



HØGSKOLEN STORD/HAUGESUND



HØGSKOLEN STORD/HAUGESUND

## Systematisk oppfølging av samvirkeøvelser i nødetatene i Haugesund og Karmøy i samarbeid med Fylkesmannen.



BachelorOppgave utført ved

Høgskolen Stord/ Haugesund - Studie for ingeniørfag

---

*Sikkerhet, HMS*

Av: Natalie Hansen

*Kand.nr. 12*

Helge Haugvaldstad

*Kand.nr. 5*

---

*Haugesund*

*Våren 2013*



# HOVEDPROSJEKT

**Studentenes navn:** Helge Haugvaldstad  
Natalie Hansen

---

**Linje & studieretning** K-HMS

**Oppgavens tittel:** Systematisk oppfølging av samvirkeøvelser i nødetatene i Haugesund og Karmøy i samarbeid med Fylkesmannen.

**Oppgavetekst:**

Systematisk oppfølging av samvirkeøvelser er viktig for at nødetatene skal kunne ta lærdom av øvelser og bli best mulig forberedt på å håndtere ulykker og kriser. Evalueringen av terrorangrepene 22. juli 2011 viser imidlertid at evnen til å lære av øvelser har vært for liten. Nødetatene har derfor et forbedringspotensial når det gjelder læring etter samvirkeøvelser.

Denne oppgaven skal undersøke i hvilken grad nødetatene i Haugesund og Karmøy, i samarbeid med Fylkesmannen, arbeider systematisk med oppfølging av samvirkeøvelser. I tillegg skal oppgaven komme med eventuelle forslag til hvordan denne oppfølgingen kan forbedres for å bedre kunne nyttiggjøre seg av læringsutbyttet fra slike øvelser.

**Endelig oppgave gitt:** Onsdag 10. april 2013

**Innleveringsfrist:** Fredag 10.mai 2013 kl. 12.00

**Intern veileder:** Morten Sommer

**Ekstern veileder:** Olav Østebø

**Adresse ekstern veileder:** Helse Stavanger HF, Postboks 8100, 4068 Stavanger

**Godkjent av  
studieansvarlig:  
Dato:**

BNT Fulbe  
24/4 - 13



## Forord

Denne hovedoppgaven er utarbeidet i forbindelse med vår ingeniørutdanning innen kvalitet, helse, miljø og sikkerhet ved Høgskolen Stord/Haugesund.

Beredskap og krisehåndtering er et av sentrale områdene innenfor vår studie. Helge har lederutdannelse fra forsvaret, og vært med på flere store øvelser både som deltaker og arrangør. Natalie er utdannet sykepleier og har erfaring fra Helsevesenet. Begge ser viktigheten i beredskapsarbeidet i kommunene og fylket. Vi håper at denne oppgaven kan være til hjelp i deres arbeid med samvirkeøvelser.

Vi vil rette en spesiell takk til vår interne veileder Morten Sommer, som har vært en god støtte spiller for denne oppgaven. Han har gjennom sin veileder rolle gitt oss god faglig innsikt. I tillegg har han vist sine personlige egenskaper som et godt medmenneske, og hjulpet oss i utfordringer som oppstod underveis.

En stor takk til vår eksterne veileder ved Universitets sykehuset i Stavanger Olav Østebø, som rettet vår oppmerksomhet til viktige området i arbeidet med prosjektet.

Vi vil takke våre informanter som har stilt opp til intervju og vært tilgjengelige for oss gjennom hele prosessen. Denne hovedoppgaven ville ikke vært mulig uten dem.

Haugesund 10. mai 2013

Natalie Hansen

Helge Haugvaldstad



## Innholdsfortegnelse

<b>FORORD .....</b>	<b>II</b>
<b>SAMMENDRAG .....</b>	<b>V</b>
<b>1 INNLEDNING.....</b>	<b>1</b>
1.1 BAKGRUNN .....	1
1.2 AVGRENSNINGER.....	2
1.3 FORMÅL.....	3
1.4 OPPGAVENS OPPBYGNING .....	3
<b>2 PRESENTASJON AV UTVALGTE AKTØRER.....</b>	<b>4</b>
2.1 HAUGESUND KOMMUNE.....	4
2.1.1 NØDESTATENE I HAUGESUND .....	4
2.2 KARMØY KOMMUNE .....	5
2.2.1 NØDESTATENE PÅ KARMØY .....	6
2.2.2 KOMMUNAL BEREDSKAPSLOVEN .....	7
2.3 FYLKESMANNEN .....	8
2.3.1 INSTRUKS FOR SAMFUNNSSIKKERHETS- OG BEREDSKAP SARBEIDET TIL FYLKESMANNEN OG SYSSELMANNEN PÅ SVALBARD. ....	9
<b>3 TEORI.....</b>	<b>11</b>
3.1 ØVELSE .....	11
3.1.1 ØVELSESMETODIKK .....	12
3.1.2 SAMVIRKEØVELSER .....	13
3.2 PRINSIPPER FOR BEREDSKAPSPLANLEGGING.....	15
3.3 SYSTEMATISK FORBEDRING; EN KONTINUERLIG PROSESS.....	18
<b>4 METODE .....</b>	<b>21</b>
4.1 INTERVJU.....	21
4.1.1 VALG AV INFORMANT .....	22
4.1.2 TROVERDIGHETEN.....	23
4.2 DOKUMENTSTUDIE .....	23
4.2.1 TROVERDIGHETEN.....	24
<b>5 RESULTAT .....</b>	<b>25</b>



5.1	DOKUMENTSTUDIET.....	25
5.1.1	EVALUERINGSRAPPORT .....	25
5.1.2	TIDLIGERE FORSKNING .....	26
5.1.3	ANNEN DOKUMENTASJON .....	26
5.2	INTERVJU.....	28
5.2.1	FYLKESMANNEN I ROGALAND.....	28
5.2.2	BRANNVESENET I HAUGESUND .....	29
5.2.3	HELSE-FONNA .....	30
5.2.4	KARMØY KOMMUNE .....	31
5.2.5	DIREKTORATET FOR SAMFUNNSSIKKERHET OG BEREDSKAP .....	33
5.2.6	POLITIET I HAUGESUND.....	34
5.3	FORSKJELLIGE SYN PÅ FYLKESMANNENS ROLLE.....	35
<b>6</b>	<b><u>DISKUSJON .....</u></b>	<b><u>37</u></b>
6.1	SYSTEMATISK OPPFØLGING AV LÆRINGSUTBYTTET FRA SAMVIRKEØVELSER.....	38
6.2	FYLKESMANNENS ROLLE .....	41
6.3	LÆRINGSFLYT MELLOM KOMMUNENE, NØDETATENE OG FYLKESMANNEN.....	43
6.4	FORBEDRINGSFORSLAG .....	44
6.5	REALITETEN OG HINDRINGENE .....	47
6.6	VEIEN VIDERE .....	49
<b>7</b>	<b><u>KONKLUSJON.....</u></b>	<b><u>51</u></b>
<b>8</b>	<b><u>BIBLIOGRAFI .....</u></b>	<b><u>I</u></b>
<b>9</b>	<b><u>FORKORTELSER OG DEFINISJONER .....</u></b>	<b><u>III</u></b>
9.1	FORKORTELSER .....	III
9.2	DEFINISJONER.....	III
<b>10</b>	<b><u>VEDLEGG .....</u></b>	<b><u>V</u></b>
10.1	VEDLEGG A -INTERVJUGUIDER.....	V
10.2	VEDLEGG B - ØVELSER I ROGALAND.....	XIV
10.3	VEDLEGG C - EVALUERINGSRAPPORT .....	XV
10.4	VEDLEGG D - HANDLINGSPLANER.....	XVI



## Sammendrag

Etter hendelsen 22.juli 2011, ble det rettet fokus mot nødetatenes krisehåndteringsevne. 22.juli-kommisjonen mener at læringsutbyttene etter øvelser ikke har vært tilstrekkelige.

For å kunne nyttiggjøre seg av læringsutbyttene kreves det et systematisk arbeid gjennom hele øvelsesprosessen. Denne oppgaven baserer seg på metodene intervju og dokumentstudie. Kartleggingen handlet om samarbeidet mellom nødetatene i Karmøy og Haugesund kommune mot Fylkesammen i Rogaland, og i hvilken grad de jobber systematisk i samvirkeøvelser.

Hovedfunnene i denne oppgaven er:

- Læringspunkter gjentar seg etter samvirkeøvelser.
- Fylkesmannens rolle blir tolket på flere måter.
- Liten variasjon i øvingsform.
- Politiet stiller ikke opp med reelle ressurser, dette fører til rollemisforståelser.
- Etterarbeid er nedprioritert hos nødetatene.
- Oppfølging og forbedring skjer internt ved etatene.
- Utskiftning av personell fører til brudd på kontinuitet i beredskapsarbeidet
- Fylkesmannens ressurser samsvarer ikke med ansvarsområdet.

Det blir gjort mye bra arbeid både hos Fylkesmannen og nødetatene, men resultatene viser til et lite tilfredsstillende systematisk arbeid i samvirkeøvelser. Det er mest synlig i etterarbeidet.

Fylkesmannens rolle kan styrkes gjennom å åpne kommunikasjonskanaler med nødetatene, tildele mer ressurser og arbeide med kontinuerlige forbedring i samvirkeøvelser. Dersom Fylkesmannen får en slik rolle, får nødetatene større utbytte av samvirkeøvelsene, og læringspunktene fra øvelser blir bedre utnyttet.

I beredskapsarbeidet er økonomi, underbemanning, utskiftning av personell og manglende virkemidler til Fylkesmannen de hindringene som er mest fremtredende.



## 1 Innledning

### 1.1 Bakgrunn

I kjølvannet av terrorangrepene 22.juli 2011 har det vist seg at samvirke mellom nødetatene har en lang vei å gå. Å samvirke betyr i denne sammenheng at involverte aktører samarbeider mot et felles mål. Enkelte læringspunkt fra granskingsrapporten viser stort forbedringspotensial etter øvelser. Eksempler på slike læringspunkter er blant annet den manglende evnen til å ta lærdom av øvelser, bruke planene som er utviklet, samt koordinering og samhandling (NOU, 2012: 14). Øvelser bør alltid være organisert slik at det både gir utbytte for enkeltpersoner, på etat nivå og mellom etater. Det er også viktig å poengtere at det er Politiet som har det største forbedringspotensialet, mye på grunn av at de står ovenfor flere usikkerhets momenter som krever stor situasjonsforståelse.

Denne oppgaven skal handle om hvordan nødetatene i Haugesund og Karmøy, sammen med Fylkesmannen, kan arbeide mer systematisk med oppfølging av samvirkeøvelser. Dette gjennom at Fylkesmannen får en rolle i den systematiske oppfølgingen av samvirkeøvelser og hjelper til i forbedringsprosessen og implementerer lærdom fra andre kommuner på tvers av fylket.

Per i dag kan det se ut som det må en ulykke til før forbedringene trer i kraft. Dette er kritikkverdig, da mange av læringspunktene etter 22.juli rapporten også er å finne i tidligere øvelsesrapporter, som for eksempel *Øvelse Oslo 2006* (DSB, 2006). Mye av årsaken til at det kan være kritikkverdig, kan være manglene økonomi, men også manglende dokumentasjon, uendrede rutiner, dårlige analyseverktøy også lignende. Er det da slik at det må en reell hendelse til før etatene kommer med forbedringstiltak?

Tidligere forskning på området forteller at virkemidlene fylkesmennene i Norge besitter varier, Samordning i forbindelse med felles øvelser har forbedringspotensial, samhandling gir merverdi der aktørene har et felles mål og at fylkesmennenes rolle i forbindelse med samhandling må styrkes (Drtina, 2011). I forhold til politiet er det også forsket på evaluering etter ekstraordinære øvelser, funnene her er at det i liten grad gjennomføres en systematisk evaluering og erfaringsdokumentasjon (Jonassen, 2010). Disse funnene viser i stor grad at det trengs et klart verktøy for å øke effekten av øvelser, og for å bedre læringen mellom samvirkeaktørene.

*“Those who ignore history are bound to repeat it”*

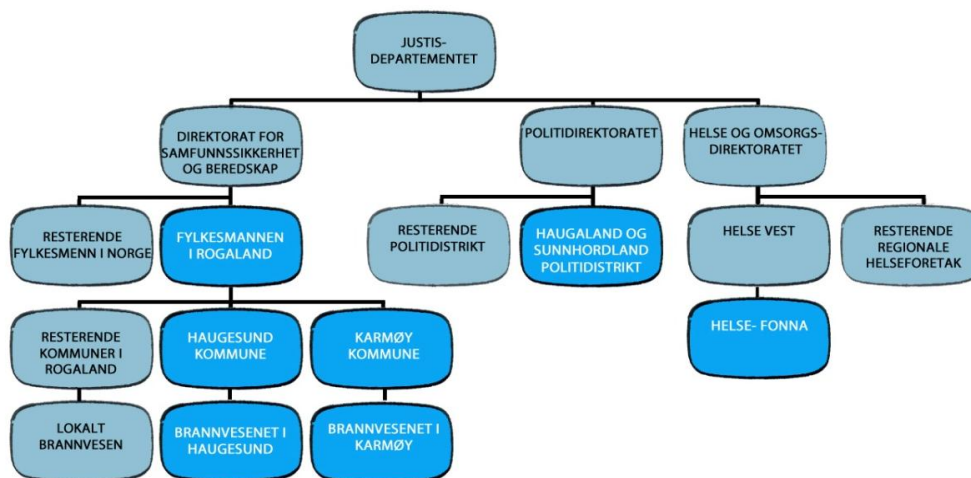
George Santayana

George Santayana sier at historien vil gjenta seg hvis en ikke har tatt lærdom fra den. I denne oppgaven er målet å øke plattformen for "historie". Historie i denne sammenhengen vil være blant annet tiltak som er gjort, gode ideer og liknende. Vel så viktig som å skape historie, er utskillingen av utdatert og urelevante erfaringer. Med dette som utgangspunkt vil nødetatene lære av hverandres feil og forbedringer, for så å forbedre sine rutiner. Spesielt mindre politidistrikt har mye å hente her, da disse ofte har begrenset bemanning (NOU, 2012: 14). Mindre bemanning krever altså bedre utnyttelse av ressursene.

Bakgrunnen for denne oppgaven er å undersøke i hvilken grad, nødetatene i Haugesund og Karmøy kommune i samarbeid med Fylkesmannen, jobber systematisk med oppfølging av samvirkeøvelser.

## 1.2 Avgrensninger

Politidistriktene er ikke forenelige med fylkesgrensene og derfor begrenses oppgaven til kun å gjelde Fylkesmannen i Rogaland med kommunene Haugesund og Karmøy som geografisk avgrensning. Hierarkiet for rapportering går fra brannvesenet i hver enkelt kommune på bunn opp til Fylkesmannen, som videre rapporterer til direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, som styres av justisdepartementet. Det lokale politidistriktet og helsevesenet rapporterer direkte i fagkanalene sine, som samvirkeaktører er disse også med i begrensningen(Figur 1).



Figur 1: Figuren viser forholdet mellom nødetater, kommuner, fylkesmenn, direktorater og justisdepartementet. Haugesund og Karmøy kommune er denne oppgavens geografiske begrensning. Nødetatene og Fylkesmannen er aktørene oppgaven fokuserer på, disse er vist med sterk blå farge.





### 1.3 Formål

Nødetatene i kommunene i Rogaland besitter mye erfaringsbasert læring. Disse erfaringene kan gå tapt, eller brukes til å hjelpe andre nødetater med å løse problemer. Det er derfor et behov for et systematisk verktøy for å innhente data, slik at den kan benyttes av andre nødetater (PBS 1, 2011). Det kan allikevel se ut som om dette verktøyet mangler og derfor mistes verdifulle data. For at det skal skje en nasjonal læring, må det først dannes læring regionalt. Formålet er derfor å lage et system for knutepunktet til nødetatene og Fylkesmannen.

Oppgaven er i første omgang rettet mot Karmøy og Haugesund, men har potensial til å gjelde andre regioner. Slik det fremstår i dag er det ingen klare verktøy for hvordan Fylkesmannen arbeider med øvelser. Dette verktøyet kan være generelt for å sikre at det blir kontinuerlig forbedring etter øvelser.

### 1.4 oppgavens oppbygning

Oppgaven begynner med å presentere de utvalgte aktørene samt relevant teori innen beredskap, kontinuerlig forbedring og øvelser. Hjelpemidlene for å komme til en konklusjon er dokumentstudie og intervju.

Dokumentstudie:

- Evalueringsrapporter fra øvelser i Rogaland
- Tidligere forskning
- Annen dokumentasjon

Intervjuer:

- Nødetatene i Haugesund og Karmøy
- Fylkesmannen i Rogaland
- Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap

Funn i resultatene blir deretter fremstilt og diskutert opp mot relevant teori. Som en del av diskusjonen vil det også bli presentert forbedringsforslag.



## 2 Presentasjon av utvalgte aktører

Rogalands kommuner har ulike næringsgrunnlag og varierer fra industri- og bykommuner til landkommuner, hvor landbruk og fiskeri dominerer. Dette byr på ulike sårbarheter og utfordringer i beredskapsarbeidet. I denne delen av oppgaven gis det en kort presentasjon av de utvalgte aktørene som er objekter for datainnsamlingen.

### 2.1 Haugesund kommune

Haugesund er en kystkommune i Rogaland som grenser til Karmøy, Sveio, Bomløy og Tysvær. Mange arbeidsplasser i Haugesund er tilknyttet den maritime sektoren innen skipsbygging, rederi og utdanning.

Byen Haugesund er vertskap for flere store og populære arrangementer som Amanda filmfestivalen og Sildajazz, som trekker til seg flere tusen tilreisende fra hele Norge og utlandet.

Byen er regionens knyttetpunkt og har en befolkning på ca. 35 000. Byen kan kalles småbyen med storbykvaliteter og utfordringer (Haugesund kommune, 2012).

#### 2.1.1 Nødetatene i Haugesund

Helse Norge er delt i 4 helseregioner. Haugesund ligger under Helse-Fonna som er en del av Helse Vest og gir spesialisthelsetjenester til en befolkning på 170 500 mennesker fordelt på 19 kommuner (Tysvær, Fitjar, Haugesund, Ullensvang, Stord, Vindafjord, Odda, Sveio, Suldal, Bømlo, Sauda, Karmøy, Bokn, Etne, Jondal, Kvinnherad, Eidfjord, Tysnes og Utsira). (Helse-Fonna, 2011)

Haugesund tilhører Haugaland og Sunnhordland politidistrikt og regnes som regionsenter for Haugalandet. Sentraladministrasjonen og øvrige fellesfunksjoner er plassert ved Smedasundet i Haugesund, sammen med Haugesund politistasjon. De øvrige driftsenhetene har hovedsete i Kopervik, Leirvik, Ølen og Sauda. (Politiet, 2009)



Figur 2: Kart over fylker(røde linjer) og politidistrikt(blå linjer) i sør Norge. Rogaland fylke ligger nede på venstre side med Haugaland og Sunnhordland Politidistrikt fordelt mellom Rogaland og deler av Hordaland fylke.

Haugesund brannvesen er det eneste heltids-brannvesenet i Nord-Rogaland og Sunnhordland. De har ansvar for beredskap ved brann og ulykker i Haugesund og omegn. Haugesund brannvesenet samarbeider også med andre brannvesen fra andre kommuner.

Haugesund brannvesenet består av tre seksjoner med totalt 46 ansatte, som jobber med beredskap, forebyggende arbeid og nødsentralen 110. (Haugesund Kommune, 2011)

Det er ikke samsvar mellom fylkesgrenser og Politidistriktene. Dermed strekker politidistriktet i Haugaland og Sunnhordland seg over Rogaland og Hordaland fylke(Figur 2).

## 2.2 Karmøy kommune

Karmøy er en øy og en kommune i Rogaland. Den grenser på land til Haugesund og Tysvær (Figur 3). Det er den eneste kommunen i landet som har tre byer: Kopervik, Skudneshavn og Åkrasanden. Kommunen har en befolkning på ca 40 000 mennesker.

Haugesund lufthavn på Karmøy er stamflyplass med avganger til forskjellige destinasjoner i Norge og utlandet.

Næringslivet på Karmøy er tradisjonelt knyttet til jordbruk og fiske. I den siste tiden er det blitt etablert en ny stor fiskerihavn, som er en av de største og mest moderne i landet med navnet Karmsund Fiskerihavn.

