

Masteroppgave, Samfunnssikkerhet med fordypning i sikkerhet
og beredskap i Nordområdene

**Tittel: «Hemmende og fremmende faktorer for samordning og felles situasjonsforståelse i
et regionalt samvirke – Håndtering av fjellskred ved Nordnes i Troms.»**



Universitetet i Stavanger, i samarbeid med Universitetet i Tromsø

Høsten 2013

Skrevet av: Nan Hege Leonhardsen og Lars Wallumrød

Innlevering: 15.01.2014

Veileder: Bjørn Ivar Kruke

UNIVERSITETET I STAVANGER

**MASTERGRADSSTUDIUM I
SAMFUNNSSIKKERHET**

MASTEROPPGAVE

SEMESTER:

Høsten 2013

FORFATTER:

Nan Hege Leonhardsen og Lars Wallumrød

VEILEDER:

Bjørn Ivar Kruke

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:

Hemmende og fremmende faktorer for samordning
og felles situasjonsforståelse i regionalt samvirke – Håndtering av fjellskred ved Nordnes i Troms.

EMNEORD/STIKKORD:

Samordning og samvirke, felles situasjonsforståelse, kommunikasjon, Beredskap
og beredskapsplanlegging

SIDETALL: 89 (120 med vedlegg)

15.01/2014

STAVANGER

DATO/ÅR

Sammendrag

Store fjellskred er sjeldne i Norge, men kan føre til store ødeleggelser når de skjer. I skredene i Loen i 1905 og 1936, og Tafjord i 1934 omkom det tilsammen 174 mennesker. Ved Nordnes i Nord-Troms ligger det et stort fjellparti som er i bevegelse, og ekspertene mener at det en dag vil rase ut i Lyngenfjorden og skape en tsunami på 25-45 meter. De vet bare ikke når. Det er etablert overvåking av bevegelsene i fjellpartiet, og en regional samvirkeorganisasjon som skal varsle om et nært forestående fjellskred og sørge for å evakuere de rasutsatte områdene før skredet går. Denne organisasjonen er sammensatt av mange aktører, den er koordinert av Troms politidistrikt og Fylkesmannen i Troms, og opererer på flere forvaltningsnivå. I og med at denne organisasjonen er kompleks, krever den samordning for å kunne fungere som én enhet med felles situasjonsforståelse.

Vi ønsket å se på faktorer som fremmer og hemmer felles situasjonsforståelse i den regionale samvirkeorganisasjonen. Dette fordi vi ser det som en viktig suksessfaktor for å oppnå samordning i slike komplekse organisasjoner. Og på grunn av dette utviklet vi også følgende problemstilling, «*Hva kan hemme og fremme utvikling av felles situasjonsforståelse i den regionale samordningen i forbindelse med fjellskred ved Nordnes i Troms?*». Det sies at ingen kriser er identiske, men likevel har de fellestrekk. Derfor kan også våre funn være overførbare til å forstå andre komplekse samvirkeorganisasjoner. Terroraksjonen 22. juli avdekket at de norske nødetatene hadde problemer med kommunikasjon og koordinering. Vårt forskningsobjekt har likhetstrekk med det samvirke som håndterte terrorangrepet 22. juli, og vi ønsket derfor å se på lignende momenter som de man hadde problemer med under terrorangrepet.

For å kunne drøfte problemstillingen valgte vi ut teori som beskriver samfunnssikkerhet, beredskapsprinsippene nærhet, likhet, ansvar, og samvirke, krise-, krisehåndtering og krisefaser, samordningsprinsipper, kompleksitet, usikkerhet, og tvetydighet, sikkerhetskultur, og hemmende og fremmende faktorer for felles situasjonsforståelse. Og ut i fra denne teorien utformet vi fire forskningsspørsmål som skulle hjelpe oss med å besvare vår problemstilling. Forskningsspørsmålene skulle gi oss svar på om nærhet-, likhet-, ansvar- og samvirkeprinsippene fremmet samordning i den regionale samvirkeorganisasjonen, om det var sammenhenger mellom risikoklassifiseringene kompleksitet, usikkerhet og tvetydighet, og aktørene i den regionale samvirkeorganisasjonen, hvordan aktørene i den regionale samvirkeorganisasjonen utviklet felles situasjonsforståelse, og hvilke faktorer det var som hemmet og fremmet felles situasjonsforståelse i den regionale samvirkeorganisasjonen.

For å skaffe oss et empirigrunnlag valgte vi å gjennomføre en kvalitativ undersøkelse. Gjennom å sette oss inn i relevante lovverk, instruksjer, og planverk skaffet vi oss en grunnleggende forståelse av hvordan aktørene var bygd opp, og hvordan de var tenkt å samvirke. Gjennom å delta på møter, workshops, konferanser, og øvelser som blant annet «Barents Rescue 2013», observerte vi og snakket med aktørene i den regionale samvirkeorganisasjonen. Den kunnskapen og de erfaringene vi fikk gjennom å samhandle med aktørene gav oss et mer nyansert bilde av hva som gjorde dem samordnet, og hva som hemmet og fremmet felles situasjonsforståelse blant aktørene.

Dette er ikke en oppgave som skal gi en fasit på et spørsmål, men den er et bidrag til å kunne forstå hvilke utfordringer det er i å samordne komplekse samvirkeorganisasjoner. Den besvarer ikke en hypotese, men beskriver en del trekk som leseren kan sammenligne med lignende undersøkelser av andre komplekse samvirkeorganisasjoner.

Vi oppdaget at det var utfordrende å samordne en såpass kompleks samvirkeorganisasjon gjennom nærhet-, likhet-, ansvar- og samvirkeprinsippene. På den ene så vi at det var organisatoriske krefter som krevde koordinering gjennom en vertikal samordning, samtidig som etatstenkningen skapte et behov for koordinering gjennom horisontal samordning mellom de forskjellige forvaltningsnivåene. Og dette skapte et behov for god kommunikasjon, både på tvers og opp og ned mellom forvaltningsnivåene. Videre så vi at dette gjorde den regionale samvirkeorganisasjonen kompleks, og problemer med kommunikasjonsflyten skapte usikkerhetsmomenter og momenter der aktørene ikke hadde felles situasjonsforståelse. I tillegg fant vi ut at det var trekk av tvetydighet blant aktørene, og at dette kunne komme av at man ikke hadde klart å redusere kompleksiteten tilstrekkelig. Vi så at aktørene hadde forskjellig vurdering av egen risiko ved et fjellskred, og det var en uenighet mellom Troms politistrikt og Fylkesmannen i Troms om hvorvidt de burde ha et felles situasjonssenter eller ikke for å koordinere samordningen mellom aktørene i samvirkeorganisasjonen.

