

RAPPORT

Mulighets- studien

Vurdering av nasjonale og regionale
øvings- og kompetansesentre



Utgitt av: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) 2015

ISBN: 978-82-7768-360-7

Grafisk produksjon: Erik Tanche Nilssen AS, Skien



Mulighetsstudien

Vurdering av nasjonale og regionale
øvings- og kompetansesentre

INNHOLD

01	Arbeidsgruppens mandat, sammensetning og arbeid	7
1.1	Innledning	8
1.2	Oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet	8
1.3	Arbeidsgruppens mandat	8
1.4	Analyse av mandatet	9
1.5	Avgrensninger	9
1.6	Arbeidsgruppens sammensetning	10
1.7	Arbeidsmetode	10
1.8	Rapportens oppbygning	11
1.9	Definisjoner	12
02	Vurderinger av samvirke og samordning i dag	13
2.1	Tidligere utredninger	14
2.2	Innføring av samvirkeprinsippet i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid	15
2.3	Organisering av beredskap og behov for samordning	15
2.4	Dagens beredskapsorganisering utfordrer samvirke og samordning	17
2.5	Nasjonale kompetansesentre i justissektoren med kurs innen samvirke og samordning	19
2.6	Nasjonale kompetansesentre innen helse	22
2.7	Nasjonale kompetansesentre innenfor øvrige sektorer	23
2.8	Samvirkeøvelser	23
2.9	Oppsummering	27
03	Nasjonalt risikobilde (NRB)	29
3.1	NRB som felles planleggingsgrunnlag på tvers av sektorer	30
3.2	Oppsummering	31
04	Behov for erfaringslæring	33
4.1	Systematisk erfaringslæring	34
4.2	Behov for erfaringslæring innen beredskapsfeltet	35
4.3	Hvorfor er erfaringslæring spesielt relevant for beredskapsfeltet?	36
4.4	Oppsummering	36

05	Behov for formalisering og forankring av overordnet ansvar for samvirke	37
5.1	Regjeringens strategier innenfor samfunnssikkerhet og beredskap	38
5.2	Formelt, overordnet, koordinerende ansvar for samvirke	38
5.3	Oppsummering av kapittel 2 til 5 – fremtidig behov for samvirke	39
06	Fremtidig behov for kompetansesentre for samvirke	41
6.1	Styrking av etablerte nasjonale kompetansesentre i justissektoren	42
6.2	Etablering av et nasjonalt, tverrfaglig kompetansesenter for samvirke	42
6.3	Politihøgskolen (PHS) utvikles til å bli et nasjonalt, tverrfaglig kompetansesenter for samvirke	44
6.4	Etablering av regionale øvings- og kompetansesentre for samvirke	46
6.5	Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesenter og Norges brannskole (NBSK) utvikles til å bli regionale øvings- og kompetansesentre for samvirke	47
6.6	Justissektorens kurs- og øvingssenter (JKØ)	49
6.7	Nasjonalt utdanningssenter for samfunnssikkerhet og beredskap (NUSB)	49
6.8	Oppsummering	50
07	Fremtidig behov for lokale øvingssentre	51
7.1	Lokale og regionale samvirkeøvelser	52
7.2	Eierskap, finansiering og drift av lokale øvingssentre	53
7.3	Hovedredningssentralene gis ressurser til sterkere styring av øvelsesvirksomhet	53
7.4	Oppsummering	54
08	Anbefalinger og konsekvenser	55
8.1	Anbefalinger	56
8.2	Økonomiske konsekvenser	57
	Vedlegg	63
	Vedlegg 1: Mandat	64
	Vedlegg 2: Beredskapsorganisering nasjonalt, regionalt og lokalt	65
	Vedlegg 3: Etatsspesifikk opplæring og samvirke	73
	Vedlegg 4: Fylkesvis oversikt over kompetanse- og øvingssentre	85

SAMMENDRAG

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

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

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

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

Arbeidsgruppen finner det hensiktsmessig å styrke justissektorens kompetansesentre, fremfor å bygge opp nye for utvikling av samvirke. Det er vanskelig å forsvare økonomisk (investerings- og

driftskostnader) å bygge opp samvirkekompetanse på nye sentre, løsrevet fra nød- og beredskapssetenes daglige og operative virksomhet. Utnyttelse av etablerte nasjonale kompetansesentre vurderes å være den mest kostnadseffektive løsningen for å imøtekomme ønsket om kompetanseutvikling hos beredskapsaktørene innenfor samvirke. Statlig eierskap og styring gir langsiktige og forutsigbare utviklingsmuligheter innenfor samvirke.

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

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

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

SAMMENDRAG

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

KAPITTEL

01

Arbeidsgruppens
mandat, sammen-
setning og arbeid



1.1

INNLEDNING

Regjeringen legger i Politisk plattform vekt på at de fire grunnleggende prinsippene for beredskapsarbeidet skal videreføres: ansvar, likhet, nærhet og samvirke. Det er en målsetting å videreutvikle samvirket mellom nødetatene, politi, brann- og redningsetaten og helsetjenestens beredskap, dvs. fastlege, legevakt, pleie- og omsorgstjeneste i kommunen, nødmeldetjeneste (AMK- og legevaktsentral), bil-, båt- og luftambulansetjeneste. Aktørene må trenes både på egen rolle og på samarbeid. God rolleforståelse og felles øvelser er sentralt for at samvirke kan foregå effektivt og bidra til å begrense tap og lidelse for de som rammes.

1.2

OPPDRAG FRA JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET

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

1.3

ARBEIDSGRUPPENS MANDAT

Mulighetsstudien skal kartlegge status og fremtidige behov for felles øvinger og kompetanse, herunder om det skal opprettes et eller flere sentre for dette formålet.

- Studien skal omfatte både operativt nivå og ledelsesnivå.
- Mulighetsstudien skal vurdere både nasjonale og regionale behov. Arbeidsgruppen skal i arbeidet se hen til vurderingene om samvirke som gjøres i Brannstudien og Politistudien, og gi innspill til disse studiene knyttet til samvirke.
- Behovet skal vurderes i lys av eksisterende og planlagte sentre, og i lys av eksisterende nettverksorganisering mellom ulike aktører. Videre skal brukere og brukernytten mv. kartlegges.
- Dersom det konkluderes med at det er behov for nytt eller nye øvings- og kompetansesentre, må også ulike lokasjoner vurderes. Videre bør det vurderes eierskap og hvordan anlegget kan finansieres og driftes.
- Mulighetsstudien skal inkludere vurdering av Forsvarets behov knyttet til øvings- og kompetansesenter for å ivareta sivil-militært samarbeid rettet mot å yte bistand til sivile beredskapsaktører, men ikke Forsvarets behov for slikt senter relatert til ivaretagelse av sine primæroppgaver. Arbeidsgruppen skal avgi sin utredning til DSB innen 15.02.2015.

1.4

ANALYSE AV MANDATET

Kjernen i mandatet er at politisk ledelse ønsker vurderinger knyttet til å etablere en eller flere arenaer for samvirke, og at målet er at nød- og beredskapsaktørene skal bli bedre i helhetlig samarbeid og samvirke enn i dag. Samvirke gjelder innenfor ledelse på skadestedet og ledelse stab/LRS. Departementet viste til Gjorv-kommisjonens rapport og de vurderinger som gjøres der med tanke på behov innen samvirke mellom nød- og beredskapsstatene på mannskaps- og ledernivå (taktisk og operativt nivå). Forståelsen av mandatet ble bekreftet i møte mellom arbeidsgruppeleder, sekretariat og Justis- og beredskapsdepartementet den 6. november 2014.

Arbeidsgruppen valgte tidlig å skille mellom kompetansesenter og øvingssenter. Et kompetansesenter omtales til å ha en rolle i å utvikle relevant kompetanse innen samvirke for så å omsette dette gjennom tiltak som kompetansespredning, foredrag, bøker, læreplaner mv., mens et øvingssenter først og fremst omtales som fasiliteter der aktørene kan komme sammen for å øve. Relevante definisjoner som ligger til grunn for anbefalingene i mulighetsstudien presenteres innledningsvis i rapporten.

Arbeidsgruppen vil ha som grunnlag en noe mer åpen definisjon av hva som skal være oppgavene til et eventuelt fremtidig kompetansesenter enn hva som er begrenset til et skadested. Utfordringer knyttet til ledelse/styring og krisehåndtering av hendelser innebærer at blikket må rettes utover mot andre samvirkeaktører i tillegg til nødetatene og andre på selve skadestedet.

Samvirke er et komplekst område, og det vil være nødvendig med en rekke ulike tiltak for å bedre helhetlig samarbeid og samvirke som ledd i en mer effektiv krisehåndtering. Arbeidsgruppen har vektlagt faglige vurderinger av behov for samvirke, og hvordan dette behovet best kan ivaretas gjennom organisering av samarbeid, klargjøring av ansvar, tildeling av oppgaver og tydeliggjøring av regelverk.

Arbeidsgruppen belyser problemstillinger knyttet til behov for formelt ansvar for overordnet koordinering av samvirkeprosesser på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Videre belyses hvordan fremtidige kompetansesentre og øvingssentre kan bidra til videreutvikling av samvirke.

Det er ikke gjennomført samfunnsøkonomiske analyser av potensialet til hvert enkelt lokalt kompetanse- og øvingssenter som eksisterer i dag, men det er gitt en fylkesvis oversikt over de av dagens kompetanse- og øvingssentre som arbeidsgruppen er kjent med og anser som mest aktuelle å bruke i en samvirkessammenheng.

1.5

AVGRENSNINGER

- Det ble kort tid etter første møte i arbeidsgruppen avklart med Justis- og beredskapsdepartementet at mulighetsstudien ikke skal omfatte samvirke på strategisk nivå (departementer, direktorater). Samvirke og samordning på strategisk nivå har vært vurdert i forhold til at nivået må være harmonisert med taktisk og operativt nivå for en helhetlig, velfungerende krisehåndtering.
- I oppdragsbrevet presiserer Justis- og beredskapsdepartementet at muligheter for fremtidige beredskapssentre¹ ikke skal omfattes av studien.
- Studien skal heller ikke omfatte problemstillinger knyttet til felles nødmeldingssentraler.
- Behov for samvirke ved særskilte beredskapsordninger; atomhendelser og akutt forurensning omtales i korte trekk.
- Samvirke ved ulykker på sjøen er ikke omtalt i rapporten, dette ivaretas i dag av Hovedredningssentralene.
- Samvirke mellom fly/helikopter i luftrommet omtales ikke i rapporten.
- Mulighetsstudien er avgrenset til vurderinger knyttet til behov for samvirke og samordning i fredstid.

¹ Med beredskapssenter menes senter med operativ funksjon under håndtering av en hendelse.

1.6

ARBEIDSGRUPPENS SAMMENSETNING

Arbeidsgruppen har hatt følgende sammensetning:

NAVN	TITTEL	ETAT	FUNKSJON
Roar Johansen	Direktør	Norges brannskole	Leder
Per Kristian Andersen	Seniorrådgiver	Helsedirektoratet	Medlem
Merete Ellefsen*	Seniorrådgiver	Helsedirektoratet	Medlem
Håkon Gammelsæter	Adm. direktør	Ambulanse Midt-Norge HF	Medlem
Henning Høgseth	Politiinspektør	Politidirektoratet	Medlem
Geir Fevang	Distriktssjef	Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesenter	Medlem
Nils Erik Haagenrud	Leder Norsk brannbefals landsforbund/brannsjef	Midt-Hedmark brann- og redningsvesen IKS	Medlem
Henning Skøien	Oberstløytnant	Forsvarsstaben	Medlem
Ole Gladsø	Nestleder i Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum (FORF), Landsrådsleder Røde Kors Hjelpekorps	FORF	Medlem
Svend Robert Berthelsen	Seniorrådgiver	DSB	Leder sekretariatet
Elisabeth Tyskerud	Seniorrådgiver	DSB	Sekretariatet
Andreas Urdal	Seniorrådgiver	DSB	Sekretariatet

*Merete Ellefsen deltok innledningsvis i arbeidet, men ble erstattet av Per Kristian Andersen grunnet pågående innsats i Sierra Leone.

1.7

ARBEIDSMETODE

Det første møtet i arbeidsgruppen ble gjennomført 11. september 2014. Det ble på dette møtet bestemt hvordan arbeidet med mulighetsstudien skulle gjennomføres. Det ble avtalt månedlige dagsmøter, og to todagers møter, henholdsvis i desember og i januar måned, slik at arbeidsgruppen til sammen har gjennomført 7 møter.

Arbeidsgruppen ønsket ikke å bidra til ytterligere markedsføring av lokale ressurser, eksempelvis

nedlagte forsvarsleire og anlegg, avhendede sivilforsvarsskoler eller andre anlegg, og besluttet derfor at det ikke skulle foretas befaring av slike steder. Det er imidlertid tatt skriftlig/muntlig kontakt med noen av de mest aktuelle stedene for å få en kortfattet beskrivelse av hvilke muligheter stedene kan by på.

Arbeidsgruppens sammensetning innebærer at nødvendig etatsspesifikk kunnskap, kompetanse og erfaring i stor grad er ivaretatt. Etatene er imidlertid ikke homogene i den forstand at en leder eller en saksbehandler i alle sammenhenger kan representere et felles enhetlig syn eller en fasit. Arbeidsgruppen har derfor invitert ressurspersoner fra aktuelle etater og fagområder til å fremlegge sitt syn på utfordringer

og mulige løsninger innenfor samvirke og samarbeid. Det er også lagt vekt på at arbeidsgruppens medlemmer så langt som mulig fortløpende skal ha forankret beskrivelser og anbefalinger i egen etat eller fagområde.

Arbeidsgruppen har ikke funnet det nødvendig eller hensiktsmessig å foreta systematiske kartlegginger i form av spørreundersøkelser eller intervjuer. Det er flere grunner til det. Slike undersøkelser er tidkrevende å gjennomføre, og de må bidra med en merverdi utover hva som foreligger av faktagrunnlag. Arbeidsgruppens egne kunnskaper og kompetanse, sammen med informasjonen de inviterte informantene har bidratt med, anses som tilstrekkelig grunnlag for å fremme anbefalinger om hvordan samvirke kan videreutvikles på en kostnadseffektiv måte.

Følgende kompetansemiljøer har holdt en orientering til arbeidsgruppen:

- Sivilforsvaret som kompetanseleverandør innen samvirke, v/distriktssjef Geir Fevang.
- DSB, Erfaringslæring og samvirke v/seniorrådgiver Morten Støldal.
- HRS v/avdelingsdirektør Jarle Øversveen.
- CBRNe senteret v/overlege/daglig leder Espen R. Nakstad.
- Politihøgskolen og Helsedirektoratet, Nødnettopplæring, felles for brann, politi, helse, v/ politioverbetjent Carl Otto Hinlo, Politihøgskolen og seniorrådgiver Atle Rørbakk, Helsedirektoratet
- Helsedirektoratet v/Steinar Olsen, avdelingsdirektør.
- DSB, Nasjonale øvelser og samvirke v/seniorrådgiver Harald Rasmussen.
- FORF, Samvirke fra FORFs ståsted v/Ole Gladsø.
- NAKOS, Samvirke fra NAKOSs ståsted v/overlege/daglig leder Jan Erik Nilsen.
- OBRE, Samvirke fra OBREs ståsted v/brannsjef Jon Myrøldhaug.

Arbeidsgruppen har blitt informert om enkelte øvings- og kompetansesentre i de nordiske landene. Ingen av disse har etter arbeidsgruppens oppfatning tilstrekkelige elementer av å være et tverrfaglig nasjonalt kompetansesenter for samvirke. Arbeidsgruppen er ikke kjent med relevante nasjonale, tverrfaglig ledede sentre utenfor de nordiske landene.

Arbeidsgruppen er kjent med at andre land har innført felles innsatslederkurs for nød- og beredskapsstatene. Danmark har for eksempel hatt felles innsatslederkurs som en del av det obligatoriske utdanningsløpet siden 2009.

1.8 RAPPORTENS OPPBYGNING

I kapittel 1 presenteres arbeidet med utvikling av mulighetsstudien. Sentrale definisjoner som ligger til grunn i rapporten gis innledningsvis.

I kapittel 2 gjøres vurderinger av samvirke og samordning i dag. Utfordringer med å ivareta samvirke og samordning med dagens beredskapsorganisering belyses. Dagens kurstilbud i justissektoren innen samvirke og samordning presenteres, og nasjonale kompetansesentre i helsevesenet omtales i korte trekk. Avslutningsvis i kapitlet omtales samvirkeøvelser og problemstillinger knyttet til samvirke ved særskilte beredskapsordninger.

I kapittel 3 omtales dimensjonerende scenarioer for arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Det er en kontinuerlig utfordring å videreutvikle og forsterke samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

I kapittel 4 gjøres vurderinger knyttet til økt behov for erfaringslæring. Hvorfor systematisk erfaringslæring er spesielt relevant for beredskapsfeltet presenteres.

Kapittel 5 omtaler Regjeringens strategier innen samfunnssikkerhet og beredskap, og vurderinger rundt behov for formalisering og forankring av overordnet ansvar for samvirke, på nasjonalt nivå.

I kapittel 6 gjøres vurderinger knyttet til fremtidig behov for kompetansesentre. Det gjøres vurderinger knyttet til etablering av et nasjonalt, tverrfaglig kompetansesenter for samvirke. Hvordan et slikt senter kan etableres innenfor dagens beredskapsorganisering presenteres. Eierskap, finansiering og drift av et slikt senter omtales. Det gjøres også vurderinger av hvordan eksisterende kompetansesentre i

justissektoren kan styrkes og utvikles som regionale øvings- og kompetansesentre for samvirke, for å øke kapasitet som kompetanseleverandør innen samvirke og samordning. Forsvarets behov knyttet til kompetansesentre for sivilt militært samarbeid omtales i korte trekk avslutningsvis i kapitlet.

Kapittel 7 beskriver fremtidig behov for lokale øvingssentre for samvirkeøvelser. Eierskap, finansiering og drift av lokale øvingsfasiliteter omtales i korte trekk.

I kapittel 8 presenteres arbeidsgruppens anbefalinger, med økonomiske konsekvenser.

Vedlegg til rapporten er mandatet for arbeidet, en nærmere beskrivelse av beredskapsorganisering nasjonalt, regionalt og lokalt, den etatsspesifikke opplæringen i samvirke i dag, og en fylkesvis oversikt over eksisterende kompetanse- og øvingssentre som anses relevante i samvirkesammenheng.

1.9

DEFINISJONER

I rapporten forstås med:

- a) *Kompetanse*: faglige og sosiale kunnskaper, ferdigheter og holdninger, erfaringer og evne til å anvende egen og andres kompetanse. Å være kompetent innebærer å kunne håndtere, løse, utføre eller mestre krav, oppgaver, mål eller komplekse utfordringer i en nærmere bestemt kontekst.
- b) *Formell kompetanse*: kompetanse som er tilført gjennom skole og utdanning, som har ført til et vitnemål eller kompetansebevis fra en offentlig utdanningsinstitusjon.
- c) *Uformell kompetanse*: kompetanse som er tilført gjennom erfaringer.
- d) *Kompetansesenter*: lærested, utdanningsinstitusjon, kursleverandør som tilrettelegger for læring og læringsutbytte etter endt opplæring, samt utviklingsarbeid innenfor avgrensede områder.
- e) *Øving*: metode for å teste eller evaluere en etablert beredskap, øving er en del av en systematisk lærings- og kvalitetsforbedringsprosess.
- f) *Trening*: planlagte, gjentatte repetisjoner av ferdigheter, evner og egenskaper, for å utvikle, forbedre eller opprettholde disse.
- g) *Øvingssenter*: fasiliteter der beredskapsaktører kan øve i fellesskap.
- h) *Samvirke*: samhandling og koordinering av ressurser for å sikre best mulig total oversikt og styring.
- i) *Samordning*: samle informasjon og organisere som helhet, hvordan problemer med klar territoriell forankring på et spesielt geografisk område, kan kobles sammen med tjenester som har en sektorbasert forankring.

02

Vurderinger av samvirke og samordning i dag

2.1

TIDLIGERE UTREDNINGER

Det er et grunnleggende prinsipp at befolkningen skal ha tillitt til at de får kompetent hjelp når de trenger det i akutte situasjoner. Det er forventninger i samfunnet om at kompetanse og ressurser anvendes på tvers av kommunegrenser og beredskapsaktører, og forventningene til profesjonalitet hos beredskapsaktørene er høye.

Samfunnsutviklingen medfører at tverrsektorielle avhengigheter stadig øker og blir mer komplekse. Samfunnssikkerhet og beredskap krever at landets samlede ressurser utnyttes på en effektiv måte. Økende grad av kompleksitet i samfunnet og avhengigheter på tvers av sektorer innebærer et stort behov for samarbeid på tvers av ansvarsområder, både i det forebyggende beredskapsarbeidet og i krisehåndteringen. Siden år 2000 har en rekke publikasjoner synliggjort betydningen av samvirke og samordning mellom aktører på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå:

- NOU 2000:30 Åsta-ulykken, 4. januar 2000.
- NOU 2000:31 Hurtigbåten Sleipners forlis 26. november 1999.
- NOU 2000:24 Et sårbart samfunn – utfordringer for sikkerhet og beredskapsarbeid i samfunnet.
- NOU 2001:31 Når ulykken er ute, om organisering av operative rednings- og beredskapsressurser.
- NOU 2006:6 Når sikkerhet er viktigst – beskyttelse av landets kritiske infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner.
- NOU 2012:4 Trygg hjemme, Brannsikkerhet for utsatte grupper.
- NOU 2012:8 Ny utdanning for nye utfordringer.
- NOU 2012:14 Rapport fra 22. juli kommisjonen.
- NOU 2013:5 Når det virkelig gjelder, effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser.
- NOU 2013:9 Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer.
- Brannstudien 2013, rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk.
- Reinåsutvalget, Rapport fra evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia.
- Dokument 3:14 (2006–2008), Riksrevisjonens undersøkelse av Justisdepartementets samordningsansvar for samfunnssikkerhet.

- Dokument 3:4 (2006–2007), Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene.
- St.meld. nr. 17 (2001–2002), Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn.
- St.meld. nr. 39 (2003–04), Samfunnssikkerhet og sivil-militært samarbeid.
- St.meld. nr. 14 (2004–2005), På den sikre siden – sjøsikkerhet og oljevernberedskap.
- St.meld. nr. 37 (2004–05), Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering.
- St.meld. nr. 22 (2007–08), Samfunnssikkerhet, samvirke og samordning.
- St.meld. nr. 35 (2008–09), Brannsikkerhet – Forebygging og brannvesenets redningsoppgaver.
- Meld. St. nr. 29 (2011–12), Samfunnssikkerhet.
- Meld. St. nr. 21 (2012–2013), Terrorberedskap.
- Kgl.res. 24.6 2006, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap – det generelle koordineringsansvaret og ansvaret for koordinering av tilsyn.
- Kgl.res. 18.4 2008, Instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen.
- Kgl.res. 15.6 2012, Instruks for departementenes arbeid for samfunnssikkerhet og beredskap, JDs samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering.
- Kgl.res. 13.9 2013, Instruks for redningstjenesten (*ikke trådt i kraft*).

Publikasjonene er i hovedtrekk samstemt på at tre av de største utfordringene innen samfunnssikkerhet er fragmentert beredskap, ansvarspulverisering og svake samordningsmekanismer. Det er en kontinuerlig utfordring å vedlikeholde og forsterke samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Evne til læring og oppfølging av læringspunkter etter hendelser og øvelser er viktig. Det er imidlertid en utfordring å etablere læringssystemer for dramatiske situasjoner som sjelden oppstår, og som ofte er uforutsigbare. Evne til samordning og omsetting av erfaringer til utvikling og kvalitetsforbedring, krever både organisatoriske og strukturelle tiltak. Strukturelle organisasjonsutfordringer er likevel mindre viktige enn utfordringer knyttet til holdninger, kultur og lederskap.² Holdninger, kultur og ledelse utvikles over tid. Optimale organisasjonsløsninger er det ofte uenighet om.

² NOU 2012:4 Rapport fra 22. juli-kommisjonen, s. 443.

2.2

INNFØRING AV SAMVIRKE- PRINSIPPET I SAMFUNNS- SIKKERHETS- OG BEREDSKAPSARBEID

Prinsippene om ansvar, likhet og nærhet ligger til grunn for alt sikkerhets- og beredskapsarbeid. Etter 22. juli innførte Regjeringen et fjerde prinsipp om samvirke. Samvirkeprinsippet stiller krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeid med forebygging, beredskap og krisehåndtering.³

Samvirkeprinsippet skal formalisere aktørenes forpliktelser på alle nivåer ved hendelser som krever innsats på tvers av sektorgrenser, for å kunne nå felles mål om å redde liv og helse. Samvirke har alltid vært en grunnleggende del av norsk rednings-tjeneste. Samvirkeprinsippet skal i fremtiden være gjennomgående, uavhengig av hva slags krise, eller hvilket nivå de håndteres på. Det fremheves i Meld. St. 29 (2011–2012) at det er et tydelig krav til alle aktører at de har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samvirke, og at dette understreker behovet for at alle virksomheter og nivåer har et aktivt og bevisst forhold til gjensidige avhengigheter og hvilke aktører det er nødvendig å samhandle med. Innføring av samvirkeprinsippet innebærer ikke noen endring i grunnleggende ansvarsforhold.⁴

Ansvarsprinsippet ligger fast, det vil si at ansvaret er konstitusjonelt forankret innen den enkelte sektor og etat, samtidig som man skal sørge for samarbeid og samvirke med andre aktører. Ansvarsprinsippet innebærer at den etaten som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for å håndtere ekstraordinære hendelser på området. I praksis utfordres ansvarsprinsippet ved at mange hendelser er grenseoverskridende og ikke kan håndteres innenfor en avgrenset organisasjonsmessig sammenheng. Ansvarsprinsippet er til dels hemmende for samvirke og samordning.

Samvirkeprinsippet fastsetter den enkelte virksomhets plikt til å samordne og samvirke, men det formelle, overordnede, koordinerende ansvaret for å sette dette i system er uklart. Erfaringer viser at det er behov for koordinering av samvirkeprosessene på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Det er reist kritikk fra forskerhold om at man i for liten grad fremhever kravet til godt samvirke mellom ulike aktører. Forskere fremhever at det i dag er svake overordnede samordningsvirkemidler, og dette gir begrensninger i forhold til å utfordre sektoransvaret innenfor samfunnssikkerhet og beredskap.⁵

2.3

ORGANISERING AV BEREDSKAP OG BEHOV FOR SAMORDNING

Ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap er fordelt på mange ulike aktører. Utredninger viser at det langt på vei er enighet om problematikk knyttet til fragmentert beredskap, ansvarspulverisering og svake samordningsmekanismer, men det er betydelig uenighet om organisasjonsløsninger. Det er en utfordring å omsette utredninger i konkrete tiltak og ordninger som krever nye ressurser. Utviklingen på samfunnssikkerhetsfeltet har vært forsiktig. De mest sentrale endringene innen organisasjonsløsninger er innføring av nye prinsipper for samfunnssikkerhet, Justis- og beredskapsdepartementets sektorovergripende samordningsansvar i sivil sektor, opprettelsen av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), Regjeringens kriseråd (Kriserådet), Krisestøtteenheten og en kommunal beredskapsplikt.⁶

Justis- og beredskapsdepartementet skal utarbeide overordnede retningslinjer, koordinere og tilrettelegge rammebetingelser, ta initiativ, være pådriver, avklare ansvarsforhold i gråsoner og treffe prinsipielle avgjørelser på samfunnssikkerhetsområdet.

³ Meld. St. 29 (2011–2012), Samfunnssikkerhet, s. 39.

⁴ Meld. St. 29 (2011–2012), Samfunnssikkerhet, s. 40.

⁵ Fimreite, Lango, Læg Reid, Rykkja, Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering, 2. utgave, Universitetsforlaget, Oslo 2014.

⁶ Fimreite, Lango, Læg Reid, Rykkja, Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering, 2. utgave, Universitetsforlaget, Oslo 2014.

Samfunnssikkerhet ligger i stor grad under Justis- og beredskapsdepartementet.

DSB understøtter Justis- og beredskapsdepartementets samordnings- og tilsynsrolle, gjennom å være fag- og tilsynsorgan på det sivile samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Et av formålene med DSBs rolle er å skaffe oversikt over det sivile samfunns forebyggende sikkerhets- og beredskapsarbeid på tvers av sektorer. Viktige virkemidler i dette arbeidet er tilsyn og øvelser. DSB fører også tilsyn med departementene, unntatt Forsvarsdepartementet.

Fylkesmannen er regjeringens og statens øverste representant i fylket. Fylkesmannen skal samordne samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i fylket, ivareta en rolle som pådriver og veileder i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, samt ivareta sitt ansvar for krisehåndtering ved hendelser. Fylkesmennene gjennomfører tilsyn med kommunenes arbeid. Kommunene har et viktig ansvar for beredskap og er pålagt en beredskapsplikt etter blant annet sivilbeskyttelsesloven med krav om å sikre et systematisk og helhetlig samfunnssikkerhetsarbeid. Justis- og beredskapsdepartementet arbeider med en ny instruks for fylkesmennenes arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering. Instruksen skal gi nærmere retningslinjer for arbeidet for fylkesmannens ansvar på området og klargjøre fylkesmannens rolle både før, under og etter en krise.⁷ En nærmere beskrivelse av organisering av beredskap på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå er vedlagt rapporten.

Selv om Forsvaret i hovedsak har en primærrolle ved kriser og krig der statssikkerheten er truet, kan deler av Forsvarets kapasiteter kunne stilles til disposisjon for støtte til det sivile samfunn i samfunnssikkerhetssammenheng om det er forenlig med ivaretagelse av Forsvarets primære oppgaver. Store deler av denne bistanden er regulert i instruks om Forsvarets bistand til politiet.

Det totale beredskapsbildet kjennetegnes ved at det er mange aktører som ivaretar ulike deler av beredskapen. Bredden og kompleksiteten i samfunnssikkerhetsarbeidet skaper i seg selv utfordringer for oversikt, styring og samordning. Arbeidet med å styrke samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet krever et samspill mellom statlige, kommunale og fylkeskommunale aktører, og i flere tilfeller også private aktører og frivillige. Dette krever god samordning og styring både på tvers av sektorer og innen en sektor. Organisering for samfunnssikkerhet dreier seg i stor grad om samordning. Samordning handler om hvordan problemer med klar territoriell forankring på et spesielt geografisk område, kan kobles sammen med tjenester som har en sektorbasert forankring.⁸

Etablerte ordninger på samfunnssikkerhetsfeltet er gjennomsyret av tradisjoner, organisasjonskulturer, etablerte rutiner og regler, samt uformelle normer, verdier og identiteter. Disse har en selvstendig innflytelse på hvordan samfunnssikkerhetsarbeidet utøves, og hvordan kriser både forebygges og håndteres. Man fortsetter å prøve å kombinere samordning gjennom hierarki, ministerstyre og ansvarsprinsippet med samordning gjennom nettverk, kollegiale råd eller utvalg og samvirkeprinsippet. Ansvarsprinsippet dominerer imidlertid fortsatt. En utfordring er å gi samvirkeprinsippet tilstrekkelig autoritet, slik at det ikke bare blir et uforpliktende symbolsk virkemiddel, og understøtte både samordningsrollen, pådriverrollen og tilsynsrollen til Justis- og beredskapsdepartementet. En optimal organisasjonsløsning og den perfekte kombinasjon av styringsmekanismer er vanskelig å finne. En kombinasjon av tradisjonell hierarkisk organisering med tillegg av nettverksløsninger på tvers av sektorer og organisasjoner er sannsynligvis nødvendig.⁹

⁷ Prop. 1 S (2014–2015), [https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Prop-1-S-20142015/id2341787/?docId=PRP201420140002BLDDDE&PIS&ch=1&q=Prop.%201%20S%20\(2014%E2%80%932015\).&redir=true&ref=search&term=Prop.%201%20S%20\(2014%E2%80%932015\).](https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Prop-1-S-20142015/id2341787/?docId=PRP201420140002BLDDDE&PIS&ch=1&q=Prop.%201%20S%20(2014%E2%80%932015).&redir=true&ref=search&term=Prop.%201%20S%20(2014%E2%80%932015).)