Hydro Aluminium Karmøy på Håvik er den største bedriften med ca. 1.500 ansatte. Karmøy har landets eneste gassdistribusjonsselskap med lavtrykksnett for naturgass. Den er i ferd med å erstatte tungolje som energibærer i industrien. Når det gjelder gasstrømmen i de store rørgatesystemene i Nordsjøen mot Kontinentet, styres dette fra Gasscos kontrollsenter på Bygnes i Kopervik, gjennom avanserte satellitter og datamaskiner (Karmøy kommune, 2011).



Figur 3: Kartet viser nærmere politidistriktet i blå linje. Karmøy og Haugesund kommune ligger i øvre delen av bildet under Haugaland og Sunnhordland politidistrikt.

### 2.2.1 Nødeetatene på Karmøy

Karmøy har et lensmannskontor som tilhører Haugalandet og Sunnhordland politidistrikt.

Kommunen ligger under Helse-Fonna når det gjelder helsetjenester. Det finnes imidlertid ambulansetjeneste, legekontorer og andre kommunale helsetjenester for å ivareta innbyggerne.

Karmøy brann- og redningsvesen er ett av landets største deltidsbrannvesen, og er bemannet med 84 deltidsansatte fordelt på fem brannstasjoner. I tillegg er det et depot på Feøy.

Hovedbrannstasjonen ligger i Kopervik. De andre brannstasjonene ligger på Skudneshavn, Åkrehamn, Bø og Vormedal.



Hver brannstasjon er utstyrt for å takle de fleste oppgaver, men hovedbrannstasjonen i Kopervik har noe mer utstyr til rådighet.

Karmøy brann- og redningsvesen har ansvar for den kommunale beredskapen for brannbekjempelse, rednings- og ulykkessituasjoner. Brannvesenet er også en del av den kommunale kriseberedskapen. Brannsjefen på Karmøy er også beredskapskoordinator i kommunen (Karmøy kommune, 2011).

### 2.2.2 Kommunal beredskapsloven

Kapitel V i sivilbeskyttelsesloven(2010, §14 )omhandler kommunal beredskapsplikt.

Kommunene har ansvar for å kartlegge uønskede hendelser, vurdere sannsynligheten for at slike hendelser kan skje, og ta stilling til hvordan disse hendelsene kan påvirke befolkningen i kommunene. Resultatet av vurderingene skal legges til grunn for å lage en risiko- og sårbarhetsanalyse(ROS-analyse). Denne ROS-analysen skal ta hensyn til hele kommunen og dens ansvarsområde, og ikke minst konkrete forhold som gjelder i hvert enkelt kommune (Furevik, 2012).

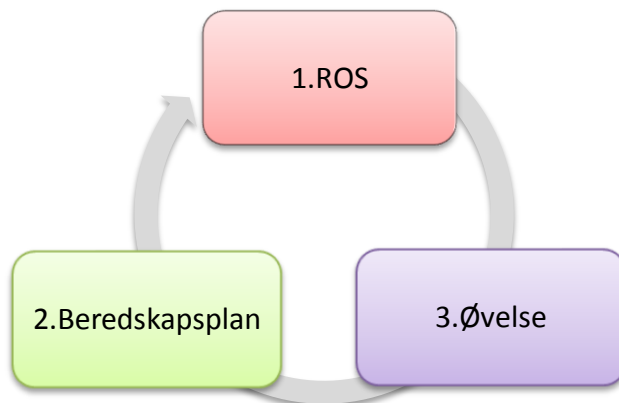
Kommunal beredskapsplikten §15 trekkes frem at kommunene skal utarbeide en beredskapsplan basert på ROS-analysen. Videre settes det krav til at beredskapsplanen skal inneholde følgende punkter: *"tiltak som kommunen har forberedt for å ta hånd om uønskede hendelser, plan for kommunenes kriseledelse, varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplan og plan for informasjon for befolkning og media."*

Beredskapsplanen skal være oppdatert og bli revidert minst en gang i året.

Kommunene er også forpliktet til å øve på beredskapsplanen med jevne mellomrom. Dette punktet blir mer klargjort i § 7 av kommunal beredskapsplikt forskrift (2011). Kommunene skal øve hvert annet år. Tema for øvelsene skal hentes fra kommunens helhetlig ROS-analyse. Kommunene er forpliktet til å øve med andre kommuner og andre viktige aktører der det er velegnet. Det settes krav til opplæring av personell i kommunene, som skal ha krisehåndteringsansvaret. *"Forskriften sier ingenting om øvingsform"* (Furevik, 2012, s. 115)

Furevik (2012) trekker frem at kommunen skal øve ut fra hensiktsmessig og realistiske scenarioer, og ikke på grunn av plikten som kommunalberedskapsloven pålegger dem. Disse realistiske scenarioene skal tildels hentes fra ROS-analysen.

Basert på kommunalberedskapspliktløven har Furevik (2012, s. 75) kommet frem til Figur 4, som setter ROS-analyse, Beredskapsplan og Øvelser i sammenheng (Furevik, 2012).



Figur 4: ROS analyse skal kartlegge sannsynlighet og konsekvensen av uønskede hendelser. En beredskapsplan skal på bakgrunn av en ROS-analyse komme med tiltak for krisehåndtering. Beredskapsplanen skal teste gjennom øvelse.

### 2.3 Fylkesmannen

Fylkesmannen representerer kongen og regjeringen i fylke, og har ansvar for samordning av viktige aktører innen samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet i fred og krig. Fylkesmannen har pådriver, veileder og tilsynsrolle på regionalt nivå og ovenfor kommunene. Ved å samordne regionale og kommunale beredskapsplaner og legge til rette at nøkkelaktører har kjennskap til hverandre, sikrer Fylkesmannen tilfredsstillende håndtering av krise, katastrofer og uønskede hendelser i fylket.

Loven om kommunalberedskapsplan, sivilbeskyttelsesloven § 29, beredskapspliktforskriften § 10 og instruks, pålegger Fylkesmannen ansvaret for å ha tilsyn med beredskapsarbeid i fylket. Fylkesmannen bestemmer selv hvilke kommuner som skal ha tilsyn, på bakgrunn av oppdrag fra Justisdepartementet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap(DSB) (DSB, 2013).

Instruksen i neste kapittel gir en bedre forklaring på fylkesmannens oppgaver og ansvarsområder.



### 2.3.1 Instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og sysselmannen på Svalbard.

Denne loven er fastsatt ved kongelig resolusjon 18. april 2008 og er fremmet av justis og politidepartementet. Lovens formål sier at Fylkesmannen skal samordne samfunnssikkerhetsarbeidet i fylket og ivareta en rolle som pådriver og veileder i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

I denne delen av oppgaven oppgis direkte sitat fra loven, for å unngå feiltolkninger og misforståelser, om områder som er relevant til denne oppgaven.

Denne instruksjonen definerer Fylkesmannens generelle ansvar i 5 punkter:

- 1. Ha oversikt over risiko- og sårbarhet i fylket. I den forbindelse kan Fylkesmannen innhente nødvendige opplysninger fra alle statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter i fylket. Fylkesmannen bør også anmode om nødvendig informasjon fra øvrige aktuelle virksomheter.*
- 2. Ha oversikt over og samordne myndighetenes krav og forventninger til kommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.*
- 3. Holde sentrale myndigheter og regionale samarbeidende etater orientert om situasjonen innen fylket, herunder ta opp spørsmål som har betydning utover fylkesgrensen og riksgrensen der det er aktuelt.*
- 4. Samordne den fylkesvise planleggingen og kontakten innen totalforsvaret, inkludert forebygging, beredskapsplanlegging og håndtering. Fylkesmannen skal også samordne den sivile planleggingen med Forsvarets muligheter for støtte til det sivile samfunn og med Forsvarets behov for sivil støtte.*
- 5. Bistå sentrale myndigheter ved planlegging og gjennomføring av nasjonale beredskapstiltak. (punkt II)*



Jamfør punkt III i instruksen handler om fylkesmannens oppgaver som veileder og pådriver. I tillegg skal Fylkesmannen drive systematisk arbeid i oppfølging av beredskapsarbeidet i kommunene i fylket.

*Fylkesmannen skal:*

- 1. Påse at fylkeskommunen og kommunene ivaretar samfunnssikkerhet og beredskap i sin samfunnsplanlegging, for eksempel ved risiko- og sårbarhetsvurderinger.*
- 2. Ta initiativ til og legge til rette for å få utført beredskapsplanlegging. Dette gjelder spesielt beredskapsplanleggingen til fylkeskommunale og kommunale myndigheter, interkommunale selskaper og statlige regionale etater.*
- 3. Planlegge og lede beredskapsøvelser og -kurs innen fylket.*

Punkt IV i denne instruksen er om fylkesmannens ansvar for egen beredskapsplanlegging.

*Fylkesmannen skal:*

- 1. Utvikle planverk og gjennomføre øvelser og kompetansehevende tiltak for å kunne utøve ansvaret for regional krisehåndtering og samordning på en tilfredsstillende måte.*
- 2. Ha planer for informasjonsberedskap for å ivareta helhetlig og samordnet informasjon til befolkningen.*
- 3. Ha ordninger for mottak og formidling av ugraderte og graderte beredskapsmeldinger, herunder varsling av sentralt iverksatte beredskapstiltak.*





### 3 Teori

I denne delen av oppgaven vil noen teoretiske prinsipper om øvelse, beredskapsplanlegging og systematisering presenteres.

#### 3.1 Øvelse

Samfunnet og truslene endrer seg og hendelsene i de siste årene viser at nødetatene og kommunene, til tider møter utfordringer de ikke ante fantes. Selv den beste ROS-analyse og beredskapsplan kan ikke ta til høyde for alt som kan skje. Det øker behovet for at nødetatene har de basiske forventede hendelsesforløpene under kontroll, og være trygge på sine krisehåndteringsevner. Det gir også større muligheter for improvisasjon, dersom situasjonen krever det.

Øvelser må en ha for å bli bedre kjent med og takle hendelser og kriser. En lærer da den utforsigbarheten dette bærer med seg. Øvelser gir kompetanse og trygghet i å håndtere unormale forhold og hendelser. De største gevinstene med å øve er å teste planverket, rolleforståelsen personalet har om sin stilling, samarbeidserfaring med andre, det tekniske utstyret, og kommunikasjonsmetodene. En øvelse avdekker feil og mangler i forkant av en reel hendelse, der problemer og mangler kan føre til store konsekvenser som tap av menneskeliv og store materielle skader (Løvik, 2010).

Media er tilstedet ved store ulykker, og samfunnet følger med på det som skjer. Det fører til at det minste feilgrep fra nødetatene kan føre til store overskrifter. Med en sydebukkmentalitet i samfunnet, kan det sette negativ fokus på det gode arbeidet som utføres. Dette kan videre svekke moralen i nødetatene, selv om alle har gjort en så god jobb som de overhode kunne. Her kan media sin rolle i 22. juli være et eksempel, der politiet ble sydebukken og media fremstilte det som om de kom omtrent 1 time forsinket til åstedet, hvor realiteten var 10 minutter (NOU, 2012: 14).

Øvelse gir muligheten til å forbedre og forberede seg til en reell hendelse. Gjennom planlegging og evaluering kan feil og mangler oppdages, og det er muligheter for å eliminere dem. En kan da sette dem på en ny test for å forsikre seg om at de er borte.

Gjennomføring av øvelser øker evnen til improvisering samt problemløsende tenkning hos personell. Dessuten kan øvelsesscenarioer gi bevisstheten om hvilke hendelser som kan skje.



Erfaringene som personalet tilegner seg er av stor verdi. Erfaring fører til at mannskapet kan løse problemene lettere, og det sparer tid i en krisesituasjon. Erfaring kan oppnås gjennom å oppleve noe enten praktisk, mentalt eller begge deler. Kunnskapene til personalet vedlikeholdes gjennom trening (Løvik, 2010).

I denne oppgaven knytter en erfaringer og oppdagelser av feil og mangler fra en øvelse, til det som her kalles for læringsutbytte. Prinsippet bak interne øvelser og samvirkeøvelser er ganske like, men omfanget til samvirkeøvelse er større og inkluderer forskjellige etater.

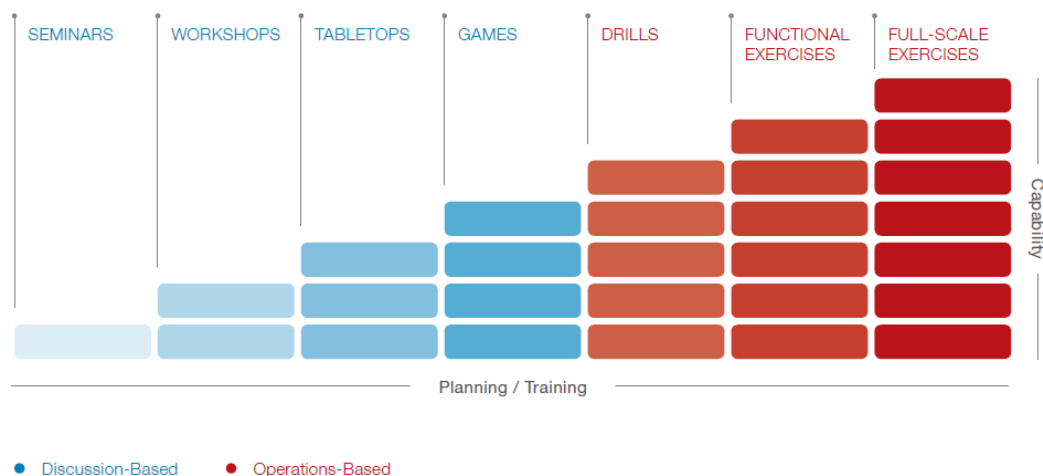
### 3.1.1 Øvelsesmetodikk

I Crisis management deles øvelser i to typer (Efficiency Unit in Hong Kong, 2009).

**Diskusjonsbaserte** øvelser innebærer seminar, "workshop" og "table top". Denne type øvelser er best i introduksjonsprogramet av krisehåndtering til personalet. De er mer økonomiske, samtidig som det gir en god innsikt i utfordringer som kan møte personalet.

"Table top" og spilleøvelser kan skape stress og gir dermed et reelt bilde av forholdene og reaksjonene til personalet i en krisesituasjon.

**Operasjonsbaserte** øvelser kan være i form av "drills", funksjonelle og fullskala øvelser. I "drills" og funksjonelle øvelser fokuserer en på å teste ett av aspektene til personalet som må håndtere kriser og uønsket hendelser i en etat. Fullskalaøvelser derimot, involverer testing av alle store funksjoner så nært en reell hendelse som mulig. Det krever at personalet utfører oppgaver i samarbeid med andre aktører. Det skal også involvere flere etater, dersom målet er å teste samvirke. Utfordringer kan være at det blir store økonomiske kostnader og er tids- og ressurskrevende for nødetater, ettersom etatene skal være i full drift(ibid).



Figur 5: Det viser en oversikt over kapasitetsgraden i forskjellige øvelsesform.

### 3.1.2 Samvirkeøvelser

Samvirkeøvelser er øvelser der de etatene som skal samarbeide med hverandre under en ulykke, i første rekke politi, brann og helse, gjennomfører en øvelse. Det er også mulighet for at andre viktige aktører som er hensiktsmessig å ha med deltar i øvelsen.

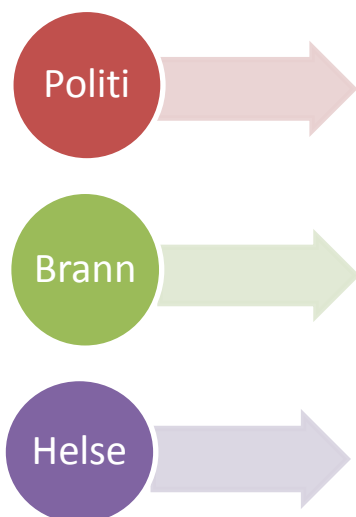
Samvirkeøvelser kan deles i sekvensielt samvirke, parallellsamvirke og synkront samvirke (Løvik, 2010).

**Sekvensielt samvirke** er når aktørene utfører sine oppgaver etter tur og det er en aktør om gangen som øver.



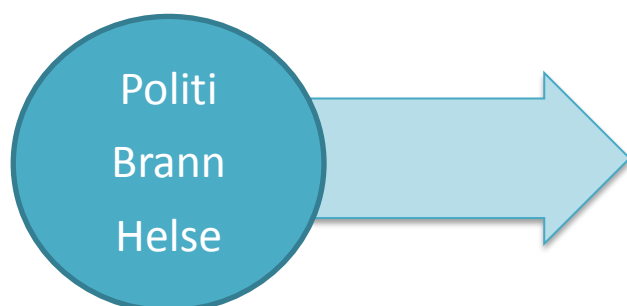
Figur 6: Figuren illustrer Sekvensielt øvelse, hvor bare en etat om gangen øver på sine oppgaver.

**Parallell samvirke;** er den mest brukte formen for samvirkeøvelser. Det er når aktørene hver for seg utøver sine oppgaver samtidig, og kanskje på samme sted. Denne formen krever at det finnes kontaktpunkter mellom aktørene, slik at de kan avklare arbeids- og ansvarsområder og få oversikt over det helhetlige situasjonsbilde. Denne type øvelse er komplisert og krever god ledelse.



Figur 7: Figuren viser Parallelsamvirke øvelse, der alle aktørene øver på sine oppgaver samtidig.

**Synkront samvirke** er ofte det som gir best utbytte i en samvirkeøvelse. All prestisje og forskjeller er lagt til side, her fokuseres det på å utfylle hverandres roller. Alle løser problemet og deler på oppgavene. Det er en sjelden øvelsesform som ikke passer i alle tilfeller.



Figur 8: Denne figuren representerer Synkront samvirkeøvelse, som er en sjelden form for øvelse. I denne formen oppgavefordelingen er uklart og alle etater samarbeider på tvers.

Samvirkeøvelse kan være tids- og ressurskrevende. Hvis øvelsen ikke er godt arrangert eller har klare øvingsmål, kan det ende opp i en parallelløvelse, der deltakerne jobber uavhengig av hverandre (Løvik, 2010). Dette vil begrense læring og målet med samvirkeøvelse blir ikke oppfylt.



## 3.2 Prinsipper for beredkapsplanlegging

Samfunnssikkerhet og beredkapsplanlegging har forbindelser til trening, øvelser og skrevne planer. Erfaringer fra plasser med høye nivåer av samfunnsberedskap viser et mønster. Dette mønsteret har Perry og Lindell(2003) brutt ned til ti retningslinjer for bedre beredskap:

### 1. Være basert på nøyaktig kunnskap om hendelser

Det er svært viktig med nøyaktig kunnskap om trusselen og menneskelig respons i ansvarsområdet, og dette kan en finne ved å gjennomføre en ROS-analyse.

### 2. Tilrettelegge for hensiktsmessig handling blant innsatspersonell

Det er viktig med en rask respons, men det er enda viktigere med en hensiktsmessig handling. For å kunne oppnå en hensiktsmessig innsats kreves det god kunnskap om hendelser og gjennomføring av innsatser.

### 3. Tilrettelegge for fleksibilitet under innsatser

Hver enkelt ulykke og krise er dynamiske, noe som er viktig å være klar over. En bør legge til rette for prinsipper å jobbe etter (inkludert hva/hvordan man bør prioritere), istedenfor å lage svært detaljerte prosedyrer.

### 4. Fremme samvirke mellom organisasjoner

For at man skal kunne handle effektivt er det viktig at ulike organisasjoner og aktører arbeider sammen. Dette fremmes gjennom å legge til rette for god koordinering. For å få til en god koordinering mellom de ulike aktørene er det svært viktig at hver og en kjenner til hverandres oppgaver, organisering, samt arbeidsmåte.

### 5. Felles prinsipper for håndtering

Forskjellige hendelser genererer som oftest de samme utfordringene og behovene ved håndtering. Eksempelvis så vil en evakuering av et byområde være den samme, uavhengig om hendelsen er ekstremvær, utslipp av farlige gasser eller terror. Ved bruk av generelle prinsipper for håndtering av hendelser gjør en det mulig å bruke samme personell, prosedyre og utstyr i ulike typer hendelser.



## **6. Inkludere opplæring og trening**

Det er svært viktig at aktører som skal respondere på hendelser får nødvendig kunnskap og forståelse av hva de skal gjøre under en hendelse. Det er derfor viktig å inkludere opplæring som en del av planleggingsprosessen.

