - Andre nivå inneholder prosedyrer og sjekklister som beskriver arbeidsoppgavene for de ulike funksjonene i 2. linje beredskapen (aksjonsorganisasjonen) under statlige aksjoner mot akutt forurensning.
- Administrativ del beskriver struktur på og retningslinjer for vedlikehold og videreutvikling av planverket. Administrativ del inneholder også oversikt over fordeling og disponering av beredskapspersonell.
- HMS-delen beskriver ansvarsforhold og retningslinjer for ivaretagelse av helse-, miljø- og sikkerhet for personell når Kystverket aksjonerer eller iverksetter tiltak.

Sjekklister, maler, ressursoversikter og hjelpedokumenter utgjør vedleggene til planen.

Beredskapsplanen er publisert på Kystverkets intranett. Deler av planverket er også tilgjengelig eksternt på Kystverkets internettsider www.kystverket.no. Kystvaktfartøyene og Kystverkets fire dedikerte oljevern-fartøy har tilgang på papirversjoner av utvalgte deler av beredskapsplanen.

Beredskapsdirektøren har ansvaret for vedlikehold og videreutvikling av beredskapsplanen. Den skal til enhver tid være à jour, og den skal revideres i takt med den beredskapsmessige utviklingen. Planverket sjekkes ut regelmessig gjennom kurs, øvelser og egentreninger for Kystverkets beredskapsorganisasjon.

Det gjennomføres i tillegg ulike samordningsøvelser, både i regi av Kystverket selv og andre aktører. Kystverket deltar også i ulike internasjonale øvelser, hovedsaklig med naboland og land rundt Nordsjøen.

I etterkant av statlige aksjoner mot akutt forurensning gjennomfører Kystverket interne evalueringer. Konklusjoner og anbefalinger fra disse evalueringene danner grunnlag for erfaringsoverføring til fremtidige hendelser. En oversikt over identifiserte forbedringspunkter etter Rockes-havariet er gitt i vedlegg C. Oversikten oppsummerer status for de ulike forbedringspunktene da Server-havariet inntraff.

Aksjons- og innsatsordre

De viktigste føringene fra aksjonsledelsen til aktørene i aksjonen blir gitt i form av aksjonsordre. Kystverkets beredskapsplan inneholder en mal for dette. På bakgrunn av aksjonsordrene fra Kystverket, utarbeider IUA sine innsatsordre til kommunene.

2.2.6. IKT verktøy

ActLog

ActLog er et operativt verktøy for beslutningsstøtte ved oljeutslipp til sjø. ActLog er et geografisk informasjonssystem basert på kobling av kunnskap om miljø med oljevernberedskap, digitale kartsystemer og internett. Det kan brukes til å få oversikt over lokale forhold og prioriteringer av forurenset strandlinje. ActLog inneholder omfattende tilrettelagt og bearbeidede digitale datasett med basis i Sjøkartverket.

MRDB

Marin Ressurs DataBase (MRDB) er en GIS-basert database over miljøressurser i kystnære og marine områder langs Norges kyst som er sårbare for oljeforurensning. Databasen eies og finansieres av operatørselskaper på norsk sokkel gjennom NOFO, Kystverket, SFT og Forsvaret. I dette systemet er miljøressursene gradert i forhold til sårbarhet overfor oljeforurensning. Formålet med MRDB er å samle offentlig tilgjengelig miljøinformasjon, og gjøre denne lett tilgjengelig via enkle søke- og presentasjonsfunksjoner. Bruksområdene er gjennomføring av miljøkonsekvensutredninger, miljørisikoanalyser, beredskapsplaner og behov for miljøsårbarhetsinformasjon under aksjoner.

KystInfo – kartløsning

KystInfo er Kystverkets egen karttjeneste. Tjenesten er tilrettelagt for å dele kartbilder og informasjonselementer, og inneholder sjøkart, landkart, satellittbilder og ortofoto for hele Norge. Kartløsningen inneholder i tillegg informasjon om farleder, AIS-data (Automatisk IdentifikasjonsSystem), navigasjonsinstallasjoner, verneområder (informasjon fra MRDB), ankringsområder, beredskapsdepot, meteorologiske data, dybde mv. Data fra Riksantikvaren over fredede kulturminner og SEFRAK registeret er også knyttet opp mot tjenesten. Tekniske installasjoner på sjøbunnen er ikke tilgjengelig i dette systemet.

Kartbildene kan lagres i PDF og vanlig bildeformat i definerte utskriftsmaler. Kartløsningen muliggjør distribusjon av kartbilder direkte eller som linker på e-post.

Akuttweb

Akuttweb er en nettside som legges ut på www.kystverket.no når det pågår oljevernaksjoner. All informasjon om aksjonen blir lagt ut på denne siden. Her legges det ut faktaopplysninger som stedsangivelser, forurensning, iverksatte tiltak etc. Nettsiden blir oppdatert så lenge bekjempning, (definert av kystverket til "den akutte fasen,") av en aksjon pågår. Ut over denne fasen lages det egne aksjonssider på www.kystverket.no for å formidle informasjon.

Aksjonslogg

Kystverkets beredskapsavdeling har en elektronisk logg som til daglig benyttes i vaktordningen. Alle henvendelser og hendelser registreres av vakthavende. Loggen blir videreført når aksjoner oppstår, og fungerer da som en aksjonslogg.

I følge beredskapsplanen skal aksjonsloggen inneholde en oversikt over alle meldinger og beslutninger som er truffet av aksjonsledelsen. Meldinger ut fra eller inn til aksjonsledelsen skal fortløpende føres i loggen med angivelse av tidspunkt, melding fra/til og et kort sammendrag av innholdet. Samtlige funksjoner skal føre egen meldingslogg over all relevant inn- og utgående informasjon i funksjonene. Disse meldingene skal legges inn i den sentrale aksjonsloggen. Styrende dokumenter krever loggingføring med maksimalt 15 minutters etterslep.

Saksbehandlingssystemet P360

P360 (Public 360) er Kystverkets saksbehandlingssystem. I tillegg til saksbehandling inneholder systemet både en arkivmodul og en møte- og utvalgsmodule. Systemet er basert på Windows SharePoint og Windows Workflow.

I følge beredskapsplanen skal saksbehandling i beredskapsorganisasjonen følge de vanlige prinsippene for saksbehandling i Kystverket, med unntak av tidsaspektet. Det er vesentlig at saksbehandlingen gjennomføres raskt, at relevante dokumenter er tilgjengelige slik at tiltak og operasjoner ikke unødig forsinkes.

2.2.7. *Ekstern kommunikasjon og mediehåndtering*

Kystverkets informasjonsprinsipper er beskrevet i den overordnede delen av beredskapsplanen. I tillegg finnes det en egen funksjonsplan for funksjonen Informasjon. I funksjonsplanen er Kystverkets informasjonsstrategi for kriser nærmere beskrevet. Informasjonsprinsipper for 1. linje- og 2. linje beredskap er beskrevet i beredskapsplanens overordnede del.

2.3. Server-aksjonens forløp

2.3.1. *Havariet og strandsetting av forskipet*

Klokken 18:29 den 12. januar 2007 grunnstøtte lasteskipet M/S Server ved Hellisøy fyr i Hordaland. Alle de 25 personene ombord ble reddet klokken 20:50, og fra samme tidspunkt overtok Kystverket ansvaret for videre tiltak rettet mot havaristen. Skipet hadde 585 tonn bunkersolje (IFO180), 72 tonn diesel og noe smøreolje om bord, totalt 676 tonn. Av dette ble 23,5 % fjernet fra havaristen, 4,8 % tatt opp av den sjøgående beredskapen og 15,5 % fra land/strandsonen. Om lag 380 tonn (56,2 %) ble tilført marint miljø.

Det ble registrert landpåslag av olje på 230 steder i 13 kommuner. Skipets bevegelser i tiden fra kl. 16:35 og frem til grunnstøtingen er gjengitt på side 5 i Kystverkets rapport "Server-aksjonen: Nye utfordringer - nye løsninger (2008)".

En sleper var koblet til forskipet. På grunn av sikkerhet for beredskapsmannskapene under de dårlige værforholdene kunne ikke skipet trekkes av grunn. Klokken 22:55 brakk forskipet løs fra akterskipet, og forskipet ble etterhvert slept inn i skjermet farvann. Det inneholdt olje og representerte en betydelig risiko for akutt oljeforurensning.

Slepet gikk øst av Øygarden inn Hjeltefjorden til Coast Center Base (CCB) i Hjeltefjordbassenget, Fjell kommune. Det ble ikke benyttet los-kompetanse i vurdering av sleperute eller andre lokale forhold. Kystverket har begrunnet dette valget i sin rapport, men ser nytten av slik kompetanse og har derfor inkludert denne ved fremtidige vurderinger av nødhavn og strandsettingslokaliteter.

Forskipet ble strandsatt den 13. januar rundt klokken 10:00 på en seks meter grunne rett ved CCB. Kystverket benyttet hjemmelen i forurensningslovens § 75 for slik tilgang. Denne gir forurensningsmyndigheten adgang til å ta i bruk tredjemanns eiendom ved gjennomføring av tiltak for å bekjempe forurensning. Det ble senere inngått avtale mellom CCB og rederiet ved Gard som regulerte forholdet.

2.3.2. *Værforholdene*

Været ved Fedje fredag 12. januar 2007 var svært dårlig med sterk vind, tung sjø og nedbør. Værforholdene bidro til selve havariet og til at fartøyet ikke kunne trekkes av grunnen. Kystverket benyttet værdata fra DNMI. Varsel og prognose for Fedje ble lagt til grunn.

Disse viste i grove trekk følgende den første uken:

- 12/01: Sydlig sterk kuling opp til 17 m/s, storm i kastene, nedbør, grov sjø med brytende bølger.
- 13/01: Avtagende nedbør med liten kuling fra nord om natten, dreiene til vestlig bris om morgenen, som langsomt dreier til sydlig frisk bris ut over dagen. Om kvelden nedbør med ny dreining til sydlig bris som ved midnatt dreier østlig.
- 14/01: Nedbør og nordlig liten storm tidlig på morgenen, avtagende nedbør og minkende vind ut over formiddagen, kortvarig bris midt på dagen, dreining til sydlig vind som øker til kuling om kvelden.
- 15/01: Nedbør, sydlig og senere vestlig sterk kuling og tidvis liten storm på formiddagen, kortvarig frisk bris midt på dagen, sydlig sterk kuling om kvelden.
- 16/01: Lite nedbør, først vestlig sterk kuling, deretter vestlig frisk bris med laber bris om kvelden.
- 17/01: Noe nedbør, spesielt midt på dagen, sydlig bris, økende til liten kuling fra syd om ettermiddagen.
- 18/01: Avtagende nedbør og vindhastighet i løpet av natten, nordlig frisk bris.
- 19/01: Bris fra nord hele dagen, ingen nedbør. Dreiene til sydlig frisk bris om kvelden, nedbør og økning til sterk kuling og liten storm natt til lørdag 20. januar.

Temperaturen lå hele uken mellom 2 og 8 °C. Været de første to døgn var svært varierende med skiftende vindretning. I korte perioder, mens vinden dreiet, var det lite vind, men generelt var været de første to døgn frem til søndag kveld preget av kuling og regn.

Det var springflo, noe som medførte at påslag av olje langs land berørte store strandareal. Sjøtilstanden langs ytre kystlinje preges av de generelle vindforholdene i havområdene utenfor, mens i indre kystfarvann vil sjøen roe seg, også i kortere perioder med moderat vind.

Fra mandag til fredag ble forholdene gradvis bedre, og de korte periodene med kuling avtok ut over uken. Etterfølgende helg var preget av stiv kuling, først fra syd og deretter fra nord. Den etterfølgende uken var preget av nordlig vind, først kuling og avtagende til bris på torsdag med ny vindøkning fra nord fredag 26. januar som vedvarte til søndag. Deretter fulgte en uke med relativt godt vær, med noe roligere vindforhold frem til 14. februar.

I områdene nord og syd for Fedje har DNMI på oppdrag fra StatoilHydro etablert 3 høyfrekvensradarer (HF) for måling av strømhastighet i sjøoverflaten. Siden olje forflytter seg med strømmen (i tillegg til 3-5 % av vindhastigheten) er HF radaren et nyttig verktøy for vurdering av oljens spredning. Data fra dette systemet viste 1,8 km/t nordgående strøm i området syd for havaristedet om kvelden 12. januar. Nord for Fedje varierte strømmens retning og styrke fra time til time. Dette samsvarer med den generelle strømsituasjonen i området, som er kompleks og varierende. Systemet ble ikke tatt i bruk under Server-aksjonen.

2.3.3. Varsling og mobilisering

Kystverkets vakt fikk melding om grunnstøtingen klokken 18:30 den 12. januar 2007. I underkant av en time senere var Kystverkets beredskapsrom i Horten og Bergen bemannet. To timer etter grunnstøtingen var de viktigste funksjonene i beredskapsorganisasjonen etablert i Horten. All nødvendig varsling var utført, og redningsoperasjonen av mannskap og skip ble fulgt løpende. Tiltak for å klargjøre depot, kaier, transport og beredskapsfartøy ble iverksatt. Rekognosering av området med helikopter og infrarødt kamera ble iverksatt rett etter midnatt, og en skisse av oljens spredning forelå klokken 03:30. Kystverkets aksjonsledelse ankom Bergen om morgenen den 13. januar, og fra klokken 13 ble aksjonen styrt fra Bergen.

2.3.4. Opptak av olje i åpent farvann

Bekjempningsfasen pågikk i 10 døgn frem til 22. januar. Tidlig om morgenen 13. januar var forskipet under slep sydover av T/B Belos, etter at det ble trukket inn i skjermet farvann ved Fedje sent kvelden før. Det ble strandsatt ved CCB samme formiddag. Frem til rederiet ved Gard tok over ansvaret for å tømme forskipet, hadde Maritim Miljø-Beredskap (MBB) gjennom aksjonsledelsen oppdraget med oljevernberedskapen rundt forskipet. Rederiet ved Gard tildelte oppdraget med tømningen av forskipet til Bukser & Berging og Eide Marine Services, inkludert beredskap.

Det var usikkert om det havarerte akterskipet kunne lekke mer olje. Midt på dagen lørdag 14. januar snudde vinden og sjøen roet seg.

På vei tilbake fra CCB samlet KV Ålesund og KV Eigun opp om lag 120 tonn væske som inneholdt om lag 30 tonn ren olje. Denne oppsamlingen, som pågikk i en kort tidsperiode (timer), representerte over 90 % av oljen som ble tatt opp fra åpen sjø under aksjonen. Senere i aksjonen ble det i beskjedent omfang tatt opp olje fra skjermet farvann. Den 14. januar ankom stormen "Per", og sjøtilstanden gjorde at oljen ikke lenger dannet kontinuerlige, bekjempbare overflatesjikt.

2.3.5. Opptak av olje langs land og strandsanering

De første ti dagene var preget av rekognosering og forsøk på å sperre olje ute (for å unngå påslag) eller inne langs land (for å unngå sekundærforurensning). På Fedje ble det observert at olje nådde land for deretter å forsvinne igjen, noe som kjennetegner en dynamisk situasjon med olje i drift over store områder. Gjentatte rekognoseringer av strandsonen ble utført. Dette skjedde med fly, helikopter, båt og til fots. Spredningen ble observert frem til 21. januar, med Ulstein kommune som nordligste strandpåslag. En uke etter havariet var 152 personer og 29 fartøy i arbeid.

Frem til 22. januar ble det samlet inn 234 tonn oljeholdig masse.

Tidlig fase

Grovsaneringen pågikk fra 22. januar til 1. april. Grovsanering innebærer i stor grad bruk av manuelle metoder for å samle, absorbere, fjerne og transportere vekk oljeholdig masse. I overkant av 200 personer, 30 båter og materiell var involvert til å fjerne, oppbevare og transportere oljeholdig masse. Type kystlinje og infrastruktur (veg, sti, tilgang fra sjø) varierte. Hoveddepot for saneringen var på CCB, Ågotnes. Ressurser fra statlige og kommunale depot ble benyttet, og supplert med innkjøp. Statoil stilte hotellet på Kollsnes til disposisjon for innkvarteringer av mannskaper med bosted langt fra hendelsen. World Wild Fund for Nature (WWF), Siviltforsvaret og statlige depotstyrker ble benyttet for å avløse IUA mannskaper.

I denne fasen ble aksjonsledelsen og IUA Bergen sin ledelse samlokalisert. Fra og med 30. januar ble det etablert en strandsaneringsgruppe ledet av Kystverkets rådgiver for IUA.

Strandsaneringsgruppen gjennomførte befaringer og besluttet saneringsmetode. Informasjonen ble formidlet gjennom aksjonsordre (Kystverket), innsatsordre (IUA) og arbeidsbeskrivelser (kommunene). Arbeidet med grovsanering ble lagret i et elektronisk kartbasert system (ActLog), og et nettsted for formidling av informasjon ble etablert. Det ble utarbeidet dagsrapporter og ukerapporter.

Hovedfase

Finsaneringen pågikk fra 1. april til 19. juni. Dette arbeidet bestod i å kontrollere resultatet av grovsaneringen, vurdere resultat opp mot netto miljøgevinst og vurdere ytterligere saneringsbehov ut fra de enkelte biotopenes behov. Dette krevde miljøkompetanse. Kriterier for renhetsgrad ble etablert.

Den siste planlagte finsaneringen ble avsluttet 19. juni. Deretter ble det etablert en vaktjeneste og innsatslag som kunne rykke ut ved melding fra publikum om forurenset strand.

2.3.6. Etterkantundersøkelser

Kort tid etter havariet ble det startet et arbeid med å kartlegge sjøfugl (Fylkesmannen i Hordaland, Norsk ornitologisk forening), strandsoneundersøkelser (Unifob), sjøfugl- og oterundersøkelser (NINA, Fylkesmannen i Hordaland), villfanget fisk og skalldyr (HI), effekter på villfanget fisk (IRIS-Biomiljø).

Arbeidet ble koordinert av SINTEF som selv utførte forvittringsstudier, sedimentundersøkelser og analyse av oljens egenskaper.

2.3.7. Oppsummering - forløp og milepæler

Aksjonens aktiviteter, beslutninger og milepæler er beskrevet tidskronologisk i vedlegg A. Oversikten er utarbeidet av Norconsult, og dette er basert på logger, aksjonsordre, møtereferat og øvrige dokumenter fra aksjonen.



3. EVALUERING AV KYSTVERKETS HÅNDTERING

3.1. Organisering av beredskapen

3.1.1. Premisser

”Samvirke og samordning av samfunnets samlede beredskapsressurser” utgjør hovedprinsippet for den nasjonale beredskapen mot akutt forurensning. Bare Kystverket, NOFO og enkelte større industrivirksomheter har ansatte som utelukkende arbeider med forurensningsberedskap. Antall personer i Norge som har oljevern som heltids beskjeftigelse utgjør i underkant av 100 personer.

Forurensningsloven regulerer kommunens plikter i forhold til beredskap og aksjonering mot akutt forurensning. Den kommunale beredskapen er etablert på basis av krav fra SFT, og er dimensjonert med utgangspunkt i lokale risikoforhold. Kravene er ikke primært rettet mot at kommunene ved større hendelser skal utgjøre en del av en stor, komplisert og langvarig statlig aksjon. Slike store hendelser utgjør ikke en del av dimensjoneringsgrunnlaget for kommunene. Det bør vurderes om Kystverket bør få stille slike krav.

Server-aksjonen demonstrerte at det foreligger et gap mellom de premissene den kommunale beredskapen bygger på (dimensjonering på basis av lokale risikoforhold), og de reelle utfordringer kommunene står overfor ved store statlige aksjoner. Dette gapet blir spesielt stort i kystområder der de lokale risikoforholdene er lave med tilhørende liten beredskap. Et stort utslipp fra for eksempel et passerende skip kan inntreffe hvor som helst langs kysten. De IUA som ble involvert under Server-aksjonen er blant de mest trente og kompetente i landet.

Ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet og nærhetsprinsippet gir et kraftig signal om at utfordringene innen beredskap bør løses lokalt. Hovedfokus blir derfor ofte rettet mot et nivå der svært få personer har spisskompetanse innen operativ håndtering av akutt oljeforurensning. Server-aksjonen viste at Kystverkets kompetanse er helt nødvendig ved gjennomføring av større aksjoner.

I praksis har Norge en *innkallingsberedskap* ved større hendelser der olje slipper ut til marint miljø. Samtidig er den profesjonelle delen av beredskapen helt avhengig av kapasiteten og kompetansen kommunene innehar for å etablere en beredskapsorganisasjon som står i forhold til hendelsens faktiske utfordringer.

Med utgangspunkt i befolkningsmengde, kystlengde og ressurstilgang fremstår de nasjonale føringene om samvirke og samordning samt ansvars-, likhets-, og nærhetsprinsippet som forståelige. Dette medfører at vi i Norge har en innkallingsberedskap med begrensede ressurser, ikke en stående og profesjonell beredskap. Server-aksjonen demonstrerte at disse premissene bør kommuniseres sterkere og tydeligere til allmennheten.

Når Kystverket på kort varsel skal bygge opp en slagkraftig, statlig beredskapsorganisasjon vil det foreligge en *betydelig risiko* for at det blir et gap mellom faktisk kapasitet og de utfordringer hendelsen gir. Dette gjelder spesielt i første fase av håndteringen, men kan i områder med lav befolkningstetthet og infrastruktur bli et vedvarende gap mens aksjonen pågår.

Kystverket må derfor, ut fra hendelsens art og lokale forhold, tette gapet ”der og da” ved å tilføre berørte IUA ekstra personell og materiellressurser. Mye kan planlegges på forhånd, men sannsynligheten for at uheldige disposisjoner blir gjort når gapet tettes er stor. Norconsult mener Server-aksjonen viser at de nasjonale dimensjonerende scenariene, som blant annet omfatter store utslipp fra tankskip, ikke lar seg håndtere tilfredsstillende med dagens økonomiske og organisatoriske premisser. Vi mener at dette best kan løses ved å etablere en nasjonal pool av personell og ressurser som kan tilføre IUAs ressurser på en mer planmessig måte, gjerne i samarbeid med andre aktører som har et delansvar for kystberedskapen - herunder operatørene på norsk sokkel.

3.1.2. Samfunnets forventninger

Norconsult mener det foreligger et gap mellom samfunnets forventninger, og de ytelser Kystverkets beredskap kan levere. Gapet skyldes først og fremst allmennheten og medias manglende forståelse for de begrensninger en innkallingsberedskap gir, men også deres manglende kunnskap om ulike oljetyper, hvordan disse oppfører seg i marint miljø samt beredskapstiltakenes værbegrensninger. Norconsult registrerer at samfunnets aksept for at kystområder fremstår som forurensset i lengre tid, avtar i takt med storsamfunnets økende verdsetting av et rent og estetisk naturmiljø. Det er også et karakteristisk trekk at fokus rettes mot oppryddingsarbeidet fremfor mot den som har forurensset miljøet.

Oljeutslipp er en spektakulær hendelse som allmennheten raskt inntar standpunkter til. Vi ser at den visuelle forurensningen (tilgrising av natur, eiendom og næringsinteresser) og beredskapens fysiske disposisjoner blir formidlet i media, mens forurensningens langsiktige virkninger på naturmiljøet i mindre grad blir belyst. Mange aktører som kommenterer Kystverkets operative disposisjoner baserer seg på medias formidling av informasjon. Samlet sett gir dette et massivt ytre press på Kystverkets vurderinger og beslutninger.

Håndtering av akutt oljeforurensning er en meget komplisert oppgave. I Norge er det gjennom flere tiår bygget opp en betydelig kompetanse om ulike oljetyper, hvordan disse oppfører seg i marint miljø (forvitringsstudier) og om beredskapsmetoder. Hele landets kystlinje er kartlagt i forhold til miljøfølsomhet overfor olje. Det foreligger derfor et svært godt faglig fundament for å treffe gode, operative beslutninger.

Kystverket må beslutte tiltak ut fra miljørisikovurderinger fremfor enkle visuelle observasjoner. Kunnskap om oljens oppførsel kan blant annet medføre at det ikke blir fjernet olje fra en strandsone umiddelbart, fordi det er overhengende fare for at stranden på nytt kan bli rammet av et oljepåslag. Skal en gruppe på 30 personer fjerne olje fra en 50 meters strand, eller skal de samme personene påføre bark langs en 1000 meter lang kystlinje slik at dyreliv beskyttes mot oljen? Slike beslutninger krever ofte en lengre argumentasjon enn det dagens medier åpner for.

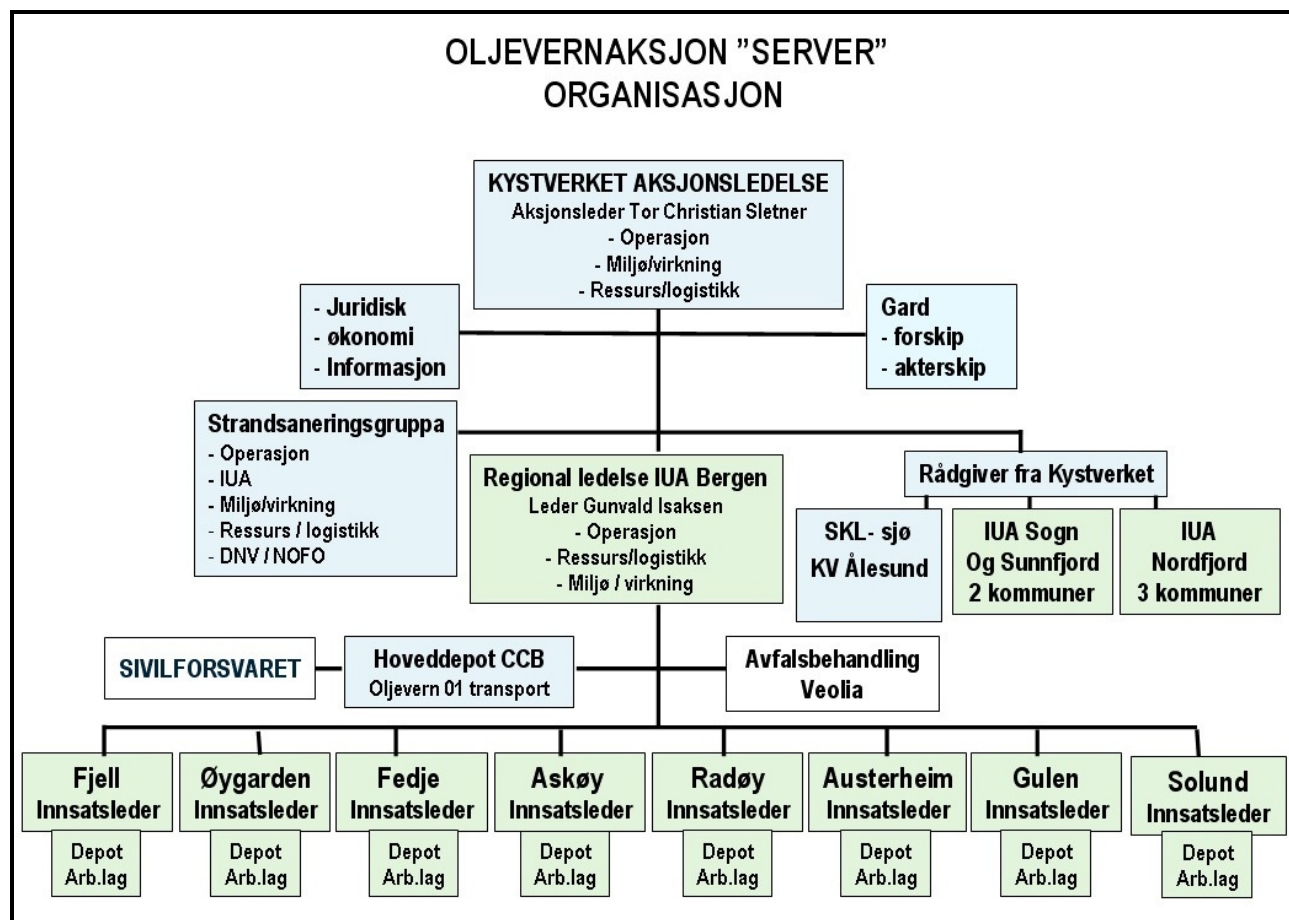
Kystverket disponerer i samarbeid med ekstern fagekspertise nødvendig informasjon for å sikre at operative beslutninger blir tatt på et solid faglig grunnlag. Det fremgår av dokumentasjon og intervjuer at eksterne forventninger fikk påvirke operative beslutninger og disponering av ressurser. Eksempler på dette var tidlig igangsettelse av strandrensing på Fedje og aksjonslederens prioritering av å betjene medias behov.