⁸ Prop. 1 S (2014–2015), [https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Prop-1-S-20142015/id2341787/?docId=PRP201420140002BLDDDE&PIS&ch=1&q=Prop.%201%20S%20\(2014%E2%80%932015\).&redir=true&ref=search&term=Prop.%201%20S%20\(2014%E2%80%932015\).](https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Prop-1-S-20142015/id2341787/?docId=PRP201420140002BLDDDE&PIS&ch=1&q=Prop.%201%20S%20(2014%E2%80%932015).&redir=true&ref=search&term=Prop.%201%20S%20(2014%E2%80%932015).)

⁹ Fimreite, Lango, Lægred, Rykkja, Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering, 2. utgave, Universitetsforlaget, Oslo 2014.

2.4

DAGENS BEREDSKAPS- ORGANISERING UTFORDRER SAMVIRKE OG SAMORDNING

Aktørbildet innenfor samvirke er omfattende, eksempelvis: politi 14 000 personer, brann- og redningsvesen 12 000, Sivilforsvaret 8 000, Forsvarets fredstidsorganisasjon er ca. 70 000 inklusiv soldater i førstegangstjeneste (9 000) og HV (45 000), industrierne 14 400, medisinsk prehospitalt personell ca. 30 000, frivillige organisasjoner 20 000, luftambulanse, redningshelikopter, skogbrannhelikopter, slepebåtberedskap, kommuner, statlige etater og private virksomheter. Det er etablert 27 operasjonssentraler i politiet, 19 akuttmedisinske kommunikasjonssentraler, 19 alarmsentraler brann, 2 hovedredningsentraler, 5 veitrafikksentraler, 5 sjøtrafikksentraler, 3 luftkontrollsentraler, døgnbemannede vaktentraler i blant annet Statnett, Forsvarets operative hovedkvarter (FOH), Krisestøtteenheten og bergings- og vaktelskaper som Falck, Viking med flere. Mangel på sammenfallende beredskapsgrenser, kan gi utfordringer med å ivareta samvirke og samordning.

Videreutvikling av kultur, holdninger og lederskap er viktig i samvirkesammenheng, men dagens beredskapsorganisering utfordrer samvirke og samordning. Beredskapen er organisert i små enheter med begrenset kapasitet, fagmiljø og kompetanse. Evne og vilje til samvirke må videreutvikles, og forventningene til samordning tydeliggjøres.

Samvirke handler om utnyttelse av aktørers kompetanse og kapasitet. Samvirke fordrer avklarte roller og ansvarsforhold mellom aktørene, og aktørene må ha kunnskap om egne og andres ressurser og kapasiteter. Samvirke handler om samhandling og koordinering av ressurser for å sikre best mulig total oversikt og styring.

Grunnlaget for et godt samvirke mellom nød- og beredskapsaktører er likeverd blant samvirkepartnere, tillit blant samvirkepartnere, at den enkelte aktør ivaretar eget ansvar, samtidig som man

vurderer hvilken informasjon andre kan ha behov for, i tillegg til samordnet planverk, trening og øvelser.¹⁰

Dersom innsatspersonell skal samhandle optimalt på et skadested er det behov for opplæring og utdanning på tvers av etatene. Innen politiet, brann- og redningsvesenet, helse, Forsvaret, Sivilforsvaret og frivillige organisasjoner har den enkelte etat etablert en opplæringsstruktur for å ivareta sine kjerneoppgaver. Opplæringsstrukturen på grunn- og ledernivå varierer fra frittstående kurs, til etatsutdanning, og formell utdanning på fagskole og høyskolenivå. En presentasjon av hvordan samvirke er ivarettet i den etatsspesifikke opplæringen i dag ligger vedlagt rapporten. Det finnes i dag så godt som ingen nasjonale føringer på hvordan ledere i de ulike nødetatene skal samarbeide.

Helsesektoren mangler et tydelig kommandohierarki med tanke på en effektiv ledelse av større hendelser, og ansvarsforholdene anses for å være dårlig beskrevet i dagens regelverk.¹¹ Gjeldende lov- og forskrifter gir ikke tilstrekkelig avklaringer av roller, ansvar, fullmakter, kommunikasjons- og samhandlingsmønstre. Beslutningskompetanse innenfor helse vil i praksis, og i regelverket, ligge hos den som er nærmest pasienten. Kommunelegen som fagleder helse, er ofte opptatt med pasientbehandling, derfor vil mest erfarne ambulansepersonell som er operativ leder helse ha ledelsen på skadestedet, mens legen treffer medisinskfaglige beslutninger. Læringspunkter etter 22. juli innenfor helse omhandler organisering og ansvar, ledelse, kommunikasjon, radionett, triagering, kompetansemangler, samt mangler på trening i egen funksjon og rolle. Dette skaper også utfordringer for samvirketrening. Det påpekes fra helsehold at det er lite nasjonal kunnskap, både data og aggregert kunnskap, samt svak normering innenfor samvirke, både innenfor kompetansemiljøene og med tanke på myndighetsregulering. Forskjellene mellom etatene gjør også samvirke krevende. Tilsvarende er det en utfordring innenfor brannvesenet at svært få utrykningsledere i deltidskorpse har etatsutdanning. Flertallet mangler både grunnutdanning og lederutdanning.

Mellom politi, brann- og redningsvesen, helse, Sivilforsvaret, Forsvaret og FORF er det heller ikke etablert en enhetlig terminologi. Eksempelvis

¹⁰ Foredrag om redningstjenesten v/Jarle Øversveen, HRS S.

¹¹ Foredrag av Steinar Olsen, avdelingsdirektør Helsedirektoratet.

definerer ikke aktørene nivåene taktisk, operasjonelt/operativt og strategisk på samme måte.¹² Det er behov for en samordning og standardisering av begreper, som implementeres i alle etatene. Felles lederutdanning og felles læremateriell ville vært hensiktsmessig. Nedenfor gis to eksempler på erfaringer knyttet til samvirke, under håndtering av to hendelser i henholdsvis 2014 og 2013.

2.4.1 EKSEMPEL 1 SAMVIRKE UNDER BRANNENE I LÆRDAL, FLATANGER OG FRØYA 2014

Et eksempel på utfordringer ved hendelseshåndtering på lokalt og regionalt nivå kan være brannene i Lærdal, Flatanger og Frøya. Pricewaterhouse Coopers (PwC) påpeker i sin rapport at systemet var hovedutfordringen, dvs. det å etablere et samvirke-system med kapasitet til å organisere og lede hendelsene.¹³ Lokalt nivå ble tilført store ressurser på kort tid, og det var behov for å etablere et ledelsesapparat for å sikre oversikt, og for å samordne og lede ressursene i en meget uoversiktlig situasjon. PwC anbefaler tiltak for å styrke evnen til å organisere og lede hendelser som disse brannene. PwC mener også tiltakene må ivareta lokalkunnskap og lokalt samvirke.

Av særlig interesse for mulighetsstudien, er anbefalingen om tiltak som etablering og styrking av samvirkearenaer som sikrer at det utvikles gjen-sidig kompetanse om beredskapsaktørenes organisering, ressurser og kompetanse. PwC skriver at etablerte regionale samvirkearenaer har gjennom hendelsene vist seg som positive virkemidler for å bygge slik kunnskap og et viktig bidrag for rask etablering og samhandling i innsatsorganisasjonene. Samvirkearenaer kan ha ulike form; det kan være øvelser, læringsnettverk og konferanser. Politi, forsvaret, helse, brannvesenet og Sivilforsvaret har ulike ledelsessystemer og disse må være tilstrekkelig kjent og forstått av aktørene.

Et annet foreslått tiltak er sikring av beredskapsaktørenes forståelse, betydning og rolle ved innsatsleders kommandoplass. Det må være tydelige kommandolinjer og prosedyrer som sikrer tilstedeværelse og oversikt over hvem som innehar de

forskjellige rollene på kommandoplass. Det er i dag ikke etablert prosedyrer som sikrer at overtakelse av myndighet og ledelse kommuniseres tydelig, eller som beskriver hvordan dette skal dokumenteres. Det bør etableres slike prosedyrer både på strategisk nivå og på kommandoplass. Det vil sikre at alle aktører har nødvendig kunnskap om disse forholdene.

Brannene i Lærdal, Flatanger og Frøya var alle ledet av politiet. PwC skriver:

Ekstraordinære hendelser krever at det etableres et ledelsesapparat på strategisk, operativt og taktisk nivå for innhenting, mottak og effektiv utnyttelse av ressurser som brannvesenet mobiliserer. En rekke brannvesen er organisert og dimensjonert for, og har som hovedoppgave, å slukke mindre branner i sitt nærområde. De er ikke dimensjonert for strategisk eller operativ ledelse ved større branninnsatser. Den nasjonale brannmyndigheten stiller heller ikke krav om at de skal kunne lede slike innsatser.

2.4.2 EKSEMPEL 2 SAMVIRKE VED HENDELSE PÅ VALDRESEKSPRESSEN 2013

DSB har evaluert håndtering av hendelsen på Valdresekspressen i november 2013.¹⁴

DSBs vurderinger:

I løpet av denne hendelsen viser det seg at det ved flere tidspunkt ikke er delt eller videreformidlet viktig informasjon fra AMK-sentralen til de andre aktørene. DSB mener at dette har ført til at aktørene ikke har samarbeidet på en optimal måte i forhold til håndteringen av hendelsen.

Videre fremgår i evalueringen:

AMK Helse Førde har i sin redegjørelse til fylkeslegen listet opp gode lærings- og oppfølgingspunkter etter denne, og andre hendelser som har inntruffet i løpet av 2013 i Sogn og Fjordane. Tiltakene handler om å opprettholde øvingsregimet av trippelvarsling, øke kompetanse for operatørene, selvevaluering, systematisk gjennomgang av meldinger til 113, og «table top» øvelser for å sikre gode prosedyrer. Tiltakene

¹² Lokalt/regionalt nivå: politiet bruker nivåene taktisk (innsatsleder)/operasjonelt (stab)/strategisk (politimester), brann bruker nivåene operativt (mannskap)/taktisk (utrykningsleder)/strategisk (stab).

¹³ Evaluering av brannene: Lærdal, Flatanger og Frøya, PwC, Oversendt Justis og beredskapsdepartementet 1/12-2014.

¹⁴ Rapport, Valdresekspressen, Evaluering av myndighetenes håndtering av hendelsen november 2013, DSB mars 2014, kap. 5.3.

vurderes som gode og DSB støtter iverksettelse av disse. AMK Helse Førde har også gjort en vurdering av samhandlingen med brann og politi hvor det konkluderes med at denne burde vært bedre. DSB mener at nødetatene må øve mer for å øke sitt samlede kompetanse- og erfaringsgrunnlag. Dette vil kunne bidra til mer effektivt samvirke og derigjennom en styrket beredskapsevne.

2.5

NASJONALE KOMPETANSE- SENTRER I JUSTISSEKTOREN MED KURS INNEN SAMVIRKE OG SAMORDNING

Det finnes i dag nasjonale tilbydere av kurs innenfor samvirke og samordning rettet mot nød- og beredskapsaktørene. Eksisterende statlige kompetansesentre innen justissektoren er Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesenter, Norges brannskole (NBSK), Nasjonalt utdanningssenter for samfunnsikkerhet og beredskap (NUSB), Politihøgskolen (PHS) og det er utdanning og kursvirksomhet ved Justissektorens kurs- og øvingssenter (JKØ). Samvirke er en begrenset del av aktiviteten ved de respektive kompetansesentrene. Aktuelle kurs innen samvirke og samordning i justissektoren presenteres nedenfor.

2.5.1 SIVILFORSVARETS BEREDSKAPS- OG KOMPETANSESENTRER

Sivilforsvaret har siden begynnelsen av 1990-tallet vært en kompetanseleverandør innen samvirke. Nærmere 3 000 personer fra nød- og beredskapsstatene, samt de frivillige organisasjonene, har deltatt. Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesenter skal ivareta opplæring av tjenestepliktige, ansatte i Sivilforsvaret og tilby kurs for beredskapsaktører. Erfaringer viser at det er stor interesse for kursene innen samvirke.

Stramme budsjetttrammer og omstilling i Sivilforsvaret de siste årene har utfordret muligheten til å tilby det antall kurs innen samvirke som

etterspørselen tilsier. Aktuelle kurs for beredskapsaktører som gjennomføres i dag er samvirke på skadested, samvirke på forurenset skadested CBRNE, enhetlig ledelsessystem (ELS) og psykisk og sosial omsorg ved ulykker og katastrofer (POSOM).

2.5.1a Samvirke på skadested

Kurset samvirke på skadested er av en ukes varighet og har fokus på utøvelse av operativ ledelse. Målgruppen er personell som innehar faglederansvar eller annen operativ lederfunksjon i etater som normalt deltar ved håndtering av et skadested. Det er et mål å ha deltagere fra politiet, brann- og redningsvesenet, helse, Sivilforsvaret, Forsvaret og FORF på hvert kurs. Kurset gjennomføres både ved Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesenter og regionalt.

2.5.1b Samvirke på forurenset skadested

Kurset samvirke på forurenset skadested CBRNE er av en ukes varighet, og har fokus på utfordringene ved utøvelse av operativ ledelse på et forurenset skadested. Målgruppen er som på kurset i samvirke på skadested. Kurset gjennomføres både ved Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesenter og regionalt.

Sivilforsvaret gjennomfører totalt fem til ti samvirkekurs i året, fordelt på de to typene kurs. I forkant av kursene skal deltageren ha gjennomført og bestått et elektronisk forkurs om redningstjenesten. Det elektroniske forkurset er utviklet av en tverretattlig arbeidsgruppe og Hovedredningssentralen.

Kursplanene til samvirkekursene er fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet i 2010 og 2011.

2.5.1c Kurs i enhetlig ledelsessystem (ELS)

Kurs i enhetlig ledelsessystem (ELS) er utviklet gjennom et samarbeid mellom brann- og redningsvesenet og Sivilforsvaret. DSB, Kystverket og Klima- og forurensningsdirektoratet (nå Miljødirektoratet) har utviklet en ELS veiledning, til bruk i kommunenes brann- og redningstjeneste, Sivilforsvaret, de interkommunale utvalgene mot akutt forurensning (IUA) og i Kystverket ved statlige aksjoner mot akutt forurensning.

Kurset er av en ukes varighet, inkludert 17 timer stabsøvelse. I kurset vektlegges ansvar og oppgaver som må håndteres ved alle typer hendelser,

og systematisering av funksjoner. Målgruppen for kurset er ledere fra brannvesenet og Sivilforsvaret. Kurset gjennomføres på Norges brannskole og ved Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesenter, med 1–2 kurs per år.

Kursplanen er fastsatt av DSB i 2011.

2.5.1d Kurs i psykisk og sosial omsorg ved ulykker og katastrofer (POSOM)

Kurs i psykisk og sosial omsorg ved ulykker og katastrofer er et 40 timers kurs, fordelt over 2 samlinger. Kurset har fokus på planverk innen psykisk og sosial omsorg ved ulykker og katastrofer i kommunen. Målgruppen er kommuneansatte som er tiltenkt en rolle i kommunens beredskap for håndtering av direkte berørte, pårørende, presse og andre i forbindelse med lokale ulykker og katastrofer.

Sekundærmålgruppen er personer innen sosialomsorg, helsevesen, skole/utdanningsinstitusjoner, kirke/trossamfunn, politi, brann- og redningsvesen, Sivilforsvaret, frivillige organisasjoner og private bedrifter. Etter endt kurs har deltagerne et oppdatert og øvd planverk. Kursene gjennomføres på Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesenter og regionalt, med 1–2 kurs per år.

Kursplanen ble revidert i 2010 og er forankret i det nasjonale fagmiljøet på universitetsnivå. Kursplanen er fastsatt av DSB i 2010.

2.5.2 NORGES BRANNSKOLE (NBSK)

Norges brannskole gjennomfører enkelte kurs med deltagere fra nødetatene.

2.5.2a Kurs i enhetlig ledelsessystem (ELS)

Norges brannskole gjennomfører kurs i enhetlig ledelsessystem (ELS), med et omfang på 1 kurs per år. Kurset er det samme som gjennomføres i Sivilforsvaret, beskrevet ovenfor.

ELS er delvis tatt inn i ordinære kursplaner, men det frittstående kurset er av budsjettmessige årsaker ikke prioritert gjennomført de siste årene.

2.5.2b Kurs i innsatsledelse

Kurset i innsatsledelse (skadestedsledelse) er av en ukes varighet og beregnet på personell som innehar operativ lederfunksjon i brannvesen, men politi og

helsepersonell med lederansvar på skadested deltar også på kurset. Målsetningen med kurset er å gi innsatsledere og overbefal grunnleggende innføring i skadestedsledelse og samarbeid i innsatsleders stab. Momenter i kurset er blant annet redningstjeneste, tverrfaglig samarbeid, innøving av kunnskaper ved modellbord, papir- og fullskalaøvelser.

Av budsjettmessige årsaker er ikke kurset gjennomført de siste årene.

2.5.3 NASJONALT UTDANNINGSSENTER FOR SAMFUNNSSIKKERHET OG BEREDSKAP (NUSB)

Nasjonalt utdanningssenter for samfunnssikkerhet og beredskap (NUSB) har som overordnet mål å formidle kompetanse om samfunnssikkerhet og beredskap til sivilt og militært personell på sentralt, regionalt og lokalt nivå.

NUSB samarbeider med relevante fagmyndigheter, herunder med høyskoler og universiteter og Forsvarets utdanningsinstitusjoner, for å øke kompetansen i samfunnssikkerhetsspørsmål og totalforsvar ved å tilby opplæring innen:

- Forebyggende tiltak, med sikte på å redusere sårbarheten innen samfunnets infrastruktur.
- Krisehåndtering, med sikte på å redusere skadevirkningene av en krise- eller krigssituasjon, og sikre befolkningens liv, helse og velferd.
- Spesielle fagområder av betydning for samfunnssikkerhet og beredskap, med sikte på å understøtte både forebyggende og krisehåndterende tiltak.

Nasjonalt utdanningssenter for samfunnssikkerhet og beredskap tilbyr eksempelvis kursene:

- Helhetlig ROS i kommunene
- Kommunal krisehåndtering
- Kommunal beredskapsplikt
- Tilsynsseminar for Fylkesmann
- ROS generell samfunnssikkerhet
- Samfunnssikkerhet
- Øvelsesplanlegging
- Kommunikasjonsberedskap/krisekommunikasjon
- Grunnkurs/administratorkurs i krisestøtteverktøyet CIM

Utdanningsvirksomheten omfatter også kompetansegivende studier, hvor bestått eksamen

kan gi studiepoeng innen høyere utdanning og etterutdanningskurs, seminarer, konferanser, øvelser m.m. Masterstudiene katastrofe- og krisehåndtering (15 studiepoeng) og stabsledelse og krisehåndtering (15 studiepoeng) er godkjent for innpassing i det erfaringsbaserte masterstudiet i Risikostyring og sikkerhetsledelse (90 studiepoeng) ved Universitetet i Stavanger. Etter søknad kan kursene innpasses i det disiplinbaserte masterstudiet i Samfunnssikkerhet (120 studiepoeng) ved Universitetet i Stavanger.

2.5.4 POLITIHØGSKOLEN (PHS)

Politihøgskolen gjennomfører noe utdanning der det er åpnet for deltagelse fra nødetatene.

2.5.4a Instruktørutdanning nødnett og operative styringssystemer i brann, helse og politi, 20 studiepoeng

Formålet med utdanningen er å bidra til at kompetansen om nødnett og operative styringssystemer i brann, helse og politi blir tilegnet, vedlikeholdt og utviklet i tråd med gjeldende kunnskap og nye krav til yrkesutøvelsen. Utdanningen skal støtte opp under en enhetlig praksis samt bidra til nettverksbygging. Studiet er organisert i fire hovedtemaer som samlet skal fremme arbeidet mot studentens helhetlige læringsutbytte. Studiet gir alle deltakere et felles kunnskapsgrunnlag, samtidig som at det gis etatsspesifikke kunnskapsmoduler for den enkelte deltaker fra de ulike etatene.

Fra innledning til studieplanen kan følgende nevnes:

Det er viktig at opplæringen for brukere av digitalt samband og nødetatenes styringssystemer er enhetlig og nasjonalt forankret. Samarbeid etatene imellom er vesentlig for å kunne utnytte systemenes muligheter til det beste for publikum, egne ansatte og samfunnet som helhet. En felles instruktørutdanning i regi av Politihøgskolen bidrar til dette. Instruktørutdanning for instruktører i operative styringssystemer er spesielt utarbeidet og tilrettelagt i forhold til de krav og utfordringer det tverrfaglige fagområdet stiller.

2.5.4b Stabskurs

Politihøgskolen, Stavern, gjennomfører stabskurs etter et program som strekker seg over 2 år. Det er en 2 dagers samling i Stavern, og deltagelse på 2 øvelser hvert år på eget tjenestested, som en del av studiet. Brannsjefer inviteres til å delta på utdanningen. Dette gir ikke studiepoeng, men er et praktisk rettet kurs med basis i daglig arbeid. Stabs- og lederutviklingskurs er under utvikling i samarbeid med Politidirektoratet. Kurset kan være relevant for brann og helse.

2.5.4c Kurs i beredskapsplanlegging, 20 studiepoeng

Politihøgskolen er i ferd med å tilby et beredskapsplanleggingsstudie som vil gi 20 studiepoeng. Det åpnes for deltagelse fra andre aktører.

2.5.4d Lokale kurs for operativt personell

Det gis årlige lokale kurs for operativt personell, på 48 timer. Rammene for disse kursene kommer fra Politihøgskolen, men det er gitt åpning for lokale tilpasninger som samvirke med andre nødetater.

2.5.4e Samvirke ved pågående livstruende vold (PLIVO)

En tverretattlig arbeidsgruppe har utarbeidet en felles prosedyre for nødetatenes samvirke ved pågående livstruende vold (PLIVO). Prosedyren beskriver hvordan innsatspersonell fra nødetatene skal samvirke for å redde liv og begrense skade der det utøves pågående livstruende vold mot flere personer. PLIVO skal bidra til at nødetatene får en felles risikoforståelse, kontinuerlig informasjonsdeling, rask nøytralisering av gjerningsperson og rask evakuering av skadde personer. Prosedyrene skal blant annet også bidra til å avklare ansvarsforhold mellom etatene i en akuttsituasjon. Det er første gang nødetatene har utarbeidet en slik felles prosedyre.

PLIVO er sammen med Helsedirektoratets veileder for masseskadetriage ett av flere oppfølgingsområder etter 22. juli. Arbeidet har vært ledet av Politidirektoratet. Det gjenstår nå et arbeid med å gjøre aktuelt personell kjent med prosedyren, gjennom blant annet trening og øving der alle relevante etater og aktører må delta.

2.5.5 JUSTISSEKTORENS KURS- OG ØVINGSSENTER (JKØ)

Innenfor samvirke er Justissektorens kurs- og øvingssenter hovedsakelig knyttet opp mot Politihøgskolen og kursene som er beskrevet over. En stor del av aktiviteten omfatter opplæring i nødnett for de tre nødetatene.

2.6

NASJONALE KOMPETANSE-SENTERE INNEN HELSE

2.6.1 NASJONAL KOMPETANSETJENESTE FOR PREHOSPITAL AKUTTMEDISIN (NAKOS)

Nasjonal kompetansetjeneste for prehospital akuttmedisin skal være med på å sikre kompetanseoppbygging og kompetansespredning innenfor akuttmedisinen. NAKOS bidrar med forskning og fagutvikling innen fagfeltet. Dette innebærer forskning i egen regi, og bidrag til forskning og fagutvikling i andre miljøer for å bygge opp nasjonal kompetanse. Kompetansetjenesten forutsettes å følge internasjonal fagutvikling og ved behov bidra til etablering og kvalitetssikring av nasjonale faglige retningslinjer og nasjonale medisinske kvalitetsregistre innenfor fagområdet.

NAKOS er en del av Avdeling for forskning og utvikling (FoU), Akuttklinikken, Oslo universitetssykehus HF.

Nasjonale kompetansetjenester skal sikre nasjonal kompetanseoppbygging og kompetansespredning innenfor sitt spesifiserte fagområde, og bidra aktivt til kompetanseoppbygging og veiledning innenfor dette fagområdet i hele helsetjenesten, andre tjenesteytere, samt til brukere og befolkningen for øvrig. Med brukere menes også pårørende.¹⁵

Fra grunnlagsdokumentet for NAKOS ved statlig overtakelse i 2003, oppgaver:

Senteret skal arbeide med undervisning, forskning og kvalitetsprosedyrer innen området akuttmedisin utenfor sykehus. Det skal kunne fungere som en rådgiver innenfor feltet for sentrale helsemyndigheter og andre som har behov for det. Arbeidet skal baseres på en nettverksmodell.

2.6.2 NASJONALT KOMPETANSESENTER FOR HELSETJENESTENS KOMMUNIKASJONSBEREDSKAP (KOKOM)

KOKOM ble etablert i 1997, i kjølvannet av arbeidet med å oppnå et nasjonalt enhetlig system for medisinsk nødmeldetjeneste. Senteret er også et kompetansesenter for kommunikasjon i den akuttmedisinske kjeden.

Ansvar for medisinsk nødmeldetjeneste er lagt til kommuner og helseforetak. Det betyr at den medisinske nødmeldetjenesten blir utviklet gjennom en betydelig lokal innsats. KOKOMs oppgave er å bidra til aktiv og formålstjenlig erfaringsutveksling mellom de ulike aktørene. Også koordinering mot de andre nødetatene, utvikling av opplæringsprogram, systembeskrivelser og prosedyrebøker er oppgaver som er forankret i KOKOM. I mandatet til KOKOM inngår også rådgiving overfor sentrale helsemyndigheter og innen helsetjenesten om utvikling og vedlikehold av den nasjonale kommunikasjonsberedskapen i helsetjenesten. Sentrale arbeidsoppgaver er dermed knyttet til medisinsk nødmeldetjeneste.

KOKOM samarbeider med Nasjonalt senter for samhandling og telemedisin (NST), NAKOS, Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin (NKLM) og Nasjonal kompetanse-enhet for minoritetshelse (NAKMI) og sentrale helsemyndigheter.

2.6.3 NASJONAL BEHANDLINGSTJENESTE FOR CBRNE-MEDISIN (CBRNE SENTERET)

Senteret er et nasjonalt kompetansesenter og har sentralisert behandlingsansvar for CBRNe-skader i Norge (landsfunksjon). Fagområdet CBRNe-medisin omfatter særlig farlige kjemiske stoffer (Chemical), biologiske agens (Biological), radiologisk stråling (Radiation), kjernefysisk stråling (Nuclear) og deres helseskadelige effekter. Faget inkluderer diagnostiske

¹⁵ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/hod/sykehus/nasjonalitetjenester/veileder_nasjonale_tjenester_mai_2014.pdf?id=2171971.

tilnærminger, deteksjon av agens, skadestedshåndtering, dekontaminering, forebyggende behandling, akuttbehandling og intensivbehandling i tilfeller der agens er enten bekreftet eller mistenkt.

CBRNe-senteret har relativt omfattende nasjonale beredskapsoppgaver (utstyr, opplæring m.v.) basert på oppdragsbrev fra Helsedirektoratet, og driver også tverrsektorielt kompetansebyggende arbeid. Senteret er også faglig rådgiver for myndighetene. Organisatorisk er senteret en integrert del av Oslo universitetssykehus HF med en stab bestående av spesialister innen toksikologi, infeksjonsmedisin, stråleskader/hematologi, fysikk, farmasi og utstyr/logistikk. En rekke andre fagpersoner ved OUS er også tilknyttet senteret og øver regelmessig på CBRNe-oppgaver.

I beredskapssammenheng samarbeider CBRNe-senteret tett med nødetatene (ambulans, brann- og redningsetaten, politi) på et operativt nivå. I faglig og strategisk sammenheng samarbeides det også tverrsektorielt med bl.a. DSB, sivilforsvaret, POD, NRPA, HELSEDIR, FHI, FFI, FABCS, FSAN m.fl. Senteret gir ut håndbøker og veiledere innen fagområdet CBRNe sammen med andre aktører og alene. For tiden koordinerer senteret arbeidet med nasjonale faglige retningslinjer for håndtering av personskade ved CBRNe-hendelser (utgis av Helsedirektoratet i 2015).

2.7

NASJONALE KOMPETANSE-SENTRER INNENFOR ØVRIGE SEKTORER

Det er hovedsakelig innenfor justis- og helsesektoren det gjennomføres kurs direkte rettet mot samvirkebehovet denne mulighetsstudien vurderer. Det er også i andre sektorer kurs og øvelser hvor samvirke mellom etatenes ressurser er i fokus, selv om det ikke nødvendigvis har et skadested som primærmål. Eksempelvis gjennomfører Forsvarets Høgskole flere kurs åpne for sivile, hvor totalforsvaret og samvirke med sivile etater er en viktig del jf. beskrivelse i vedlegg om etatsspesifikk opplæring og samvirke.

De frivillige organisasjoners kompetansemiljøer er beskrevet i vedlegg.

2.8

SAMVIRKEØVELSER

Virksomheter med beredskapsansvar bør øve regelmessig og variert for å styrke evnen til å håndtere daglige og ekstraordinære hendelser. Øvelser gir mulighet til å trene, teste og videreutvikle egen krisehåndteringsevne og samvirke med andre.

2.8.1 LOKALT OG REGIONALT

Gjør-v-kommisjonen påpeker at til tross for at politiet ikke klarerte området som sikkert, fungerte samarbeidet mellom nødetatene godt. Dette er påpekt av flere, for eksempel i brannvesenets hovedrapport etter 22. juli.¹⁶ Det er enighet om at det etablerte samarbeidskonseptet som brukes i det daglige, der aktørene kjenner hverandre, og som vedlikeholdes gjennom faste samarbeidsforum, trening og øvelser, herunder også øvelser på samhandling i skarpe situasjoner, bidro til godt samarbeid.

Effekten og verdien av samvirkeøvelser er størst i lokalmiljøet, i nærhet til arbeidssted og med deltagelse fra det personellet som skal håndtere situasjonen i reelle hendelser. Kostnadene knyttet til lokal øving er betydelig mindre enn ved regional og nasjonal øving, der blant annet personalmessige kostnader knyttet til vikarer og ekstravakter er store, i tillegg til reise-, oppholds- og øvingskostnader.

