



Direktoratet for
samfunnssikkerhet
og beredskap

13

RAPPORT

Evaluering av øvelse
Orkan 2012

Utgitt av: Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) 2013

ISBN: 978-82-7768-309-6

Grafisk produksjon: Erik Tanche Nilssen AS, Skien



EVALUERING AV ØVELSE ORKAN 2012

Juni 2013

FORORD

I 2011 opplevde Norge flere hendelser som viste oss hvor sårbare vi er når viktig infrastruktur svikter. Samfunnets evne til å krisehåndtere ble satt på prøve både under flommen i Gudbrandsdalen i pinsen og under ekstremværet Dagmar i romjulen 2011. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har ansvar for å bidra til å styrke samfunnets evne til krisehåndtering. Øvelser er ett viktig bidrag i dette arbeidet.

Scenario for Øvelse Orkan 2012 var en orkan som rammet Sør-Vestlandet. Ekstremværet førte til bortfall av strøm og ekom, og svikt i flere kritiske samfunnsfunksjoner. Både lokale, regionale og statlige etater deltok i øvelsen. Øvingsmålene for Øvelse Orkan 2012 var å bidra til:

- økt forståelse for den gjensidige avhengigheten i kritisk infrastruktur
- å avdekke egen sårbarhet ved bortfall av strøm og ekom
- å avklare behov for å styrke egen beredskap for svikt i kritisk infrastruktur

For å kunne iverksette tiltak når kriser oppstår, er det nødvendig at myndigheter og virksomheter kjenner og tar sitt ansvar. Områder med uavklarte eller uryddige ansvarsforhold vanskeliggjør samhandling og kan være et hinder i arbeidet med å begrense omfanget av og konsekvenser av kriser. Likeså områder der ansvaret er klart men jobben blir neglisjert. Øvelse Orkan 2012 skal bidra til at myndighetene prioriterer å følge opp sitt ansvar, og videre avklare ansvarsforhold både i daglig drift og i forbindelse med krisesituasjoner.

Deltakerne under Øvelse Orkan har gitt tilbakemelding om godt utbytte av øvelsen, og evalueringen har identifisert flere læringspunkter. Funnene viser at mye fungerer godt, mens det på enkelte områder er behov for forbedringer. Læringspunktene fra Øvelse Orkan 2012 har fellestrekk med funn fra både andre øvelser og fra større reelle hendelser. Det viser at det er viktig å sette læring ut i praksis, og implementere de endringene som er nødvendig. DSB håper at rapporten bidrar til å styrke beredskapen mot uønskede hendelser. Også hos aktører som ikke var del av denne øvelsen.

DSB ønsker å takke alle deltakerne i Øvelse Orkan 2012 for all tid og ressurser som ble avsatt hos hver enkelt etat til planlegging og deltakelse i øvelsen. Samarbeidet og innsatsen har bidratt til å styrke den nasjonale kriseberedskapen og håndteringsevnen.



Jon A. Lea
Direktør

INNHold

FORORD.....	3
1 SAMMENDRAG.....	7
2 INNLEDNING	9
2.1 Om øvelsen	9
2.2 Deltakere	9
2.3 Mål for øvelsen.....	9
2.4 Hensikt og mål med evalueringen.....	10
2.5 Ansvar, metode og organisering.....	10
3 VARSLINGSØVELSEN	11
4 ROLLE- OG ANSVARFORSTÅELSE I KRISEHÅNTERINGEN	13
5 HENSIKTMESSIGHET VED ETABLERT PLANVERK	15
6 SAMORDNING OG KOORDINERING.....	17
6.1 Kontakt mellom aktørene	17
6.2 Etablering og distribusjon av situasjonsbilde .	18
6.3 Samordning og koordinering av tiltak og behov for bistand.....	19
7 KOMMUNIKASJON MED MEDIA OG BEFOLKNINGEN	21
8 PRIORITERING AV KRITISKE MOTTAKERE AV STRØM OG EKOMTJENESTER	23
9 EGENBEREDSKAP	25
10 FORBEREDENDE TILTAK PÅ BAKGRUNN AV VARSEL OM EKSTREMVÆR	27
11 ØVINGSTEKNISKE FORHOLD.....	29
12 AVSLUTNING.....	31

1 SAMMENDRAG

Øvelse Orkan 2012 ble gjennomført over tre dager i slutten av november 2012. Den ble gjennomført for sentrale og regionale statlige etater samt utvalgte kommuner. Scenario for øvelsen var ekstremvær med vindstyrke tilsvarende 200-års orkan som rammet Sør-Vestlandet (Rogaland, Agder-fylkene og sørlige deler av Telemark). Konsekvensene var omfattende skader på kritisk infrastruktur som kraft, ekom og samferdsel.

Hensikten med øvelsen var å bidra til at etatene får en økt forståelse for den gjensidige avhengigheten mellom ulik kritisk infrastruktur, avdekke egen sårbarhet ved avbrudd, samt å avklare behov for å styrke egenberedskap. Øvelsen skulle også tydeliggjøre ansvars- og rolleforhold, og øve samordning og koordinering mellom berørte aktører.

Formålet med denne evalueringsrapporten er å oppsummere deltakernes erfaringer etter øvelsen, avdekke forbedringspotensial og skape grunnlag for læring for beredskapsarbeid og håndtering av eventuelle fremtidige hendelser tilvarende de som ble øvd under Øvelse Orkan 2012.

Under en virkelig hendelse er det sannsynlig at det hadde vært større utfordringer i rolle- og ansvarsforståelse og kommunikasjonen mellom aktørene enn det som fremkommer av erfaringer fra denne øvelsen. Dette som følge av at sentrale aktører som kommunene, politi og helse ikke deltok i full skala i denne øvelsen.