Kystverket bør forsterke arbeidet med å informere allmennheten generelt, og media spesielt, om beredskapens premisser, muligheter og begrensninger. Aktuelle virkemidler er kurs, seminarer, øvelser der media deltar, informasjon på nettet, og utdeling av faktainformasjon ("press kit") under statlige aksjoner

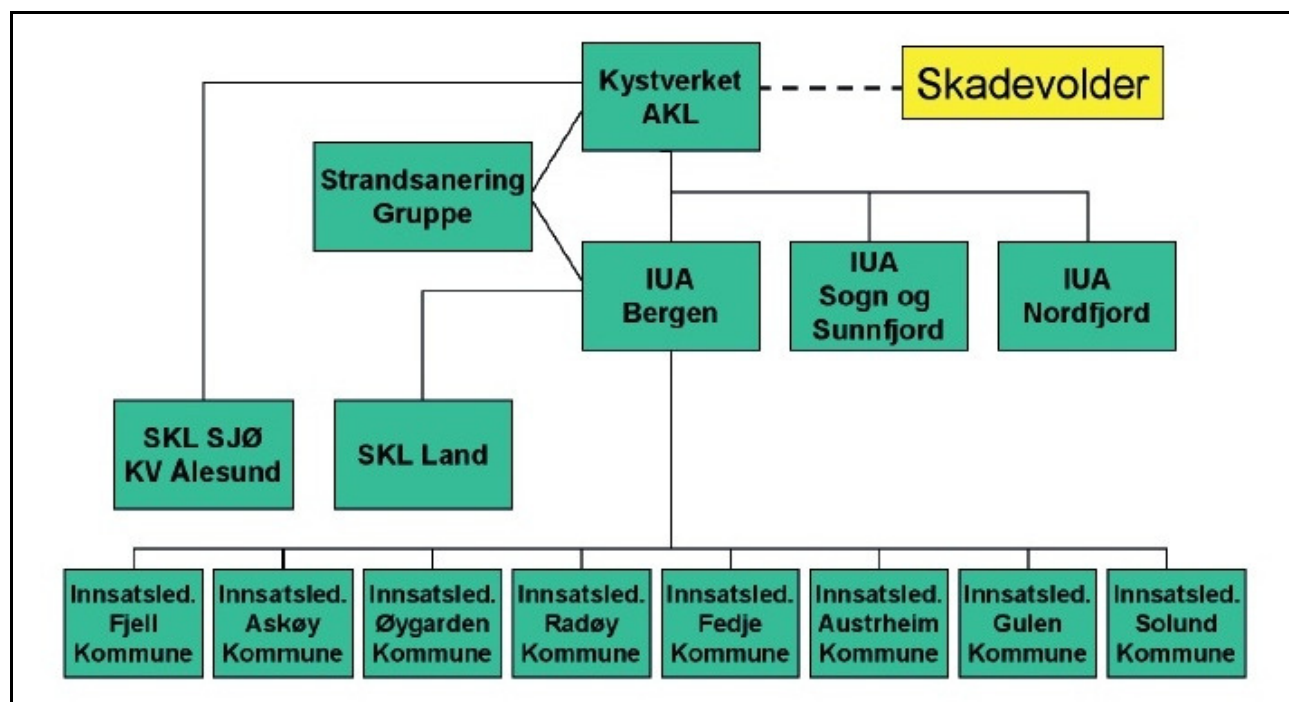
At transport av forurensende stoffer på skip aksepteres, viser at nytteverdien vurderes som betydelig større enn de skader og ulemper som følger av uønskede hendelser. Selv om enkelte hendelser viser at oljeforurensning kan gi betydelig og langvarig miljøskade, vil olje over tid brytes ned av naturlige prosesser. I hvilken grad og hvor raskt oljeforurensningen skal fjernes ved hjelp av beredskapstiltak, er derfor ikke utelukkende et miljøfaglig spørsmål, men også et verdispørsmål i vid forstand.

3.1.3. Kystverkets aksjonsorganisasjon under Server

En statlig aksjonsorganisasjon som omfatter ett eller flere IUA og andre aktører er ikke beskrevet i Kystverkets beredskapsplan. Det er imidlertid innarbeidet en praksis fra tidligere aksjoner om hvordan denne organiseringen bør være. Følgende aksjonsorganisasjon ble etablert da Server havarte (se neste side):



I strandsaneringsplanen er "organiseringen av strandaksjonen" beskrevet slik:



Vi mener aksjonsorganisasjonen fremstår som hensiktsmessig og i tråd med opparbeidet praksis fra statlige aksjoner de siste 25 år. Denne organiseringen vil være noe ulik for hver enkelt aksjon, men prinsippene og rollefordelingen for en komplett statlig aksjonsorganisasjon bør beskrives i Kystverkets beredskapsplan. Kystverkets beredskapsplan beskriver kun 2. linje beredskap internt i Kystverket

Vi ser av foregående side at de to organisasjonsplanene er svært like. Samtidig fremgår det av aksjonens dokumenter, at flere av aktørene som kun er nevnt i øverste modell også var aktive etter 30. januar. Gjennom intervjuer og vurdering av dokumenter mener vi at overgangen fra en bekjempning til strandsanering skjedde gradvis, og at begge organisasjonsplanene ble benyttet parallelt. Dette innebærer at organiseringen ikke var entydig til enhver tid. Den 9. mars viser referatet fra stabsmøtet at organiseringen ble revidert, men uten at tiltak for å distribuere denne informasjonen ble kommentert.

I dokumentasjonsunderlaget er det identifisert flere versjoner av den samme aksjonsorganisasjonen. Vi mener fremgangsmåten for å utarbeide en aksjonsorganisasjon og revisjon av denne, for eksempel når en ny fase iverksettes, bør formaliseres og kunngjøres i styrende dokumenter (beredskapsplanen, logg, aksjonsordre).

En gradvis overgang mellom aksjonering på sjø og strandsanering kunne operativt sett trolig ikke unngås. Som et *organisatorisk grep* burde overgangen derimot vært kunngjort og benyttet som en sentral milepæl for aksjonen. Dette ville ha gitt et handlingsrom for å evaluere oppnådde resultater opp mot strategi og mål, og iverksetting av et regime for økonomistyring som ikke nødvendiggjør bruk av "hastebestemmelser".

Gjennom intervjuer og i dokumentasjon fremkommer det at bruk av funksjonsbetegnelser i muntlig og skriftlig kommunikasjon til tider var tvetydig. For eksempel ble betegnelsen *aksjonsleder* benyttet både om Kystverkets og IUAets leder. Flere funksjonsbetegnelser er identiske på ulike nivå i organisasjonen. Å benytte overlappende terminologi medfører en risiko for misforståelser.

Det bør gjennomføres en gjennomgang av den generelle terminologi (for eksempel funksjonsbetegnelser, aksjonens faser med videre) som benyttes av Kystverket, IUAene og andre sentrale aktører for å redusere risikoen for tvetydighet i kommunikasjon og påse at den er transparent. Dette er viktig i en evaluering- eller tilsynskontekst.

3.1.4. *Kompetanse og kapasitet*

Kystverket overtok ansvaret for beredskapen fra SFT 1. januar 2003. Personellet som ble overført hadde lang og relevant operativ kompetanse fra en rekke statlige aksjoner ledet av SFT på 1980 og -90 tallet.

I samme tidsrom var Kystverkets hovedkontor under etablering i Ålesund, med betydelige praktiske, kompetansemessige og kapasitetsmessige utfordringer. Gjennom intervjuer fremgår det at daværende Kystdirektør tidlig i 2003 formidlet et inntrykk av at den nylig overtatte Beredskapsavdelingen var en kompetent, selvstendig og selvgående enhet. Behovet for særskilt oppfølging av den nye avdelingen ble derfor vurdert som lavt. Kystdirektørens vurdering ble ikke behandlet av Kystverkets ledergruppe, og Norconsult kjenner heller ikke til at det ble foretatt noen systematisk erfaringsoverføring mellom SFTs og Kystverkets ledelser.

Inntrykket av at Beredskapsavdelingen var autonom, preget Kystverkets sentrale ledelse frem til Rocknes-havariet inntraff 19. januar 2004. Kystverkets egnevaluering av Rocknes aksjonen (rapport av 23. november 2004) fokuserte i stor grad på forebyggende farledstiltak. Den operative og administrative håndteringen av aksjonen er beskrevet. Den bærer preg av å beskrive et faktisk forløp fremfor å evaluere beredskapens ytelse opp mot mål og styrende dokumenter, samt behov for å trekke inn Kystverkets samlede ressurser.

Beredskapsavdelingen blir av Kystverkets ledelse også i dag oppfattet som en nokså selvstendig enhet. Norconsult mener dette er uheldig.

Etter Rocknes har Kystverkets beredskapsavdeling, som følge av naturlig avgang og oppsigelser, hatt et betydelig antall nyansettelser. Personell med kompetanse innen operativ ledelse og maritime fag har blitt foretrukket. Opplæring av nytilsatte fremstår som systematisk og planmessig. Dokumentasjon på faktisk utført opplæring fremstår som noe mangelfull, og det foretas heller ingen verifisering av at kompetansen er tilegnet. Kystverkets vaktordning og øvelsesvirksomhet utgjør en viktig kjerneaktivitet for å vedlikeholde kunnskap og operativ beslutningsevne.

Mens generell kompetanse innen operativ ledelse og maritime operasjoner kan rekrutteres, må spisskompetanse innen miljø/virkning av akutt oljeforurensning, logistikk og oljevernteknologi bygges opp internt over tid. Kompetansen på tidspunktet for Server-aksjonen var svekket, dels fordi SFTs samlede kompetanse om miljø og miljøfarlige stoffer etter 2003 ble mindre tilgjengelig, og dels ved tap av erfaren arbeidskraft innen teknologi. I de nærmeste årene bør medarbeidere med unik erfaring fra strandsanering og operativ koordinering mot kommunene/IUA erstattes. Dette vil kreve gode interne prosesser for erfaringsoverføring.

Norconsult mener Kystverket bør styrke sin spisskompetanse og kapasitet innen miljø/virkning/strandsanering, logistikk, økonomistyring, oljevernteknologi og operativ koordinering mot kommunene/IUA.

Server-aksjonen viste at grensen for kapasitet og utholdenhet for involvert personell nesten ble nådd, til tross for at Kystverkets (deltidsengasjerte) depotstyrker, og noen av landets mest erfarne IUA var involvert. Dette er verifisert gjennom intervjuer av personell på alle nivå i aksjonen. Server-havariet medførte et lite utslipp sammenliknet med de dimensjonerende scenariene som er lagt til grunn i Kystverkets utredning "Status beredskapsmateriell oljevern i forhold til anbefalt beredskapsnivå og oppfølging av Stortingsmelding nr. 14. 2004-2005".

De fleste akutte utslipp i kystnært farvann medfører strandsanering. Både i tid og kostnader utgjør dette en langt større del av aksjonen enn sjøgående operasjoner. Strandsaneringens betydning er ikke tilsvarende vektlagt i kystverkets personellsammensetning. At kommunene/IUA alene skal håndtere strandsanering ved statlige aksjoner, er urealistisk.

Med utgangspunkt i miljøårbarhet, maritim transport generelt og transport av råolje og oljeprodukter spesielt, mener Norconsult at Kystverkets dimensjonerende scenarier bør legges til grunn for statens beredskap mot akutt oljeforurensning. Scenariene vurderes som relevante og godt forankret i kartlagt miljørisiko. Server-aksjonen viser at Kystverket og de samarbeidende parter i dag, ikke har personell- eller materiellkapasitet til å håndtere de dimensjonerende scenariene som er beskrevet i Kystverkets utredning "Status beredskapsmateriell oljevern i forhold til anbefalt beredskapsnivå og oppfølging av Stortingsmelding nr. 14. 2004-2005". Som kortsiktig tiltak anbefaler vi at Kystverkets samlede kapasitet innen økonomistyring, innkjøp/logistikk og informasjonshåndtering i sterkere grad trekkes inn i beredskapen (planverk, kurs, øvelser med videre).

I forhold til å bygge opp en nasjonal ressurspool med økt kapasitet og utholdenhet, bør depotstyrken ved statlige depot økes vesentlig. Deretter bør kapasiteten justeres ut fra analyse av strandsaneringsbehovet som følger av de dimensjonerende scenariene.

Kystverkets beredskapsavdeling bør, både med hensyn på kompetanse og kapasitet, styrkes vesentlig for å kunne lede store og langvarige operasjonene som følger av de dimensjonerende scenariene. Strandsanering bør prioriteres vesentlig høyere enn sjøgående beredskap, også internt i Beredskapsavdelingen. Arbeidet med beredskapen bør i større grad rendyrkes.

3.1.5. Materiell

Kystverket har i brev av 9. januar 2006 til Fiskeri- og kystdepartementet, som svar på Fiskeri- og kystdepartementets brev av 2. august 2005, redegjort for status på beredskapsmateriell.

I brevet ble følgende omtalt:

- Utstyret i depotene
- Depot på Fedje
- Nøddosseutstyr

Kystverket trakk følgende konklusjon:

”Anbefalte beredskapsnivå kan ikke nås innenfor dagens bevilgningsnivå.”

Norconsult mener Server-aksjonen viste at Kystverket og IUAene ikke har materiellkapasitet til å håndtere de dimensjonerende scenariene som er beskrevet Kystverkets utredning ”Status beredskapsmateriell oljevern i forhold til anbefalt beredskapsnivå og oppfølging av Stortingsmelding nr. 14. 2004-2005”. Vi støtter således Kystverkets konklusjon til departementet.

Vår gjennomgang av (den langt mindre) Server-aksjonen har ikke avdekket mangel på sjøgående materiell eller strandsaneringsutstyr. Det er heller ikke identifisert materiell som burde vært tatt i bruk. Dette innebærer ikke at andre fartøy og annet materiell kunne vært brukt, men ut fra de utfordringer som forelå og de personellressursene som var tilgjengelig fremstår disponeringen som forståelig og forsvarlig. Ikke evaluert utstyr, eller innovative løsninger, bør ikke involveres i aksjonen med mindre særskilte områder avsettes til dette. Vi støtter således Kystverkets håndtering av slike henvendelser.

Et godt eksempel på dette var presset fra media om bruk av en liten oljevernlekter. Denne ble av Kystverket vurdert som uegnet i åpent farvann, en vurdering som etter noe tid fremstod som opplagt for alle. Å håndtere presset fra media, selgere og eiere av ressurser på en faglig måte, er en stor utfordring for Kystverket.

De ytringer som er fremkommet om manglende aktivitet de første timene etter at Server havarerte, må etter vår mening ses i sammenheng med at allmennheten har manglende forståelse av hva en slik innkallingsberedskap innebærer, og at de visuelle forholdene alene ikke kan og bør være styrende for valg av tiltak.

3.2. Operativ håndtering

Den operative håndteringen er først og fremst dokumentert gjennom logger, aksjonsordre, innsatsordre og møtereferat. Norconsult har gjennomført intervjuer med et representativt utvalg personer som deltok i aksjonen.

3.2.1. Varsling og mobilisering

Den første meldingen om Server ble loggført av Kystverkets vakthavende 12. januar 2007 klokken 18:30. Det fremkom av meldingen at fartøyet hadde havarert ved Hellisøy og at en redningsoperasjon var igangsatt. Etter å ha mottatt to oppfølgingsmeldinger, ble vaktleder og øvrige vaktmannskaper varslet 18:38. Vaktlaget bemannet aksjonssentralen i Horten 15 minutter etter første varsel, og beslutning om bemanning av en aksjonsorganisasjon ble tatt kl. 19:00. I løpet av kvelden var organisasjonen i fullt arbeid i Horten og Bergen.

Fiskeri- og kystdepartementet mottok varsel om hendelsen ca. kl. 18:50. Informasjonsdirektøren ble varslet av media. Dagen etter ble aksjonsorganisasjonen forflyttet til Bergen. Norconsult mener varsling og mobilisering skjedde i tråd med beredskapsplanen, og med mobiliseringstider som samsvarer med premissene for beredskapen. Loggføring av varsling er vurdert som mangelfull.

En gjennomgang av aksjonsloggen viser at Kystverket iverksatte en rekke både forberedende og mer direkte operative aktiviteter gjennom den første natten. Som eksempel nevnes løpende dialog om disposisjon av slepebåter fra Bukser og Bergning, rekvirering av KV Ålesund som skadestedslederfartøy (SKL-sjø), klargjøring av statlige depoter, innleie av fremskutt depotfartøy (ferge) og helikopterbefaring av sjøområder med varmesøkende kamera (FLIR).

Gjennom intervjuer fremstår det som noe uklart når det ble kommunisert at dette var en statlig aksjon. Enkelte mener at dette ble formidlet muntlig samme kveld havariet inntraff, mens andre mener dette først ble kunngjort av aksjonsleder under første møte i Bergen dagen etter havariet. En kunngjøring er ikke loggført i aksjonsloggen, men beslutningen om en statlig aksjon ble dokumentert som sak nr. 1 i et møtereferat med tittelen "Møte med IUA 13.01.2007 kl. 1045".

Av intervjuene fremkommer det at Kystverkets aksjonsleder fikk entydige signaler fra sine overordnede om at operative behov var styrende, og at det "ikke skulle stå på penger". Denne muntlige formuleringen var uheldig, men forståelig i en slik hektisk fase. Norconsult mener at en avdelingsleder utelukkende burde oppfattet uttalelsen som en tillitserklæring gitt i en presset situasjon.

Gjennom intervjuer har det kommet frem at det ikke ble etablert en dokumentert strategi for aksjonen. Intervjuobjektene mener at strategiske føringer i nødvendig grad fremkommer av aksjonsordrene og stabsmøtereferatene. Det foreligger ikke informasjon om diskusjoner/beslutninger omkring strategiske spørsmål. Det foreligger heller ikke informasjon som tyder på at strategiske spørsmål i aksjonen på noe tidspunkt ble diskutert med Kystdirektøren eller Fiskeri- og kystdepartementet.

I følge beredskapsplanen skal aksjonsleder på grunnlag av hendelsen og innspill fra stabsfunksjonene (koordinert av operasjonsfunksjonen) beslutte strategivalg innen en time etter at aksjonsledelsen er etablert. Etter seks timer skal det foreligge en foreløpig strategi med tilhørende aksjonsplan eller tilsynsplan. I forbindelse med Rocknes ulykken etablerte Kystverket følgende strategi:

1. Iverksette tiltak i samsvar med prioriteringsrekkefølgen:
Liv/helse > sikkerhet > Ikke fornybare ressurser > fornybare ressurser.
2. I innledende fase å bekjempe utslippet så nær kilden som mulig.
3. Bekjempingstiltakene skal settes inn på en slik måte at størst mulig netto miljøgevinst oppnås.
4. De økonomiske utgiftene ved gjennomføring av aksjonen skal stå i et rimelig forhold til skadene og ulempene som kan inntreffe som følge av hendelsen.
5. Oppnå en miljøkvalitet som er tilfredsstillende ut fra en samlet vurdering av helse, velferd og naturmiljø.
6. Modell for prioritering av miljøressurser ved akutte oljeutslipp langs kysten (MOB-modellen) og lokalkunnskap skal legges til grunn for innbyrdes prioritering mellom naturressursene.
7. Overvåking av forurensningens omfang skal inngå som en forutsetning for iverksetting av tiltak.
8. Strandsanering skal primært iverksettes etter at frittflytende olje på sjøen er stabilisert.
9. Faktainformasjon skal aktivt og så snart som mulig presenteres overfor media

Norconsult mener det er uheldig at denne, eller en tilsvarende tydelig strategi ikke lå i aksjonsordrene til aktørene under Server-aksjonen. Fravær av en tydelig strategi medfører en betydelig risiko for feil-disponeringer. Presisjonsnivået i aksjonsordrene og stabsmøtereferatene bør også heves betydelig.

3.2.2. *Bekjempning på sjø*

Bekjempning på sjø viste seg å ha marginal innvirkning på oppsamlet oljemengde fra dette kystnære havariet. Det samme gjelder den sjøgående operasjonens evne til å begrense spredning av olje, hindre olje i å nå land, eller styre olje inn i områder med redusert miljøfølsomhet.

Dette samsvarer med erfaring både nasjonalt og internasjonalt - med få unntak blir bare noen få prosent av oljen fra større utslipp nær land, samlet opp før den når kystlinjen. Årsaken til den svake statistikken, er klar sammenheng (korrelasjon) mellom akutte utslipp og dårlig vær.

Det blir hevdet til tider, at olje samlet opp fra åpent farvann er langt rimeligere enn senere å samle denne oljen opp fra strandsonen - altså en kostnyttmessig gevinst. Påstanden er diskutabel, siden betydelig mengde olje ikke treffer strand og brytes ned naturlig over tid. I Server-aksjonen ble 56 % av oljen som slapp ut aldri tatt opp. Derfor er det usikkert om den oljen som ble tatt opp fra sjøoverflaten senere ville medført sanering.

Vi mener erfaring fra utslipp i kystfarvann nasjonalt og internasjonalt over flere tiår viser at opptak av olje i åpent farvann bare har begrenset effekt i forhold til å redusere det samlede skadeområdet og influens-området størrelse. Bare et fåtall scenarier, for eksempel der en punktkilde i åpent farvann lekker kontinuerlig over tid, legger til rette for at tungt materiell kan gi en vesentlig miljørisikoreduserende effekt.

I tillegg til en nødvendig styrking av beredskapen slik at dimensjonerende scenarier kan håndteres, bør fokus rettes mot operasjoner i skjermet farvann og på strand.

Tungt oljevernutstyr permanent om bord på eksisterende og nye Kystvaktfartøy bør videreføres, mens tungt utstyr på depoter bør vurderes erstattet av materiell tilpasset skjermet farvann og arbeid i strandsonen. Kystverkets egne fartøy bør tilpasses beredskapsoppgaver i størst mulig grad.

Operative disposisjoner

Den første perioden etter havariet utgjorde KV Ålesund, KV Tromsø, KV Lafjord og KV Eigan de viktigste ressursene. Statlige depoter ble mobilisert, og flytende depot (ferger) og mindre slepe- og rekognoseringsfartøy ankom etter hvert området. Spesialfartøyene Oljevern 01 og 03 ankom mot slutten av første aksjonsuke. I alt 18 fartøy var på det meste rekvirert av Kystverket. Ved bare ett tilfelle - dagen etter havariet - ble oljemengder av betydning samlet opp fra åpen sjø. KV Ålesund og KV Eigan samlet da opp om lag 30 tonn olje, dvs. 4,8 % av det totale utslippet fra Server. Dette skjedde i en periode der vinden hadde løyet. Oljeemulsjonens viskositet var høy, og materiell ble skadet. Blant annet ble det brudd i støpegods i pumpehuset til en stor oljeopptaker om bord i KV Ålesund, og KV Eigan rapporterte skader på lenser om formiddagen søndag 14. januar.

Det fremgår av logg og annen dokumentasjon at miljøfølsomhetsvurderinger ble utført, og at melding om innsig av olje til Herdla kl. 14:30 den 13. januar medførte en umiddelbar omdisponering av ressurser.

Ressursoversiktene fra aksjonen viser at alle større fartøy var tilstede frem til og med 16. januar kl. 18:55, da første loggførte melding om demobilisering foreligger. Deretter startet en gradvis demobilisering frem til 23. januar, da bekjempning i åpen sjø i stor grad ble erstattet av kystnære operasjoner, herunder rekvirering av hurtiggående oppsamlingssystem (StatoilHydro). Den 30. januar var bare KV Ålesund og Kystverkets to oljevernfarfartøy samt fremskutt depot (ferger) eneste gjenværende større fartøy i aksjonen. Usikkerhet knyttet til havaristen, værforhold med tilhørende spredning av olje tilsier at dette var en godt tilpasset operativ disponering av de tyngre fartøyressursene. Kystverket mobiliserte de ressursene som situasjonen krevde, og det vurderes som fornuftig at ytterligere sjøgående ressurser - også landgangsfartøyer og mindre tankfartøy - ikke ble hentet inn, selv om det ble mottatt tilbud om dette.

Noen vil nok hevde at værforholdene i store perioder ikke gjorde det mulig å gjennomføre effektivt opptak på sjø, og at ressursene derfor kunne vært demobilisert. Men været var ustabilt, noe den rolige perioden midt på dagen 13. januar viser, og det er ikke praktisk mulig å demobilisere og remobilisere materiell i korte tidsrom. Derfor fremstår den samlede disponeringen i denne fasen som forsvarlig.

Server-aksjonen demonstrerer viktigheten av varmekamera (FLIR) og fjernmåling fra fly og helikopter for å kunne kartlegge og eventuelt bekjempe oljeforurensning på sjø i mørke. Denne avhengigheten fremkommer av en rekke loggførte meldinger fra fartøyene. Det fremkommer også at rapporter om strandpåslag ble formidlet til overvåkingsflyet, slik at de kunne benytte denne informasjonen i sin planlegging av flytokt.

Kystverket bør derfor arbeide videre med å styrke den statlige beredskapens fjernmålingskapasitet, herunder å erstatte landets eneste overvåkingsfly, som gikk tapt i en ulykke den 20. juni 2008. I denne sammenheng viser vi til at Island og Sverige begge har investert betydelige ressurser i overvåkingsfly med sensorer for oljedeteksjon. Den svenske Kustbevakningen har satt av 634 mill. SEK til dette formålet.

3.2.3. *Slepet av forskipet*

Forskipet inneholdt olje, og slepet av dette fra Fedje til CCB basen representerte en kritisk fase av aksjonen. Operasjonen startet ved at forskipet slet seg løs sent fredag kveld, en situasjon som måtte håndteres der og da av taubåten Belos. Slepet er derfor i liten grad dokumentert, men intervjuer indikerer at maritime hensyn måtte veies opp mot miljørisiko ved valg av hvor slepet skulle gå. Slepet passerte over gassrørledninger på sjøbunnen. Værforholdene medførte at maritime vurderinger fikk dominere, og slepet ankom CCB basen lørdag formiddag. Forskipet ble satt på grunn.

Under slepeoperasjonen, som skjedde i mørket, benyttet KV Ålesund varmesøkende kamera for å vurdere oljelekkasjer. Lekkasje ble observert, men forskipets stabilitet var truet og slepet fortsatte til CCB.

Våre intervjuer bekrefter at det var en reell, operativ avveining mellom miljørisiko og hensynet til faren for at forskipet skulle synke. Kystverket har etter Server besluttet å benytte los-kompetanse mer aktivt i fremtidige liknende operasjoner.

Skipets eier gjennom Gard fulgte opp håndteringen av forskipet, inkludert oljevernberedskapen. Det er loggført enkelte meldinger om denne beredskapen, blant annet fra fartøy som observerte lekkasjer av olje gjennom sikringssystemet som følge av værpåkjenninger. Dette, sammen med generell overvåking av hele området, viser at Kystverket førte tilsyn med operasjonene ved CCB. Operatørfeil og manglende overvåking av tømmeprosessen hos underleverandør til Eide Marine Services medførte et akutt utslipp fra forskipet 17. februar. Utslipet på 62 m³ olje-emulsjon utgjorde trolig mer enn halvparten av det oljevolum som ble samlet opp fra den sjøgående operasjonen i januar. En lokal oljevernaksjon i regi av skipets eier håndterte dette, se nærmere omtale av hendelsen nedenfor. Det "tomme" forskipet til Server ble slept ut av aksjonsområdet 26. februar 2008.

Aksjonen-i-aksjonen, utslippet fra forskipet

Gard AS hadde på vegne av rederiet som ansvarlig forurensner, ansvaret for å tømme forskipet. Tømmingen ble utført av Eide Marine Services AS (EMS). Kystverket førte tilsyn med tømmingen, de samarbeidet med utfører om utviklingen av beredskapsplanen, og Kystverket godkjente beredskapsplanen for tiltaket.

Allerede den 18. januar ble beredskapsplan for operasjonen etterlyst fra aksjonsledelsen i Kystverket. Etter revisjon nr. 5 (referat fra møtet med Eide Marine Services den 23. januar 2008) synes det å være enighet om beredskapsplanen og ressursene. Det tok likevel tid før beskrivelsen og utstyret for barriere 2 kom på plass. Beredskapen ble dimensjonert til å håndtere et utslipp på 150 - 250 m³ frittflytende olje i Tranevågen.

Under tømmeoperasjonen mellom drivstofftank nummer 2 til tank på lekter, inntraff tidlig om morgenen lørdag 17. februar et akutt utslipp av 62 m³ olje-emulsjon til sjøen i Tranevågen. Meldingen om utslippet ble registrert i aksjonsloggen 17. februar kl. 08:18. Pumpemannskapets ureglementerte vaktfravær på om lag 3 timer (de hentet mat og oppholdt seg på CCB-basens hvilerom), var den direkte årsaken til det akutte utslippet. Det etablerte lense-systemet kunne ikke holde på utslippet og oljen spredde seg videre. Varsling og mobilisering ble forsinket med en time da pumpevakten først iverksatte egne beredskapstiltak. Det viste seg at forurensningen var mer omfattende enn først vurdert, og beredskapen var utilstrekkelig til å forhindre transport og spredning.

De neste to dagene foregikk det bekjempning på sjø og etter hvert sanering på strand.