Forord

Vi ønsker å takke vår veileder Bjørn-Ivar Kruke ved Universitetet i Stavanger, biveileder Are Sydnes ved Universitetet i Tromsø, og alle aktørene i prosjektgruppen til Barents Rescue.

Videre vil vi takke alle som har kommet med informasjon, innspill, lest korrektur, og/eller på annen måte bidratt. Listen er lang og uten dere ville aldri denne oppgaven blitt en realitet. Vi nevner spesielt Annette Sjøli, Gunn Schultz, Stig Tore Rennmo, Hans Kr. Rønningen.

Denne masteroppgaven retter seg primært mot personer som er opptatt av samfunnsikkerhet og kriseberedskap, organisasjonsteori, samordning og situasjonsforståelse, og kommunikasjon.

«The world's happiest couple never has the same character. They just have the best understanding of their differences». - unknown

Begrepsavklaring

ALARMEX	Varslingsøvelse
BEAC	Barents Euro Arctic Council
BR13	Barents Rescue 13
BW	BarentsWatch
CIM	Krisestøtteverktøy
DIR	Disaster Involved Registration System
DSB	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
E6	Europavei 6
FOH	Forsvarets Operative Hovedkvarter
FORF	Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum
FBR	Fylkesberedskapsrådet
FM	Fylkesmannen i Troms
HNS	Host Nation Support
HRS	Hovedredningssentralen
HV-16	Heimevernsdistrikt 16
IMS	Informasjons- og mediesenter
JD	Justis og beredskapsdepartementet
KBO	Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon
KDS	Kraftselskapenes distriktsrepresentant
KRISEKOM	Informasjons- og mediesenter
LRS	Lokal redningssentral
NARRE	Register
NAV	Arbeids- og velferdsforvaltningen
NAV	Arbeids- og velferdsforvaltningen
NGU	Norsk Geologiske Undersøkelser
NNFO	Nordnorsk Fjellovervåkning
NRK	Norsk rikskringkasting
NSO	Næringslivets sikkerhetsorganisasjon
NVE	Norges Vassdrag og Energidirektorat
OED	Olje og energidirektoratet
PBS1	Politiets Beredskapssystem del 1
RessReg	Nasjonalt ressursregister for redning og beredskap
ROS	Risiko- og sårbarhetsanalyser
SARA	Krisestøtteverktøy
TBO	Transportberedskapsorganisasjonen
TRPD	Troms Politidistrikt
PM	Politimester
UNN	Universitetssykehuset i Nord Norge
UDI	Utlendingsdirektoratet
ÅTB	Åknes/Tafjord beredskap

Innhold

1. Innledning.....	11
1.1 Formål og problemstilling	11
1.2 Avgrensing.....	12
1.3 Annen forskning	13
1.4 Oppgavens oppbygning.....	14
2. Kontekst	15
3. Teori	17
3.1 Beredskapsprinsipper.....	17
3.2 Krise og krisehåndtering.....	18
3.3 Enkelthet, kompleksitet, usikkerhet og tvetydighet	19
3.4 Samordning	21
3.4.1 Samordning	21
3.4.2 Spesialisering.....	22
3.4.3 Fler-nivå styring.....	23
3.4.4 Negativ samordning	24
3.5 Hva kan fremme og hemme felles situasjonsforståelse?.....	24
3.5.1 Sikkerhetskultur	25
3.5.2 Felles situasjonsforståelse.....	25
3.5.3 Problemer med kommunikasjonsflyt; en hemmende faktor for felles situasjonsforståelse.....	27
3.6 Oppsummering og forskningsspørsmål.....	28
4. Metodologi.....	30
4.1 Design.....	30
4.1.1. Valg av design.....	30
4.1.2. Case-studie	31
4.2 Valg av metode.....	31
4.2.1 Litteraturstudie	32
4.2.2 Observasjoner og erfaringer	32
4.3 Innsamling av data	33
4.4 Utvalg	33
4.4.1. Valg av informanter.....	34
4.5 Nærhet til forskningsobjekt	35
4.6 Validitet og reliabilitet.....	35

4.6.1 Intern gyldighet	35
4.6.2 Ekstern gyldighet.....	36
4.6.3 Begrepsgyldighet.....	36
4.6.4 Reliabilitet	36
4.7. Utfordringer knyttet til etisk forsvarlighet og gjennomføringen av prosjektet	37
5. Empiri	39
5.1. Beredkapsorganisasjonen ved Nordnes	39
5.1.1. Hovedaktørene og aktører med fagansvar og forvaltningsansvar.....	41
5.1.2. Støtte aktører og etater med forvaltningsansvar forøvrig.....	41
5.1.3. Lag og foreninger, berørte personer.....	41
5.1.4. Inaktive, men berørte etater og organisasjoner og mottagere av informasjon	41
5.2. Den regionale samordningen	41
5.2.1. Fylkesmannen	41
5.2.2. Kommunene	44
5.2.3. Politiet	46
5.2.4. Overvåkingssenteret ved NVE.....	49
5.3. Beredkapsplan for fjellskred	50
5.3.1 Planforutsetninger	50
5.3.2. Øvelse Barents Rescue	52
5.4. Beredskapen ved et fjellskred ved Nordnes	54
5.4.1. Geofaglig grunnlag for beredskap mot fjellskred.....	54
5.4.2. Fare- og beredskapsnivå	54
5.4.3. Beredskapsnivå og -tiltak.	56
5.5. Rapportering, informasjonsdeling og –beredskap.....	59
5.5.1. Varsling, rapportering og informasjonsdeling ved fjellskred Nordnes	61
5.6. Situasjonsforståelse	64
5.6.1. Felles situasjonsbilde.....	64
5.6.2. Observasjoner:	65
6. Drøfting	76
6.1 Vil beredkapsprinsippene nærhet-, likhet-, ansvar- og samvirke- fremme samordningen i den regionale organisasjonen som skal håndtere fjellskredet?.....	76
6.2 Hvordan er sammenhengen mellom klassifiseringen av risiko og aktørene som deltar i samordningen i forbindelse med håndteringen av fjellskred ved Nordnes?.....	78
6.2.1 Kompleksitet	78

6.2.2 Usikkerhet	78
6.2.3 Tvetydighet.....	79
6.3 Hvordan utvikles en felles situasjonsforståelse mellom de deltagende aktører i den regionale samordningen ved et ventet fjellskred i Troms?	80
6.4 Hva hemmer og fremmer kommunikasjonsflyten mellom aktørene i den regionale samordningen?.....	82
6.4.1 Hemmer kommunikasjonsflyten	82
6.4.2 Fremmer kommunikasjonsflyten	83
7. Avslutning.....	85
7.1 Oppsummering og anbefalinger.....	85
7.2 Konklusjon	86