Læringspunktene er følgende:

- Rolle- og ansvarsforståelse
 - Gjennomgående god rolle- og ansvarsforståelse hos deltakerne.
 - Viktigheten av opplæring og øving av personell med liten erfaring i krisehåndtering.
 - Post- og teletilsynets (PT) rolle oppleves som mer operativ enn tidligere, og synliggjør behov for tydeliggjøring av PTs rolle.
- Hensiktsmessighet ved planverk
 - Behov for endringer i planverk. Ikke alle virksomheter har planverk som tar høyde for bortfall av strøm og ekom.
 - Rolle- og ansvarsforhold kan bli tydeligere definert i planverket.
 - Etatenes planverk er lite samordnet.
- Samordning og koordinering
 - Fylkesberedskapsrådene (FBR) fungerte etter hensikten og spiller en sentral rolle i samordning og koordinering mellom aktørene. Dette gjelder både det løpende arbeidet i FBR, og møter i tilknytning til hendelser.
 - Rutiner for etablering, rapportering og deling av situasjonsbilde bør forbedres og øves jevnlig. Behov for å samkjøre rapporteringstidspunkt hos de ulike sektorene for å få et best mulig oppdatert situasjonsbilde. Felles kartgrunnlag for alle involverte er viktig for å få felles situasjonsforståelse.
 - Informasjonsflyt og rapportering mellom fylkesmannsembetene og regionale aktører og DSB og regionale/statlige aktører kan forbedres.
- Dette gjelder spesielt mellom fylkesmannsembetene og ekomsektoren
 - Behov for mer opplæring, trening og å legge til rette for mer enhetlig bruk av krisestøtteverktøyet CIM
- Kommunikasjon.
 - Satelittelefon er til god hjelp, men dekker ikke alle behov. Bruken må koordineres bedre (tilgjengelighet, utveksling av nr. osv.).
 - Sosiale medier fremstår som viktige alternativer for å gi informasjon til publikum.
- Egenberedskap
 - Varierende grad av egenberedskap for bortfall av strøm og ekom hos deltakerne i øvelsen.
 - Redundans/alternative kommunikasjonsløsninger bør styrkes og samordnes mellom aktørene.

2 INNLEDNING

2.1 OM ØVELSEN

Øvelsen ble gjennomført 26.–28. november 2012 og med følgende fokusområder:

Mandag 26. november: Varslingsøvelse, fokus forberedende fase.

Tirsdag 27. november: Stabsøvelse, fokus etablering av situasjonsbilde.

Onsdag 28. november: Øvelse for strategisk kriseledelse og stab, fokus samordning og koordinering.

Øvelsen ble gjennomført som en spilløvelse hvor aktørene befant seg i sine normale lokaliteter.

Scenario for øvelsen var ekstremvær med vindstyrke tilsvarende 200-års orkan som rammet Sør-Vestlandet (Rogaland, Agder-fylkene og sørlige deler av Telemark). I tillegg til sterk vind medfører ekstremværet stormflo, kraftig snøfall og flom. Konsekvensene var omfattende skader på kritisk infrastruktur som kraft, ekom og samferdsel.

2.2 DELTAKERE

Følgende virksomheter deltok i øvelsen:

- Avinor
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)
- Fylkesmennene i Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland og Telemark
- Helsedirektoratet (HDir)
- Jernbaneverket (JBV)
- Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon (KBO) og tilbydere av kraft
- Enkelte kommuner*
- Meteorologisk institutt (MET)
- Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
- Norges rikskringkasting (NRK)
- Post- og teletilsynet (PT)
- Sivilforsvaret (SF/SFD)
- Statens vegvesen (SVV)

- Tilbydere av ekom
- Vegdirektoratet

* Enkelte kommuner deltok i øvelsen gjennom egne opplegg i regi av fylkesmennene.

2.3 MÅL FOR ØVELSEN

Målsettingene med øvelsen var å:

- Avdekke de enkelte øvede virksomheters (sektors) robusthet/sårbarhet og egenberedskap i forhold til stans i leveranser av kraft, ekom og andre relevante samfunnskritiske funksjoner, herunder å vurdere om dette er tilstrekkelig ivaretatt og samordnet i planverk.
- Tydeliggjøre ansvars- og rolleforhold knyttet til håndteringen av konsekvenser av svikt i kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, herunder også å synliggjøre uklarheter der det er påkrevd.
- Beskrive og tydeliggjøre ansvars- og rollefordeling og suksesskriteriene ved behov for prioritering av kritiske mottakere av strøm og ekomtjenester.
- Øve samordning og koordinering mellom berørte aktører, herunder samordning og koordinering mellom regionalt og sentralt nivå og på tvers av sektorene, i forbindelse med håndtering av konsekvenser av svikt i kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Øvelsen skal blant annet vurdere virkemiddelbruk for å sikre en effektiv samhandling.
- Øve informasjons- og kommunikasjonshåndtering mellom berørte aktører, herunder mellom nivåer og på tvers av sektorer, samt ut til befolkningen.

I tillegg til de overordnede målsettingene med øvelsen hadde hver virksomhet meldt inn egne virksomhetsspesifikke øvingsmål. Oppnåelsen av disse øvingsmålene er ikke vurdert i denne evalueringsrapporten. Hver enkelt virksomhet er oppfordret til å foreta interne evalueringer som går mer i dybden på egen måloppnåelse.