Utslippet inntraff på et tidspunkt under operasjonen som EMS antok var den minst krevende og mest ukompliserte i hele oppdraget. Hendelsen er omtalt vagt i stabsmøtereferatet datert 19. februar med en tilleggskommentar om at oppsamlet olje ved forskipet blir levert Veolia, og at dette er "bra med tanke på oljebudsjettet". Videre er hendelsen kommentert i stabsmøtereferatene frem til 22. februar. Aksjonsledelsen sendte den 17. februar et muntlig pålegg til Eide Marine Services AS og ba om rapport. Rapporten ble oversendt 18. februar. Dagen etter sendte aksjonsledelsen et pålegg til Gard AS (Dalnave Navigation Ltd Gard AS P&I). Kystverket ber Gard om å oversende nærmere informasjon om noen punkter i Eide Marine Services tilsvarende og oppfølging av muntlige pålegg gitt 17. og 18. februar. Gard oversendte den 22. februar sine kommentarer til hendelsen.

Aksjonsledelsen i Kystverket gjennomførte ikke et tilsyn i forkant av operasjonen for å avklare om de forebyggende tiltak var på plass, og at mannskapet var bevisst den risiko tømmeoperasjonen representerte. Vurderingene og etterfølgende beslutning om at tømmeoperasjonen kunne foregå i mørke er ikke dokumentert.

Funksjonen Operasjon foretok en vurdering av hendelsen om morgen den 17. februar, og det ble besluttet å innta en passiv tilsynsrolle og "trå til om det skulle komme ut av kontroll". Norconsult mener at i den grad det var statlige beredskapsressurser tilgjengelig i området, burde disse ha vært satt inn i aksjonen av "føre var" hensyn. Juridisk kompetanse ble ikke involvert.

3.2.4. Strandsaneringen

Tidlig fase

Den første loggførte meldingen om strandsanering er klokken 12:30 lørdag 13. januar, da en privatperson kontaktet Kystverket og etterlyste sanering på strendene på Fedje. Media oppsøkte Fedje, der olje på strendene raskt ble konstatert. Presset om tiltak i strandsonen økte. Kystverkets aksjonsordre nr. 1 den 13. januar inneholdt utelukkende tiltak på sjø, det vil si hindre at olje nådde miljøfølsomme områder, opptak av olje på sjø og sperre inne olje som allerede var ankommet strandsonen. Dette er i tråd med erfaring, planverk og praksis fra Rocknes (strategipunkt nr. 8, se kapittel 3.2.1). Påslag av olje i det langt mer miljøfølsomme Herdla-området ble loggført av Kystverket klokken 14:40 samme dag.

Kystverkets manglende tilstedeværelse på Fedje medførte at presset om rask iverksetting av strandsanering ble svært stort. En proaktiv mediestrategi der fakta om en oljevernaksjons ulike faser, prioritering i forhold til miljøfølsomhet og faren for nye oljepåslag i for tidlig sanerte områder, kunne redusert denne påvirkningen. Likevel står det i referat lørdag 13. januar klokken 17 fra møte mellom IUA og Kystverket, at "Strandaksjon kan iverksettes ved Fedje og eventuelt andre områder på Fedje, men værforholdene vil avgjøre dette". Det fremgår av stabsmøtereferat og øvrige dokumenter at "strandaksjonen" hovedsaklig omfattet opptak av olje (for eksempel med vakuumsuger) som fløt i strandsonen. Kystverket burde kalt dette "bekjempning av frittflytende olje i strandsonen".

Fra og med aksjonsordre nr. 2 den 14. januar supplerte Kystverket aktivitetsbeskrivelsen med "iverksette strandrensing" og anmodet IUA om å ivareta dette. Manglende strategiske føringer indikerer at beslutningen er tatt raskt, og at IUA måtte følge dette opp i egen regi og melde tilbake om ressursbehov. Kystverket ga ingen føringer til IUA om at "strandrensing" var avgrenset til for eksempel opptak av frittflytende olje. Loggførte meldinger på dette tidspunktet indikerer utelukkende forberedende aktiviteter fra Kystverkets side, som forflytting av strandsaneringsmateriell og mobilisering av statens depotstyrker.

Til tross for at Kystverkets egenrapport (kapittel 3) tidfester strandsanseringen fra og med 22. januar og kaller dette en *driftsfase*, indikerer dokumentasjonen at strandsanering ble iverksatt på et tidligere tidspunkt. I aksjonsordre nr. 4 den 16. januar, og i oppslag på Kystverkets akuttweb samme dag, heter det blant annet at 5 tonn oljeholdig masse er fjernet fra strendene i Solund og at til sammen 77 personer har drevet opprenskningsarbeid i strandsonen på Fedje, Askøy, Øygarden, Gulen og i Austrheim tirsdag 16. januar. I Kystverkets plan for håndtering av oljeholdig avfall og opptatt olje (del av aksjonsordre nr. 4, 16. januar) spesifiseres 4 innsamlingssteder for oljeholdig avfall gjeldende fra 15. januar.

I Kystverkets aksjonsordre nr. 6 den 17. januar heter det at "Det er i løpet av mandag (15. januar) ikke registrert olje på sjø i innsatsområdet", og at 80 tonn oljeholdig masse er tatt opp i strandaksjonen. Manglende observasjon av olje på sjø mandag samsvarer ikke med tilsvarende beskrivelse i aksjonsordre nr. 4, som også omhandler observasjoner denne dagen. I Kystverkets egen evaluering av Server-aksjonen heter det på side 14 at "I perioden 16-21. januar viser bilder fra overvåkingstokt og befaringer fortsatt spredning nordover". Mangel på presise situasjonsbeskrivelser gjør det vanskelig for Norconsult å vurdere om strandsanering faktisk ble igangsatt for tidlig, det vil si om frittflytende olje truet de områdene der fjerning av olje fra strendene ble utført.

Det er uheldig at overgangen fra aksjonering på sjø til strandsanering skjedde uten bruk og kunngjøring av kriterier og strategiske føringer. Risiko for dobbeltarbeid (nye oljepåslag på sanert strand) var tilstede. Det fremgår også av stabsmøtereferatet 14. januar at "synlighet" ble tillagt stor vekt. Det kan ikke utelukkes at Kystverkets klarsignal i aksjonsordre nr. 2 den 14. januar om å iverksette strandsanering, skjedde som følge av press fra media og aktører som ivaretok andre hensyn enn å oppnå netto miljøgevinst. Virkningen av dette ytre presset er også kommentert av IUA Bergen i internevalueringen etter Server, der det heter at "publikum og media krever aksjon" og "mangel på synlighet kan virke som en bagatell... (...), men dette preger de ansvarlige og de mange som etter hvert skulle jobbe operativt". Etter en samlet vurdering mener vi derfor at strandsanseringen kan ha blitt iverksatt for tidlig, og at dette representerte *en fare* for at samme strandområde måtte saneres flere ganger, noe som innebærer feil disponering av ressurser og ekstra kostnader.

Det bør utarbeides kriterier som styrer overgangen mellom aksjonens ulike faser, og Kystverket bør utarbeide en mer presis terminologi for å beskrive ulike typer tiltak i strandsonen.

Hovedfase

Kystverket definerte fasen fra 22. januar til 1. april 2007 som grovsanering. Betegnelsen driftsfase benyttes også. Kystverkets primære målsetting var at viktige hekkeområdene for sjøfugl skulle være i en slik stand innen 1. april, at normal bruk av områdene ikke påførte sjøfuglene skade. Dette gjaldt fire definerte områder.

Gjennomgang av møtereferater viser at utvikling av strandsaneringsplanen var en prosess som pågikk fra 20. til 29. januar. Det heter i referatet fra stabsmøtet 19⁴. januar kl. 18 at "NN opplyste at det er opprettet en ny strandsaneringsgruppe". I referatet dagen etter påpekes det at strandsaneringsgruppen er underlagt funksjonen Operasjon. Det heter videre at "Det blir innarbeidet *en del* rutiner til en håndbok om hvordan man skal arbeide i forhold til strandsanering fremover". Norconsult mener dette viser at strandsaneringsplanen ble utarbeidet uten forankring i styrende dokumenter, og at bakgrunnen for å etablere gruppen var at

⁴ Dokumentet har 3 ulike datoer i hhv. filnavn, topptekst og tittel. Møtet kan ha funnet sted 20. januar.

forurensningssituasjonen fremtvang en prosjektorganisering. Dette underbygges ved at IUA Bergen i sin egnevaluering etter aksjonens avslutning har foreslått at Kystverket "bør vurdere å definere oljesanering i strandsonen som et eget prosjekt etter at sjøaksjonen er avsluttet".

Beslutning om bruk av et ikke ferdig utprøvd og implementert geografisk støttesystem, (ActLog) og bruk av ekstern konsulent til dette, viser at organiseringen fremstår som et delvis eksperiment fremfor en styrt prosess. I strandsaneringsplanen (side 12) står det at dataverktøyet under aksjonen skulle "utprøves og utvikles".

Gjennom intervjuer og gjennomgang av innsatsordre fra IUA og arbeidsordre utarbeidet av strandsaneringsgruppen, mener Norconsult at strandsaneringsaksjonen ble tilfredsstillende gjennomført, og at IUA Bergens råd om å ytterligere rendyrke prosjektorganiseringen bør følges opp og formaliseres i planverket. Metodevalg for sanering av strand skjedde på en systematisk måte, og det lå veiledninger om metodene på den webportalen som ble benyttet. Selve strandsaneringsplanen mangler kriterier for tilstrekkelig renhetsgrad. Kriteriene er imidlertid gjengitt i Kystverkets egnevaluering i etterkant av hendelsen.

Sanering av Vetvika i Bremanger kommune ble organisert som et eget delprosjekt med en dokumentert tids- og aktivitetsplan. IUA Nordfjord og Kystverket samarbeidet tett. Norconsult mener at denne organiseringen var motivert av de store praktiske og HMS-relaterte utfordringene som Kystverket stod overfor. Prosjektet hadde sin egen organisasjonsplan, tidsplan, HMS-plan og aktivitetsbeskrivelse. Saneringen ble godt dokumentert gjennom statusrapporter og bildemateriale. Inntil 30 personer arbeidet samtidig på stedet.



Fra arbeidet i Vetvika. (Foto: Kystverket)

Demobilisering ble besluttet av personell med marinbiologisk kompetanse. Da hadde det medgått 230 dagsverk, og 60 tonn oljeholdig masse ble tatt opp. På grunn av arbeidets intensitet, det medgikk flere ukeverk hvert klokkedøgn, er beslutning om demobilisering svært styrende for kostnadene. "Hva er godt nok" inngår som et moment i styrende dokumenter fra dette delprosjektet, et kriterium som bør konkretiseres ytterligere av Kystverket.

Vi anbefaler at organisering av hovedprosjekt (strandsaneringen - Kystverket) og delprosjekter (ulike delområder) formaliseres i planverkene. Styringssystemene for slike prosjekter kan i stor grad utarbeides på forhånd.

Dersom ett av de langt mer omfattende nasjonale dimensjonerende scenariene skulle oppstå, må det påregnes flere titalls delprosjekt av type Vetvika.

Vetvika-prosjektet demonstrerer tydelig gapet mellom kommunenes dimensjonering av beredskap, og de utfordringer kommunene står overfor ved en statlig aksjon. Gapet kan lukkes ved at Kystverket tilføres økt kapasitet jf. kapittel 3.1.4, slik de maktet i dette isolerte tilfellet. Formelt innehar Kystverket ansvaret for statlige strandaksjoner, kommunene/IUA bistår etter evne. I evalueringsarbeidet har Norconsult observert at enkelte opplever at ansvaret ligger "hovedsaklig" hos IUA. Rollene bør derfor tydeliggjøres, noe som også konstateres av IUA Bergen i sin egenevaluering, kapittel 7.2, der det heter at "man bør gjennomgå rutiner og fullmakter for å sikre en effektiv organisering".

Både kommunene, IUA og Kystverket fremhever bruk av statens depotstyrker som særlig nyttig. IUA Bergen etterlyser også en "ressurspool" i sin egenevaluering. Statens depotstyrker, som utgjør om lag 150 personer, er ansatt lokalt der staten har sine depot. Både depotstyrkene og Sivilforsvaret demonstrerte sin kompetanse i Vetvika-saneringen. Depotstyrken ble benyttet som arbeidsledere, og deres grunnutdanning i saneringsarbeid er verdifull. Depotpersonell fra store deler av landet ble rekvirert. Norconsult mener statens depotstyrke bør utvides i forhold til statens dimensjonerende scenarier, jf. kapittel 3.1.4. Kriteriene for å delta (helse, alder, kompetanse) bør revideres, og betingelsene for mannskapene bør utformes slik at engasjementet blir attraktivt. Depotstyrken kan således utgjøre en viktig del av en nasjonal styrke. Det bør vurderes om operatørselskapenes kystnære beredskap, Sivilforsvaret, WWF og nøkkelpersonell hos IUA også bør inngå i en slik nasjonal ressurspool.

Når det gjelder de øvrige 229 lokaliteter for strandsanering, ligger det utenfor denne evalueringens mandat å vurdere dette saneringsarbeidet i detalj. Dokumentasjonen viser at flere hundre personer var involvert i arbeidet. Ved å gjennomgå et representativt antall dokumenter og intervju med et utvalg mannskaper på ulike nivå i strandsaneringsorganisasjonen, er det vår konklusjon at innsatsen og samarbeidsviljen var stor. Strandsanering er hardt fysisk arbeid som krever sterk motivasjon. Statens standardgodtgjørelser kan etter vårt syn bare regnes som en kompensasjon fremfor en motiverende faktor. En rekke personer påtok seg oppgaver som innebar betydelige personlige fysiske og til dels psykiske belastninger.

Vår evaluering viser at innkjøp og innleie av materiell i stor grad skjedde på basis av vurderinger eller føringer gitt av Kystverket og IUAenes aksjonsledelse, ikke av kommunene alene. For eksempel ble ulike båters egnethet i stor grad vurdert av IUAet sentralt, ikke av kommunene selv.

Det fremstår derfor som uheldig at enkelte kommunale anskaffelser ble utført slik at det kunne reises tvil om habilitet. Selv om kommunen har et selvstendig ansvar for at offentlige innkjøpsregler blir fulgt, anbefaler vi at Kystverkets økonomistab styrkes slik at de kan øke sin tilstedeværelse ute hos IUA og kommunene. En slikt økt kapasitet kan sikre at innkjøp av varer og tjenester effektueres slik at det ikke reises tvil om habilitet. Leie av materiell fra privatpersoner er spesielt sårbart fordi eiendeler som for eier forventes å være en økonomisk byrde på kort varsel blir omgjort til en inntekt. Derfor bør Kystverket vurdere tiltak for å minimalisere denne type innleie, som i sum utgjør et større beløp, for eksempel ved å hente inn ressurser fra profesjonelle aktører.

Media fokuserte på enkeltpersoner i sin omtale av habilitet, noe som medførte så stor belastning at personell overfor oss, har erklært at de ikke vil stille opp ved fremtidige aksjoner. Det er Kystverkets ansvar å formidle styringsinformasjon og utvikle systemer som gir alle aktørene nødvendig trygghet.

Det var uheldig at en av Kystverkets ansatte også ble gjenstand for omtale med hensyn på utleie av privat båt til aksjonen (Metoderapport SKUP 2007 - Bergensavisen, T. O. Skrunes, 17. januar 2008). Utbetalingen var ikke avgrenset til dokumenterte utlegg (f.eks. kjøp av drivstoff). Hendelsen var et enkelstående tilfelle, men vi mener at Kystverkets omdømme ble truet. Kystverket bør erkjenne sin sårbarhet i forhold til økonomiske disposisjoner under aksjoner og formalisere dette gjennom etiske retningslinjer.

Når det gjelder styringsinformasjon om strandsanering fra Kystverket til IUA og kommunene, var denne lite konkret og således mangelfull. Et regime av milepæler, evaluering opp mot fastsatte mål, rollebeskrivelser,

fullmakter og økonomisk føringer for eksempel i form av kontraktens størrelse og varighet, kunne gitt Kystverket en langt tydeligere og mer effektiv styring.

I praksis viser dokumentasjon og intervjuer at arbeidet ble rasjonelt utført. Involvert personell hadde en egeninteresse av å få arbeidet sluttført slik at de kunne gå tilbake til sine ordinære jobber, og kommunenes ønske om å gjenopprette en normaltilstand bidro til at strandaksjonen hadde akseptabel fremdrift. Et eksempel på denne mekanismen var IUAene nord for Bergen som gikk "inn og ut" av aksjonen, i tråd med de saneringsoppgavene som til enhver tid forelå.

Etter hvert som saneringsarbeidet kom godt i gang, ble strandsaneringsplanen fulgt mens den øvrige aksjonsorganisasjonen trakk seg tilbake. Operativt sett medførte dette at Kystverkets aksjonsledelse inntok en mer tilbaketrukket posisjon fysisk og organisatorisk, spesielt fra midten av februar. Dette fremkommer av referater fra statusmøter, hvem som deltok og hvem som var fraværende. I intervjuer har det fremkommet at i for stor grad ble styringen og oppfølgingen av strandsaneringsprosjektet overlatt til gruppens leder. Dette var både belastende og et lite robust arbeidsform.

Både intervjuer og dokumentasjon viser at styringsinformasjon fra aksjonsledelsen og dennes stab (juridisk, økonomi, informasjon) til strandsaneringsgruppen var mangelfull. Stabsmøtene bar preg av å gjøre opp status om hva som var gjort, fremfor å formidle styringsinformasjon. For eksempel ble det gjentatte ganger i stabsmøter konstatert manglende rapportering fra Veolia (avfallsmottak), men ingen korrigerende tiltak ble besluttet. Sett i forhold til arbeidets intensitet og kostnader, mener vi at en tydelig aksjonsledelse burde vært opprettholdt i Bergen. Dette kunne skjedd gjennom delegering.

Sluttfasen

Kystverket konstaterer at finsaneringen av strender var mer omfattende enn under Rocknes på grunn av høy vannstand i perioder der olje traff strandlinjen. Dette medførte at olje kom langt inn på land (over flomål) slik at naturlig påvirkning fra bølger ble redusert. Det fremgår av aksjonens dokumenter at kriterier for tilstrekkelig renhetsgrad forelå og ble benyttet.

Formelt ble Server-aksjonen avsluttet 19. juni 2007, men sluttdato for ulike lokaliteter varierer, og noe arbeid pågikk etter denne dato. IUA og Kystverket etablerte en vaktordning i tiden etterpå, men bare noen få meldinger ble mottatt og håndtert.

3.2.5. Demobilisering

Demobilisering var en integrert del av aksjonen og skjedde løpende avhengig av lokalitet. Den sjøgående operasjonen ble i stor grad demobilisert i januar, mens ressurser for opptak i strandsonen og strandsanering både ble mobilisert og demobilisert i takt med funn av olje. Server-aksjonen hadde dermed ikke en tydelig demobiliseringsfase.

3.2.6. Ekstern kommunikasjon og mediehåndtering

Allerede 13 minutter etter grunnstøting av M/S Server publiserte TV2 den første nyheten om grunnstøtingen. NRK meldte om hendelsen i Dagsrevyen klokken 19:00.

Kystverkets informasjonsdirektør ble oppmerksom på hendelsen gjennom nyhetene (TV2 klokken 18:42) og var tilstede på kontoret i Ålesund kort tid etter dette. Beredskapsavdelingens informasjonsrådgiver ble varslet om hendelsen klokken 19:00, og ankom aksjons-lokalene i Horten kort tid etter dette. Dagen etter havariet får saken 299 oppslag i avisene (papir, nettaviser samt andre nettmedier). Dette viser hvilket fokus slike

hendelser får i nyhetsbildet, og hvor viktig det er for Kystverket å komme raskt i gang med informasjonsarbeidet, slik at de kan fremstå med autoritet og troverdighet.

Kystverkets informasjonsavdeling er ikke en del av Beredskapsavdelingens vaktordning. Under en aksjon er det viktig at denne funksjonen raskt er operativ. Vi mener at funksjonen bør gis en definert, kort responstid.

Når en slik hendelse inntreffer, vil det foreligge en forventning fra allmennheten om at Kystverket til enhver tid er den ledende informasjonsgiveren om hendelsen. Gjennom intervjuer har vi fått vite at den første nyhetsmeldingen som ble publisert på www.kystverket.no var basert på informasjon utelukkende fra nett-aviser. Dette var uheldig. Vår evaluering indikerer at innholdet i artikkelen heller ikke ble verifisert med aksjonsleder eller noen i vaktlaget før publisering. Artikkelen ble tatt vekk fra nettsidene etter kort tid.

Beredskapsplanen spesifiserer følgende informasjonsstrategi:

”(...) Kystverket skal framstå som en offensiv, åpen og troverdig informasjonsleverandør.”

Publikasjon av en nyhetsmelding basert på informasjon fra nettaviser vurderes ikke å være i samsvar med egen informasjonsstrategi, eller de forventinger som stilles til Kystverket som en ledende informasjonsaktør. Hendelsen indikerer at informasjonstjenesten ikke var tilstrekkelig integrert i Kystverkets beredskap.

Beredskapsplanens funksjonsplan for informasjon var på tidspunktet for Server aksjonen sist oppdatert 1. mai 2005. Planen ble av informasjonsmedarbeiderne sett på som et lite egnet verktøy og ble ikke brukt i aksjonen. Planen var heller ikke øvet.

Av medarbeiderne i informasjonsavdelingen, hadde Beredskapsavdelingens informasjonsrådgiver og to av medarbeiderne ved kontoret i Ålesund deltatt på øvelser i forkant av Server-aksjonen. Lederen av informasjonsavdelingen hadde ikke deltatt på slike øvelser. Ingen av informasjonsrådgiverne hadde praktisk erfaring fra statlige aksjoner mot akutt oljeforurensning.

Informasjonsavdelingen bør delta aktivt i revisjoner av relevante deler av beredskapsplanverket. Som følge av kompetanse om-, og nærhet til Beredskapsavdelingen bør informasjonsrådgiveren i Horten tillegges en sentral rolle i dette arbeidet.

Informasjonsavdelingen må ha god kjennskap til beredskapsplanverket og de forventninger som stilles til funksjonen under en aksjon. Dette innebærer også deltakelse under øvelser. Under store statlige aksjoner mot akutt forurensning, så også under Server-aksjonen, blir mediepresset så stort at Beredskapsavdelingens egen informasjonsrådgiver ikke vil være i stand til å håndtere informasjonsarbeidet alene. Det er derfor viktig at hele informasjonsavdelingen er godt kjent med-, og har praktisk erfaring med bruk av beredskapsplanen.

Det ble ikke etablert en informasjonsstrategi for aksjonen. Dette til tross for at behovet er nevnt i en rekke dokumenter både fra IUA og i Kystverkets beredskapsplan. Dette var en sannsynlig årsak til at det i starten var usikkerhet om roller og ansvar i informasjonsarbeidet.

Aksjonsleder hadde en svært aktiv rolle i forhold til media. Dette var i samsvar med beredskapsplanen. Det ble i liten grad brukt andre pressetalspersoner. Kystdirektøren deltok i noen få intervjuer. Flere involverte var bekymret for aksjonsleders kapasitet, fordi han håndterte både media og strategisk ledelse av aksjonen.

En manglende informasjonsstrategi ga flere typer utslag. Gjennom intervjuer fremkommer ingen entydige føringer om hvem som utalte seg til media eller hva slags informasjon som kunne gis. I prinsippet ser det ut til at alle ledd i aksjonsorganisasjonen (IUA, kommuner og innsatspersonell) kunne uttale seg til pressen. Ansvarsdelingen mellom Kystdirektør og aksjonsleder synes heller ikke å være entydig i forhold til dette. Evalueringen viser at aksjonsleder besvarte alle typer spørsmål om aksjonen.

Norconsult mener at det tidlig i en aksjon bør etableres en informasjonsstrategi. Informasjonsstrategien bør inneholde føringer for hvem som kan uttale seg til media, og hva slags informasjon som kan gis. En slik strategi ble sterkt etterspurt av IUA.

For å lette arbeidssituasjonen for aksjonsleder, bør Kystdirektøren eller informasjonsavdelingen overta en større del av mediehåndteringen. Kystverkets aksjonsledelse, inkludert aksjonsleder, bør fortrinnsvis delta i daglige pressekonferanser til fastsatte tider. Utover disse pressekonferansene bør mediehåndteringen forstås av Kystdirektør i samarbeid med informasjonsdirektør og Beredskapsavdelingens informasjonsrådgiver. Dersom det åpnes opp for en mer aktiv deltakelse i mediehåndteringen fra aksjonsleder, bør han delegere sin oppgave til andre i aksjonsledelsen.

Kystverkets *Akuttweb* ble opprettet om lag klokken 21 samme kveld Server havarerte. Akuttweben ble kontinuerlig oppdatert med informasjon om status for aksjonen. Den ble den 17. januar omgjort til en aksjonsweb hvor i alt 64 artikler, bilder og 3 pressemeldinger fra aksjonen ble publisert.

På tross av begrensede ressurser gjorde informasjonsavdelingen en akseptabel jobb med å publisere informasjon om aksjonen. Kystverket gjorde seg tilgjengelige gjennom å etablere egen nettside, besvare henvendelser hele døgnet, avholde pressekonferanser og være tilgjengelige både i aksjonslokalene i Bergen og ved direktoratets hovedkontor i Ålesund. En slik døgntilgjengelig tilgjengelighet kan virke utmattende på de involverte personene ved en langvarig aksjon, og den må derfor planlegges nøye.

Kapasiteten på informasjonsfunksjonen under en aksjon bør økes slik at Kystverket er i stand til å ivareta informasjonsarbeidet på en mer robust og planmessig måte.

Samarbeid med IUA

Foreliggende informasjon tyder på at Kystverket ikke igangsatte et eget samarbeid med IUA Bergen om informasjonsstrategi. Føringer for denne typen samarbeid finnes heller ikke i beredskapsplanen.

IUA Bergen var ikke i stand til å håndtere den mediesituasjonen som oppstod. Konsulenter fra Nor PR ble derfor engasjert av IUA med å bistå mediehåndteringen. Norconsult kan ikke se at beslutningen om å involvere eksternt bistand i dette arbeidet er formalisert i noen av de foreliggende dokumentene fra aksjonsledelsen eller informasjonsavdelingen i Kystverket.

Kystverket bør etablere retningslinjer som formaliserer informasjonsarbeidet med berørte IUA. Under aksjoner bør Kystverket raskt ta initiativ til et informasjonssamarbeid, hvor Kystverkets informasjonsavdeling og informasjonsmedarbeidere i de berørte IUA har daglige koordineringsmøter.

Arkivering

Den foreliggende dokumentasjonen fra aksjonen inneholder kun et fåtall informasjonsdokumenter. Norconsult har heller ikke mottatt informasjon som tyder på at slike dokumenter er arkivert andre steder.

Publiserte dokumenter finnes tilgjengelig på Kystverkets nettside under aksjonssiden for Server (<http://www.kystverket.no/default.aspx?did=9475287>). Dette vurderes imidlertid ikke som noen fullgod arkivering. Gjennom intervjuer har det for øvrig kommet frem at det underveis i aksjonen ikke ble tatt utskrift av aksjonsweb for å løpende dokumentere arbeidet som ble gjort i informasjonsfunksjonen.

Statusmeldinger fra Aksjonsleder og Kystdirektøren til Fiskeri- og kystdepartementet ble sendt på SMS. Med unntak av første varsel, ble disse statusmeldingene ikke loggført eller arkivert. Norconsult kjenner således ikke til hva slags informasjon som ble gitt til Fiskeri- og kystdepartementet.

3.2.7. HMS

Generelt om ivaretagelse av HMS under aksjonen

HMS ble tillagt betydelig vekt under aksjonen, og HMS-mål og -krav synes å være godt forankret i Kystverkets aksjonsledelse. Aksjonsledelsen besluttet på et tidlig tidspunkt at HMS-hensyn skulle ha høy prioritet under aksjonen, og denne beslutningen er tydelig kommunisert nedover i aksjonsorganisasjonen gjennom aksjonsordrene. Aksjonsordre nr. 1 datert 13. januar inneholder følgende formulering vedrørende HMS:

”HMS skal fokuseres i alt arbeidet under aksjonen. Personellet skal benytte nødvendig sikkerhetsutstyr for arbeidet som skal utføres.”

I aksjonsordre nr. 2 datert 14. januar stiller Kystverket i tillegg krav om gjennomføring av risikovurderinger for de forskjellige aktivitetene som skal utføres.

Kystverkets HMS-plan for aksjonen ble første gang distribuert i aksjonsordre nr. 4 datert 16. januar. Planen lå deretter som fast vedlegg i alle aksjonsordre fra aksjonsledelsen.

IUA Bergen videreformidlet HMS-planen fra Kystverket gjennom sin innsatsordre nr. 4 datert 17. januar. Norconsult kjenner ikke til hvorvidt HMS-mål, -krav og -risikomomenter var innarbeidet i øvrige innsatsordre fra IUAene til innsatslederne.

HMS var også et eget tema i strandsaneringsplanen.