Illustrasjonsliste

- s. 14: Illustrasjon nummer 1: oversiktskart over Nordnes og det berørte område. Hentet fra nnfo.no <http://www.nnfo.no/geografi.206494.no.html> og viser et kartutsnitt av Nordnes og de berørte områdene rundt Lyngenfjorden.
- s. 30: Illustrasjon nummer 2 som viser våre valg av undersøkelsesmetoder i case-studiet.
- s. 38: Illustrasjon nummer 3 som viser Beredskaps org. Nordnes. (Fylkesmannen i Troms, 2013)
- s. 38: Illustrasjon nummer 4 som viser Prinsippskisse (Nasjonal beredskapsplan for fjellskred, 2013)
- s. 42: Illustrasjon nummer 5 viser Nordnes situasjonssenter (Fylkesmannen i Troms)
- s. 49: Illustrasjon nummer 6 som viser hierarki for beredskapsplaner for fjellskred
- s. 52: Illustrasjon nummer 7 som viser fremstilling av forventet utvikling av et fjellskred i henhold til de geologiske farenivå.
- s. 58: Illustrasjon nummer 8 som viser prinsippskisse for ansvar og rapportering ved ulike beredskapsnivå/ farenivå ved en fjellskredhendelse. (Nasjonal beredskapsplan for fjellskred)
- s. 59: Illustrasjon nummer 9 som viser beslutningsprosesser og ansvar ved store fjellskred. (Nasjonal beredskapsplan for fjellskred)

s. 62: Illustrasjon nummer 10 som viser informasjonsflyt ved endring av fare-/beredskapsnivå (FMTR, 2013)

s. 63: Illustrasjon nummer 11 som viser felles situasjonsbilde «Utvikling scenario Nordnes»

Tabeller

s. 32: Tabell 1 som viser de aktørene vi var i kontakt med under arbeidet med masteroppgaven.

s. 53: Tabell 2 som viser sammenheng mellom geologisk situasjon, fare-, beredskapsnivå og -tiltak. (TRPD)

1. Innledning

1.1 Formål og problemstilling

Fjellskred er sjeldne, men har forårsaket noen av de største naturkatastrofene i Norges historie. Eksempler på dette er Loen i 1905 og 1936, og Tafjord i 1934. I disse tre hendelsene omkom til sammen 174 mennesker. Fjellskred medfører total ødeleggelse i utløpsområdet, og treffer skredet dypt vann som fjorder og innsjøer, bløte sedimenter, eller demmer opp vassdrag, kan ødeleggelsene ramme langt større områder. I tillegg kan fjellskredgenererte flodbølger også ramme strandsonen flere mil fra selve skredet. Erfaringer viser at fjellskred utvikler seg over tid gjennom langvarige, sakte deformasjoner og bevegelser i fjellet. Derfor vil identifisering, analyse og overvåking av slike forstadier danne grunnlag for risikokartlegging og beredskap. Basert på historiske og geologiske data kan det ved hvert århundre forventes mellom to og fire fjellskred i Norge, og en slik fjellskredhendelse vil stille betydelige krav til samfunnets evne til krisehåndtering og omstilling. (Nasjonal beredskapsplan for fjellskred 2013). Massene i Nordnes fjellet beveger seg mot Lyngenfjorden med en hastighet på 4-5 cm i året, og forskere er sikre på at det en dag vil gå et fjellskred fra fjellmassivet (Nordnorsk Fjellovervåking 2013). Det er fortsatt store usikkerheter knyttet til hvor stort skredet vil bli, hvordan flodbølgen vil utvikle seg, og hvilke ødeleggelser flodbølgen vil forårsake.

Det er i dag etablert en regional samordning bestående blant annet av de berørte kommunene Lyngen, Kåfjord og Storfjord, Fylkesmannen i Troms (FMTR), blålysetatene, frivillige organisasjoner, Sivilforsvaret, Mattilsynet, Kystverket, og Vegvesenet. Dette er en responsorganisasjon som ved et nært forestående fjellskred skal "tømme" de berørte kommunene. Mennesker skal evakueres, husdyr skal flyttes eller slaktes, veier må stenges, evakueringssenter, skoler og sykehjem må opprettes, fiskemærer må flyttes, bare for å nevne noe. Når så mange ulike organisasjoner skal samordnes vil det lett oppstå både kompleksitet, usikkerhet og tvetydighet. Dette fordi hver organisasjon bringer med seg sin særegenhet, egen kultur og egne forventninger. For de berørte i forhold til Nordnes har det også kommet tydelig frem at forskjellige aktører og interessenter ser forskjellig på hva de anser som en risiko. For de som jobber med å håndtere det ventede fjellskredet er konsekvensene av en mislykket krisehåndtering og skadepotensialet fra selve skredet risikoen, mens for næringsaktører i de berørte kommunene er tap av fortjeneste på grunn av den frykten som fokuset på Nordnes gir sett på som en større risiko enn selve skredet.

Vår problemstilling er knyttet opp mot en antagelse om at felles situasjonsforståelse er en viktig faktor for å kunne oppnå samordning, og at den regionale responsorganisasjonen må være samordnet hvis den skal være i stand til å håndtere den kompleksiteten, usikkerheten og tvetydigheten som vil oppstå i forbindelse med håndteringen av det ventede fjellskredet. I tillegg mener vi at det ut i fra teorien vil være faktorer som vil både kunne fremme og hemme en felles situasjonsforståelse blant aktørene. Det er de faktorene som vil fremme og hemme felles situasjonsforståelse i den regionale samordningen som vi ønsker å se nærmere på i vår forskning. Og på bakgrunn av dette har vi formulert en problemstilling som skal danne grunnlaget for våre undersøkelser:

«Hva kan hemme og fremme utvikling av felles situasjonsforståelse i den regionale samordningen i forbindelse med fjellskred ved Nordnes i Troms?»

Et felles planverk og en samkjørt beredskapsorganisasjon rettet mot selve håndteringen av et fjellskred ved Nordnes i Troms er utarbeidet når denne oppgaven skrives, og det foreliggende planverket er øvet under øvelse «Barents Rescue 2013» (BR13). Rammeverket i disse planene har som formål å sikre operasjonalisering for å håndtere et fjellskred ved Nordnes. Det ventes også endringer i etterkant av denne øvelsen som vil implementeres i planverket. Planverket knyttet opp i mot fjellskred ved Nordnes beskriver hva aktørens ansvar og roller i beredskapsorganisasjonen er, og hva de skal gjøre ved de forskjellige fare- og beredskapsfasene. Derimot er lite nedskrevet om hvordan organisasjonen skal kunne oppnå en koordinert samordning og hvordan de involverte aktørene skal oppnå felles situasjonsforståelse. Vårt bidrag blir i så måte å kunne komme med innspill på hva som fremmer og hemmer felles situasjonsforståelse, og her vil temaer som sikkerhetskultur og kommunikasjon være sentralt. Vårt case-studie er knyttet opp i mot felles situasjonsforståelse i et samvirke som skal håndtere ventet fjellskred ved Nordnes i Troms, men våre innspill kan også være relevante i andre sammenhenger der man oppretter lignende tverrsektorielle samordninger.