2.4 HENSIKT OG MÅL MED EVALUERINGEN

Formålet med denne evalueringsrapporten er å oppsummere deltakernes erfaringer etter øvelsen, avdekke forbedringspotensial og skape grunnlag for læring for beredskapsarbeid og håndtering av eventuelle fremtidige hendelser tilvarende de som ble øvd under Øvelse Orkan 2012.

Med utgangspunkt i de overordnede målene for øvelsen er følgende øvingsmomenter valgt som utgangspunkt for evalueringen:

- Rolle og ansvarsforståelse i krisehåndteringen
- Hensiktsmessighet ved planverk
- Samordning og koordinering
- Informasjon og kommunikasjon
- Prioritering av kritiske mottakere av strøm og ekom

2.5 ANSVAR, METODE OG ORGANISERING

Ansvaret for evalueringen har vært tillagt DSB. Kontaktpersoner i deltakende virksomheter har fått mulighet til å gi innspill på rapporten.

Grunnlaget for evaluering av øvelsen har vært:

- Observasjoner under øvelsen
- Logger og annen dokumentasjon fra øvelsesdagene
- Førsteintrykkskonferansen 29. november 2012
- Elektronisk spørreundersøkelse i etterkant av varslingsøvelsen
- Evalueringsrapporter fra NVE, PT, Met, Avinor, Jernbaneverket, DSB, Vest-Agder SFD, Aust-Agder SFD, Rogaland SFD, Agder Energi, Skagerak Nett, Statens vegvesen, Fylkesmannen i Telemark, Fylkesmannen i Aust-Agder, Fylkesmannen i Vest-Agder og Fylkesmannen i Rogaland.

3 VARSLINGSØVELSEN

Varslingsøvelsen ble gjennomført ved at det ble sendt ut varsel om ekstremvær fra MET og flomvarsel fra NVE etter vanlige rutiner for slike varsel og utformet i samsvar med scenarioet for øvelsen. I etterkant av varslingsøvelsen ble det sendt ut et elektronisk spørreskjema til 44 personer som hadde deltatt på varslingsøvelsen. 33 besvarte spørreskjema, det vil si en svarprosent på 79,5 prosent.

Svarene indikerer at respondentene i hovedsak fikk varsel om ekstremvær fra den/de skulle motta varsel fra i henhold til planverk, og slik varslingsveiene ble tegnet opp før øvelsen. Fylkesmennene spiller en sentral rolle med hensyn til å motta og videreformidle slike varsler. Samtlige deltakende fylkesmenn fikk varsel om ekstremvær fra MET som forutsatt og videresendte disse til kommunene. Flomvarsel fra NVE ble også mottatt og formidlet videre av fylkesmennene.

Øvrige deltakere/respondenter ser ut til å motta varsler fra en eller flere kilder. Et tydelig unntak er Helsedirektoratet som ikke har i sine planer at de skal motta ekstremværvarsel fra MET eller flomvarsel fra NVE. På generell basis anbefales det at direktoratet og eventuelt andre aktører tar initiativ overfor MET og NVE for å etablere hensiktsmessige varslingsrutiner.

Varslene var utformet slik at de opplevdes å gi grunnlag for å sette i verk forberedende tiltak. Tiltak ble satt i verk innen ekom, reservekraft, forsyninger, stab/kriseledelse og ressurser. For detaljer omkring tiltak, se kapittel 10.

Varslene blir sendt ut til aktørene på e-post og sms. Denne varslingsmåten er i hovedsak i samsvar med aktørenes egne ønsker. I undersøkelsen er det kommet ønsker om sms-varslings i tillegg til e-post, og noen ønsker om oppfølging per telefon.

Samlet sett opplevdes varslingsøvelsen som nyttig for deltakerne.

4 ROLLE- OG ANSVARSFORSTÅELSE I KRISEHÅNDTERINGEN

Under en krise er det viktig at den enkelte aktør har en klar forståelse av sitt ansvar, egen rolle i håndteringen, og at dette er godt kommunisert i organisasjonen. Videre må denne forståelsen være avstemt mot andre aktører, samt at den enkelte aktør har en realistisk forståelse av andre aktørers roller og ansvar.

Rolle- og ansvarsforhold i egen virksomhet

Roller og ansvar i egen virksomhet oppleves av deltakerne som godt kjent og innarbeidet.

For å vedlikeholde denne kunnskapen peker flere av deltakerne på at øvelsen har synliggjort at det er viktig at nye personer i stab og kriseledelse får tilstrekkelig opplæring, og at de blir øvd. Dette gjelder både med hensyn til rolle- og ansvarsforhold, og med hensyn til stabsarbeid og lignende.

I denne evalueringen går det ikke spesielt inn på de enkelte deltakernes rolle- og ansvarsforståelse. Det er likevel gjort et unntak for Post- og teletilsynet (PT) siden PT spiller en sentral rolle på ekom-området. PT tok en operativ og koordinerende rolle under øvelsen. Dette blir oppfattet som positivt av de andre aktørene, samtidig som det medfører behov for å avstemme roller og ansvar mellom PT, ekom-tilbydere og andre beredskapsaktører.

Rolle- og ansvarsforståelse i forhold til andre virksomheter

I all hovedsak rapporterer deltakerne om at rolle- og ansvarsforhold i forhold til andre beredskapsaktører er klare. Flere deltakere trekker frem at arbeidet i fylkesberedskapsrådene (FBR) bidrar til at roller og ansvarsforhold er kjent og avstemt mellom aktørene. Dette gjelder både som følge av fylkesmennenes løpende arbeid med fylkesberedskapsrådene, eventuelle forberedende møter før en hendelse (øvelse), og under selve håndteringen av hendelsen (øvelsen).