## **7. Testing gjennom øvelser**

Gjennom å utføre ulike øvelser bidrar en blant annet til å teste beredskapsplanene, personell, ferdighetsnivå og prosedyrer. En vil også få en bedre kjennskap til planer samt egne og andres organisasjoner. Det er derfor svært viktig at øvelser gjennomføres regelmessig.

## **8. Være en kontinuerlig prosess**

Oftest ser en på beredskapsplanen som et produkt, ikke en prosess. Dette kan gi en illusjon om at man er forberedt på ulykker og kriser, når dette egentlig ikke er tilfelle. Det er derfor svært viktig å gjennomføre endringer samt utbedre planer, oppsett og kompetanse fortløpende.

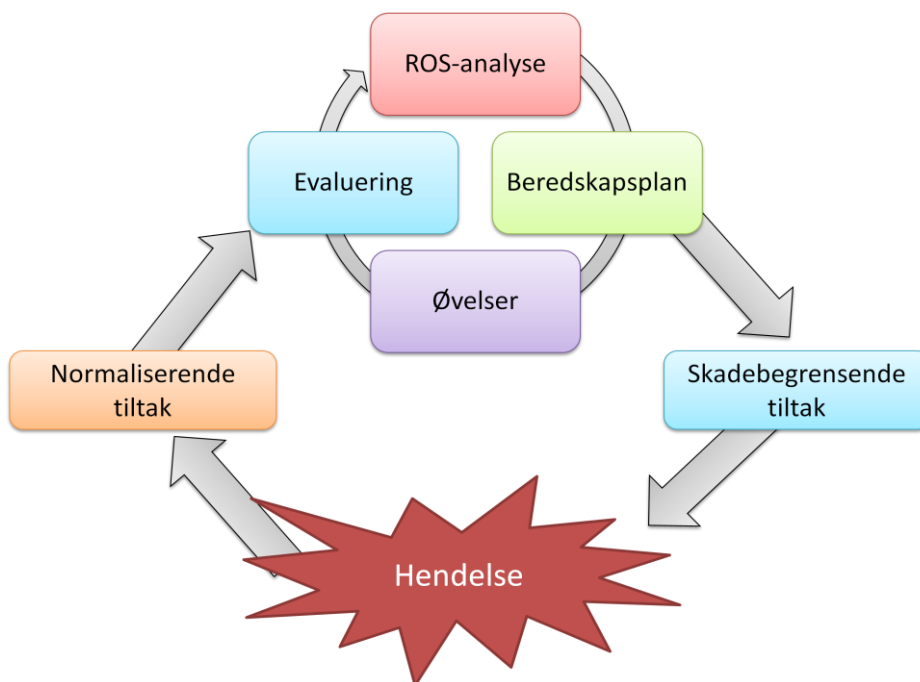
## **9. Gjennomføres til tross for motstand og konkurranse om ressurser**

Beredskap fører som oftest til at man binder ressurser og dermed kostnader knyttet opp mot hendelser av lav sannsynlighet. Dette kan føre til at man møter mye motstand, og konkurranse om ressurser. Dersom man kontinuerlig har et fokus på beredskap, vil en bidra til å synliggjøre nødvendigheten.

## **10. Anerkjenne forskjellen på å planlegge og faktisk håndtering av hendelser**

Det er en svært stor forskjell på å lage en plan, samt å få en plan implementert. Eksempelvis så vil en plan tilsvare byggetegningene til et hus, mens implementeringen vil tilsvare byggingen av huset samt bruken. Det er svært viktig å huske på at beredskapsplanlegging er en del av beredskapsledelse. Derfor er det viktig å gjennomføre ROS-analyser, trening og øvelser (Perry & Lindell, 2003).

I praksis betyr de ti prinsippene for beredskapsplanlegging at beredskapsarbeidet må være en kontinuerlig prosess. Forskjellen mellom en øvelse og en reell hendelse, er at en reell hendelse innebærer flere faser. Ved en øvelse går man gjennom de fire fasene; ROS-analyse, beredskapsplan, øvelser og evaluering, der evalueringen går tilbake til ROS-analysen. Når en reell hendelse inntreffer, vil alle trinnene bortsett fra øvelses trinnet være likt. I stedet for øvelse, vil beredskapsplanen føre til skadebegrensende tiltak før en uønsket hendelse. Etter den uønskede hendelsen igangsettes normaliserende tiltak for så å evaluere igjen<sup>1</sup>(Figur 9).



Figur 9: Figuren viser forskjellene og likhetene ved øvelser og reelle hendelser. Figuren er fremstilt som en kontinuerlig prosess. En beredskapsplan baserer seg på ROS- analysen og blir testet gjennom øvelse, deretter evaluere man og ser om ROS-analysen er tilstrekkelig. Ved en reell hendelse øvelser man ikke, i stedet for driver man skadebegrensende arbeid før hendelsen og en normalisering etter øvelsen.

<sup>1</sup> Forelesning av Morten Sommer i faget beredskap og krisehåndtering 7. januar 2013 om "Aktuelle lover og forskrifter".

### 3.3 Systematisk forbedring; en kontinuerlig prosess

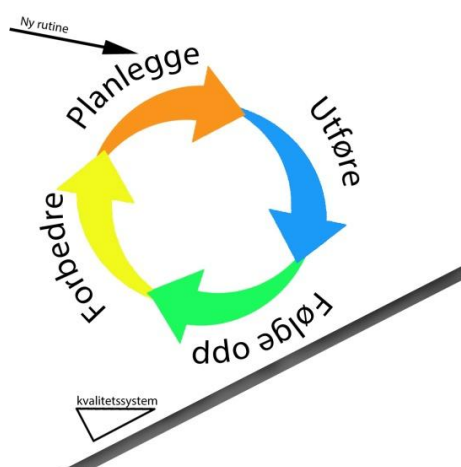
*”Dum deg ut og dum deg ut og dum deg ut igjen, men mindre og mindre og mindre hver gang”*

*Befalsskolen ved Kjevik, 2009*

Å være systematisk innebærer å sette ting i system. Et system defineres på flere måter, men i denne sammenhengen er det *” planmessig sammenstilling el. Oversikt og helhet ordnet etter visse prinsipper”* (Universitetet i Oslo, 2010).

Systematisk forbedring er en kontinuerlig prosess som er utarbeidet av Edward Deming. Prosessen går under flere navn; deriblant kvalitetssirkelen og Demings sirkel, men opprinnelig navn var PDCA i 1950(Plan- Do- Check- Act) (Lindøe, 1997). Den brukes innen flere profesjoner; blant annet økonomer, ingeniører og ledere for å kvalitetssikre arbeidet sitt. I Norge er den kanskje mest kjent fra internkontrollforskriften under navnet PUFF-hjulet/ HMS sirkelen.

Sirkelen er inndelt i fire trinn for å sikre at man jobber systematisk. Trinnene er kjent med flere navn, her brukes planlegge, utføre, følge opp og forbedre(PUFF). Med kontinuerlig menes det at forbedringene som ble gjort i sist runde, blir med inn i planleggingen i neste runde. En kan se på det som en spiral eller bakke der man når nye høyder hver gang man har gjennomført en hel runde (Helbostad, 2011). Har man et kvalitetssystem for å sikre best mulig forbedring kan man forhindre at man får tilbakefall, dette kan illustreres som en stoppeklosse lagt under PUFF-hjulet(Figur 10).



**Figur 10:** PUFF hjulet viser arbeid med kontinuerlig forbedring. Forbedringen skjer gjennom fire faser der målet er å nå et høyere nivå, kvalitetssystemet skal fungere som en barriere mot tilbakefall.





## **Trinn 1- Planlegging**

For å få best mulig resultat av de neste trinnene er det viktig å planlegge. Under planleggingsprosessen skal viktige momenter som dagens situasjon, politikk og mål samt planer for det videre arbeidet avklares.

## **Trinn 2 – Utførelse**

Som en del av utførelsen skal det i første omgang skaffes ressurser. Både menneskelige og materielle ressurser så må det informeres, læres opp og trenes på. Deretter må planverket iverksettes fra trinn 1.

## **Trinn 3 – Følge opp**

Oppfølgingsarbeidet er det trinnet som oftest blir glemt. Her gjennomføres en sjekk av førsteinntrykket til deltakerne opp mot målsetningen fra trinn 1, og om utførelsen ga de resultatene som ble forventet. I dette trinnet er det også naturlig å skrive en oppfølgingsrapport eller avviksrappport. Selv om gjennomføringen gikk uproblematisk, bør denne delen gjennomføres for å sjekke om det var tilfeldigheter som førte utførelsen til suksess.

## **Trinn 4 – Forbedring**

Etter oppfølgingsarbeidet sitter en igjen med flere funn eller læringspunkter som må forbedres. Forbedringen skjer hovedsakelig på to måter; man endrer nåværende rutiner, eller man setter inn nye rutiner for å løse problemet (Lindøe, 1997). Eksempel på endring av nåværende rutiner kan være å endre prosedyrer. Eksempel på nye rutiner kan være å sette opp nye kurs for å utvide kompetansen til de ansatte. En viktig del av dette arbeidet er å tilse at det ikke skjer konflikter med andre rutiner, eller med målene. Som en avslutning på trinnet, viderefører man erfaringene og tester dem i neste runde.

## **Kartlegging**

Kartlegging skal inngå i hvert trinn. Det kan være flere typer kartlegging, og flere av dem er beskrevet som en del av de fire trinnene og innebærer å dokumentere forskjellige forhold. Innledningsvis står et sitat fra George Santayana om ”historie”, i denne sammenheng kan det være en fordel å kartlegge nettopp ”historie”. En slik kartlegging vil belyse andre sin utfordring med lignende oppgaver og hvilke utfordringer som møtte dem etter at



utfordringene ble rettet opp i. Det kan også avklare bruk av teknikk og teknologi. Historiske data vil da fungere som en felles hukommelse, og vil i neste omgang kunne føre til organisatoriske endringer og læring (Lindøe, 1997).



## 4 Metode

Metoder er verktøy som brukes for å innhente data. Problemstillingen som skal undersøkes nærmere er avgjørende for valget av metodene.

Det er viktig å reflektere over hvilke metoder som passer best, for å unngå feil som er begått av andre og å vite metodenes sterke og svake sider. En slik refleksjon øker troverdigheten til resultatene (Hellevik, 2003). Troverdighet har å gjøre med resultatene av forskningen, den er todelt og måles i nøyaktigheten og relevansen til de dataene som er innsamlet.

For å innhente informasjon til denne rapporten vil det bli brukt flere metoder. Metoder kan være kvantitative, kvalitative eller en blanding. En hovedregel er at hvis man er ute etter enkelttilfeller, subjektive meninger og en indre forståelse velger man kvalitative metoder, og motsatt. Er det mange som skal undersøkes, objektive meninger og ytre forklaringer er valget kvantitative metoder (Dale, Jones, & Martinussen, 1992). I denne oppgaven er det blitt foretatt intervjuer og dokumentstudie. I tillegg er det gjennomført møter med flere fagfolk for å kartlegge og få bedre innsikt i situasjonen. Med grunnlag i at det er en liten gruppe som sitter med kunnskap rundt vår problemstilling er det foretatt kvalitative metoder. Et ønske til dokumentstudiet ville vært å få tilgang til å gjennomgå flere øvelsesrapporter. Annen dokumentasjon kan vise sporbarheten i læringen på tvers under samme fylkesmann. Da mye av dokumentasjonen er konfidensielle, så var ikke dette mulig.

### 4.1 Intervju

En metode som er valgt, er kvalitativt intervju. Formålet her er å få tak i informasjon som informanten sitter med, om det som er problemstillingen for dette arbeidet. Valget av denne metoden er basert på at informasjonen ikke er offentliggjort om den spesifikke delen av beredskapsarbeidet.

Når man skal gjøre et intervju er det viktig å forberede seg. Med god forberedelse kan intervjupersonen lettere utfolde sin situasjon. Dette gjøres gjennom å skape gjensidig tillit og en god dialog. Som i alle samtaler med nye mennesker er førsteinntrykket noe man må ta hensyn til, fordi et dårlig inntrykk kan gi hindringer i informasjonen som gis. Videre forberedelser som gjøres er å finne kunnskap om intervjupersonen, sette mål for hva en ønsker å oppnå og stille vesentlige spørsmål. Hvor vellykket et intervju blir, er mye avhengig av forarbeidet som er lagt ned i å forberede seg (Dalland, 2012).

Under hvert intervju vil det bli spurt om å få ta opp intervjuet, slik at svarene kan gjenskapes med intervjuerens egne ord. Annet utstyr er penn og papir for noteringer, samt en intervjuguide (Vedlegg A). Guiden inneholder de temaene som er interessante. Spørsmålene blir formulert slik at informanten må utdype svarene, for å unngå korte svar. For å få gang på samtalen begynnes det med faktaorienterte spørsmål, deretter de viktigste spørsmålene etter at informanten er godt i gang med samtalen (Dalland, 2012). Før intervjuet ble det foretatt en initierende samtale over telefon, hvor de ble gitt kort informasjon og brukte muligheten for å innhente kunnskap om deres fagområde og relevans mot problemstillingen. Det ble foretatt en bakgrunnsundersøkelse rundt informantenes ansvarsområde for å skreddersy intervjuguiden ytterligere.

#### 4.1.1 Valg av informant

Feil valg av intervjuobjekter kan gi resultater som ikke er relevante, derfor er valget en viktig del av intervjuet. Valget må baseres på informantens kunnskaper og erfaringer i forhold til problemstillingen (Tabell 1). Informantene i denne rapporten ble valgt med bakgrunn i deres aktuelle posisjon, i de organisasjonene som ble undersøkt (Figur 1). Andre viktige elementer som bør tas i betraktning, er intervjupersonens ønske om å delta og formidlingsevnene (Holme & Solvang, 1998).

Tabell 1: Tabellen gir oversikt over informantene og begrunnelse av valget.

Informant fra	Antall personer	Begrunnelse av valget
Politiet	1	Lang erfaring i politiet og nøkkelperson i beredskapsarbeidet
Haugesund brannvesen	2	Lang erfaring fra øvingsutvalget og nøkkelperson i beredskapsarbeidet
Helse- Fonna	1	Lang erfaring fra øvingsutvalget og nøkkelperson i beredskapsarbeidet
Karmøy brannvesen	1	Nøkkelperson i beredskapsarbeidet til kommunen og viktig posisjon hos brannvesenet

Informant fra	Antall personer	Begrunnelse av valget
Fylkesmannen i Rogaland	2	Lang erfaring fra politiet, beredskapsarbeid i offentlig og privat sektor. Stillingsrelevansen til beredskap og arbeidet med øvingsutvalgene
Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap	2	Deres innsikt i arbeidet mellom kommunene og Fylkesmannen, i tillegg har han ene vært fylkesberedskapssjef tidligere

#### 4.1.2 Troverdigheten

Informantenes troverdighet vil variere. Med egne tolkninger kan en få sprikende opplysninger om samme sak, fra flere informanter med likt innsyn i saken. Dette kan komme av at de bevisst holder tilbake informasjon, vinkler informasjonen og flere ubeviste mekanismer. Menneskelig minne er også begrenset, og for å gjøre opp for det som har gått tapt over tid fylles tomrommene av falske minner (Andersen, 2006).

Det blir sagt at hvis en kunne ta bort skjevheter i svaret ville den absolutte sannheten komme frem. Slike skjevheter er uavhengige variabler som blant annet alder, kjønn, politisk syn, personlighet eller gjensidige påvirkninger mellom intervjuer og informant. Derfor bør målet være å unngå at uavhengige variabler påvirker svaret (Briggs, 1986). Det som menes med dette er ikke at intervju svarene er usanne, men at man må ha i bakhodet at en slik påvirkning kan farge svarene.

Det er god grunn til å tro at våre informanter har gitt oss et reelt bilde av beredskapsarbeidet som foregår i kommunen. Likevel er beredskap et sensitivt tema, og om det er avvik, går dette direkte til informantenes yrkesidentitet. Datainnsamling var svært avhengig av den informasjonen som informantene ga om sin stilling, eller om organisasjonen de tilhører. Det eneste er at dokumentasjonen til dokumentstudiet var selektivt utvalgt av informantene. Det følger med seg en usikkerhet når en ikke får tilgang på all relevant dokumentasjon.

## 4.2 Dokumentstudie

I noen tilfeller er øvelsesrapporter og annen dokumentasjon offentliggjort eller kommet til hende etter forespørsel. Disse dokumentene kan vise hvordan erfaringer og læringspunkter



brukes i det videre arbeidet til Fylkesmannen. Samtidig kan de vise om læringspunktene går igjen i flere av fylkets politidistrikt eller i Haugesund og Karmøy. I første omgang er det et ønske om å få øvelsesrapporter for området Rogaland. Veilederne utstedt av DSB er viktige, men viser ikke fullt ut sammenhengen mellom kommunene og Fylkesmannen. De viser hvordan blant annet kommunene bør jobbe for å nå målene ved øvelser. Instruksjer for Fylkesmannen kom til hende etter intervju og forteller direkte oppgavene til Fylkesmannen, noe som ses på som verdifullt i denne sammenhengen. Øvelsesrapporter, veiledere og instruksjer er her førstehånds informasjon, fordi de representerer direkte sammenheng mellom kommunene og Fylkesmannen.

Det er også en idé å kartlegge tidligere oppgaver som er skrevet om emnet eller liknende emner. Slike oppgaver representerer andrehånds informasjon i denne oppgaven, da det er usikkerhet rundt deres datainnsamlinger og hvor mye subjektive meninger som er representert.

Masteroppgaven *Mission impossible* omhandler fylkesmannens rolle som regional risikostyrer. Grunnen til at denne oppgaven er valgt er basert på forfatterens tidligere stilling som fylkesberedskapssjef og ansettelse i DSB. I tillegg er datainnsamlingen fra fem fylkesmenn og fem fylkesberedskapssjefer angående beredskapsarbeid i fylket. Selve problemstillingen er ikke direkte knyttet til denne oppgaven, men det er mange fellestrekk.

*Øvelse gjør mester?* Er tittelen på den neste masteroppgaven som er lagt til grunn for denne oppgaven. Forfatterne har lang fartstid fra både politi og forsvaret og med det deltatt i flere øvelser. En av forfatterne har erfaring som øvingskoordinator. Oppgaven er skrevet ved Universitet i Stavanger, med hovedfokus på læringsutbyttet fra samvirkeøvelser i Hordaland.

#### 4.2.1 Troverdigheten

Troverdigheten til dokumentstudiet kan være svekket av at tilgangen til noen dokumenter var begrenset, og avhengig av hva informantene mente var relevant, eller tillat til å dele ut. I tillegg er det alltid muligheter for at datainnsamlingsprosessen i dokumentene ikke er korrekt, eller tilstrekkelig. En del av funn i kildedokumenter er basert på forfatterens egne meninger og annenhåndsinformasjon.



## 5 Resultat

I dette kapittelet presenteres funn gjort i dokumentstudiet og gjennom intervjuer av nøkkelinformanter. Med fokus på:

1. Systematisk oppfølging av læringsutbyttet fra samvirkeøvelser i nødetatene i Haugesund og Karmøy kommune.
2. Fylkesmannens rolle som veileder og pådriver av dette arbeidet.
3. Læringsflyt mellom kommunene, nødetatene og Fylkesmannen.

Sitater fra nøkkelinformanter er skrevet i *kursiv*.

### 5.1 Dokumentstudiet

Denne delen av resultatene bygges opp på tidligere masteroppgaver som er relevante til vår problemstilling, evalueringsrapporter og annen dokumentasjon som er blitt tilgjengeliggjort fra våre informanter, samt publikasjoner hos DSB.

#### 5.1.1 Evalueringsrapport

##### **Evalueringsrapport; øvelse Rogaland 2007**

Denne rapporten viser at det er et samarbeid mellom Fylkesmannen og øvingsutvalget. De tar initiativ for å forsikre seg at ønsker om tema, og øvingsformer til kommunene er tatt hensyn til.

Fylkesmannen forplikter seg til å følge opp erfaringspunktene som kommer frem mot hver enkel kommune.

Mange av forbedringsmomentene gjentas på tvers og innad i kommunene i Rogaland. For eksempel, avklaring av kommunenes rolle etter en hendelse. Et annet problem er at nødetatene prioriterer ikke varsling av kommunene.