Vi er begge masterstudenter i samfunnssikkerhet, og ser på store hendelser som større fjellskred som et sentralt tema i vårt studieprogram. Dette fordi det syr sammen kjerneemner i vårt masterprogram som risikostyring og krisehåndtering. I tillegg har vi også jobbet sammen i andre prosjekter under masterstudiet der vi har brukt ventet fjellskred ved Nordnes i Troms som tema, og vi var begge var med i prosjektgruppa som planla øvelse BR13. En av oss hadde også embete hos FMTR og god kjennskap til offentlig forvaltning med aktører på vårt forskningsområde. Gjennom aktiv tjeneste, øvelser, kurs, og hospiteringer har vi opparbeidet oss en god innsikt i de utfordringer som oppstår i komplekse organisasjoner under håndtering av kriser. Begge aktive frivillige medlemmer av Tromsø Røde Kors Hjelpekorps.

I og med at man i løpet av masterstudiet har opparbeidet en god innsikt i beredskapsorganisasjonen som skal håndtere et ventet fjellskred ved Nordnes i Troms, ønsket vi å bruke hva som fremmer og hemmer felles situasjonsforståelse i den regionale samordningen som case. Vi ønsker til slutt å påpeke at vi gjennom denne masteroppgaven også får en mulighet til å kunne komme med innspill til prosessen rundt ventet fjellskred ved Nordnes i Troms, og at vi gjennom vår forskning opparbeider oss en kompetanse som vi senere kan bruke i jobbsituasjoner og videre forskning.

1.2 Avgrensing

Vi har valgt å avgrense oss til å ta utgangspunkt i regional samordning. I dette tilfellet vil det være Troms fylke. Videre velger vi å avgrense oss til å bruke den regionale samordningen som skal håndtere ventet fjellskred i Nordnes som forskningsobjekt, og hva som kan fremme og hemme oppnåelse av felles situasjonsforståelse som case. Vi har også valgt å avgrense forskningen vår til de etablerte fare- og beredskapsfasene fra en normaltilstand og frem til skredet går. En slik avgrensning gir oss mulighet til å gå tilstrekkelig i dybden sett opp i mot de begrensningene som omfanget av en masteroppgave gir oss av rammer.

Vi har vi valgt å fokusere på den regionale samordningens etableringsfase og frem til evalueringene etter øvelse BR13. Ved å inkludere etableringsfasen, øvelsen og erfaringene etter øvelsen i vår forskning fikk vi en mulighet til å kunne se, a) hvordan

aktørene arbeidet for å etablere den regionale samordningen, b) hvorvidt forarbeidet i etableringsfasen faktisk gav de forskjellige aktørene i den regionale samordningen en felles situasjonsforståelse når planverket ble øvet, og c) hvilke faktorer som fremmet og hemmet felles situasjonsforståelse i den regionale samordningen.

Teoretisk har vi ønsket å avgrense vår forskning opp i mot kommunikasjon og sikkerhetskultur, og hvordan disse faktorene fremmer og hemmer den regionale samordningens evne til å oppnå felles situasjonsforståelse. Dette har vi valgt å gjøre fordi dette er sentrale elementer i flere av de teoriene som ser på hva som fremmer og hemmer felles situasjonsforståelse. I tillegg har vi trukket inn annen relevant teori som er nødvendig for å kunne begrepsfeste og belyse temaet i oppgaven vår. Dette vil være med på å gjøre det lettere for leseren å forstå temaet vi drøfter senere i oppgaven. Eksempler på dette er teori som beskriver samordning, definisjoner på beredskapsprinsipper, kriser og krisehåndtering, og teorier som beskriver risikoelementer som kompleksitet, usikkerhet og tvetydighet.

I empirien har vi avgrenset oss til de mest sentrale aktørene i den regionale samordningen. Dette kan være en begrensning med tanke på bredden i forskningen, men vi mener at vi likevel vil få dannet oss et bilde av trekkene ved vårt forskningsobjekt. Dette fordi de sentrale aktørene har en god oversikt over organisasjonen og de utfordringene de står ovenfor, sett opp i mot vår problemstilling og teoretiske vinkling. Vi valgte også å avgrense oss til de tre kommunene som vil bli berørt selv om det også er tre nabokommuner som skal være vertskommuner for de evakuerte. Det er verd å nevne at vertskommunene også utformer beredskapsplaner for dette, men oppgaven vår ville blitt veldig omfattende om vi også skulle gått inn i disse. Videre vil vår empiri avgrenses de lovverk, veiledninger og planverk som er relevante for den regionale samordningen som skal håndtere ventet fjellskred ved Nordnes i Troms, samt de erfaringene og observasjonene vi gjør oss under gjennomføringen av øvelse BR13.

1.3 Annen forskning

Store fjellskred, og det som er ventet ved høyrisikoobjektet Nordnes skjer sjelden. Det er også sjelden det er behov for å aktivere en responsorganisasjon som er så bredt sammensatt som den regionale samordningen vi valgte å fordype oss i. Derfor er det også gjort lite forskning på håndtering av store fjellskred tilsvarende den forskningen vi har gjort. Likevel mener vi det er relevant å gå inn og se nærmere på hva som fremmer og hemmer felles situasjonsforståelse i den regionale samordningen. Selv om ingen kriser er like har de likhetstrekk, og det er stort sett de samme type aktører som skal håndtere de forskjellige krisene. Derfor kan de funnene vi gjør i vår forskning og presenterer i denne rapporten å være overførbar lærdom for andre responsorganisasjoner, og et bidrag til den forskningen som gjøres på dette feltet. Kriser kan være naturskapte som Nordnes massivet, men også industri og transportrelaterte, eller et resultat av vilde handlinger som terroraksjonen 22. juli 2011. Gjørv kommisjonens granskning etter terroraksjonen 22. juli 2011 (NOU 2012:14) så blant annet på kommunikasjon og samhandling mellom forskjellige aktører i en krisehåndteringssituasjon, og er derfor et godt eksempel på annen forskning der våre funn kan være med å belyse og nyansere temaer knyttet til felles situasjonsforståelse. Andre eksempler er togulykken ved Åsta i 2000 (NOU 2000:30), gasseksplosjonen i Longford, Australia i 1998 (Hopkins, 2000b) samt øvelse "Oslo" i 2006 som blant annet Gjørv kommisjonens rapport refererer til (NOU 2012:14). Kruke (2010) har i sin

doktorgrad forsket på kommunikasjon og situasjonsforståelse i humanitære operasjoner i forbindelse med komplekse kriser. Utover dette er den teorien vi kommer til å presentere senere i denne oppgaven også bygget på forskning, og derfor relevant å nevne i tillegg til de overnevnte eksemplene.