Samordning av HMS-arbeidet

Kystverket ivaretok rollen som hovedbedrift etter Arbeidsmiljølovens § 2-2, 2.ledd, og hadde således ansvar for å samordne HMS-arbeidet mellom de ulike aktørene under aksjonen. Stadfesting av at Kystverket ivaretok denne rollen skjedde formelt i aksjonsordre nr. 5 datert 17. januar. I følge intervjuobjektene kom dette opp som et tema i møtet med Arbeidstilsynet 16. januar. Det foreligger ikke informasjon som tyder på at Kystverket var kjent med dette i forkant av møtet med Arbeidstilsynet. Det bør utredes hvordan Kystverket skal ivareta rollen som hovedbedrift etter Arbeidsmiljølovens § 2-2, 2. ledd under statlige aksjoner mot akutt forurensning.

Risikovurderinger

Den første utgaven av HMS-planen inneholdt ingen risikovurdering for den pågående aksjonen. Overordnede risikovurderinger ble først innarbeidet i HMS-planen i etterkant av møtet med Arbeidstilsynet 16. januar. Disse vurderingene var av overordnet og generell karakter og ble i liten grad oppdatert eller videreutviklet underveis i aksjonen, til tross for betydelige endringer i rammebetingelsene for innsatsarbeidet fra januar til mai (klima, arbeidets art med videre).

Kystverkets overordnede risikovurdering er først og fremst en generell beskrivelse av de stedlige forholdene innsatsmannskapene vil kunne møte på de ulike innsatsstedene. Konkrete uønskede hendelser er ikke beskrevet eller vurdert i HMS-planen. Kystverket har heller ikke identifisert særskilte risikoreduserende tiltak ved utførelsen av arbeidet utover de generelle HMS-kravene i HMS-planen.

Kystverket bør etablere interne rutiner for utarbeidelse, vedlikehold og videreutvikling av overordnede risikovurderinger under aksjoner.

Under aksjonen stilte Kystverket krav om gjennomføring og dokumentasjon av risikovurderinger før arbeid ble igangsatt i strandsonen og på mindre fartøy. For spesielt risikofylte arbeidsoperasjoner ble det stilt særskilt krav om Sikker Jobb Analyse (SJA). I denne sammenheng ble det vist til Kystverkets HMS-perm for store oljevernaksjoner.

Foreliggende informasjon tyder på at det i noe grad ble gjennomført risikovurderinger for de enkelte innsatsområdene. Dokumentasjon av gjennomførte risikovurderinger synes imidlertid å være mangelfull. Dette ble også påpekt i flere av Kystverkets egne vernerunderapporter fra aksjonen.

Norconsult er ikke kjent med i hvilken grad retningslinjene i Kystverkets HMS-perm ble lagt til grunn for gjennomførte risikovurderinger under aksjonen.

Gjennomføring og dokumentasjon av risikovurderinger bør vektlegges i forbindelse med opplæring av innsats- og lagledere. Kystverket bør etablere rutiner for å følge opp at risikovurderinger gjennomføres underveis i aksjonen, og at nødvendige risikoreduserende tiltak iverksettes.

Opplæring

Under aksjonen stilte Kystverket krav om grunnopplæring i HMS ved oljevernaksjoner for personell som skulle i innsats i strandsonen. HMS-planen er imidlertid ikke konkret med hensyn på hvem som skal forestå denne opplæringen.

Tilbakemeldingene på vår spørreundersøkelse tyder på at de fleste innsats- og laglederne gjennomgikk opplæring i, og mottok informasjon om, gjeldende HMS-mål, -krav og -risikomomenter under aksjonen. Av de innkomne besvarelsene synes det imidlertid å være ulik praksis med hensyn til hvem som har forestått opplæringen ved de ulike innsatsstedene, og i hvilken grad Kystverkets HMS-dokumenter har blitt lagt til grunn for opplæringen.

Dokumentasjon av gjennomført opplæring ser for øvrig ut til å være mangelfull, noe som også påpekes i flere av Kystverkets vernerunderapporter fra aksjonen.

Norconsult anbefaler at Kystverket utarbeider standard opplæringsmateriell til bruk ved statlige aksjoner mot akutt forurensning. Det bør i tillegg etableres faste rutiner for opplæring av innsatspersonell forut for arbeidsoppstart og dokumentasjon av dette.

Personell som skal forestå opplæring av andre, eller ivareta særskilte HMS-oppgaver under en aksjon, bør gjennomgå utvidet dokumentert opplæring i Kystverkets gjeldende HMS-rutiner.

Vernerunder

Gjennom HMS-planen og aksjonsordrene varslet Kystverket at de vil kunne foreta vernerunder ved de ulike enhetene. HMS-planen inneholder krav om dokumentasjon av disse vernerundene. For øvrig inneholder de foreliggende HMS-dokumentene for aksjonen ingen retningslinjer for planlegging, gjennomføring eller oppfølging av vernerundene. Foreliggende dokumentasjon fra gjennomførte vernerunder ser imidlertid ut til å være basert på Kystverkets standard mal for vernerunderapport.

Kystverket gjennomførte i liten grad formelle vernerunder for å følge opp HMS-arbeidet under aksjonen. Foreliggende dokumentasjon tyder på at det totalt ble gjennomført fem formelle vernerunder på de til sammen 230 innsatsområdene i løpet av hele aksjonen. Årsaken til dette ble i intervjuene delvis begrunnet ut i fra kapasitetsbegrensninger i Kystverkets aksjonsorganisasjon. Til sammenligning er det vanlig praksis i bygge- og anleggsbransjen å gjennomføre vernerunder ukentlig eller hver 14. dag.

Manglende formelle vernerunder synes til en viss grad å bli kompensert gjennom inspeksjoner eller vernerunder initiert av IUA, kommunene eller andre. Praksis og omfanget av dette varierer imidlertid fra innsatssted til innsatssted.

Kystverket bør etablere rutiner for å gjennomføre jevnlige vernerunder på de enkelte innsatsområdene. Innsats- og/eller lagledere, eventuelt andre eksterne parter, kan med fordel benyttes i dette arbeidet for å lette belastningen på Kystverkets aksjonsorganisasjon. Kystverkets generelle retningslinjer for gjennomføring av vernerunder bør legges til grunn.

Behandling av avvik

Det ble rapportert om en uønsket hendelse med alvorlig personskade⁵ under aksjonen. Under finsaneringsarbeid på Fedje skled en person og slo kneet i berget. Vedkommende fortsatte arbeidet etter at skaden var skjedd, men da smertene tiltok de påfølgende dagene ble lege kontaktet, og det ble konstatert at leddbåndet var røket. I etterkant av hendelsen ble det foretatt en gjennomgang av sikkerhetsrutinene for arbeidet.

Det ble i tillegg rapportert inn noen hendelser (såkalte "nestenulykker") med potensial for alvorlige konsekvenser under aksjonen (bruk av truck, helikopterflyvning med videre).

Med tanke på at aksjonen strakk seg over 5 måneder og omfattet ca. 15 000 dagsverk, samt at arbeidet til tider foregikk under krevende forhold, tyder mye på at det praktiske HMS-arbeidet under aksjonen stort sett fungerte tilfredsstillende.

Kystverkets sentrale avviksregister for aksjonen inneholder totalt 13 innrapporterte HMS-avvik. Flere av avviksskjemaene for de innrapporterte forholdene ser ut til å mangle. Årsaken til dette er at disse avvikene sannsynligvis ble rapportert inn muntlig. Tilbakemeldingene fra spørreundersøkelsen blant innsats- og lagleder avdekker i tillegg flere forhold av mindre alvorlig karakter, som ikke er registrert i Kystverkets register. Dette tyder på noe underrapportering av uønskede hendelser under aksjonen. Norconsult har ikke forutsetninger for å gjøre antagelser omkring omfanget av en eventuell underrapportering, men vi antar at Kystverket ville blitt varslet dersom det hadde inntruffet uønskede hendelser av alvorlig karakter under aksjonen.

Erfaringsmessig varsles mindre alvorlige forhold ofte muntlig til den lokale ledelsen. Disse forholdene behandles gjerne lokalt, uten at IUA eller Kystverket blir involvert i dette. Dokumentasjon av slike forhold er gjerne mangelfull. Under flere av Kystverkets vernerunder ble det for øvrig avdekket at skjema for rapportering av avvik ikke var tilgjengelig på innsatsstedet, noe som også kan ha vært en medvirkende årsak til underrapportering under aksjonen.

Det er viktig at alle ledelsesnivåer i en aksjonsorganisasjon fokuserer på viktigheten av å rapportere uønskede hendelser og forhold, og at dette kommuniseres til alt involvert personell.

Kystverket bør iverksette tiltak for å standardisere og forenkle innrapporteringen, for eksempel ved å utarbeide og distribuere blokker med skjema for rapportering av uønskede hendelser/tilstander i lommeformat.

Kystverkets beredskapsinstruks gjelder egne ansatte, men er mangelfull i forhold til annet personell som leies inn i aksjonen, herunder innleid personell. Dette er spesielt viktig i forhold til uønskede hendelser som kan ramme innleid personell, varsling av slike hendelser med videre. Instruksen bør derfor gjennomgås i forhold til dette.

⁵ I følge Arbeidstilsynets definisjon av alvorlig personskade.

3.3. Administrativ håndtering

Evalueringen av den administrative håndteringen av aksjonen er basert på Kystverkets beredskapsplan slik det forelå på tidspunktet for Server-aksjonen.

3.3.1. *Kystverkets beredskapsplanverk*

I etterkant av Rocknes-aksjonen utarbeidet Kystverket et revidert beredskapsplanverk. Målsettingen med planverket var å koordinere og samordne ressursene i Kystverket slik at virksomheten samlet sett kunne styrke sin utholdenhet og aksjonsevne ytterligere. Omleggingen resulterte blant annet i at funksjonsplaner for de administrative funksjonene økonomi og juridisk ble implementert i planverket. Disse funksjonene hadde også deltatt under Rocknes-aksjonen, men var den gangen ikke omtalt i egne funksjonsplaner i planverket.

Gjennom intervjuene har det fremkommet opplysninger som tyder på at ikke alle funksjonene har deltatt aktivt i utarbeidelsen av planverket. Dette gjelder spesielt funksjoner for økonomi, informasjon og juridisk. Bakgrunnen for dette er ikke kjent, men foreliggende informasjon tyder på manglende initiativ fra flere parter i organisasjonen. Dette har resultert i at deler av planverket har vært lite egnet til praktisk bruk.

I årene etter Rockes-havariet har det i tillegg pågått arbeid med å videreutvikle Kystverkets øvrige styringssystemer, både innenfor økonomi, informasjon og juridisk. Dette hadde på tidspunktet for Server-havariet gitt få konkrete resultater.

Gjennom intervjuer og dokumentasjon har det fremkommet at beskrivelser av roller, ansvar og oppgaver i beredskapsplanen er for overordnet. I noen sammenhenger kan dette være hensiktsmessig for å skape nødvendig handlingsrom for de ulike funksjonene under en aksjon. Foreliggende informasjon fra Server-aksjonen tyder imidlertid på at dette har vært en medvirkende årsak til uklare grensesnitt i aksjonsorganisasjonen, både internt i Kystverket og mellom Kystverket, IUA og kommunene. Det ser ut til at aksjonsorganisasjonen delvis har forsøkt å kompensere for dette gjennom fortløpende avklaringer underveis i aksjonen, og ved å basere arbeidet på tidligere erfaringer fra aksjoner og øvelser.

Kystverket bør slutføre arbeidet med beredskapsplanen og øvrige styringssystemer for beredskap og aksjon mot akutt forurensning så snart som mulig. Hele Kystverket bør delta aktivt i dette arbeidet.

IUA og kommunenes roller, ansvar og myndighet i forbindelse med statlige aksjoner mot akutt forurensning bør avklares og beskrives i beredskapsplanen.

Evalueringen viser at de forhåndsbeskrevne rollene i beredskapsplanen i varierende grad ble fulgt under aksjonen. Dette gjelder også praktisk bruk av planverket. Det er identifisert varierende oppfatninger blant de ulike funksjonene om hvorvidt det er akseptabelt å fravike planverket under en aksjon.

Norconsult mener at planverket bør tilrettelegges slik at behovet for fravik blir minst mulig.

Muntlige uttalelser tyder på at grensesnittet mellom Kystdirektøren og aksjonsleder ble basert på praksis fra Rocknes-aksjonen i 2004. Dette innebar at Kystdirektøren ga få føringer for gjennomføringen av aksjonen. Kystdirektøren var i liten grad aktivt involvert i strategiske diskusjoner eller beslutninger under aksjonen. Begge funksjoner har i etterkant påpekt at dette var uheldig. Av intervjuene fremgår det imidlertid at det ble tatt lite initiativ fra begge parter for å endre dette, også etter at ny Kystdirektør overtok 1. februar 2007.

I funksjonsplan for Kystdirektør i beredskapsplanen fremgår det at Kystdirektørens myndighet ofte vil delegeres til aksjonsleder. Det foreligger ikke informasjon som tyder på at slik delegering formelt fant sted under aksjonen. Det råder i tillegg usikkerhet om hva dette innebærer.

Rollefordelingen mellom aksjonsleder og Kystdirektøren bør gjennomgå og avklares.

Kystdirektøren skal involveres i overordnede beslutninger om for eksempel statlig overtagelse av aksjonen, kriseinformasjon med videre.

Beredskapsdirektøren ivaretok rollen som aksjonsleder under hele aksjonen, og ble ikke på noe tidspunkt avløst av andre personer i denne funksjonen. Det foreligger heller ikke informasjon som tyder på at aksjonsleder delegerte noen av sine oppgaver til de andre funksjonene.

Etter hvert som saneringsarbeidet kom godt i gang, inntok Kystverkets aksjonsledelse en mer tilbaketrukket posisjon. Den operative ledelsen av aksjonen ble etter dette i praksis, ivaretatt av leder i strandsaneringsgruppen og IUAets aksjonsledelse. Det ble ikke oppnevnt en operasjonskoordinator i henhold til retningslinjene i beredskapsplanen.

Forskjellen mellom beredskapsdirektør- og aksjonslederrollen bør tydeliggjøres i beredskapsplanen. Kystverket bør vurdere om funksjonen som Aksjonsleder bør innehas av flere personer (alternering) i de ulike fasene av aksjonen. For hendelser som nærmer seg de dimensjonerende scenariene, er det ikke realistisk at en og samme person har kapasitet til å utøve kontinuerlig aksjonsledelse.

Gjennom intervjuer fremkommer det at Kystverkets operasjonsleder ikke fikk den sentrale rollen som denne funksjonen er tildelt i Kystverkets beredskapsplan. Andre funksjonsledere har skriftlig og i intervjuer fortalt at det tidvis var uklart hvem som var operativ leder for aksjonen. Vi vurderer dette slik at aksjonsleder inntok en svært dominerende rolle, noe som utilsiktet marginaliserte rollen til operativ leder.

Kystverket bør påse funksjonsbeskrivelsen til Operasjon i styrende dokumenter blir fulgt.

3.3.2. Intern styring og kommunikasjon

Styring og oppfølging av det operative arbeidet

Formelle føringer fra Kystverket underveis i aksjonen ble først og fremst gitt gjennom aksjonsordre, stabsmøtereferater og strandsaneringsplan. Kystverkets aksjonsordre dannet grunnlag for IUAenes innsatsordre til kommunene. Etter at strandsaneringsarbeidet kom i gang, ble det i tillegg generert arbeidsordre ved hjelp av ActLog. Rapporteringen til Kystverket fra IUA og kommunene foregikk i den første fasen av aksjonen gjennom stabsmøter og dagsrapporter. Etter hvert ble stabsmøtene faset ut og dagsrapportene erstattet av ukerapporter.

Kystverkets og IUA Bergen sin aksjonsledelse ble etter noe tid samlokalisert i Bergen. Dette forenklet kommunikasjon og operativ samhandling, men dette kan også ha resultert i mindre formalitet i samarbeidet mellom partene og mangelfull dokumentasjon av beslutninger og handlinger.

Styringsinformasjon fra Kystverket til IUA og kommunene fremstår generelt som lite konkret og således mangelfull. Stabsmøtene bar også preg av å gjøre opp status om hva som var gjort, fremfor å formidle styringsinformasjon. Et regime av milepæler, evaluering opp mot fastsatte mål, rollebeskrivelser, fullmakter og økonomisk føringer (som rammer for kontraktens størrelse og varighet), kunne gitt Kystverket en langt tydeligere og mer effektiv styring med aksjonen.

IUAenes og kommunenes roller, ansvar og myndighet i forbindelse med statlige aksjoner mot akutt forurensning bør avklares og beskrives i beredskapsplanen. Form og innhold på kommunikasjonen mellom de ulike leddene i aksjonsorganisasjonen bør konkretiseres og formaliseres, for eksempel ved at struktur og

innhold i aksjonsordre og referater fra besluttende møter videreutvikles, gjerne i form av sjekklister/kontrollspørsmål som sikrer fokus på styringsinformasjon.

Distribusjon av aksjonsordre foregikk elektronisk ved hjelp av e-post. Under aksjonen oppstod kapasitetsbegrensninger i e-posthåndteringen. For å omgå dette problemet, ble aksjonsordrene delt opp og sendt ut som flere del-leveranser til mottakerne. Kystverket bør vurdere alternative løsninger for distribusjon av aksjonsordre og annen styringsinformasjon under en aksjon.

Rapportering til Kystdirektør og departement

I følge Kystverkets beredskapsplan skal aksjonsleder rapportere til Kystdirektøren, som holder departementet orientert. Dette ble ikke praktisert i forbindelse med statusrapporter om aksjonens forløp. Disse gikk via SMS direkte til både Kystdirektøren og departementet. Kommunikasjonen er ikke arkivert. Vi mener det er uheldig at Kystdirektøren ikke hadde en reell mulighet til å vurdere informasjonen departementet fikk.

3.3.3. Samarbeid med andre aktører

En statlig aksjon mot akutt forurensning krever et nettverk av samarbeidende aktører utover den statlige aksjonsorganisasjonen. Dette kapittelet inneholder en presentasjon av et representativt uvalg av aktørene under Server-aksjonen. Presentasjonen legger vekt på kontraktsforhold, erfaringer, Kystverkets oppfølging av arbeidet og tilbakemeldinger om samarbeidet.

Nor PR

Nor PR er et kommunikasjonsbyrå som leverer tjenester innenfor områdene rådgivning, PR og kampanjer samt produksjoner.

Firmaets oppgave under Server-aksjonen besto i å hjelpe til med informasjonshåndteringen og medieovervåking på vegne av IUA Bergen. IUAet mente selv at de ikke hadde tilstrekkelig kapasitet til å håndtere denne oppgaven, og de har hatt gode erfaringer fra tilsvarende samarbeid med Nor PR under tidligere aksjoner.

Gjennom intervjuer har IUA Bergen gitt uttrykk for at samarbeidet med Nor PR fungerte tilfredsstillende og at det var nødvendig å trekke inn ekstern bistand. Nor PR ble leid inn av IUA Bergen uten at samtykke til dette ble innhentet fra aksjonsledelsen. Kommunikasjonsdirektøren i Kystverket var ukjent med dette engasjementet. I strandsaneringsplanen for aksjonen står det for øvrig som følger: "Kystverket er ansvarlig for all informasjon eksternt og internt i forbindelse med aksjonen. IUA koordinerer informasjonen i regionen". Aksjonsledelsen var imidlertid ikke involvert, verken i diskusjonene eller beslutningen om engasjementet.

SWAN

SWAN tilbyr konsulenttjenester innen miljøforvaltning, biologi og økologi. Virksomheten har kompetanse innen tiltak for vilt som del av et helhetlig oljevernberedskap, spesielt i forhold til rehabilitering av oljeskadet vilt. SWAN tok selv kontakt med aksjonsledelsen i Kystverket for å tilby sine tjenester.

Kystverket inngikk en intensjonsavtale med SWAN om økonomisk støtte til forsøk med rehabilitering av oljeskadet sjøfugl. Målsettingen med oppdraget var flere. Kystverket ønsket både å få økt kunnskap om denne typen arbeid, samtidig som de taktisk sett ønsket å imøtekomme et miljø som i økende grad "banker på" når en aksjon har startet. I tillegg var det ønskelig at de ansvarlige etater (Mattilsynet - dyrevelferd mv., Direktoratet for naturforvaltning - tillatelse til innfangning) engasjerte seg i dette temaet.

Kystverkets utfordring under aksjonen var at de etatene som har ansvar for skadet vilt ikke hadde noen strategi for slik håndtering. Disse etatene hadde heller ikke tatt tak i utfordringen i forhold til det gamle tiltaket som bestod i avliving, en utfordring som for øvrig dukket opp allerede tidlig på nittitallet. Dyreetikk må ivaretas. Tiltak må avveies mot ytre press fra publikum, ressursbruk, kostnader og berørte bestanders sårbarhet. Internasjonal erfaring har vist at rehabilitering av skadet sjøfugl kan ha positiv effekt på sårbare arter. Kystverket erkjenner at den eneste mulighet for å få dette på plass, er selv å ta et pådriveransvar. I den forstand var erfaringen med engasjementet av SWAN positivt.

Fylkemannen i Hordaland har antatt at noen tusen sjøfugl ble rammet av oljeforurensningen fra M/S Server, og at minst 2000 fugl, og trolig et langt høyere antall, døde som følge av dette. I alt ble 40 fugl tatt inn til behandling. Anlegget hadde kapasitet til å håndtere i størrelsesorden 100 fugl samtidig. Årsaken til det lave fangstantallet var de naturgitte forhold og været. De 24 fuglene som overlevde rehabiliteringen ble sluppet ut etter at de var ringmerket. Fra veterinærhold ble arrangementet kritisert for svak organisering, utilstrekkelig åpenhet og inkludering, og at personellmangel påvirket gjennomføringen. Veterinæren trakk seg fra prosjektet. SWANs erfaringene er gitt i rapporten nr 3. "Rehabilitering av oljeskadd fugl etter Server forliset", januar-mars 2007.

WWF

WWF-Norge er organisert som en stiftelse og har regionledd i Finnmark, Midt-Norge og på Østlandet. WWF disponerer frivillige oljevernmannskaper som har gjennomgått kurs i strandsanering.

Kystverket har en avtale med WWF om innsats i strandsonen. IUA Bergen har en samarbeidsavtale med WWF om oljevernopplæring. I alt ble om lag 130 personer tilført aksjonen gjennom WWF sitt formidlingssystem. Det ble etablert arbeidsavtale mellom den enkelte og kommunen som regulerte arbeidsforholdet, både med hensyn på lønn og forsikringer. Personellet ble avlønnet etter statens lønnsregulativ 33. Opphold og reiseutgifter ble også dekket. IUAet orienterte kommunene om de administrative reguleringene. Det oppsto usikkerhet om hvordan arbeidstiden skulle tolkes, og praksis kan derfor ha variert noe mellom de ulike kommunene. Tilbakemeldingene fra IUAet og Kystverket om bruk av WWF personell er positive.

SINTEF

SINTEF er en uavhengig forskningsorganisasjon som blant annet tilbyr kommersielle tjenester innen akutt oljeforurensning.

Aksjonsledelsen i Kystverket og funksjonen Miljø/virkning etablerte tidlig i aksjonen en kontrakt med SINTEF som omfattet rådgiving, analyser (kjemiske), oljeregnskap og oljeidentifikasjon og koordinering av etterkantundersøkelser. I tillegg ble SINTEF også engasjert til å følge opp utprøving (F&U) av tiltakene som ble igangsatt på strand, selv om dette ikke ble betalt over aksjonsbudsjettet.

I kontrakten med SINTEF inngikk underleverandører som håndterte andre fagoppgaver.

Disse var:

- Unifob - Strandsoneundersøkelser.
 - NINA - Sjøfugl- og oterundersøkelser.
 - Miljøvernavdelingen hos fylkesmannen i Hordaland
- Sjøfuglundørsøkelser i samarbeid med NINA.
 - HI - analyser av vannprøver, analyse av villfanget fisk og analyse av skalldyr.
 - IRIS - biomiljø - Effekter på villfanget fisk og skalldyr.
-

På et tidspunkt under aksjonen trakk HI seg fra samarbeidet. I følge våre intervjuer skyldes dette at HI ikke ønsket å bli styrt av SINTEF innen sitt eget forvaltningsområde. De ønsket derfor en mer selvstendig og sentral rolle, og de poengterte at de sorterer under samme departement som Kystverket. Direktoratet for naturforvaltning fremmet også synspunkter på organiseringen av miljøarbeidet. Arbeidet med etterkantundersøkelse ble krevende, men i ettertid betraktet Kystverket bruken av SINTEF som koordinator for arbeidet som vellykket.

NOFO

NOFO ivaretar operatørselskapenes oljevernberedskap, og foreningen administrerer og vedlikeholder en betydelig beredskap mot akutt oljeforurensning. NOFO drifter og videreutvikler planverk og oljevernmateriell for hav, kyst og strandsone tilpasset utslipp som stammer fra virksomhet på norsk sokkel.

I aksjonens første faser ble det vurdert at NOFOs sjøgående systemer ikke ville være egnet. Underveis oppstod det et ressursbehov, og aksjonsledelsen tok kontakt med Sture og Mongstad i forhold til personellbistand, utstyr og arealer for ulike formål. Dette ble regulert gjennom den eksisterende samordningsavtalen. NOFOs personell ble involvert i strandsaneringsplanen og strandsaneringsarbeidet. Kystverket har en egen bilateral avtale om tilgang til NOFOs ressurser, og denne avtalen ble benyttet. Det er ikke loggført eller på annen måte dokumentert et avrop basert på denne avtalen.

I regi av NOFO har Det norske Veritas (DNV) utviklet verktøyet ActLog. Da Server-havariet inntraff, var det etablert et prosjekt initiert av blant annet NOFO, ENI og Kystverket om å operasjonalisere ActLog for strand. Frem til prosjektet ble påstartet, var ActLog vurdert av brukerne som lite operativt, ressurs- og kompetanse-krevende. På et tidspunkt under aksjonen ble det derfor besluttet at ActLog skulle videreutvikles ved hjelp av Server-aksjonen. Intervjuer og dokumentasjon viser at ActLog aldri oppnådde en "sanntid" oversikt, men opererte med et etterslep på i størrelsesorden 14 dager. Status for verktøyet etter aksjonen er ikke kjent. Kostnadene for videreutviklingen og bruk under aksjonen ble dels dekket av aksjonsbudsjettet, og dels betalt gjennom egne prosjektmidler.

Det forelå ingen avtale som regulerte dette arbeidet.

VEOLIA Miljø AS

Veolia Miljø AS er et internasjonalt eid selskap og en betydelig aktør innen miljø og gjenvinning. Konsernet drifter anlegg på 47 lokaliteter i Norge der avfall gjenvinnes til råstoffer.

Kystverket inngikk kontrakt med Veolia med virkning fra 13. januar 2007. Det var en betydelig avfallstrøm som gikk via Veolias anlegg på Knarrevik og Horsøy. I tillegg var det et omfattende program for rengjøring av båter og utstyr. Virksomheten i Region Vest skulle sertifiseres i henhold til ISO 9001, 14001 og OHSAS 18001 i løpet av februar-mars 2007.

Kystverkets Miljø/virkning funksjon deltok i kvalitetssikringen av avfallshåndteringen. I fokus var vilkårene i avtalen om avfallsmottak og -behandling med Veolia Miljø AS, mottaksanleggenes egnethet og virksomhetens prøvetakingsrutiner. Det var uklart hvem i Kystverket som hadde ansvaret for å forfølge selve avfallsstrømmen.

Allerede den 18. januar meldte skadestedsleder sjø (SKL-sjø) om uakseptable HMS-forhold (avvik) ved lossing og vasking av KV Eigun på Horsøy. Meldingen medførte et tilsyn fra aksjonsledelsen. Dette avdekket manglende ledelse og manglende verneutstyr. Funn fra sikker jobbanalyse var ikke hensyntatt i foreliggende arbeidsinstruksen. Som følge av tilsynet gikk Veolia på eget initiativ gjennom sitt HMS-system, og det ble påpekt flere avvik. Avvikene ble lukket.

SINTEF utarbeidet prosedyrer for håndtering av avfallet for å sikre at det var tilstrekkelig kontroll med volum og vekt av oljen som ble håndtert i Veolias anlegg. Etter Kystverkets gjennomgang av Veolias prosedyrer for måling og registrering av avfallstrømmen, ble kravene til dette innskjerpet. I etterkant, da oljebudsjetten skulle summeres, var det fortsatt stor usikkerhet om tallene. Usikkerheten i tallverdien for oljeinnholdet (vekt %) i oljebefengt masse var stor, noe som har stor innvirkning på det endelige oljebudsjetten.

Rådgivende gruppe

Aksjonsledelsen samarbeidet med den nasjonale rådgivende gruppen om prioritering av innsats og vurdering av skader på naturmiljø og naturressurser ved akutt forurensning av marint miljø. Den rådgivende gruppen består av medlemmer fra DN, Fiskeridirektoratet, Polarinstituttet, Mattilsynet, HI, SFT, og Kystverket. Det avholdes årlige møter i gruppen, men over tid har engasjementet fra blant annet SFT blitt redusert.

Under Server-aksjonen mobiliserte gruppen (unntatt Polarinstituttet) og Fylkesmannen i Hordaland til et møte 15. januar. I dette møtet ble det informert om forurensningen og skader på miljøet. Samarbeidet i forhold til å etablere etterkantundersøkelser ble også drøftet. HI meldte fra om at de ville igangsette vannsøyle- og biomasseundersøkelser.