Samvirke har blant annet med kultur og holdninger å gjøre. På lokalt nivå er det omfattende samvirkeaktivitet i dag, men omfanget varierer fra sted til sted. Det er ikke gitt nasjonale føringer fra de ulike etatene som kunne bidro til en enhetlig og felles øvingsmetodikk, struktur, prioritering og omfang på øvingsvirksomheten. Eksempelvis tar DSBs Øvelser for brannvesenet fra 2002 for seg 38 ulike øvelser. Ingen av disse er knyttet til samvirke. Det er heller ingen føringer innenfor politi og helse som retter oppmerksomheten mot samvirke.

¹⁶ NOU 2012:14: Rapport fra 22. juli-kommisjonen, kap. 6.5; «Hovedrapport 22. juli.2011», Oslo brann- og redningsetat, s.36.

Flere steder i landet er det etablert regionale øvingsutvalg, som samordner planlegging og gjennomføring av samvirkeaktiviteter. En typisk samvirkeaktivitet er felles øvelser, men det gjennomføres også lokale kurs, seminarer og fagdager for nød- og beredskaps-etatene. Slike seminar og fagdager gir muligheter for å gå nærmere inn i aktuelle problemstillinger og utfordringer, som gjerne avdekkes ved samvirke-øvelser og innsatser.

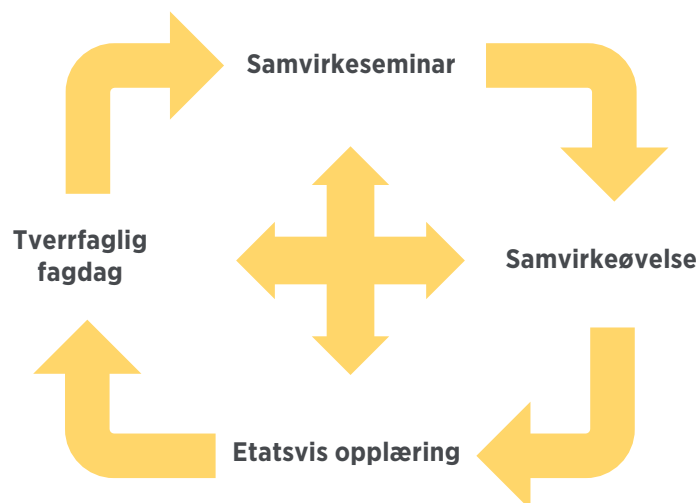
Hensikten med aktivitetene er å bidra til en kvalitativ utvikling av samvirket, og forsterke relasjonen mellom de ulike aktørene. Siviltforsvaret er en viktig aktør i dette samvirkearbeidet og flere steder har Siviltforsvaret en fremtredende rolle i arbeidet. DSB har i samarbeid med representanter fra nød- og beredskaps-etatene utviklet en veileder for organisert samvirketrening (se modell nedenfor), som grunnlag for lokal planlegging og gjennomføring.

Selv om økt lokal samvirketrening anses for å gi et godt bidrag til målet om en bedret krisehåndteringssevne, er det i beredskapsmiljøet enighet om at lokal øvingsvirksomhet varierer betydelig både i omfang og kvalitet. Årsakene kan variere fra sted til sted, men er ofte knyttet til forhold som prioritering av ressurser, kompetanse, engasjement, kultur

og lignende. En utfordring på lokalt nivå er at man ofte innarbeider egne rutiner og prosedyrer som avviker fra de som brukes av de man skal samarbeide med under en større hendelse. Dette svekker krisehåndteringssevnen knyttet til hendelser som går over større geografiske områder. Utviklingen av evnen til å håndtere de største, krevende hendelsene synes å være betinget av at man løfter fokuset fra lokalt til regionalt nivå, og helt opp til nasjonalt nivå, i samsvar med de fylkesvise risiko- og sårbarhetsanalysene og de nasjonale risikobildene.

Erfaringer tilsier at aktører øver på og gjentar de samme feilene gang på gang, og at øvelser ikke fører til læring. Eksempelvis var læringspunktene etter øvelse Oslo i 2006:

- En effektiv organisering og tilrettelegging for redningsarbeidet krever tydelig skadestedsledelse.
- En klar rolle- og ansvarsforståelse er nødvendig for at alle tilgjengelige kapasiteter tas i bruk.
- Koordinering av ressurser og samhandling mellom aktørene bør vektlegges.
- Gode og redundante kommunikasjonsløsninger og tilhørende rutiner er nødvendig for at nødetatene skal kunne yte koordinert innsats.



FIGUR 1. Modell for samvirke.

Erfaringslæring og metodikk for hvordan man skal få til en positiv og varig endring i atferd, bør stå sentralt når tiltak for økt samvirke vurderes. I Rogaland er det utarbeidet en håndbok i øvelsesplanlegging, et dokument utarbeidet av øvingsutvalget (brann, helse, politiet, Sivilforsvaret, Heimevernet, Fylkesmannen og FORF). Håndboken er utarbeidet med utgangspunkt i utkast til nasjonal øvingsveileder fra DSB, fagmiljøet i samfunnssikkerhet ved Universitetet i Stavanger (UiS) og Høgskolen Stord/Haugesund (HSH), samt ressurspersoner i nødetatene og tilgrensende virksomheter. Formålet med håndboken er å bidra til god kvalitet i planlegging, gjennomføring, evaluering og oppfølging av øvelser. Målet er å sikre at nødetatene og deres samarbeidspartnere oppnår ønsket effekt av den enkelte øvelse og at regelmessig øvingsaktivitet bidrar til styrket evne til å takle både små og store hendelser som setter samvirket mellom nødetatene på prøve. Systematisk læring og kvalitetsforbedring har fokus i håndboken.¹⁷ Systematisk erfaringslæring omtales nærmere i kapittel 4.

Hovedredningssentralene gis i tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet i oppgave å «arbeide for å videreutvikle samvirkeprinsippet med samvirkepartnerne for å sikre kvaliteten på den samvirkende redningstjenesten».¹⁸ Aktørbildet i den norske redningstjenesten omfatter helse, brann, politi, Forsvaret, FORF, Telenor, Sivilforsvaret, Kystverket m.fl. Hovedredningssentralene fører tilsyn med lokal redningssentral. Hovedredningssentralenes pådriveransvar for samvirkeprinsippet skjer mellom hendelsene og består av tilsyn, deltakelse på planlegging, gjennomføring og oppfølging av øvelser, undervisning, deltakelse i internasjonale fora, og annen virksomhet. Erfaringer viser at tilsynene fører til positiv utvikling av samvirket, selv om Hovedredningssentralene ikke har noen formelle sanksjonsmuligheter eller virkemidler.

Det kan synes som om det er noe ubalanse mellom tildelte oppgaver, brukernes forventninger og tilgjengelige ressurser ved Hovedredningssentralene. Hovedårsaken er at Hovedredningssentralene primært er dimensjonert for drift av eget operasjonsrom, mens virksomheten i praksis er tildelt omfattende tilleggsoppgaver utover det å bemanne to

operasjonsrom på døgnbasis, herunder pleie og videreutvikling av samvirkeprinsippet.

2.8.2 NASJONALT

DSB gjennomfører en rekke øvelser på regionalt og nasjonalt nivå, samtidig som direktoratet også er involvert i andre virksomheters øvelser. DSBs oppgave er å tilrettelegge for læring gjennom samvirke både gjennom planlegging og gjennomføring av egne tverrsektorielle øvelser, men også ved å bidra i andre virksomheters øvelser.

DSB ledet for noen år siden arbeidet med utvikling av utkast til nasjonal øvingsveileder. Utkastet er tatt i bruk i flere av nød- og beredskapsetatene. Utkastet er imidlertid ikke formelt fastsatt, og et revisjonsarbeid pågår i disse dager.

DSB har etablert et nasjonalt øvings- og evalueringsforum, som skal understøtte arbeidet med, og koordinering av, øvelses- og evalueringsaktivitet innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Forumet er ment som et koordinerende og tilretteleggende forum, og har som mål å ivareta blant annet:

- Utarbeide en veileder for planlegging, gjennomføring, evaluering og oppfølging av beredskapsøvelser.
- Utvikle nasjonal øvelseskalender til å inkludere øvelses-, planleggings- og evalueringsrapporter.
- Bygge opp en tverrsektoriell «pool» med evaluatører, arrangere øvelses- og evalueringsseminarer for forumet.
- Arrangere nasjonal øvelses- og evalueringskonferanse hvert annet år.
- Ha oversikt over kurstilbud og utvikle kompetanseutviklingstiltak innenfor øvelsesplanlegging og evaluering.
- Gi veiledning til eksterne aktørers arbeid med: i) planlegging og gjennomførelse av øvelser (øvelsesteknikk); ii) evaluering av øvelser; samt iii) oppfølging av læringspunkter og anbefalinger fra øvelsesevalueringer.
- Delta i nordisk samarbeid på øvelses- og evalueringsområdet, herunder kontakten med 'Det Centrale Øvelsesforum' i Danmark og 'Nationellt forum för inriktning och samordning av övningar' (NAFS) i Sverige.
- Skape oversikt over og etter behov delta i EU prosjekter på øvelses og evalueringsområdet.

¹⁷ Håndbok i øvelsesplanlegging, versjon 1 2014, Utarbeidet for og av samvirkeaktørene Brann, Helse, Politiet, Sivilforsvaret, Heimevernet, Fylkesmannen og Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum (FORF), Rogaland.

¹⁸ Tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet til hovedredningssentralene.

Forumet består av en kjernegruppe bestående av DSB, POD, HELSEDIR, FST og NVE, og DSB har sekretariatsfunksjonen. Det foreslås å etablere en referansegruppe, bestående av UiS, PHS, POD m.fl. Forumet skal støtte tverrsektoriell kunnskapsdeling, erfaringsutveksling og samarbeid med henblikk på å skape et felles grunnlag for utvikling av øvelser.¹⁹

Eventuelle fremtidige kompetansesentre bør ha tett dialog med det aktuelle kompetansemiljøet i DSB som har ansvaret for de store nasjonale (og internasjonale) øvelsene som Øvelse Oslo, Barents Rescue, HarbourEx og lignende øvelser. Arbeidsgruppen mener at det nasjonale øvelses- og evalueringsforumet som er etablert på strategisk nivå bør fortsette det gode arbeidet som har blitt gjort så langt. Det er naturlig at eventuelle fremtidige kompetansesentre innenfor samvirke oppretter dialog og samarbeid med forumet.

2.8.3 SAMVIRKE VED SÆRSKILTE BEREDSKAPSORDNINGER

2.8.3a Atomberedskap

Atomberedskapens organisasjon og oppgaver er fastsatt ved kgl.res. av 23. august 2013. For å forebygge og begrense konsekvensene av en atomulykke, er det etablert en egen beredskapsorganisasjon. Organisasjonen ledes av Kriseutvalget for atomberedskap (KU). Statens strålevern er fagmyndighet ved hendelser som omfatter radioaktiv stråling. Statens strålevern er leder og sekretariat for Kriseutvalget.

Kriseutvalgets representanter er fra sentrale myndigheter som har et spesielt ansvar i håndteringen av en atomhendelse. Kriseutvalget er sammensatt med representanter fra: Statens strålevern, Forsvaret, Helsedirektoratet, Mattilsynet, Politidirektoratet, Utenriksdepartementet, Kystverket og Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. Utvalget har som sine viktigste oppgaver å forbedre den daglige beredskapen og håndtere en atomhendelse. Alle etatene innen atomberedskapen har egne atomberedskapsplaner. Planene omfatter både sentralt, regionalt og lokalt nivå i forvaltningen, og disse skal være samordnede.²⁰

Ved atomhendelser som kan ramme Norge eller berøre norske interesser skal Kriseutvalget sørge for koordinert innsats og informasjon. Kriseutvalget treffer beslutninger, gir ordre om, og iverksetter tiltak i akuttfasen av en atomhendelse. I tillegg skal Kriseutvalget fungere som rådgiver for myndighetene i senfasen av en atomhendelse. Under en atomhendelse støtter utvalget seg på en rekke faglige rådgivere og en egen informasjonsenhet. Utvalget har også oppgaver i den løpende planleggingen av atomberedskapen.

Den etatsspesifikke opplæringen i nød- og beredskapsetatene i radiologisk stråling er varierende. Nød- og beredskapsetatene har i varierende grad anskaffet måleutstyr for radiologisk stråling. Ved håndtering av hendelser som omfatter radiologisk stråling forestår Kriseutvalget nasjonal ledelse. Nød- og beredskapsetatenes ressurser og kapasiteter på et skadested med radiologisk stråling, samvirke mellom aktørene, kommunikasjonslinjer og rapporteringsrutiner/-kanaler fra skadested til Kriseutvalget bør øves regelmessig.

2.8.3b Akutt forurensning

Kystverket har på vegne av Staten beredskaps- og aksjonsplikt overfor større tilfeller av akutt forurensning som ikke dekkes av privat eller kommunal beredskap. Primært dreier det seg om innsats mot oljeutslipp fra skip og skipsvrak, eller ukjente kilder. Om ansvarlig forurensner selv ikke er i stand til å aksjonere, kan Kystverket om nødvendig, overta aksjonsansvaret. Kystverket kan mobilisere beredskapsressurser fra både privat og kommunal beredskap til en større statlig aksjon. Internasjonal bistand er ivaretatt gjennom internasjonale beredskapsavtaler.

Kystverket har også ansvaret for å iverksette tiltak overfor skip som utgjør en fare for akutt forurensning. Mulig tiltak kan være: nødslep, nødlossing og strandsetting av havarist. Sjøfartsdirektoratets maritime beredskapspersonell bistår Kystverket med råd og veiledning ved behov. I tillegg har Kystverket et nært samarbeid med Forsvaret og særlig Kystvakten når det oppstår fare for akutt forurensning fra skip.

Kommunene utgjør en del av den offentlige beredskapen. De innehar beredskaps- og aksjonsplikt i mindre tilfeller av akutt forurensning innenfor kommunens grenser som ikke dekkes av privat beredskap,

¹⁹ Prosjektplan Nasjonalt øvelses- og evalueringsforum, v.4, DSB, september 2014.

²⁰ Statens strålevern: www.nrpa.no.

og der forurensere selv ikke er i stand til å aksjonere. Ansvarer favner også når forurensere er ukjent. Kommunene samarbeider om beredskapen gjennom 32 interkommunale beredskapsregioner ledet av Interkommunale utvalg mot akutt forurensning (IUA), som dekker samtlige norske kommuner.²¹

Miljødirektoratet stiller krav til den interkommunale beredskapen mot akutt forurensning. Beredskapen skal baseres på en analyse og vurdering av miljørisiko i de aktuelle kommunene. Beredskapen skal dokumenteres i en beredskapsplan, som skal beskrive aksjonsorganiseringen i IUA. Miljødirektoratet har i samarbeid med Kystverket utarbeidet en mal for slike beredskapsplaner. Planmalen tar utgangspunkt i Enhetlig ledelsessystem (ELS).

Et gjenkjennbart system for ledelse er en forutsetning for å lykkes i å samvirke og samhandle. Veileder om Enhetlig ledelsessystem (ELS) ved håndtering av hendelser innen brann, redning og akutt forurensning er utviklet til bruk i kommunenes brann- og redningstjeneste, Sivilforsvaret, de interkommunale utvalgene mot akutt forurensning (IUA) og i Kystverket ved statlige aksjoner mot akutt forurensning. Ledelsessystemet gir en generell beskrivelse av funksjoner, ansvar, myndighet og oppgaver som må løses ved håndtering av alle typer hendelser.

Kystverket, Miljødirektoratet, NOFO og DSB har utviklet en læreplan for opplæring i håndtering av akutt forurensning. Kystverket gjennomfører kursene, og enkelte kurs gjennomføres regionalt, blant annet av Norges brannskole. Kystverket er ansvarlig for kvalitetssikring av gjennomføringen av kursene i læreplanen. Samvirke ved håndtering av akutt forurensning bør øves regelmessig.

2.9

OPPSUMMERING

En rekke publikasjoner innen samfunnssikkerhet og beredskap peker på behov for samvirke og samordning mellom beredskapsaktører. Dagens beredskapsorganisering utfordrer samvirke og samordning. Beredskapen er organisert i små enheter med begrenset kapasitet, fagmiljø og kompetanse. Statens strålevern og Kystverket har ansvar for atomberedskap og akutt forurensning, og disse beredskapsordningene vurderes ikke videre i rapporten.

Gjennomgangen av hvordan samvirke er ivarettatt i dagens etatsspesifikke utdanning, og den begrensede kapasiteten av ulike samvirkekurs, viser at det er et økt behov for et tydeligere og mer målrettet tverretattlig samarbeid og fagutvikling. Dersom innsatspersonell skal samhandle optimalt på et skadested er det behov for opplæring og utdanning på tvers av etatene. Det gjennomføres i dag en rekke samvirkeøvelser, men lokal øvingsvirksomhet varierer betydelig både i omfang og kvalitet. Det er i dag ikke etablert en enhetlig terminologi i nød- og beredskapsstatene, og det er behov for utvikling av et felles begrepsapparat.

Det er en kontinuerlig utfordring å videreutvikle og forsterke samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid på alle nivå.

For å sikre nød- og beredskapsaktørenes evne til samvirke i fremtiden er det behov for at det tas noen koordinerende grep hva gjelder opplæring og øving.

²¹ Kystverket: www.kystverket.no.

KAPITTEL

03

Nasjonalt risikobilde
(NRB)



3.1

NRB SOM FELLES PLANLEGGINGSGRUNNLAG PÅ TVERS AV SEKTORER

Risiko, sårbarhet, trusselbilde og samfunnsutvikling vil ha innvirkning på hvordan nasjonale og regionale kompetansesentre og lokale øvingssentre dimensjoneres og utformes. DSBs årlige, nasjonale risikobilde (NRB)²² danner utgangspunkt for scenariobeskrivelser og risikoanalyser på fylkes- og kommunenivå, og i statlige etater. Ingen rapport eller enkeltokumentet vil imidlertid kunne gi en fullstendig oversikt over katastroferisikoen i Norge.

Erfaring viser også at mange alvorlige hendelser kommer fullstendig overraskende. Neste store hendelse kan derfor være en man ikke har analysert tidligere og som kommer helt uventet. Nasjonalt risikobilde viser eksempler på hva beredskapsaktører må øve på å håndtere konsekvensene av. Hendelsene som vurderes er verstefallsscenarioer og konsekvensene og håndteringen av dem går på tvers av ansvarsområder og forvaltningsnivåer og krever ekstraordinær myndighetsinnsats. Tankegangen bak scenarioer er at man gjennom forberedelser for å møte utfordringer som beskrives i analysene, vil stå godt rustet til å møte mange andre hendelser som ikke er beskrevet eller tenkt på.

Nasjonalt risikobilde beskriver både naturskapte og tilsiktede, eller utilsiktede menneskeskapte katastrofale hendelser. To av flere felles trekk ved hendelsene er at de ikke kan håndteres gjennom etablerte rutiner og ordninger, og at konsekvensene og håndteringen av hendelsene går på tvers av sektorer og ansvarsområder og krever samvirke. Kommuner, fylker og sektormyndigheter kan med utgangspunkt i NRB kartlegge hvilke nasjonale hendelser som kan berøre dem og som de trenger å ha beredskap for. På operativt nivå kan redningsetatene (brann, politi og ambulanse), som har viktige oppgaver i akuttfasen av hendelsene, og som har behov for konkret kunnskap om hendelsesforløp, bruke scenarioene i planlegging av øvelser og utarbeidelse av beredskapsplaner. Nasjonalt risikobilde (NRB) viser kompleksiteten

etatene står overfor i håndteringen av verstefallscenarioene som er listet, noe som underbygger behovet for kompetanse og øving innenfor samvirke.

Informasjonen i Nasjonalt risikobilde skal inngå i ROS-analyser, planprosesser og øvelser både på nasjonalt og lokalt nivå. I statsbudsjettet for 2013 står det, i tråd med Stortingsmelding 29 (2011–2012) Samfunnssikkerhet, at:

Regjeringen har bestemt at DSBs nasjonale risikobilde skal danne utgangspunkt for et felles planleggingsgrunnlag på tvers av sektorer og sektormyndigheter i samfunnet. [...] Virksomhetene skal legge dette til grunn i sin planlegging, som et supplement til den oversikten over risiko og sårbarhet som virksomhetene skal ha innenfor eget ansvarsområde. Alle aktørene må derfor vurdere hva risikobildet kan bety for deres ansvarsområde.

Scenarioene som analyseres i NRB er ekstreme, men ikke utenkelige eller urealistiske. En storm eller skogbrann vil normalt ha langt mindre konsekvenser enn i verstefallsscenarioene. NRB kan brukes som et utgangspunkt for evaluering av hva dagens beredskap kan håndtere. Det vil være delte meninger om hvilke hendelser som skal være med i et risikobilde, og om vurderingene av sannsynlighet og konsekvens. Hadde man fasit for risikoen knyttet til hendelser i framtiden ville man ikke hatt behov for å gjøre risikoanalyser. Nytteverdien av risikoanalysene som er gjennomført i NRB anses å ligge vel så mye i beskrivelsen av hendelsesforløp og konsekvenser, som i «størrelsen» på risikoen eller plasseringen i den samlede risikomatriksen.

I embetsoppdraget til Fylkesmannen²³ er det stilt krav om oversikt over regionale samfunnssikkerhetsutfordringer. Fylkesmannen skal ha en oppdatert risiko- og sårbarhetsanalyse (fylkes-ROS) som gir oversikt over de viktigste samfunnssikkerhets- og beredskapsmessige utfordringene i fylket, og med utgangspunkt i denne samordne samfunnssikkerhetsarbeidet i fylket. Dette innebærer blant annet å involvere samvirkeaktører og være pådriver og veileder i deres arbeid lokalt og regionalt. Den regionale ROS-analysen skal ta hensyn til nasjonalt risikobilde og kommunenes helhetlige

²² Nasjonalt risikobilde 2013, DSB 2013.

²³ Justis og beredskapsdepartementet, Embetsoppdrag til Fylkesmannen 2014, kapittel 53.1.

ROS-analyser²⁴, og danne grunnlag for øvelser og fylkesmannens rolle som pådriver for aktuelle samfunnssikkerhetsaktører regionalt.

3.2

OPPSUMMERING

Regjeringen har bestemt at DSBs nasjonale risikobilde skal danne utgangspunkt for et felles planleggingsgrunnlag på tvers av sektorer og sektormyndigheter i samfunnet. Risiko- og sårbarhetsanalysene på ulike nivåer må henge sammen for å sikre god krisehåndteringsevne. Det er derfor nødvendig med samarbeid og samhandling mellom alle aktører innenfor risikoområdene og mellom nivåene.

Nasjonalt risikobilde (NRB) viser kompleksiteten etatene står overfor i håndteringen av verstefallscenarioene som er listet, noe som underbygger behovet for kompetanse og øving innenfor samvirke.

²⁴ Veileder i helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen, DSB 2013.

KAPITTEL

04

Behov for
erfaringslæring



4.1 SYSTEMATISK ERFARINGSLÆRING

22. juli kommisjonen pekte i sin rapport mot noen grunnleggende og gjennomgående svakheter som underliggende årsaker til svikt i håndteringen. Kommisjonen skrev blant annet i sin rapport:

Det er ikke en årsak alene som kan forklare responsen – verken for det som sviktet, eller det som fungerte. Kommisjonen mener likevel å ha observert at enkelte grunnleggende forutsetninger er avgjørende for etatenes prestasjoner. Der det sviktet skyldes det primært at:

- Evnen til å erkjenne risiko og ta lærdom av øvelser har vært for liten.
- Evnen til å gjennomføre det man har bestemt seg for, og til å bruke planene man har utviklet, har vært for svak.
- Evnen til å koordinere og samhandle har vært mangelfull.
- Potensialet i informasjon- og kommunikasjons-teknologi har ikke vært godt nok utnyttet.
- Ledelsens evne og vilje til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak for å oppnå resultater har vært utilstrekkelig.

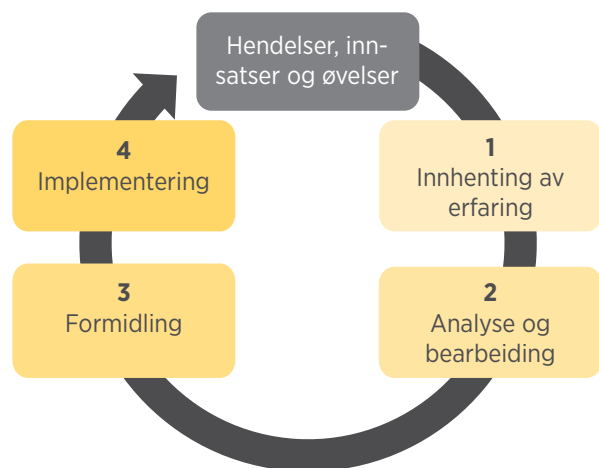
Etter kommisjonens mening handler disse lærdommene i større grad om ledelse, samhandling, kultur og holdninger, enn mangel på ressurser, behov for ny lovgivning, organisering eller store verdivalg.

Beredskapsfeltet er av en slik karakter at hendelsene er unike, men de inneholder likevel mange av de samme elementene. Bruk av systematisk erfarings

læring over tid kan bidra til at vi bedre forstår disse elementene og samspillet mellom dem. Systematisk erfaringslæring er et viktig virkemiddel dersom man ønsker å sikre at organiseringen av beredskapsfeltet er basert på kunnskap, læring og erfaringer. Begrepet «kunnskapsbasert erfaringslæring» brukes i noen sammenhenger for å legge særlig vekt på viktigheten av det metodiske og systematiske for å sikre et til enhver tid mest mulig optimalt resultat.²⁵

For å oppnå erfaringslæring, altså at erfaringene konverteres til læring og etter hvert til endring, må systematisk refleksjon være en sentral del. Gjennom systematisk refleksjon kan man etablere et språk om det man har erfart. Refleksjon bidrar til kunnskap som igjen kan føre til endrede rutiner og organisasjonsstrukturer både hos dem som selv har gjort erfaringen og hos andre.²⁶

Erfaringslæring kan forstås som evnen beredskapsorganisasjoner har til å systematisk reflektere over erfaringer slik at kunnskapen øker kompetansen eller danner grunnlag for endring. Det vil være relevant å bruke både hendelser og øvelser som utgangspunkt for disse refleksjonene. Erfaringslæring kan deles inn i fire faser:²⁷



FIGUR 2.

²⁵ Politidirektoratet (Hove) 2014: Kunnskapsbasert erfaringslæring.

²⁶ Tiller, T.1989: Erfaringslæring. En utfordring i kompetanseoppbygging.

²⁷ DSB 2013: Effektiv erfaringslæring, seniorrådgiver Morten Støldal.

4.2

BEHOV FOR ERFARINGS- LÆRING INNEN BEREDSKAPSFELTET

Det kan synes som om erfaringslæring innenfor beredskapsfeltet i dag, i stor grad preges av enkelt-personers oppfatninger og forståelse og ikke vurderinger basert på systematisk refleksjon. Dette gjør igjen at potensialet som ligger i bruk av erfaringer som endringsfaktor i utdanning og organisasjonslæring ikke utnyttes maksimalt.

Beredskapsorganisasjonenes manglende evne innenfor erfaringslæring, har bidratt til å sette fokus på feltet de senere årene:

Systemer og strukturer for erfaringslæring og kontinuerlig forbedring og utvikling er bare i noen grad til stede. Etter utvalgets vurdering mangler det i dag strukturer, prosesser og aktiviteter for å analysere resultater som grunnlag for å forbedre praksis og metoder, eller omsette slik innsikt til standarder som implementeres gjennomgående i organisasjonen.²⁸

.... ulike beredskapsorganisasjoner i liten eller varierende grad har systemer og mekanismer som ivaretar læring av de erfaringer som gjøres i håndtering av hendelser.(...) En strukturert metode for å innhente og bearbeide erfaringer fra kriser og hendelser bør være et viktig element i arbeidet med å forbedre samfunnets evne til å håndtere kommende kriser.²⁹

Det å lære av erfaringer handler i stor grad om kulturendring. Det er i dag svært ulike holdninger til det å utnytte erfaringer fra hendelser hos de ulike beredskapsorganisasjonene. I enkelte organisasjoner er systematisk gjennomgang av innsatsen med tanke på læring, en selvfølgelig del av etterarbeidet etter en hendelse, mens det delvis er fraværende i andre. I en undersøkelse om erfaringslæring blant 147 brann- og redningsvesen, fremgår det at viljen og ønsket om å lære fra hendelser er tilstede, men det hersker stor usikkerhet om hvordan man skal gå frem. Brann- og redningsvesenet kan i stor grad sies å preges av en kultur der man er vant til å lage rapporter etter hendelser, og i mange tilfeller ivaretas læringsperspektivet av «ildsjeler». Det etterspørres verktøy og metodikk som kan bidra til å etablere systematikk for å omgjøre erfaringene til ønskede endringer eller forbedringer.

Det er viktig å ta på alvor at det eksisterer usikkerhet om erfaringslæring internt i ulike beredskapsorganisasjoner. Det er muligens like viktig å undersøke hvilke behov som eksisterer for å sikre systematisk erfaringslæring mellom organisasjoner. Evalueringer etter større hendelser, viser nettopp at det ofte er i samhandlingen mellom aktører at svikt inntreffer. Det finnes gode initiativer som har som målsetning å være pådriver for en styrket evalueringskultur, for eksempel Nasjonalt øvings- og evalueringsforum. Det er likevel et behov for at systematisk erfaringslæring på operativt nivå på tvers av organisasjoner innarbeides som en sentral del av kulturen. Dette vil være et omfattende, langsiktig og viktig arbeid hvor nasjonale kompetansesentra kan spille en viktig rolle. Både når det gjelder erfaringslæring hos enkeltaktører, og mellom aktører, vil spørsmål rundt hvordan man sikrer kontinuitet i arbeidet og en klar og omforent ansvarsfordeling være viktige premisser å klargjøre.

²⁸ NOU 2013:9 Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer.

²⁹ NOU 2013:5 Når det virkelig gjelder.

4.3

HVORFOR ER ERFARINGS- LÆRING SPESIELT RELEVANT FOR BEREDSKAPSFELTET?

Innen pedagogikken diskuteres erfaringslæring som begrep, hvilken nytteverdi det har og innenfor hvilke fagområder det anses som en god læringsform. Det argumenteres også for at det finnes undervisningsmetoder som er mer effektive og gir større læringsutbytte enn det læring fra erfaringer gjør.³⁰

Beredskap er imidlertid et felt der erfaringer fra uønskede hendelser i særlig grad er med på å definere hvilke type kompetanse som er relevant og adekvat. Vår forståelse av hvilken kompetanse det til enhver tid er behov for, formes av hendelser eller avdekkes av øvelser som gjennomføres. Det er derfor ikke like relevant å diskutere hvorvidt erfaringslæring er nyttig eller ikke nyttig, men heller diskutere hvordan vi kan *maksimere* nytten av erfaringene. For å sikre maksimal nytte, må de fire ovennevnte fasene ivaretas: Erfaringene må dokumenteres, de må analyseres og forstås, det erfaringene har lært oss må formidles og nødvendige endringer må implementeres.

Det blir enkelte ganger uttrykt ønske om å lage «ett system for erfaringslæring». Det er lite trolig at «det optimale systemet for erfaringslæring» finnes per i dag eller at det vil finnes i fremtiden. Innenfor erfaringslæring, som i alle typer læring, er det evnen til å stadig utvikle og ta i bruk verktøy og metodikk innenfor de beskrevne fasene som vil være avgjørende. Det vil trolig ikke finnes ett system som passer for alle aktører innenfor beredskap, men det må å skapes en positiv holdning til verdien av at det jobbes systematisk med å oppnå erfaringslæring.