1.4 Oppgavens oppbygning

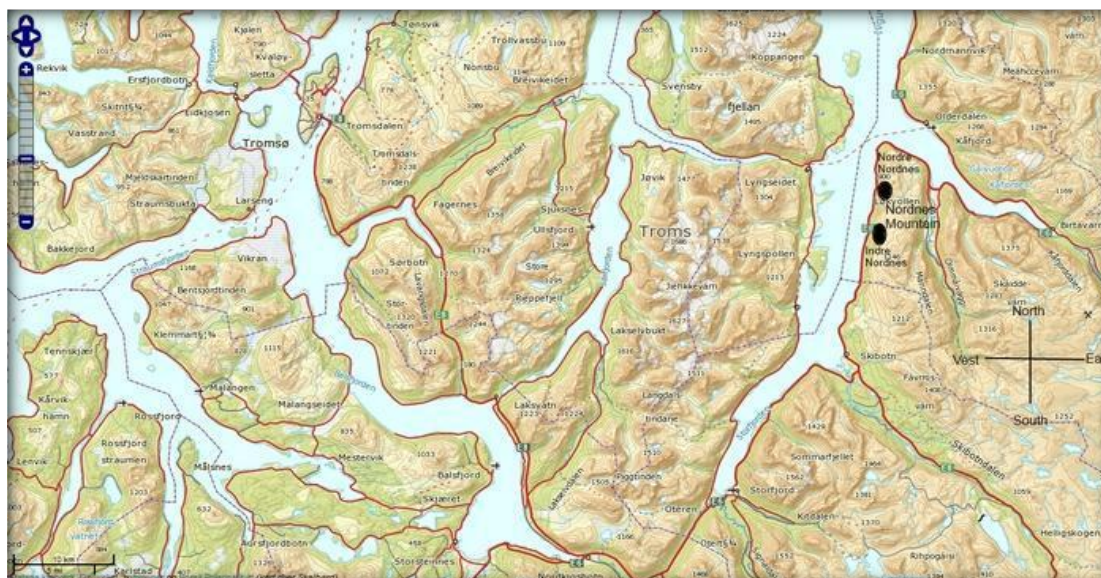
I kapittel 1 har vi presentert oppgavens formål, problemstilling, avgrensning. I tillegg vil vi her komme med annen tidligere forskning. I kapittel 2 vil vi sette leseren inn i konteksten. Vi går inn på de tre kommunene, fjellet Nordnes og de estimerte konsekvensene ved et fjellskred. I kapittel 3 vil vi presentere teori vi har plukket ut og ser på som relevant opp i mot problemstillingen. Til slutt i dette kapittelet presenterer vi våre forskningsspørsmål. I kapittel 4 beskrives det hvordan vi metodisk gikk frem i våre undersøkelser for å besvare problemstillingen vår. I kapittel 5 presenterer vi empirien i oppgaven. Den består både av sekundærdata fra litteraturstudie, og primærdata fra erfaringer, observasjoner og samtaler. I kapittel 6 vil vi drøfte våre empiriske funn opp i mot den teorien vi har valgt ut for å besvare forskningsspørsmålene til problemstillingen. I kapittel 7 vil vi først oppsummere og så komme med forslag til tiltak. Så avslutter vi med å presentere de konklusjonene vi har gjort i oppgaven.

2. Kontekst

Vi vil nå beskrive Nordnes scenariet, for å sette leseren inn i det geografiske, demografiske og potensielt ødeleggende omfanget av et eventuelt fjellskred. Informasjon til dette kapittelet er hentet fra egen kunnskap og Nordnorsk Fjellovervåking sin hjemmeside.

De tre kommunene Lyngen, Storfjord og Kåfjord ligger rundt Lyngenfjorden i Nord-Troms. Område er preget av høye, stupbratte fjell, og et lavlandsområde langs fjorden der et flertall av kommunenes samlede befolkning bor. De tre kommunene har tilsammen cirka 6000 innbyggere, forholdsvis spredt bebyggelse, men også med tettsteder som Måndalen, Furuflaten, Lyngseidet, og Skibotn. Europavei 6 (E6) går gjennom Storfjord og Kåfjord, og er hovedfartsåren for de som kjører gjennom landet. I tillegg er det bilferger som regelmessig krysser fjorden. Derav er antatt befolkningsmasse ved et slikt scenario over 10000. Kommunene er preget av primærnæringer som landbruk og husdyrhold, fiske og havbruk. I tillegg er det noe entreprenørvirksomhet, industri og en del fjelltilknyttet turisme lokalisert i området.

I Kåfjord kommune ved østsiden av Lyngenfjorden ligger fjellet Nordnes, eller nærmere bestemt det skredutsatte fjellpartiet Jettan. Dette er 1 av 4 fjellpartier i Norge som er definert som risikoområde, og det skredutsatte fjellpartiet har mellom 12-22 millioner kubikkmeter masse som kan rase ut. Et fjellskred her kan føre til store ødeleggelser med fare for liv og helse, miljø og infrastruktur for befolkningen langs fjorden i de lavereliggende delene av de tre kommunene. Et skred her vil dra med seg deler av E6 samt forårsake en flodbølge som vil, avhengig av hvor mye masse som raser ut, ha en bølgehøyde på 25-45 meter når den treffer land. Det er ventet at denne flodbølgen vil treffe flere tettbebygde strøk i løpet av få minutter. Måndalen i løpet av 7 minutter, Furuflaten i løpet av 7 minutter, Lyngseidet i løpet av 4 minutter, og Skibotn i løpet av 10 minutter. Det har blitt avdekket sprekker og bevegelser på 4-5 cm i året for 5-9 millioner kubikkmeter av massene ved Jettan, og bevegelsene i fjellmassene har vært økende de siste årene, muligens på grunn av tining av permafrosten. I indre Nordnes er bevegelsene mindre, noen millimeter per år. Selv om bevegelsene her er mindre enn ved Jettan er det ventet at konsekvensene av et utras her vil være de mest alvorlige.



Illustrasjon nr. 1 er et oversiktskart over Nordnes og det berørte område. Hentet fra [nnfo.no](http://www.nnfo.no/geografi.206494.no.html) og viser et kartutsnitt av Nordnes og de berørte områdene rundt Lyngenfjorden.

På bakgrunn av disse opplysningene anbefalte Norsk Geologiske Undersøkelser (NGU) i 2009 at det skulle etableres permanent overvåking av, og beredskapstiltak for Jettan. Den etablerte overvåkingen av Jettan skal sørge for å måle bevegelsen i fjellmassene for å sørge for tidlig varsling og iverksetting av evakuering av berørte områder før det oppstår et fjellskred. Videre er det etablert en regional samordning som skal håndtere et fjellskred, der FMTR har utarbeidet en sektorovergrepene beredskapsplan for fjellskred. De tre kommunene har etablert interkommunale beredskapsplaner som sammen med andre lokale, regionale og nasjonale aktører skal sørge for en omfattende evakuering av de berørte kommunene ved et nært forestående fjellskred. (NNFO 2013).