På tvers av sektorer mener imidlertid de fleste deltakerne at informasjonsflyt og rapporteringsrutiner kan forbedres. Rapportering fra kommuner til fylkesmannen, og fra fylkesmannen til DSB fungerer. Samtidig er det et ønske fra fylkesmennene om at rutiner og verktøy for rapportering til DSB gjennomgås for å gjøre rapporteringen mer forutsigbar og effektiv. Det er også uttrykt ønske om at DSB kan samordne rapportering fra fylkesmannen til andre direktorater for å unngå dobbeltrapportering og sikre enhetlig informasjon.

Øvelsen viste at rapportering og informasjonsutveksling mellom andre beredskapsaktører og fylkesmannen, og mellom beredskapsaktørene ikke skjer systematisk. Bruken av FBR bidrar til at denne informasjonsutvekslingen skjer i noen grad, men det er stor variasjon i hvordan løpende informasjon og rapportering blir formidlet mellom aktørene. Skal fylkesmannen fylle sin samordningsrolle må beredskapsaktørene være oppmerksom på dette, samt at fylkesmannen selv må bidra til å etablere rutiner for informasjonsutveksling med relevante aktører.

DSB skal sammenstille rapportering både fra fylkesmenn og andre beredskapsaktører. I følge kgl.res. 24. juni 2005 skal DSB sammenstille og analysere informasjon fra fylkesmennene, involverte etater og internasjonale nettverk. På samme måte som det er beskrevet for fylkesmannen viste øvelsen at det ikke er etablert systematisk rapportering mellom DSB og andre relevante etater. Skal denne rollen fylles er det et behov for å klargjøre dette overfor andre virksomheter, og lage et system for å motta slik informasjon.

5 HENSIKTSMESSIGHET VED ETABLERT PLANVERK

Enhver beredskapsansvarlig virksomhet skal råde over planverk som beskriver hvordan krisestyring og innsats skal iverksettes og foregå for å håndtere ekstraordinære hendelser. Formålet er å gi virksomheten noen praktiske redskaper den kan bruke når ordinære ressurser og rutiner ikke strekker til. Virksomhetens planverk kan inkludere generelle beredskapsplaner og konkrete delplaner, innsatsplaner, nedskrevne instruksjoner mv. Ut over dette kan ulike sektorvise og nasjonale beredskapsplanverk være med på å sette rammer for overordnet koordinering og samarbeid.

Virksomhetene rapporterer at de under øvelsen har forholdt seg til gjeldende planverk for sin virksomhet. Planverket har i hovedsak fungert greit, men nær sagt alle virksomheter opplyser om at øvelsen har vist at det er behov for å gjøre endringer i egne planverk. Mange virksomheter har planverk som tar høyde for bortfall av strøm og ekom, men ikke alle. De som ikke har planverk for dette vil jobbe med dette fremover.

Om lag en fjerdedel av virksomhetene sier øvelsen har vist at roller og ansvar kan bli enda tydeligere definert i planverket. Øvelsen viste videre at de ulike virksomhetenes beredskapsplaner i liten grad er samordnet. Noen sier at de ikke opplever dette som et problem, mens andre trekker frem forbedringspotensial i forhold til å samordne med andre aktører som kan hjelpe i en situasjon med bortfall av ekom samt å dele informasjon. Flere virksomheter trekker frem at det er behov for å samkjøre rapporteringstidspunkt hos de ulike sektorer for å få et best mulig oppdatert situasjonsbilde. Særlig ble DSB utfordret på å lage et tidshjul for rapportering.

6 SAMORDNING OG KOORDINERING

De siste stortingsmeldingene om samfunnssikkerhet har belyst betydningen av godt samvirke mellom beredskapsaktørene. Erfaringer fra flere hendelser har vist at det er et behov for å styrke samordning og samhandling mellom ulike aktører i det forebyggende arbeidet og under krisehåndtering. Videre er det viktig at aktørene i størst mulig grad har et felles og fullstendig situasjonsbilde av hendelsen å handle ut fra.

6.1 KONTAKT MELLOM AKTØRENE

Hvem hadde kontakt?

I evalueringsrapportene gir deltakerne uttrykk for at kontakt mellom beredskapsaktørene i hovedsak var som forutsatt i eget planverk. Enkelte deltakere erfarte fra øvelsen at de har behov for å innarbeide kontakt med andre aktører på en mer systematisk måte i sitt planverk. I tillegg til planlagt kontakt var det også en del uformell kontakt mellom aktørene.

Kraftforsyningens distriktssjef (KDS), tele/ekom (inkludert PT), Vegvesenet og Politiet er i rapportene trukket frem som spesielt viktige aktører å ha kontakt med. Dette er i samsvar med erfaringer fra andre større lignende hendelser. Ellers kan følgende liste fra fylkesmannen illustrere omfanget av kontakt mellom aktørene:

- **Meteorologisk institutt** og **NVE** for å avklare og spesifisere meldinger om ekstremvær og skred/flom
- **KDS** og **kraftselskaper** for å få oversikt over kraftsituasjonen og gjenoppretting
- **Vegvesenet** og **Jernbaneverket** for å få oversikt over stengte veier/ferger/togstrekninger
- **Tele/ekom** – for å få oversikt over omfang av bortfall og gjenoppretting
- Med **kommunene** for å få generell status samt innmeldt behov for ressurser
- Med **politiet** for å avstemme situasjonsbilde
- Med **Forsvaret** for å avklare muligheter for støtte (samband, materiell og andre ressurser)
- Med **Sivilforsvaret** for å avklare støtte (transportkapasitet, utstyr, pumpemateriell m.m.)
- Med **helseforetakene** for å få deres situasjonsbilde på kapasitet

- Med **NRK** for å få formidle informasjon til befolkningen
- Med **DSB** for rapportering og å samhandle med Kriseinfo
- Med **industrien** for å kartlegge konsekvenser av strømbrudd

Øvelsen har ikke identifisert gjennomgående utfordringer i kontakten mellom deltakerne, men noen utfordringer/erfaringer mellom enkelte aktører ble identifisert. Det synes blant annet å være et potensial for å etablere bedre rutiner og en mer strukturert kontakt mellom Fylkesmannen og Vegvesenet. Videre framhever kraftbransjen at det er viktig med god kommunikasjon og samvirke med lokale veimyndigheter for å få informasjon om stengte veier og omkjøringsmuligheter osv. i forbindelse med gjenoppretingsarbeid.