Nytten av den rådgivende gruppen under Server-aksjonen var lav, noe som i intervjuene ble begrunnet med at gruppen ble kalt inn for tidlig i aksjonen (kapasitetsproblemer i Kystverkets miljøstab), og at det ikke ble kontinuitet i gruppens arbeid. Den rådgivende gruppens samlede kompetanse er betydelig, og den har i planverkene en viktig funksjon under statlige aksjon. DN og Mattilsynet har for eksempel en rolle ved rehabilitering av sjøfugl.

Samarbeidet med fylkesmennene i Hordaland og Sogn og Fjordane ble av Kystverket vurdert som faglig meget nyttig. Det er behov for å styrke kontakten Kystverket har mot denne delen av forvaltningen.

Maritim Miljøberedskap AS

Maritim miljøberedskap AS (MMB) er et uavhengig privat selskap som tilbyr tjenester innen operativ olje- og miljøvernberedskap. Hovedtjenestene ligger innen operativ ledelse og ressurser ved oljevernaksjoner, opplæring og trening/øvelser i praktisk oljevern, utleie av personell og oljevernmateriell og miljøinspeksjon. MMB er lokalisert på Hilleren Industriområde i Bergen kommune.

Tjenester fra MMB ble bestilt gjennom en telefonsamtale 13. januar fra Kystverkets aksjonsledelse i Bergen. Forespørselen ble besvart pr. e-post i form av enhetspriser. Likeledes ble det vist til en samarbeidsavtale med Kystdirektoratet. Avtalen er ikke funnet under denne evalueringen. I e-post av 13. januar bekrefter MMB at de har mobilisert personell og båt, og at de er klar til å legge lenser rundt forskipet til Server når den ankom CCB-basen. MMB opererte i perioden fra 13. januar til 16. mars en tilleggsberedskap.

MMB opprettholdt beredskapen rundt forskipet inntil Gard ga Eide Marin Services AS oppgaven i den videre håndteringen av forskipet.

I forbindelse med faktureringen fra MMB, innkalte Kystverket virksomheten til et møte 19. april. Kystverket presiserte at de i hovedsak var fornøyd med det utførte arbeidet, men de mente at MMB opererte med priser i overkant av hva som var forventet. Kystverket ba om dokumentasjon av personellkategorier med tilhørende timeforbruk. Kystverket ba i tillegg om å få fremlagt dokumentasjon som begrunnet ressursbruken.

Kystverkets kommunikasjon med MMB fremstår som mangelfull, selv om mange føringer ble gitt i møteserien mellom Gard, CCB-basen, Eide Marin og MMB, jf. vedlegg til stabsmøtene. I ett tilfelle ble det også avholdt møte mellom Kystverkets aksjonsledelse i Bergen og MMB om de utførte oppgaver og faktura-

grunnlaget (25. januar 2007). MMB fikk en svært selvstendig rolle og bestillingene ble foretatt muntlig. Det var manglende struktur på tilsynet, og ansvaret for oppfølgingen av MMBs arbeid var utilstrekkelig avklart.

3.3.4. Egnethet og bruk av IKT verktøy

ActLog

ActLog ble benyttet for å registrere informasjon om identifiserte oljepåslag og følge opp status for saneringsarbeidet. Informasjonen som ble registrert i programmet ble benyttet for å generere arbeidsordre for sanering på strand.

ActLog var ikke ferdig utviklet på tidspunktet for Server-aksjonen, men det ble besluttet å gjennomføre aksjonen som et prøveprosjekt for å prøve ut og videreutvikle programvaren. ActLog hadde ikke vært benyttet som operativt styringsverktøy tidligere, og Kystverket hadde begrenset kompetanse i forhold til bruk av verktøyet.

ActLog viste seg raskt å være krevende i bruk, både på grunn av den omfattende informasjonsmengden som skulle registreres, manglende kompetanse på operativt nivå i forhold til å bruke systemet samt manglende retningslinjer for nivå på og innhold i rapporteringen. Dette resulterte også i at rapporteringen i ActLog kom på etterskudd og således ikke gjenspeilet reell status for strandsaneringsarbeidet.

Mye av rapporteringsarbeidet i felten ble ivaretatt av lagledere og innsatsmannskaper. Disse hadde manglende kompetanse i bruk av verktøyet før aksjonen, og det gikk således med tid og ressurser fra Kystverkets side til opplæring.

Selv om ActLog ble videreutviklet underveis i aksjonen, vurderes verktøyet fremdeles å være for omfattende til å være egnet som operativt styringsverktøy under en statlig aksjon mot akutt forurensning. Programvaren bør forenkles slik at det blir enklere å bruke programmet uten å inneha spesielle forkunnskaper. Rapporteringen bør i tillegg forenkles.

KystInfo- kartløsning

KystInfo ble brukt operativt under hele aksjonen. Kartløsningen synes å være et operativt, brukervennlig og anvendelig verktøy.

Akuttweb

Under Server-aksjonen etablerte Kystverket en akuttweb for å publisere faktaopplysninger om den pågående aksjonen. Den ble opprettet rundt klokken 21 samme kveld Server havarerte og var operativ de første seks dagene av aksjonen. Akuttweb ble kontinuerlig oppdatert med informasjon om status for aksjonen. 17. januar ble akuttweb omgjort til en aksjonsweb, hvor det ble publisert artikler, bilder og pressemeldinger fra aksjonen.

Informasjonen som ble lagt ut på akuttweben la seg ikke i kronologisk rekkefølge på websiden. Dette førte til at websiden fremsto som uoversiktlig, og det var vanskelig å identifisere endringer i innholdet. Konseptet bør videreutvikles slik at den fremstår som mer strukturert og operativt i den første fasen av aksjonen.

Aksjonsloggen

Kystverkets aksjonslogg (hovedlogg) ble i liten grad oppdatert i nær sanntid under aksjonen, slik retningslinjene i beredskapsplanen krever. Dette resulterte i at aksjonsloggen ikke ble benyttet som styringsverktøy

under aksjonen. Kystverkets aksjonsledelse begrunner blant annet dette med kapasitetsbegrensninger under aksjonen. Det synes for øvrig å være delte oppfatninger i aksjonsledelsen med hensyn til aksjonsloggens funksjon under en aksjon (styrings- eller dokumentasjonsverktøy).

I følge beredskapsplanen hadde de enkelte funksjonene et selvstendig ansvar for å loggføre relevant inn- og utgående informasjon. I følge intervjuobjektene ble dette praktisert noe ulikt i de forskjellige funksjonene. Noen av funksjonslederne satte vekk loggføringsoppgavene til andre personer i eller utenfor aksjonsorganisasjonen. Informasjonen som ble lagt inn i aksjonsloggen under aksjonen bærer preg av å være registrert av forskjellige personer, med større eller mindre kjennskap til det virkelige hendelsesforløpet. Omfanget av og kvaliteten på den registrerte informasjonen er meget variabel. Vi mener at manglende retningslinjer og bevissthet omkring bruk av aksjonsloggen er en medvirkende årsak til dette.

Kommunikasjonen mellom aksjonsleder, Kystdirektør og Fiskeri- og kystdepartementet under aksjonen fremkommer ikke av loggen.

Norconsult anbefaler at det utarbeides konkrete retningslinjer for bruk av aksjonsloggen under en aksjon, herunder innhold og form på informasjonen som skal loggføres. Muligheter for å forenkle loggføringsarbeidet (for eksempel ved bruk av lydopptaksutstyr) bør vurderes.

Aksjonsloggen er utformet på en slik måte at det er mulig å registrere informasjon etterskuddsvis. Programvaren inneholder for øvrig funksjoner som gjør det mulig for hvem som helst å redigere innholdet i aksjonsloggen, både under og etter en aksjon. Dette er uheldig, da det kan skape tvil om når informasjonen ble registrert og gyldigheten av informasjonen.

Dersom det ikke er datateknisk mulig å legge inn begrensninger for dette i loggen, anbefaler vi at det etableres rutiner for utskrift, signering og arkivering av loggen under en aksjon.

Kystverkets aksjonslogg kommuniserte ikke med IUA Bergens loggsystem NoBer. Kystverket mottok ikke utskrift fra IUAets logg før lenge etter at aksjonen var avsluttet (ble kun overlevert Kystverket i papirformat).

Norconsult vurderer det som uheldig at de to loggføringssystemene ikke kommuniserte. Begge aksjonsloggene var tilgjengelige i Kystverkets og IUAets felles aksjonssentral i Bergen. Etter at deler av Kystverkets aksjonsledelse trakk seg tilbake til Horten, hadde aksjonsledelsen ikke mulighet til å få innsyn i IUAets arbeid gjennom deres logg. Dette er uheldig med tanke på Kystverkets overordnede ansvar for aksjonen.

Det bør etableres et sikkert, webbasert og felles loggsystem for alle aktører under en statlig aksjon mot akutt forurensning. Løsningen bør sikre at informasjonen i loggen ikke kan endres i ettertid.

P360

Kystverkets generelle saksbehandlings- og arkiveringssystem P360 ble benyttet for arkivering av kontrakter, aksjonsordre og andre arkiververdige dokumenter under aksjonen.

Gjennom intervjuer har det kommet frem at dette systemet er lite egnet til bruk i forbindelse med aksjoner bl.a. fordi det fortsatt eksisterer et papirbasert arkiv (med bl.a. tidligere dokumenter som egnet seg som maler) som ikke var tilgjengelig i P360. I tillegg har våre intervjuer vist at terskelen for å ta i bruk P360 er for høy. Arkivpersonell inngikk ikke i aksjonen og var således ikke tilgjengelig på døgnkontinuerlig basis. Dette var spesielt kritisk for den juridiske funksjonen i de første dagene av aksjonen.

Norconsult mener Kystverket ikke har et operativt arkivsystem tilpasset de behov en statlig aksjon krever.

3.3.5. Dokumentasjon og sporbarhet

Gjennomgang av foreliggende dokumentasjon og intervjuer med aksjonsledelsen tyder på at rutiner for dokumentstyring og arkivering ikke ble fulgt under aksjonen. Arkivstrukturen på Kystverkets elektroniske aksjonsmappe fremstår som uoversiktlig og lite brukervennlig. Navngiving, nummerering og datering av dokumenter synes å være tilfeldig. For eksempel er flere ulike datoer benyttet i det samme dokument.

Aksjonsmappen inneholder for øvrig få godkjente signerte dokumenter. Norconsult antar at disse dokumentene finnes i P360.

Kystverkets generelle rutiner for dokumentstyring og arkivering bør også legges til grunn under statlige aksjoner mot akutt forurensning. Dersom disse rutinene ikke er tilstrekkelige, bør beredskapsplanen suppleres med ytterligere retningslinjer for dette.

Norconsult har avdekket betydelige forbedringspotensial i forhold til dokumentasjon av viktige beslutninger og handlinger. Dette gjelder både i forhold til hva slags informasjon som dokumenteres og kvaliteten på informasjonen (detaljeringsgrad og presisjon). Foreliggende skriftlig informasjon fra aksjonen er gjennomgående lite transparent og sporbar i forhold til føringene i beredskapsplanverket.

Gjennom intervjuer begrunnes manglende dokumentasjon blant annet med stort påtrykk og høy arbeidsbelastning, spesielt i den innledende fasen av aksjonen. Norconsult mener at dokumentasjon og sporbarhet bør være sterkere i fokus under alle faser av en aksjon, og at det ikke er akseptabelt å fravike dette selv om arbeidsbelastningen i perioder er stor. Vi mener det foreligger er betydelig handlingsrom for å komme à jour med arkivering ved å utføre dette nattetid, der aksjonens intensitet er lav.

Muligheter for å forenkle dokumentasjonsarbeidet (for eksempel ved bruk av lyd/video) bør vurderes.

3.3.6. Økonomistyringen

Kystverket ved Kystdirektøren aksjonerer mot akutt forurensning på vegne av staten. Beredskapsdirektøren er, i kraft av sin funksjon som aksjonsleder, gitt ansvaret og myndighet til å utløse ressurser jf. beredskapsplanen og lede statens aksjoner mot akutt forurensning. Kystdirektørens rolle er gitt av funksjonsbeskrivelsen i beredskapsplanen. Kystdirektøren er sentral i kommunikasjonen med departementet, og skal både be om informasjon, og formidle informasjon til aksjonsleder. Kystdirektørens myndighet under aksjoner er ikke definert i beredskapsplanen, og Kystdirektøren fremstår som usikker på hva dette innebærer. Det ble ikke formelt delegert noen myndighet fra Kystdirektøren til aksjonslederen under Server-aksjonen.

Server-aksjonen kostet om lag 220 millioner kroner. Kostnadene fordelte seg slik:

- Strandaksjon, 116 millioner kroner.
- Sjøaksjon, 33 millioner kroner.
- Avfallshåndtering, 20 millioner kroner,
- Transport, 6 millioner kroner.
- Oljevernmateriell - forbruk/skader/utskifting, 22 millioner kroner.
- Innleid bistand, 6 millioner kroner.
- Administrative kostnader, 17 millioner kroner.

Server-aksjonen var samlet sett den mest kostbare aksjonen i den statlige beredskapens historie. Aksjonens omkostninger var 1,6 ganger høyere enn Rocknes-aksjonen. Målt i kostnad pr tonn utslipp er Server-havariet 2,1 ganger mer kostbart (1,6 regnet for tung bunkers) enn gjennomsnittlig kostnad for alle hendelser i

perioden 1984 til 2007. Målt som kostnad pr tonn utslipp overgås aksjonen kun av Green Ålesund i år 2000. Sistnevne aksjon var meget spesiell med hensyn på håndtering av fartøyets last.

Statlig aksjon mot akutt forurensning. Utslipp større enn 100 tonn (1984 - 2007)	Total kostnad for tiltaket.(korrigert mht. konsumprisindeks). (kr)	kostnad for tiltaket pr. tonn utslipp. (korrigert mht. konsumprisindeks). (kr)
Råolje, tung bunkers og marin diesel (gjennomsnitt for 11 hendelser i perioden 1984 - 2007)	60 millioner 68 millioner (st.avvik)	206 000 197 000 (st.avvik)
Tung bunkers (gjennomsnitt for 8 hendelser i perioden 1989 - 2007)	77 millioner 72 millioner (st.avvik)	266 000 197 000 (st.avvik)
M/S Rocknes-havariet	139 millioner	398 000
M/S Server havariet	220 millioner	426 000

Standardavviket for tiltakskostnaden er relativt stort, og det illustrerer utfordringen med å utarbeide gode prognoser for samlet kostnad når en statlig aksjon mot akutt oljeforurensning igangsettes.

Under en aksjon bør strategisk, operativ og økonomisk styring med ressursene stå sentralt. Dette innebærer løpende kunnskap om når og i hvilket omfang ressurser blir mobilisert, hvordan de utnyttes og når de blir demobilisert. Miljømål og tiltakenes bidrag til å nå disse bør veies opp mot kostnadene. I tillegg er det viktig å minimalisere avfallet som blir generert. Den siste overordnede faktoren er å etablere gode rutiner og et handlingsrom for å oppnå konkurransedyktige priser for vare- og tjenesteleveranser.

Aksjonsleder skal avklare aksjonens økonomiske rammer. Prognoser skal legges til grunn. Beredskapsdirektøren skal påse at det er etablert et system for økonomisk oppfølging av statlige aksjon, men det er ikke dokumentert hva ytelsen til et slik system skal være, eller hvilke rutiner og verktøy som trengs for å oppnå nødvendig kontroll. Leder av stabsfunksjonen Økonomi skal se til at denne er bemannet med kvalifisert personell, og at det utøves en aktiv kontroll.

Aksjonsledelsen benyttet ikke anledningen via et hjemlet vedtak (i henhold til Forurensningslovens § 47 Bistandsplikt) for å klargjøre for IUAet og kommunen om plikter og forventninger. Med unntak av økonomimedarbeider i Beredskapsavdelingen, var Kystverket sentralt lite kjent med beredskapsplanens innhold, og de fremstår som utilstrekkelig integrert i beredskapen. Dette på tross av erfaring og anbefalinger fra Rocknes-aksjonen i 2004.

De økonomisk-administrative disposisjonene under Server-aksjonen må vurderes ut fra aksjonens ulike faser. Varsling, mobilisering og bekjempning på sjø var hektiske faser ledet utelukkende av Kystverkets aksjonsledelse. I denne relativt korte perioden (12. - 26. januar) utstedte aksjonsledelsen 11 aksjonsordrer og holdt 24 stabsmøter. Ressursene var først og fremst knyttet til den sjøgående operasjonen. Beredskapsregionene ble tidlig varslet av aksjonsledelsen (samme dag som ulykken fant sted), og iverksatte mobilisering og arbeid gjennom sine IUA.

Sanering, restaurering og demobilisering er faser hvor hendelsesforløpet er mer kontrollert og forutsigbart. I disse fasene ble det i store grad trukket på ressurser fra IUAene og Kystverkets depotstyrker. IUA Bergen koordinerte aksjonen på vegne av alle involverte IUA. I alt utsteder aksjonsledelsen i perioden fra 26. januar til 16. juni fem aksjonsordrer, og det ble avholdt 22 stabsmøter, det siste den 23. mars 2007. Disse fasene av aksjonen ble fortsatt styrt og ledet av den statlige aksjonsledelsen gjennom blant annet strandsaneringsplanen (30. januar 2007), plan for etterarbeid (18. juni 2007) og "on call beredskapen". IUA er utfører av arbeidet, men er tilført rådgivere fra Kystverket, som fører tilsyn med dette arbeidet. Aksjonsledelsen trappet likevel ned sin virksomhet, og IUAet overtok i større grad også det administrative arbeidet.

I sitt brev om budsjettfullmakt til Fiskeri- og kystdepartementet datert 15. januar - tre dager etter hendelsen - skriver Kystverket at kostnadene vil overstige 21 postens budsjett på 3,75 millioner kroner. Kystverket anmoder om delegering av fullmakten Fiskeri- og kystdepartementet er gitt av Stortinget til å benytte inntil 15 millioner kroner til "dekning av de disposisjoner som nå gjøres for å begrense skadene etter forliset til M/S Server". Delegeringen av fullmakten fant sted etterfølgende dag.

Den 8. februar redegjør Kystverket i brev til Fiskeri- og kystdepartementet om status for den statlige oljevernaksjonen. Kystverket vurderte at om lag 30-35 % av aksjonen var blitt gjennomført til en kostnad av 40-45 millioner kroner. Med en betydelig grad av usikkerhet og etter beste anslag, ble prognosen for aksjonens totale kostnad fastsatt til 151 millioner kroner. Kystverket ba om en tilleggsbevilgning på post 21 tilsvarende dette beløpet.

Omfanget av den statlige oljevernaksjonen ble også beskrevet i brevet til Fiskeri- og kystdepartementet den 13. mars 2007. På dette tidspunktet var det påløpt 125 millioner kroner, 50 - 55 % av aksjonen var gjennomført. Med fortsatt betydelig usikkerhet, og uten deltakelse fra stabsfunksjonen økonomi, mente Kystdirektøren og aksjonslederen at totalkostnaden for aksjonen ville bli 225 millioner kroner. Kystverket ba derfor om en tilleggsbevilgning på post 21 tilsvarende dette beløpet. Den endelig bevilgningen på 225,5 millioner kroner ble gitt i Stortings proposisjon nr. 52 (kongelig resolusjon) av 16. mars 2007. Dette er for øvrig nær opp til beløpsgrensen for begrensingsfondet for denne hendelsen.

Kystverket benyttet en usikkerhetsmargin på 10 % i forhold til beregnet total aksjonskostnad. Det er ikke fremkommet opplysninger om hvordan det er mulig, så tidlig under en aksjon, å operere med et så nøyaktig kostnadsoverslag. Det var fortsatt stor usikkerhet om forurensningens omfang og nye strandpåslag ble stadig rapportert.

Av intervjuene fremkommer det at Kystverkets aksjonsleder fikk entydige signaler fra sine overordnede om at operative behov var styrende, og at det "ikke skulle stå på penger". Vi kan ikke utelukke en selvprofetieffekt når prognosetallet på 225 mill. kroner ble kjent i aksjonsorganisasjonen og utilsiktet ble oppfattet som styringsinformasjon.

Styringssystemet for økonomioppfølging under aksjonen var ikke ferdig utviklet. Aksjonsledelsen etablerte ikke budsjetter for de ulike operasjonene/aktivitetene som grunnlag for økonomisk styring. Det var ikke etablert en tilsynsfunksjon for økonomioppfølgingen i aksjonsorganisasjonen. IUAet hadde en stor grad av fullmaktsfrihet. I aksjonsledelsen var det svakt fokus på å veie økonomi opp mot taktiske og miljømessige disposisjoner ved beslutning om iverksetting av tiltak. Funksjonslederne hadde en formening underveis i aksjonen om manglende ressurser til økonomioppfølging og tilsyn, men ressursunderskuddet forble uløst.

Kystverket har etablert flytdiagram for bestilling og regnskap, og flytdiagram prognose. Innenfor disse flytstrømmer indikerer praksis at flere innehar fullmakt til å inngå avtaler på vegne av den statlige aksjonsledelsen.

Økonomifunksjonen var tilstede i totalt 2-4 stabsmøter, og innspillene i referatet fra de fleste stabsmøter er rutinemessige og fokusert på prognose. I stabsmøtereferatene er økonomi et eget punkt på agendaen. Det ble

presisert at IUAet skal ha fokus på underlaget til prognose. Økonomifunksjonens ressurser ble først og fremst knyttet opp mot det omfattende prognosearbeidet, som i realiteten var en passiv registrering av kostnader og prolongering av dette.

Under aksjonen antok aksjonsleder at leder for økonomifunksjonen foretok de vurderinger som var relevant i forhold til regelverket om offentlige anskaffelser. Likeledes antok leder av denne funksjonen at regelverket var kjent for aksjonsledelsen. Økonomifunksjonen har videre meldt tilbake om at de ikke har hatt noen tilsynsfunksjon.

Aksjonsledelsen tok ikke tak i disse forholdene. Økonomifunksjonen arbeidet vesentlig innenfor prognose, ivaretok et sikkert grunnlag for prognose og hadde et godt samarbeid med ressurs/logistikk med å få på plass bestillingene, og ha oversikt over ressurser og påløpte kostnader i prognoseverktøyene. Viktigheten av at ressurs/logistikk fikk tilsendt/hadde oversikt over bestilte ressurser ble påpekt. Oppfatningen om prognosens nøyaktighet var overdrevet.

I forhold til IUA Bergen kan det se ut som at Kystverkets aksjonsledelse valgte å distansere seg fra ansvaret for økonomistyringen. Dette medførte mangelfull økonomisk styringsinformasjon. På ledelsesnivået i IUA Bergen var det en klar oppfatning om at de hadde alle fullmakter til å foreta nødvendige innkjøp av varer og tjenester. Aksjonsordren pålegger likevel IUAet å "iverksette og fortsette løpende økonomioppfølging" uten at det ble formidlet mer detaljert og verifiserbar styringsinformasjon. Ut over dette er temaet økonomi fraværende i Kystverkets aksjonsordre.

Økonomisk styringsinformasjon er fraværende også i IUAets dags- og ukerapporter. Ressursbruken og økonomiske avveininger i det omfattende strandsaneringsarbeidet ble i liten grad vurdert opp mot verifiserbare mål. IUAet presiserte imidlertid at påløpte utgifter måtte dokumenteres, og at "større anskaffelser" skulle forhåndsgodkjennes av IUAet. De presiserte at krav knyttet til skader på 3-personers eiendom skulle rettes til skadevolder v/GARD. Kommunens sluttregnskap skulle sendes IUA.

Kommunen mottok retningslinjer for innkjøp, og IUAets ressurs-/logistikkfunksjon skulle benyttes så langt det var mulig. I situasjoner hvor det var mangler som kunne være til hinder for fremdrift, foretok kommunen innkjøp selv. Enkelte kommuner la til et generelt administrativt påslag på sine kostnader. Begrensningen for slike påslag er offentliggjort tidligere, men ikke under denne aksjonen. Forholdet ble ikke oppdaget av IUAet eller av aksjonsledelsen, noe som understreker manglende informasjon og kontroll.

I forbindelse med leieinntekter for privat båt som har vært nyttet i oppryddingen etter Server-havariet, stadfestet Hordaland Fylkesskattekontor at utleier ikke skal registrere seg i avgiftsmanntallet, og det skal ikke beregnes merverdiavgift av vederlaget. Dette gjelder også når beløpsgrensen på 50 000 kroner overstiges. Skatteplikten (som for kapitalinntekt er 28 %) gjelder fullt ut.

Metoderapport SKUP 2007 (Bergensavisen, T. O. Skrunes, 17. januar 2008) påpekte bl.a. uheldige disposisjoner i forhold til innleie i kommunen. Dette er kommentert i kapittel 3.2.4.

3.3.7. Offentlige anskaffelser

Lov om offentlige anskaffelser skal sikre effektiv ressursbruk og at anskaffelsene skal være basert på forretningsmessighet og likebehandling. Det er forventet at det offentlige skal opptre med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at slike anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

I de første hektiske fasene av aksjonen var det mange parter som tilsynelatende hadde fullmakt til å inngå avtaler eller disposisjoner som medfører økonomiske forpliktelser for Staten. Budsjettdisponeringsmyndigheten er skriftlig delegert til beredskapsdirektøren. Myndigheten kan skriftlig delegeres til

aksjonsleder, eller til den eller de som bestiller varer og tjenester under en aksjon. Norconsult har ikke funnet dokumentasjon om delegering av budsjett-disponeringsmyndighet til innkjøpere eller kontraktinngåere.

Allerede den 15. januar ble det iverksatt betydelige kjøp av varer og tjenester. Dette var nødvendig for den sjøgående aksjonen. Kystverket hadde da Server inntraff avtaler som regulerer samarbeidet mellom statlige etater (Forsvaret/Kystvakten, DSB, og Sjøfartsdirektoratet). Andre inngåtte avtaler som for eksempel Bukser og Berging, Helitrans (LN-SFT) ble utlyst i hht. regelverket for offentlige anskaffelser. Slike avtaler lå til grunn for avrop av tjenestene under Server-aksjonen.

Andre tjenester måtte leies inn spontant og etter behov, for eksempel ferger (mellomdepot), slepefartøy, andre båter, beredskap rundt havarist og materiell. Også innleie av konsulenter for vurdering av havaristens stabilitet og etterkantundersøkelser er eksempler på tjenesteleveranser som faller inn under regelverket for offentlige anskaffelser.

I saneringsfasen ble det også bestilt tjeneste- og vareleveranser. Dette var basert på operative behov for strandsanering identifisert av kystverkets aksjonsledelse og IUAene (vesentlig IUA Bergen). Eksempler er vasking av båter (Franzefoss Gjenvinning), håndtering av avfall (Veolia Miljø AS), fartøy (diverse), tilgang til lettbåter (diverse), transport av avfall, tilførsel av absorbenter (ABTEK), erstatning av oljevernmateriell (AllMaritim AS) og håndtering av skadet sjøfugl (SWAN). I tillegg var det stor pågang fra leverandører om utprøving av strandrensemidler og materiell. Norconsult har identifisert at flere innkjøp skjedde uten konkurranse eller protokollføring, slik regelverket krever.

Kystverket hevder at de før Server-aksjonen hadde klare interne føringer, og brukt mye interne ressurser, for at regelverket for offentlige anskaffelser og statens innkjøpsreglement skal etterleves. Det vises til Særinstruks for innkjøp i Kystverket av 5. oktober 1999. Særinstruksen gir føringer i forhold til delegert myndighet med videre, men den gir ingen reelle avklaringer på-, eller veiledning om hvordan kravene i regelverket skal implementeres. Det er heller ikke innarbeidet noe om de spesielle omstendigheter som en statlig aksjon mot akutt forurensning representerer. Verken Beredskapsavdelingen selv, eller andre deler av Kystverket, utredet betydningen som rammebetingelsene ved aksjoner gir for innkjøp av varer og tjenester etter regelverket for offentlige anskaffelser.

Kystverkets sentrale ledelse kan ikke erindre at etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser under aksjonering har vært gjenstand for drøfting eller utredning. Det ser ut til å være en utbredt oppfatning i Kystverket at "hasteparagrafen" kan være egnet, og at det er mulig å gå direkte til en leverandør fordi denne leverer en unik tjeneste det er akutt behov for. Under Server-aksjonen spurte Kystdirektøren aksjonsleder om hvordan aksjonen etterlevde regelverket for statlige anskaffelser, men en klar tilbakemelding ble ikke gitt. Forholdet ble ikke fulgt opp etter dette.

Når det gjelder IUA og de enkelte kommunene, antok Kystverket at disse fulgte regelverket for offentlige anskaffelser. En verifikasjon av at dette var tilfellet ble ikke gjennomført. IUA Bergen har informert om at de i noen tilfeller benyttet Bergen kommunes innkjøpsordning.