3. Teori

Vi vil nå presentere utvalgt teori som vi mener vil være relevant for å kunne besvare vår problemstilling. Vi vil først presentere begrepet samfunnssikkerhet og de 4 beredskapsprinsippene som det norske samfunnssikkerhetsarbeidet er tuftet på, og definisjoner på krise og krisehåndtering. Så presenterer vi risikoklassene kompleksitet, usikkerhet, tvetydighet, og teori som beskriver begrepet samordning. Så vil vi presentere teorier som beskriver sikkerhetskultur og faktorer som fremmer felles situasjonsforståelse, og teorier som ser på problemer med kommunikasjonsflyt som en hemmende faktor for å oppnå felles situasjonsforståelse. Til slutt i dette kapitlet presenterer vi de forskningsspørsmålene vi har valgt oss ut for å kunne besvare problemstillingen.

3.1 Beredskapsprinsipper

Beredskap er både et sentralt tema i denne oppgaven, og en viktig del av samfunnssikkerheten i Norge. De norske myndighetene definerer begrepet samfunnssikkerhet i St.meld. no. 17 (2001 – 2002) *Samfunnssikkerhet* (2002) som: «Den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger» (Regjeringen 2002). Videre hevder myndighetene i Norge at norsk sikkerhets- og beredskapsarbeid skal håndteres etter *ansvars-, nærhets-, likhets-, og samvirkeprinsippet* (Regjeringen 2002, 2008 og 2012). Vi mener at vårt forskningsobjekt er en beredskapsorganisasjon, og at det derfor vil være naturlig å inkludere disse prinsippene i oppgaven vår.

Ansvarsprinsippet fastslår at den etat eller organisasjon som har det faglige ansvaret innenfor sitt område i en normalsituasjon også skal ha det samme ansvaret i en krisesituasjon (Regjeringen 2002, 2008 og 2012). I vårt tilfelle betyr det at det er de kommunene, FMTR, nødetater og andre organisasjoner som har en geografisk tilknytning til området som skal håndtere beredskapsarbeidet knyttet opp mot ventet fjellskred ved Nordnes.

Nærhetsprinsippet fastslår at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå i organisasjonen (Regjeringen 2002, 2008 og 2012). Det betyr her at det er de lokale ressursene i kommunene Lyngen, Storfjord og Kåfjord som primært skal utnyttes, men fordi dette også er en regional hendelse med et stort omfang vil det også være regionale og nasjonale ressurser som må bistå de lokale ressursene i å håndtere beredskapsarbeidet.

Likhetsprinsippet fastslår at den organisasjonsstrukturen som er etablert for å håndtere daglig drift skal være mest mulig lik den som skal håndtere en krisesituasjon (Regjeringen 2002, 2008 og 2012). Det betyr at organisasjonsstrukturen i beredskapsplanene og tiltaksplanene i de tre overnevnte kommunene må være mest mulig lik organisasjonsstrukturen i den daglige driften av kommunene.

Samvirkeprinsippet fastslår at kriser håndteres gjennom et samarbeid mellom offentlige, frivillige og private aktører (Regjeringen 2008 og 2012). Dette skal bedre et godt samvirke på tvers av sektorgrenser, og skal confirmere nødvendigheten, samt bekrefte økende gjensidighet mellom sektorene. Siden et fjellskred ved Nordnes vil komme til å være en hendelse som binder opp store ressurser, vil de offentlige tilgjengelige ressursene ha behov for støtte av frivillige aktører som for eksempel Røde Kors. Videre må både TRPD og FMTR samordne forskjellige deler av disse samvirkeressursene. Vi

vil komme nærmere innpå samordning senere i dette kapittelet, og i empirien utdype nærmere politiets og Fylkesmannens rolle i samordningen.

3.2 Krise og krisehåndtering

Som det kommer frem i innledningen i kapittel 1.1 vil et eventuelt fjellskred ved Nordnes være en krise og må således håndteres som en krise. Flere forskere som blant annet Rosenthal, Charles & t'Hart (1989), Rosenthal, Charles & t'Hart (1989:10), Thomas & Thomas (1928), og Regjeringen (2002) har definert krisebegrepet. Vi ønsker å presentere disse definisjonene fordi det vil være nødvendig å kunne forstå hva en krise er når man senere skal drøfte dette opp i mot vår problemstilling. Rosenthal, Charles & t'Hart (1989) definerer en krise som *“Periods of upheaval and collective stress, disturbing everyday patterns and threatening core values and structures of a social system in unexpected, often unconceivable ways”* (Rosenthal, Charles, t'Hart 1989). Videre definerer Rosenthal, Charles & t'Hart (1989:10) krisebegrepet som: *«A serious threat to the basic structures or the fundamental values and norms of a system, which under time pressure and highly uncertain circumstances necessitates making critical decisions»* Rosenthal, Charles & t'Hart (1989:10). Thomas & Thomas (1928) på sin side hevder gjennom *Thomas teoremet* at: *“If men define a situation as a crisis, it will be a crisis in its consequences”* Thomas & Thomas (1928). Regjeringen (2002) definerer i St.meld.nr. nr. 17 (2001-2002) krise som *“En hendelse som har potensial til å true viktige verdier og svekke en organisasjons evne til å utføre viktige funksjoner”* Regjeringen (2002). Oppsummert kan man si at et fjellskred er en uønsket hendelse som bryter med dagliglivet, som kan få alvorlige konsekvenser for en samfunns viktige verdier og dens evne til å fungere, og som krever at samfunnet under press må fatte kritiske beslutninger for å håndtere den uønskede hendelsen. Til slutt kan man gjennom Thomasteoremet vise til at en krise er et subjektivt fenomen, da det som oppfattes som en krise for noen trenger ikke være krise for en annen. Videre må man samtidig ta hensyn til at noen kan oppfatte en hendelse som en krise og håndtere hendelsen deretter. Dette kan man knytte opp i mot tvetydighet da det for eksempel kan være forskjellige syn på hva som er den virkelige trusselen knyttet opp i mot fjellskredet, mulig konsekvenser av at Nordnes fjellet raser ut eller frykt for konsekvenser av å ha et stort fokus på mulig fjellskred. Tvetydighet kommer vi nærmere tilbake til senere i teorikapittelet.