Ved å etablere systemer som sikrer dokumentasjon, systematisk refleksjon, erfaringsdeling og dermed læring i og mellom relevante aktører, vil både utdanningen for de enkelte aktørene, og det kontinuerlige samspillet mellom dem, forsterkes. Dette vil igjen kunne bidra til å etablere en kultur innenfor beredskapsfeltet som preges av større vilje og evne til å lære. Dette vil kunne oppnås gjennom at enkelte nasjonale institusjoner får et klart uttalt og omforent ansvar for å jobbe systematisk med erfaringslæring.

Erfaringslæring har høyt fokus i våre naboland. For eksempel har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) startet et arbeid med After Action Review (AAR), som er et verktøy for læring etter øvelser og skarpe innsatser. AAR er en refleksjonsmetode, der grunntanken er at alt personell som har vært involvert i øvelsen/innsatsen på en enkel og systematisk måte stimuleres til å reflektere over læringspunkter, og hvordan disse kan spres videre.

4.4

OPPSUMMERING

Beredskapsorganisasjoner har behov for erfaringslæring for systematisk å reflektere over erfaringer knyttet til samfunnssikkerhetsområdet. Erfaringslæring handler om evnen beredskapsorganisasjoner har til systematisk å reflektere over erfaringer slik at kunnskapen øker kompetansen og danner grunnlag for endring.

Systematisk erfaringslæring er et viktig virkemiddel dersom man ønsker å sikre at organiseringen av beredskapsfeltet er basert på kunnskap, læring og erfaringer. Ved å etablere systemer som sikrer dokumentasjon, systematisk refleksjon, erfaringsdeling og læring, vil samspillet mellom aktørene forsterkes.

³⁰ Se f.eks. Day, D. 2010: The Difficulties of Learning From Experience and the Need for Deliberate Practice.

05

Behov for formalise-
ring og forankring av
overordnet ansvar for
samvirke

5.1

REGJERINGENS STRATEGIER INNENFOR SAMFUNNS- SIKKERHET OG BEREDSKAP

Innenfor samfunnssikkerhet og beredskap foreslår Regjeringen følgende strategier og tiltak for 2015 som er relevant innen samvirke:³¹

- Endre strukturen i politiet og i brannvesenet og videreutvikle samarbeidet mellom nødetatene.
- Justis- og beredskapsdepartementet tar en sterkere rolle i å samordne og sikre samvirke mellom departementene og underlagte etater, herunder avklare aktørenes rolle, ansvar og myndighet.
- Foreta en målrettet oppfølging av funn fra tilsyn med departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap basert på risiko og vesentlighet.
- Styrke Justis- og beredskapsdepartementets og øvrige departementers evne til krisehåndtering gjennom utvikling av planverk, kompetanseheving og øvelser.

Videreutvikling av samvirke og samordning fordrer forankring på strategisk nivå for å sikre tverrsektoriell gjennomslagskraft. Strategisk nivå skal utarbeide strategiske planer, utforme effektmål, resultatmål, resultatkrav og tildelingsbrev. Justis- og beredskapsdepartementet er tillagt dette ansvaret.

Økende grad av kompleksitet i samfunnet og avhengigheter på tvers av sektorer innebærer et stort behov for samarbeid på tvers av ansvarsområder både når det gjelder det forebyggende beredskapsarbeidet og krisehåndtering.

Formelt ansvar for koordinering av samvirkeprosesser og samordning bør forankres bedre på alle nivå enn i dag, og samvirkeprinsippet bør gis økt autoritet.

5.2

FORMELT, OVERORDNET, KOORDINERENDE ANSVAR FOR SAMVIRKE

Erfaringer og utredninger viser at det er behov for å ivareta et formelt, overordnet, koordinerende ansvar innen samvirke og samordning. Det er av avgjørende betydning at ansvaret formaliseres på nasjonalt nivå for å få til en felles overbygning og koordinering av samvirke, jf. regjeringens strategi om at Justis- og beredskapsdepartementet tar en sterkere rolle i å samordne og sikre samvirke.

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for å utarbeide overordnede retningslinjer og treffe prinsipielle avgjørelser på samfunnssikkerhetsområdet. Departementet skal gjennom sin samordningsrolle sikre et koordinert og helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap på tvers av sektorgrensene. De andre departementene har ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap innenfor egen sektor.

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for den overordnede koordineringen av arbeidet med utviklingen av samvirke, opplæring, øving, prosedyrer, metodikk, terminologi og så videre. Arbeidsgruppen anbefaler at departementet får ansvaret for å utarbeide strategiske planer, utforme effektmål, resultatmål, resultatkrav, tildelingsbrev og andre relevante dokumenter overfor andre aktuelle departementer, etater og kompetansesentre innenfor samvirkeområdet, så langt dette ikke strider mot ansvarsprinsippet. Økt autoritet til samvirkeprinsippet, og økt fokus på samvirke, vil kunne gi Justis- og beredskapsdepartementet økt gjennomslagskraft og gi større muligheter for at ledelsen i andre departementer, direktorater og etater gir samvirke tilstrekkelig oppmerksomhet.

For å oppnå bedre samvirke gjennom øving og utdanning bør det utarbeides en nasjonal strategi og føringer for samvirke, som er fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet. Ledelsen i de ulike etatene må gi samvirke oppmerksomhet, og dette må gjenspeiles i de enkelte etaters tildelingsbrev og virksomhetsplaner helt ned til lokalt nivå.

³¹ Prop. 1 S (2014–2015), Justis- og beredskapsdepartementet.

I kapittel 19.6, Ledelsens evne og vilje til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak, skriver Gjörv-kommisjonen:

Endelig har kommisjonens gjennomgang pekt på en rekke eksempler på svikt i ulike etats- og departementsleders evne til å klargjøre ansvar, etablere mål og iverksette tiltak for å sette samfunnet i best mulig stand til å håndtere beredskapssituasjoner. Det er ledelsen som er ansvarlig for at medarbeidere får gode rammer for å løse sine oppgaver, gjennom å stille krav, tilby trening og sikre nødvendige kompetanse. Ledelsen har også et ansvar for å sikre at ressursene utnyttes effektivt og koordinert.

Godt samvirke krever:

- En nasjonal strategi
- Nasjonale føringer
- Nasjonale opplæringsmodeller
- Nasjonal forvaltning og utvikling
- Desentralisert opplæring
- Desentralisert planlegging og bruk
- Lokal utnyttelse og gevinstrealisering

Arbeidsgruppen mener at et formelt, overordnet, koordinerende ansvar for samvirke bør tydeliggjøres på nasjonalt nivå, og at det er Justis- og beredskapsdepartementet som tar denne rollen. Arbeidsgruppen har vurdert alternativ forankring av det overordnede ansvaret, eksempelvis Hovedredningssentralen eller aktuelle direktorater, men det er enighet om at dette nivået ikke har gjennomslagskraft i forhold til samvirke som går på tvers av det sektorielle ansvaret.

5.3

OPPSUMMERING AV KAPITTEL 2 TIL 5 – FREMTIDIG BEHOV FOR SAMVIRKE

I Regjeringens strategier innenfor samfunnssikkerhet og beredskap for 2015 fremgår det at Justis- og beredskapsdepartementet skal ta en sterkere rolle i å samordne og sikre samvirke mellom departementene og underliggende etater, herunder avklare aktørenes rolle, ansvar og myndighet. Samvirke krever en nasjonal forankring, og basert på gjennomgangen i kapittel 2, 3, 4 og 5 kan fremtidig behov innenfor samvirke oppsummeres slik:

- Kriser kan ikke håndteres av en aktør alene, også neste hendelse krever samvirke.
- Alle hendelser er ulike, men innen samvirke utfordres aktørene på det samme.
- Det er behov for formalisering og forankring av overordnet ansvar for samvirke, på nasjonalt nivå.
- Beredskapsarbeid må prioriteres og risiko erkjennes.
- Nød- og beredskapsetatene har behov for oppdatert, samordnet, kjent og øvet planverk.
- Det er behov for økt fokus på tverretattlig samarbeid og fagutvikling.
- Det er behov for standardisering av terminologi i nød- og beredskapsetatene, og utvikling av et felles begrepsapparat.
- Samvirke bør standardiseres i læreplaner for grunn- og lederopplæring i nød- og beredskapsetatene.
- Det er behov for felles opplæring av nød- og beredskapsetatene, eksempelvis innen innsatsledelse og stabsarbeid.
- Det er behov for felles læremateriell, eksempelvis en revidert versjon av redningshåndboken.
- Det er behov for økt fokus på samhandling og samvirkeøvelser.
- Det er behov for utvikling av felles øvingsmetodikk og system for erfaringslæring.

For å sikre nødvendig grad av samvirke i fremtiden er det nødvendig at nød- og beredskapsetatene gis god opplæring og øving i samvirke ved ulykker, kriser, katastrofer og terroraksjoner. For å sikre nødvendig kompetanse hos relevante aktører innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, er det behov

for at det tas noen koordinerende grep knyttet til tilbud og gjennomføring av kompetansehevende tiltak. I de neste kapitlene gjøres vurderinger rundt hvordan fremtidige kompetansesentre og øvingssentre kan bidra til økt samvirke.

06

Fremtidig behov for
kompetansesentre
for samvirke

6.1

STYRKING AV ETABLERTE NASJONALE KOMPETANSESENTERE I JUSTISSEKTOREN

Samvirkerelatert utdanning og øving utgjør en meget begrenset andel av beredskapsaktørenes totale utdanning og øving. Slik vil det også være i fremtiden fordi den etatsspesifikke utdanningen er omfattende og krevende, mens samvirke hovedsakelig kommer som en mindre påbygning eller tillegg til den etatsspesifikke utdanningen. Innenfor den enkelte etat er det etablert ulike kompetansemiljøer.

I Prop. 1 S (2014–15) fremgår det at Justis- og beredskapsdepartementet i fremtiden skal ta en sterkere rolle i å samordne og sikre samvirke mellom departementene og underliggende etater. Arbeidsgruppen finner det derfor hensiktsmessig å styrke Justissektorens kompetansesentre fremfor å bygge opp nye for samvirke.

Med bakgrunn i dagens opplæringstilbud er det hensiktsmessig å legge til rette for at de allerede etablerte nasjonale kompetansesentrene vurderes inn i en helhetlig gjennomgang og plan for tverretatlig opplæring og øving for nød- og beredskapsaktørene, og at disse samlet tilføres tilstrekkelig ressurser til å kunne tilby en kvalitativ god samvirkeopplæring som dekker etterspørselen. DSB har tidligere påpekt behov for en gjennomgang av eksisterende utdanningstilbud innenfor ledelse og samfunnssikkerhet og beredskap, for å sikre best mulig utnyttelse av eksisterende ressurser og samordning for fremtiden. For å sikre en koordinering av fremtidig kompetansehevende tiltak innenfor samvirke, er det mulig å se dette i sammenheng med en gjennomgang av lederopplæringen, da begge er viktige elementer som trekkes frem som læringspunkter etter 22. juli.

Arbeidsgruppens anbefaling er å styrke og videreutvikle dagens etablerte kompetansesentre i justissektoren. Det er vanskelig å forsvare økonomisk (investerings- og driftskostnader) å bygge opp samvirkekompetanse på et nytt senter, løsrevet fra nød- og beredskapsetatenes daglige og operative virksomhet. Utnyttelse av etablerte nasjonale kompetansesentre vurderes å være den mest kostnadseffektive løsningen for å imøtekomme ønsket

om kompetanseutvikling hos beredskapsaktørene innenfor samvirke.

Følgende overordnede mål er retningsgivende for arbeidsgruppens vurderinger og anbefalinger:

- Samfunnets beredskaps- og krisehåndteringsevne skal styrkes.
- Beredskapsaktørenes³² samhandlingsevne skal styrkes ved å videreutvikle ferdigheter, kunnskaper og holdninger innenfor samvirke.
- Krisehåndteringen og oppgaveløsningen skal gjennomføres mer effektivt enn i dag ved at lederne er trent i samvirke.
- Det skal være en kostnadseffektiv gjennomføring av opplærings- og øvingsvirksomheten.

6.2

ETABLERING AV ET NASJONALT, TVERRFAGLIG KOMPETANSESENTER FOR SAMVIRKE

Dagens ukoordinerte utdanning innenfor samvirke er ikke tilfredsstillende. Det er nødvendig å sikre en lik og enhetlig gjennomføring og oppfølging av samvirke mellom nød- og beredskapsaktørene. Arbeidsgruppen finner det hensiktsmessig å etablere et nasjonalt, tverrfaglig kompetansesenter for samvirke. Den beste måten å ivareta kompetanse og øving på, innen samvirke, synes å være ved å bygge på dagens ansvarlige kompetansemiljøer. En modell kan være å gi et overordnet ansvar til den av etatene eller institusjonene som synes best egnet til å ivareta et slikt ansvar ut ifra mål og krav til et slikt senter, og at de andre aktuelle etater og institusjoner bidrar som delansvarlige.

Den grunnleggende tanken bak en slik nettverksbasert organisasjonsmåte er at hovedtyngden av de som arbeider på kompetansesenteret skal ha en solid

³² Nødetatene, politi, brann- og redningsetaten, helsetjenestens beredskap, dvs. fastlege, legevakt, pleie- og omsorgstjeneste i kommunen, nødmeldetjeneste (AMK- og legevaktssentral), bil-, båt- og luftambulansetjeneste, Forsvaret, Sivilforsvaret og frivillige organisasjoner.

forankring i de ulike etatenes fagmiljøer, samtidig som de har en kontinuerlig oppdatert operativ kompetanse innen sitt fagområde. Dette kan enten oppnås ved at de aktuelle ressurspersonene har en stillingsandel både ved det nasjonale kompetansesenteret, og ved de etatsvise enhetene, eller ved at personellet er tilsatt ved det nasjonale kompetansesenteret på heltid for en periode på 2–3 år.

Nettverksorganiseringen må være fleksibel slik at senteret har mulighet til å tilpasse organisasjonen og den faglige personellsammensetningen til ny teknologi, uforutsette hendelser og annen prioritering som følge av samfunnsutviklingen. Det er også naturlig å hente inn spisskompetanse fra aktuelle operative miljøer innenfor enkelte fagfelt.

Ved å etablere et nasjonalt, tverrfaglig kompetansesenter for samvirke, kan samvirkeprosesser koordineres bedre enn i dag. Et slikt kompetansesenter må være forankret i et overordnet nivå. Flere av ressurspersonene som har gitt orientering til arbeidsgruppen har gitt uttrykk for at et slikt senter ikke bør være underlagt et direktorat. Direktoratsnivået oppfattes ikke som sterkt nok med tanke på tverrsektoriell gjennomslagskraft når det gjelder styring og styringssignaler gjennom tildelingsbrev og andre styringsdokumenter innenfor de ulike sektorene. Det mest nærliggende alternativet er at kompetansesenteret mottar føringer fra et departement, Justis- og beredskapsdepartementet, relatert til Justis- og beredskapsdepartementets koordineringsansvar og politiets overordnede koordinering i redningstjenesten.

Arbeidsgruppen mener kompetansesenteret bør få et særskilt ansvar innenfor følgende områder:

- Bidra til å utvikle mål og strategier for samvirke mellom nød- og beredskapsstatene på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå.
- Ha en rådgivende funksjon overfor departementer og direktorater.
- Bidra til å bygge på, utvikle og styrke eksisterende utdanningstilbud innen samvirke.
- Bidra til at kunnskaper om samvirke legges inn i den etatsspesifikke utdanningen, koordinere prosesser for hvordan samvirke kan innpasses i læreplaner for grunn- og lederopplæring i etatene.
- Bidra med metodeutvikling innenfor samvirkeprosedyrer, samvirkeøving, erfaringslæring og

evaluering av samvirkeøvelser, ansvarsprinsippet forsøkes ivaretatt ved at kompetansesenterets personell er forankret i de aktuelle direktoratene.

- Bidra til utvikling av felles terminologi, begrepsbruk og prosedyrer, hvis ikke kompetansesenterets personell har tilstrekkelig kompetanse og autoritet, må ytterligere personell fra direktoratene involveres.
- Vurdere utvikling av felles innsatslederkurs og stabkurs, og om tilbudet skal være studiepoenggivende, og om det skal stilles krav til sertifisering av personell på innsatsledernivå.
- Utvikle felles læremateriell innenfor samvirke.
- Følge opp og kvalitetssikre samvirkekurs gjennomført lokalt/regionalt, og ved regionale øvings- og kompetansesentre.
- Videreutvikle relevante elektroniske kurs, eksempelvis elektronisk forkurs om redningstjenesten og elektronisk kurs i CBRN, i samarbeid med andre relevante kompetansesentre.
- Utvikle og vedlikeholde kontakt og samarbeid med nasjonale og internasjonale kompetansemiljøer innenfor samvirke, forskningsmiljøer og aktuelle etater.
- Utvikle opplæringskonsept for instruktører i samvirke, instruktørkurs.
- Vurdere hvordan datateknologi, simulering og nettstøttet undervisning kan nyttiggjøres i utdanning innenfor samvirke i fremtiden, e-lærings-systemer muliggjør nødvendig lokal trening og øvelse eksempelvis innen beslutningstrening.

Kompetansesentret bør utvikles til å få en nasjonal, tydelig og rådgivende rolle innen kompetanse og øving mellom beredskapsaktørene. Senteret må få et formelt mandat til å ivareta fagutvikling innenfor samvirke. Nærhet og tett samarbeid med forsknings og utviklingsmiljø, akademiske fagmiljø og rene fagmiljø ivaretas av kompetansesenteret med representanter fra de aktuelle etatene.

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for den overordnede koordineringen av arbeidet med utviklingen av samvirke. Kompetansesenteret kan ikke ha besluttende myndighet innenfor områder der etatsspesifikt fagansvar, organisering og prosedyrer og lignende gjør seg gjeldende i henhold til ansvarsprinsippet. Kompetansesenteret har i hovedsak en samordnende funksjon og kan ikke fatte beslutninger som et overordnet forvaltningsorgan.

Forsvaret er ingen primærbidragsyter ved et nasjonalt, tverrfaglig kompetansesenter for samvirke. Forsvaret må imidlertid være representert for å kjenne organisering og samvirke på sivil side, og samtidig bidra til at sivil side kjenner organisasjonen og prosedyrer i Forsvaret.

6.3

POLITIHØGSKOLEN (PHS) UTVIKLES TIL Å BLI ET NASJONALT, TVERRFAGLIG KOMPETANSESENTER FOR SAMVIRKE

Arbeidsgruppen mener at det er nødvendig at politiet tar en sterkere og tydeligere rolle innenfor samvirke i fremtiden. Ledelsen av redningstjenesteoppdrag er lagt til politiet, og ledelse i en ulykke/katastrofesituasjon uten at liv eller helse er truet baseres på en situasjonsavhengig vurdering foretatt av politiet. Arbeidsgruppen foreslår å utvikle Politihøgskolen til å ha en tydeligere og ledende rolle i kompetanse og øving innen samvirke. Alternativer til å foreslå Politihøgskolen til å bli et nasjonalt, tverrfaglig kompetansesenter for samvirke, har vært Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesenter eller Norges brannskole (NBSK). DSB, NUSB og Hovedredningssentralene var også drøftet i arbeidet. Arbeidsgruppen ønsker imidlertid gjennom ansvarliggjøring av Politihøgskolen, å bidra til en understøttelse av politiets ansvar og oppgaver innenfor samvirke.

Politihøgskolen foreslås å utvikles til å bli et nasjonalt, tverrfaglig kompetansesenter for samvirke. Mange av de ekstraordinære hendelsene vil være definert som redningstjeneste og bli ledet av politiet. Politiet har etablert en ledelsesmodell gjennom LRS og kollektiv redningsledelse, og må fortsette arbeidet med å styrke og profesjonalisere innsatslederrollen. Det er også politiet som i stor grad står for innhenting av ressurser fra Forsvaret i henhold til gjeldende regelverk.

Det er imidlertid påfallende at Politistudien som det henvises til i mandatet, ikke nevner samvirke eller samhandling mellom beredskapsaktørene i det hele tatt. Dette viser at samvirke må gis oppmerksom hvis man skal få til en bedring av krisehåndterings- evnen. Evalueringer etter hendelser viser at politiet burde innkalt LRS på et tidligere tidspunkt under håndteringen. Politiet kan med fordel videreutvikle ivaretagelse av samvirkefaget i fremtiden.

Politiet har et formalisert ansvar innen ledelse av hendelser, og har dermed en naturlig autoritet. Det er behov for et godt samarbeid mellom Politihøgskolen og Hovedredningssentralen. Fremtidig risikobilde viser kompleksiteten etatene står overfor ved håndtering av hendelser. Politiet vil for fremtiden møte større krav til samhandling med aktuelle beredskapsaktører.

I stortingsmeldingen om terrorberedskap³³ pekes det på behovet for å styrke kompetansen til alle stabsfunksjonene i politiet, samt at det er et gjennomgående behov for ledelsesutvikling på alle nivåer. Det pekes også på behov for felles kurs- og kompetansehevende tiltak for nødetatene. Arbeidsgruppen er enig i terrormeldingens budskap om at Politihøgskolen bør gis en sentral rolle, og siterer fra stortingsmeldingen:

Felles kompetanseutvikling i regi av Politihøgskolen: Politihøgskolen (PHS) har i dag etablert et øvingssenter for justissektoren i Stavern innen beredskap- og krisehåndtering. De andre nødetatene er knyttet til senteret som del av sin nødnettutdanning. Det er naturlig å bygge videre på de gode erfaringene fra denne virksomheten. PHS vil i samarbeid med de andre beredskapsaktørene utvikle et utdanningsprogram for kriseledelse. Programmet vil omfatte alle nivå, fra personell i førstelinjen til departementene. En felles utdanning vil sikre felles situasjonsforståelse og oppgaveløsning ved at alle ledd i kriseledelsen snakker samme språk. PHS stabskurs har et fokus på samvirke. Redningsledelsen fra det enkelte politidistrikt er med på siste halvdel av kurset. Likedan har PHS åpnet for deltagelse fra de andre nødetatene, herunder tilbudet

³³ Meld. St. 21 (2012–2013): Terrorberedskap, Justis- og beredskapsdepartementet.

Funksjonsrettet ledelse – innsatsledelse. PHS og Forsvarets høgskoles nye felles satsing: Nasjonal beredskap og krisehåndtering er et annet eksempel på felles plattformer med etater og aktører som har en rolle under krisehåndtering. PHS planlegger to nye utdanninger hvor det er aktuelt med felles kompetanseutvikling. Dette er arbeid med «pårørende etter kriser og katastrofer» og «samvirke på skadestedet». Det første i hovedsak sammen med helsevesen og kommuner og det andre i samarbeid med de andre nødetatene og de frivillige organisasjonene.

Gjørkv-kommisjonen peker også på behov for felles utdanning, jf. kapittel 6.5, Effektiv redningsaksjon under ekstreme forhold:

Videre mener kommisjonen det er en utfordring at dagens utdanning for redningspersonell stort sett gjennomføres etatsvis. Skal redningspersonell samhandle optimalt på et skadested, er opplæring og utdanning på tvers av etatene nødvendig.

Politihøgskolens krav til kvalitetssikringssystemer gjennom NOKUT³⁴ vil sikre god kvalitet på planlegging og gjennomføring av de ulike oppgavene innenfor samvirke. Godkjenningen kan også legge til rette for studiepoeng på høgskolenivå i enkelte typer samvirkeutdanning. Det forutsettes at de andre etatene, inkludert Hovedredningssentralene, bidrar med faglige ressurser, slik at kompetansesenteret fremstår som fullt ut tverrfaglig og tverretatlig.

6.3.1 EIERSKAP, FINANSIERING OG DRIFT

Statlig eierskap og styring av et nasjonalt, tverrfaglig kompetansesenter for samvirke gir langsiktig og forutsigbar utviklingsmulighet av samvirkefaget. I desember 2013 ble det nedsatt et utvalg for å gjennomgå Politihøgskolens styringsmodell. Utredningen ble levert til POD 23. april 2014. Arbeidsgruppen gjør ingen vurderinger av funnene og anbefalingene, men forutsetter at utredningen følges opp med nødvendige tiltak.

Det er knyttet usikkerhet til dimensjoneringen av et nasjonalt, tverrfaglig kompetansesenter for samvirke. Arbeidsgruppen anbefaler i første omgang å foreta

ansettelser i regi av Politihøgskolen. For å sikre kontinuitet og kapasitet til oppfølging av samvirkefaget, mener arbeidsgruppen at det må ansettes personell på heltid, tentativt anslått til 4 heltidsårsverk.

Deltagelse fra de aktuelle beredskapsaktørene kan kreve personellressurser utover etatenes kapasitet i dag. Det er vanskelig å anslå hva som er behovet for økning i årsverksramme i den enkelte etat. Stillingsandel som skal inngå i et nasjonalt, tverrfaglig kompetansesenter bør være minimum 1/2 årsverk per beredskapsaktør. Innenfor Justis- og beredskapsdepartementets ansvarsområde vil dette innebære 4 årsverk/heltidsstillinger til Politihøgskolen, 1/2 årsverk til Hovedredningssentralen, 1/2 årsverk til Norges brannskole og 1/2 årsverk til Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesenter. Innenfor Helse- og omsorgsdepartementets ansvarsområde vil dette innebære 1/2 årsverk. Innenfor Forsvarsdepartementets ansvarsområde anslås behovet til 1/2 årsverk. FORF representeres etter behov.

Aktuelle direktorater som DSB, POD, Helsedir m.fl. inngår i dag i eksempelvis nasjonalt øvings- og evalueringsforum. Det er naturlig at direktoratene dekker egne utgifter til slikt arbeid. Et nasjonalt kompetansesenter vil naturlig ha tett dialog med slike etablerte forum. Det foreslås ingen årsverk fra direktoratene til å inngå i kompetansesenteret.

Arbeidsgruppen anslår derfor at det kan være aktuelt å stille kapasitet tilsvarende 7–8 årsverk til disposisjon fra aktuelle etater i oppstartfasen. I tillegg til lønnskostnader kommer sosiale utgifter, personalrelaterte kostnader til reise med videre, samt leie av kontorlokaliteter. I oppstarten kan man gå ut ifra leiekostnader knyttet til 4 kontorer. Behov for møterom forutsettes ivaretatt i eksisterende bygningsmasse.

Arbeidsgruppens beregninger av budsjettmessige konsekvenser knyttes opp til styrkingen av samvirke på nasjonalt og regionalt nivå, og det vil være disse merkostnadene i forhold til dagens kostnadsnivå som må dekkes opp av en beregnet samfunnsmessig nytteeffekt. Det er ikke mulig for arbeidsgruppen å kvantifisere nytteeffekten i kroner, men kvalitative betraktninger synes å gi grunnlag for å konkludere med at de økte kostnadene synes å være samfunnsmessig forsvarlig ut i fra den anslåtte nytteeffekten.

³⁴ NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen) er et faglig uavhengig organ under Kunnskapsdepartementet. NOKUT har et eget styre som øverste beslutningsorgan.

FREMTIDIG BEHOV FOR KOMPETANSESENTERE FOR SAMVIRKE

Det beregnes ikke kostnader for gjennomføring av utdanning og kurs i regi av det nasjonale, tverrfaglige kompetansesenteret for samvirke. Det vises til beregninger av kurskostnader for de regionale øvings- og kompetansesentrene i neste kapittel, for anslag på nivået på slike kostnader. Disse kostnadene forutsettes dekket inn gjennom selvkostbasert prising, der den enkelte deltagende etat betaler kursavgift. Dette er i stor grad sammenfallende med dagens praksis.

Betalingsvillighet vil være knyttet opp til hvor nyttig samvirke utdanningen oppleves, samt i hvilken grad ordinær budsjetteffekt oppleveres som for liten eller

dekkende i forhold til gjennomføring av etatsspesifikke kjerneaktiviteter. Enkelte steder vil økonomi trolig være et hinder for å sende personell til et regionalt eller nasjonalt kompetansesenter. Dette kan indikere at samvirkeutdanning bør subsidieres av statlige myndigheter, men i første omgang bør man fokusere på å lage kurstilbud som motiverer og stimulerer til deltagelse uten subsidiering.

Tabellen viser totale anslagsvise årlige kostnader som må tilføres for å etablere et nasjonalt, tverrfaglig kompetansesenter for samvirke.

ÅRLIGE KOSTNADER I KRONER INKL. MVA	ANTALL	ENHETSPRIS	TOTALT
Lønnskostnader inkl. arbeidsgiveravgift og feriepenger	8	700.000	5.600.000
Reisekostnader, telefoni, porto, kontorrekvisita mv	8	40.000	320.000
Husleie	For inntil 8 personer, minimum 4		100.000
Totalt			6.020.000

Arbeidsgruppens vurdering er at dette er en kostnadseffektiv måte å oppnå tverrfaglig samarbeid og utvikling innenfor samvirkefaget på, og at beredskapsaktørenes evne til samhandling og krisehåndtering vil styrkes.

6.4 ETABLERING AV REGIONALE ØVINGS- OG KOMPETANSESENTERE FOR SAMVIRKE

Det nasjonale, tverrfaglige kompetansesenteret for samvirke vil ha behov for et regionalt ledd for å kunne videreutvikle og gjennomføre opplærings- og øvingsaktiviteter innenfor samvirke. Til forskjell fra det nasjonale kompetansesenteret kan det regionale leddet betegnes øvings- og kompetansesenter. Regionale sentre foreslås å være faglig underlagt det nasjonale kompetansesenteret innen samvirke.

Arbeidsgruppen mener det er mest aktuelt å tenke få regioner. Det anbefales ikke mange regionale øvings- og kompetansesentre, til tross for at det

allerede er etablert enkelte sentre rundt om i landet, som med relativt enkle midler kunne danne basis for å bli et regionalt øvings- og kompetansesenter for samvirke. Hovedårsaken er først og fremst at det vil være vanskelig å bygge opp kompetente fagmiljøer på mange steder innenfor et smalt område som samvirke, samtidig som de faglige kravene knyttet til samvirke og eksempelvis erfaringslæring er så krevende at man vanskelig kan tenke seg dette bygget opp og vedlikeholdt mange steder i landet. Arbeidsgruppen foreslår derfor at det etableres to regionale øvings- og kompetansesentre for samvirke, fortrinnsvis lagt til eksisterende kompetansesentre i justissektoren.

Et regionalt øvings- og kompetansesenter må tilby kompetanse og fasiliteter som er bedre enn det man har lokalt, og den enkelte beredskapsaktør må oppleve at det er verdt å reise til et slikt senter. Et regionalt senter vil kunne fungere som lokalt øvings-senter for beredskapsaktørene i umiddelbar nærhet. Regionale sentre vil legge til rette for mer effektiv trening enn et nasjonalt senter. Reisetid taler for at kurs og øving bør foregå over flere dager, og kan også gjennomføres desentralt.

Arbeidsgruppen mener de regionale øvings- og kompetansesentrene for samvirke bør få et særskilt ansvar innenfor følgende områder:

- Gjennomføring av samvirkekurs lokalt/regionalt og ved øvings- og kompetansesentrene, hvor kurskonsept er faglig kvalitetssikret av det nasjonale kompetansesenteret.
- Gjennomføring av innsatslederkurs, stabskurs og instruktørkurs.
- Bidra til implementering av prosedyrer og felles terminologi for nød- og beredskapsetatene.
- Bistå det nasjonale kompetansesenteret i utvikling av felles læremateriell for nød- og beredskapsetatene.
- Bidra i videreutvikling av kurskonsept innen samvirke, under ledelse av det nasjonale kompetansesenteret.
- Bidra med metodeutvikling innenfor prosedyrer, øving, erfaringslæring og evaluering.