IUA Bergen anmodet 6. februar, 23. april, 13. juni og 14. september 2007 Kystverket om forskudd til oljevernaksjonen. Styrende dokumenter (Kystverkets beredskapsplan) stiller krav til det grunnlaget IUA skal fremlegge for at statlig garanti kan gis. Dette gjelder aksjoner mot akutt forurensning som ikke skyldes ordinær virksomhet i kommunen. Kystverket bør avklare om denne instruksen er tilstrekkelig når staten etablerer aksjonsledelse og således trekker på IUAenes ressurser over lang tid og i stort omfang.

Avtalene mellom Kystverket og Bukser og Berging, DNMI, Helitrans (LN-SFT), CCB m.fl. er inngått til ulike tider i perioden fra 1996 og frem til 2007. Disse er ikke definert som rammeavtaler, selv om de kan fremstå som "Rammeavtale med en enkeltleverandør". Det har ligget utenfor denne utredningens mandat å vurdere prosessen ved inngåelse av disse avtalene.

Eiere av fartøy (for eksempel slepebåter som deltok i berging av forskipet) ble på grunnlag av en telefonforespørsel bedt om å gi enhetspriser. Bestillingen ble bekreftet av Kystverket med e-postens "svar"-funksjon. Disse "e-post-avtalene" ble i liten grad avløst med standardkontrakter. I andre forhold eksisterer det kontrakter med enhetspriser og/eller budsjett.

Som eksempler vil vi kommentere skriftlig avtaler mellom Kystverket og henholdsvis Veolia Miljø AS (avfallshåndtering) og SINTEF (etterkantundersøkelser med videre). Det foreligger ingen dokumentasjon om at disse er inngått som følge av utlyst konkurranse. Det er heller ikke vist til bruk av "haste- eller unntaksbestemmelser" som begrunnelse for direkte engasjement. Norconsult har ikke identifisert protokoller for disse innkjøpene slik regelverket krever. Når det gjelder avtalen med SINTEF, er det i etterkant hevdet at SINTEF er det eneste miljøet i Norge som kan levere tjenesten.

I forbindelse med erstatning av skadet 300 m lense på KV Eigun, ble det inngått en kontrakt med All Maritim AS. Det foreligger en protokoll fra innkjøpet som viser at kun All Maritim AS ble forespurt. Det henvises til at dette er en eksakt samme type som den KV Eigun hadde, og at trommelen er tilpasset denne lensen. Derfor er det åpnet for "direkte anskaffelse". Vi mener det her foreligger feil tolking av begrepet "direkte anskaffelse" som begrunnelse for å unnta leveransen konkurranse. Det finnes andre leverandører i markedet som leverer liknende lenser. Det er sannsynlig at disse, på basis av teknisk informasjon om grensesnitt (trommel), ville fungere like bra. Dette var ikke en leveranse som det hastet med. Likevel gjennomførte ikke Kystverket en konkurranse for å oppnå best pris. Beløpet var betydelig.

IUAenes anskaffelser var preget av mange innkjøp, også av verneutstyr når slike behov virket begrensende på aksjonens fremdrift. Det vurderes som positivt at IUAet og kommunene inngikk standard arbeidsavtaler med innsatspersonell. Bruk av fartøy ble regulert gjennom egne skriftlige avtaler etter en mal fra Kystverket.

3.3.8. *Bruk av juridisk kompetanse i aksjonen*

Kystverkets rapport om Rocknes-havariet i 2004 påpeker verdifulle erfaringer fra aksjonen. Det ble påpekt et behov for å styrke den juridiske funksjonen i aksjonsorganisasjonen. Det ble også identifisert et forbedringspunkt vedrørende Kystverkets formelle ansvar ved koordinering av slepeoperasjoner og hevingsoperasjoner i etterkant av havari.

Den juridiske kompetansen i Kystverket er lokalisert i Ålesund. I perioden fra Kystverkets overtagelse av ansvaret for beredskapen 1. januar 2003 frem til Server-aksjonen, ble det identifisert et kompetansebehov innen sjø- og miljørett. Det ble likevel i liten grad satt fokus på å løse juridiske utfordringer knyttet til statens beredskap mot akutt forurensning.

Innenfor sjø- og miljørett hadde det i en tid før hendelsen vært utilstrekkelig ressurser i avdelingen innenfor disse temaene. Det var en juridisk rådgiver i Kystverket som hadde relevant kompetanse innenfor sjø- og miljørett når Server aksjonen inntraff. For aksjoner av Servers omfang var det i forkant en utbredt oppfatning om at funksjonen klarte å møte forventningene.

Noen viktige tema som ikke var utredet eller var utilstrekkelig utredet da Server-havariet inntraff, var avklaringen av myndighetsgrensesnittet mellom beredskapsdirektøren (aksjonsleder) og Kystdirektøren under en statlig aksjon, IUAets myndighet og rolle vs. kommunens, samt bruk av regelverket for offentlig anskaffelser under aksjoner. I forbindelse med overføringen og integreringen av Beredskapsavdelingen, viser evalueringen at det ikke ble foretatt en systematisk erfaringsoverføring fra SFTs jurister til Kystverkets jurister.

I funksjonsplanen for juridisk stabsfunksjon (Kystverkets beredskapsplan) heter det at juridisk avdeling ved statlig aksjon mot akutt forurensning skal bistå aksjonsledelsen etter behov, herunder pålegg, myndighetsutøvelse, forsikringsforhold, mediehandling, refusjons- og dekningskrav og straffeforfølgelse.

Juridisk kompetanse var etterspurt, og funksjonen fikk en betydelig mer fremtredende rolle under Server enn Rocknes. Funksjonen fremstår likevel som lite forberedt, selv om de hadde deltatt ved revisjoner av beredskapsplanen. Dette revisjonsarbeidet fokuserte på gjennomgang av tekster fra øvrige funksjoner i aksjonsorganisasjonen og sjekke disse ut mot regelverket. Juridisk avdeling deltok ikke i de mer formaliserte arbeidsgruppene som har arbeidet med større endringer i beredskapsplanen. Derfor hadde avdelingen lavt fokus på å beskrive egen funksjon, og de oppfattet sin rolle som en støttefunksjon til tjeneste for aksjonsledelsen. Norconsult mener dette indikerer at juridisk støttefunksjon hadde en passiv rolle, og at deres tilhørighet til beredskapen var lav.

Juridisk støttefunksjon ble varslet om hendelsen dagen etter havariet. Det ble raskt besluttet at funksjonen skulle bemannes og befinne seg sammen med aksjonsledelsen i Bergen. I det andre døgnet av aksjonen var belastningen spesielt stor. I denne innledende fasen var søk i arkivet en utfordring, det var vanskelig å finne tilbake til dokumenter fra tidligere aksjoner. Dette skyldtes delvis fortsatt bruk av papirbaserte dokumentarkivering som følge av at dokumenthåndteringssystemet P360 ble faset inn. Arkivfunksjonen inngikk ikke i aksjonen og var dermed utilgjengelig på døgkontinuerlig basis.

Tilstedeværelsen til den juridisk støttefunksjon varte i tre uker. Funksjonen var tilstede i stabsmøtene under perioden i Bergen. Etter dette var bistanden styrt fra kontoret i Ålesund. Aksjonsleder hadde avtalt med leder av juridisk avdeling at de skulle forholde seg avventende og ikke ta noen førende rolle, men bistå når de ble spurt. Selv om det i stabsmøtene ble identifisert juridiske forhold som burde vært tatt opp, viser referatene at funksjonen forholdt seg passiv.

Vår gjennomgang av dokumentasjon og informasjon fremkommet i intervjuer viser:

- Hjemmelen for den statlige overtakelsen av aksjonen er gitt i Forurensningsloven § 46 3. ledd. Beredskapsdirektøren hadde ingen prosess rundt beslutningen om statlig aksjon, verken med Kystdirektøren eller juridisk støttefunksjon. Aksjonsleder formaliserte ikke den statlige overtakingen av aksjonen, den ble ikke loggført eller nevnt i første aksjonsordre, bare kunngjort i et møtoreferat 13. januar. Dermed ble heller ikke IUA/Kommunens bistandsplikt formalisert, jf. kravet som følger av forurensningsloven § 47 2. ledd. Mangelen på formalisering er uheldig i den forstand at det foreligger et juridisk behov for å dokumentere de beslutninger som er tatt. Forsikringsselskapet Gard har påpekt manglende dokumentasjon av aksjonsledelsens beslutninger. IUA og kommunene har i intervjuer fortalt at et slik krav fra Kystverket var forventet og ønskelig.
- Som følge av manglende formalisering av bistandsplikten og klargjøring av denne, fremmet IUA spørsmål om hvor langt plikten strekker seg i forhold til ressursmengde og tidsrom. Juridisk funksjon laget et notat om dette, og holdt et møte med IUA og avklarte forholdet. Det fremkom ingen spørsmål knyttet til at aksjonen var større enn dimensjoneringsgrunnlaget for kommunen/IUAet. I forbindelse med overføringen av ansvaret for den statlige beredskapen mot akutt forurensning fra Miljøverndepartementet til Fiskeri- og kystdepartementet, ble kommunal beredskap og tilsyn med denne beredskapen ikke overført til Kystverket. Dette forholdet kan, fra et juridisk synspunkt, gi utfordringer i forhold til effektiv samordning av beredskapen.
- I forbindelse med dokumentasjonen fra Kystverket til departementet om status for aksjonen, prognoser og bevilgninger, ble kompetansen til juridisk støttefunksjon ikke med i prosessen. Fordi disse dokumentene kan inneholde informasjon som vil stå sentralt i diskusjoner med ansvarlig forurensere i etterkant, ville det være fornuftig å involvere juridisk funksjon i prosessen.

- Ivaretagelse av HMS har vært et viktig tema under Server-aksjonen. Arbeidstilsynet påpekte i etterkant av sitt tilsyn at Kystverket var å regne som hovedbedrift. Denne har ansvaret for å samordne de enkelte virksomhetenes helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Denne formelle avklaringen av roller burde foreligget i forkant av aksjonen, med bistand fra juridisk avdeling.
- Juridisk funksjon utøvet ingen aktiv kontroll med at anskaffelsene skjedde i samsvar med regelverket. Dette ansvaret var tillagt støttefunksjonen Økonomi. Det ble noe tid tilbake, gjennomført et prosjekt om kontraktsstandarter og veiledninger i Kystverket. Resultatene var ikke implementert da Server-havariet inntraff. Juridisk bistand ble rettet mot utforming av pålegg og tekster til de største kontraktene. I tillegg bistod funksjonen i oppfølging av henvendelsen og mobilisering av LGF (landgangsfartøy), og i kontraktoppfølgingen med Veolia Miljø AS.
- Forskipet ble slept til CCB-basen og strandsatt der. Juridisk støttefunksjon ble ikke konsultert i den beslutningen, som måtte tas meget raskt de første timene etter havariet. Det ble i etterkant behov for en relativt omfattende bistand fra juridisk funksjon fordi CCB-basen sådde tvil om strandsettingsretten (rett til å bruke 3-persons grunn), og ønsket å ha avklart hvem som skulle betale. GARD garanterte for kostnaden, noe som løste problemet.

Evalueringen viser at juridisk støttefunksjon ikke hadde nødvendig verktøy eller kapasitet til å utøve en god kvalitetssikring av kontraktene. Funksjonen bør tildeles en mer aktiv rolle ved fremtidige aksjoner.

3.3.9. Systemer for å ivareta HMS

Kystverket etablerte en egen HMS-plan for Serveraksjonen. HMS-planen ble utarbeidet av den funksjonen som benevnes Operasjon. Planen inneholdt mål og krav for HMS-arbeidet i aksjonen, herunder:

- Gjennomføring av grunnopplæring i HMS ved oljevernaksjoner for personell som skal i innsats i strandsonen.
- Utpeking og opplæring av verneombud.
- Gjennomføring og dokumentasjon av risikovurderinger i forkant av arbeidsoppstart.
- Tilgjengeliggjøring og bruk av verneutstyr.
- Rapportering av status for HMS-arbeidet.
- Rapportering av uønskede hendelser, til løp til uønskede hendelser og farlige forhold.

HMS-planen inneholder flere henvisninger til Kystverkets HMS-perm for store oljevernaksjoner.

Den første utgaven av HMS-planen ble distribuert sammen med aksjonsordre nr. 4 16. januar 2007. Planen lå siden som fast vedlegg i alle aksjonsordre fra aksjonsledelsen.

HMS-planen ble revidert to ganger underveis i aksjonen. Den første revisjonen av HMS-planen ble foretatt i etterkant av møte med Arbeidstilsynet 16. januar 2007. I brevet fra Arbeidstilsynet etter dette møtet, etterlyses blant annet en gjennomtenkt konkretisert risikovurdering, og en tiltaksplan for å ivareta sikkerheten til de som arbeider med oppryddingsarbeidet, samt rutiner som sikrer relevant informasjon om sikkerhetsbestemmelser og HMS- krav for øvrig. Arbeidstilsynet etterlyser for øvrig beredskap for håndtering av ulykker.

IUA Bergen videreformidlet HMS-planen fra Kystverket gjennom sin innsatsordre nr. 4 datert 17. januar. Norconsult kjenner ikke til hvorvidt HMS-mål, -krav og -risikomomenter var innarbeidet i øvrige innsatsordre fra IUAene til innsatslederne.

HMS-permen var under revisjon på tidspunktet for Server-aksjonen, men Kystverket valgte å godkjenne en foreløpig utgave av permen for bruk under aksjonen. Generelt synes HMS-planen og HMS-permen å være noe mangelfull med hensyn til beskrivelse av ansvarsforhold og arbeidsoppgaver. Dette kommer også frem av Arbeidstilsynets tilsynsrapport etter tilsynsbesøket på Fedje 19. januar 2007.

Roller, ansvar, myndighet og oppgaver bør tydeliggjøres i de styrende HMS-dokumenter for aksjonen. Kystverkets HMS-perm bør legges til grunn for alle statlige aksjoner mot akutt forurensning. Slik den foreligger i dag, er permen kun ment som en veiledning den statlige aksjonsledelsen, IUA-ledelsen og kommunene, og har således ikke status som styrende dokument for gjennomføringen av en aksjon. HMS-permen bør være tilgjengelig- og bekjentgjøres blant alle parter som deltar i en statlig aksjon mot akutt forurensning. Permen bør også legges til grunn ved gjennomføring av øvelser.

Ved fremtidige aksjoner bør HMS-planen for aksjonen erstattes av en aksjonsspesifikk utgave av HMS-permen. HMS-permen skal beskrive relevante HMS-mål, -krav, -risikomomenter og -grensesnitt, og distribueres til alle involverte parter i aksjonen. Det er forvirrende å operere med nyanser av samme krav i flere styrende dokumenter.

HMS-mål og -krav i konkurranse- og kontraktsgrunnlag

Av dokumentasjon og intervjuer fremgår det at HMS-mål og -krav i liten grad ble innarbeidet i konkurranse- og kontraktsgrunnlag ved anskaffelser til aksjonen. Gjeldende mål og krav for HMS under aksjonen bør inngå som en del av konkurranse- og kontraktsgrunnlaget ved anskaffelser der dette er relevant.

3.4. Erfaringsoverføring

Rocknes-havariet inntraff om lag tre år før M/S Server. I etterkant av aksjonen utarbeidet Kystverket rapporten "Rocknes-ulykken" (23. november 2004). Hendelsene og aksjonene var ganske ulike, men utredningene i etterkant av Rocknes gir et godt innblikk i bevisstheten om-, og rutiner for erfarings-overføring. Rapporten omhandler i stor grad erfaringer fra aksjonen og hvordan disse kunne videreføres i beredskaps-arbeidet. Det ble utarbeidet en oversikt over anbefalte tiltak.

I vedlegg C er forbedringstiltakene i Rocknes-rapporten listet opp. Kystdirektørens årlige oppdrag til Beredskapsavdelingen er også lagt inn i vedlegget. Det er kystverkets kvalitetsstyringssystem som skal sikre at oppdragene blir utført, og at status blir tilbakerapportert til kystdirektøren. Oppdragene fra Kystdirektøren til Beredskapsavdelingen for 2005 og 2006 er kartlagt og vurdert opp mot de identifiserte forbedringstiltakene fra Rocknes. De er i vedlegg C vist som resultatmål relatert til beredskap og aksjoner. I sum ser vi at oppdragene fra Kystdirektøren i stor grad ivaretar forbedringstiltakene som fremkom etter Rocknes-havariet.

Vi har identifisert et gap mellom de identifiserte forbedringstiltakene og det som faktisk er implementert i planverk, utredninger og i form av forbedret verktøy og beredskapsmateriell. Forbedringstiltakene fremstår som svært viktige, og vi finner det uheldig at de ikke ble implementert i forkant av Server-havariet.

I de fleste tilfeller hadde arbeidet startet, men intervjuene indikerer utilstrekkelig fremdrift og uklare mål som medførte at ferdigstillingen trakk ut i tid. Å bryte ned mål i delmål med tilhørende aktiviteter og tidsfrister (prosjektorganisering) er et organisatorisk grep som kunne løst dette. Kystdirektørens årlige oppdrag til Beredskapsavdelingen kunne med fordel vært mer konkrete og målbare.

4. TILRÅDNINGER

Innledning

Våre tilrådninger til Fiskeri- og kystdepartementet fokuserer på hvordan erfaring fra Server-aksjonen kan bidra til å bedre Kystverkets håndtering av statlige aksjoner i fremtiden. Vår hovedkonklusjon og tilrådninger er underbygget av intervjuer, egen-evalueringer fra aktørene og aksjonens dokumenter. Vi minner om at Kystverket skal kunne håndtere akutt oljeforurensning når som helst og hvor som helst langs kysten, i vassdrag og på Svalbard. Dette stiller store krav til beredskapsplanlegging og tilpasningsevne ved gjennomføring av aksjoner.

De senere år har forebyggende arbeid, det vil si tiltak som reduserer sannsynligheten for at akutt forurensning inntreffer, stått i fokus. Dette har resultert i et stort antall utredninger, styrket slepebåtbereidskap og en rekke farledstiltak. Det forebyggende arbeidet er positivt og i tråd med grunnprinsippene innen risikostyring; I størst mulig grad å hindre at uønskede hendelser inntreffer.

Hovedkonklusjon:

Kystverkets operative disposisjoner under Server-aksjonen vurderes som akseptable gitt premissene for den statlige beredskapen. Evalueringen viser at rene operative behov, usikkerhet knyttet til forurensningens omfang og skadepotensial samt allmennhetens forventninger, i stor grad ble lagt til grunn for beslutninger om tiltak. Den praktiske håndteringen av sikkerhet, helse og arbeidsmiljø under aksjonen var stort sett tilfredsstillende. Bruk av statlige depotstyrker i aksjonen var vellykket. Strategisk, juridisk og økonomisk styringsinformasjon ble i liten grad kommunisert.

Den administrative håndteringen av Server-aksjonen var mangelfull, både med hensyn på styringssystemene og hvordan disse ble fulgt under aksjonen. En formell (hjemlet) statlig overtagelse av aksjonen ble ikke kommunisert, og fullmakter og roller var utydelige.

Da Server-havariet inntraff, fremstod Kystverkets beredskapsavdeling som en nokså selvstendig enhet. Kystverket bør i sterkere grad ta i bruk *hele* sin organisasjon med hensyn på økonomistyring, juridisk rådgivning, informasjonshåndtering og administrativ støtte.

En statlig aksjon bør utføres i samsvar med regelverket for offentlig anskaffelser og de statlige instruksjoner på dette området. Anskaffelsesregimet under Server-aksjonen fremstår som lite bevisst de krav som gjelder for offentlig innkjøp av vare- og tjenester. Kystverket bør etablere et tilsynsregime for dette.

Mangler i den administrative håndteringen representerte en økonomisk risiko for staten. Den administrative håndteringen av statlige aksjoner bør styrkes.

For å vurdere Kystverkets samlede håndtering av aksjonen, har vi valgt å etablere et kriteriesett der følgende gradering er benyttet:

- A: Meget tilfredsstillende
 - B: Tilfredsstillende
 - C: Mangelfull
 - D: Uakseptabel
-

Samlet vurdering av Kystverkets håndtering av Server-aksjonen

Mandatet: Kystverkets samlede håndtering av den akutte forurensningssituasjonen som oppstod da M/S Server forliste fra det tidspunkt Kystverkets overtok aksjonen den 12. januar 2007, til aksjonen ble avsluttet skal beskrives og vurderes.

Kystverkets samlede håndtering av Server-aksjonen er her vurdert ut fra en målestokk styrt av beredskapens premisser og de dimensjonerende scenariene som statens beredskap skal kunne håndtere:

VURDERINGSPARAMETER	VERDI
I hvilken grad aksjonen er gjennomført i samsvar med/bruk av:	
- gjeldende myndighetskrav og andre eksterne styrende dokumenter for aksjonen	C
- eget beredskapsplanverk og interne styrende dokumenter i Kystverket	C
- kompetanse	B
- operativ ledelse	B
- optimal integrering og bruk av Kystverkets samlede personellressurser	C
I hvilken grad det fantes et velfungerende styringssystem mhp (tilstrekkelig, strukturert, hensiktsmessig, tydelig, presist, transparent):	
- lederskap og forpliktelser	C
- strategi og målsettinger	C
- organisasjon, herunder fordeling av ansvar, myndighet og oppgaver	C
- tilstrekkelig og egnede ressurser (kompetanse og kapasitet)	B
- rutiner for intern styring og kommunikasjon (Kystverket, IUA, kommuner, departement)	C
- rutiner for dokumentstyring, dokumentasjon og arkivering	D
- rutiner for ivaretagelse av HMS	C
- rutiner for økonomistyring og offentlige anskaffelser	D
- rutiner for ekstern kommunikasjon og mediehåndtering	D
I hvilken grad aksjonen oppnådde fastsatte mål gjennom strategisk planlegging, krav til- og oppfølging av:	
- juridisk kvalitetssikring av grunnlaget for statens krav	C
- prognose, kostnader, avveining av økonomi opp mot miljømål	C
- sikkerhet og arbeidsmiljø,	B
- reduksjon av risiko for forurensning (sjø og land) under tiltaksfasene bekjempning, sanering og restaurering	B
- de operative disposisjoner og at aksjonen var korrekt og hensiktsmessig dimensjonert	B
I hvilken grad aksjonen oppnådde målsetningen gjennom strategisk planlegging for og proaktiv holdning til:	
- aksjonens omdømme hos allmennheten	B
- håndtering av media og 3-parts behov for råd og informasjon	B

4.1. De enkelte tilrådingene

Mandatet: *Det skal fremmes anbefalinger om tiltak for å styrke Kystverkets håndtering av aksjoner mot akutt oljeforurensning.*

- 1 Med utgangspunkt i befolkningsmengde, kystlengde og ressurstilgang fremstår de nasjonale føringene for beredskapen om samvirke og samordning samt ansvars-, likhets-, og nærhetsprinsippet som forståelige. Norge har en innkallingsberedskap mot akutt oljeforurensning fra skip. Ledelsen av statens beredskap er ivaretatt av Kystverkets profesjonelle stab. Kystverket bør forsterke arbeidet med å informere allmennheten generelt, og media spesielt, om beredskapens premisser, muligheter og begrensninger.
- 2 SFTs krav til kommunal beredskap tar i for liten grad hensyn til de spesielle utfordringer kommunene står overfor når de skal inngå i en statlig beredskapsorganisasjon. Der foreligger derfor et gap mellom de premissene den kommunale beredskapen bygger på - dimensjonering på basis av lokale risikoforhold - og de reelle utfordringene som foreligger ved store statlige aksjoner. Dette gjelder spesielt i første fase av håndteringen, men kan i områder med lav befolkningstetthet og infrastruktur forbli et gap gjennom hele aksjonen. Dimensjoneringen av den statlige beredskapen bør ta hensyn til dette gapet slik at det kan lukkes. Det bør vurderes om Kystverket bør få stille slike krav.
- 3 Da Server-havariet inntraff fremstod Kystverkets beredskapsavdeling som en nokså selvstendig enhet. En systematisk erfaringsoverføring mellom SFTs og Kystverkets ledelse ved overføringen av avdelingen er ikke dokumentert. Heller ikke Rocknes aksjonen i 2004 ble benyttet til å systematisk evaluere operativ og administrativ kompetanse og kapasitet. Kystverkets rapport etter Rocknes bærer preg av å beskrive et faktisk forløp, fremfor å evaluere beredskapens ytelse opp mot mål og styrende dokumenter. Beredskapsavdelingen bør i større grad integreres i Kystverkets øvrige organisasjon slik at all kompetanse kan utnyttes systematisk ved statlige aksjoner.
- 4 Kystverket bør tilføres nødvendige ressurser for å styrke kapasitet og spisskompetanse innen miljø/virkning/strandsanering, logistikk, oljevern teknologi og operativ koordinering mot kommunene/IUA.
- 5 Erfaring fra utslipp i kystfarvann nasjonalt og internasjonalt over flere ti-år viser at opptak av olje i åpent farvann bare har begrenset effekt i forhold til å redusere det samlede skadeomfanget og influensområdets størrelse. Strandsanering bør prioriteres vesentlig høyere enn sjøgående beredskap. Som strakstiltak anbefaler vi at antall statlige depotstyrker bør økes vesentlig.
- 6 Rollefordelingen mellom Aksjonsleder og Kystdirektør bør gjennomgås og avklares. Kystdirektøren bør i større grad involveres i etablering av strategi(plan) for aksjonen.
- 7 Forskjellen mellom Beredskapsdirektør- og aksjonslederrollen bør tydeliggjøres i planverket.
- 8 IUAenes og kommunenes roller, ansvar og myndighet i forbindelse med statlige aksjoner mot akutt forurensning bør avklares og beskrives i beredskapsplanen.
- 9 Kystverket bør i sitt revisjonsarbeid av beredskapsplanen og øvrige styringssystemer sikre at de ulike versjonene av planverket fremstår som komplette. Hele Kystverket bør delta aktivt i denne prosessen.
- 10 Tungt oljevernutstyr permanent om bord på Kystvaktfartøy bør videreføres, mens tungt utstyr på depoter bør vurderes erstattet av en tilsvarende større mengde materiell tilpasset skjermet farvann og arbeid i strandsonen.

-
- 11 Den statlige overtagelsen av aksjonen medførte ikke et hjemlet kravbrev til kommunene, der roller og fullmakter kunne vært beskrevet. Vi mener dette er uheldig, og at en mal for dette bør utarbeides som en del av Kystverkets beredskapsplan.
 - 12 Den statlige beredskapens fjernmålingskapasitet bør videreføres og styrkes. Landets eneste sivile miljø- overvåkingsfly som gikk tapt i en ulykke, bør erstattes av en tjeneste på samme nivå som de land vi har beredskapssamarbeid med. Den reserveløsningen som settes inn er ikke fullverdig.
 - 13 Kystverkets generelle rutiner for dokumentstyring og arkivering bør også legges til grunn under statlige aksjoner mot akutt forurensning. Dersom disse rutinene ikke er tilstrekkelige, bør beredskapsplanen suppleres med ytterligere retningslinjer for dette.
 - 14 En informasjonsstrategi bør utarbeides tidlig i aksjonen. Strategien bør beskrive et entydig grensesnitt mot IUAenes informasjonsarbeid. Informasjonsavdelingen bør i større grad avlaste aksjonslederen ved fremtidige aksjoner, og funksjonens kapasitet under aksjoner bør økes.
 - 15 Dokumentasjon fra informasjonsarbeidet bør arkiveres på samme måte som annen dokumentasjon under en statlig aksjon mot akutt forurensning. Dette gjelder også den informasjon som Kystverket formidler til departementet mens aksjonen pågår.