##### **Øvelse Åsgard Transport 2011**

Øvelsen ble initiert av Gassco og planlagt videre med ResQ og Statoil. Deltakerne var Gassco, Statoil, nødetatene, Fylkesmannen, Tysvær-, Haugesund- og Karmøy kommune. Øvingsformen var en fullskala øvelse.

Fylkesmannen påpeker at kommunene nedprioriteres på varslingslistene til politiet. Kommunene kan bidra med ressurser og psykososiale tjenester både akutt og i det lange løp. Videre forklarer Fylkesmannen sin rolle slik "*Fylkesmannen har et overordnet ansvar i*



*Rogaland for at viktige aktører har en god beredskap, og ikke minst for at samhandlingen mellom slike aktører fungerer ved at planverk og tiltak nedfelt i dette er samstemt aktørene imellom" (Øvelse Asgard transport 2011 ResQ, s. 20).*

Datainnsamling i form av observasjon/rapport fra nødetatene var mangelfull, og det påvirket samhandlingen som var fokuset av øvelsen (ResQ, 2011).

Flere kommuner ble invitert av Fylkesmannen til øvelsen som observatører. En kommune valgte å ikke benytte seg av muligheten (Fylkesmannen i Rogaland, 2011).

### 5.1.2 Tidligere forskning

#### **Mission impossible**

Fylkesmennene som er representert i oppgaven, oppgir at manglende ressurser er et stort hinder i deres arbeid. Informantene er også tydelige på at Fylkesmannen må få flere verktøy til hende. Videre vises det til at Fylkesmannen som koordinerende aktør, ikke har noen formelle virkemidler for å kreve gjennomføring av forebyggende og konsekvensreducerende tiltak.

Forfatteren gir tydelig inntrykk basert på hans erfaring at "table top" vanligvis velges som øvingsform, på grunn av lavt behov for ressurser i planleggings- og gjennomføringsfasen (Drtna, 2011).

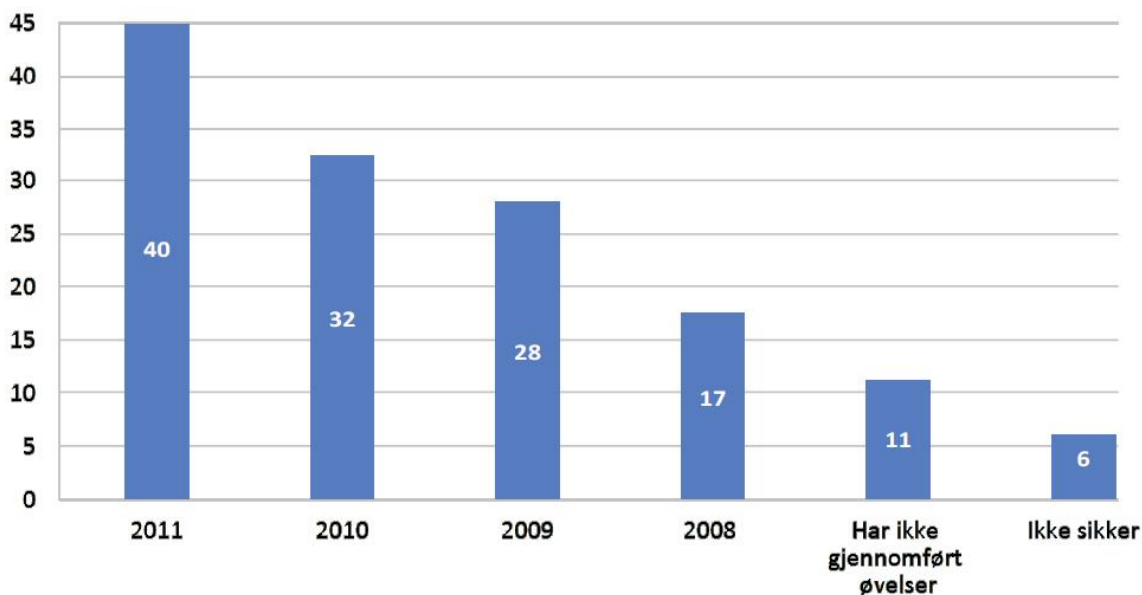
#### **Øvelse gjør mester?**

Gjennom Pollestad og Steinnes sine intervjuer i Hordaland har de komnt frem til at "*Det skjer stort sett ingenting i etterkant av øvelsene. De samme problemene dukket ofte opp igjen på neste øvelse, og medførte lite potensial for endring i etterkant av disse.*"(2012, s. V). Videre beskrives grunnen til dette å være; lite tydelig ansvarsfordeling og dårlige systemer for endring i deres "case" organisasjoner (Pollestad & Steinnes, 2012).

### 5.1.3 Annen dokumentasjon

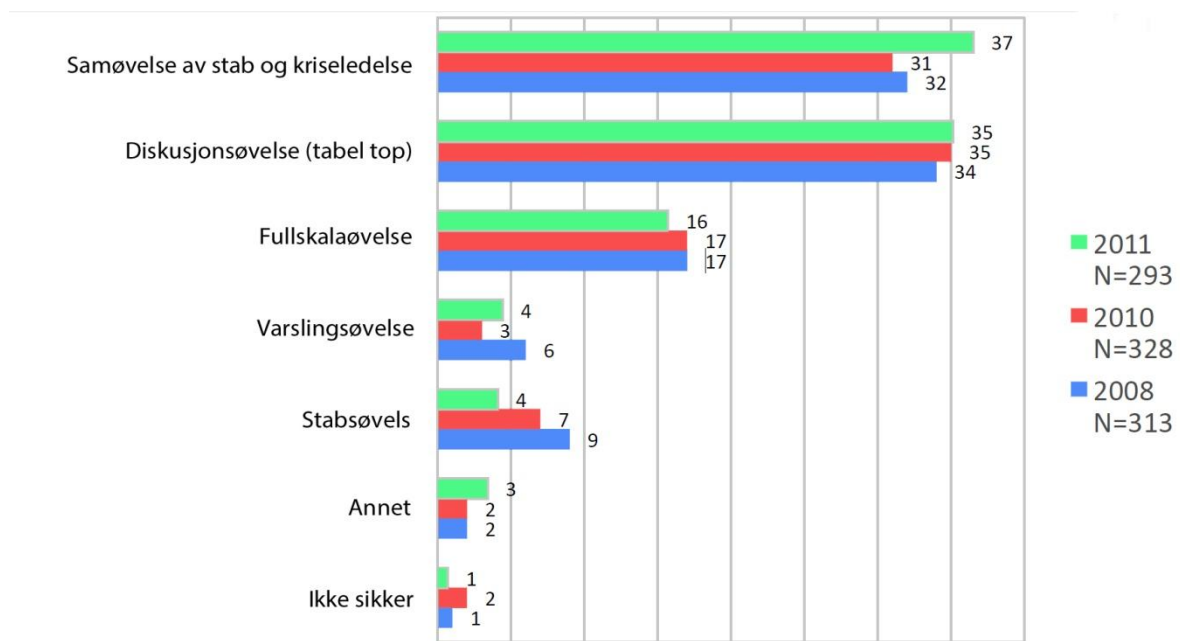
Kommuneundersøkelsen 2012 gjennomført av DSB, tar for seg øvelser i forbindelse med den overordnede beredskapsplanen, ansvar og hvilken øvingsmetode som ble benyttet. Resultatet viser økt øvelsesvirksomhet de siste årene(Figur 11).



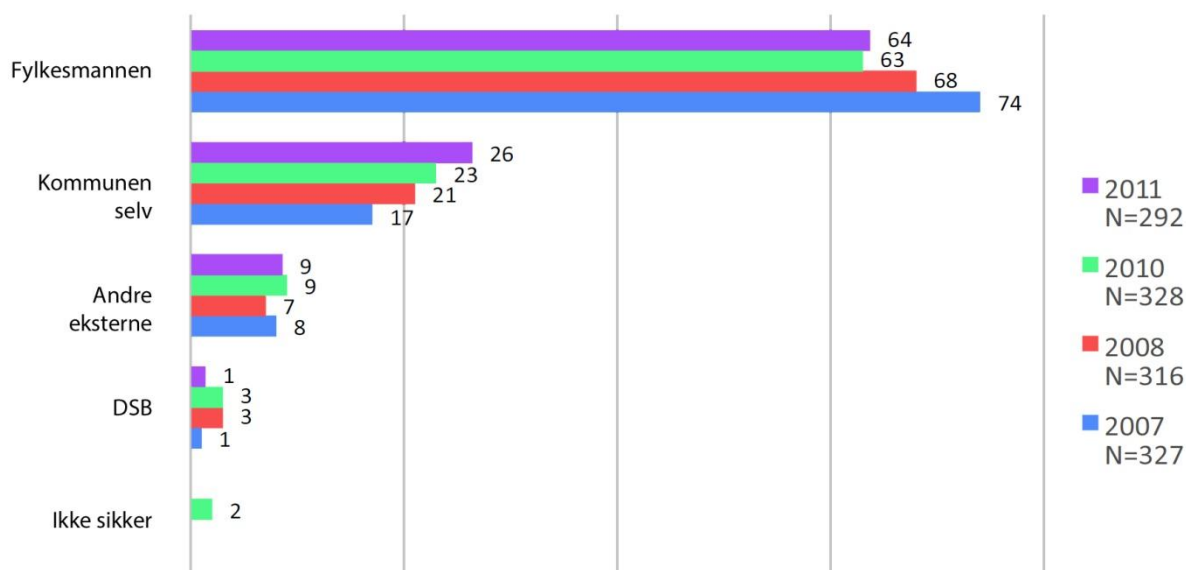


Figur 11: Diagrammet viser hvor stor andel av kommunene som har øvet sin overordnede beredskapsplan de siste fire årene. I 2009 trådte loven om kommunal beredskapsplikt.

Ut i fra statistikken vises det at Fylkesmannen står med ansvaret for å arrangere øvelser i de fleste tilfellene (Figur 13). Den viser også at "table top" og samøvelse av stab og kriseledelse er de mest brukte øvingsformene (Figur 12) (direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2012).



Figur 12: Figuren viser frekvensen til øvingsformene



Figur 13: Figuren viser hvem som tar ansvar for øvelsen

## 5.2 Intervju

Denne delen av oppgaven tar for seg resultatene som ble innhentet gjennom informanter.

### 5.2.1 Fylkesmannen i Rogaland

I denne oppgaven er det fokus på beredskapsgruppen hos Fylkesmannen.

Fylkesmannen i Rogaland sin beredskapsgruppe består av 8 personer, som jobber mot samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet i de 26 kommunene i Rogaland. De definerer sin oppgave slik: ”Å oppfordre til deltakelse i samvirkeøvelser som går i kommunen sitt område eller selv ta initiativ til øvelser”

I forbindelse med sine arbeidsoppgaver deltar de i øvingsutvalget i nordfylke der de møter representanter for Helse, Brann og Politiet, samt andre involverte parter i beredskap og krisehåndtering. Fylkesmannen er blitt et fast medlem de siste årene, ettersom deltakelsen fører til bedre informasjonsflyt og god synergi. Fylkesmannen deltar i møtene, kommer med innspill, lytter til representantene og ser på aktivitetene som blir planlagt.

Fylkesmannen fungerer som et bindeledd mellom øvingsutvalget og kommunene i politidistriktet. De har oversikt over behovene for øvelse i kommunene som kanskje øvingsutvalget ikke besitter, og dermed kan bidra til at flere kommuner kan dra nytte av en planlagt øvelse.



I Karmøy kommune er brannsjefen også beredskapskoordinator i kommunen, som fører til at det er et nærmere kontakt mellom Fylkesmannen og nødetatene. De har jevnlig kontakt og planlegger samvirkeøvelser. Neste øvelse på Karmøy er i oktober 2013.

I tillegg har Fylkesmannen som mål å bidra til øvelse i ¼-del av kommunene i Rogaland hvert år. Disse øvelsene vil være for det meste i form av "table top", og har fokus på kriseledelse. Fylkesmannen i Rogaland har arrangert øvelser for kommunene årlig, der de deler dem i to grupper, kontroll og øvelses grupper (Vedlegg B). Denne grupperingen brukes for å forsikre seg at de fleste kommunene får delta i øvelsen.

Fylkesmannen i Rogaland ønsker å være proaktiv og forsterke bedre kontakt mellom kommunene. Gi god rolleforståelse mellom Fylkesmannen, nødetatene og de andre aktørene i fylket.

De har tatt initiativ for å arrangere årlige nettverksmøter. Første møte var i 2008 der beredskapsansvarlige og informasjonssjefer i kommunene var invitert. I disse møtene holdes det foredrag av forskjellige etater og interne og eksterne aktører som gir informasjon om sine arbeids- og ansvarsområder. Det er også et forum for erfaring og læringsutveksling mellom kommunene.

Fylkesmannen forteller videre at de opplever at selv om de kommer med forslag til forbedring, og løsninger som andre kommuner har funnet frem til i de øvrige kommunene, er det ikke alle kommunene som tar til seg denne læringen.

### **5.2.2 Brannvesenet i Haugesund**

For å få perspektivet fra alle nødetatene førte søket til brannvesenet i Haugesund.

Informantene kunne her informere om at i tillegg til planlagte samvirkeøvelser, inviterer nødetatene hverandre på sine interne øvelser. Samarbeidet med de andre nødetatene er bra, men det er ikke alltid slik at politiet møter med sine reelle ressurser.

På spørsmålet om hva som skjer med læringspunktene etter øvelser, sier brannvesenet at disse blir behandlet internt. De sier også at det ikke er noe skikkelig system for etterarbeidet. Når tiltak har direkte påvirkning på Helse eller Politiet, går de i dialog og løser dette. Dersom tiltakene har en indirekte påvirkning, skjer ikke dette. Indirekte tiltak, kan blant annet være nye tjenester som for eksempel dykkertjenesten. De sier også at det ikke er klare linje fra



læringspunkter i sist øvelse og inn i planleggingsfasen til den neste øvelse, men det skjer til dels gjennom øvingsutvalget.

*"Det som er best og gir mest er opplagte øvelser som har en tredjepart, som har et godt system...".* En tredjepart vil være privatselskap og som gjerne kommer fra olje- og gassbransjen i distriktet. De kan bistå med ressurser, og skriver egne rapporter med et utenforstående syn. Med en slik ekstra rapport, er det enklere å få noe ut av øvelsen.

Under en øvelse er øvingsutvalget observatører og spillstab. Som observatører ser de på reaksjoner og om prosedyrer blir fulgt. En svakhet hos observatørene er at de ikke har skjema for læring, den læringen som skjer er for det meste muntlig.

Det er også uvisst hvor mye læring som skjer på tvers av øvingsutvalgene. De tror læringen forblir i deres øvingsutvalg eller i Rogaland og Sunnhordland. Informantene sier at de tar anledningen til å se hvordan andre øvingsutvalg gjør det når muligheten byr seg, men ønsker fortsatt å få se mer av hvordan andre gjør arbeidet.

Fylkesmannens rolle slik det er i dag er å komme med ønske om innhold før øvelsen, og er med på en evaluering etter øvelsen dersom han deltar. I dag benytter brannvesenet seg lite av Fylkesmannen, og læringspunktene behandles internt. På spørsmålet om forventninger eller ønsker til Fylkesmannen i oppfølgingsarbeidet, svarer informanten:

*" Det kunne godt vært en oppfølging av nødetatene i etterkant og ikke bare kommuneledelse. Dette kan forbedre eventuelle mangler på kunnskap og sette større fokus på utstyrsangel, og gjerne fylkesmannen der kan sette krav til kommunen om innhenting av kompetanse og anskaffelse av utstyr."*

### 5.2.3 Helse-Fonna

Når en øvelse er gjennomført, får etatene en frist til å samle inn data. Helse-Fonna leverer da ut et vurderingsskjema (Vedlegg C) til deltakerne på øvelsen. Vurderingsskjemaet har i tillegg vedlagt målene for øvelsen og loggen, slik at det ikke skal bli misforståelser. Når alle etatene har skrevet en evalueringsrapport hver for seg, blir disse samlet til en endelig rapport. Den endelige rapporten har da læringspunkter for hver etat. De læringspunktene som angår Helse-Fonna blir da satt inn i en handlingsplan (Vedlegg D), og utbedret.



Øvingsutvalget har kommet frem til at de ikke skal avholde hemmeligholdte øvelser, ettersom deltakerne ofte var nervøse for slike øvelser og det økte stressnivået betraktelig. Det førte til påvirkning av deres krisehåndteringsevne på en negativ måte.

Etatene har forskjellige syn på hva "å redde et liv" betyr. Helse-Fonna vil redde liv med kvalitet, med dette menes at de ønsker å hjelpe pasientene raskest mulig for å redusere fare for varige men. For at det skal bli best kvalitet på livet, spiller tiden fra tilgang til pasienten frem til behandlingen en stor rolle.

Helse-Fonna vurderer samarbeidet med de andre nødetatene som tilfredsstillende, men poengterer at det ofte oppstår misforståelser om roller.

#### 5.2.4 Karmøy kommune

Karmøy har prioritert arbeidet med beredskapsplan og ROS-analyse i kommunen. Det er blitt et bevisst valg av enkelhet i utformingen av planverket, for å gi kriseledelsen rask tilgang til viktige verktøy som evaluering og informasjonsapparater og andre funksjoner som er nødvendig i en krisesituasjon.

Samvirkeøvelsene i kommunen kan være i ulike former. Noen ganger er det i form av "table top" og andre ganger store feltøvelser. Forskjellen ligger i evalueringsprosessen. "Table top" øvelser blir gjerne evaluert og debriefet samme dag med aktørene tilstede. Større øvelser debriefes som regel enkeltvis/ enhetsvis i felt, og det utarbeides en evalueringsrapport i etterkant.

Fylkesmannens rolle oppfattes som initierende aktør for øvelser på regionalt nivå.

Fylkesmannen har en samordningsfunksjon og sørger for at de fleste kommuner inviteres enten som aktive deltakere, eller som observatører og evaluerer av øvelsen. En slik ordning skaper en fin kontakt på tvers av kommunegrensene. I tillegg utarbeider Fylkesmannen en øvingsrapport i etterkant av øvelsene som sendes til alle involverte parter.

Karmøy kommune beskriver sitt forhold til Fylkesmannens rolle som pådriver og tilsynsmyndighet som konstruktivt samarbeid. Kommunalberedskapsansvarlig bruker Fylkesmannen som veileder i arbeidet i planlegging av øvelser og forbedring av planverket aktivt, og vurderer Fylkesmannen som tilgjengelig og en viktig støtte.

Samarbeidet med Haugesund vurderes også veldig godt. Det virker til dels naturlig på grunn av kort geografisk avstand, og mange felles risikoområder. Neste prosjekt vil være å utarbeide felles tiltak for felles hendelser, og utfordringer i ROS-analysene deres.



Som forbedringspotensial foreslår informanten ” *Å bruke mer tid på felles læring. Det brukes mye tid på planlegging og gjennomføring av øvelser, men personlig ville jeg ønsket meg at en bruker like mye tid på evaluering og læring etter øvelsen som det en bruker av ressurser til planleggingen.* ” Det kommer frem i intervjuet at det brukes ca 1 år i planleggingsfasen og bare 2 uker i evalueringsfasen. I følge informanten dette kan føre til at mye av læringspotensialet forblir ubrukt.

Tidlig i prosessen ble det rettet oppmerksom på at Karmøy kommune er ledende i beredskapsarbeidet i regionen, og kanskje i landet. Beredskap og ROS-analysen til Karmøy kommune har fått gode tilbakemeldinger fra Fylkesmannen i Rogaland og DSB. Senior rådgiver i DSB skriver om planverket i en e-post til kommunen: ” *Dette er et eksempel som både innfrir kravene og som andre kommuner kan ha stor nytte av å lese.* ” (Jahren, 2012) Beredskapsplanen skal brukes som eksempel for andre kommuner i landet, i en veileder utarbeidet av DSB.

Etter en utskiftning av beredskapsansvarlig i kommunen for et par år siden, ble det klart at ved å ha en person som sitter med mye av informasjonen, spesielt dersom det er erfaringsbasert og lite skriftlig, byr på store utfordring. Informanten erkjenner at beredskapsarbeidet ble satt tilbake i flere måneder, før den nye personen kunne få fullstendig oversikt. Rådmannen i kommunen valgte å involvere opptil fire personer i beredskapsarbeidet for å løse dette problemet. I tillegg har kommunen satt av et budsjett øremerket beredskap fra 2013. Midlene ble brukt blant annet for å oppdatere den elektroniske krisehåndteringsverktøyet *CIM*.