Forsvaret er en del av målgruppen ved samvirkekursene som gjennomføres i dag. Fremtidige kurs i regi av regionale øvings- og kompetansesentre bør også ha med Forsvaret som målgruppe.

6.5

SIVILFORSVARETS BEREDSKAPS- OG KOMPETANSENTER OG NORGES BRANNSKOLE (NBSK) UTVIKLES TIL Å BLI REGIONALE ØVINGS- OG KOMPETANSESENTER FOR SAMVIRKE

I Prop. 1 S (2014–15) fremgår det at Justis- og beredskapsdepartementet skal ta en sterkere rolle i å samordne og sikre samvirke mellom departementene og underliggende etater. Det synes derfor hensiktsmessig å utnytte og videreutvikle eksisterende kompetansesentre i justissektoren. Av eksisterende kompetansesentre i justissektoren som har erfaring med kursgjennomføring innenfor samvirke, peker Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesenter og Norges brannskole seg ut som sentre med erfaring, kompetanse og infrastruktur for formålet. Statlig eierskap og styring gir langsiktige og forutsigbare utviklingsmuligheter innenfor samvirke.

Arbeidsgruppen anbefaler at Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesenter og Norges brannskole (NBSK) tilføres ekstra ressurser for å ivareta rollen som regionale øvings- og kompetansesentre. Disse kompetansesentrene er begge etatsstyrt av Justis- og beredskapsdepartementet, via Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Det er stor aktivitet ved kompetansesentrene fra før, og ved å tilføre marginale ekstra ressurser vil kapasiteten til å ivareta samvirke økes. Geografisk er sentrene lokalisert i Sør-Norge (Starum) og Nord-Norge (Fjelldal). Leder av brannvesenet har, i henhold til brann- og eksplosjonsvernloven, skadestedsledelsen i ulykkesituasjoner inntil ledelsen overtas av politiet. Brannvesenet bør ta en sterkere rolle innen samvirke i fremtiden. Sivilforsvaret har allerede en tydelig rolle innenfor samvirke i dag.

Øvings- og kompetansesentrene underlegges det nasjonale, tverrfaglige kompetansesenteret faglig (innenfor samvirkeområdet), og vil kunne gjennomføre kursaktiviteter med egne eller innleide

instruktører både på eget tjenestested og ved lokale øvingscentre rundt om i landet. En styrking av det regionale nivået vil kunne bidra til en profesjonalisering av instruktører og en mer ensartet kursgjennomføring innen samvirke. Gode instruktører kjennetegnes av lang erfaring fra operativ innsats og instruksjonsvirksomhet. Ved gjennomføring av dagens samvirkekurs hentes instruktører fra nød- og beredskapsetatene som et supplement til kurslederfunksjonen.

Enkelte instruktører vil synes kombinasjon av instruksjon og operativ tjeneste er verdifull, samtidig som man vet at kun instruksjon i lengre perioder gjør at man ikke klarer å være operativt oppdatert. Hospiteringsordninger bør derfor vurderes på regionale sentre. Dette vil kunne styrke rekrutteringen og øke kompetansen på både det regionale og det lokale nivået.

Samvirkeaktivitet ved et regionalt øvings- og kompetansesenter betinger imidlertid at det lokale nivået følger opp. Dette ble understreket av representantene fra helse og politi ved JKØ Stavern, som understreket at en suksessfaktor er at de som er på kurs bringer kunnskapen med seg tilbake til sitt lokale miljø, og at de lokale lederne følger opp med opplæring og øving.³⁵

6.5.1 EIERSKAP, FINANSIERING OG DRIFT

Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesenter på Starum og Norges brannskole i Fjelldal, er i dag statlig eiet og finansiert over statsbudsjettet. Merkestaden knyttet til samvirke vil avhenge av hvor mye ekstra kapasitet som synes fornuftig å legge i sentrene i forhold til utvikling og oppfølging av samvirke. Det er vanskelig å foreslå en satsning på samvirke på regionalt nivå uten å tilføre noe ekstra ressurser til oppfølging av satsingen. Arbeidsgruppen anbefaler at det tilføres to ekstra årsverk til hvert av sentrene, som skal ha som hovedoppgave å følge opp og gjennomføre kurs ved øvings- og kompetansesentrene og desentraliserte samvirkekurs. Kontorfasiliteter til de ekstra årsverkene forutsettes ivarettatt innenfor dagens rammer.

Arbeidsgruppen foreslår at det tildeles ekstra midler til gjennomføring av flere samvirkekurs

per år som subsidieres av staten, anslagsvis 1 mill. kroner. Gevinsten ved å tilføre noe ekstra midler til kursgjennomføring vil være stor fordi hoveddelen av kapasitetskostnadene ved sentrene allerede er finansiert over statsbudsjettet. Det vil være rom for å gjennomføre noen flere samvirke kurs innenfor dagens kapasitet innen forlegning, forpleining og øvingsfasiliteter. En begrensning i dagens situasjon er instruktørkapasitet og økonomi.

Et eksempel fra Norges brannskole kan illustrere kostnadseffektiviteten ved å utnytte restkapasitet: Kostnaden ved ekstra kurs blir bare total variabel merkestaden per dag per elev, som i 2010 ble beregnet til ca. 700,- kr for grunnopplæring, 1 000,- kr for praksisuke deltid, og 400,- kr for befalsopplæring. Til sammenligning er total kostnad per dag per elev på 4 400,- kr, praksisuke deltid på 6 000,- kr og befalsopplæring på 2 500,- kr.

Arbeidsgruppen vil ellers påpeke at det vil være vanskelig å foreta beslutninger om antall samvirkekurs på grunnlag av sammenstilte kostnadstall på landsbasis, for alle de aktuelle beredskapsaktørene. Innenfor helse vil det være tale om totalt 21 000 personer som er aktuelle for en eller annen samvirke-utdanning eller øvelse. I brann vil 3 000 ledere være relevante i samvirkessammenheng.

Det må påregnes betydelig lokal øvingsaktivitet innen samvirke, da det ikke er realistisk at alle i målgruppen deltar på kompetansetiltak ved det nasjonale kompetansesenteret eller de regionale øvings- og kompetansesentrene. Ved lokal øving kan beredskapen opprettholdes uten kostnader til vikarer. Eksempelvis vil erstatning av ordinære lønns-kostnad per dag per kurselev utgjøre fra 2 100,- kr til 3 100,- kr avhengig av lønnsnivå. Denne kostnaden forutsettes dekket gjennom beredskapsaktørenes ordinære budsjettildeling, på lik linje som de konkrete øvings- og utdanningskostnadene knyttet til øvingsanlegg, instruktører, kost og losji med videre som etatene selv finansierer gjennom kursavgifter.

Tabellen viser totale anslagsvise årlige kostnader som må tilføres for å etablere to øvings- og kompetansesentre for samvirke.

Arbeidsgruppens vurdering er at dette er en kostnadseffektiv måte å oppnå økt kapasitet til gjennomføring av samvirkekurs på lokalt og regionalt nivå.

³⁵ Orientering til arbeidsgruppen 13/11-2014 fra Carl Otto Hinlo, Politihøgskolen og Atle Rørbakk, Helsedirektoratet.

ÅRLIGE KOSTNADER I KRONER INKL. MVA	ANTALL	ENHETSPRIS	TOTALT
Lønnskostnader inkl. arbeidsgiveravgift og feriepenger	4	700.000	2.800.000
Reisekostnader, telefoni, porto, kontorrekvisita mv.	4	40.000	160.000
Variabelkostnad for gjennomføring av samvirkekurs		1.000.000	1.000.000
Totalt			3.960.000

6.6

JUSTISSEKTORENS KURS- OG ØVINGSENTER (JKØ)

Arbeidsgruppen anbefaler at Justissektorens kurs- og øvingssenter, under Politihøgskolens ledelse, videreutvikles som et nasjonalt kompetansesenter som sikrer samvirke ved opplæring i nødnett og samvirke mellom nødmeldesentraler. Arbeidsgruppen er kjent med at det er kapasitetsutfordringer ved JKØ. En økning av utdanningsomfanget ved JKØ, eksempelvis felles innsatsleder- og stabskurs, operatørkurs eller annet, betinger at det frigjøres kapasitet til dette, eventuelt at utdanningen gjennomføres på andre øvings- og kompetansesentre.

6.7

NASJONALT UTDANNINGSSENTER FOR SAMFUNNS-SIKKERHET OG BEREDSKAP (NUSB)

DSB ønsker å overføre kursaktivitetene fra NUSB til DSB. Saken ligger til avgjørelse i Justis- og beredskapsdepartementet. DSB vil sette i gang et arbeid i 2015 under tittelen «Skolenes formidlingsmandat». Det vil i dette arbeidet bli vurdert hva som skal være skolens primærfunksjon. Dagens kursportefølje ved NUSB er i hovedsak rettet mot kommuner og fylkesmenn. Det er allikevel nærliggende å tenke seg et samarbeid mellom det nasjonale, tverrfaglige kompetansesenteret i regi av Politihøgskolen og NUSB.

6.8

OPPSUMMERING

Justis- og beredskapsdepartementet skal ta en sterkere rolle i å samordne og sikre samvirke mellom departementene og underliggende etater i fremtiden. Det er hensiktsmessig å styrke justissektorens kompetansesentre fremfor å bygge opp nye for samvirke. Utnyttelse av etablerte nasjonale kompetansesentre innenfor justissektoren synes å være den mest kostnadseffektive løsningen for å imøtekomme ønsket om kompetanseutvikling hos beredskapsaktørene innenfor samvirke.

Arbeidsgruppen mener at det er nødvendig at politiet tar en sterkere og tydeligere rolle innenfor samvirke. En ansvarliggjøring av politihøgskolen vil bidra til en understøttelse av politiets ansvar og oppgaver

innenfor samvirke. Politihøgskolen foreslås å utvikles til å bli et nasjonalt, tverrfaglig kompetansesenter for samvirke.

Det er behov for et regionalt, utøvende, ledd for å kunne videreutvikle og gjennomføre opplærings- og øvingsaktiviteter innenfor samvirke. Det vil være vanskelig å bygge opp kompetente fagmiljøer på mange steder innenfor et smalt område som samvirke, samtidig som de faglige kravene knyttet til samvirke og eksempelvis erfaringslæring, er så krevende at man vanskelig kan tenke seg dette bygget opp og vedlikeholdt mange steder i landet. Arbeidsgruppen foreslår at det etableres to regionale øvings- og kompetansesentre for samvirke, fortrinnsvis lagt til eksisterende kompetansesentre i justissektoren. Det anbefales at Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesenter og Norges brannskole (NBSK) tilføres ekstra ressurser for å ivareta rollen som regionale øvings- og kompetansesentre.

07

Fremtidig behov for lokale øvingssentre

7.1

LOKALE OG REGIONALE SAMVIRKEØVELSER

Det er en oppfatning blant beredskapsaktørene at dagens samvirketrening ikke er så god som den burde være. Denne oppfatningen har sitt grunnlag i erfaringer som gjøres på ulike områder, eksempelvis tilbagemeldinger fra beredskapsaktørene gjennom kurs, jf. rapport fra Stiftelsen Norsk Luftambulans omhandlende Nasjonal lederutdanning for innsatspersonell.³⁶

Arbeidsgruppen mener på bakgrunn av avdekkede behov redegjort for i blant annet stortingsdokumenter, evalueringsrapporter og utredninger, at det er naturlig å anbefale en økning i samvirkeøvelser og samvirkekompetanse i forhold til dagens nivå. Det er også uttrykt politisk ønske om å øke samvirkeevnen gjennom økt øvingsaktivitet. Et økt omfang av samvirkerelatert øving vil ha budsjettmessige konsekvenser, men det forutsettes at de lokale øvingene skjer gjennom omprioritering av aktiviteter innenfor tildelte ordinære budsjettmessige rammer. Det betyr at noe etatsspesifikk øving nedprioriteres til fordel for samvirkeøving, eller at samvirkeøving får større fokus i de lokale øvelsene.

Det synes å være mulig å dekke enkelte av elementene i den etatsspesifikke utdanningen gjennom gode samvirkeøvelser, slik at det nødvendigvis ikke bare blir tale om en ekstra utgift, men en synergi i form av at en og samme øvelse både dekker behovet for samvirketemaer og for etatsspesifikke temaer. Det må også påpekes at det som oftest vil ligge en viss mulighet til omfordeling av budsjettmidler i den enkelte etat. Det nasjonale, tverrfaglige kompetansesenteret, sammen med de regionale øvings- og kompetansesentrene, kan gjennom utvikling av god øvingsmetodikk legge til rette for mer effektiv øvingsgjennomføring.

I brannstudien blir det påpekt at leder i brann- og redningsvesenet skal være i stand til å ivareta ledelse av egne mannskaper, samt politiets og kanskje helse-tjenestens oppgaver i den første fasen av en hendelse. Denne oppgaven krever kompetanse, forståelse av

egen rolle og forståelse for de andre nød- og beredskapssetatenes roller og oppgaver på skadestedet. Det er av avgjørende betydning for en god håndtering at det er gjennomført samvirkeøvelser som gir kjennskap til hverandre for best mulig enhetlig håndtering av hendelsen.³⁷

I mulighetsstudien er det påpekt behov for lokale øvingssentre, som forutsettes eiet, driftet og finansiert lokalt. Mulighetsstudien fokuserer spesielt på samvirkebehovet mellom de ulike nødetatene og ikke spesielt på fagbehovet til den enkelte etat. Det er noen fagområder som har spesielle utfordringer, ikke minst i forhold til å kunne tilby praktisk og teoretisk opplæring og trening (kompetanseheving). Eksempelvis tunnelsikkerhet, giftige kjemikalier/farlig stoff, mv. Det vil kunne ha nasjonal interesse å kunne dedikere denne opplæringen til regionale øvings- og kompetansesentre, eller lokale øvingssentre, f.eks. av regionale, geografiske eller kompetansemessige årsaker. Slike særskilte øvingsfasiliteter bør kunne hel eller delfinansieres av nasjonale midler.

Gjennom ressurspersoner som har informert arbeidsgruppen, og under gjennomgangen av enkelte rapporter, særlig politiets treningsstudie,³⁸ har det dannet seg et bilde av hva som bør karakterisere fremtidige lokale øvingssentre:

- Nærhet til beredskapsaktørenes arbeidssted og aksjonsområde for å minimalisere reisetid, fravær og behov for vikarer ved at beredskapsevnen til de som øver er ivaretatt.
- Nærhet til offentlig kommunikasjon.
- Mulighet for å gjennomføre realistiske, feltmessige øvelser på grunnlag av definerte scenarioer.
- Tilgang til kompetente instruktører og lærerkrefter.
- Muligheter for samarbeid mellom beredskapsaktørene.
- Ivareta formalkrav knyttet til helse, miljø og sikkerhet, samt muligheter for forlegning, forpleining, undervisningsrom, stabsrom, vaktmestertjenester, og fast installert utstyr for video, lyd, konferanser og internett.

³⁶ Prosjektplan nasjonal lederutdanning for innsatspersonell (NLUI) studiet, mai 2014.

³⁷ Brannstudien 2013, rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk, kap. 10.3 Kritiske suksessfaktorer.

³⁸ Prosjektutredning i politiet, fremtidig behov for treningsfasiliteter, rapport av 15.1.14.

- Simulatorer vil være fremtidsrettet infrastruktur, fremtidens stabs-/ledertrening kan kreve denne type infrastruktur.
- Forutsigbar tilgjengelighet gjennom formaliserte avtaler om leie.
- Muligheter for større øvelser og scenarioer og ha helikopterlandingsplass.
- Nærhet til havn, Forsvarets ressurser (avdelinger, spesialstyrker, helikopter, fartøy).

Arbeidsgruppen anser at det er behov for mange lokale øvingssentre rundt om i landet, men mener at disse bør være lokalt forankret, eiet, finansiert og styrt av de aktuelle interessentene i lokalmiljøet. Forholdene ligger godt til rette for at det nasjonale, tverrfaglige kompetansesenteret, og først og fremst, de regionale øvings- og kompetansesentrene, ved behov kan leie fasiliteter av de lokale øvingssentrene til gjennomføring av aktuell samvirkerelatert utdanning. En fylkesvis oversikt over eksisterende kompetanse- og øvingssentre som arbeidsgruppen anser som relevante i samvirkesammenheng er vedlagt rapporten. Mange komplekse samvirkeøvelser kan imidlertid gjennomføres uten særskilte krav til øvingsanlegg, eksempelvis trafikkulykker mv.

På lokalt nivå bør det etableres kontakt mellom lokale øvingssentre og Forsvarets enheter, for avklaring av behov for samvirke på lokalt og regionalt nivå.

7.2

EIERSKAP, FINANSIERING OG DRIFT AV LOKALE ØVINGSSENTRE

Lokale øvingssentre rundt om i landet er lokalt forankret, eiet, finansiert og styrt av de aktuelle interessentene i lokalmiljøet. Det er derfor ikke foretatt vurderinger av hvilke investeringer som er gjort rundt omkring, og hva driftskostnadene på de enkelte sentrene er. Det er imidlertid av interesse å vite at en selvkostbasert driftskostnad per dag per kurselev (uten overnatting og forpleining) for en og samme kurstype kan ligge på fra ca. 1 800 kr for de billigste og opp til omkring 4 000 kr for de dyreste.

Det er ikke foretatt økonomiske beregninger som viser hva dagens samvirkeutdanning og øvelser koster for alle beredskapsaktørene. Det er ikke tilgjengelig informasjon om omfang og innhold i lokal samvirkeøving så langt arbeidsgruppen har kjennskap til. Det har heller ikke vært vurdert å hente inn slik informasjon, da denne type informasjon ikke vil være av særlig verdi i forhold til vurderinger av regionale og nasjonale løsninger.

Arbeidsgruppen har påpekt at et økt omfang av samvirkerelatert øving vil ha budsjettmessige konsekvenser. Det er imidlertid forutsatt at lokale øvinger skjer innenfor tildelte ordinære budsjettmessige rammer. Det synes å være mulig gjennom gode samvirkeøvelser å dekke enkelte elementer i den etatsspesifikke utdanningen, slik at det nødvendigvis ikke bare blir tale om en ekstra utgift, men en synergi i form av at en og samme øvelse både dekker behovet innenfor samvirketemaer og for etatsspesifikke temaer.

7.3

HOVEDREDNINGSSENTRALENE GIS RESSURSER TIL STERKERE STYRING AV ØVELSESVIRKSOMHET

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

7.4

OPPSUMMERING

På bakgrunn av avdekkede behov redegjort for blant annet i stortingsdokumenter, evalueringsrapporter og utredninger, er det naturlig å anbefale en økning i samvirkeøvelser og samvirkekompetanse i forhold til dagens nivå. Det er også uttrykt politisk ønske om å øke samvirkeevnen gjennom økt øvingsaktivitet. Et økt omfang av samvirkerelatert øving vil ha budsjettmessige konsekvenser, men arbeidsgruppen legger til grunn at de lokale øvingene skjer gjennom bedre utnyttelse av aktiviteter innenfor tildelte ordinære budsjettmessige rammer. Det er i fremtiden behov for flere lokale øvingssentre, men disse anbefales å være lokalt forankret, eiet, finansiert og styrt av de aktuelle interessentene i lokalmiljøet.

Hovedredningssentralene foreslås å tilføres ressurser for tydeligere oppfølging av øvingsaktivitet ved LRS, for å bidra til økt kvalitet i arbeidet i øvingsutvalg, øvingsforum, samvirkeforum, fagdager og seminarer.

KAPITTEL

08

Anbefalinger og
konsekvenser



8.1 ANBEFALINGER

Det er enighet om at det er behov for å styrke samvirkeevnen til beredskapsaktørene. Målene om bedre samvirke og krisehåndteringsevne kan ikke nås av ett tiltak alene. Det er mange faktorer som hver for seg og sammen har innvirkning på hvor godt landet totalt sett vil stå rustet til å håndtere komplekse hendelser, uansett hvor de måtte inntreffe.

Det har underveis i arbeidet pekt seg ut noen områder, som med en relativ beskjeden ressurstilførsel, kan bidra til å øke samvirkeevnen. Essensen i de foreslåtte tiltakene er en systematisering og styrking av eksisterende fagmiljøer og ressurser, for å oppnå en bedre utnyttelse av samfunnets kapasitet til samvirke og krisehåndtering.

For å understøtte Regjeringens strategier for samfunnsikkerhet og beredskap anbefaler arbeidsgruppen å tydeliggjøre et overordnet, koordinerende ansvar for samvirke.

Arbeidsgruppen ser for seg følgende hovedtiltak i prioritert rekkefølge:

- *Formalisering og forankring av overordnet ansvar for samvirke, på nasjonalt nivå.*
- *Etablering av et nasjonalt, tverrfaglig kompetansesenter for samvirke, nettverksorganisert med basis i eksisterende kompetansemiljøer.*
- *Etablering av to regionale øvings- og kompetansesentre for samvirke, med basis i eksisterende kompetansemiljøer.*
- *Bedre og systematisk utnyttelse av eksisterende lokale øvingssentre.*
- *Styrking av Hovedredningssentralenes tilsyn og veiledning av de lokale redningssentralene.*

8.1.1 FORMALISERING OG FORANKRING AV OVERORDNET ANSVAR FOR SAMVIRKE

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for den overordnede koordineringen av arbeidet med utviklingen av samvirke. Det er av avgjørende betydning at ansvaret formaliseres på nasjonalt nivå for å få til en felles overbygning og koordinering av samvirke, jf. regjeringens strategi om at Justis- og beredskapsdepartementet tar en sterkere rolle i å samordne og sikre samvirke. Arbeidsgruppen mener at et formelt,

overordnet, koordinerende ansvar for samvirke bør tydeliggjøres på nasjonalt nivå, og at det er Justis- og beredskapsdepartementet som tar den rollen.

8.1.2 ETABLERING AV ET NASJONALT, TVERRFAGLIG KOMPETANSESENTER FOR SAMVIRKE

Arbeidsgruppen anbefaler at det etableres et nasjonalt, tverrfaglig kompetansesenter for samvirke, lagt til Politihøgskolen. Politihøgskolen bør gis ansvaret for å etablere senteret, med bistand fra andre aktuelle kompetansemiljøer.

Arbeidsgruppen ser for seg at kompetansesenteret bør bemannes med 4 hele stillinger lagt til Politihøgskolen, og de andre aktuelle etatene, særlig Norges brannskole, Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesenter, helsetjenestens kompetansesentre og Hovedredningssentralene, bidrar med kapasitet som illustreres tilsvarende ca. 1/2 årsverk per etat. Heltidsstillinger i ledelse av senteret er nødvendig for å sikre kontinuitet, fokus og fremdrift. Et anslag på totalt omfang av personellressurser er 7–8 årsverk. Øvrige samarbeidspartnere som Forsvaret bør anslagsvis stille med 1/2 årsverk og FORF etter behov.

8.1.3 ETABLERING AV TO REGIONALE ØVINGS- OG KOMPETANSESENTER FOR SAMVIRKE

Arbeidsgruppen foreslår at det etableres to regionale øvings- og kompetansesentre for samvirke, med basis i de allerede etablerte statlige kompetansesentrene Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesenter på Starum, og Norges brannskole i Fjelldal. Disse betegnes imidlertid øvings- og kompetansesentre, for å skille de fra det nasjonale, tverrfaglige kompetansesenteret. De regionale sentrene styres faglig innen samvirke, av det nasjonale kompetansesenteret.

Det anbefales å styrke de to regionale sentrene økonomisk, slik at kapasiteten til å gjennomføre samvirkekurs både på egne og lokale anlegg økes noe i forhold til dagens nivå. Arbeidsgruppen foreslår å styrke hvert av sentrene med to årsverk. Arbeidsgruppen anbefaler en økning av rammen til gjennomføring av samvirkekurs på 1 mill. kr. De regionale sentrene vil være et viktig bindeledd mellom nasjonalt nivå og det lokale nivået, gjennom desentralisert regional kursgjennomføring. Begge undervisningsinstitusjonene har erfaring med, og driver i dag, desentralisert styring og gjennomføring av utdanning på lokale steder.

8.1.4 BEDRE OG SYSTEMATISK UTNYTTELSE AV EKSISTERENDE LOKALE ØVINGSSENTRE

Arbeidsgruppen anbefaler en økning i samvirkeøvelser og samvirkekompetanse i forhold til dagens nivå. Effekten og verdien av samvirkeøvelser er størst i lokalmiljøet. Arbeidsgruppen anbefaler derfor at dagens frittstående lokale øvingssentre benyttes mer systematisk og planmessig i samvirkeøvelser i fremtiden. Lokale øvingssentre foreslås fortsatt å være lokalt eiet, finansiert og styrt av de aktuelle interessentene i lokalmiljøet. Med en nasjonal strategi for samvirke, og gjennom et nasjonalt, tverrfaglig kompetansesenter og de regionale øvings- og kompetansesentrene for samvirke, kan samvirkeprosesser koordineres bedre enn i dag.

Utdanning av lokale instruktører og ressurspersoner ved de regionale øvings- og kompetansesentrene vil på sikt kunne føre til økt bruk av de lokale øvingssentrene. Lokale beredskapsaktører, som gjennomfører kompetansetiltak nasjonalt eller regionalt, kan oppleve større motivasjon for gjennomføring av samvirkeutdanning og øvelser lokalt.

8.1.5 STYRKING AV HOVEDREDNINGSENTRALENES TILSYN OG VEILEDNING AV DE LOKALE REDNINGSENTRALENE

Arbeidsgruppen foreslår å styrke Hovedredningssentralenes tilsyn med lokal redningssentral og deres øvingsvirksomhet. Hovedredningssentralene anbefales å settes i stand til å ta et større pådriveransvar for samvirkeprinsippet mellom hendelsene. Dette kan

skje gjennom tilsyn av de lokale redningssentralene, deltakelse på planlegging, gjennomføring og oppfølging av øvelser, undervisning, deltakelse i nasjonale og internasjonale fora og arbeidsgrupper og annen virksomhet. Arbeidsgruppen vurderer ikke hvilket omfang av stillingshjemler dette medfører, jf. omstillingsprosessen som pågår i politiet. Arbeidsgruppen anbefaler også at Hovedredningssentralene bistår med kompetanse, 1/2 årsverk, i det nasjonale, tverrfaglige kompetansesenteret for samvirke.

8.2 ØKONOMISKE KONSEKVENSER

De økonomiske konsekvensene vil beløpe seg til om lag 6 mill. kr i økte statlige, årlige kostnader for det nasjonale, tverrfaglige kompetansesenteret, og 4 mill. kr for de to regionale øvings- og kompetansesentrene, totalt 10 mill. kr i økt årlig statlig kostnad. Eventuelle statlige bidrag til fremtidige investeringer knyttet til særskilte øvingsobjekter som til tunnel, CBRNe mv. må vurderes nærmere.

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for den overordnede koordineringen av arbeidet med utviklingen av samvirke. Politihøgskolen foreslås å utvikles til å bli et nasjonalt, tverrfaglig kompetansesenter for samvirke. Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesenter og Norges brannskole (NBSK) foreslås å få rollen som regionale øvings- og kompetansesentre. Det er i fremtiden behov for mange lokale øvingssentre. Disse anbefales å være lokalt forankret, eiet, finansiert og styrt av de aktuelle interessentene i lokalmiljøet.



FIGUR 3. Arbeidsgruppens anbefaling.

REFERANSE- OG LITTERATURLISTE

Offentlige publikasjoner

Day, D., *The Difficulties of Learning, From Experience and the Need for Deliberate Practice*, 2010.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, *Evaluering av brannvesenets innsats på MS Nordlys*, 2012.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, *Rapport, Evaluering av krisehåndteringen etter hendelsene i Regjeringskvartalet og på Utøya 22. juli 2011, innenfor DSBs ansvarsområder*, 2012.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, *Effektiv erfaringslæring, seniorrådgiver Morten Støldal*, 2013.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, *Brannstudien, Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk*, 2013.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, *Veileder i helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen*, 2013.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, *Nasjonalt risikobilde*, 2013.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, *Prosjektplan Nasjonalt øvelses- og evalueringsforum*, v.4, september 2014.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, *Rapport, Valdresekspressen, Evaluering av myndighetenes håndtering av hendelsen november 2013*, 2014.

Fimreite, Lango, Lægreid, Rykkja, red. (2014): *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*, Universitetsforlaget, Oslo.

Furevik, E., *Sivilbeskyttelsesloven – en praktisk og juridisk veileder*, Oslo: Universitetsforlaget, vedlegg H, kap. III, 2012.

Helsedirektoratet, *Læring for bedre beredskap, Helseinnsatsen etter terrorhendelsene 22. juli 2011*.

Håndbok i øvelsesplanlegging, versjon 1 2014, Utarbeidet for og av samvirkeaktørene Brann, Helse, Politiet, Sivilforsvaret, Heimevernet, Fylkesmannen og Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum (FORF), Rogaland.

Justis- og beredskapsdepartementet, *Embetsoppdrag til Fylkesmannen 2014*, kapittel 53.1.

Kgl.res. 24.6 2005, *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap – det generelle koordineringsansvaret og ansvaret for koordinering av tilsyn med aktiviteter, objekter og virksomhet med potensial for store ulykker*.

Kgl.res. 24.6 2006, *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap – det generelle koordineringsansvaret og ansvaret for koordinering av tilsyn.*

Kgl.res. 18.4 2008, *Instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen.*

Kgl.res. 15.6 2012, *Instruks for departementenes arbeid for samfunnssikkerhet og beredskap, JDs samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering.*

Kgl.res. 13.9 2013, *Instruks for redningstjenesten (ikke trådt i kraft).*

Meld. St. nr. 21 (2012–2013): *Terrorberedskap.* Justis- og beredskapsdepartementet.

Meld. St. nr. 29 (2011–12): *Samfunnssikkerhet.* Justis- og beredskapsdepartementet.

NOU 2000: 24: *Et sårbart samfunn – utfordringer for sikkerhet og beredskapsarbeid i samfunnet.* Justis- og politidepartementet.

NOU 2000: 30: *Åsta-ulykken, 4. januar 2000.* Justis- og politidepartementet.

NOU 2000: 31: *Hurtigbåten Sleipners forlis 26. november 1999,* Justis- og politidepartementet.

NOU 2001: 31: *Når ulykken er ute, om organisering av operative rednings- og beredskapsressurser,* Justis- og politidepartementet.

NOU 2006: 6: *Når sikkerhet er viktigst – beskyttelse av landets kritiske infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner,* Justis- og politidepartementet.

NOU 2012: 14: *Rapport fra 22. juli kommisjonen,* Statsministeren.

NOU 2012: 4: *Trygg hjemme, Brannsikkerhet for utsatte grupper,* Justis- og beredskapsdepartementet.

NOU 2012: 8: *Ny utdanning for nye utfordringer,* Justis- og beredskapsdepartementet.

NOU 2013: 5: *Når det virkelig gjelder, effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser,* Justis- og beredskapsdepartementet.

NOU 2013: 9: *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer,* Justis- og beredskapsdepartementet.