Mandatat: *Kystverkets håndtering av strandrensningsarbeidet som ble påbegynt 17. januar 2007 og avsluttet i midten av juni 2007, skal beskrives og vurderes, herunder (...) informasjonsarbeid og ivaretagelse av helse, miljø og sikkerhet.*

- 16 Kystverket bør utarbeide standard HMS opplæringsmateriell til bruk ved statlige aksjoner mot akutt forurensning. Det bør i tillegg etableres faste rutiner for opplæring av innsattpersonell forut for arbeidsoppstart samt dokumentasjon av at dette er gjort. Personell som skal forestå opplæring av andre, eller ivareta særskilte HMS-oppgaver under en aksjon, bør gjennomgå utvidet dokumentert opplæring i Kystverkets gjeldende HMS-rutiner.
 - 17 Kystverkets beredskapsplan beskriver 2. linje beredskap internt i Kystverket, men inneholder ikke en mal for en statlig aksjonsorganisasjon der samordning med IUA inngår. Dette bør være en sentral del av Kystverkets beredskapsplan.
 - 18 En gradvis overgang mellom aksjonering på sjø og strandsanering kunne operativt sett trolig ikke unngås. Som et organisatorisk grep burde overgangen derimot vært kunngjort og benyttet som en viktig milepæl for aksjonen. Dette ville gitt et handlingsrom for å evaluere oppnådde resultater opp mot strategi og mål, og iverksetting av et regime for økonomistyring.
 - 19 Kystverkets manglende tilstedeværelse på Fedje medførte at presset om rask iverksettelse av strandsanering ble svært stort. En proaktiv mediestrategi bygget på fakta om en oljevernaksjons ulike faser og fare for nye oljepåslag i sanerte områder, kunne redusert denne påvirkningen.
 - 20 Kystverket bør i sterkere grad påse at funksjonen Operasjon blir styrket, og at funksjonsbeskrivelsen i styrende dokumenter blir fulgt.
 - 21 Kystverkets beredskapsplan bør spesifisere en omforent terminologi (funksjonsbetegnelser, aksjonens faser mv) som kan benyttes av alle involverte aktører. Dette vil redusere risikoen for svikt i muntlig og skriftlig kommunikasjon.
-

- 22 Kystverket bør etablere kriterier som styrer overgangen mellom aksjonens ulike faser (mobilisering, bekjempning på sjø og i strandsonen, grovsanering, finsanering, restaurering, demobilisering)
 - 23 Kystverkets ulike støttefunksjoner (informasjon, juridisk, økonomi) er ikke en del av dagens vaktordning. Under en aksjon er det imidlertid viktighet at disse funksjonene raskt er operative, og vi mener at funksjonene bør vurderes i forbindelse med Kystverkets vaktordning.
 - 24 Informasjonsavdelingens medarbeidere bør i større grad bli bedre kjent med-, og trent i bruken av beredskapsplanverket.
 - 25 Økonomiavdelingens medarbeidere bør i større grad bli bedre kjent med-, og trent i bruken av beredskapsplanverket.
 - 26 Medarbeidere i juridiskavdeling bør i større grad bli bedre kjent med-, og trent i bruken av beredskapsplanverket.
 - 27 Form og innhold på kommunikasjonen mellom de ulike leddene i aksjonsorganisasjonen bør avklares. Kystverket bør vurdere alternative løsninger for distribusjon av aksjonsordre og annen styringsinformasjon under en aksjon.
 - 28 Dataverktøyet benyttet for strandsanering vurderes som for omfattende til å være egnet som operativt styringsverktøy. Programvaren bør forenkles slik at det blir enklere å bruke dette uten å inneha spesielle forkunnskaper.
 - 29 Det bør utarbeides konkrete retningslinjer for bruk av aksjonslogg under en aksjon, herunder innhold og form på informasjonen som skal loggføres.
 - 30 Presisjonsnivået (for informasjonen) i aksjonsordrene og stabsmøtereferatene bør heves betydelig.
 - 31 Muligheter for å forenkle loggføringsarbeidet (for eksempel ved bruk av opptaksutstyr) bør vurderes.
 - 32 Så lenge dagens loggsystem benyttes, bør det etableres rutiner for å utskrift, signering og arkivering av loggen under en aksjon. Et nytt web-basert loggføringssystem som alle involverte aktører kan benytte bør vurderes.
 - 33 Det bør utredes hvordan Kystverket skal ivareta rollen som hovedbedrift etter Arbeidsmiljølovens § 2-2, 2. ledd under statlige aksjoner mot akutt forurensning.
 - 34 Kystverket bør etablere interne rutiner for utarbeidelse, vedlikehold og videreutvikling av overordnede risikovurderinger under aksjoner.
 - 35 Gjennomføring og dokumentasjon av risikovurderinger bør vektlegges i forbindelse med opplæring av innsats- og lagledere. Kystverket bør etablere rutiner for å følge opp at risikovurderinger faktisk gjennomføres underveis i aksjonen, og at nødvendige risikoreducerende tiltak iverksettes.
 - 36 Kystverket bør etablere rutiner for å gjennomføre jevnlig vernerunder på de enkelte innsatsområdene. Innsats- og/eller lagledere, eventuelt andre eksterne parter, kan med fordel benyttes i dette arbeidet for å lette belastningen på Kystverkets aksjonsorganisasjon. Kystverkets generelle retningslinjer for gjennomføring av vernerunder bør legges til grunn.
-

-
- 37 Det er viktig at alle ledelsesnivå i en aksjonsorganisasjon fokuserer på viktigheten av å rapportere uønskede hendelser og forhold, og at dette kommuniseres til alt involvert personell. Kystverket bør iverksette tiltak for å standardisere og forenkle innrapporteringen, for eksempel ved å utarbeide og distribuere blokker med skjema for rapportering av uønskede hendelser/tilstander i lommeformat.
- 38 Kystverkets beredskapsinstruks bør omfatte uønskede hendelser for alt personell som er involvert i en statlig aksjon mot akutt forurensning.
- 39 Planverket bør være slik at behovet for fravik blir minst mulig.
- 40 Roller, ansvar, myndighet og oppgaver innen HMS bør tydeliggjøres i de styrende HMS-dokumenter for aksjonen.
- 41 Kystverkets HMS-perm bør legges til grunn for alle statlige aksjoner mot akutt forurensning. Slik den foreligger i dag, er permene kun ment som en veiledning for den statlige aksjonsledelsen, IUA-ledelsen og kommunene. Den har således ikke status som styrende dokument for gjennomføringen av en aksjon.
- 42 HMS-permen bør være tilgjengelig- og bekjentgjøres blant alle parter som deltar i en statlig aksjon mot akutt forurensning. Permen bør også legges til grunn ved gjennomføring av øvelser.
- 43 Ved fremtidige aksjoner bør HMS-planen for aksjonen erstattes av en aksjonsspesifikk utgave av HMS-permen. Den bør beskrive relevante HMS-mål, -krav, -risikomomenter og -grensesnitt, og distribueres til alle involverte parter i aksjonen. Det fremstår som forvirrende å operere med nyanser av samme krav i flere styrende dokumenter.
- 44 HMS-permen bør inngå som en del av konkurranse- og kontraktsgrunnlaget ved anskaffelser der dette er relevant.
- 45 Kystverket bør utarbeide standard HMS opplæringsmateriell til bruk ved statlige aksjoner. Det bør i tillegg etableres faste rutiner for opplæring av innsatspersonell forut for arbeidsoppstart samt dokumentasjon av at dette er gjort. Personell som skal forestå opplæring av andre, eller ivareta særskilte HMS-oppgaver under en aksjon, bør gjennomgå utvidet dokumentert opplæring i Kystverkets gjeldende HMS-rutiner.

Mandatet: *Beskrivelse og vurdering av Kystverkets håndtering av økonomisk forhold ved innleie/kjøp av materiell og personell i forbindelse med aksjonen og etterfølgende strandrensning, sett i lys av bestemmelser i regelverk om offentlig anskaffelser.*

- 46 En statlig aksjon må utføres i samsvar samsvar med regelverket for offentlig anskaffelser og de statlige instruksjoner på dette området. Det har vært for lavt fokus på dette og anskaffelsesregimet under Server-aksjonen fremstår som uakseptabelt. Den manglende dokumentasjonen og utilstrekkelig juridisk kvalitetssikring representerer en økonomisk risiko for staten. Krav til dokumentasjon bør styrkes vesentlig.
- 47 Det bør igangsettes en utredning for å avklare hvordan kravet til konkurranse, prosess, avtaler og dokumentasjon, fullmakter mv. skal etterleves. Dette gjelder både under de innledende arbeidsintense fasene (varsling, mobilisering, bekjempning) og i de faser av aksjonen hvor det er tilgjengelig tid (sanering, restaurering og demobilisering). Utredningen bør ivareta alle nivåene i aksjonsorganisasjonen - fra Kystdirektøren via aksjonsleder og IUA til kommunene.
-

På grunnlag av denne analysen bør det utarbeides prosedyrer og dokumentmaler (brev, konsistent kontrakts-formuleringer mv.) som er tilpasset anskaffelser av ulikt omfang. Likeledes bør det foretas en kritisk gjennomgang av de eksisterende kontraktene som Kystverket har med viktige leverandører ("rammekontraktene").

- 48 Det bør gjennomføres en egen utredning som resulterer i føringer og retningslinjer for anskaffelser under bekjempningsfasen.
- 49 Bevisstheten om intern kvalitetssikring og ressurser til å gjennomføre interne tilsyn under en aksjon bør styrkes, spesielt på de juridiske og økonomiske områdene. Den rådende kulturen i aksjonsorganisasjonen gjør at fokus i for stor grad er rettet mot aksjonens operative disposisjoner. Fokus på å stille kritiske spørsmål og å ta initiativ til å rette fravik og avvik under aksjon er lav. Det bør derfor opprettes en egen tilsynsfunksjon som under aksjoner påser at aktiviteter skjer i samsvar med lover og regler, planverk, instruksjer, maler mv.
- 50 Den økonomiske styringsinformasjonen var mangelfull. Begrensninger som for eksempel kontraktens varighet og anskaffelsenes størrelse som grunnlag for å etablere et styringsregime, var fraværende. Aksjonen bør styres mot aktiviteter med budsjett. De tiltak som følger av dette bør utredes og implementeres. Det bør utøves aktiv og løpende kontroll med aksjonens omkostninger, ikke bare en passiv registrering av påløpte kostnader og tilhørende prognoser.
- 51 Det bør være tilstrekkelig ressurser og kompetanse til at aksjonsleder kan få etablert budsjetter for de aktiviteter som blir igangsatt. En utfordring er kontrollen av IUA og deres rapportering. Det bør vurderes i hvilken grad Kystverket kan avlaste økonomistyringen i IUA. Verktøyene bør tilpasses slik at det er mulig å følge "likviditet" og budsjettavvik basert på ressursituasjonen og prognose for kostnader (påløpt) mot budsjett. Dette vil gi muligheten til å kontrollere utviklingen og samtidig hensynta økonomiske forhold på lik linje med annen styringsinformasjon. Dette krever blant annet database for nøkkeltall, enhetspriser og kontrakter (type rammeavtaler og kontroll med ressurstilfanget), hvor det er satt krav til at leverandøren har synliggjort et budsjett for sin leveranse.
- 52 Under en statlig aksjon anmoder Kystverket departementet om delegering av fullmakt slik at det foreligger budsjettmessig dekning for de disposisjoner som aksjonen medfører. Tilsvarende anmoder IUA Kystverket om forskuddsbetaling (garantiordningen). Ordningen bør gjennomgås med den hensikt å avklare om det er mulig å få en smidigere pengeflyt og derved en bedre kobling mellom de økonomiske elementer i den statlige aksjonsordningen. Regimet for slik kommunikasjon bør implementeres i en prosedyre. Ordningen, slik den er i dag, kan bidra til distanse og således underbygge en følelse av disponeringsfrihet i IUA. De begrensninger som Kystverket ønsker pålagt IUA bør avklares i en egen utredning og bekjentgjøres overfor beredskapsregionene.
- 53 IUAenes anledning til å handle på vegne av-, og å bruke kommunens ressurser bør utredes.

Vedlegg A

Orange	=	Hentet fra logger
Gult	=	Hentet fra aksjonsordre
Grønn	=	Hentet fra møtereferater
Blått	=	Andre kilder

Måned	Fase	DATO & TID	AKTIVITET/HANDLING/BESLUTNING (utarbeidet av Norconsult på basis av Server-dokumentasjonen)
Januar 2007	Varsling, Mobilisering, Bekjempning	12. jan. 2007 kl. 18:30	Server grunnstøter, varsling vaktleder, losoldermann, beredskapsvakt, beredskapsdirektør
		12. jan. 2007 kl. 18:43	Første nyhetsmelding om hendelsen på TV2
		12. jan. 2007 kl. 19:00	Hendelsen omtalt i NRK Dagsrevyen
		12. jan. 2007 kl. 20:00	Vaktleder varsler IUA
		12. jan. 2007 kl. 20:50	Kystverket beredskapsavdeling. Kommunikasjon med HRS – mannskapet reddet.
		12. jan. 2007 kl. 21:50	IUA Bergen informerer ordfører Fedje
		12. jan. 2007 kl. 22:50	Server brenner i to, akterskipet synker. Belos har slep i forskipet.
		13. jan. 2007 kl. 00:25	Akterskipet har gått ned, olje på vannet – IUA Bergen setter stab
		13. jan. 2007 kl. 00:40	BB har tre fartøyer ved akterskipet
		13. jan. 2007 kl. 01:05	Helikopterservice mobilisert – kartlegger området med IR
		13. jan. 2007 kl. 09:30	Direktoratet for Naturforvaltning varslet
		13. jan. 2007 kl. 10:28	Forskipet strandsatt på CCB – Gard overtar ansvaret
		13. jan. 2007 kl. 10:45 & kl. 17:00	Kystverket anser dette som statlig aksjon. Møteref- Bergen IUA - KYV. AKL etablert i Bergen. SKL-sjø etablert på KV Ålesund og blir bedt om å klargjøre for strandoperasjoner
		13. jan. 2007 kl. 10:11	Statens forurensningstilsyn oppdatert om situasjonen
		13. jan. 2007 kl. 10:12	Havforskningsinstituttet informert
		13. jan. 2007 kl. 10:15	Varslet Mattilsynet, Polarinstituttet om innkalling av rådgivende gruppe
		13. jan. 2007	Aksjonsordre nr. 1. IUA Bergen skal mobilisere og lede innsatsen i standsonen og på land. Løpende økonomioppfølging. IUA Sogn & Sunnfjord varslet. Antatt tank nr 5 lekker – 290 tonn IF-380 ⁶ . Fokus på sjø og forskipet. Vurderer nødlossing. HMS fokusert. Info koordineres av infoenheten i aksjonsledelsen.
		13. jan. 2007	Avtale med MMB
		13. jan. 2007	Fylkesmannen (FM) Sogn og Fjordane varslet
		13. jan. 2007 kl. 13:50	IUA informert om oljepåslag ved Herdlaområdet
		13. jan. 2007 kl. 15:15	Stabsmøte nr. 1. Lite olje obs. MMB innleiet beredskap, forskipet. Første prognose FGD søndag. Pressekonf. kl. 16:00.
		13. jan. 2007 kl. 17:25	Drivbaneberegning fra DNMI bestilt.
		13. jan. 2007 kl. 18:00	Stabsmøte nr. 2. Systemer i gang på sjø. To systemer i drift. Osterøy og Flekkerøy deposkip på Fedje. Strandsaneringsutstyr fra Horten. Møte med CCB og Gard. Kontakt Veolia, masseinntak. Mye ressurser i området. SINTEF forbereder etterkantundersøkelser og prøvetaking. AKL på TV2 og NRK.

⁶ Det viste seg senere at oljetypen var IF180, en noe lettere bunkersolje enn først antatt.

Januar 2007	Varsling, Mobilisering, Bekjempning	13. jan. 2007 kl. 19:35	KV-Ålesund tatt opp 10 m ³ olje-emulsjon
		14. jan. 2007 kl. 00:00	Aksjonsordre nr. 2. Hindre påslag av miljøressurser, sikring, nødlossing av forskipet ved CCB, opptak av olje på sjø, skjerming og hindre remobilisering. Iverksette strandrensing, overvåking. AKL installert i Bergen. Akutt utslipp antatt 400 tonn IF-380 (tank 4 og 5). HMS presisert. IUA Bergen etablert. Oversikt over sårbare ressurser og oljeutbredelse. KYV-AKL ivaretar info-tjenesten i samarbeid med IUA. Henvendelser fra pressen – info-KYV eller IUA. Fly og helikopter kartlegger.
		14. jan. 2007 kl. 09:00	Stabsmøte nr. 3. Dårlig vær. Ødelagt lense. Tap av 20m ³ olje. Tatt opp 130 tonn sør for Fedje. Lense rundt forskipet lekker. IUA avventer været. Juridisk bistår med avtale CCB sammen med Gard. Muntlige avtaler skal formaliseres. Arbeider med prognoser. Bestilling av ressurser skal meldes logistikk. Forsterkninger innen logistikk i dag. Ønske om å være synlige i felten. Ønsker arbeid i strandsonen. Ingen begrensninger på økonomi.
		14. jan. 2007 kl. 09:41	WWF får bekreftelse på at de kan iverksette tiltak.
		14. jan. 2007 kl. 09:55	Miljø/virkning lager overvåkingsplan
		14. jan. 2007 kl. 10:03	Fiskeridirektoratet kontaktet om kysthavbruk
		14. jan. 2007 kl. 10:37	Første observasjon av tilgriset ærfugl, sett av KV Ålesund.
		14. jan. 2007 kl. 10:56	Eget telefonnummer for frivillige opprettet av IUA
		14. jan. 2007	Avtale CCB om rengjøring
		14. jan. 2007 kl. 15:00	Stabsmøte nr. 4. Lite olje på sjø. Tilbud fra CCB om rengjøring. Bedt om tilbud fra Veolia. Strandsaneringsplan, 1 mann fra IUA og KYV samt ornitolog. Dialog med Dep. om prognose – IUA.
		14. jan. 2007 kl. 18:00	SWAN – ønsker å sette i gang fuglevasking
		14. jan. 2007 kl. 21:00	Stabsmøte nr. 5. Olje ved vraket. Rolig dag. Ikke noe olje å ta opp. Alt mannskap trekkes tilbake når det er mørkt. Dykkerundersøkelse. Gard ønsker ressursoversikt og oversikt over havbruk. Fugl skadet. Tilbud på fuglevasking. Mange tilbydere. Utsending av verneutstyr. Aktivitet i media.
		15. jan. 2007 kl. 00:00	Aksjonsordre nr. 3. Tatt opp 130 m ³ med oljeblandet vann. Akutt utslipp på 380 tonn fra tank nr. 4 og 5. Observert olje på sjø nær havaristen. Depotstyrkene Bergen og Solund mobilisert. Jf. aksjonsordre nr. 2 – nå også fokus på akterskipet, leding og skjerming for å hindre inndrift sårbare områder. Oljeutbredelse og sårbare ressurser. Fly og helikopter kartlegger.
		15. jan. 2007 kl. 09:00	Stabsmøte nr. 6. Dårlig vær. Forskipet lekker olje. HMS har prioritet. WWF og kommuner kontakt om ressurser. IUA har 70 personer i aksjon. Intensjonsavtale fuglevask er laget. Overvåking er sekundær oppdrag. Inngå avtaler om avfallshåndtering.
		15. jan. 2007	IUA 70 mann i arbeid
		15. jan. 2007 kl. 09:00	Utarbeider HMS-krav og andre HMS-dokumenter
		15. jan. 2007 kl. 10:14	AKL samtale med Kystdirektøren
		15. jan. 2007 kl. 13:11	Melding om oljepåslag vest for Lågøy og i Gåsvær havn.
		15. jan. 2007	Brev til FKD om økonomistatus for aksjonen. Kostnadene vil overstige post 21 sitt budsjett. KYV anmoder om delegering av fullmakten FKD er gitt av Stortinget til å benytte inntil 15 mill.
		15. jan. 2007	Møte rådgivende gruppe. DN, Fiskeridep., Mattilsyn, HI, SFT, Fylkesmannen i Hordaland, KYV

Januar 2007	Varsling, Mobilisering, Bekjempning	15. jan. 2007 kl. 18:00	Stabsmøte nr. 7. Ikke aksjonerbar oljetykkelse på sjø. 100 personer i aksjon på land. Øker til 150 mann i morgen. Prognose om kostnader etablert. Mye trykk på informasjon.
		16. jan. 2007 kl. 00:00	Aksjonsordre nr. 4. Tatt opp olje fra strand (5 tonn masse i Solund, noe i Øygarden.) Depotstyrker fra Stavanger og Sandnessjøen mobilisert, oljevernressurser fra Sture Mongstad. Jf. tidligere ordre – også hindre olje fra akterskipet å nå sårbare miljøressurser. Hindre remobilisering av strandet olje, iverksette strandrensing. Jf. planer for HMS, håndtering av oljeholdig avfall og opptatt olje, overvåking. GARD håndterer forskipet. Fly og helikopter kartlegger. Forskipet er inspisert
		16. jan. 2007 kl. 09:00	Stabsmøte nr. 8. Gard vil tømme havaristen. Grov sjø. Rekognosering vha. S90. Ressursoversikt oppdatert. Mye støy om fuglehåndtering. Arbeider med etterkantundersøkelser. Fokus på vrakdel, CCB og akterskipet, oppsamling olje på sjø og land. Frivillighetstelefon. Info prioriterer operasjon rundt vraket.
		16. jan. 2007 kl. 14:36	Oljepåslag Dinjeosen.
		16. jan. 2007 kl. 18:00	Stabsmøte nr. 9. HMS-plan distribuert. Møte med arbeidstilsynet. Dimittering av fartøy diskutert. 37 mann i arbeid ved Fedje. Avfallsavtale med Veolia inngått. Pålegg om håndtering av vraket.
		16. jan. 2007	IUA 150 mann i arbeid
		16. jan. 2007	HMS-plan distribuert. Møte med arbeidstilsynet.
		16. jan. 2007	Delegering av fullmakt fra FKD til KYV om bruk av inntil 15 mill.
		16. jan. 2007 kl. 17:00	KYV og Veolia signert kontrakt for avhending av olje og oljebefengt masse. Kontrakten vil gjelde helt fra starten 13. januar.
		16. jan. 2007 kl. 17:58	Brev sendt Gard
		16. jan. 2007	Dimittering av Suletrål, Nargtind
		17. jan. 2007 kl. 00:00	Aksjonsordre nr. 5. Tatt opp 143 m ³ oljeblandet vann og 20 tonn olje/masse. Sogn og Sunnfjord iverksetter overvåking innen eget IUA. Forberedelse til tømning av forskipet, og Gard må ivareta alle forhold ved forskipet. Kystverket er hovedbedrift.
		17. jan. 2007 kl. 00:00	Aksjonsordre nr. 6, inkl. justering. Tatt opp 80 tonn olje/masse på strand. Oljen inneholder ikke PCB eller pesticider. IUA Nordfjord iverksetter overvåking, evt. aksjonering. Nødlossing startet - lensene lekker. Oljeskadet fugl - vise til Mattilsynet. Plan for rengjøring, rutiner for prøvetaking og demobilisering vedlagt.
		17. jan. 2007	Første prognose – 80 mill.
		17. jan. 2007 kl. 07:48	IUA Sogn & Sunnfjord oppretter stab
		17. jan. 2007 kl. 08.30	Nødlossing, 30 m ³ sendt til land
		17. jan. 2007 kl. 13:00	Stabsmøte 10. Risikovurderinger i forkant av arbeidstilsynets besøk. Rapporteringsrutiner for MMB. IUA Sogn og Sunnfjord melder om påslag. Dimittering av fartøy. Prognose 30 dager klar. Akuttweb koblet av.
		17. jan. 2007 kl. 18:00	Stabsmøte 11. Info skadet sjøfugl. IUA 150 mann i arbeid.
		18. jan. 2007 kl. 00:00	Aksjonsordre nr. 7. Tatt opp 121 tonn oljeholdig masse/vann fra strand. Depotstyrken i Horten er mobilisert. 50 tonn olje pumpet ut av forskipet. Demobilisering av fartøy. (Aksjonsordre lagret med filnavn 170107 kl. 0000 – dato underskrevet 18. januar, dato i topp tekst på dokument 19.01)
		18. jan. 2007	Behov for systematisert strandsaneringsplan drøftet.

Januar 2007	Varsling, Mobilisering, Bekjempning	18. jan. 2007 kl. 09:00	Stabsmøte 12. Arbeidstilsynet krever risikovurdering og utfylling av skjema. rapport om graverende HMS-avvik ved anlegget til Veolia. IUA Bergen arbeider på flere posisjoner. Kystverket gir støtte til fuglevasking. Arbeid med saneringsplan.
		18. jan. 2007 kl. 10:01	Intensjonsavtale mellom KYV og SWAN underskrevet (16.01?).
		18. jan. 2007 kl. 10:30	IUA Sogn og Sunnfjord – sanering på strand – Oldervik
		18. jan. 2007 kl. 11:00	Møte med Veolia ang. brudd på HMS krav i fm. vasking
		18. jan. 2007 kl. 11:15	Melding om at 3 personer fra miljø-virkning lander med helikopter (Fonnafly) på Herdla. Teknisk sjekk. Alt ok.
		18. jan. 2007 kl. 12:30	Møte med MMB om lenselekkasje rundt forskipet. Gard overtar ansvaret for beredskapen.
		18. jan. 2007 kl. 18:00	Stabsmøte 12 (13?). Rolig på sjø. Ingen opptagbar olje. Demobilisering. Arbeides på 20 lokaliteter, 21 fartøy og 128 personer. Møte med Veolia om rutiner. Helikopterhendelse nevnt. Rådmannen kontroll HMS Fedje-operasjon og funnet i orden. Akuttweb legges ned i morgen. Ba om tilbud for fjerning av olje i forskipet.
		18. jan. 2007 kl. 22:00	Beredskapsplan fra MMB, inkl. priser for 30 dager.
		19. jan. 2007 kl. 09:00	Stabsmøte unummerert. Aksjoner ved for- og akterskipet samt IUAs aksjon. Personskade innrapportert. Trenger juridisk kompetanse vedr. forskipet. Økonomi presiserte tett oppfølging i regi av ressurs/logistikk. KYV trenger oppdaterte tall fra alle IUA. Informasjon drøfter felles mediestrategi med IUAene (ingen plan) Strandsanering prioriteres fra nå av. HMS i fokus. Plan for håndtering av forskipet må fremlegges fra GARD. AKL presiserer at intensiteten skal være høy.
		19. jan. 2007	Pålegg til Gard sendes
		19. jan. 2007 kl. 10:38	IUA Nordfjord – Håndtering av presse – KYV Info
		19. jan. 2007 kl. 11:56	IUA Nordfjord + Sogn og Sunnfjord – ber om prognose
		19. jan. 2007 kl. 16:30	Avklaring om avlønning – spørsmål fra IUA Bergen
		19. jan. 2007 kl. 21:25	Aksjonsordre nr. 8. Tatt opp 174 tonn oljeholdig masse/vann fra strand. Losset 80 tonn olje fra forskipet. Avklaring mellom Gard og CCB om bruken av basen for videre håndtering av forskipet. Demob. av 3 fartøy. Depotstyrkene i arbeid for IUA Bergen.
		19. jan 2007	Svar på spørsmål fra IUA Nordfjord + Sogn og Sunnfjord om avlønning og rater for båter/ utstyr.
		20. jan. 2007 kl. 21:00	Aksjonsordre nr. 9. Eide Marin får kontrakt for fjerning av forskipet - oljevernberedskapen skal godkjennes av KYV før ytterligere operasjoner iverksettes.
		20. jan. 2007 kl. 09:00	Stabsmøte unummerert. (Lagret med feil filnavn 19. jan. kl. 18:00) Beredskapen opprettholdes som følge av risiko for- og akterskipet. Arbeidet foregår i IUAene. Juridisk avtale med EMS drøftet. Arbeidstilsynet sender rapport etter inspeksjon. Pålegg om vrakfjerning og varsel til rederiet er sendt. Økonomioversikt fremlegges mandag. Pressetur med IUA og KYV søndag. Strandsaneringsgruppen er etablert. Veritas vil være representert. Ressurs/logistikk. KYV trenger oppdaterte tall fra alle IUA. Informasjon drøfter felles mediestrategi med IUAene. Strandsanering prioriteres fra nå. HMS i fokus. Plan for håndtering av forskipet må fremlegges fra GARD. AKL presiserer at intensiteten skal være høy.