Som vi oppsummerte i forrige avsnitt krever en krisesituasjon en respons, og det er vanlig å dele denne responsen inn i krisehåndteringsfaser. Flere forskere har beskrevet fasene i en krisehåndtering, og Turner (1976), Olson (2000), og Kruke, Olsen et. al (2005) er eksempler på dette. Vi har valgt ut Olson (2000) og Kruke Olsen et. al (2005) sine modeller fordi vi mener at disse modellene gir de grundigste beskrivelsene av krisehåndteringen. Både Olson (2000) og Kruke, Olsen et. al (2005) har delt krisehåndteringen inn i 5 faser:

1. Før- krise fase. Denne fasen preges av å forberede samfunnet til å kunne håndtere en ventet eller uventet krise. Her vil planlegging, opplæring og øving være sentrale temaer.
2. Akutt krise fase. Denne fasen preges av at en uønsket hendelse har inntruffet og utløst en krisesituasjon. Sentrale temaer her er alarmering, utrykning og den første akutte innsatsen på ulykkesstedet.

3. Sen (avsluttende) krise fase. Der krisen enten brenner ut av seg selv eller blir avsluttet av de som jobber med krisehåndteringen.
4. Gjenoppbygging og rehabilitering. Der samfunnet kommer tilbake til en normaltilstand etter at krisen er avsluttet.
5. Læring og endring. Der man evaluerer, tar lærdom av det som gikk galt, og gjør endringer slik at man kan unngå eller håndtere krisen bedre neste gang den skulle oppstå.

Både Olson (2000) og Kruke, Olsen et. al (2005) ser på fasene som et kretsløp og ikke som en lineær prosess. Det som skiller Olson (2000) og Kruke, Olsen et. al (2005) sine modeller er at mens Olson (2000) ser på fasene som et kretsløp der man går til fase 1 etter at man er gjennom fase 5, mener Kruke, Olsen et. al (2005) at man i tillegg også kan bevege seg mellom de andre fasene. Eksempel på dette er at man kan gå fra fase 3 eller 4 tilbake til fase 2 eller 3 fordi krisen ikke ble håndtert godt nok og derfor blusser opp på nytt.

I empirikapittelet vil vi vise til at man også har krisefaser knyttet opp i mot fjellskred ved Nordnes. Disse er beskrevet som forskjellige fare- og beredskapsgrader. I og med at det ikke har gått noe fjellskred fra Nordnes enda vil det for oss være mest aktuelt å fokusere på før-krise fasen. Men likevel synes vi det er viktig å kunne presentere alle fasene, da det i etterkant av et eventuelt fjellskred også kan oppstå nye kriser som konsekvenser i form av sivil uro og sinne, hvis den regionale samordningen håndterte fjellskredet dårlig. For eksempel hvis evakueringen ikke ble fullført før skredet gikk, de evakuerte ikke fikk dekket sine sosiale behov, som husly, skole og lignende, eller at folk trakk tilbake til det utsatte området og det gikk etter skred eller kvikkeleireras med fatale følger.

3.3 Enkelthet, kompleksitet, usikkerhet og tvetydighet

Som vi var innom i innledningen av denne oppgaven, vil en krise som et ventet fjellskred ved Nordnes og samordningsorganisasjonen som skal håndtere skredet bære preg av kompleksitet, usikkerhet og tvetydighet. Dette vil være utfordrende faktorer den regionale samordningen som er etablert for å håndtere fjellskredet må ta hensyn til. Før vi forklarer begrepet samordning nærmere ønsker vi å presentere og forklare Aven og Renn (2010) sin forståelse av begrepene *enkelthet*, *kompleksitet*, *usikkerhet*, og *tvetydighet*. I og med at dette er begreper som diskuteres i tilknytning til samordning, er det også nyttig for leseren å kunne ha en forståelse av hva som menes med disse begrepene.

Aven og Renn (2010) presenterer en modell som klassifiserer risikoer ut i fra trekkene *enkelthet*, *kompleksitet*, *usikkerhet*, og *tvetydighet*, og de hevder at det er lettere å jobbe med risiko når man bruker disse klassifiseringene. I tillegg presenterer de også hvilke aktører som bør inkluderes i beslutningsprosessene i forhold til de forskjellige risikoklassene. I og med at vi også har funnet spor av kompleksitet, usikkerhet og tvetydighet, mener vi det vil være nyttig å trekke deres modell inn i vår oppgave for å kunne danne seg opp en mening om hvorvidt den regionale samordningen har inkludert de rette aktørene i beslutningsprosessene og i planarbeidet.

Med *enkelthet* mener de at det er lav grad av kompleksitet, usikkerhet og tvetydighet. Risikoen kan være høy, og mulige konsekvenser kan være svært negative. Men de verdiene som er utsatte er ikke kontroversielle, og graden av usikkerhet er liten. Det er

også mulig å forutse ganske nøyaktig hendelser og/eller deres konsekvenser. Siden data i slike tilfeller som regel er hentet fra statistiske analyser og mål er avgrenset av lover og forskrifter, vil man her kunne forholde seg til mer tradisjonell risikostyring der risikohåndterernes oppgave i all hovedsak blir å sørge for at alle risikoreducerende tiltak blir gjennomført. I praksis vil man i slike situasjoner ha et såpass godt risikobilde at for eksempel politikere eller andre myndighetspersoner med enkelthet kan sette inn de rette tiltakene selv.

Kompleksitet beskriver de ved at det er vanskelig av å identifisere og kvantifisere årsaks sammenhenger mellom flere potensielle risikoagenter og konkrete effekter som disse risikoagentene kan medføre. Dette fordi kompleksiteten kan skape et «edderkoppnett» av variabler som påvirker hverandre. På grunn av trekkene ved kompleksitet vil det være behov for å inkludere vitenskapsfolk i beslutningsprosessene, da sammenhengen mellom årsak og konsekvens ikke er selvforklarende og vanskelig å observere.

Usikkerhet beskriver de som vanskeligheten med å kunne forutsi sannsynligheten for at en hendelse vil inntreffe og/eller hendelsens mulige konsekvenser. Dette på grunn av ufullstendige og feil data, forhold i variablene- og sammenhengen i årsakskjedene som kan være utsatt for mulige endringer, usikkerhet rundt nøyaktigheten av dataene på bakgrunn av de forskningsmetodene som har vært benyttet, og feiltolkning eller variasjoner i tolkningene av dataene som har blitt gjort av forskerne. Usikkerhet kan i følge dem komme av at man ikke har klart å redusere kompleksiteten tilstrekkelig, og at dette ofte leder til uenighet blant ekspertene i tolkingen av risikobildet. I tillegg hevder de at det kan være en usikkerhet knyttet til naturlige variasjoner, samt at vanskelighetene med å kunne forutsi sannsynligheten for at en hendelse vil inntreffe og/eller hendelsens mulige konsekvenser, er påvirket av tilgjengelige data. De hevder at man i all hovedsak kan redusere usikkerheten gjennom bedre kunnskap for å få et bedre risikobilde, og at man derfor må inkludere representanter fra berørte aktører i beslutningsprosessene. I tilfeller med usikkerhet der konsekvensene ved en uønsket hendelse kan bli alvorlige, bør man i følge dem også velge å planlegge for å håndtere verst tenkelige situasjon og ha en føre var tilnærming til risikoen.