I februar 2013 arrangerte Karmøy kommune et regionalt møte mellom ni kommuner i Rogaland. Bakgrunnen for møtet er det faktum at hvis en katastrofe eller ulykke rammer flere nabokommuner samtidig, har kommunegrenser lite betydning. Karmøy kommune ønsker å skape en felles plattform for å koordinere og dra nytte av andre kommuners erfaringer og ressurser. Hensikten ved møtet var for kommunene å oppdatere hverandre og å diskutere områder som kunne være objekt for felles innsats. Ønskelige resultater for dette møtet og lignende møter, er å skape god dialog mellom kommunene. Få klarere kommunikasjonslinjer mellom beredskapsansvarlige i hver kommune. En felles forståelse og fellesplan kan være et godt verktøy i håndtering av kriser og katastrofer. Beredskapsansvarlig mener at planene er viktige, men de skal være godt innarbeidet. Erfaring og kompetanse kan opparbeides i prosessen, og dermed vil kompetansen og kapasiteten til krisehåndtering øke. Et mål for



framtiden er kanskje å ha en felles ROS-analyse og beredskapsplan for regionen innen 2016 (Tinde, 2013).

### 5.2.5 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

DSB sier at fylkesmannens viktigste "kunde" er kommunen og ikke blålysetatene. Det er likevel enkelte fylker som følger opp blålysetatene, informanten nevnte Hedmark, nord- og sør Trøndelag. Disse har påtatt seg dette ansvaret, da fylkene har en særskilt situasjon med grenser til andre land.

Når det gjelder oppfølging av nødetatene, er det politidirektoratet som følger opp Politiet, helse og omsorgsdirektoratet som følger opp Helse, og kommunene som følger opp brannvesenet. Informanten sa: *"Man kan spørre seg om denne oppfølgingen er tilfredsstillende, og i svært mange tilfeller er den nok ikke det."*

Loven gjør det slik at det er viktigere å gjennomføre øvelsen, enn å følge opp med tanke på læringen. Slik det er i dag er dette en *"generell utfordring"*. Kostnadene til samvirkeøvelser er generelt fordelt mellom planlegging og utføring med henholdsvis 20 % og 80 %.

Etterarbeidsfasen er en del av de 20 %, det vil si at læring blir nedprioritert ovenfor planleggingsfasen.

Fylkesmannen har også et verktøy i verktøykassen som de svært sjeldent tar frem. Informanter fortalte at det også er fylkesmenn som er gode til å bruke dette verktøyet, og der dro han frem Aust-Agder Fylkesmannen. Verktøyet er tilsynsrollen ovenfor alle etater, denne rollen gjør dem i stand til å drive tilsyn, veiledning og rettledning. Et slikt verktøy er ressurskrevende.

Når det gjelder ressursene til Fylkesmannen, har dette vært ett problem helt siden slutten av *"den kalde krigen"*. Etter at fylkesmannen mistet ansvaret med blant annet tilfluktsrom og lignende, har ressursene til Fylkesmannen vært nedprioritert. Samtidig som de har lite ressurser økes oppgavene deres. For å bedre dette må justisdepartementet gå inn med mer midler til Fylkesmannen.

Informanten hos DSB sier at *"En lov om regional beredskapsplikt kan være løsningen som gir Fylkesmannen ytterligere den forankring og fundament han trenger for å ta grep."*



### 5.2.6 Politiet i Haugesund

Politiet i tillegg til samvirkeøvelser, inviterer de andre etatene til sine interne øvelser der dette vil være naturlig. Selv har de både ett øvingsprogram som gjelder for samvirke, og et som gjelder kun for Politiet. Samvirkeøvelser er i regi av øvingsutvalget, hvor hovedfokuset er en balansert øvelse for å gi effekt hos alle deltakerne.

På spørsmålet om Politiet stiller med sine reelle ressurser, svarer Politiet momentant *"nei"*. Mye av grunnen er den daglige driften, der en oppgave på kort varsel krever mannskap. Når noe krever mye ressurser på kort varsel, stiller de til øvelsene med begrenset antall. Ved en slik situasjon blir det rollemisforståelser, rollen de hadde i samvirkeøvelsen blir enten utelatt eller delegert til noen uten kjennskap til håndteringen. Politiet er nok den etaten som har størst fravær i forhold til Brann og Helse. Hos Politiet er det få folk å fordele oppgavene på, sammenlignet med Helse.

Når en øvelse har funnet sted, samler øvingsutvalget interne rapporter og skriver en felles rapport med læringspunkter. Tiltakene basert på læringspunktene, nødetatene har gjennomført går tilbake til de andre nødetatene gjennom en sluttrapport, men ikke alltid. Veldig ofte finner man ikke en løsning på problemene. De gjenkjenner problemene fra øvelse til øvelse. Samtidig er det et internt problem å få læringen som er gjort ut til mannskapet, og tilse at tiltakene er forstått.

For at tiltakene og endringene skal huskes, og at de skal være brukbare i en kritisk fase *"må være så enkle som mulig"*. Selv om det i realiteten finnes bedre løsninger, er det de enkle løsningene som blir husket.

Læringspunktene de gjennomførte blir ofte tatt med inn i neste planleggingsfase, men ikke alltid. Informanten poengterer at forsvaret har egne folk som kun jobber med å implementere læringspunktene, dette har ikke Politiet.

Nødsentralene har årlig møter med navnet 11X. Disse møtene brukes blant annet for å avklarer hverandres forventninger. Etter at det har vært utskifting av personell, dukker gjerne de samme avklaringene opp igjen.

Informanten fortalte også at erfaringslære ikke dokumenteres. Mannskapet deler gjerne erfaringene verbalt, men vil helst ikke dokumentere. Politiet har et læringsforum med navnet PBS web til nettopp dette, som kunne vært benyttet bedre.





Politiet kjenner ikke til Fylkesmannens veilederrolle. Fylkesmannen kan kreve samordning i hendelser som er så store og komplekse at det er nødvendig. Ellers bidrar Fylkesmannen med innspill til evalueringen på lik linje med de forøvrigte aktørene i øvingsutvalget.

Når det gjelder Fylkesmannen har Politiet flere direkte kontaktpunkter. Øvingsutvalget er et slikt kontaktpunkt. Ellers har ikke noen instruksmyndighet over politimesteren. Politimesterens linje går fagveien til politidirektoratet.

### 5.3 Forskjellige syn på fylkesmannens rolle

For å kartlegge sammenhengen mellom fylkesmannens rolle som pådriver, veileder og tilsynsmyndighet, samt Politiets arbeid som overordnede organisasjon i beredskapsarbeidet i Haugaland og Sunnhordland politidistrikt, ble det sendt etterfølgingspørsmålsskjema til vår informant i Politiet. Spørsmålene og svarene lyder:

#### **Hvordan ser dere på fylkesmannens rolle som veileder før, under og etter samvirkeøvelser?**

*Fylkesmannen er deltaker i øvelsesutvalget og bidrar til å velge ut hvilke kommuner som skal øves samt øvingsmål. Vi kjenner ikke noe særlig til Fylkesmannens veilederoppgaver. Dette er nok en rolle de har overfor kommunene. For oss er Fylkesmannen leder av Fylkesberedskapsrådet samt at de kan erklære samordning i hendelser som er så store og komplekse at det er nødvendig.*

#### **Går læring etter øvelser gjennom fylkesmannen, eller løser dere dette internt?**

*Fylkesmannen bidrar med innspill til evaluering på lik linje med øvrige aktører i de øvelsene som arrangeres gjennom øvingsutvalget.*

Videre skriver vår informant at deres direkte kontaktpunkter med fylkesmannen er i øvingsutvalget, fylkesberedskapsrådet og atomberedskapsvalget.

Informanter forklarer tilsynsrollen til Fylkesmannen slik:

*Fylkesmannen har en annen rolle som tilsynsmyndighet overfor kommunene enn de har overfor politiet. Fylkesmannen fører ikke tilsyn med politiet og har heller ikke noen instruksjonsmyndighet over politimesteren. Politimesterens linje går til Politidirektoratet.*

Forbedringsforslaget om den økte deltakelsen av Fylkesmannens i oppfølging- og forbedringsfasen ble presentert som en mulig løsning, for å kvalitetssikre læringsutbyttene. Til dette svarte informanten:

*Det ville nok vært krevende for Fylkesmannen å ha et så omfattende ansvar for evaluering og utvikling på vegne av flere fagetater og beredskapsområder.*

I intervju med Fylkesmannen fikk vi samme svar som hos Politiet. Fylkesmannen har ikke direkte kontakt med nødetatene, men med kommunene. Hos Fylkesmannen ble det en avklaring på fagveier og fagetater som Politiet og Helse forholder seg til(Figur 1).

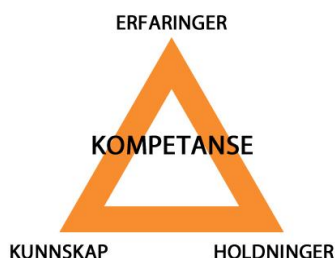
*Lokal etat er en kommune. Regionalt fagetat er Fylkesmannen, men kan være og for eksempel være Mattilsynet. Fylkesmannen er en typisk regional varslingsetat som samler det aller meste av informasjon knyttet til en hendelse og sender dette videre til nasjonal fagetat som oftest er DSB (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap). Men det kan ofte gå rapportering på spesielle fagkanaler i tillegg. Eksempelvis lokal helse til helsedirektoratet. Men Fylkesmannen er samordningskanalen.*

*I Haugesund vil Fylkesmannen be om rapport frå de kommuner som er involvert i en hendelse for å sette dette sammen til samlerapport til DSB. Men Fylkesmannen ber og om informasjon fra Helse Fonna, politiet og andre som eventuelt er involvert for på den måte å sette sammen en mest mulig fullstendig rapport om hendelsen.*

## 6 Diskusjon

Diskusjonsdelen vil vurdere funnene opp mot teorien, for å se om teorien samsvarer med virkeligheten. Videre overveies behov for nye metoder og arbeidsmåter, for å kunne bedre nyttiggjøre seg av læringsutbyttene fra disse øvelsene.

Kompetanse og læring er begreper som går igjen i hele rapporten. Kompetanse defineres her som en samling av kunnskap, erfaringer og holdninger<sup>2</sup>(Figur 14).



Figur 14: Kompetanse består av tre deler som gir gjensidige påvirkninger. Den består av kunnskap, erfaringer og holdninger.

Når man øver, henter man frem kompetanse fra et tidligere tidspunkt og skaper muligheten til å øke sin kompetanse gjennom å lære. Med utskifting av personell og varierende ressurser, vil læring være en kontinuerlig prosess. Kunnskap er ofte nedfelt i teoretiske bøker og opplært, men ny kunnskap og erfaring blir ikke alltid registrert. Holdninger må også testes på etisk grunnlag.

Læring defineres her som "*relativt varig atferdsendring som resultat av erfaring og øving*" (Universitetet i Oslo, 2010), med relativ varig endring menes det at læring før eller siden går i glemmeboken. Siden læring er en relativ varig endring også på organisasjonsnivå, må man gjøre endringer i planverk, prosedyrer også videre, for å gjøre den "*relative tiden*" lengst mulig.

Med grunnlag i å dra nytte av lærdom lengst mulig, må viktige erfaringer dokumenteres og danne en felles hukommelse for historie, både på enkelmannsnivå, organisasjonsnivå og på tvers av organisasjoner. Slik kan det dannes en plattform der en kan se hvilke lærdommer andre i samme, eller liknende situasjoner har gjort. På grunn av at læring er et resultat av noe den eller de som lærer gjør, kan man aldri lære for andre. Fordi de må fordøye stoffet selv og ta opp den næringen de har utbytte av i sin situasjon.

---

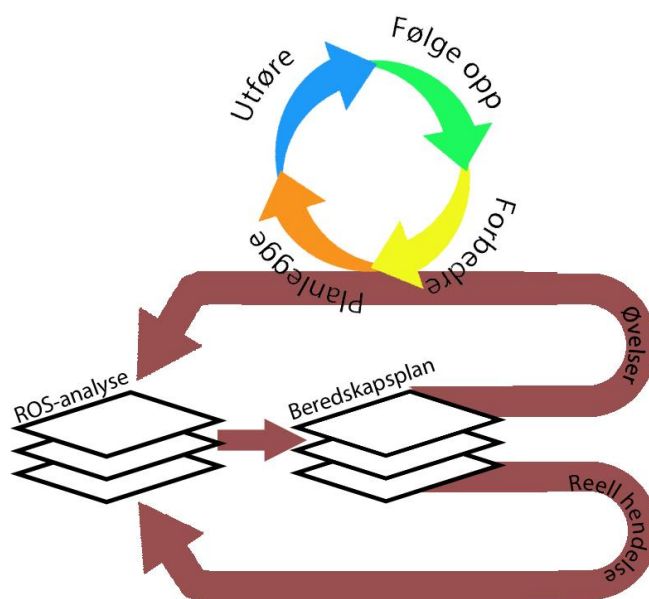
<sup>2</sup> Gjesteforeleser i faget Kvalitet- og sikkerhetsledelse 15. oktober 2012 Morten A. Lossius senior rådgiver ved sjøfartsdirektoratet

Det som fortsatt er uklart er hvilken læring som går fagveien, og hvilke type informasjon som utveksles med Fylkesmannen.

Fylkesmannens instruks gir rom for tolkning. Dette bekreftes av sprikende funn fra informantene, og instruksene. Det kan føre til misforståelse mellom aktørene og Fylkesmannen. På en annen side kan det si noe om at Fylkesmannen har for mange oppgaver i forhold til sine ressurser.

### 6.1 Systematisk oppfølging av læringsutbyttet fra samvirkeøvelser

Prinsipp åtte i beredskapsplanlegging fremhever viktigheten om at beredskapsplanene må være en kontinuerlig prosess. Øvelser er knyttet direkte opp mot ROS-analysen og beredskapsplanene. Hvis det er kontinuitet i dette arbeidet, fører dette til endringer som gjør organisasjonene bedre rustet den dagen det skjer en reell hendelse (Figur 15). Ved en reell hendelse går man også i kontinuerlig forbedring som vist i teoridelen (Figuren 9).



Figur 15: ROS-analyser danner grunnlag for beredskapsplaner. Disse blir testet i enten en reell hendelse eller gjennom øvelse. For å redusere konsekvensene fra reelle hendelser, må man kontinuerlig forbedre seg gjennom øvelse.

Haugesund og Karmøy kommune og generelt Rogaland fylke er kommet langt i beredskapsarbeidet. De er aktive og nyskapende, og tar initiativ for å forbedre beredskapen i regionen.

Selv om det skjer mye bra og konstruktivt arbeid, indikerer funnene på at det i liten grad utføres systematisk arbeid. Ved å ikke arbeide systematisk, mister nødetatene en gylden mulighet til å innhente mest mulig av det læringspotensialet øvelsene gir. Systematisk



oppfølging av læringsutbytte fra samvirkeøvelsene, gir et større utbytte av det tids- og ressurskrevende arbeidet som gjøres i kommunene i samarbeid med Fylkesmannen og nødetatene i dag.

### **Planlegging**

Det brukes mye tid og ressurser i denne fasen i dag. Det er øvingsutvalget i Haugesund, i samarbeid med Fylkesmannen som planlegger samvirkeøvelser i nordfylket. Her tas det inn ønsker og behov fra kommunene og nødetatene. Informantene våre uttrykker at de finner denne fasen tilfredsstillende.

Basert på resultatene varierer øvelsesformen lite, "table top" er den mest fremtredene øvingsformen. Dette støttes av statistikken som viser at i 2011 var 35 % av øvelsene på nasjonalt nivå i form av "table top"(Figur 12), det kan antas at Karmøy og Haugesund ikke er noe unntak. Master oppgaven "Mission impossible" (Drtina, 2011) kommer frem til at "table top" oftest velges som øvingsform da det krever lite ressurser i planleggings- og gjennomføringsfasen. Det å ha lite variasjon på øvingsform viser lite systematikk i testing av beredskapsplanene, personell, ferdighetsnivå og prosedyrer. Informanten hos politiet forklarte at det i tillegg til å planlegge samvirkeøvelser har de et eget opplegg for interne øvelser. Det er ukjent hvilken metodikk interne øvelser bruker. Ideelt sett burde de interne- og samvirkeøvelsene bruke varierende øvingsformer. For å kunne fordele den totale læringen stykkevis gjennom å ta et steg i øvingsformtrappene, slik Pollestad og Steinnes forklarer i sin avhandling (Pollestad & Steinnes, 2012).

Planleggingsfasen bør ikke bare fokusere på utførelse av øvelsen, men en viktig del er også etterarbeidet. Det støttes av informanten i Karmøy kommune. Fra hans erfaring brukes det ett år på planlegging, og to uker på etterarbeidet. Setter en dette i perspektiv, utgjør etterarbeidet mindre enn 4% av den totale perioden. Dette fører til at det er lite rom for å få best mulig utbytte av øvelsen.

Planlegging av øvelser er avhengig av gode ideer. Hvis øvingsutvalgene skal la kreativiteten gro, må de få inputs. Slik det er i dag, er det tilfeldig om deltakere i øvingsutvalget får se hvordan andre utfører oppgavene. En av informantene fra øvingsutvalget sier at han benytter enhver anledning til å se hvordan andre øvingsutvalg løser oppdraget.



Samarbeidet mellom øvingsutvalget og Fylkesmannen er konstruktivt. Fylkesmannen ser at deltakelsen gir en unik mulighet for tilsyn og veiledning. Det fører også til bedre informasjonsflyt og synergi.

### **Utføre**

Ut fra informanters synspunkt fungerer utførelsen av øvelser tilfredsstillende. Likevel finnes det noen utfordringer ifølge informantene. Politiet nedprioriterer samvirkeøvelser og stiller ikke opp med sine reelle ressurser. Punkt fire og fem i prinsipper for beredskapsplanlegging, viser til at god koordinering mellom de ulike nødetatene vil redusere rollemisforståelse, etter som de blir bedre kjent med hverandres oppgaver, organisering og arbeidsmåte. Når Politiet ikke deltar med sine reelle ressurser, utløser de avvik i nødetatenes felles forståelse og krisehåndtering.

### **Følge opp**

I intervju med Helse kommer det frem at det blir en intern datainnsamling fra deltakerne i øvelsene, dette danner grunnlaget for en endelig rapport. Den endelige rapporten har læringspunkter for hver etat.

Punkt fire i prinsipp for beredskapsplanlegging gjengir at det er svært viktig at de ulike aktørene kjenner hverandres oppgaver, organisering og arbeidsmåte. Hvis oppfølgingsarbeidet hovedsaklig skjer internt hos nødetatene, mister de mye av hovedmålet med disse øvelsene, nemlig å samvirke. Kan da samvirkeaktørene se sammenheng med hverandres oppgaver, organisering og arbeidsmåte, samt tilse at hovedmålene er nådd, når hele prosessen skjer internt?

### **Forbedringer**

Det finnes et internt system for forbedring hos hver enkel etat. Forbedringsprosessen er basert på den endelige evalueringsrapporten, som er et resultat av datainnsamlingen etter hver øvelse. Hver etat tar for seg læringspunktene som angår sin etat og setter i gang en handlingsplan.

Det er ikke en god nok informasjonsflyt om forbedringsmomentene mellom nødetatene, ettersom dette skjer internt. Hvis endringene i en etat har en direkte påvirkning på en annen etat, går de i dialog om forbedringen. Dette skjer ikke dersom det er en indirekte eller usikkerhet rundt hvordan tiltakene kan påvirke andre etater.



Fra et systematisk perspektiv skal forbedringer som er gjennomført, testes gjennom øvelser på nytt for å kvalitetssikre at tiltakene har ført til forbedring. Funnene i evalueringsrapportene viser at mange av forbedringsmomentene i kommunene i Rogaland gjentar seg gang på gang. Informanten hos Politiet bekrefter at dette også gjelder Haugesund kommune. Det kan komme av at forbedringstiltakene ikke blir testet for å se om tiltakene har gitt utslag. Det kan også skyldes et dårlig analyseverktøy og oppfølgingsarbeidet. Dette kan igjen være en direkte konsekvens av den utilstrekkelig tiden som settes av til etterarbeidet.