Hvordan ble det kommunisert?

Kontakten mellom deltakerne under øvelsen skjedde i hovedsak via telefon, e-post og CIM som i en normalsituasjon, og fungerte stort sett bra så lenge de vanlige kommunikasjonskanalene var tilgjengelige. Møtene i Fylkesberedskapsrådet (FBR) er trukket frem som en viktig arena for kontakt, informasjonsutveksling og koordinering av de fleste deltakerne. Det er pekt på at det er viktig at FBR møtes tidlig i hendelsen for å bidra til helhetlig vurdering av situasjonen og prioritering av tiltak. Videre tar fylkesmennene fram viktigheten for krisehåndteringen av å ha etablert et godt samarbeid med kommunene.

Enkelte fylkesmenn hadde før øvelsen forberedt hvordan kommunikasjon og informasjonsutveksling skulle skje, blant annet med felles kartgrunnlag. Dette ble nyttig for å lette kommunikasjon og etablere felles situasjonsbilde i håndteringen av hendelsen. Bruken av kart og andre verktøy er også trukket frem av flere deltakere som viktig for å lette dialog og situasjonsforståelse.

I perioden med bortfall av ekom fikk deltakerne store utfordringer. Kraftbransjen har sitt eget samband og klarte å opprettholde kommunikasjon internt. Men ut over dette hadde deltakerne i svært varierende grad forberedt alternativ kommunikasjon.

Satelittelefoner ble brukt med varierende resultat under øvelsen, men var til god hjelp hos flere deltakere. En erfaring er at telefonene er avhengig av ”infrastruktur” for å fungere optimalt – for eksempel antenner på taket osv. (fungerer ikke innendørs ellers). Videre trengs opplæring i bruken av telefonen, og det må være et opplegg for å vedlikeholde/oppdatere opplæringen. Ikke minst må telefonnummer osv. samordnes med andre beredskapsaktører. Det er vanskelig å finne telefonnummer om dette ikke er avtalt på forhånd.

Alternativ kommunikasjon ble testet og brukt hos enkelte fylkesmenn. Det ble for eksempel gitt tilgang til kraftbransjens samband og forberedt oppsett av forsvarets radiosamband mellom en gruppe kommuner og Fylkesmannen. Liason og personlig oppmøte ble også brukt der det var mulig.

Selv der deltakerne teknisk klarer å etablere alternativ kommunikasjon er den i liten grad samordnet med andre aktører, og den har dermed begrenset verdi. Det er derfor et behov for å samordne alternativ kommunikasjon både mellom aktørene regionalt og oppover i egen sektor om dette skal fungere effektivt.

6.2 ETABLERING OG DISTRIBUSJON AV SITUASJONSBILDE

Etablering av situasjonsbilde

Under øvelsen etablerte fylkesmennene situasjonsbilder for sine fylker. Situasjonsbildet ble utarbeidet på bakgrunn av rapportering, kontakt på telefon/e-post og møter i Fylkesberedskapsrådet. Arbeidet i FBR viser seg igjen å være en viktig faktor ved etablering av et felles tverrsektorielt situasjonsbilde og for regional samordning.

Øvrige deltakere klarte også å etablerte sine sektorvise situasjonsbilder. Ut fra tilbakemeldingene synes dette i all hovedsak å ha fungert tilfredsstillende, og de sektorvise situasjonsbildene har fungert som grunnlag for arbeidet i FBR.

Det er mer usikkert om det ble etablert et tilstrekkelig tverrsektorielt og overordnet oversiktsbilde på strategisk nivå for hele hendelsen/scenariotet. DSB hadde utfordringer i å etablere tverrsektorielt situasjonsbilde ut fra det informasjonsgrunnlaget som forelå. Det er bl.a. behov for å se på informasjonsflyt for å ivareta dette, jamfør beskrivelse

i kap 4. Dette påvirket ikke håndteringen under øvelsen, men antas å kunne ha betydning under en reell hendelse som strekker seg over lengre tid og der det er større behov for prioritering og samordning av nasjonale ressurser.

I perioden uten ekom er inntrykket fra rapportene at det var svært vanskelig å holde oversikt over situasjonen, og det var ikke mulig å opprette/vedlikeholde et situasjonsbilde.

Et moment som er trukket frem av flere av deltakerne er viktigheten av å ha gode verktøy for å utarbeide situasjonsbilder, og for å formidle disse. Rapportene fokuserer spesielt på behovet for felles kartsystemer.

Deling og distribusjon av situasjonsbilde

Fylkesmannens situasjonsbilde ble delt gjennom møter i fylkesberedskapsrådet, samt med andre gjennom situasjonsrapportene til DSB. For øvrige aktører var også FBR et sentralt forum for utveksling av informasjon.