Oslo brann- og redningsetat, *Hovedrapport 22. juli. 2011.*

Politidirektoratet, 22. juli 2011, *Evalueringsrapport av politiets innsats.*

Politidirektoratet, PBS I, *Politiets BEREDSKAPSSYSTEM del I, Retningslinjer for politiets beredskap,* 2011.

Politidirektoratet (Hove): *Kunnskapsbasert erfaringslæring,* 2014.

REFERANSE- OG LITTERATURLISTE

- Politidirektoratet, *Styring av Politihøgskolen – utfordringer, dilemmaer og modeller*, 2014.
- Politidirektoratet, *Treningsfasiliteter, Prosjektutredning*, 2014.
- Pricewaterhouse Coopers, *Evaluering av brannene: Lærdal, Flatanger og Frøya*, Oversendt Justis og beredskapsdepartementet 1/12-2014.
- Prop. 1 S (2014–2015): *Budsjettforslag*, Justis- og beredskapsdepartementet.
- Prosjektplan nasjonal lederutdanning for innsatspersonell (NLUI) studiet*, mai 2014.
- Reinåsutvalget, 26.12, *Rapport fra evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia*, 2005.
- Riksrevisjonen, Dokument 3:14 (2006–2008): *Riksrevisjonens undersøkelse av Justisdepartementets samordningsansvar for samfunnssikkerhet*.
- Riksrevisjonen, Dokument 3:4 (2006–2007): *Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene*
- Skredulykka i Ålesund 26.mars 2008, Rapport fra Ålesundsutvalet til Kommunal- og Regionaldepartementet og Justis- og politidepartementet*, 17. november 2008.
- St.meld. nr. 14 (2004–2005): *På den sikre siden – sjøsikkerhet og oljevernberedskap*, Fiskeri- og kystdepartementet.
- St.meld. nr. 17 (2001–2002): *Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn*, Justis- og politidepartementet.
- St.meld. nr. 22 (2007–08): *Samfunnssikkerhet, samvirke og samordning*, Justis- og politidepartementet.
- St.meld. nr. 35 (2008–09): *Brannsikkerhet – Forebygging og brannvesenets redningsoppgaver*, Justis- og politidepartementet.
- St.meld. nr. 37 (2004–05): *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*, Justis- og politidepartementet.
- St.meld. nr. 39 (2003–04): *Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid*, Justis- og politidepartementet.
- Tiller, T., *Erfaringslæring. En utfordring i kompetanseoppbygging*, 1989.

Lover og forskrifter

Lov av 15.12.1950 nr. 7 *Lov om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold (beredskapsloven).*

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

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

Lov av 24. juni 2011 nr. 30 *Helse- og omsorgstjenesteloven.*

Forskrift av 26. juni 2002 nr. 729 *Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen.*

Forskrift av 18. mars 2005 nr. 252 *Forskrift om krav til akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus.*

Forskrift av 22. august 2011 nr. 894 *Forskrift om kommunal beredskapsplikt.*

Forskrift av 15. juni 2012 nr. 535 *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral.*

Forskrift av 23. august 2013 nr. 1023 *Mandat for og sammensetning av Kriseutvalget for atomberedskap med rådgivere, samt mandat for Fylkesmannen.*

Forskrift av 13. september 2013 nr. 1102 *Instruks for redningstjenesten.*

Internett publikasjoner

<http://www.phs.no/for-studenter/ramme--og-fagplaner/>

<http://www.phs.no/studietilbud/etter--og-videreutdanning/utdanninger/ledelsesutdanninger/>

Nettbasert kurs: <http://oljevern.nbsk.no/>. Læreplan kursene bygger på: <http://www.kystverket.no/Beredskap/Opplaring/Lareplanen/>.

Statens strålevern: www.nrpa.no

Kystverket: www.kystverket.no

NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen): www.nokut.no

Vedlegg

VEDLEGG 1: MANDAT

MANDAT FOR UTARBEIDING AV MULIGHETSSTUDIE FOR ETT ELLER FLERE ØVINGS- OG KOMPETANSESENTER FOR BEREDSKAPSAKTØRENE

Revidert juli 2014

Regjeringen legger i Politisk plattform vekt på at de fire grunnleggende prinsippene for beredskapsarbeidet skal videreføres: Ansvar, nærhet, likhet og samvirke. Det er derfor en målsetting å videreutvikle samvirket mellom nødetatene, politi, brann- og redningsetaten og helsetjenestens beredskap, dvs. fastlege, legevakt, pleie- og omsorgstjeneste i kommunen, nødmeldetjeneste (AMK- og legevaktsentral), bil-, båt- og luftambulansetjeneste.

Det er et grunnleggende prinsipp at befolkningen skal ha tillit til at de får kompetent hjelp når de trenger det i akutte situasjoner. Ved håndtering av store hendelser, enten det er klimarelaterte hendelser eller terrorrelaterte hendelser, er det viktig at det er et helhetlig samarbeid og samvirke mellom nødetatene, politi, brann og redningstjenesten og de viktige leddene i de prehospitale tjenestene. Sivilforsvaret, de frivillige og Forsvaret har også en sentral rolle i dette samvirket.

Det er viktig at alle disse aktørene trener både på egen rolle og på samarbeid. God rolleforståelse og felles øvelser er sentralt for at samvirket kan foregå effektivt og bidra til å begrense tap og lidelse for de som rammes.

Det er i dag virksomhet ved Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesenter på Starum, Norges Brannskole ved Tjeldsund, Justissektorens kurs- og øvingssenter i Stavern og andre steder som er viktige innen opplæring og øving av beredskapsaktørene. Samtidig er det kommet innspill fra Rygge, Porsanger, Kjevik og andre med planer og ideer for utvikling av ny virksomhet for samtrening og kompetanseutvikling for beredskapsaktørene.

Det skal derfor lages en mulighetsstudie hvor det kartlegges status og fremtidig behov for felles øvinger og kompetanse, herunder om det skal opprettes ett eller flere sentre for dette formålet. Studien skal omfatte både operativt nivå og ledelsesnivå. Mulighetene for fremtidig beredskapssenter skal ikke omfattes av studien. Studien skal heller ikke omfatte problemstillinger knyttet til felles nødmeldingssentral.

- Mulighetsstudien skal vurdere både nasjonale og regionale behov.
- Arbeidsgruppen skal i dette arbeidet se hen til de vurderinger om samvirke som gjøres i Brannstudien og Politistudien, og gi innspill til disse studiene om problemstillinger knyttet til samvirke.
- Behovet skal vurderes i lys av eksisterende og planlagte sentre, og i lys av eksisterende nettverksorganisering mellom ulike aktører. Videre må brukere og brukernytten mv. kartlegges.
- Dersom det konkluderes med at det er behov for nytt eller nye øvings- og kompetansesentre, må også ulike lokasjoner vurderes. Videre bør det vurderes eierskap og hvordan anlegget kan finansieres og driftes.
- Studien skal inkludere vurdering av Forsvarets behov knyttet til øvings- og kompetansesenter for å ivareta sivilt-militært samarbeid rettet mot å yte bistand til sivile beredskapsaktører, men ikke Forsvarets behov for slikt senter relatert til ivaretagelse av sine primæroppgaver.
- Arbeidsgruppen skal avgi sin utredning til DSB innen 15.02.2015.

VEDLEGG 2: BEREDSKAPSORGANISERING NASJONALT, REGIONALT OG LOKALT

NASJONALT NIVÅ

Organiseringen av samfunnssikkerhetsberedskapen i Norge³⁹

Beredskapsarbeid og krisehåndtering i Norge bygger på fire, velkjente, grunnleggende prinsipper: Ansvar, Likhet, Nærhet og Samvirke. Med mindre annet er særlig fastsatt (for eksempel i medhold av lov om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og lignende forhold, hvor Kongen i statsråd er gitt særlige fullmakter fra Stortinget⁴⁰) følges de ordinære ansvars- og beslutningslinjer også i krisesituasjoner.

Det vil kunne oppstå kriser eller alvorlig svikt i samfunnskritiske funksjoner som den enkelte virksomhet eller sektordepartement ikke kan håndtere alene, og hvor ulike sektorer og interesser må ses i sammenheng. Behovet for helhetlig og samordnet krisehåndtering skal ikke gå på tvers av prinsippene for krisehåndtering.

Regjeringen har det overordnede politiske ansvaret for styringen og håndteringen av kriser, herunder at det er etablert gode nok krisehåndteringssystemer. Regjeringens sikkerhetsutvalg drøfter saker av forsvarsmessig-, sikkerhetsmessig- og beredskapsmessig karakter som er undergitt en begrenset spredning.

Det enkelte departement har ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap innenfor egen sektor. De har dermed ansvaret for å samordne samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i egen sektor med det arbeidet som gjøres i andre departementer.

Departementene skal blant annet på grunnlag av oversikt over risiko- og sårbarhet i egen sektor, og DSBs nasjonale risikobilde, vurdere risiko, sårbarhet og robusthet i kritiske samfunnsfunksjoner i egen sektor. Dette skal danne grunnlag for kontinuitets- og beredskapsplanlegging, og hensiktsmessige øvelser. Departementet skal øve regelmessig innen eget sektorområde og delta i tverrsektorielle øvelser. De skal evaluere øvelser og håndtering av hendelser, og foreta nødvendige forbedringstiltak.

I sivil sektor har Justis- og beredskapsdepartementet en generell samordningsrolle for samfunnssikkerhet og beredskap. Departementet skal gjennom sin samordningsrolle sikre et koordinert og helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap på tvers av sektorgrensene. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap understøtter Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle iht. kgl.res. 24. juni 2005 nr. 688.⁴¹ Justis- og beredskapsdepartementet skal også etablere hensiktsmessige møtearenaer for dialog og erfaringsoverføring, samt sørge for et kunnskapsbasert samfunnssikkerhetsarbeid gjennom forskning og kompetansehevende tiltak. Justis- og beredskapsdepartementet har et overordnet ansvar for nasjonale øvelser i sivil sektor, og skal i samarbeid med departementene planlegge og øve sivile beredskapsplaner i tråd med rammeplan for sivile nasjonale øvelser og krisehåndteringssystemer.

En følge av ansvarsprinsippet er at det departement som er mest berørt av krisen vil få hovedansvaret for å koordinere håndteringen av krisen, herunder samordne krisestyringen på departementsnivå. Utpeking av et lederdepartement medfører ikke endringer i konstitusjonelle ansvarsforhold, og alle departementer beholder

³⁹ Forskrift om instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering (2012), FOR-2012-06-15-535, Sist endret FOR-2013-06-21-729, Lastet ned fra: <http://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2012-06-15-535>.

⁴⁰ Lov av 15.12.1950 nr. 7 om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold (beredskapsloven). Justis- og beredskapsdepartementet.

⁴¹ Kongelig resolusjon 24.06.2005, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap – det generelle koordineringsansvaret og ansvaret for koordinering av tilsyn med aktiviteter, objekter og virksomhet med potensial for store ulykker.

ansvar og beslutningsmyndighet for sine respektive saksområder. Justis- og beredskapsdepartementet er fast lederdepartement ved sivile nasjonale kriser, med mindre annet blir bestemt.

I komplekse krisesituasjoner kan det være behov for styrket koordinering mellom departementene. I slike situasjoner trer Regjeringens kriseråd i funksjon. Kriserådet er det høyeste koordineringsorganet på administrativt nivå. Det er lederdepartementet som leder rådets møter. Rådet har fem faste medlemmer: regjeringsråden ved Statsministerens kontor, utenriksråden i Utenriksdepartementet og departementsrådene i henholdsvis Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Rådet kan ved behov utvides med alle de øvrige departementene, og representanter for underliggende virksomheter og særskilte kompetansemiljøer.

Kriserådet har som hovedfunksjon å bidra til sentral krisehåndtering. Det er gitt fullmakt fra regjeringen til å beslutte hvilket departement som skal være lederdepartement i krisen, og rådet vil da ta stilling til om Justis- og beredskapsdepartementet eller et annet departement skal være lederdepartement. Det skal påse at spørsmål som krever politisk avklaring raskt legges frem for departementenes politiske ledelse eller regjeringen, herunder avklaring av fullmakter og budsjett. Krisestøtteenheten (KSE) er permanent sekretariat for Kriserådet.

Det er etablert en krisestøtteenhet som skal bidra med ulike støttefunksjoner til Regjeringens kriseråd og lederdepartementet. Enheten bidrar med kompetanse i form av rådgivning og faglig bistand til lederdepartementets arbeid med samordning og helhetlig sentral krisehåndtering. Dette omfatter støtte til analyse, utarbeidelse og formidling av overordnede situasjonsrapporter og etablering av felles situasjonsforståelse som grunnlag for strategiske beslutninger. Enheten arbeider i det daglige med å videreutvikle og vedlikeholde de ressurser som under kriser kan stilles til disposisjon for lederdepartementet. Krisestøtteenheten er administrativt og faglig underlagt Justisdepartementet. Enheten har fått tilrettelagte lokaler, tekniske fasiliteter og er døgnskuttetlig tilgjengelig.

I et nasjonalt perspektiv kan man dele ansvaret for krisehåndteringen inn i fire nivåer: politisk, strategisk, operasjonelt og taktisk. Regjeringen utgjør det politiske nivået, departementene det strategiske nivået (overordnet sentralt nivå). Direktoratene utgjør det operasjonelle nivået (etatsledelse, fylkesmenn). Politidistrikter, Spesialisthelsetjenesten og de akuttmedisinske tjenestene utenfor sykehus, herunder den kommunale legevakten, og brann- og redningsvesenet utgjør det taktiske nivået (innsatspersonell og førstelinje). Det operasjonelle nivået er bindeleddet mellom strategisk og taktisk nivå.⁴²

Politiet kan brukes som eksempel på sammenhengen mellom nivåene. Politidirektoratet kan utarbeide operasjonsordrer og gi råd til berørte politimestre, sørge for tilstrekkelig personell- og materiellressurser, koordinere samarbeid med berørte politimestre dersom det er flere, og peke ut en ansvarlig politimester for koordinering på taktisk nivå ved behov.

Tilsvarende prinsipper kan benyttes på et regionalt nivå der politidistriktetsnivået (politimesteren), brannvesen og legevakt utgjør det strategiske nivået, operasjonsleder/stab, AMK-sentral og 110-sentral det operasjonelle nivået, og innsatsleder politi, overordnet vakt/fagleder brann og operativ leder helse utgjør det taktiske nivået.

Helse- og omsorgsdepartementet har det overordnede ansvaret for beredskap og krisehåndtering i helse- og omsorgssektoren. Arbeids- og sosialdepartementet ved Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvaret for sosiale tjenester i sosial- og velferdsforvaltningen. Helsedirektoratet forestår overordnet koordinering av sektorens innsats ved kriser, og iverksetter tiltak hvis nødvendig. Helsedirektoratet, Nasjonalt folkehelseinstitutt, Statens strålevern og fylkesmennene gir råd og veiledning til kommuner, regionale helseforetak og helseforetak, og bistår dem med øvelser og kompetansetiltak. Statens helsetilsyn og fylkesmennene fører tilsyn med at virksomheter og personell i helse- og omsorgstjenesten etterlever lovverket.

⁴² Erik Furevik (2012). Sivilbeskyttelsesloven – en praktisk og juridisk veileder, Oslo: Universitetsforlaget, vedlegg H, kap. III.

Det er opprettet en atomberedskapsorganisasjon som består av Kriseutvalget for atomberedskap, Kriseutvalgets rådgivere, Kriseutvalgets sekretariat, samt Fylkesmannen som Kriseutvalgets regionale ledd⁴³. Ved behov vil ekspertise stilles til rådighet for å håndtere atomhendelser, og det vil sørges for hurtig iverksettelse av tiltak for å beskytte liv, helse, miljø og andre viktige samfunnsinteresser. Dersom det foreligger en atomhendelse, eller når en atomhendelse ikke kan utelukkes, skal Kriseutvalget for atomberedskap sørge for koordinert innsats og informasjon. I akuttfasen av en atomhendelse har Kriseutvalget myndighet til å gi pålegg om nærmere fastsatte tiltak. Følgende etater er representert i Kriseutvalget for atomberedskap: Statens strålevern, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Forsvaret, Helsedirektoratet, Kystverket, Mattilsynet, Politidirektoratet, Utenriksdepartementet.

Kystverket har på vegne av staten, beredskaps- og aksjonsplikt overfor større tilfeller av akutt forurensning som ikke er dekket av privat eller kommunal beredskap. I hovedsak dreier dette seg om innsats mot oljeutslipp fra skip og skipsvrak, eller ukjente kilder. Dersom ansvarlig forurensner ikke selv er i stand til å aksjonere, kan Kystverket om nødvendig overta aksjonsansvaret.

Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede administrative samordningsansvaret for redningstjenesten.

Den operative ledelsen av redningsoperasjoner skjer fra Hovedredningssentralen eller en av 28 lokale redningssentraler (LRS). I praksis ledes sjøredningsaksjoner fra HRS SN eller HRS NN, mens landredningsaksjoner ledes av en lokal redningssentral. Ved sjøredningsaksjoner oppnevner HRS ved behov en stedlig koordinator på selve innsatsstedet, benevnt On Scene Coordinator (OSC). Forsvaret og Kystvakten er godt egnet til å ivareta rollen som OSC.

HRS har til oppgave å sikre en grunnleggende forståelse blant samvirkepartnerne for hvordan den norske modellen er organisert og fungerer gjennom rolle- og ansvarsfordeling, prosedyrer og varslingsplaner. LRS har tilsvarende samordningsrolle overfor de lokale samvirkepartnerne som HRS har sentralt. HRS fører tilsyn med LRS.

13. september 2013 fastsatte Kongen i statsråd ny kongelig resolusjon (kgl.res.) – Instruks for redningstjenesten, men den nye kgl.res. har per oktober 2014 ikke trådt i kraft.

Den største endringen i ny kgl.res. er at de to operasjonssentralene ved hovedredningssentralene (HRS) slås sammen til en organisatorisk enhet. Begge sentralene i Bodø og på Sola skal opprettholdes, men ledes av en redningsdirektør, som har ansvar for langsiktig utvikling av redningstjenesten. De to kollektive redningsledelsene ved HRS opphører, men kollektiv redningsledelse opprettholdes ved de lokale redningssentralene (LRS). Den kollektive redningsledelsen ved HRS skal erstattes av et nasjonalt redningsråd. Det nasjonale redningsrådet innehar ingen operativ funksjon, men skal bidra til strategisk utvikling og fremme samvirke i redningstjenesten. Rådet kan fremme forslag om tiltak for redningstjenesten for JD⁴⁴.

DSB er på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet nasjonal brannmyndighet i henhold til brann- og eksplosjonsvernloven. DSB er etatstyrer av Sivilforsvaret. DSB skal planlegge og legge til rette for øvelser med Fylkesmannsembetene. Øvelsene er et virkemiddel for å styrke embetenes evne til krisehåndtering og bidra til å styrke Fylkesmannens rolle som regional samordner. Øvelsene omhandler både regionale og nasjonale utfordringer.

Forsvaret er en viktig ressursleverandør innenfor redningstjenesten, og deltar i henhold til samvirkeprinsippet i redningstjenesten ved ulykker og katastrofer der det er nødvendig for å redde liv og helse. Alle forsvarsgrener og Heimevernet kan stille ressurser til disposisjon for redningstjenesten. Forsvarets helikoptre og maritime

⁴³ Forskrift 23. august 2013 nr. 1023 Mandat for og sammensetning av Kriseutvalget for atomberedskap med rådgivere, samt mandat for Fylkesmannen.

⁴⁴ Forskrift av 13. september 2013 nr. 1102 Instruks for redningstjenesten.

overvåkingsfly er viktige ressurser. Sjøforsvaret, og særlig Kystvakten, er sentrale i sjøredningstjenesten. Kystvakten er en betydelig redningsaktører fordi den kontinuerlig opererer fartøyer i havområdene utenfor Norge. Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) har oversikt over de militære ressurser som til enhver tid kan gjøres tilgjengelig for redningsaksjoner.

REGIONALT NIVÅ

Nødmeldetjenesten

Nødmeldetjenesten er landsdekkende og en del av den offentlige operative beredskapen som skal håndtere nødssituasjoner. Nødmeldetjenesten er tredelt med separate nødnumre og egne nødsentraler for hver av de tre nødetatene brannvesen (110), politi (112) og helsetjeneste (113). Ordningen med etatsvise nødsentraler er basert på to hovedprinsipper: fagkyndighet og samordning. Fagkyndighetsprinsippet innebærer at den som ringer inn skal sikres direkte kontakt med fagpersonell som kan gi fagkyndig veiledning over telefon, og legge en fagkyndig vurdering til grunn for hvilke ressurser som eventuelt skal utalarmeres. Prinsippet om samordning innebærer at fagsentralen skal sørge for at bistanden samordnes med de andre etatene slik at man sikrer god utnyttelse av etatenes samlede ressurser.

Samordningsbehovet aktualiseres når publikum ringer galt nødnummer eller ved hendelser som berører flere etater (trippelvarsling). Ved for eksempel trafikkulykker vil det kunne være behov for ressurser fra flere etater. Brannvesenets ressurser er nødvendig for å frigjøre skadete fra kjøretøyet, helsetjenestens ressurser for å ta hånd om skadete, og politiets ressurser for å regulere trafikken utenom skadestedet.

Det er til sammen 19 110-sentraler som dekker hele Fastlands-Norge. I tillegg er det én sentral på Svalbard. Dagens 110-sentraler er i hovedsak en mottakssentral for nødmeldinger og automatiske alarmer, med videre vurdering og behandling av meldingene, og utalarmering av innsatsstyrker.

Politiets operasjonssentral fungerer som operativ styringssentral for politidistriktet, og danner plattform både for politiets planlagte operative arbeid og for politiets hendelsesstyrte aktiviteter, herunder mottak av nødnummer 112. Operasjonssentralen er den viktigste koordinerende enhet innenfor politidistriktet og fungerer som lokal redningssentral (LRS) i redningstjenesten.

Systemet for medisinsk nødmeldetjeneste består av følgende elementer: Medisinsk nødnummer (113), akuttmedisinske kommunikasjonsentraler (AMKsentraler) innen spesialisthelsetjenesten, legevaktsentraler

(LV-sentraler) i kommunehelsetjenesten, og et felles, lukket, enhetlig og landsdekkende kommunikasjonsnett for helsepersonell i vaktberedskap (inklusive sykehus med akuttfunksjon uten mottak av nødnummer 113).

Dagens 19 AMK-sentraler med mottak av nødnummer 113 er i all hovedsak lokalisert i sykehus som en integrert del av vertssykehusets akuttmottak, eller i umiddelbar nærhet innenfor sykehusområdet. I Drammen er det etablert et samarbeidsprosjekt mellom de tre etatenes nødsentraler i Buskerud (SAMLOK) som bl.a. innebærer at AMK-sentralen er samlokalisert med de øvrige sentralene i lokaler på politihuset. AMK-sentralene mottar nødmeldinger, behandler disse og utalarmerer ambulanse og medisinsk fagpersonell.

De regionale helseforetakene fastsetter at en AMK-sentral i regionen som skal ha overordnet koordineringsansvar

(R-AMK). Hensikten er å sikre optimal varsling, god ledelse, effektiv ressursutnyttelse og godt samarbeid i situasjoner der flere AMK er involvert i en hendelse/katastrofesituasjon.

Legevaktsentralene er en del av kommunehelsetjenesten og skal motta og håndtere henvendelser via et fast legevaktnummer innenfor et fastsatt geografisk område, herunder prioritere, iverksette og følge opp henvendelser til lege i vaktberedskap, hjemmesykepleie, jordmor, kriseteam og andre relevante instanser.

Legevaktsentralene skal ivareta at befolkningen får nødvendig og kvalifisert førstelinje legehjelp når akuttbehov oppstår, også utenom kontortiden. Tradisjonelt var legevaktsentralene plassert i døgnbemannede helseinstitusjoner, for eksempel sykehjem, hvor legevaktfunksjonen er integrert i eksisterende tjenester. Utviklingen går i retning av at LV-sentralene enten utgjør en egen enhet, eller er lagt til en bemannet legevaktstasjon. Det er i dag 155 legevaktsentraler.

Fylkesmannen

Fylkesmannen har ansvaret for å samordne innsatsen i fylket ved kriser og katastrofer i fredstid som ikke er redningstjeneste, og som er alvorligere enn at det regnes som normalrisiko og normalbelastning, jf. Forskrift nr. 388 18.4.2008 Instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard.

Fylkesmannen spiller en viktig rolle som pådriver for et systematisk og samordnet samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid på regionalt og lokalt nivå, og som bindeledd mellom sentrale og lokale myndigheter.

Fylkesmannen arbeider for sivilt-militært samarbeid lokalt og regionalt, og tar initiativ til samordnede planer og øvelser innen totalforsvaret. Fylkesberedskapsrådet er Fylkesmannens viktigste samordningsorgan, både i det kriseforebyggende arbeidet og under krisehåndtering. Fylkesberedskapsrådet har medlemmer fra politiet, Forsvaret, Siviltforsvaret, frivillige organisasjoner og statlige og fylkeskommunale etater som har vesentlige beredskapsoppgaver.

Ved kriser har Fylkesmannen en rolle som varslingsformidler, bistandsyter og som bindeledd mellom sentrale og lokale myndigheter. Fylkesmannen samordner rapporteringen og videreformidler dette til DSB og andre aktuelle sentrale fagmyndigheter.

Fylkesmannen har ansvaret for den regionale atomulykkesberedskapen, jf. Forskrift av 23. august 2013 Mandat for Kriseutvalget for atomberedskap m.m. Fylkesmannen skal sørge for koordinering og bidra til iverksettelse av samordnede tiltak regionalt og lokalt ved en atomhendelse. Dette gjelder både beskyttelsestiltak og formidling av informasjon til media og publikum. Tiltakene formidles normalt som oppdrag fra Kriseutvalget, og Fylkesmannen sørger for nødvendige tilpasninger og prioriteringer ut i fra regionale forhold. Fylkesmannen rapporterer tilbake til Kriseutvalget om gjennomføring. Fylkesberedskapsrådet og atomberedskapsutvalget er fylkesmannens viktigste samordningsorgan, ved kriseforebygging og krisehåndtering.

Helseforetak

De fire regionale helseforetakene (RHF) skal sørge for at befolkningen tilbys spesialisthelsetjenester i sin region. Spesialisthelsetjenesten omfatter sykehusene, medisinsk nødmeldetjeneste (AMK-sentraler og medisinsk nødnummer 113) og ambulansetjenesten (luft, bil og båt). Tjenestene ytes gjennom helseforetakene (HF) og avtaler med private aktører. Regionale helseforetak og helseforetak skal samordne sine beredskapsplaner internt og med samarbeidsparter, blant annet kommuner, fylkeskommuner, fylkesmenn, Forsvaret, hovedredningssentralen og frivillige organisasjoner.

LOKALT NIVÅ

Lokal beredskap

Kommunene skal etter Helse- og omsorgstjenesteloven⁴⁵ sørge for nødvendig helsetjeneste for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunen. Kommunene skal yte primærhelsetjenester som hjemmesykepleie, fastlege og legevakt, jf. Helse- og omsorgstjenesteloven § 3.2.

Akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus og spesialisthelsetjenesten utgjør kjernen i helsetjenestens normalberedskap. Akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus består av medisinsk nødmeldetjeneste, kommunal legevaktordning og ambulansetjenesten⁴⁶.

Bil- og båtambulansetjenesten utgjør sammen med kommunal legevaktordning den lokale akuttmedisinske beredskapen.

Dersom håndteringen krever flere helseressurser enn de som er tilgjengelige lokalt, mobiliseres ressurser gjennom henvendelse til andre kommuner og helseforetak. I praksis skjer dette gjennom AMK-sentralene, som kan rekvirere supplerende ressurser innad i egen region og fra andre regioner.

Heimevernet eller andre av Forsvarets enheter lokalisert til aktuell kommune/område er også en ressurs som kan yte bistand ved behov.

Lokal redningstjeneste

Redningstjenestens oppgave er å forestå øyeblikkelig innsats for å redde mennesker fra død eller skade som følge av ulykkes- eller faresituasjoner som krever koordinering, og som ikke blir ivaretatt særskilt av opprettede organer eller ved særlige tiltak. Redningstjenesten har ikke ansvar for å berge materielle verdier. Organiseringen av og hovedprinsippene for redningstjenesten er fastsatt i kgl.res. av 4. juli 1980.

Operasjoner hvor det letes etter en savnet person som er bevæpnet og sinnsforvirret (også suicidal) er å betrakte som en politioperasjon utenfor redningstjenestens normale ramme. Operasjoner i forbindelse med terrorhandlinger som hendelsen på Utøya 22. juli 2011, er politioperasjoner og ikke redningsaksjoner selv om det er en del av aksjonen å redde skadde mennesker.

Hver av de 28 lokale redningssentralene (LRS) har et geografisk ansvarsområde som er identisk med et politidistrikt eller Svalbard. Det vanlige er at redningsaksjoner ledes av politidistriktets operasjonssentral og operative stab. Store redningsaksjoner ledes av en redningsledelse bestående av utpekte representanter for aktuelle offentlige, private og frivillige organisasjoner fra nærområdet, med politimesteren som leder.

Tradisjonelt har brannsjefen vært innkalt som rådgiver i den kollektive redningsledelsen i HRS ved store hendelser der kompetansen trengs. Brannsjef er også representert i LRS.

Politiet har ansvaret for å lede den operative innsatsen på skadestedet på land. Dette er beskrevet i politiets beredskapssystem (PBS). Det gjelder også dersom HRS leder selve operasjonen. Ved sjøredningsaksjoner bistår lokal redningssentral HRS med å innhente etterretningsopplysninger, og tildeles vanligvis å lede strandsøk hvor dette er aktuelt.

Utviklingen av operasjonssentralene i politiet har ført til at disse i dag, sammen med politiets operative stab, i praksis ivaretar LRS-funksjonen, og at redningsledelsen i svært liten grad innkalles, selv ved store redningsaksjoner.

⁴⁵ Helse- og omsorgstjenesteloven av 24. juni 2011 nr. 30.

⁴⁶ Forskrift 18. mars 2005 nr. 252 om akuttmedisin utenfor sykehus.

Redningshelikoptrene er den eneste dedikerte statlige søk- og redningsressursen som redningstjenesten i Norge har. Justis- og beredskapsdepartementet eier redningshelikoptrene og har både fag- og budsjettansvar for helikoptertjenesten. Forsvaret opererer helikoptrene i henhold til avtale med Justis- og beredskapsdepartementet, og har ansvaret for vedlikehold og logistikk av flåten som består av til sammen 12 stk. Westland Sea King. Hovedredningssentralen er den instansen som avgjør hvilke oppdrag redningshelikoptrene som står på beredskap skal utføre. Det er seks redningshelikopterbasen i Norge, henholdsvis Banak, Bodø, Ørland, Florø, Sola og Rygge.

I henhold til politiloven § 27 første ledd tilligger det politiet å iverksette og organisere redningsinnsats der menneskers liv eller helse er truet, hvis ikke en annen myndighet er pålagt ansvaret. Av politiloven § 27 tredje ledd fremgår det videre at det tilligger politiet å iverksette nødvendige tiltak for å avverge fare og begrense skade i forbindelse med alle ulykkes- og katastrofesituasjoner. Bestemmelsen innebærer at politiet har et akutt, sektorovergripende ansvar for å håndtere ulykker og katastrofer i fred på alle samfunnsområder. I en akutfase er politimesteren gitt myndighet til å fatte beslutninger på andre myndigheters ansvarsområde, inntil ansvaret overtas av ansvarlig myndighet i henhold til ansvarsprinsippet.