I forbindelse med forbedringsarbeidet arrangerer Fylkesmannen nettverksmøter for kommunene.

Fra et systematisk perspektiv tilfredsstillende ikke nødetatene i samarbeid med Fylkesmannen kravene for kontinuerlig forbedring. Planleggingsfasen og utførelsesfasen er i dag ganske tilfredsstillende, allikevel finnes det noen mangler. Oppfølgingsfasen og forbedringsfasen er ikke vektlagt på lik linje med de to første fasene. Her er det store avvik for å oppfylle kravene i henhold til kontinuerlig forbedring. Ved å rette på disse avvikene øker man kvaliteten, for innhenting av læringspotensialet samvirkeøvelser har.

## 6.2 Fylkesmannens rolle

Instruksen til Fylkesmannen gir en generell innsikt i fylkesmannens ansvarsområder. Han skal samordne, holde oversikt og informere om beredskapsarbeidet. Siden det er nødetatene som utøver planverket til kommunene, kan det oppfattes naturlig at ansvarsområdet ikke bare burde gjelde kommunene, men også nødetatene. Basert på evalueringsrapportenes resultater, er det et brudd mellom nødetatene og kommunene når det gjelder tiltak, for eksempel varsling av kommunene ved en uønsket hendelse.

Videre i instruksjonen til Fylkesmannen forklares det at samfunnsikkerhet og beredskapsarbeidet skal drives målrettet og systematisk med råd, veiledning og pådriving av Fylkesmannen i fylket. Fylkesmannen i Rogaland tar initiativ og arrangerer øvelser og interkommunale møter, for å samordne nøkkelaktørene, og skape en plattform for erfaring og kompetanseutveksling.

Når det gjelder øvelser, skal Fylkesmannen planlegge og lede beredskapsøvelser og kurs innen fylket. Det er her en ser at det er et forbedringspotensiale, spesielt med tanke på den



systematiske oppfølgingen av øvelser i deres lederplikt. Slik det er i dag, er de mest synlige i planlegging og utførelse av øvelser samt litt i oppfølgingsarbeidet.

Fylkesmannen i Rogaland forklarer sin stilling med: ”Å oppfordre til deltakelse i samvirkeøvelser som går i kommunen sitt område eller selv ta initiativ til øvelser”. I denne forklaringen tolkes arbeidsområdet å være på det kommunale nivået. På en annen hånd forklarer Fylkesmannen stillingen sin i evalueringrapporten Åsgard 2011(2011, s. 20) på denne måten: *"Fylkesmannen har et overordnet ansvar i Rogaland for at viktige aktører har en god beredskap, og ikke minst for at samhandlingen mellom slike aktører fungerer ved at planverk og tiltak nedfelt i dette er samstemt aktørene imellom"*. Den siste beskrivelsen gir et større omfang av deres ansvarsområde i beredskapsøvelser. Det tolkes slik at Fylkesmannen bør ha et nærmere samarbeid med nødetatene, som er viktige aktører. På denne måten kan Fylkesmannen unngå å søke informasjon fra andre direktorater, og i stedet få førstehånds informasjon direkte fra nødetatene.

Blant nødetatene er Politiet det viktigste etaten, ettersom det er Politiet som leder samvirkeøvelser. Politiet erkjenner ikke fylkesmannens veilederrolle i samvirkeøvelser. De ser på Fylkesmannen som en aktør, som bidrar med innspill på lik linje som øvrige aktører. Fylkesmannens posisjon og kontakt med flere aktører på forskjellige nivå, og deres kompetanse innen beredskap gjør dem til en god ressurs, som kunne ha vært til hjelp og støtte for Politiet. En informant hos brannvesenet i Haugesund sier at de ser nytten av å ha Fylkesmannen i en større rolle. Dette kan forbedre eventuelle mangler på kunnskap, få større fokus på utstyrsmangler. Ved at Fylkesmannen setter krav til kommunen, for å innhente kompetanse og anskaffe utstyr.

I dag bidrar beredskapsgruppen hos Fylkesmannen i Rogaland, med mange gode kontaktpunkter mellom kommunene og nødetatene. Informanter forteller at Fylkesmannen videreformidler gode løsninger og planverk mellom kommunene. Det kan også nevnes arrangement av nettverksmøter og fylkesmannens deltakelse i øvingsutvalget. Ettersom det er frivillig, for beredskapsansvarlige i kommunene å benytte seg av nettverksmøter, er det ikke alle som stiller opp. Dette svekker fylkesmannens rolle som samordnende myndighet.

Verktøyet til Fylkesmannen er i sin tilsynsrolle. Rollen har lovgrunnlag i Sivilbeskyttelsesloven § 29. Fylkesmannen kan kontrollere og påpeke avvik fra kravene i kommunalberedskapspliktløven. I forbindelse med dette arbeidet kan Fylkesmannen gi



sanksjoner dersom avvikene ikke følges opp (Furevik, 2012). Informantene fra Karmøy kommune gir inntrykk av at tilsynsrollen blir benyttet. Sist tilsyn hos Karmøy var i 2009.

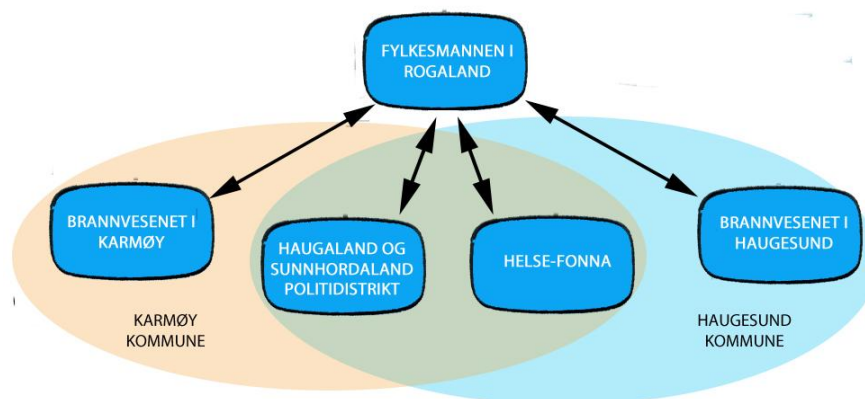
Informantene hos Fylkesmannen, påpeker at olje- og gassvirksomhetene er kommet mye lenger i systematisering av beredskapsarbeidet. Det kan være en direkte årsak av et strengere lovverk, som kan gi bot, pålegg og legge ned produksjonen, som igjen kan føre til store økonomiske tap. De fordeler også ofte mer ressurser til beredskapsarbeidet. Slike virkemidler ville gitt negative konsekvenser ovenfor kommunene, da en bot skjærer ned på budsjettet. Ved å snu RIS til ROS kunne Fylkesmannen på lik linje med forsvaret gitt heder og ære, eller gitt mer virkemidler til et pågående godt arbeid.

### **6.3 Læringsflyt mellom kommunene, nødetatene og Fylkesmannen**

Utgangspunktet for informasjonsflyt slik det er i dag er gjennom fagkanalene(Figur 1). En informant hos Fylkesmannen i Rogaland forklarte at hvis de skulle få innsikt i forbedringsarbeidet til Politiet og Helse, måtte de hente dette fra fagdirektoratene.

Fagveiene er viktige for nødetatene, for å gjøre etatene bedre rustet i forhold til faglige utfordringer. I den regionale sammenhengen kan dette skape et avstandsforhold mellom samvirkeaktørene. Gode læringspunkter og kompetanser kan gå tapt i regionen.

Fylkesmannen henter inn informasjon ved behov fra fagdirektoratene og nødetatene. Det legger en begrensning på kvaliteten på informasjonen, siden den må hentes på eget initiativ og gjerne av et indirekte ledd. Selv om tilsynsmyndigheten til Fylkesmannen ikke gjelder for Politiet og Helse, har Fylkesmannen en samordningsfunksjon for samvirkeaktørene i fylket. Denne posisjonen gir han nærhet og mulighet til tettere oppfølging av alle faser i øvelser. Samt gir bedre innsikt i utfordringer som finnes i fylket. Derfor bør nødetatene nyttegjøre seg av Fylkesmannens kompetanse og unike posisjon for å få bedre regionalt samarbeid. Et forslag for å øke samarbeidet mellom samvirkeaktørene er å åpne nye kanaler fra nødetatene til Fylkesmannen(Figur 16).

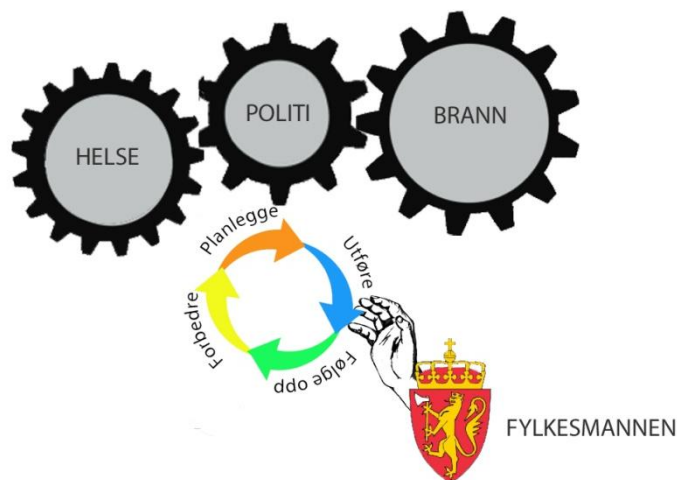


Figur 16: Forslag til hvordan informasjonsflyten kan nå Fylkesmannen fra nødetatene. I motsetning til slik det er i dag, der Fylkesmannen må innhente data på eget initiativ og gjerne fra en indirekte kilde. Samtidig med denne modellen skal kommunikasjonen mellom nødetatene i kommunen opprettholdes.

## 6.4 Forbedringsforslag

Hvis en tar utgangspunkt i Figur 16 i forrige kapittel, kan dette styrke fylkesmannens funksjon som samordner mellom de viktige etatene. Fylkesmannen har en rolle i planlegging, gjennomføring og tildels oppfølging av samvirkeøvelser, slik det er i dag. Etter utførelse av øvelsen går hver etat til seg og eneste utveksling er gjennom rapporter. Målet med forbedringsforslaget er å skape et bedre samarbeid gjennom alle fasene i øvelser, og systematisk følge opp hele prosessen i henhold til beredskapsprinsippene og kontinuerlig forbedring. Slikt det er tenkt skal Fylkesmannen kvalitetssikre alle fasene i øvelsen (Figur 17).

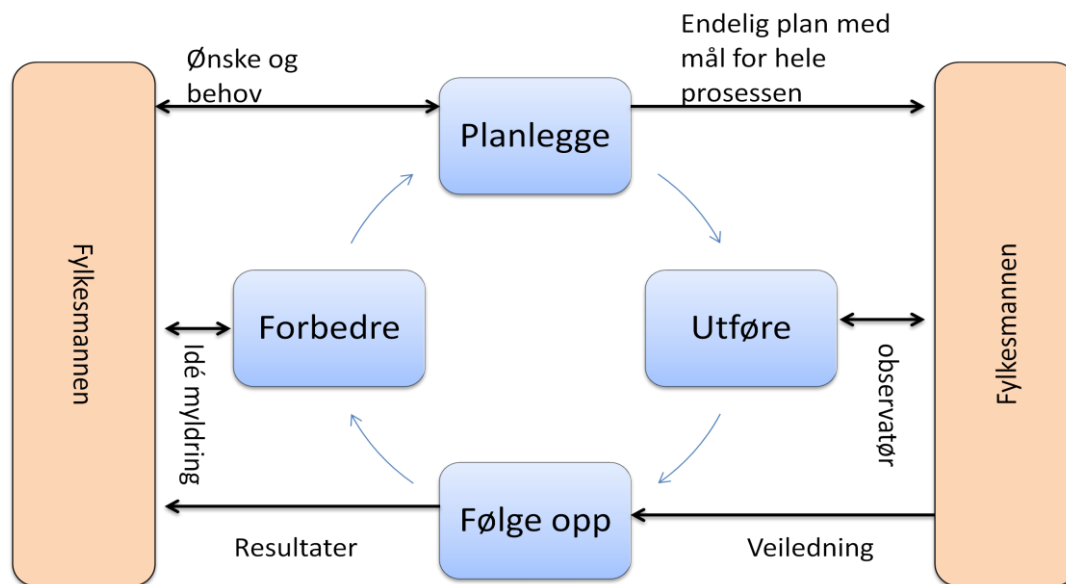
Stortingsmelding 29 beskriver følgende: *"Det er regjeringens ansvar å sørge for at nødvendige læringspunkter og tiltak etter angrepene, blir identifisert og gjennomført"* (Stormelding 29 (2011-2012), s. 11). Forsvaret har ansatte som arbeider direkte med oppfølgingsarbeid og læringspunkter. I denne sammenheng hadde en lignende funksjon hos Fylkesmannen gitt mulighet for å identifisere og gjennomføre nødvendige læringspunkter.



Figur 17: Denne figuren viser hvordan samarbeid mellom nødetatene og Fylkesmannen kan styrke samvirkeøvelser, ved å systematisk følge opp slike øvelser. Hånden til Fylkesmannen illustrer her, hvordan de holder i gang PUFF hjulet.

Forslaget er basert på kunnskap fra ingeniørutdanningen innen K-HMS, om kontinuerlig forbedring. Dette forslaget er ikke en omstilling, men en oppgradering og systematisering av det nåværende arbeidet.

Fylkesmannen i samarbeid med øvingsutvalget, skal etter forbedringsforslaget være aktive deltakere, og påse at faser i en øvelse er systematiske (Figur 18).



Figur 18: Figuren fremstiller her samarbeidet mellom nødetatene (blå farge) og Fylkesmannen (oransje farge). Planleggingsfasen baseres på tidligere erfaringer og læringspunkt, men tar også med ønsker og behov, som et resultat av planleggingen skal det sendes en endelig plan for hele øvingsprosessen til Fylkesmannen. I utførelsesfasen deltar Fylkesmannen som observatør og utdeler observasjonsskjema til øvrige observatører. I oppfølgingsfasen skal Fylkesmannen fungere som en veileder for å tilse at prosessen skjer samlet. Inn til forbedringsfasen må Fylkesmannen få rapporter fra oppfølgingsfasen. I forbedringsfasen bør Fylkesmannen komme med sine anbefalinger og sette andre aktører som har løst liknende problem i kontakt.



**Planleggingsfasen;** man må planlegge hele prosessen av øvelsen, dette gjelder før, under og etterarbeidet. Etterarbeidet skal vektlegges på lik linje med denne fasen. Målet er samarbeid mellom de viktige aktørene fra begynnelse til neste planlegging. Planleggingsgrunnlaget må basere seg på blant annet læringspunktene fra den forrige øvelsen og bygge på tidligere erfaringer. Det skal være oversikt over hvilken øvingsmetodikk som er blitt brukt, både fra samvirkeøvelser og internt planlagte øvelser, der de andre nødetatene inviteres.

**Utførelsesfasen** handler om å gjennomføre øvelsen. Det må utarbeides et observasjonsskjema til alle observatørene med klare punkter som veiledning, slik en informant påpeker som en mangel i dag. Dokumentasjon legger grunnlaget for et grundigere etterarbeid.

**Oppfølgingsfasen** må være en samlende prosess, der øvelsen blir diskutert fra de forskjellige etatenes synspunkter. På denne måten dannes det et grunnlag for et bedre samarbeid og fellesforståelse av hverandres oppgaver, roller og synspunkt. Observatører fra andre kommuner og nødetater, samles for å skrive en tredjeparts rapport på lik linje med privat virksomhet. Dette skal hjelpe å spre lærdom på tvers av kommunene og nødetatene.

**Forbedringsfasen** skal skje i dialog mellom etatene. Det er på grunn av at tiltakene både kan være direkte og indirekte koblet mellom etatenes funksjon. Fylkesmannen sitter i en særskilt stilling over kommunene i fylket sitt beredskapsarbeid og utfordringer. Fylkesmannen kan da overføre kompetanse mellom kommunene gjennom å arrangere kurs og skape kontaktpunkter.

Fylkesmannen må også sørge for å verifisere forbedringene gjennom neste øvelse.

#### **Andre forslag:**

Et forslag informanten hos DSB kommer med, er å få en lov om regional beredskapsplikt for å ytterligere styrke Fylkesmannen. Skal dette bli en realitet må justisdepartementet gå inn med mer midler til Fylkesmannen.

Fylkesmannen bør skape kontakt mellom øvingsutvalget i Nord-Rogaland og andre øvingsutvalg, for å la læringen gå på tvers av geografiske grenser. Øvingsutvalget kan få inspirasjon og nye kunnskaper fra andre, i tillegg kan de dele sine arbeidsmetoder.

Det kan være en fordel å ha en godt planlagt større øvelse, etterfulgt av flere mindre øvelser. Så lenge etterarbeidet er prioritert, kan dette bidra til å teste tiltakene som er gjennomført på kortere intervaller.

## 6.5 Realiteten og hindringene

Teori er ofte et bilde på utopi. Realiteten er mye mer sammensatt, man møter hindringer og begrensninger for å oppnå de ideelle målene. Hindringer kan i beredskapsarbeidet deles mellom ressurser og organisatorisk tilnærming.

Tilgjengelige ressurser kan være det største hinderet. Med ressurser menes økonomi, personell og kompetanse. Informanter uttrykker at øvelser i regi av private virksomheter, ofte gir bedre utbytte. De stiller opp med eget personell, midler og finansierer øvelsen.

Kommunene har flere viktig ansvarsområder, både tjenester og forebyggende arbeid.

Resultatene fra forebyggende arbeid er lite synlige, i motsetning til tjenester til innbyggere.

Avvik i tjenestetilbud gir stor mediedekning og fører til et negativt fokus fra berørte og andre sympatisører. Det kan forårsake at forebyggende arbeid, som beredskapsarbeid og samvirkeøvelser, nedprioriteres. Etter at loven om kommunalberedskapsplikt kom i 2009, er det en kraftig økning i antall gjennomførte øvelser fra 17 % til ca 40 % i løpet av få år (Figur 11). Det kan tyde på at kravet i loven har bidratt til denne økningen, og dette ble også bekreftet av informantene. Loven krever antall gjennomførte øvelser, men sier ingenting om etterarbeidet til øvelsene. Kan da loven ved å fokusere bare på utførelse av øvelser være en hindring?

Hvis øvelser ikke blir systematisk oppfulgt, kan den gi begrenset læring. Planlegging og utførelse av øvelser gir læring, men uten etterarbeidet vil det gå kort tid før det når glemmeboken. Det er fortsatt et stort læringspotensialet i etterarbeids- og oppfølgingsfasen. Dersom organisasjoner ikke setter av tid og ressurser til dette vil læringsutbytte og forbedringspunktene bli begrenset.

Stortingsmelding 29 sier: *"Læringspunkter fra øvelser må derfor bli sidestilt med læringspunkter fra reelle kriser."* (Stortingsmelding 29 (2011-2012), s. 44). Konsekvensene fra øvelser i forhold til reelle hendelser kan være utydelige. Dette får følger for prioritering og ressursfordeling for øvelser. Hvis en øvelse går galt er det fortsatt mulighet for forbedring uten reelle konsekvenser. Det kan tenkes at det er en vesentlig forskjell mellom reelle hendelser og øvelser, når det gjelder ressurser og villighet til å bruke ressurser for å innhente og ta lærdom av læringspunkter. Dette kan skyldes en større oppmerksomhet fra media som igjen legger press på et høyere hold.



Funnene våre tyder på at det er underbemanning hos Fylkesmannen. Informanter i DSB forteller at fylkesmannens ansvarsområder vokser, uten at det fører til tildeling av mer ressurser. De har forskjellige roller ovenfor kommunene som tilsynsmyndighet, rådgiver, veileder og pådriver. Dette samsvarer med vår oppfatning, ettersom det bare er to personer i full stilling og en i deltidsstilling som skal dekke hele Rogaland i beredskapsarbeidet.

Når det gjelder nødetatene skal de ha full drift under en øvelse. Dette brukes som et grunnlag for at Politiet ikke stiller opp med reelle ressurser i en samvirkeøvelse. Vi stiller oss undrende til hva som skjer når en reell hendelse rammer, og full drift skal opprettholdes samtidig.