NVE og PT sender rutinemessig sine situasjonsbilder til departement og samarbeidende etater. For andre beredskapsaktører gir ikke tilbakemeldingene et entydig grunnlag for å si noe om omfanget av utveksling av oppdaterte situasjonsrapporter. Evalueringen har ikke sett på om distribusjonen av rapporter mellom aktørene dekker behovet for informasjon. Men det synes å være et potensial for at aktørene etablerer bedre rutiner for utveksling av situasjonsrapporter og annen informasjon.

Både i løpet av selve øvelsen og i evalueringsrapportene gis det uttrykk for at det bør gjøres mer bevisste avveininger mellom kvalitet og hyppighet på rapporteringen, samt å ha et mer forutsigbart opplegg for rapportering.

Forskjeller i vurdering av situasjonsbilde

Deltakerne rapporterer i hovedsak om at situasjonsbildet var ganske samstemt mellom virksomhetene. At det var etablert kontakt direkte mellom etatene på utøvende nivå er trukket frem som en av årsakene til dette. Møtene i fylkesberedskapsrådet bidro også til felles forståelse av situasjonsbildet.

Innenfor ekom-sektoren var det lite kontakt mellom tilbyderne, men tilbyderne eget inntrykk er at det var en ganske enhetlig forståelse av situasjonen i sektoren.

6.3 SAMORDNING OG KOORDINERING AV TILTAK OG BEHOV FOR BISTAND

Felles situasjonsforståelse mellom aktørene er viktig for samordning og prioritering. Det er derfor viktig at rollen for å skape et felles situasjonsbilde blir godt ivaretatt. Videre er det viktig for samordningen og koordineringen av tiltak at alle aktuelle aktører har god oversikt over hvilke behov de har, og hvilke ressurser de selv disponerer.

Samordning og koordinering av tiltak og bistand mellom aktørene fikk ikke et stort omfang under øvelsen.

Dette skyldes nok mest øvingstekniske forhold, som for eksempel at kommunene ikke deltok i større skala. Personell og materiellbehov ble i hovedsak koordinert gjennom fylkesberedskapsrådsmøtene. Men omfanget av dette varierer mellom fylkene, bl.a. ved at det også skjer mye samordning bilateralt mellom beredskapsaktørene uten at det går gjennom FBR. Men selv om en del av samordningen skjer bilateralt er FBR en viktig arena for orientering og oppdatering for aktørene.

I tillegg til fylkesberedskapsrådet bisto NVE noe med formidling av ressurser innen kraftsektoren, og DSB ville samordnet ressurser i Sivilforsvaret om hendelsen (øvelsen) hadde dratt ut i tid.

Ut fra tilbakemeldingene synes det å være et potensial for bedre koordinering innen ekom-sektoren. Post- og teletilsynet er pt. ikke representert i fylkesberedskapsrådene, og fikk under øvelsen ikke tilstrekkelig informasjon om

hvilke tiltak som ble gjort på regionalt nivå (koordinert gjennom FBR). Ekomtilbyderne på sin side er avhengige av underleverandører for å kunne utarbeide situasjonsbilde og iverksette riktige tiltak. Sektoren selv peker på at samordningen kunne vært bedre og tettere med mer presis informasjon.

Når det gjelder konkret bistand ble dette i liten grad øvd, men følgende ressurser ble delvis etterspurt og ville ha blitt aktuelle temaer under en reell hendelse med tilsvarende omfang:

- aggregater og løsninger for reservekraft
- drivstofforsyning
- støtte for å opprette alternative samband
- mannskap og utstyr til gjenoppbygging av kraftforsyning
- mannskap og materiell for gjenoppbygging av ekom
- entreprenører og geologressurser
- transportstøtte
- helikopterstøtte
- forsyning av viktige medisiner

I tilbakemeldingene har flere aktører forventninger til at Forsvaret kan stille med ressurser i et slikt scenario. Det går imidlertid ikke fram om dette er en del av aktørenes beredskapsplaner. Under en så omfattende hendelse gis det også uttrykk for at det vil være stor etterspørsel fra flere aktører etter de samme ressursene.

7 KOMMUNIKASJON MED MEDIA OG BEFOLKNINGEN

Større hendelser medfører et stort informasjonsbehov fra medier, berørte borgere, politikere, samarbeidspartnere og andre. Virksomhetens krisekommunikasjon blir dermed en viktig oppgave. Krisekommunikasjonen må være presis, komme til rett tid, være ærlig, enslydende og sammenhengende, og skal gi mottakere grunnlag for å agere hensiktsmessig. Samordnet krisekommunikasjon kan bidra til at relevant informasjon om hendelsen, håndteringen og anbefalte forholdsregler formidles raskt og løpende via medier og myndigheters kommunikasjonskanaler.

For mange av virksomhetene som deltok i Øvelse Orkan 2012 var ikke mediahåndtering en del av målsettingen med øvelsen. Dette ble derfor i liten grad øvd. De virksomhetene som øvde sin krisekommunikasjon sier at den fungerte stort sett godt, og at de brukte de virkemidlene de hadde.

Virkemidler som ble benyttet for å kommunisere med media og befolkningen var virksomhetenes hjemmesider, www.kriseinfo.no, sosiale medier som Facebook og Twitter, lokalradioer, NRK (Sørlandet) og pressemeldinger. I perioden med ekombortfall benyttet enkelte aktører satelittelefon til Kriseinfo for å få ut informasjon.

På spørsmålet om virksomhetene koordinerte sin krisekommunikasjon med andre virksomheter svarer de som øvde at de gjorde dette i noen grad, men at de gjennom øvelsen ser at det er et potensial for økt koordinering. Særlig kraftselskapene ser et behov for økt koordinering med fylkesmennene i forhold til informasjon som skal ut til befolkningen. For fylkesmennene i Aust og Vest-Agder skjedde koordineringen som del av samordningen under felles fylkesberedskapsmøte.