Kommunal beredskap

Kommunene utgjør det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapen. De har ansvaret for primærhelsetjenesten og brannvesen, men også andre samfunnstjenester som drift av veg, vannverk, kloakk, ledningsnett og renovasjon.

Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) ble innført i 2010⁴⁷. Kommunene har gjennom loven en generell beredskapsplikt basert på en sektorovergripende risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse). Ansvaret for den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen er tillagt kommunestyret⁴⁸.

Kommunenes beredskapsplan skal øves annet hvert år på bakgrunn av scenario fra den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen. Kommunen skal øve sammen med andre kommuner og relevante aktører der scenario og øvingsform gjør det hensiktsmessig⁴⁹.

Landets 428 kommuner har organisert sitt brannvernarbeid i 295 brann- og redningsvesen. Det er etablert 19 regionale 110-sentraler, og brann- og redningsvesenet har omlag 3 500 heltidsansatte og om lag 8 500 deltidsansatte.

Det er etablert to nasjonale beredskapsordninger basert på brann- og redningsvesenets stående beredskap gjennom brannvesenets redningsinnsats til sjøs (RITS) og nasjonal lederstøtteordning knyttet til skogbrannhelikopterberedskapen. Utover dette har enkelte brann- og redningsvesen etablert egne ordninger med for eksempel redningsdykkerberedskap, tauredning og urban teknisk redning.

Kommunene er en del av den offentlige beredskapen mot akutt forurensning. De har beredskaps- og aksjonsplikt overfor mindre tilfeller av akutt forurensning innenfor kommunens grenser som ikke dekkes av privat beredskap, og der forurenser ikke selv er i stand til å aksjonere. Ansvaret omfatter også når forurenser er ukjent

Eksempler på dette er: tankbil som har veltet, utslipp fra nedgravde tanker, oljeutslipp i en havn med ukjent kilde. Kommunene samarbeider om beredskapen gjennom 32 interkommunale beredskapsregioner ledet av Interkommunale utvalg mot akutt forurensning (IUA), som dekker samtlige norske kommuner.

⁴⁷ Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) av 25. juni 2010.

⁴⁸ Forskrift om kommunal beredskapsplikt av 22. august 2011.

⁴⁹ Forskrift om kommunal beredskapsplikt av 22. august 2011 § 7.

VEDLEGG

Sivilforsvaret er en statlige forsterkningsressurs og gir operativ støtte til nød- og beredskapsetatene og andre instanser med primæransvar for håndtering av ulykker og spesielle hendelser. Denne rollen er tydeliggjort i § 4 i den nye loven om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven). Etaten bidrar også til hjelpearbeid ved katastrofer i andre land, inngår i landets atomberedskap, driver landsomfattende varslingstjeneste og er tillagt viktige oppgaver med å ivareta befolkningens behov i tilfelle krig. Etaten er landsdekkende og inndelt i 20 distrikter. Sivilforsvaret er videre oppsatt med lokalt rekrutterte innsatsstyrker og har operative avdelinger i omlag en tredjedel av landets kommuner.

Et meget viktig element i norsk redningstjeneste er de frivillige redningsorganisasjonene, som hele året stiller lokalkjente og trente mannskaper til rådighet ved redningsoppdrag og leteaksjoner etter savnede. Den frivillige innsatsen består av en rekke større og mindre organisasjoner med en aktiv medlemsmasse på om lag 20 000 personer. De frivillige ressursene har som sitt oppdrag å bistå i søk og redning når personer er savnet og liv og helse er truet. I tillegg til personellressurser bidrar de også med en rekke andre ressurser som redningsskøyter, mindre fly, terrenggående transportmidler, redningshunder mv.

VEDLEGG 3: ETATSSPESIFIKK OPPLÆRING OG SAMVIRKE

Samvirke og samordning er i varierende grad ivarettatt i ordinær utdanning. Nedenfor presenteres den etats-spesifikke opplæringen innen samvirke i dag, på mannskaps-, leder- og stabsnivå.

POLITIET

Grunnutdanning av politikonstabler

Samvirke er ikke viet plass i studie- eller fagplanene til Politihøgskolens politiutdanning.⁵⁰ Temaet vil dog i beskjedne grad bli omhandlet i emnet ordenstjeneste og ordensjus der det står anført i fagplanen:

I første studieår skal studenten tilegne seg grunnleggende kunnskap om oppgaver som første enhet på stedet og hvilke lover og forskrifter som hjemler myndighetsutøvelse innenfor operativ tjeneste.

For andre studieår står det:

Orden- og beredskapsoppgaver strekker seg fra ordinære ordensoppdrag til beredskap ved akutte og ekstraordinære hendelser. Hovedfokus vil være situasjonsvurdering ved ulike typer oppdrag og innsats som «første enhet på stedet».

Under generell kompetanse står det:

Studenten kan etter andre studieår løse ordinære ordensoppdrag og begrunne sine handlingsvalg med utgangspunkt i kunnskap og erfaring.

For tredje studieåret står det under generell kompetanse:

Studenten kan etter tredje studieår løse ordinære og ekstraordinære ordensoppdrag, samt reflektere over og begrunne handlingsvalg med utgangspunkt i teoretisk og praktisk kunnskap.

Det andre fagområdet som berører tverretattlig samvirke er trafikkteneste, der det i studieplanen står anført at politiet har som oppgave å redusere ulykker ved å forebygge lovbrudd i trafikken. Studenten skal i andre studieår anvende og videreutvikle tilegnet kunnskap fra første studieår for å bidra til å skape trygghet i trafikken, redusere antall trafikkulykker og virke kriminalitetsforebyggende. Studenten har etter endt emne kunnskap om politiets trafikkteneste og trafikkalt, tverretattlig samarbeid. Med hensyn til ferdigheter står det at studenten etter endt emne kan planlegge og gjennomføre trafikkkontroller og ivareta og utføre arbeidsoppgaver som første enhet på trafikkåsted.

Samvirkerelatert etter- og videreutdanning ved Politihøgskolen, som også innbefatter lederutdanningen, er kort beskrevet på neste side.⁵¹

⁵⁰ <http://www.phs.no/for-studenter/ramme--og-fagplaner/>.

⁵¹ <http://www.phs.no/studietilbud/etter--og-videreutdanning/utdanninger/ledelsesutdanninger/>.

Utdanning i funksjonsrettet ledelse for innsatsledere, 15 studiepoeng

I innledningen til studieplanen står det blant annet at:

Innsatsledere må utvikle gode relasjoner til medarbeiderne, offentlige etater og andre som politiet samarbeider med. Utdanningen vil omhandle funksjonsspesifikke sider ved rollen som innsatsleder samt mer universelle teorier som vil gjennomgå og diskuteres mot funksjonen som innsatsleder. Systematiske evalueringer fra øvelser og større hendelser, blant annet 22. juli-kommisjonens rapport, vil være viktige kilder til lærdom i utdanningen.

Det er en læringsutbyttebeskrivelse for kunnskap som fører opp samarbeidspartnere i redningstjenesten som moment. Studiet er åpent for deltagere fra brann og helse.

Utdanning i funksjonsrettet ledelse for operasjonsledere, 15 studiepoeng

I innledningen til studieplanen står det

Operasjonsledere trenger en grunnleggende forståelse av kompleksiteten og sammenhengen mellom organisasjonsprosesser, og de formelle og uformelle trekk i organisasjonen. Operasjonsledere må utvikle gode relasjoner til medarbeiderne, offentlige etater og andre som politiet samarbeider med.

Studiet er åpent for deltagere fra brann og helse.

Samvirkerelatert utdanning i politiet presenteres under eksisterende kompetansesentre med kurs innen samvirke og samordning.

BRANN- OG REDNINGSVESENET

Utdanningen av brannvesenets personell skjer først etter ansettelse i et brannvesen, og er dermed en etatsutdanning. Utdanningen består av praktisk og teoretisk opplæring i eget brannvesen, og kurs i brannvern og redningsoppgaver i regi av Norges brannskole (NBSK). Kravene til utdanning reguleres i dimensjoneringsforskriften⁵². Det er ulike krav avhengig av dimensjoneringsgrunnlag, og om brannvesenets innsatsstyrke består av heltids- eller deltidspersonell. I utdanningen skiller en mellom: Yrkesutdanning (grunnkurs), det vil si grunnopplæring, Lederutdanning (beredskapsutdanning) og Spesialistutdanning (spesialkurs). Yrkesutdanningen for brannkonstabler skal gjennomføres i løpet av en 2-årsperiode etter ansettelse, og består av kursene beskrevet nedenfor.

Internopplæring for brannkonstabler

Opplæringen skal etterstrebe sammenheng og veksling mellom praktisk og teoretisk opplæring i det daglige arbeidet. Det er ikke beskrevet mål knyttet til samvirkeopplæring i kursplanen for internopplæringen, men to hovedmomenter listes opp og er relevante i samvirkesammenheng: kjenne til prinsippene for organisering på et skadested, og kjenne til muligheter for å etablere samband med andre beredskapsressurser.

Nettbasert kurs i brannvern i regi av Norges brannskole

Det gis ikke relevant samvirkeutdanning i dette kurset.

⁵² Forskrift av 26. juni 2002 nr. 729 om organisering og dimensjonering av brannvesen (forskrift om organisering av brannvesen), forkortet til dimensjoneringsforskriften.

Grunnkurs i regi av Norges brannskole

Grunnkurset er den avsluttende delen av yrkesutdanningen for brannkonstabler. Varighet på grunnkurset for heltids brannpersonell er åtte uker, og utdanningen skjer ved NBSK i Tjeldsund. Noen få grunnkurs blir avholdt ved enkelte regionale kurssteder med godkjente øvingsanlegg, men NBSK har også her det faglige og administrative ansvaret for opplæringen som organiseres av brannsjefen.

Deltidsgrunnkurset strekker seg over fem uker, og legger til grunn at menneskene skal tilbringe så lite tid som mulig hjemmefra. Derfor er det meste av kurset lagt opp som selvstudium, samt kvelds- og lørdagssamlinger i egen kommune eller region (tilsvarer 4 uker), mens praksisundervisningen blir konsentrert til en avsluttende praksisuke på øvingsanlegg godkjent av Norges brannskole. Brannsjefen i den enkelte kommune er hovedansvarlig for framdriften av opplæringen når det gjelder selvstudium og kvelds- og lørdagssamlinger. Det oppfordres til at brannvesen som ligger i samme region samarbeider om opplæringen. Hver region må ha en lokal veileder utpekt av brannsjefen som organiserer gjennomføringen av opplæringen.

Samvirkerelatert utdanning er knyttet til arbeidet på brann- og skadestedet, samt samband. Relevante hovedmomenter i kursplanen er likt for heltid og deltid. Disse er formulert slik: Eleven skal – kunne gjøre rede for noen av de viktigste oppgaver politiet og andre etater har på et brann-/skadested, samt hvordan det best kan legges til rette for samarbeid, – kunne bruke korrekt radioprosedyre, og – få kjennskap til det nye nødnettet. Samvirkerelatert omfang anslås til 3 til 4 timer.

Dimensjoneringsforskriften stiller krav til lederutdanning for følgende funksjoner/stillinger i brannvesenet: Brannsjef, Leder for beredskapsavdeling, Leder for forebyggende avdeling, Overordnet vakt og Utrykningsleder

Det er to «linjer» inn til lederfunksjoner/-stillinger i brannvesenet. Betegnelsen «lang linje» brukes for de som har gjennomført yrkesutdanningen for brannkonstabel fullt ut, og betegnelsen «akademisk linje» (også kalt «kort linje») brukes for de som har bakgrunn som ingeniør eller annen relevant høgskoleutdanning.

Lederutdanningen bygger på gjennomført yrkesutdanning, og består av tre trinn: Beredskapsutdanning trinn 1 bygger på gjennomført yrkesutdanning, og kvalifiserer til å være utrykningsleder i deltidbrannvesen, opptak på forebyggende kurs, opptak på kurs for operatør på nødalarmsentral, og opptak på Beredskapsutdanning trinn 2. Beredskapsutdanning trinn 3 kvalifiserer til stilling som brannsjef, brannsjefens stedfortreder, leder av beredskapsavdeling og funksjonen overordnet vakt.

Beredskapsutdanning trinn 1

Kurset Beredskapsutdanning trinn 1 har en varighet på seks uker (ca. 238 timer), og er delt opp i fire hoveddeler/moduler: mellommenneskelige forhold mv., brann- og redningsfaglige emner, organisering av beredskap og innsats, og kompetanseutvikling. Det er godkjent ny kursplan for kurs fra neste år av, og nytt kurs er øket til 8 uker (320 timer) og består av 5 moduler: røyk- og kjemikaliedykkerledelse, redningsfaglig ledelse, operativ lederutvikling, erfaringslæring, og forebyggende brannvern.

Det er utarbeidet et desentralisert kurs for utrykningsledere i deltidbrannvesen etter samme konsept som for grunnkurset for deltid brannpersonell. Det faglige innholdet er tilsvarende som for heltidskurset, men selvstudiedelen er omfattende (114,5 timer). I tillegg er det kveldsundervisning (48 timer), lørdagssamlinger (31,5 timer) og praksisuke. Det er ikke utarbeidet desentralisert kurs tilsvarende det nye trinn I kurset.

Samvirkerelatert kursinnhold utgjør en relativt stor andel av modulen redningsfaglig ledelse på 36 timer. Læringsutbyttebeskrivelsene omhandler blant annet grunnleggende prinsipper for organisering av skadested på operasjonelt og taktisk nivå, potensielle ressurser og samarbeidspartnere innen redningsoperasjoner, organisering av livreddende førstehjelp og avgivelse av ressurser til helsepersonell på skadestedet, «nasjonal prosedyre for nødetatenes samvirke ved pågående livstruende vold» (PLIVO), bakgrunn og hensikt med Enhetlig ledelsessystem (ELS), herunder de grunnleggende prinsippene samvirke, ansvar, nærhet og likhet,

hvilke fullmakter som ligger til leder av brannvesenets innsats iht. § 12 i brann- og eksplosjonsvernloven⁵³, sambandsreglementet del 1 og 2, utførelse av etablering og drift av innsatsleders kommandoplass, samt overføring av ledelse («hand-over»).

Beredskapsutdanning trinn 2

Beredskapsutdanning trinn 2 bygger på Beredskapsutdanning trinn 1, og er spesielt rettet mot de som skal inneha stilling som utrykningsleder i heltidsbrannvesen. Opptak på Beredskapsutdanning trinn 2 forutsetter gjennomført Beredskapsutdanning trinn 1. Kurset Beredskapsutdanning trinn 2 går over seks uker (ca. 228 timer), og er delt inn i de samme hoveddelene/modulene som trinn 1. Nytt trinn 2 går over 2 uker (80 timer) og betegnes organisasjon og ledelse.

Samvirkerelatert innhold i det nye trinn 2 kurset er knyttet opp til beredskapsplanlegging (totalt 4 timer), kommunal beredskap (totalt 8 timer) og redningstjenestens oppbygging og aktører (totalt 4 timer). Læringsutbyttebeskrivelsene omhandler blant annet: betydningen av andre aktørers beredskapsplaner og hvordan disse kan ha innvirkning på egne planer, hvilke aktører, situasjoner og hendelser, i eget ansvarsområde, som kan ha behov for egne beredskapsplaner, Helse- og omsorgstjenestelovens bestemmelser om kommunens plikt til bistand ved ulykker og andre akutte situasjoner, kommunens ansvar og organisering av psykososialt kriseteam gjennom føringer fra helsedirektoratet, lover, forskrifter og kongelig resolusjon som regulerer den norske redningstjenesten, aktører i redningstjenesten (fylkesmann, sivilforsvaret, redningsberedskap til sjøs, frivillige organisasjoner etc.), kommandolinjer, strukturer og oppbygging av redningstjenesten (herunder begrepet kommando og kontroll), prinsippene for bruk og rekvirering av militære ressurser, hvordan regjeringen er organisert ved omfattende hendelser, herunder avtaler og traktater.

Beredskapsutdanning trinn 3

Beredskapsutdanning trinn 3 kvalifiserer til stilling som brannsjef, brannsjefens stedfortreder, leder av beredskapsavdeling og funksjonen overordnet vakt. Opptak på Beredskapsutdanning trinn 3 forutsetter: gjennomført Beredskapsutdanning trinn 2, eller ingeniørutdanning eller annen relevant høyskoleutdanning med tillegg av nettbasert kurs i brannvern, eller svennebrev som feier og gjennomført forebyggende kurs.

Kurset Beredskapsutdanning trinn 3 består av to deler – forberedende modul og fagleder modulen. Forberedende modul er på tre uker (120 timer) og er obligatorisk for alle som ikke har gjennomført Beredskapsutdanning trinn 2. Hoveddelen har en varighet på fire uker (ca. 160 timer) og er obligatorisk for alle.

Samvirkerelatert innhold i forberedende modul er knyttet opp til emnet beredskapsorganisering (totalt 4 timer), utrykningsledelse (totalt 8 timer) og samband (totalt 4 timer). En målsetning er at eleven skal kjenne til hvordan brannvesenet skal organiseres og brannvesenets plass i den nasjonale beredskapsorganiseringen. Momenter som nevnes er utrykningsleders muligheter til å utnytte ulike eksterne ressurser som for eksempel industriverket, Kystverket, Forsvaret mv., kommunal beredskapsplikt og brannvesenets plassering i denne, den norske redningstjenesten og brannvesenets plass i denne, felles sambandsreglement for nødetatene og andre beredskapsbrukere, og grensesnitt mot andre myndigheter som Kystverket, Fylkesmannen, politiet m. fl. med hensyn til farlige stoffer.

Fagledermodulen består av 4 fagemner. Beredskapsorganisering, innsatsledelse og enhetlig ledelsessystem inneholder samvirkerelaterte områder. Nasjonal beredskap, organisering og prinsipper (2 timer) inneholder momenter som samvirke- og dugnadsprinsippet, redningstjenesten, Kriseutvalget ved atom/nukleære hendelser, og akutt forurensning. Beredskapsaktører – ansvar for håndtering, grensesnitt (total 10 timer) inneholder momenter som organisering på skadested, rolleavklaring redningstjeneste/ikke redningstjeneste, særskilte beredskapsordninger, fylkesmannens samordningsansvar, sivile, militære og frivillige ressurser. Kommunal beredskapsplikt er satt opp med 4 timer, Risiko og sårbarhetsanalyse (ROS) med 4 timer som blant annet

⁵³ Lov av 14. juni 2002 nr. 20 om brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven). Lovens § 12. Fullmakter ved brann og andre ulykkessituasjoner, Leder av brannvesenet, b) har skadestedsledelsen ved andre ulykkessituasjoner inntil ledelsen overtas av politiet, c) har ordensmyndighet inntil politiet kommer til stedet.

omhandler sektorovergripende ROS. Emnet redningstjeneste – samvirke ved store hendelser, er satt opp med 4 timer. Terror og viljestyrte handlinger er også viet noe tid i forhold til PLIVO og organisering på skadested. Enhetlig ledelsessystem er satt opp med 19 timer og det gjennomføres øvelser over 16 timer i ELS-metodikken. Spesialutdanningen består blant annet av innsatslederkurs og alarmsentraloperatørkurs. Disse kursene bygger på yrkesutdanningen og/eller beredskapsutdanningen.

Kurs for alarmoperatører

Kurset for alarmoperatører har et omfang på 2 uker. Det forutsettes at det gjennomføres en systematisk internopplæring på egen sentral før operatøren kan gjennomføre kurset. Internopplæringen skal gjennomføres i løpet av de tre første månedene etter ansettelse i en 110-sentral. Samvirkerelevant innhold er organisering av redningstjenesten i Norge, inklusiv Industrivernet, Sivilforsvaret, redningsinnsats til sjøs, frivillige organisasjoner, samarbeid og bistandsavtaler, Vegtrafikksentralen, kommunenes organisering av beredskap mot brann og akutte ulykker, herunder brannvesenet, ambulansetjenesten, legetjenesten og sykehusene, Kystverket, enhetlig ledelsessystem mv. og sambandsreglement.

Kurset har fokus på operativ psykologi (persepsjon, hukommelse, emosjoner, stress og mestring, beslutnings-taking i operative situasjoner, samhandling i operative team), øvelsesplanlegging og praktiske øvelser. En av øvelsene skal være en table-top øvelse ved hjelp av rollespill og dreiebok i samarbeid med andre etater (HRS, Fylkesmannen, Sivilforsvaret, kommunen, andre nødetater).

Akutt forurensning

Norges brannskole (NBSK) gjennomfører, i samarbeid med Norsk Oljevernforening For Operatørselskap (NOFO) og Kystverket, kurs for personell som har eller er tiltenkt roller i innsats mot akutt forurensning i kyst- og strandsonen. Dette er grunnkurs i håndtering av akutt forurensning (16 timer), Kurs i teigledelse ved kyst og strand (29 timer), Kurs i Skadestedsledelse ved kyst og strand (28 timer) og Materiellkurs. I samarbeid med Kystverket og NOFO tilbys nettbasert forkurs innen akutt forurensning. Det er en forutsetning at e-kurset er fullført før deltakelse på andre kurs i opplæringsstrukturen.⁵⁴

Avinor

Norges brannskole gjennomfører i samarbeid med Avinor grunnopplæring i brann- og redningstjeneste og utrykningslederkurs for personell og ledere i lufthavnenes brann- og redningstjeneste. Det gis også opplæring i skadestedsledelse i forbindelse med flyhavari. Kursene har et omfang på 1 uke.

HELSE

Oversikten inneholder en kartlegging av helseutdanninger i Norge som har undervisning i samvirke med andre beredskapssetater. Helseutdanninger som er gjennomgått er: Ambulansefag, sykepleie, medisinstudier, masterstudie i prehospitalt arbeid og masterstudie i samfunnssikkerhet samt videreutdanninger innen de respektive fagområder.

Ambulansefag

Ambulanseoperative emner ved både VG2 og VG3 (opplæring i bedrift) omfatter redningstjenestens oppbygning, organisering og praktisk samvirke. Ved VG2 er det avsatt 112 timer til dette faget. For VG 3 er det både praktisk og teoretisk undervisning når lærlingene kommer ut i bedrift.

⁵⁴ Nettbasert kurs: <http://oljevern.nbsk.no/>. Læreplan kursene bygger på: <http://www.kystverket.no/Beredskap/Opplaring/Lareplanen/>.

VEDLEGG

Lærlingene i ambulansefag er i de to årene de har lærlingekontrakt ute i praktisk arbeid i ambulansesyrket. Dette innebærer også deltakelse på oppdrag der samarbeid/samvirke med de andre nødetatene inngår. Det samme gjør deltakelse i større og mindre samøvelser med de samme nødetatene i relevant område.

Paramedic

Ved Nasjonal paramedic utdanning (NPU) gis det grunnleggende innføring i lederprinsipper ved operativt ambulansearbeid tilsvarende 5 studiepoeng.

Ved Bachelorstudiet i prehospitalt arbeid- undervises det i ambulanseoperativt arbeid tilsvarende 10 studiepoeng.

I tillegg har begge utdanninger praksisperioder i ambulansetjenesten hvor teori skal utøves i praksis og der deltakelse på oppdrag der samarbeid/samvirke med de andre nødetatene inngår.

Sykepleie

Den primære sykepleieutdanningen har ikke samvirkeutdanning.

Videreutdanning i sykepleie

Videreutdanning for spesialsykepleiere i prehospitalt arbeid 10 studiepoeng (Høgskolen i Gjøvik).

Det gjennomføres to moduler, modul nr. 2 (2 timer er relevante for samvirke), skal gi oppdatert kunnskap og handlingskompetanse i transportmedisin, luftveishåndtering og sirkulasjonssvikt, skal gi studentene kunnskap om spesielle utfordringer ved ulykker og skarpe oppdrag. Skal gi innsikt i evakuering og frigjøring, har kunnskap om kommunikasjon og samarbeid i akutt- og traumemedisin prehospitalt, kommunisere og samarbeide med ambulansepersonell, leger og annet personell i akutte situasjoner prehospitalt. Når det gjelder videreutdanning innen akutt sykepleie, anestesi eller intensivsykepleie har heller ikke disse samvirkeutdanning.

Legestudiet

I legeutdanningen har de ulike utdanningsstedene ulike former for opplæring knyttet til kriser og katastrofer. Forskjellige modeller benyttes, timeantall varierer fra 6–20 timer (Eksempelvis Universitetet i Oslo 6, NTNU 14- Bergen 20).

Som et eksempel gis det på NTNU et Katastrofekurs for 5. års studenter, omfang 2 dager (14 timer). Det blir lagt vekt på hvordan handle i situasjoner utenfor sykehus med å behandle/ta ansvar for flere pasienter samtidig, og hvor det kan være mangel på ressurser. Dag 2 er praktisk trening: Målet med øvelsen er å bli introdusert for det apparatet som settes i aktivitet når katastrofen er et faktum – og at elevene skal se hvilke samarbeidspartnere man kan samarbeide med, samt hvor viktig det er å «følge dreieboken» for store ulykker/katastrofer. Stor ulykke med praktiske oppgaver. Studentene er selv aktører (leger, politi, brann og skadete). Det er personell fra Brann og noen av underviserne til stede for å rettlede dere og gi gode råd/veiledning. Her blir Helsedirs Nasjonale veileder for masseskadetriage henvist til samt MIMMS, Major Incident Medical Management and Support.

Akuttmedisinkurs for allmennleger

Fra og med 2012 må leger som skal bli spesialister i allmennmedisin, eller som skal resertifisere sin spesialitet i allmennmedisin, ha gjennomført et 15 timers akuttmedisinkurs. Det er nå også et krav om obligatorisk akuttmedisinkurs for turnuskandidater under tjenesten i kommunehelsetjenesten. Hovedfokus er pasientbehandling og ikke samvirke.

Akuttmedisinkurs for turnusleger

2 dagers kurs. Skal bygge på samme «lest» som akuttmedisinkurs for allmennleger. Dag 1 teori, dag 2 praktisk (inkludert 15 min skadestedsledelse, ansvar og oppfølging) dvs. mest mot ambulanse og lite mot andre nødetater.

- praktisk håndtering av akutt syke pasienter utenfor sykehus
- samarbeid mellom lege og ambulansefagarbeider
- samhandling med AMK
- bidra til korpsdanning og gjensidig læring blant turnuskandidatene i hele fylket

Master i prehospital akuttmedisin

«Major Incident: Medical management and Preparedness» (10 studiepoeng). 3 undervisningstimer av dette faget er relevante for samvirke. I tillegg: Pilot kurs over 3 dager i tverretattlig innsatsledelse i samarbeide med Stiftelsen Norsk Luftambulanse og Politihøgskolen i Oslo. Studiet er i en prosess med Politihøgskolen for å se om denne utdanningen kan tas inn som et valgfritt emne i MScPHCC.

Topplederprogrammet i helsesektoren (spesialisthelsetjenesten)

I toppleder programmet for helsesektoren (Ledet og administrert av Helse Sør-Øst) inneholder ikke emner som er relevant for samvirke med andre nødetater eller samtrenting/øvelser relevant for samme.

FORSVARET

Som et generelt utgangspunkt skal alle Forsvarets kapasiteter kunne yte bistand til det sivile når enhetene ikke må løse sine primæroppgaver. Store deler av denne bistanden er knyttet opp mot instruks om Forsvarets bistand til politiet. Her beskrives det at Forsvarets bistand skal gjennomføres som en selvstendig bistandsoperasjon. Forsvaret utpeker en militær sjef for bistandsenheten(e) som skal løse sine oppdrag under militær ledelse. Dette begrenser behovet for samvirkeopplæring. Allikevel er det behov for å kjenne til hverandres organisasjon og prosedyrer for å få en optimal samhandling. Og i en god del tilfeller er det under bistand uansett samarbeid mellom militære og sivile enheter som krever inngående kjennskap til prosedyrer for å kunne yte forventet bistand. Forsvaret har en omfattende utdanningsorganisasjon. Nedenfor listes deler av Forsvarets utdanning som direkte eller indirekte er rettet mot samvirke som ytes ved bistand.

Forsvarets Høgskole

Forsvarets Høgskoles hovedkurs: Her får sivile og militære ledere kunnskap om blant annet

- Sivil beredskap, sivil-militært samarbeid og nasjonal krisehåndtering.
- Samfunnets sårbarhet og virkemidler som står til rådighet for nasjonen når kriser eller katastrofer inntreffer.
- Hovedaktørene som har ansvar og oppgaver knyttet til samfunnssikkerhet og nasjonal beredskap.

Forsvarets Høgskole – stabsstudiet: Her inngår blant annet undervisning og øvelser for å gi elevene kunnskap om Forsvarets rolle og systemer knyttet til nasjonal krisehåndtering, militær og sivil. I dette skal de tilegne seg kunnskap om ansvars- og myndighetsfordelingen mellom de ulike etatene, og betydningen av samspillet mellom sivile og militære aktører.

Forsvarets Høgskole – Masterstudiet: Studentene kan velge et 10 studiepoengs emne innenfor nasjonal beredskap og krisehåndtering, hvor de etter gjennomført utdanning har dypere kunnskap om

- Historisk utvikling, samfunnsendringer og trender med betydning for beredskapsarbeid og krisehåndtering.
- Gjeldende lover, andre styringsdokumenter og nasjonale planverk.

VEDLEGG

- Aktører og ressurser som er tilgjengelige nasjonalt.
- Organisering av nasjonal beredskap og krisehåndtering.
- Strategier for beredskapsarbeid og krisehåndtering, utfordringer og muligheter knyttet til krisekommunikasjon.

Hæren

På Krigskolen har studentene et to ukers kurs innenfor emnet nasjonal krisehåndtering. Her er et av målene samvirke med andre etater, med vekt på politiet. På avdelingsnivå har Hæren i utdanning og samvirke innenfor flere områder, herunder

- GSV og HMKG – Kurs i politimyndighet samt samvirke med Politiet.
- Militærpolitiet inkl. hundetjeneste samvirke med Politiet og redningstjenesten.
- Forsvarets kompetansesenter logistikk (FKL) gjennomfører utdanning av EOD personell for Politiet.
- Brigade Nord – Hospitering på ambulanse og sykehus for medic'ere.
- Brigade Nord – Deltar i Fylkesmannens beredskapsråd.
- Kompetanseheving gjennom beredskapsøvelser.
- Brigade Nord – Skredberedskap hvor det samvirkes med sivile organisasjoner.

Sjøforsvaret

Sjøforsvarets Skoler (SSK): Av aktivitet som er direkte relatert til «opplæring i samvirke» så kan følgende inngå: Forsvarets Dykkelederkurs (gjennomføres ved DFS) er en arena der det gis opplæring i samvirke med nød-etatene, herunder AMK, Politiet og Brannvesenet. Regulert i Forsvarets dykkebestemmelser, SUP-12. Ut over dette gjennomføres samarbeid med sivile institusjoner, men da mer i forhold til kursing og samtrening.

Ved Sjøkrigsskolen gjennomfører det en del utdanning og samøving med Politiet og Brannvesenet. Det er også dialog med DSB mht. samøvelser. I tillegg er SKSK involvert i Arbeidsutvalget Beredskapsforum Bergen. Dette er et forum med deltagere fra de fleste Høgskolene og Universitetene i bergensregionen.