Politiet har mange varierende oppgaver, og samarbeidet mellom nødetatene er spesielt viktig i beredskapsarbeidet. I 22. juli rapporten, omtales både Helse og Brann som for det meste proaktive i sine beslutninger. Politiet på annen side hadde svikt på flere ledd som førte til at de ble reaktive. Når Politiet, som er den overordnede etaten i samvirke, ikke stiller opp med reelle ressurser under en øvelse som skal representere en virkelig hendelse. Øvelsen har som mål å samordne alle nødetatene, dermed blir det store misforståelser og frustrasjoner blant de involverte partene.

Å bygge opp kompetanse, krever tid og ressurser. Informantene forklarer at utskifting av personell er en hindring i kontinuitetsarbeidet med beredskapen i kommunene.

Beredskapsarbeidet virker å være personavhengig per i dag. Når stafettpippen føres videre til nestemann, som ikke har kjennskap til omfanget til arbeidet, betyr dette noen steder at beredskapsarbeidet stilles tilbake i tid. Mange av erfaringene går verbalt mellom kollegaer under uformelle møter. Mangel på skriftlig grunnlag gjør at erfaringen går tapt, da læringen er en relativt varig endring som avtar med tiden.

Det er ikke alltid overensstemmelse mellom kommunene og Fylkesmannen om fylkesmannens rolle. Instruksene til Fylkesmannen er tvetydige og gir rom for tolkning. Denne instruksjonen gir også få verktøy til Fylkesmannen. I sin tilsynsrolle har Fylkesmannen et verktøy gjennom tilsyn, veiledning og rettleiding.

Fylkesmannen møter ofte motstand mot endringsforslag hos kommunene. Ledelsens syn på samvirkeøvelser, fra både etatene og kommunen, spiller også en stor rolle på hvor mye arbeid som legges ned i øvelsene og etterarbeidet.

Vår oppfatning er at det er stor forskjell i praktisering av øvelser. En informant fra øvingsutvalget forteller at de legger vanskelighetsgraden lavt. Begrunnelsen er at å skape en



katastrofe i en øvelse gir lite mestring. De ønsket heller å fokusere på samordning og oppgaver. Som vår informant på Karmøy mener også vi, at hendelser med høy konsekvens og lav sannsynlighet, må prioriteres på lik linje som hendelser med høyere frekvens.

## 6.6 Veien videre

Det er mye bra beredskapsarbeid som blir gjort. Fylkesmannen i Rogaland må forsette dette arbeidet. Et ønsket er at forslagene denne rapporten kommer med, om systematisk oppfølging og bruk av PUFF-hjulet i forbindelse med samvirkeøvelser, skal brukes av alle fylkesmennene i Norge. Dette er også i tråd med punkt III i instruksen til Fylkesmannen som tilsier at han skal drive systematisk arbeid i samfunnssikkerhet og beredskap i fylket. Prinsipp 8 i beredskapsplanlegging tilsier at beredskapsarbeid bør ses på som en prosess. Fordi slik det gjøres i dag, i henhold til funnene, baseres på personlige egenskaper og engasjement hos nøkkelpersoner i beredskapsarbeidet. Skal ønsket bli innfridd, må Fylkesmannen få mer ressurser som nevnt i rapporten.

For å styrke beredskapsarbeidet er det også viktig at kommunalt nivå unngår at all kompetanse og erfaring er hos enkelte personer. Ved å dele ansvaret mellom flere personer reduseres sårbarheten, i tillegg til å ha en styrkende effekt i forbedringsforlagene. Den praktiske biten av beredskapsarbeidet er tredelt mellom nødetatene, kommunen og Fylkesmannen. Et system er aldri sterkere enn det svakeste leddet. Dette støttes av informanten i Karmøy kommune, som selv har erfart en lignende situasjon og har løst det ved å fordele beredskapsansvaret mellom flere.

For at læring skal skje på tvers av kommuner og fylker, er det et behov for et forum. Fylkesmannen i Møre og Romsdal<sup>3</sup> arbeider for tiden med et prosjekt under navnet *Mønsterkommune*. Hvis dette fellesverktøyet blir tatt i bruk, åpner det for et felles plattform under Fylkesmannen. Tanken her er at bibliotekmodulen kan opptre som en felles hukommelse. Ved å ha en felles hukommelse tilrettelegger man for en mest mulig hensiktsmessig handling blant aktørene. Dette kan ses i sammenheng med punkt 2 i beredskapsplanleggings prinsipper. Da kan en se hvordan andre har løst liknende problemer, og hvilke utfordringer tiltakene medbrakte seg. Slik kan en kvalitetssikre seg i forbedringsfasen av den kontinuerlige prosessen.

---

<sup>3</sup> Fylkesmannens representant Ann Heidi Paulsen Orvik



Slik det er i dag har Politiet eget hukommelsesforum i *PBS web*, og det antas at de to andre nødetatene har et lignende system. Informanten hos politiet forklarte at dette forumet ikke har nådd sitt fulle potensial. Dette potensialet kan kun nås hvis erfaringer blir dokumentert i systemet. Så veien videre her er å endre kulturen for dokumentert erfaring. Det er uvisst hvor godt Brann og Helse bruker systemene sine.

Det er viktig med egne erfaringsforumer, men der de møter felles problemer som for eksempel i samvirkeøvelser bør forumet være åpent for nødetatene, kommunen og fylkesmannen. Da kan de med innsyn se hvordan andre har løst problemer og lære av hverandres feil i hele Norge.





## 7 Konklusjon

Hovedoppgaven undersøker i hvilken grad det drives systematisk arbeid mellom nødetatene i Karmøy og Haugesund kommune i samarbeid med Fylkesmannen i Rogaland, når det gjelder samvirkeøvelser. Det blir gjort mye bra arbeid både hos Fylkesmannen og nødetatene, men allikevel viser funnene til et lite tilfredsstillende systematisk arbeid i samvirkeøvelser.

Fylkesmannens rolle opp mot nødetatene er udefinert. Nødetatene forholder seg til fagkanalene. En lov om regional beredskapsplikt kunne forsterke fylkesmannens rolle i fylket. Fylkesmannen har en særskilt posisjon for tettere oppfølging og oversikt over utfordringer og ressurser i fylket. Dermed kan Fylkesmannen være en sterk støttespiller for nødetatene i samvirke sammenheng. Ved å bruke prinsipper for kontinuerlig forbedring, kan nødetatene få flere læringspunkter fra øvelser og utnytte læringen disse gir bedre.

For at dette skal bli en realitet er det nødvendig å åpne kommunikasjonskanaler mellom nødetatene og Fylkesmannen. Det kan føre til bedre oversikt av beredskapsarbeidet i fylket, samt gi Fylkesmannen muligheten til å kunne samordne de viktige aktørene i samvirkeøvelser og på tvers av kommuner. Hindringer er også alltid en del av realiteten. I denne sammenhengen er økonomi, underbemanning, utskifting av personell og manglende virkemidler til Fylkesmannen de hindringene som er mest fremtredende.



## 8 Bibliografi

(u.d.).

Andersen, S. S. (2006, Mars). Aktiv informantintervjuing. *Norsk statsvitenskaplig tidsskrift*, ss. 292-293.

Briggs, C. L. (1986). *Learning how to ask*. Cambridge university press.

Dale, B., Jones, M., & Martinussen, W. (1992). *METODE PÅ TVERS*. Tapir.

Dalland, O. (2012). *Metode og oppgaveskriving* (5. utgave. utg.). Gyldendal akademisk.

direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2012). *Kommuneundersøkelsen 2012*. Hentet april 23., 2013 fra <http://www.dsbinfo.no/DSBno/2012/Rapport/Kommuneundersokelsen2012/>

Drtina, T. (2011). "*MISSION IMPOSSIBLE*" *En studie av fylkesmannens rolle som regional risikostyrer og bruk av FylkesROS som samordningsgrunnlag*. Stavanger: Masteroppgave ved Universitetet i Stavanger.

DSB. (2013, Januar 22). *Fylkesmannen*. Hentet Mai 6, 2013 fra <http://www.dsb.no/no/Ansvarsomrader/Regional-og-kommunal-beredskap/Fylkesmannen/>

DSB. (2006). *ØVELSEOSLO06*. Hentet Mai 8, 2013 fra <http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2007/Rapport/ovelseosloevalueringweb.pdf>

Efficiency Unit in Hong Kong. (2009, September). *Crisis Management - An International Overview*. Hentet Mai 5, 2013 fra [http://www.eu.gov.hk/english/publication/pub\\_bp/files/crisis\\_management.pdf](http://www.eu.gov.hk/english/publication/pub_bp/files/crisis_management.pdf)

Furevik, E. (2012). *SIVILBESKYTTELSESLOVEN - En praktisk og juridisk veileder*. Oslo: Universitetsforlaget.

Fylkesmannen. (2013). *Fylkesmannen*. Hentet 04 29., 2013 fra <http://www.fylkesmannen.no/Samfunnssikkerhet-og-beredskap/Krisehandtering-og-samordning/>

Fylkesmannen i Rogaland. (2011). *Evalueringsrapport fra fylkesmannen til Tysvær kommune-øvelse Åsgard 2011*. Stavanger: Fylkesmannen i Rogaland.

Haugesund Kommune. (2011, 12 21). *Brannvesenet Haugesund kommune*. Hentet 05 05, 2013 fra <http://www.haugesund.kommune.no/organisasjon/drift/brannvesenet>

Haugesund kommune. (2012, 06 2012). *Haugesund kommune*. Hentet 05 05, 2013 fra <http://www.haugesund.kommune.no/om-kommunen/fakta-og-tall/folketall>

Helbostad, A. G. (2011). *HMS-sirkelen*. Vett & Viten.

Hellevik, O. (2003). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap* (7. utgave. utg.). Universitetsforlaget.



Helse-Fonna. (2011, 02 09). *Helse- Fonna*. Hentet 05 05, 2013 fra <http://helsefonna.no/omoss/Sider/side.aspx>

Holme, I. M., & Solvang, B. K. (1998). *Metodevalg og metodebruk*. Tano Aschehoug.

Jahren, E. (2012, Februar 23). *Eksemplarisk beredskapsplanlegging*. Hentet Januar 30, 2013 fra <http://www.karmoy.kommune.no/no/nyheter/2012/eksemplarisk-bedredskapsplanlegging>

Jonassen, K. (2010). *Evaluering av ekstraordinære hendelser i politiet, som grunnlag for utvikling av ny kunnskap*. Oslo: Master ved Politihøgskolen.

Karmøy kommune. (2012, Februar 23). *Eksemplarisk beredskapsplanlegging*. Hentet Mars 9, 2013 fra <http://www.karmoy.kommune.no/no/nyheter/2012/eksemplarisk-bedredskapsplanlegging>

Karmøy kommune. (2011, 07 20). *Karmøy Kommune*. Hentet 05 05, 2013 fra <http://www.karmoy.kommune.no/no/om-about-karmoy/informasjon-om-karmoy-pa-norsk>

Lindøe, P. H. (1997). *Medvirkning til kvalitetsforbedring*. Arbeidsmiljøforlaget.

Løvik, K. (2010). *ØVELSE GJØR MESTER; planlegging, kommunikasjon og gjennomføring av øvelser*. Kristiansand: Høgskoleforlaget.

NOU. (2012: 14). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo: NOU.

*PBS 1*. (2011). Politiet.

Perry, W. R., & Lindell, K. M. (2003). *Disasters*. Blackwell Publishing.

Politiet. (2009, 08 21). *Politiet*. Hentet 05 2013, 05 fra [https://www.politi.no/haugaland\\_og\\_sunnhordland/om\\_oss/Tema\\_422.xhtml](https://www.politi.no/haugaland_og_sunnhordland/om_oss/Tema_422.xhtml)

Pollestad, B., & Steinnes, T. (2012). *ØVELSE GJØR MESTER? Hvilke faktorer har betydning for organisatorisk læring i forbindelse med store samvirkeøvelser i Hordaland?* Stavanger: Masteroppgave ved Universitet i Stavanger.

ResQ. (2011). *Øvelse Åsgard transport 26.10.2011*. Haugesund: ResQ.

Tinde, A. C. (2013, 02 21). Vi kan spille hverandre gode. *Karmøy nytt*, ss. <http://www.karmoynytt.no/2013/02/21/vi-kan-spille-hverandre-gode/>.

Universitetet i Oslo. (2010). *Bokmålsordboka | Nynorskordboka*. Hentet April 26, 2013 fra <http://www.nob-ordbok.uio.no/perl/ordbok.cgi?OPP=system&bokmaal=+&ordbok=bokmaal>



## 9 Forkortelser og definisjoner

### 9.1 Forkortelser

DSB	- Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap
ROS-analyse	- Risiko- og sårbarhetsanalyse

### 9.2 Definisjoner

#### **Beredskap:**

Tekniske, operasjonelle og organisatoriske tiltak som hindrer at en inntrådt faresituasjon utvikler seg til en ulykkessituasjon, eller som hindrer eller reduserer skadevirkningen av inntrådte ulykkessituasjoner

#### **Fylkesberedskapsråd**

Fylkesberedskapsråd er satt sammen av sentrale offentlige beredskapsaktører og frivillige og private organisasjoner som har fagkunnskap om samfunnssikkerhet og beredskap. Rådet er et forum for gjensidig orientering om beredskapsarbeid, og i en krisesituasjon vil rådet være Fylkesmannens sentrale samarbeids- og støtteorgan.

#### **Kompetanse**

Kompetanse er samling av kunnskap, holdninger og erfaringer.

#### **Læring**

Relativt varig atferdsendring som resultat av erfaring og øving.

#### **Samvirkeøvelser**

Samvirkeøvelser er øvelser der de etatene som skal samarbeide med hverandre under en ulykke, i første rekke politi, brann og helse, gjennomfører en øvelse.

Samvirkeøvelser deles i Sekvensielt samvirke, parallellsamvirke og synkront samvirke.

#### **Skarpe øvelser**

Skarpe øvelser er øvelser som er rettet mot virksomheter som er vant til å gjennomføre øvelser, de må forvente at øvelser skjer jevnlig, og at de vil ikke være varslet på forhånd. Vanligvis vil disse øvelsene være rettet mot politi, brann og militær personell.



HØGSKOLEN STORD/HAUGESUND

## **Øvelsesutvalget**

Nødetetene og Fylkesmannen er faste medlemmer samt frivillige organisasjoner. Andre medlemmene varierer med øvelsene.



## 10 Vedlegg

### 10.1 Vedlegg A - Intervjuguider

# Intervjuguide fylkesmann:

---

#### Oppgavetekst

Systematisk oppfølging av samvirkeøvelser er viktig for at nødetatene skal kunne ta lærdom av øvelser og bli best mulig forberedt på å håndtere ulykker og kriser. Evalueringen av terrorangrepene 22. juli 2011 viser imidlertid at evnen til å lære av øvelser har vært for liten. Nødetatene har derfor et forbedringspotensial når det gjelder læring etter samvirkeøvelser.

Denne oppgaven skal undersøke i hvilke grad nødetatene i Haugesund og Karmøy, i samarbeid med fylkesmannen, jobber med systematisk oppfølging av samvirkeøvelser. I tillegg skal oppgaven komme med eventuelle forslag til hvordan denne oppfølgingen kan forbedres, for å kunne bedre nyttiggjøre seg av læringsutbyttene fra disse øvelsene.

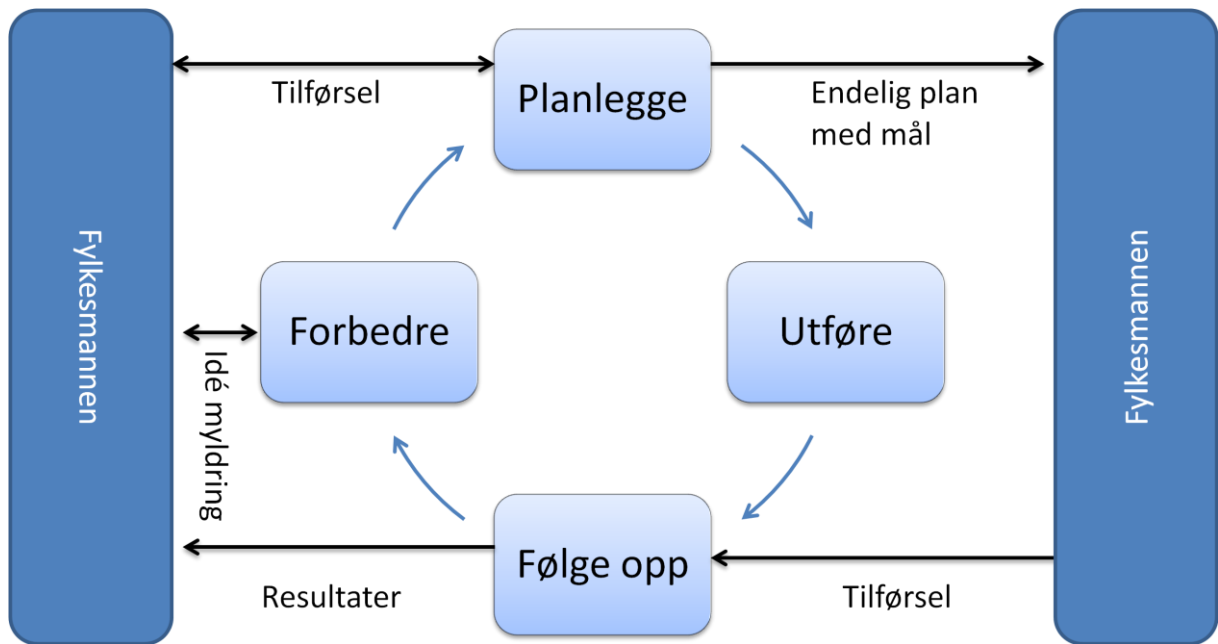
#### Tema for intervjuet

Beredskap, systematisk læring, fylkesmannens rolle, samvirkeøvelser

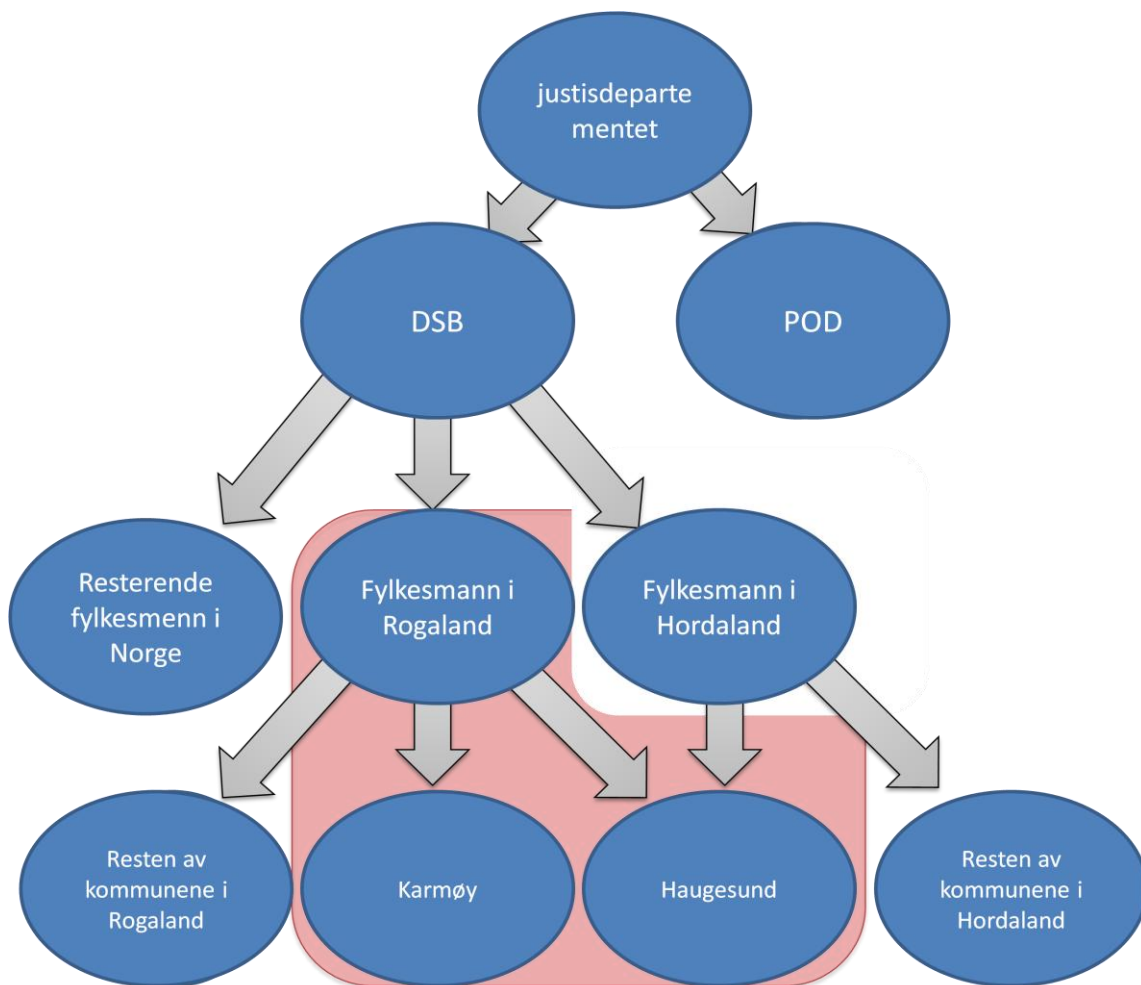
#### Spørsmål

1. Hvilke oppgaver har fylkesmannen konkret mot Haugesund og Karmøy, innenfor samvirkeøvelser?
2. Hvilken rolle har fylkesberedskapsrådet i en samvirkeøvelse?
3. Har du et klart verktøy for å følge opp Nødetatene ved samvirkeøvelser i Haugesund og Karmøy?
4. Hvilke kriterier er lagt til grunn for valg av øvelser i øvingsutvalget?
5. Hvilke innflytelse har fylkesmannen i øvingsutvalget?
6. Hvilke utfordringer ser du fra fylkesmannens perspektiv i Haugesund og Karmøy innen for beredskap og samvirkeøvelser?
7. Fylkesmannen har en unik posisjon for å ha overblikk over alle kommunene i Rogaland. Hvordan er fylkesmannen som mellomledd mellom kommunene når det gjelder informasjonsflyt (Eks. Karmøy sin beredskapsplan er anbefalt)?
8. Mener du at samvirkeøvelsene er realistiske nok i Haugesund og Karmøy?
9. Ønske om dokumentasjon og informasjon innen samvirkeøvelser i Kårstø og Tysvær? På grunn av deres prosedyrer for å få forbedringer fra tidligere øvelser inn i nye planer.
10. Er det mulig å få prosedyrene for arbeidet dere utfører i samvirkeøvelser?