Januar 2007	Varsling, Mobilisering, Bekjempning	20. jan. 2007	Fuglevasking så vidt startet
		20. jan. 2007 kl. 15:30	FM Sogn og Fj. rapporterte om 490 oljeskadet fugl for hele fylke.
		20. jan. 2007 kl. 16:00	Stabsmøte unummerert. Strandsaneringsprosjekt etablert. AKL krever rutine for kommunikasjon. To fugleforskere reddet i uværet ved Fyrsundet - kunne drevet til havs. Info tur. for gruppen. Beredskapen opprettholdes som følge av risiko for- og akterskipet. IUA Sogn og Sunnfjord ferdig i løpet av dagen, Nordfjord avsluttet i går. Gard overtar arbeidet med forskipet. Rammeavtale med SINTEF blir utarbeidet. Orientering om fugledød. Vernerunder HMS foretatt i Knarrevik, Øygarden følger. Juridisk støtte vedr. forskipet på plass. Ny prognose om 30 dager. Strandsaneringsgruppen lager en felles plan for KYV.
		21. jan. 2007	Gard – foreløpig beredskapsplan forskipet gjennomgått
		21. jan. 2007 kl. 15:30	Fylkesmannen varsler om mye fugl som har gått med.
		21. jan. 2007 kl. 16:00	Stabsmøte (unummerert). Plan for samlokalisering KYV - IUA. Franzefoss avtale om vasking av båter. Avtale med Helitrans om uttak av masse med helikopter. Strandsaneringsplanen blir prioritert. Kartlegging av områder.
		21. jan. 2007 kl. 16:46	Samlokalisering av AKL og IUA Bergen iverksettes.
		22. jan. 2007 kl. 09:30	Befaring fuglevasking (totalt 30 fugler).
		22. jan. 2007 kl. 12:00	Stabsmøte unummerert. Plan for arbeid med forskipet oversendt.
		22. jan. 2007 kl. 15:00	KYV velger Helitrans og ikke Airlift til frakt av hengende last.
		22. jan. 2007	Kommunenes bistandsplikt vurdert.
		22. jan. 2007 kl. 12:00	Stabsmøte (unummerert). (Avholdt klokken 12:00 eller 16:00?) Vernerunder under planlegging. Forslag til samlokalisering med IUA Bergen. Fokus på utarbeidelse av strandsaneringsplan. Arbeider med en rammeavtale med SINTEF (oljeanalyse, oljeregnskap, HMS og oljens egenskaper, etterkantundersøkelse)
		22. jan. 2007 kl. 17:00	Stabsmøte (unummerert). Dykking/ROV på forskipet. Helitrans avtalen inngått. Sett på bistandsplikten for kommuner, den er fullstendig for alle kommuner. Austerheim i strandsaneringsfasen.
		22. jan. 2007 kl. 20:30	Aksjonsordre 10. Tatt opp 212 m ³ oljeholdig masse/vann fra strand. Eide Marin mobiliserer i fbm. forskipet. Avtaler og planer godkjent.
		23. jan. 2007 kl. 10:00	M&V til Austrheim kommune – strandsanering
		23. jan. 2007 kl. 14:30	IUA Sogn og Sunnfjord ferdig med aksjonering
		23. jan. 2007 kl. 15:00	IUA Nordfjord – demobiliserer
		23. jan. 2007 kl. 17:00	Stabsmøte (unummerert). Fritt flytende olje i Vassvika. NOFO ønsker å delta i strandaksjonen. Møte med ordførere i berørte kommuner. IUA - Bergen lokalisert i KYVs lokaler. Andre IUA har demobilisert. Akterskipet undersøkt - potensial for olje i akterdelen. Depotstyrker Horten og Sandnessjøen dimitteres. Strandsaneringsgruppen registrerer områder.
		23. jan. 2007 kl. 20:00	Aksjonsordre 11. Tatt opp 234 m ³ oljeholdig masse/vann fra strand. IUA Sogn og Sunnfjord samt Nordfjord demobiliserer utstyr og personell. Akterskipet inspisert med ROV - usikkerhet om olje. Demobiliserer flere båter.
		24. jan. 2007 kl. 10:15	IUA Bergen – behov for nettside om aksjonen
		24. jan. 2007 kl. 11:00	Møte i strandsaneringsgruppen
		24. jan. 2007 kl. 14:55	IUA Sogn og Sunnfjord oversender kostnadsestimat, ber om garanti.

Januar 2007		24. jan. 2007 kl. 17:00	Stabsmøte (unummerert). Uoverensstemmelse om mengder olje losset hos Veolia. IUA har avsluttet aksjonen. Flere ny påslag. Enighet om overtakelse av oljevernet ved forskipet. MMB klar for grovsanerer kaiene CCB etter overslag. Anbefaler dykkerforbud ved vraket. 30 fugl til fuglevask. Savner informasjonskontakt hos Gard. IUA- Bergen etablerer infoside. Går fra akutfase til saneringsfase. Informasjonsmøte med ordførere om videre arbeid planlegges.
		25. jan. 2007 kl. 17:00	Stabsmøte (unummerert). IUA melding om redusert effekt av verneutstyr. Notat fra ops. om nedtrapping sjø i fbm. forskipet, men opptrapping av beredskap. Enighet om det.
		26. jan. 2007	Kontakt med SINTEF om faglig bistand og etterkantundersøkelse underskrevet
		26. jan. 2007 kl. 12:00	Aksjonsordre 12. Nye påslag i IUA Bergen. 180 m ³ oljeblandet vann tatt opp. Tatt opp 249 m ³ oljeholdig masse/vann fra strand. Potensial i akterskipet - 35 tonn tung olje, inntil 70 tonn diesel. Forskipet 170 - 200 tonn tung bunkersolje. Forsegling igangsatt. Etablert beredskap - etter ny plan.
	Sanering	26. jan. 2007 kl. 17:00	Stabsmøte (unummerert). Problemer med å pumpe ut olje fra forskipet. Arbeides med strandsaneringsplanen.
		28. jan. 2007 kl. 10:00	Gjennomgang oljevernplan Eide gruppen.
		29. jan. 2007 kl. 17:00	Stabsmøte (unummerert). Personskade. Møte med innsatsledere onsdag 31. januar.
		30. jan. 2007	Strandsaneringsplan godkjent
		30. jan. 2007 kl. 08:40	Strandsaneringsgruppen ut på befaring
		30. jan. 2007 kl. ??	Strandsaneringsgruppe tilbake fra befaring
		30. jan. 2007 kl. 12:00	Aksjonsordre 13. Plan for videre arbeid med forskipet er utsatt. Befaring for ferdigstillelse av IUA området Sogn og Sunnfjord. IUA Nordfjord avventer sluttbefaring. Tilsyn med håndteringen av for- og akterskipet. Depotstyrke fra Tromsø er i arbeid.
		30. jan. 2007 kl. 17:00	Stabsmøte (unummerert). Dårlig vær i Øygarden. Akterskipet lekker olje. God tilbakemelding fra møtet med innsatsledere.
		31. jan. 2007	Kontakt med Veritas (stabilitet) og SINTEF (etterkant + oljeregnskap mv.).
		31. jan. 2007 kl. 09:00	Oljepåslag på Stadt – IUA Nordfjord aksjonerer
		31. jan. 2007 kl. 17:00	Stabsmøte (unummerert). Ikke arbeid i Øygarden. Prosedyre for strandsaneringsarbeidet gjennomgått. God tilbakemelding fra møtet med innsatsledere.
	Februar 2007	01. feb. 2007 kl. 12:00	Aksjonsordre 14. Tatt opp 314 m ³ oljeholdig masse/vann fra strandaksjonen. Dykkerundersøkelse av akterskipet viste at sjøen "arbeider med" skipet. Beredskap sjø. Befaring for ferdigstillelse av IUA området Sogn og Sunnfjord. IUA Nordfjord avventer sluttbefaring. Tilsyn med håndteringen av for- og akterskipet.
		01. feb. 2007	Vernerunder gjennomføres
		01. feb. 2007 kl. 17:00	Stabsmøte (unummerert). Strandsaneringsplanen er iverksatt og styrende for IUA-Bergen sitt arbeid.
		06. feb. 2007	Første kostnadsoverslag sendt Fiskeri- og kystdep.
		05. feb. 2007 kl. 17:00	Stabsmøte (unummerert). IUA Nordfjord aksjonerer ved Stadt. IUA sogn og Sunnfjord - søkt om utvidet garanti. Depotstyrken fra Ørlandet er tilført IUA - Bergen. Bodø depotstyrke vil aksjonere i uke 7.

Februar 2007	Sanering	06. feb. 2007 kl. 17:00	Stabsmøte (unummerert). Befaring påviste mye olje i Gulen. Knivkutt i finger. IUA Nordfjord avsluttet sin aksjon. Plan for hevingsoverasjonen legges frem i morgen (forskipet). Mye ødelagt materiell etter aksjonen. Ønske om å gjøre drivbaneberegning gitt et utslipp fra akterskipet - dette er meget vanskelig. Etterspurt status IUA Sogn og Sunnfjords ønske om statlig garanti. Strandsaneringsgruppen befarer.
		07. feb. 2007	Aksjonsordre 15. Tatt opp 355 m ³ oljeholdig masse/vann fra strandaksjonen. Depotstyrken Ørlandet er i arbeid. Befaring IUA området Sogn og Sunnfjord. IUA Nordfjord avventer sluttbefaring den 9. feb.. Tilsyn med håndteringen av for- og akterskipet.
		07. feb. 2007 kl. 17:00	Stabsmøte (unummerert). IUA Sunnmøre - nye observasjoner. Mulig heving av forskipet den 14. HI har trukket seg fra etterkantundersøkelsesprogrammet. WWF demobiliserer den 16. Forsøk med strandrensemiddel i Fjell kommune.
		08. feb. 2007	Brev fra KYV til FKD om status for oljevernaksjonen. 30-35 % av aksjonen gjennomført til en kostnad av 40-45 mill. Prognose for resten av aksjonen, med betydelig usikkerhet, fastsatt til 151 mill. KYV ber om tilleggsbevilgning på post 21 tilsvarende dette beløpet.
		08. feb. 2007 kl. 17:00	Stabsmøte (unummerert). Behov for å bruke depotstyrken mer effektivt.
		09. feb. 2007 kl. 17:00	Stabsmøte (unummerert). Uendret.
		12. feb. 2007 kl. 17:00	Stabsmøte (unummerert). Heveoperasjonen starter i morgen.
		13. feb. 2007 kl. 13:30	Heveoperasjon og utpumping iverksatt
		13. feb. 2007 kl. 17:00	Stabsmøte (unummerert). Fokus på forskipet og heveoperasjonen. Utprøving av strandrensemidler i morgen. SINTEF bistår. Målet om ferdig grovsanering innen påske står fast.
		14. feb. 2007 kl. 17:00	Stabsmøte (unummerert). Etterlyser rapport fra Arbeidstilsynet. Rapport vernerunde Askøy og Austrheim sendt IUA. KYV vil ha avviks- og forbedringsmeldinger. HMS-møte i morgen m/KYV, IUA og konsulent. Forskipet flott i dag. Vetvika krever sanering (IUA Nordfjord). Vanskelig å strandsanere grunnet frost. Forbedringer mht. skjemaveldet strandsanering. Gard inngått avtale med Framo om fjerning av olje fra forskipet.
		16. feb. 2007 kl. 17:00	Stabsmøte (unummerert). Vernerunde KYV-depot CCB. Austrheim har hatt vernerunde. Slepemanual fremlagt. Oljevernberedskapsplan oversendt Fedje kommune og IUA.
		17. feb. 2007 kl. 17:00	Utslipp fra forskipet ved CCB natt til 17. feb. Eide ansvarlig. Eide aksjonerer. KYV fører tilsyn. 62m ³ (jf. "aksjon i aksjonen")
		17. feb. 2007 kl. 20:30	Pålegg sendt Eide
		19. feb. 2007 kl. 17:00	Stabsmøte (unummerert). Telefonmøte om utslippet i fbm. tømning forskipet. Befaring av tilgriset område som følge av hendelsen.
		20. feb. 2007 kl. 17:00	Stabsmøte (unummerert). Pålegg til Gard i fbm. utslippet den 17.02. IUA - Bergen arbeid i 4 kommuner. Befaring av tilgriset omr. Hammerfest depotstyrke ankommer 26.2.
		21. feb. 2007 kl. 17:00	Stabsmøte (unummerert). Etablert krav til rengjøring. Info-direktør har hatt møter med redaksjonen i NRK og BA.
		22. feb. 2007 kl. 17:00	Stabsmøte. Møte om fjerning av lense rundt forskipet. Ikke olje fra akterskipet. Sleperruta er befart. Etablert krav til rengjøring. Info-direktør har hatt møter med redaksjonen i NRK og BA.

Mars 2007	Sanering	23. feb. 2007	Inngått skriftlig leieavtale med MF Flekkerøy f.o.m. 5. mars.
		23. feb. 2007	Inngått skr.leieavtale med MF Osterøy f.o.m. 27. feb. t.o.m. 5.mars
		23. feb. 2007 kl. 13:00	Stabsmøte unummerert. Intet nytt
		26. feb. 2007 kl. 08:00	Slep av forksipet starter.
		05. mars 2007	Aksjonsordre 16 - siste aksjonsordre fra AKL. Tatt opp 573 m ³ oljeholdig masse/vann i fbm. strandaksjonen. IUAene fortsetter overvåking, befaring og strandsanering. Nye fartøyer demobilisert. Beredskapsplan rundt akterskipet vedlagt. Plan for videre disponering av Depotstyrkene fremlagt.
		06. mars 2007	Dagsrapport fra IUA
		09. mars 2007	Stabsmøte unummerert. Ny aksjonsorganisering av Server. Strandsaneringsgruppen har besøkt alle berørte kommuner. Mye arbeid gjenstår. Info legger ut ukerapport. Prognose pr 9. mars skal lages - IUA Bergen oversender sin prognose. AKL ber om oversikt gjenstående tids- og ressursforbruk før Server kan avsluttes.
		09. mars 2007	KYV regnskapsført kr. 54,4 mill.
		13. mars 2007	Omfanget av aksjonen beskrevet i brev fra KYV til FKD. Påløpt 125 mill. kroner, 50-55% av aksjonen gjennomført. Med betydelig usikkerhet mener KYV at totalkostnaden for aksjonen vil bli 225 mill. kroner. KYV ba om tilleggsbevilgn. post 21 tilsvarende beløp
		16. mars 2007	St.prp.nr. 52 (2006-2007) 225,5 mill. kroner
		16. mars 2007 kl. 10:00	Stabsmøte unummerert. Møte med Gard om dispergeringsberedskap. Ukerapportering fra strandsaneringsgruppen skal fortsette. Vurdere behov for flere inn i aksjonen f.eks. forsvaret. Bemanningsplan er à jour. Aksjonskartet skal justeres. Betydelig arbeid gjenstår - noen går for langt i fht. saneringsarbeidet. IUA benyttet 55 millioner til nå. Planlegging av presse-stunt. Demobilisering av egne folk. M&V brukt i størrelsesorden 4 - 5 millioner. Klargjøre ansvarsforholdet vedr. utslippet den 17. 2. Nye påslag - aksjonen blir større for hver dag. AKL ønsket optimalisering av arbeidet, ikke gjør mer enn nødvendig. Kalle inn folk for å bli ferdig med grovsaneringen. Estimert 220 millioner. kr.
		22. mars 2007 kl. 13:00	Siste hendelse loggført i KYV logg
		23. mars 2007 kl. 10:00	Stabsmøte unummerert. Pressekonferanse Fedje. Fortsatt nye funn av påslag. Stor reduksjon av sjøfuglbestandene i Sogn og Fjordane. Etterkantundersøkelser godt i gang. Dep. garanterer for 225 millioner.
		29. mars 2007	Akterskipet undersøkt
April		10. april 2007	Sanering (grov) avsluttet
Juni	On call	16. juni 2007	Sanering (fin) avsluttet
		18. juni 2007	Plan for etterarbeid. On-call beredskap
			Liten aktivitet, få henvendelser

Vedlegg B



(Til den det måtte gjelde)

Deres ref

Vår ref
200800158- /EG

Dato

Ekstern evaluering av Kystverkets håndtering av Server-aksjonen.

Fiskeri- og kystdepartementet ønsker en ekstern vurdering av Kystverkets håndtering av situasjonen med akutt forurensning som oppstod ved Server-forliset.

Det er lagt opp til en bred evaluering av Server-aksjonen som omfatter Kystverkets samlede håndtering av den oppståtte situasjonen og påfølgende strandrensningsarbeid, sett i lys av bl.a. etatens beredskapsplanverk, regelverket for offentlige anskaffelse, HMS-rutiner og informasjonshåndtering samt etatens bruk av tilgjengelige ressurser og samarbeid med andre aktører i de ulike fasene.

Departementet har - har etter en offentlig anbudsprosess - tildelt Norconsult oppdraget med å utføre ovennevnte evaluering.

For å få et dekkende bilde av situasjonen som oppstod etter forliset, er det viktig med informasjon fra ulike aktører som var involvert i aksjonen. Departementet anmoder derfor IUA-er o.a. berørte aktører som blir kontaktet av Norconsult ifm. dette oppdraget om å stille ressurser til disposisjon for intervju og/eller besvaring av spørreskjema.

Med hilsen



Thomas Kobro
avdelingsdirektør



Elisabeth Guttormsen
rådgiver

Postadresse
Postboks 8118 Dep
0032 Oslo

Kontoradresse
Grubbegata 1
Org. nr.: 972 417 815

Telefon *
22 24 90 90
Nett: fkd.dep.no

Telefaks
22 24 95 85

Saksbehandler
Elisabeth Guttormsen, 22 24 64 51
postmottak@fkd.dep.no

Vedlegg C

Status for erfaringsoverføring
etter Rocknes-aksjonen.

FRA ROCKNES EVALUERINGEN 2004	FRA ÅRLIG OPPDRAG FRA KYSTDIREKTØREN TIL BEREDSKAPSAVDELINGEN		STATUS DA SERVER INNTRAFF
unkter	Oppdrag 2005	Oppdrag 2006	Gap
Organisering og aksjonsledelse ➤ Utarbeide et nytt beredskapsplanverk for å ivareta alle erfaringer og evalueringer etter Rocknes. ➤ Vurdere sjøtrafikkavdelingens operative rolle for å styrke KYVs samlede utholdenhet og aksjonsevne. ➤ Vurdere kystdistriktenes administrative støttefunksjoner under aksjoner for å styrke KYVs samlede utholdenhet og aksjonsevne. ➤ Utarbeide prosedyrer for debriefing rett etter ulykker og hendelser. ➤ Utarbeide bedre verktøy for å kunne prognosere økonomiske ressurser som kreves. ➤ Avklare Kystverkets rolle og ansvar i forhold til private og offentlige aktører ved slike hendelser. Dette for å unngå tvil om hvem som har myndighet i forbindelse med denne type aksjoner. ➤ Gjennomgang med sikte på å avklare Kystverkets formelle ansvar og rolle i forbindelse med koordinering av slepeoperasjoner og hevingsoperasjoner i etterkant av en ulykke. Oljevern og beredskap ➤ Ressursbehovet og behov for mannskaper som kan gi råd til IUA og i påfølgende strandaksjoner må vurderes på nytt. (Erfaringene fra ”Rocknes”-havariet viste at det ikke var satt av tilstrekkelig kapasitet eller ressurser til dette, verken på skadestedet eller til oppfølging fra Beredskapsavdelingen). ➤ Avdekke behovet for ytterligere kvalifisert personell til aksjonsledelsen, og hvordan man kan ivareta behovet for døgndrift av aksjonsledelse. ➤ Vurdering av hvordan man på en mer smidig måte kan få brakt frem personell og utstyr til aksjonen. Mobiliseringsplanene for de forskjellige depotene vil bli gjennomgått for å rette eventuelle svakheter. ➤ Gjennomgang og forbedringer av HMS-rutiner for ansatte i forbindelse med aksjoner og ved tilhørende avfallshåndtering. ➤ Det vil bli utarbeidet en HMS veileder for store oljevernaksjoner som blir gjort tilgjengelig for alle IUA. Dette inkluderes i HMS-planen for 2005. ➤ Evaluering av de enkelte opptakssystemers effektivitet for å oppdatere vår kunnskap om systemenes effektivitet og bruk innanskjærs. ➤ Erfaringene fra denne aksjonen vil bli tatt med i et internt prosjekt for strandsanering og avfallshåndtering. ➤ Møte med HRS for å klarlegge mulighet for tidligere igangsetting av aktive oljeverntiltak, eventuelt som bidrag i en søkeoperasjon. ➤ Ny kunnskap om taktikk i farvann med sterk strøm vil bli benyttet i opplæring av aksjonsorganisasjonen. ➤ Lærdom fra avslutning av denne sjøaksjonen vil bli tatt inn i momentlister for aksjoner. ➤ Forbedring av prognoser for ressursbruk og bemanningsbehov ved hendelser vil bli iverksatt. Kystverket er for tiden i sluttfasen av utarbeidelsen av en ny og oppdatert beredskapsplan. Her blir prosedyrer og ulike tiltak behandlet nærmere. Det må anskaffes bedre verktøy for å koble prognoser og regnskap. ➤ Bedre koordinering av ressursiden mellom IUA og aksjonsledelsen, bedre data for å få bedre prognoser. ➤ Avfallshåndtering – Kystverket hadde ikke gode nok avtaler eller tilfredsstillende kontroll med mottaksanleggets kvalitetssikring av hele destruksjonskjeden. Det var før ”Rocknes-havariet forberedt et arbeid for å bedre avfallshåndtering. Informasjon og kommunikasjon ➤ For oljevernaksjonen viser erfaringen at mediepresset ble så stort at det til tider var behov for mer kapasitet, spesielt en pressetalsmann som hadde lokalkunnskap. ➤ Forbedre rutinene om hvordan informasjonsbehovet håndteres i forhold til interne og eksterne aktører. ➤ Det arbeides for tiden også med en strategi for intern informasjonsflyt i Kystverket. Forbedringer i funksjonaliteten på etatens intranett er et sentralt tiltak i så måte. (Størst forbedringspotensial har Kystverket mht. informasjon til egne ansatte).	611001. Operativ beredskap Resultatmål/-indikator: 1. Styrke nasjonale beredskap mot akutt forurensning ved oppfølging av arbeidet med KYVs B-plan, gjennomføre kurs, øvelser og seminar overfor KYVs B-organisasjon, eksterne avtaleparter og andre 3. Videreføre erfaringer etter aksjoner, beredskapsarbeid, utførte analyser og utredningsoppgaver samt påse at den statlige beredskapen er dimensjonert iht. miljørisiko. 611002. Forvaltning av beredskapsressurser. Resultatmål/-indikator: 1. Drifte og vedlikeholde (..) bidra til utvikling av nytt og videreutvikle eksisterende materiell... 2. Følge opp gjennomførte beredskapsanalyser mhp. materiellressurser. 3. ...herunder undersøke, vurdere og foreslå mulige områder for tettere ressurs samarbeid mellom KYV og andre beredskapsaktører. 4. Beredskapsmateriell mot akutt forurensning skal fornyes og suppleres.... 611004. Aksjoner. Resultatmål/-indikator: 1. Kystverket skal hele døgnet kunne aksjonere og yte bistand ved fare for eller ved større tilfeller av forurensning i norsk økonomisk sone. 2. Føre tilsyn med annens parts aksjon. 3. Følge opp status for post 21, de garantier som er gitt til kommunen samt bidra til gode prognoser ved aksjoner.	611001. Operativ beredskap. 2. Rent miljø: Resultatmål/produkt 2006 ➤ Implementere og videreutvikle KYVs B-plan i hele organisasjonen. ➤ Bidra til å heve kompetansen i den nasjonale beredskapen gjennom bedre samordning og trening av KYVs egen B-organisasjon og de parter KYV samarbeider med. ➤ Alle operative samarbeidsavtaler blir gjennomgått og eventuelt revidert. ➤ Etablere rutiner for evaluering etter aksjoner, øvelser og andre aktiviteter, og at disse følges opp av ledelsen. ➤ Styrke beslutningsgrunnlaget for aksjon/tiltak ved å heve kunnskapsnivået internt og hos de vi samarbeider med. 3. Fra vei til sjø. Resultatmål/produkt 2006 ➤ Avklare om det er behov for en felles beredskapstenkning i Kystverket utover det som er dekket av dagens B-plan (særlig i fht. ISPS-arbeidet). 5. Kvalitet i alle ledd. Resultatmål/produkt 2006 ➤ Oppdatere styrende dokumenter hvor KYV fører tilsyn med annen parts aksjon. ➤ Alle kvalitetsdokumenter for vakt og beredskap skal være oppdatert og implementert. ➤ Revidere kompetanseplanen for personell i vakt og beredskapstjeneste. ➤ Ha et godt og velfungerende vaktssystem som er i stand til å starte en statlig aksjon til rett tid. 611002 Forvaltning av beredskapsressurser 2. Rent miljø: Resultatmål/produkt 2006 ➤ Foreslå anskaffelser og bidra til utvikling av nytt materiell. ➤ Bidra til videreutvikling av eksisterende materiell og gjennomføre test og utprøving ved behov. 5. Kvalitet i alle ledd. Resultatmål/produkt 2006 ➤ Gjennomføre anskaffelser i henhold til statlig krav og regelverk. 611004 Aksjoner 2. Rent miljø: Resultatmål/produkt 2006 ➤ Kystverket skal hele døgnet kunne aksjonere og yte bistand ved uønskede hendelser på sjøen i norsk økonomisk sone, spesielt ved fare for eller ved større tilfeller av akutt forurensning og for å kunne håndtere en havarist. ➤ Føre tilsyn med annens parts aksjon og evt. følge opp ved bruk av det regelverket vi forvalter. 5. Kvalitet i alle ledd. Resultatmål/produkt 2006 ➤ Forbedre evalueringsrutinene etter aksjoner. ➤ Ha til enhver tid status for post 21. ➤ Ha rutiner som sikrer at gode prognoser kan utarbeides. ➤ Til enhver tid ha oversikt over hvilke garantier som er gitt kommunene. ➤ Forbedre dagens beredskap for håndtering av forurenset masse ved strandaksjoner, og oppdatere denne for å sikre en mest mulig effektiv mobilisering og drift av aksjonsorganisasjonen for strandsanering. 611007 Beredskapsoppfølging 5. Kvalitet i alle ledd. Resultatmål/produkt 2006 ➤ Kvalitetsikre og utarbeide rutiner og maler for å få fulgt opp statens krav etter aksjoner på en god måte, herunder kravsikring og kravhåndtering for øvrig. Dette i nært samarbeid med Juridisk avd. og Økonomiseksjonen.	Organisering og aksjonsledelse <u>Beredskapsplanen:</u> _Revisjonen av beredskapsplanverket var avsluttet. Uavklarte forhold: ➤ Kystdirektørens og Aksjonsleders fullmakter og funksjoner ➤ Formalisering av kunngjøring av "Statlig aksjon" - pålegg til IUA/Kommuner om bistandsplikt ➤ Bruk og styring av IUA, formalisering av IUAets fullmakter overfor kommunen, avklaring av kommunens begrensning i bistandsplikten. ➤ Informasjonsstrategi ➤ Rutiner for dokumenthåndtering og arkivering ➤ Strandsaneringsplan (formalisert) ➤ Strandsaneringsgruppe (formalisert) ➤ Aksjonens strategi(plan) (formalisert), ➤ Prosedyre for å etablere budsjetter for aktiviteter ➤ Beskrivelse av en statlig aksjonsorganisasjon ink. IUA ➤ Prosedyre for endring av aksjonsorganisasjonen ➤ Systematisere stabsmøter (faste kontrollspørsmål), dokumentering og regularitet ➤ Prosedyre og loggføring av kommunikasjon mellom FKD, Kystdirektør og Aksjonsleder ➤ Funksjonsplaner juridisk og økonomi (stabsfunksjon) ➤ Juss/økonomi: Maler - kontrakt, pålegg mv. ➤ Prosedyre for økonomisk tilsyn av IUA under aksjonen ➤ Informasjonsfunksjonen og instruks ikke revidert. Identifikasjon av Kystverkets samlede ressurser og integrering av dette i beredskapen var ikke startet. Prosedyre for debriefing ved ulykker/hendelser var etablert (ikke generell) Avklaring av KYVs formelle roller og ansvar var uferdig. Et forbedret prognoseverktøy var ikke tilgjengelig. Oljevern og beredskap <u>Gap mht. Rocknes-erfaringer:</u> HMS-perm var etablert. Høsten 2007 ble det igangsatt et arbeid for å forbedre permten. Permen var således under revisjon på tidpunktet for Server-aksjonen. Ingen nye føringer for rådgiving og ressurser til oppfølging av IUAets arbeidsoppgaver. Koordinering av ressurs-siden mot IUA var uendret. Kontrakt og tilsyn med mottaksanlegg for avfall uendret. Actlog - et kartleggingsverktøy strand var tilgjengelig, men ikke integrert. Kyst-info, et kartsystem var operativt, brukervennlig og meget egnet. GAP mellom ambisjonsnivået og reell materielltilgang på 260 millioner kroner var identifisert. Gap ikke lukket. Effektiviseringsbehovet og nytt strandsaneringsmateriell ikke vurdert. Informasjon og kommunikasjon Informasjonsfunksjonen var styrket, men de samlede ressurser fremstår ikke som fullt integrert i beredskapen. Lokal funksjon ikke utredet/løst. Informasjonsfunksjonen og instruks fra 2005 var ikke revidert. Akuttweb var etablert og ivaretok også interninformasjon. Manglende arkivrutiner og kronologiske fremstillinger. Ingen strategi for intern informasjonsflyt i KYV.

Rådgivere med solide ressurser

Norconsult leverer tverrfaglige tekniske, økonomiske og samfunns-messige tjenester nasjonalt og internasjonalt. Selskapet, som er eiet av de ansatte, har hovedkontor i Sandvika og et titalls andre kontorer i Norge og i utlandet.

Selskapet leverer tjenester gjennom alle faser av et prosjekt, fra de tidligste forprosjektstudier via planlegging og prosjektering til bygge-ledelse, drift og vedlikehold. Årlig utføres flere tusen store og små oppdrag.

Norconsult tilbyr sine tjenester gjennom følgende forretningsområder:

- **Bygg og eiendom**
- **Energi**
- **Industri**
- **Informasjons- og kommunikasjonsteknologi**
- **Kommunalteknikk**
- **Miljø**
- **Olje og gass**
- **Plan**
- **Samferdsel**
- **Samfunnssikkerhet**
- **Tekniske systemer**

Horten

Norconsult AS
P.b. 110, 3191 Horten
Apotekergaten 14, 3187 Horten
Tel. 33 02 04 10, Fax. 33 02 04 11
E-mail: firmapost@norconsult.no
www.risiko.no

Hovedkontor

Norconsult AS
Vestfjordgaten 4, 1338 Sandvika
Tel. 67 57 10 00, Fax. 67 54 45 76
E-mail: firmapost@norconsult.no
www.norconsult.no