Som observatører er beredskapsavdelingene fra blant annet Hordaland Politikammer, Bergen kommune, Fylkesmannen i Hordaland, Hordaland Sivilforsvarsdistrikt og Bergen brannvesen. Hensikten med Beredskapsforum Bergen er å øke de forskjellige institusjonenes bevissthet og fokus på beredskapstenkning i forhold til for eksempel større eller mindre ulykker, katastrofesituasjoner, terrorhandlinger og utfordringer med håndtering av for eksempel pårørende, presse etc.

Ved KNM Tordenskjold; gjennomføres Search and Rescue (SAR) kurs som holdes for LMOPS i nært samarbeid med Politiet, Hovedredningssentralen (HRS) og Redningsselskapet. Kurset avsluttes med en øvelse i trener hvor de nevnte sivile etater deltar. Kysteskadren (KE): Gjennomfører ikke spesifikk opplæring i samvirke med sivile aktører, men samarbeid i forbindelse med øvelser ol. Sjøforsvarets Baser (SB) gjennomfører ingen formell og systematisk opplæring av sivile beredskapsaktører. Imidlertid har SB hyppige formelle og uformelle møter med relevante beredskapsaktører (Hordaland politidistrikt, Bergen brannvesen, Bergen kommune, Fylkesmannen i Hordaland, Statens strålevern, Kystverket, havnemyndigheter mm).

Luftforsvaret

I Luftforsvaret er det overordnet ikke noe formelt samarbeid med sivile nødetater eller andre beredskapsorganer innenfor utdanning. Det er imidlertid samarbeid ved bruk av Forsvarets infrastruktur, skytebaner og lokasjoner, samt samtrening med personell i forbindelse med tverrfaglige øvelser. Eksempler på dette er Politihøgskolens bruk av Rygge flystasjon, samt beredskapstroppens og utrykningsenhetens (UEH) bruk av øvingsfasiliteter, skytebaner og materiell. Likevel er det lokalt samarbeid på enkelte områder, også innen utdanning og kompetanseheving.

Ved Baseforsvarsstridsgruppen på Ørland er det utstrakt samarbeid med regionalt politi, både innenfor CBRN (CBRN-E i Politiet) og eksplosivrydding. Det samme gjelder til en viss grad for helse- og brannvesenet. Med sistnevnte samarbeides det også ved opplæring av sivilt brannmannskap ved bruk av forsvarspersonell fra BRP-skolen. Forsvaret drar i sin tur nytte av Politiets kompetanse innen åstedstekniske undersøkelser/åstedsgransking og enkeltelementer innen vakthold og sikring (eksempelvis screening). Eksempler på annet samarbeid er kurs som inkluderer enkeltplasser for sivile nødetater (i særdeleshet Politiet) ved LUI/ALF, samt deltakelse ved ulike seminarer ved Luftkrigsskolen (luftmakts- og ledelsesseminarene). Politiet benytter også forlegnings- og klasseroms kapasitet ved Luftforsvarets skolesenter Kjevik og Luftkrigsskolen.

Heimevernet

HV gjennomfører ikke noen formell utdanning innenfor samvirke. Likevel har HV et utstrakt samarbeid med Totalforsvaret. Heimevernets skolesenter gjennomfører kurs i sivilmilitært samarbeid for offiserer på HV-distriktsnivå. I tillegg til militære instruktører hentes det inn instruktører fra relevante sivile aktører. HV-distriktene (HVD), som har lokalt territorielt ansvar, har et utstrakt samarbeid med de aktørene innen Totalforsvaret i sitt ansvarsområde med deltakelse i forskjellige råd og utvalg. HVD har ingen formell utdanning innenfor samvirke, men de fleste Innsatsstyrkene har trening og utdanning med Politi basert på lokal samarbeidsavtale. Der kan utdanning i Politiets våpeninstruks være en del av utdanningen. Ved skarpe operasjoner iht. ordre fra Forsvarets operative hovedkvarter, for eksempel ved styrkebeskyttelse, vil Politiet gjennomføre spesifikk utdanning i Politiets våpeninstruks såfremt dette er påkrevd. Det gjennomføres ofte Table-Top øvelser i regi av HVD med sivile aktører på aktuelle utfordringer for å bedre samhandlingen aktørene imellom (gjerne i forbindelse med regionsøvelser).

Forsvarets spesialstyrker

Det gjennomføres utdanning og trening i samvirke med beredskapstroppen i forhold til støtte til politiet iht. til bistandsinstruksen. Herunder våpeninstruks og ikke minst kjennskap til hverandres prosedyrer/SOPer. Videre er det et samarbeid med spesielt politiet i forbindelse med øvelser, spesielt øvelse Gemini. Av andre nødetater benytter vi ofte lokalt brannvesen for utdanning i brannslukking og røykdykking, men dette er kun faglig og ikke relatert til samvirke. Ut over dette er det tett samarbeid på tvers av EOD miljøet i spesialstyrkene og i Politiets Bombegruppe. I tillegg er det kontakt mellom Forsvarets spesialstyrker og Statoil beredskapssenter i Bergen i forbindelse med øvelser, kurs og trening.

Forsvarets sanitet

- Samvirketrening gjennom Sivilforsvaret når det gjelder utdanning av ledere vedrørende samvirke på skadested.
- Deltagelse i Norsk Førsthjelpsråd i forbindelse med prosedyrer og behandling.
- Samvirketrening med redningstjeneste i forbindelse med øvelse Samaritan (AE).
- Samvirke og trening i prehospitaletjeneste med sivil helsepersonell under krigskirurgikursene.

SIVILFORSVARET

Sivilforsvaret er en statlig forsterkningsressurs som gir operativ støtte til nød- og beredskapsetatene og andre instanser med primæransvar for håndtering av uønskede hendelser. Sivilforsvaret har viktige oppgaver ved å ivareta befolkningens behov i tilfelle krig. Sivilforsvaret er en sentral samvirkeaktør i det norske redningstjenestekonseptet.

Sivilforsvaret har vært en kompetanseleverandør innen samvirke siden tidlig på 1990-tallet.

Tjenestepiktige i Sivilforsvaret inngår i ulike avdelinger. Det er etablert en opplæringsmodell med grunn- og befalsopplæring for de ulike avdelingstypene. Etter endt lederopplæring kan befalet delta på Sivilforsvarets kurs for beredskapsaktører.

Opplæring av mannskap

Grunnopplæring av mannskap i Sivilforsvarets avdelinger er frittstående kurs av ulik varighet; fra en og en halv uke til tre uker. I grunnopplæringen er totalforsvaret, krisehåndtering, redningstjeneste og samvirke omhandlet med om lag 4 timers varighet. Utover dette er kurset praktisk rettet mot funksjonen til mannskapet i de ulike avdelingene. Hvert fagområde av opplæringen er rettet mot forsterkningsrollen Sivilforsvaret har til de respektive nød- og beredskapsetatene.

Opplæring av befal

Opplæring av befal i Sivilforsvarets avdelinger er frittstående kurs på to nivåer; lagfører- og ledernivå. Hvert av kursene er av to ukers varighet. I befalsopplæringen vektlegges samhandling i stor grad, på lagførernivå samhandling hovedsakelig innad i avdeling og på ledernivå øves samvirke gjennom praktiske øvelser der instruktører spiller «fagledere». Instruktører i Sivilforsvaret har bakgrunn fra nød- og beredskapsetatene. Praktisk utøvelse av ledelse er i kursene vektlagt med omlag 40 timer.

Sivilforsvaret er kompetanseleverandør innen samvirke. Relevante kurs innen samvirke presenteres i rapporten under eksisterende kompetansesentre med kurs innen samvirke og samordning.

FRIVILLIGE ORGANISASJONER (FORF)

Selv om det er en del variasjoner mellom organisasjonene, ut i fra oppdragstype og egen organisering, gjennomføres opplæringen i de frivillige redningsorganisasjonene i et mønster av lokal grunnopplæring og regional/distriktsvis videreopplæring, samt regional/distriktsvis leder og videregående fagopplæring, med påplussing av sentral leder- og spisskompetanseopplæring/utvikling.

Variasjonene mellom organisasjonene går på de som har oppdrag innenfor spesielle områder, som Norske Alpine Redningsgrupper (NARG) og flytjeneste (NAK), mens de som har mannskaper som deltar i mer generelle søks- og redningsoppdrag, med mange mannskaper – sammen med andre aktører (nødetatene og de offentlige forstrekningsressursene) – har en linje-/nivåbasert opplæring.

Det meste av fagopplæringen gjennomføres av den enkelte organisasjon, med egne instruktører/veiledere, men også med ekstern bistand fra aktuelle fagmiljø. Mange av medlemmene i organisasjonene innehar høy kompetanse i kraft av sin yrkestilknytning.

Opplæring innen fag som førstehjelp (på flere nivå, inkludert spesialområder som idrettsskader), ivaretagelse av seg selv som redningspersonell, ettersøkning sommer og vinter, innsats i snøskred, sjø-/vannredning (inkludert sokning), samt bruk av aktuelle hjelpemidler (samband, snøscooter, ATV, båt og spesielt redningsverktøy), gjennomføres hovedsakelig som lokale tiltak, med påplussing på høyere nivå.

Lederopplæring omfatter lagledelse, lokal enhetsledelse og innsatser med mange enheter fra egen og samarbeidende organisasjoner. Flere organisasjoner gjennomfører leder-/fagopplæring for å gjøre disse lederne i stand til å bekle rolle som fagleder innen aktuelle områder.

Organisasjonene driver også egen kompetanseutvikling innen fag og instruksjon/veiledning. Dette gjelder både videreutvikling, men også ren fagutvikling. De siste årene har mer og mer av fagutviklingen skjedd i

samhandling mellom flere organisasjoner under fagforumet FORF. I tillegg til FORF sine erfaringsseminarer, gjennomføres interne fagsamlinger i organisasjonene.

Mange organisasjoner trekker frem gode erfaringer med deltakelse på Sivilforsvarets kurs i samvirke på skadested. Dette tiltaket setter fokus på samvirke mellom innsatsenheter på operativt/utøvende nivå. Det trekkes også frem at endringen fra tre til ett kompetansesenter i Sivilforsvaret som gjennomfører disse kursene, har redusert deltakelsen fra de frivillige, på tross av at det gjennomføres desentraliserte tilbud. At kursene gjennomføres på dagtid – en hel uke – er en utfordring for mange frivillige, jf. tilsvarende utfordringer med å delta på kurs og øvelser sammen med nødetatene på dagtid. De frivillige ønsker bedre mulighet for permisjon med lønn for å kunne delta.

Det er kjent at det finnes tilsvarende tilbud for nødetatene, men her er ikke de frivillige ordinært blant målgruppene.

Hovedtyngden av samvirketrening gjennomføres i nærområdene til der hvor det er aktuelt å utføre innsats. Dette rapporteres som å være av vesentlig betydning for å oppnå ønskede mål. I noen tilfeller oppleves at det mangler konkrete mål for samvirketreningen, hvem skal øves og oppfølgende evaluering.

Volum på opplæringstiltak i de frivillige redningsorganisasjonene

De frivillige redningsorganisasjonene har til sammen over 550 lokale enheter med nærmere 12.000 operative sertifiserte medlemmer/mannskaper som har behov for opplæring. Alle skal gjennom egen organisasjons grunnopplæring innen eget fagområde, samt tilegne seg god kunnskap om den norske redningstjenesten. Grunnopplæringen utgjør fra 40–60 timer.

Opplæringen av ledere på mellomnivå gjennomføres distriktsvis (fylkesvis) og regionalt, og dekker behovet for lags og enhetsledere. Nivået er avhengig av organisasjonenes oppgaver, fra patruljenivå til lags- og troppsnivå. I tillegg til å dekke behovet for den operative styrken til daglig, gjennomfører mange aktive medlemmer denne opplæringen som en del av sin fagutvikling, samt for å kvalifisere seg til videreopplæring og for å bekle roller med større ansvar/oppgaver.

Fagopplæring innen spesialområder gjennomføres tilsvarende som distrikts-/regionale tiltak.

På mellomledernivå og fagopplæring gjennomføres årlig kurs for mellom i underkant av 500 (2012: 580) til nærmere 700 (2014: 680) medlemmer. Denne opplæringen har en varighet på fra ca. 20 til 60 timer.

Også på de høyeste nivå innen lederopplæringen, som oftest gjennomføres som nasjonale tiltak, dekker dette behovet for den operative styrken, samt medlemmenes egen fagutvikling. I mange organisasjoner inngår en kapasitet innen fag- og aksjonsledelse som er betydelig større enn antall organisasjonsledd. Årlig gjennomfører mellom 200 og 300 medlemmer leder og instruktør opplæring.

Tallene over henviser til deltakere som gjennomfører opplæringen. I tillegg inngår et betydelig antall instruktører, veiledere og stabsmedarbeidere for å kunne gjennomføre opplæringen.

Behov for samvirkeopplæring og samvirkeøvelser

Alle organisasjonene har behov for opplæring i samvirke mellom aktørene innen redningstjenesten, fra informasjon og forståelse av samvirkemekanismene hos mannskapene, til inngående kunnskap hos lederne. For lederne favner dette fra faglig og operativ samhandling i en innsatssammenheng til strategisk ledelse i LRS. Kompetanse innen samvirke vil også være avgjørende for deltakelse i utvikling av samhandling mellom aktørene mellom innsatsene gjennom planarbeid og øvelser.

VEDLEGG

Behovet for slik opplæring på ledernivå kan forsøkes tallfestes ved å ta utgangspunkt i antall lokale ledd, med en forventet fungering i en operativ rolle i 2 til 6 år. En begrensende faktor for slik deltakelse er den enkelte frivillige leders mulighet til å ta fri fra jobb med mer.

Behovet for samvirkeøvelser er stort. Alle organisasjonene påpeker at de vil ha stor nytte av å øve sammen med de aktørene som en skal samvirke med under en reell innsats – for å oppnå bedre effektivitet. For at alle lokale-ledd skal kunne oppnå en ønsket samtrening, kan man ta utgangspunkt i antall lokale enheter. Mer realistisk er å sikre deltakelse i de distriktstise samvirkeøvelsene som gjennomføres, med tillegg av lokale øvelser der hvor det gjennomføres.

Med hensyn til gjennomføring av samvirkeøvelser, henvises til organisasjonenes uttalelser om at behovet er størst for at dette skjer lokalt. Opplæringen innen samvirkefaget kan imidlertid gjennomføres regionalt, evt. sentralt, samtidig som lang reise for mange frivillige vil være en begrensning.

VEDLEGG 4: FYLKESVIS OVERSIKT OVER KOMPETANSE- OG ØVINGSSENTRE

Arbeidsgruppen har mottatt relativt detaljert informasjon fra relevante kompetanse- og øvingssentre. Dette materialet er arkivert på saken og kan fremlegges ved behov. Arbeidsgruppen finner det ikke naturlig med en detaljert beskrivelse av det enkelte senters infrastruktur og muligheter. Det foretas ikke en vurdering av det enkelte senters fortrinn, eller en rangering av senterne egnethet som kompetanse- og øvingssentre. Det gis derfor bare en kortfattet beskrivelse av senterne som viser mulighetene for bruk som et lokalt øvingssenter.

ØSTFOLD

Hobøl

If Skadeforsikring er det eneste forsikringsselskapet i Norden som har et eget sikkerhetssenter. Senteret ble etablert i 1989 med formål om å skape et ledende miljø for brannvern og skadeforebyggende arbeid i Skandinavia. Senteret tilbyr skadeforebyggende kurs til kunder, If-ansatte og andre. Senteret har 7 fast ansatte og noen innleide instruktører ved behov. Kompetansemiljøet favner bred erfaring fra brannvesen, ambulanse og sikkerhetsbransjen, god kjennskap til aktuelle lover og forskrifter, og kompetanse innen risikovurdering.

Senteret har fasiliteter som Brannteater, med kapasitet for 50 personer der virkelige branner kan beskues fra auditorium beskyttet av glassvegger, og 100 m standard veitunnel, 8 m bred og 6,5 m høy. Tunnelen er den eneste i Europa som utelukkende er bygget for å trene tunnelbrukere og innsatspersonell. Øvelsesområdet ute har fasiliteter for trafobrans, vanntåke, væskebrann på flate og i kar, brann i container, gassbrann, kjemikalievern, ammoniakk, bilbrann, og røykdykkerhus for varme og kalde røykdykkerøvelser i realistisk miljø. Kursomfang er omkring 4 000 deltakere i året. Det finnes ikke overnattingsfasiliteter ved senteret. Overnatting må skje på hoteller i nærområdet.

Rygge

Forsvaret har lagt ned mye av sin aktivitet på Rygge. Det frigjør infrastruktur for andre beredskapsaktører.

Området og grunnen eies av Forsvarsdepartementet gjennom Forsvarsbygg (FB). Forsvaret skal fortsatt være en leietaker på Rygge, men vil konsentrere sin virksomhet til deler av området.

Området er totalt på 6.000 mål, og er i sin helhet regulert for øving og trening. Reguleringen tar høyde for støy og utslipp. Redningshelikopter og beredskapshelikopter er stasjonert på Rygge. I tillegg har HV01 sin hovedbase der. Det er ingen andre aktører enn Forsvaret som i dag har fast leieforhold på Rygge. Området gir muligheter for øving i luftrom, på bakken og i og over Vansjø. Det er stor kapasitet på innendørs trening, klasserom, kontor, forpleining og forlegning.

Deler av området på Rygge vil være flerbruksområde mellom Forsvaret og beredskapssenteret. Dette gjelder både operative områder som skytebaner og øvingsfelt, men også administrative områder som forlegning, forpleining og idrettshall. Det er mulighet for samdrift med Forsvaret slik politiet har i dag. Det er meget god lagerkapasitet som gir mulighet for rask uttransportering nasjonalt og internasjonalt med transportfly.

OSLO OG AKERSHUS

Lahaugmoen

Lahaugmoen eies i sin helhet av Anton B. Nilsen as, men driftes av en underleverandør «Lahaugmoen as».

Lahaugmoen kurs og kompetansesenter (LKKS) er et samarbeidsprosjekt mellom Brann- og redningsetaten i Oslo og Nedre Romerike brann- og redningsvesen.

Eiendommen er på ca. 290 da, hvor eksisterende bygningsvolum på området utgjør ca. 28 000 m². Fylkesmannen i Oslo og Akershus har gitt tillatelse for brenning av rent trevirke og forbrenning av forbrenningsalkohol, propan og ammoniakk. Utslippene skal foregå innen normal arbeidstid (kl. 8–21), på virkedager, men ikke juni, juli og august.

LKKS har garderober med tilhørende klesskap og dusjfasiliteter og bespisning foregår i kantina. Infrastruktur er røykdykker hus, klatretårn, gasscontainer, container til propangasstank, containere til ekstern undervisning, isolerte containere til utstyr og førstehjelp.

I tillegg til gjennomføring av opplæring av brannpersonell, tilbyr senteret også kurs tilrettelagt for bedrifter. Disse kursene kan variere fra brannvernundervisning til evakueringsøvelser.

HEDMARK

Haslemoen

Indre leir eies i dag av Haslemoen AS og Våler kommune. Ytre leir eies av Våler kommune. Justis- og beredskapsdepartementet har i dag langsiktige avtaler på deler av Haslemoen som kan videreføres til alternative behov. Haslemoen leir er regulert for utøvelse av «støyende» aktiviteter, og er skjermet for innsyn for aktiviteter man ikke ønsker skal være offentlige.

Indre leir består av 51 000 m², 44 bygninger – undervisningsfasiliteter, idrettshaller, idrettsbaner, konferanse- og administrasjonsfasiliteter, kantine og overnatting for ca. 1 000 personer, lagringskapasitet, moderne verksted for materiell under tak (kjøretøy, helikopter etc.). Ytre leir, 20 000 daa, hvorav 2 000 daa regulert for motorisert ferdsel med blant annet skytebaner /skytefelt /håndgranater, og områder hvor man kan øve ulykker/eksplosiver/brann /båt/tog/bil/vogntog etc., bilkjøring på veg, terrengkjøring, glattkjøring, snøscooter mv., flystripe på 1 700 m som enkelt kan rustes opp til å betjene fly og helikopter.

Med nærhet til Sverige er det mulighet for å etablere samarbeid med beredskapsaktørene i Sverige og øvrig Skandinavia. Flystripen på Haslemoen muliggjør også et norsk/svensk samarbeid knyttet til brannovervåking og skogbrannøvelser i grenseområdene. Grovt anslått vil leie av indre og ytre leir med utmark årlig være mellom 10–25 mill. kr.

BUSKERUD

Eggemoen

Eggemoen Aviation & Technology park er i dag på ca. 2 300 daa, inkludert egen flyplass. Området er 100 % eiet av Ola Tronrud AS. Ola Tronrud AS er konsesjonshaver og innehaver av teknisk godkjenning av flyplassen.

Det er ingen begrensninger i luftrommet, noe som muliggjør trening uten konflikt med kommersiell lufttrafikk. Eggemoen benyttes i dag av luftambulansen og politihelikopteret for trening i tillegg til at Eggemoen er base for brannvaksflyging.

Store treningsområder i innenlandsklima gir mulighet for å trene uten innsyn. Det er variert terreng, 11 skytebaner og glattkjøringsbane. I Ringeriksregionen er det et tverrfaglig samarbeid mellom brann, ambulanse og politi, tverrfaglige ledermøter (OLF) og øvelser. Området var sammen med Drammen det første som fikk kurs av Norsk luftambulans i nasjonal lederutdanning for innsatspersonell.

En ny, kasernert, brannstasjon på Eggemoen diskuteres. Store ledige arealer muliggjør bygging av skreddersydde fasiliteter. Siden Ola Tronrud AS kjøpte den første tomten i år 2000 har det vært arbeidet med utvidelse av arealet, etablering av infrastruktur, utnyttelse av grunnressursene, samt reetablering av rullebane.

Torpomoen

Torpomoen var en tidligere HV-skole, og ble etablert som en rednings- og øvingspark som følge av etterbruksprosjektet som ble initiert av Ål kommune i 2003. Eiendoms- og samarbeidspartnere er Gjensidige Hallingdal, Norsk Luftambulans, Hallingdal Hytteservice, Hallingdal brann- og redningstjeneste og SOS Brannconsult.

Ved Torpomoen er det skytebaner, røykdykkeranlegg, redningshus, klatretårn og helikopterlandingsplass med hangar. Torpomoen er et selvfinansiert, regionalt kurs- og øvelsessenter med et fagmiljø innen helse, miljø og sikkerhet. Med utgangspunkt i fagmiljøet tilbys det et bredt spekter av kurs og opplæring innen HMS, blant annet brannrelaterte kurs og øvelser innenfor røykdykking, slokking, brannvernlederfunksjon med videre. Fagmiljøet har spisskompetanse innen skogbrann, ADR/kjemikalie og innsatsledelse.

Flere aktører bruker Torpomoen som en arena der det kan trenes redning og beredskap. Sentralt i dette er Hallingdal brann- og redningstjeneste, Nordre Buskerud Politidistrikt og Norsk luftambulans (NLA). NLA etablerte sitt Utviklingssenter på Torpomoen i 2011. Dette er et senter med formål å utvikle fremtidens luftambulansetjeneste og består av basebygg, undervisningsbygg og hangar for treningshelikopter.

Det er i dag 18 virksomheter som er etablert på Torpomoen. Bygningsmassen er godt vedlikeholdt, funksjonelt og oppgradert. Torpomoen har gode undervisnings- og øvelsesfasiliteter med ledig kapasitet innen undervisning, røykdykking og overnatting.

Det er de senere årene investert 35 mill. kr i kontor-, undervisnings- og overnattingsfasiliteter. Døgnpris for teoretiske kurs ligger på omkring 1 800,- kr per elev/døgn, praksiskurs i overkant av 2 000,- per elev/døgn. Faktisk pris vil avhenge av type kurs.

VESTFOLD

Norges Maritime Utdanningssenter AS (NMU)

NMU er tidligere Borre havarivernskole. NMU ble etablert i 2008 og er et aksjeselskap heleid av Vestfold Fylkeskommune. NMU er lokalisert i Horten, med overnattingsmuligheter i nærområdet. Selskapet innehar alle nødvendige godkjenninger fra Bureau Veritas (ISO 9001:2008), Norsk Sertifisering, Norsk olje og gass og Sjøfartsdirektoratet (SD).

Brannøvelsene gjennomføres innvendig i en stor ny brannhall med egne innsatsobjekter. Brannsimulatorbygget er på 1 855 m² og består av 3 avdelinger m/brannhus, demo slukkeanlegg, gassanlegg, overtenningscontainer, seksjoner for røykdykking, brannlaboratorium mv. Sjøredning og helikopterevakuerings (HUET) øves med bølger og vind/vannsprut i en ny (12,5 x 25 meters) svømmehall. Bassengbygget er på 1 250 m². Senteret har sjøredningsanlegg ved Oslofjorden med egne kaier med livbåter og mann-over-bord båter.

Høgskolen i Vestfold arbeider med utvikling av et visuelt simulator program for bruk i opplæringsøyemed der NMU er samarbeidspartner. SimSam er en 360 graders simulator der deltakerne befinner seg i midten utstyrt med et bord med touch-skjerm og tilgang til ulike typer software og fysiske materialer for laging av modeller. Dette gir deltakerne en helt ny måte å samhandle på.

Utdanningssenteret kurser hvert år mer enn 4 000 personer innenfor HMS, sikkerhetsfag og sjømannskap. Senteret tilbyr spesialisert og tradisjonell trening i brannvern, HMS, førstehjelp, livbåt- og «mann over bord»-båtoperasjoner, evakuering mm. Det utvikles stadig nye kurs. NMU driver på forretningsmessig basis, og ser med interesse på samarbeid innenfor lederopplæring og samhandling. Kursprisen er omkring kr 4.000,- per elev per døgn ekskl. kost og losji.

VEST-AGDER

Kjevik

Forsvaret har skolesenter på Kjevik. Her er forskjellige bygg for blant annet undervisning, kontoradministrasjon, forpleining, forlegning, lager og skytebane. Det er ikke øvingsområde knyttet til leiren. Alle fasiliteter er i dag i bruk av Forsvaret, og det er små muligheter for utleie.

ROGALAND

SASIRO

SASIRO er en tidligere sivilforsvarsleir på ca. 50 mål, med en eldre bygningsmasse på til sammen 3 000 m².

Sandnes kommune eier stedet og Brannvesenet Sør-Rogaland IKS skal sørge for den videre driften. Rogaland sivilforsvarsdistrikt er samlokalisert på stedet.

Den mest brukte bygningsmassen er oppusset og infrastruktur oppgradert. Det er fire klasserom med oppdatert teknologisk undervisningsutstyr med en kapasitet fra 15–75 plasser. I tillegg er det lagt til to «skitne klasserom» knyttet til øvingsfeltet, der en kan ha undervisning underveis i øvelsene. Senteret har en overnattingskapasitet på 22 enkeltrom med dusj og en kantine med moderne kjøkkenfasiliteter som rommer 85 sitteplasser.

Øvingsfeltet består i dag av røykdykkingsfasiliteter for både varme og kalde dykk, kjemikaliedykk, område for tungredning og frigjøring, med mulighet for elveredning og RITS øvelser. Det er areal som er egnet til helikopterlanding og operativ øvelse både i eksisterende infrastruktur og ute i naturen. Det er på vei inn en høyspentmast på 25 meter for trening av urban tauredning og LNG øvingsfasiliteter. Det ligger naturgassledning frem til senteret som i dag ikke er i bruk, men mulighetene og behovene er under utredning. Det arbeides med å bygge opp en kompetanse på tunnelsikkerhet i forbindelse med at distriktet om kort tid kommer til å inneha to av verdens lengste undersjøiske tunneler, med de utfordringer det vil kunne medføre for nødetatene.

SASIRO blir i dag brukt av alle nødetatene både til separate øvelser og til felles øvelser, i tillegg til at videregående skoler, høyskolen i Haugesund og Universitetet i Stavanger har øvelse og undervisning knyttet til senteret. Det er muligheter både for bordøvelser og å øve reelle scenario. Som eksempel hadde alle nødetatene en rekke felles øvinger i en periode på to måneder i 2014, der det ble gjennomført ti samvirkeøvelser med over 600 deltagere samlet.

NORD-TRØNDELAG

Værnes

På Værnes har Heimevernet lokalisert stab HV-12 og gjennomfører utdanningsvirksomhet for HV-distriktet. I tillegg nyttes mindre deler av leieren av andre enheter i Forsvaret. Infrastruktur er forskjellige bygg for blant annet undervisning, kontoradministrasjon, forpleining, forlegning, lager og skytebane. Det er relativt romslig, men ikke eget øvingsområde i leieren. Deler av leiren er per i dag ikke i bruk. Ledige lokaliteter kan leies for korte perioder. Det pågår en vurdering av militær bruk av ledige lokaliteter og område innenfor Værnes leir.

FINNMARK

Porsanger/Ressurs- og kompetansesenter for sikkerhet og beredskap i nordområdene (RКСN)

Erfaringene som ble gjort etter gjennomføring og evaluering av øvelse Barents Rescue i 2005 dannet grunnlaget for et prosjekt om beredskapssituasjonen i nordområdene. Initiativet kom fra Luftforsvarets redningshelikoptertjeneste 330 skvadron avdeling Banak, og Porsanger kommune tok eierskap til prosjektet høsten 2008.

Porsanger kommune har stått for utarbeidelse av forstudie, en mulighetsstudie og gjort et arbeid i politiske miljø for å sette fokus på en robust og effektiv beredskap i nord. Det er aktuelt å ta i bruk ledig kapasitet i Forsvarets bygningsmasse ved garnisonen i Porsanger på Porsangmoen. Forsvaret har også redningshelikopterskvadronen ved Banak flyplass som er samarbeidspartner. Som en del av filosofien til RКСN, vil aktørene i redningstjenesten bli invitert til selv å utvikle produktet RКСN etter prosjektperioden. Man tar sikte på å bygge opp en Arktis rednings- og øvingspark der filosofien videreføres for å sikre et best mulig produkt tilpasset aktørene som skal nyttiggjøre seg det.

Prosjektperioden for ressurs og kompetansesenter for sikkerhet og beredskap i nordområdene (RКСN) er avsluttet, og det er utarbeidet dokumenter for de ulike virksomhetene tenkt organisert under RКСN. Dokumentene er Arktisk rednings- og øvingspark, EMSAR, Barents Rescue Team og Beredskapssenteret. Etablering av Arktisk rednings- og øvingspark er estimert til ca. 600 mill. kr, med utgangspunkt i de bygg-, anlegg og infrastruktur som prosjektet beskriver.

VEDLEGG

Prosjektet avventer utredningen DSB har fått i oppdrag å gjennomføre. Utfallet av utredningen vil avgjøre den videre prosess i RKS. Økonomisk ble prosjektet støttet av Utenriksdepartementet gjennom Barents 2020 midler og Finnmark Fylkeskommune gjennom regionale utviklingsmidler (RUP). Porsanger kommune bidro selv i prosjektet med arbeidskraft, og Porsanger i Utvikling (PIU) har gitt tilskudd til prosjektperioden.

FORSVARET

Forsvaret har en rekke øvingsfelt lokalt og regionalt. Disse kan i enkelte tilfeller lånes eller leies til samvirkeøvelser.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.



Direktoratet for
samfunnsikkerhet
og beredskap

DSB
Rambergveien 9
Postboks 2014
3103 Tønsberg

+47 33 41 25 00

postmottak@dsb.no
www.dsb.no



/DSBNorge



@dsb_no



dsb_norge



dsbnorge

ISBN 978-82-7768-360-7
HR 2304
Februar 2015