Hva utføres allerede av oppgaver i denne figuren og kan dette være et forslag til en prosess?



Representerer dette oppbygningen av systemet?





# Oppfølgingsspørsmål Politiet i Haugesund:

---

Vi takker for at dere tar dere tid til å svare på våre spørsmål. Dette blir brukt som bakgrunn for resultater i vår oppgave. Dere som er informanter vil være anonyme.

## **Oppgavetekst**

Systematisk oppfølging av samvirkeøvelser er viktig for at nødetatene skal kunne ta lærdom av øvelser og bli best mulig forberedt på å håndtere ulykker og kriser. Evalueringen av terrorangrepene 22. juli 2011 viser imidlertid at evnen til å lære av øvelser har vært for liten. Nødetatene har derfor et forbedringspotensial når det gjelder læring etter samvirkeøvelser.

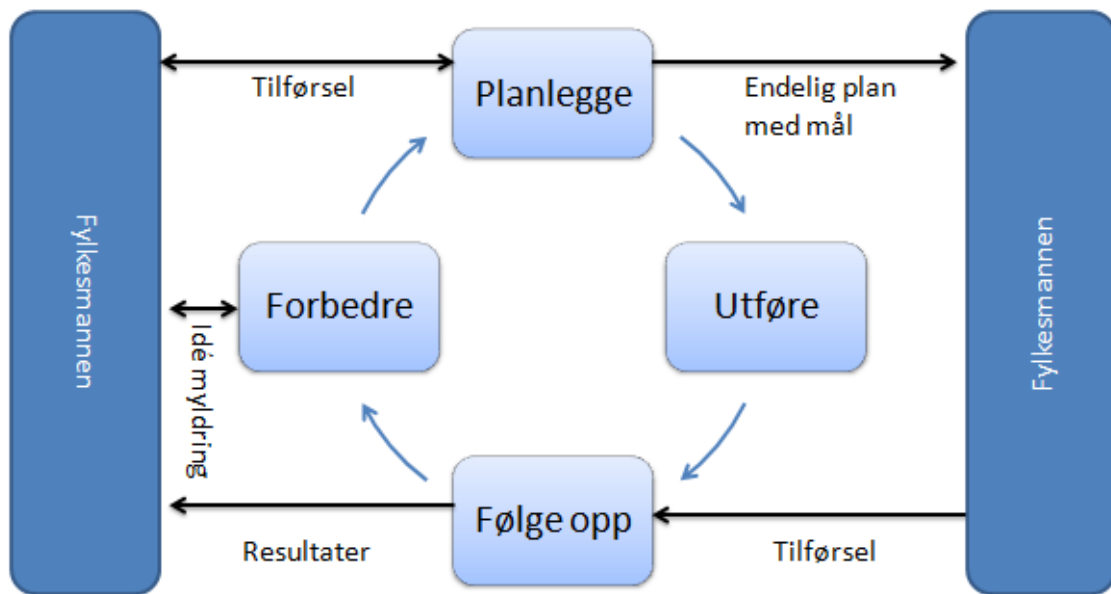
Denne oppgaven skal undersøke i hvilke grad nødetatene i Haugesund og Karmøy kommune, i samarbeid med fylkesmannen, jobber med systematisk oppfølging av samvirkeøvelser. I tillegg skal oppgaven komme med eventuelle forslag til hvordan denne oppfølgingen kan forbedres, for å kunne bedre nyttiggjøre seg av læringsutbyttene fra disse øvelsene.

## **Tema for oppfølgingsspørsmål**

Beredskap, systematisk læring, fylkesmannens rolle og samvirkeøvelser.

Basert på vår utdanning i HMS ingeniør har vi en systematisk metode for planlegging, utførelse, oppfølging og forbedring av for eks. samvirkeøvelser. Vi legger til en figur som vi har tenkt kan være et forslag til verktøy for et systematisk samarbeid mellom nødetatene og fylkesmannen. Det vil være kanskje lettere å ta vare på læringsutbytte av øvelsene på denne måten.





Vår tanke er de blå pilene representerer øvingsutvalgets arbeid i en samvirkeøvelse. De svarte pilene er samarbeidet mellom fylkesmannen og øvingsutvalget (nødetatene).

**Hva er deres første inntrykk av denne figuren? Har dere noe forslag?**

**oppfølgingsspørsmål:**

- 1. Hvordan ser dere på fylkesmannens rolle som veileder før, under og etter samvirkeøvelser?**
- 2. Benytter politiet seg av fylkesmannen? Hvis Ja, hvordan?**
- 3. Går læring etter øvelser gjennom fylkesmannen, eller løser dere dette internt?**
- 4. Har dere forventninger/ønsker til fylkesmannen i oppfølgingsarbeidet?**



# Oppfølgingsspørsmål Helse-Fonna:

---

Vi takker for at dere tar dere tid til å svare på våre spørsmål. Dette blir brukt som bakgrunn for resultater i vår oppgave. Dere som er informanter vil være anonyme.

## **Oppgavetekst**

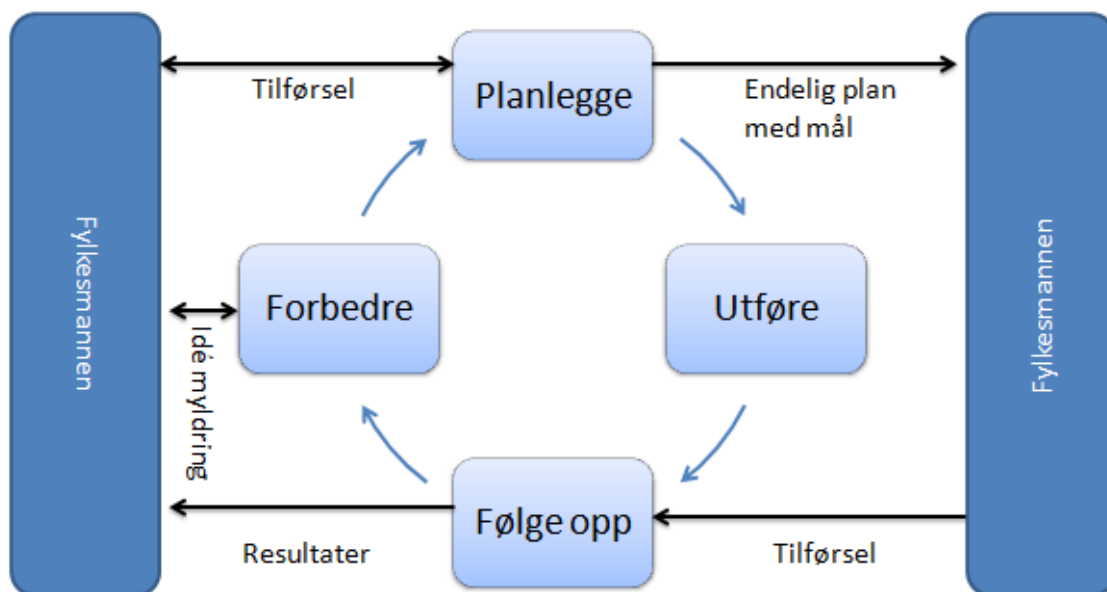
Systematisk oppfølging av samvirkeøvelser er viktig for at nødetatene skal kunne ta lærdom av øvelser og bli best mulig forberedt på å håndtere ulykker og kriser. Evalueringen av terrorangrepene 22. juli 2011 viser imidlertid at evnen til å lære av øvelser har vært for liten. Nødetatene har derfor et forbedringspotensial når det gjelder læring etter samvirkeøvelser.

Denne oppgaven skal undersøke i hvilke grad nødetatene i Haugesund og Karmøy kommune, i samarbeid med fylkesmannen, jobber med systematisk oppfølging av samvirkeøvelser. I tillegg skal oppgaven komme med eventuelle forslag til hvordan denne oppfølgingen kan forbedres, for å kunne bedre nyttiggjøre seg av læringsutbyttene fra disse øvelsene.

## **Tema for oppfølgingsspørsmål**

Beredskap, systematisk læring, fylkesmannens rolle og samvirkeøvelser.

Basert på vår utdanning i HMS ingeniør har vi en systematisk metode for planlegging, utførelse, oppfølging og forbedring av for eks. samvirkeøvelser. Vi legger til en figur som vi har tenkt kan være et forslag til verktøy for et systematisk samarbeid mellom nødetatene og fylkesmannen. Det vil være kanskje lettere å ta vare på læringsutbytte av øvelsene på denne måten.



Vår tanke er de blå pilene representerer øvingsutvalgets arbeid i en samvirkeøvelse. De svarte pilene er samarbeidet mellom fylkesmannen og øvingsutvalget (nødetatene).

Hva er deres første inntrykk av denne figuren? Har dere noe forslag?

oppfølgingsspørsmål

5. Hvordan ser dere på fylkesmannens rolle som veileder før, under og etter samvirkeøvelser?
6. Benytter brannvesenet seg av fylkesmannen? Hvis Ja, hvordan?
7. Går læring etter øvelser gjennom fylkesmannen, eller løser dere dette internt?
8. Har dere forventninger/ønsker til fylkesmannen i oppfølgingsarbeidet?



# Intervjuguide Brannvesenet i Karmøy:

---

## Oppgavetekst

Systematisk oppfølging av samvirkeøvelser er viktig for at nødetatene skal kunne ta lærdom av øvelser og bli best mulig forberedt på å håndtere ulykker og kriser. Evalueringen av terrorangrepene 22. juli 2011 viser imidlertid at evnen til å lære av øvelser har vært for liten. Nødetatene har derfor et forbedringspotensial når det gjelder læring etter samvirkeøvelser.

Denne oppgaven skal undersøke i hvilke grad nødetatene i Haugesund og Karmøy, i samarbeid med fylkesmannen, jobber med systematisk oppfølging av samvirkeøvelser. I tillegg skal oppgaven komme med eventuelle forslag til hvordan denne oppfølgingen kan forbedres, for å kunne bedre nyttiggjøre seg av læringsutbyttene fra disse øvelsene.

## Tema for intervjuet

Beredskap, systematisk læring, fylkesmannens rolle, anbefalt beredskapsplan

## Spørsmål

1. Hva gjør Karmøys beredskapsplan unik?
2. Hva er fylkesmannens rolle før, under og etter en samvirkeøvelse?
3. Går læring etter øvelser gjennom fylkesmannen, eller løser dere dette internt?
4. Hvordan benytter Karmøy seg av fylkesmannen?
5. Hvordan fører evalueringsrapporten til endringer og rettelser?
6. Hvordan er samarbeidet mellom Karmøy og Haugesund?
7. Hvordan skjer evalueringen etter samvirkeøvelser?
8. Hvilket forbedringspotensialer ser dere, når det gjelder samvirkeøvelser?



## Oppfølgingsspørsmål Brannvesenet i Haugesund:

---

Vi takker for at dere tar dere tid til å svare på våre spørsmål. Dette blir brukt som bakgrunn for resultater i vår oppgave. Dere som er informanter vil være anonyme.

### **Oppgavetekst**

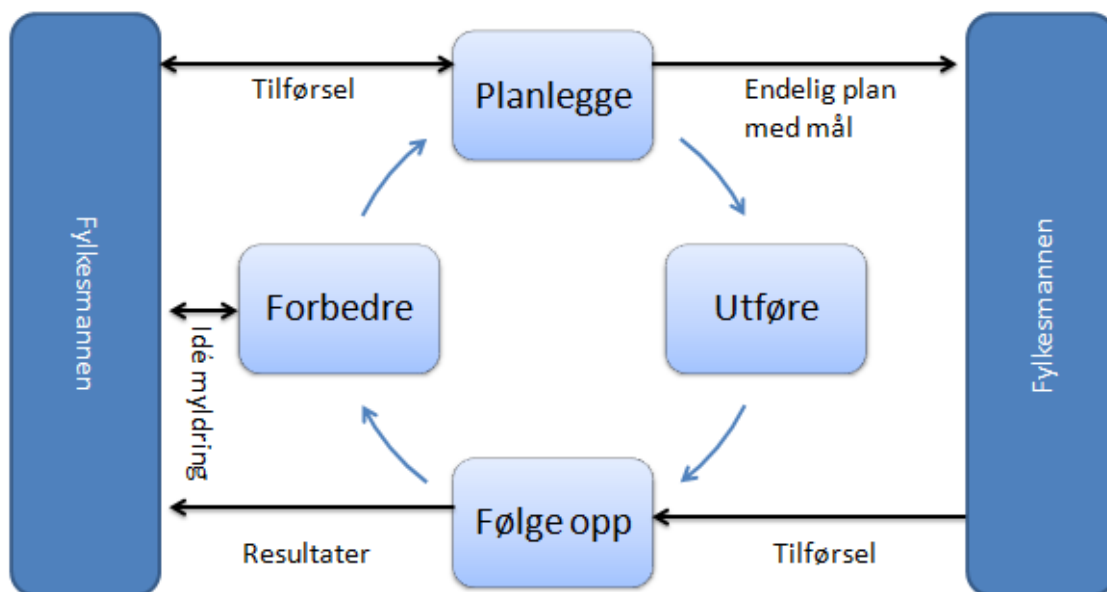
Systematisk oppfølging av samvirkeøvelser er viktig for at nødetatene skal kunne ta lærdom av øvelser og bli best mulig forberedt på å håndtere ulykker og kriser. Evalueringen av terrorangrepene 22. juli 2011 viser imidlertid at evnen til å lære av øvelser har vært for liten. Nødetatene har derfor et forbedringspotensial når det gjelder læring etter samvirkeøvelser.

Denne oppgaven skal undersøke i hvilke grad nødetatene i Haugesund og Karmøy kommune, i samarbeid med fylkesmannen, jobber med systematisk oppfølging av samvirkeøvelser. I tillegg skal oppgaven komme med eventuelle forslag til hvordan denne oppfølgingen kan forbedres, for å kunne bedre nyttiggjøre seg av læringsutbyttene fra disse øvelsene.

### **Tema for oppfølgingsspørsmål**

Beredskap, systematisk læring, fylkesmannens rolle og samvirkeøvelser.

Basert på vår utdanning i HMS ingeniør har vi en systematisk metode for planlegging, utførelse, oppfølging og forbedring av for eks. samvirkeøvelser. Vi legger til en figur som vi har tenkt kan være et forslag til verktøy for et systematisk samarbeid mellom nødetatene og fylkesmannen. Det vil være kanskje lettere å ta vare på læringsutbytte av øvelsene på denne måten.



Vår tanke er de blå pilene representerer øvingsutvalgets arbeid i en samvirkeøvelse. De svarte pilene er samarbeidet mellom fylkesmannen og øvingsutvalget (nødetatene).

**Hva er deres første inntrykk av denne figuren? Har dere noe forslag?**

**Spørsmål:**

- 9. Hvordan ser dere på fylkesmannens rolle som veileder før, under og etter samvirkeøvelser?**
- 10. Benytter brannvesenet seg av fylkesmannen? Hvis Ja, hvordan?**
- 11. Går læring etter øvelser gjennom fylkesmannen, eller løser dere dette internt?**
- 12. Har dere forventninger/ønsker til fylkesmannen i oppfølgingsarbeidet?**



## 10.2 Vedlegg B - Øvelser i Rogaland

		ØVELSER I ROGALAND																
		Oversikt over hvem som har vært øvingskommune Og hvem som har vært kontrollkommune																
		2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2003	2001	1999	1997			
Bjerkreim																		
Bokn				Ø			K		Ø		K	Ø	K	Ø	K			
Eigersund				Ø			K		Obs.		K	Ø	K	Ø	K			
Finøy	Table top mars 2013?						Ø		K		Ø	K	Ø	K	Ø			
Forsand	Table top?						Ø		K		Ø	K	Ø	K	Ø			
Gjesdal							Ø		K		Ø	K	Ø	K	Ø			
Haugesund					K		Ø		K	Ø		K	Ø	K	Ø			
Hjelmeland							K		Ø		K	Ø	K	Ø	K			
Hå							K		Ø		K	Ø	K	Ø	K			
Karmøy	Storøvelse 2013						K		Ø	K		Ø	K	Ø	K			
Klepp						Ø	K		Ø		K	Ø	K	Ø	K			
Kviteseid							K		Ø		K	Ø	K	Ø	K			
Lund				Ø			K		Ø		K	Ø	K	Ø	K			
Randaberg	Ivar rensanlegg??						Ø		Ø		Ø	K	Ø	K	Ø			
Rennesøy				Ø			Ø		?		K	Ø	K	Ø	K			
Sandnes	Table top 2013 fullskala 2014 el 2015				K		Ø		K		Ø	K	Ø	K	Ø			
Sauda							K		Ø		Ø	K	Ø	K	Ø			
Sokndal				Ø			K		Ø		Ø	K	Ø	K	Ø			
Sola	X			Ø			K		Ø		Ø	K	Ø	K	Ø			
Stavanger	X				(Ø)		Ø		Ø		Ø	K	Ø	K	Ø			
Strand	Ivar har øv. Planer 2013				Ø		K		Ø		Ø	K	Ø	K	Ø			
Suldal	Table top 2013 storøvelse 2014				K		Ø		K		Ø	K	Ø	K	Ø			
Time	Ivar har øv. Planer 2013					Ø	Ø		Ø		Ø	K	Ø	K	Ø			
Tysvær						Ø	K		Ø		Ø	K	Ø	K	Ø			
Utsira						Ø	K		Ø	K		Ø	K	Ø	K			
Vindafjord	Redningsøvelse med de frivillige						Ø	Ø			K øv. utgår	K	Ø	K	Ø			



## 10.3 Vedlegg C - Evalueringsrapport

### EVALUERINGSRAPPORT

2008

VURDERING AV ØVELSEN		
Hovedmål for øvelsen		
Grunnlag for evalueringen - Hva omfattes av din evaluering?		
Hva fungerte bra		
Forbedringspotensialet		
Konklusjon		
Medgått tid til planlegging og deltagelse i øvelsen		
Dato	Sted	Underskrift

Sendes Beredskapsjef





## 10.4 Vedlegg D - Handlingsplaner

Handlingsplan

Dato:		Utført av: Ansvarleg leiar:			
DATO	Utfordringar/fokusområder	TILTAK	ANSVAR	FRIST	UTFØRT