8 PRIORITERING AV KRITISKE MOTTAKERE AV STRØM OG EKOMTJENESTER

I et scenario med avbrudd i strømleveranser vil en rekke samfunnskritiske funksjoner kunne bli satt ut av drift og det vil utfordre egenberedskap hos de direkte berørte. Brudd i strøm og tele/ekom vil også medføre en prioriteringssituasjon når det gjelder reparasjon og distribusjon hos kraftselskapene og teletilbyderne.

Prioritering av hvem som skal få strømtilførsel under en krisesituasjon er fra NVEs side regulert gjennom lov og forskrift. Det enkelte nettselskap har ansvar for at prioritering blir ivaretatt, og i henhold til ”Rasjoneringsforskriften” (FOR 2001-12-17 nr 1421).¹

Under øvelsen ble det behov for prioritering av kritiske mottakere av strøm i flere fylker, og nettselskapene prioriterte i forhold til gjeldende regler. Det foreligger planer for hvilke kunder som skal prioriteres. I to fylker ble det en prioritetsdiskusjon i Fylkesberedskapsrådsmøte i de respektive fylker. I Rogaland ble NRK prioritert ut fra behovet for informasjon ut til befolkningen. Ifølge kraftselskapene står ikke NRK på deres prioriteringsliste. Kraftselskapene understreker viktigheten av at NRK/ Norkring formidler egne anlegg til nettselskapene og/ eller forsterker sin egenberedskap. I Telemark ble det en diskusjon i fylkesberedskapsrådet om prioritering av strøm

til industri, men det ble ikke konkludert i møtet på på grunn av at viktig informasjon manglet. I Aust- og Vest-Agder ble det ikke behov for at Fylkesmannen eller fylkesberedskapsrådet skulle gripe inn i kraftselskapenes prioriteringer.

For prioritering av kritiske mottakere av ekom gjelder først og fremst liv og helse, deretter kommer prioritering basert på kommersielle hensyn. Virksomhetene i ekomsektoren skal prøve å imøtekomme myndighetenes, for eksempel fylkesmannens, ønsker om prioritering på best mulig måte. Ved prioritetskonflikt vil PT kunne fatte vedtak om at ekomtilbydere skal prioritere på en bestemt måte. Øvelsen krevde ikke at PT måtte overstyre ekomtilbydernes prioriteringer.

Både i Aust- og Vest-Agder ble det behov for prioritering av kritiske mottakere av ekom under øvelsen. I Aust-Agder ga en ulykke i Setesdalen grunnlag for prioritetsdiskusjon i fylkesberedskapsrådet og det ble enighet om at gjenopprettelse av ekom i Setesdalen skulle prioriteres. I Vest-Agder var det ikke behov for involvering verken fra Fylkesmannen eller fylkesberedskapsrådet.

¹ § I 9 Prioritering står det: Under rasjonering skal tilgjengelig energi prioriteres etter følgende overordnede hensyn:

- a) liv og helse,
 - b) vitale samfunnsinteresser innenfor administrasjon og forvaltning, informasjon, sikkerhet, infrastruktur, forsyninger mv. og
 - c) næringsliv og berørte økonomiske interesser.
- Ved prioritering av forbruk etter første ledd bør det legges vekt på avsavnsverdier.

Rasjoneringsmyndigheten skal til enhver tid påse at det foreligger planer for prioriteringen etter første ledd. Planene skal utarbeides i samarbeid med berørte myndighetsorganer og representanter for berørte private interesser.

9 EGENBEREDSKAP

Enhver virksomhet har et ansvar for å ha en egenberedskap for å kunne opprettholde grunnleggende funksjoner og kriseledelse selv under hendelser med stans i leveranser av kraft, ekom og andre infrastrukturer. I evalueringen er det lagt like mye vekt på hvordan den enkelte aktørs egenberedskap påvirker samhandlingen med andre aktører, som beredskapsnivået hos den enkelte aktør isolert sett.

Slik det er beskrevet i deltakernes evalueringsrapporter er virksomhetenes egenberedskap mot strømbrudd og bortfall av ekomtjenester ganske varierende. De fleste deltakerne beskriver at de har en tilstrekkelig beredskap for å kunne ha en fungerende kriseledelse og drift ved strømbrudd, men det er enkelte unntak. Evalueringen har ikke gått inn i om løsningene for nødstrøm og reservekraft er testet. Dette ble heller ikke systematisk gjort som en del av øvelsen.

Det er få av deltakerne som har etablert gode reserveløsninger for ekomtjenester, og vedgår at de vil få problemer med å kommunisere med andre aktører. Beredskapen for bortfall av ekomtjenester synes å være dårligere enn for strømbrudd. Unntaket er kraftbransjen som synes å ha god egenberedskap både for strømbrudd og bortfall av ekom, blant annet gjennom sitt eget samband. Kraftbransjen har klare krav til egenberedskap² for å kunne håndtere akkurat denne typen scenario. Reserveløsningene er videre i liten grad samordnet mellom aktørene. En mer omforent kommunikasjonsberedskap, for eksempel at kontaktlister med satellittelefonnummer var formidlet på forhånd, ville forbedret samhandlingen.

Bortfallet av ekom under øvelsen var relativt kortvarig. I denne perioden fikk deltakerne til en viss grad testet alternative kommunikasjonsløsninger. Selv om deltakerne hadde problemer med å kommunisere og skaffe seg oversikt over situasjonen, var ikke bortfallet langt nok til at det fikk særlige følger for håndteringen. Deltakerne selv mener at et lengre bortfall av ekom ville skapt store problemer for samhandling og koordinering og påvirket håndteringen av en slik hendelse.

Alternative sambandsløsninger som ble benyttet under øvelsen var i hovedsak satellittelefon. Enkelte fylkesmenn hadde også tilgang til kraftbransjens eget samband, og kunne brukt Forsvarets sambandsløsninger for kommunikasjon ut mot kommunene. Ut fra rapportene var det flere aktører som hadde problemer med sine satellittelefoner. Erfaringsmessig er det viktig at anskaffelse av satellittelefoner og/eller annet utstyr følges opp med både forvaltning, opplæring og infrastruktur (antenner og lignende).

² Alle virksomheter i kraftforsyningen er med hjemmel i energiloven og Forskrift om forebyggende sikkerhet og beredskap i energiforsyningen pålagt klare krav til egenberedskap.

10 FORBEREDENDE TILTAK PÅ BAKGRUNN AV VARSEL OM EKSTREMVÆR

I spørreskjemaet som ble sendt ut i tilknytning til varslingsøvelsen ble det spurt om varslingen ga grunnlag for å iverksette forberedende tiltak, og i så fall hvilke tiltak.

Alle virksomheter har svart at de satte i verk tiltak på bakgrunn av varsel om ekstremvær.

Tiltakene var som følger:

- Videre sending av varsel/varsling internt og ut mot andre virksomheter.
- Igangsetting av rapporteringsrutiner, logg og etablering av krisestab.
- Gjennomgang og omfordeling av varslings- og kontaktpunktlistene.
- Utvidet vaktordning.
- Kontakt med relevante samarbeidspartnere.
- Testing av sambandsutstyr.
- Sikre nødstrøm/reservekraft.
- Skaffe oversikt over tilgjengelig materiell og dets plassering.
- Fulle opp biler og aggregater med drivstoff.
- Pressemelding med råd til befolkningen (PT).

11 ØVINGSTEKNISKE FORHOLD

Hovedinntrykket fra deltakernes tilbakemeldinger er at øvelsen ga godt øvingsutbytte i forhold til øvingsmålene. Det er noe variasjon i oppfatninger mellom deltakerne, delvis avhengig av hvordan det øvingstekniske påvirket gjennomføringen og passet inn med egne øvingsmål.

Flere av deltakerne mener øvelsen ble preget av at viktige aktører ikke var med. Spesielt gjelder dette Politi og spesialisthelsetjenesten. Kommunene var også bare med i begrenset grad. Samlet sett bidro dette bl.a. til at en del koordineringstiltak og behov for samordning ikke ble øvd i stort omfang. DSB og øvingsledelsen støtter dette synet.

Bortfallet av ekom var relativt kortvarig under øvelsen. Sammenligner en med ekstremværet Dagmar er det sannsynlig at store områder ville vært uten ekom i lengre perioder, og med tilsvarende vanskeligheter for samordning og håndtering. Det blir gitt uttrykk for at kommunikasjon dermed ville vært vanskeligere i en reell hendelse, både mot egne interne ressurser/samarbeidspartnere, vertikalt mot overordnet kriseledelse og mot eksterne aktører.

Fra ekomtilbyderne er det gitt tilbakemeldinger om at det var vanskelig å spille og lese riktig/realistisk skadeomfang når feil ikke kunne registreres i tilbydernes egne overvåkingssystemer. Å benytte overvåkingssystemene i en reell situasjon ville gitt bedre oversikt. Under øvelsen ble det forsøkt med simuleringer og forsøk på å etablere oversiktsbilder.

Siden øvelsen ikke strakk lenger ut i tid ble utfordringene med å prioritere mellom avgrensede ressurser øvet i liten grad. Under en reell hendelse ville trykket fra media og publikum være betydelig større, og utfordret aktørenes kriseledelse mye mer. Men dette var en klar avveining i forhold til øvingsmålene.

12 AVSLUTNING

Tilbakemeldingene er i all hovedsak at Øvelse Orkan12 har gitt et godt øvingsutbytte for deltakerne. Konkret viste dette seg kort tid etter øvelsen i forbindelse med håndteringen av uværet i Rogaland like før julen 2012. Evalueringen av øvelsen har også identifisert et antall læringspunkter. Læringspunktene bekreftet mange forhold som fungerer godt, mens det på andre områder er behov for forbedringer.

Etterarbeidet etter øvelsen må imidlertid ikke stoppe her. Nå er det viktig at de relevante læringspunktene følges opp og innarbeides i aktørenes beredskapsarbeid. Det er flere fellestrekk i læringspunktene fra Øvelse Orkan12 med erfaringer fra andre større hendelser og øvelser. Dette viser at det er viktig å dra denne lærdommen over i praksis og implementere de endringene som er nødvendig.

Enkelte av læringspunktene går på samhandling og informasjonsflyt mellom beredskapsaktørene. *Samvirkeprinsippet* ble innført som det fjerde grunnleggende prinsippet for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Kongelig resolusjon 15.6.2012 og utdypet i Meld. St. 29 (2011–2012) Samfunnssikkerhet. Dette skaper også større forventninger til at beredskapsaktørene *sammen* finner løsninger på læringspunktene etter øvelsen.

RAPPORT

Direktoratet for
samfunnsikkerhet og beredskap
Postboks 2014
3103 Tønsberg

Tlf.: 33 41 25 00 postmottak@dsb.no
Faks: 33 31 06 60 www.dsb.no

HR 2256
ISBN 978-82-7768-309-6
Juni 2013