Tvetydighet innebærer i følge dem både den fortolkende tvetydigheten, det vil si forskjellige syn på relevansen og forståelsen av datagrunnlaget og hvordan dette påvirker risikobilde, samt den normative tvetydigheten, altså forskjellige syn på hvilke verdier som må beskyttes og hvilke prioriteringer som må foretas. De viser til IRGC (2005) som hevder at man gjennom den normative tvetydigheten stiller spørsmål om hvor mye risiko man er villig til å tolerere, da den normative tvetydigheten er basert på troen på at det er forskjellige syn på hva som blir sett på som legitimt å anse som tolererbart. Og at disse forskjellige synene er påvirket av faktorer som etikk, livskvalitet, hvordan risiko og eventuelt gevinster fordeler seg osv. En faktor kan i følge dem møte stor motstand et sted på grunn av risikoen, men liten motstand et annet sted fordi den på dette stedet samtidig skaper mulighet for store gevinster. I situasjoner der det finnes tvetydighet må man i følge dem få i gang en bred deltagende samfunnsdebatt da tvetydigheten kan bunne ut i forskjellige måter og metoder å tolke virkeligheten på. Målet med denne debatten vil være å finne en hensiktsmessig konfliktløsnings metode der man kan få redusert tvetydigheten tilstrekkelig, slik at man sitter igjen med en håndterbar mengde alternativer som kan vurderes og evalueres videre. De hevder at hovedhensikten med denne prosessen er å gi alle aktører og interessenter en mulighet til å kunne stilles spørsmål ved og kritisere beskrivelsen av risikoen og alle leddene i styringsprosessen.

3.4 Samordning

Som vi tidligere har vært inne på, og med utgangspunkt i *samvirkeprinsippet* i beredskapsarbeidet knyttet opp i mot ventet fjellskred ved Nordnes, mener vi at det åpenbarer seg et behov for en samordning. Og som vi tidligere også har vært inne på i innledningen så mener vi at et ventet fjellskred ved Nordnes må håndteres av en samordnet organisasjon. Derfor synes vi at det vil være naturlig å beskrive samordning nærmere og vi vil nå presentere begreper som er knyttet opp i mot samordning.

3.4.1 Samordning

Kettl (2003) hevder at samordning aktualiserer spesielt vanskelige utfordringer rundt a) *hvordan man kan kople sammen problemer* som gjerne har en klar territoriell forankring på et spesielt geografisk område, og tjenester som har en sektorbasert eller funksjonell forankring, b) *hvordan man skal definere og oppnå* et minimumsnivå av sikkerhet for borgerne i et fragmentert styringssystem uten at det går utover deres sivile rettigheter, og c) *hvordan man skal bygge pålitelige læringssystemer* for dramatiske situasjoner som sjelden oppstår og som ofte er uforutsigbare. Fimreite et. al (2011) hevder på sin side at de utfordringene som Kettl (2003) lister opp vil kreve en form for samordning som kan knytte sammen kapasiteten til ulike offentlige organisasjoner, og i vårt tilfelle også ikke-offentlige organisasjoner, for å kunne håndtere nye og uforutsette problemer og kriser. I følge Kettl (2003) må man gjennom samordning også sørge for sikring av et godt samarbeid mellom ulike forvaltningsnivåer, offentlige organisasjoner, og myndigheter og ansatte i offentlig sektor, for å håndtere kritiske problemer som kan oppstå sjelden og som kanskje aldri kommer tilbake. Kettl (2003) betegner dette som *betinget samordning*, og han mener at dette er en viktig oppgave for samfunnssikkerheten.

Samordning er også et flertydig begrep. Christensen og Lægred (2008), og Bouckaert, Peters og Verhoest (2010) mener at det i teorien er et viktig skille mellom *vertikal og horisontal samordning*. *Vertikal samordning* beskriver de her som sektorbasert samordning mellom forvaltningsnivåer. De bruker samordning mellom departement og direktorat eller lokal og sentral statsforvaltning, og mellom stat og kommune som eksempler. *Horisontal samordning* beskriver de som samordning mellom politiske områder eller sektorer på samme nivå. Her brukes samordning mellom politikk for samfunnssikkerhet og politikk for de ulike sektorene samferdsel, energi og helse som eksempler. Fimreite et. al (2011) hevder at man også skiller mellom *samordning ved utforming- og samordning ved iverksettelse av tiltak*. De hevder at den første typen samordning finnes gjerne et sted sentralt i staten, og har fokus på samordning av ressurser eller samordning ved utforming av policy for samfunnssikkerhet. Dette kalles også top-down styringsprosesser. Den andre typen samordning finner man i følge dem først og fremst på lokalt eller regionalt nivå. Oppmerksomheten er rettet mot samordning av aktivitet, f.eks. håndtering av kriser og ulykker. Dette kalles også bottom-up styringsprosesser. Wise 2002, Kettl 2003, Boin mfl. (2005) hevder at samordningsproblemer ofte kommer klart til syne i krisesituasjoner, og at det samtidig gjerne stilles krav til sterkere samordning gjennom hierarkisk styring fra toppen, og gjennom nettverk lokalt blant dem som håndterer ulykker og kriser i felten. Berling og Carström (2009) hevder at det på bakgrunn av dette blir nødvendig med godt samvirke og samordning mellom ulike instanser og aktører på ulykkesstedet når en krise eller ulykke inntreffer. Og at slike samhandlinger ofte er problematiske på grunn av ulike organisatoriske barrierer. Vi kan også skille mellom samordning ved utforming og samordning ved iverksettelse av tiltak. Førstnevnte er da knyttet til utarbeidelse av felles

planverk, dimensjonering av organisasjonens ressurser, øvelser osv. for å gjøre samvirke øvet og klar for innsats om dette skal bli nødvendig, og sistnevnte for eksempel når skredet eventuelt er nært forestående eller et faktum.

Samordning kan i følge Fimreite et. al (2011) utøves gjennom direkte ordre eller gjennom instruks. Samtidig er det i følge dem vanlig at samordning inneholder et element av standardisering. Mintzberg (1979) hevder at gjensidig tilpasning mellom aktører, nivåer og organisasjoner også kan representere en form for samordning. Bouckaert, Peters og Verhoest (2010) ser på sin side hierarki, nettverk og marked som tre sentrale samordningsreformer. De hevder også at det er avveiningen og samspillet mellom hierarki og nettverk som er spesielt relevant for samfunnssikkerheten, fordi spenningene mellom samordning gjennom instruks og ordre fra toppen, og samordning mellom samvirke og samspill mellom de involverte aktørene lokalt, er en sentral utfordring innenfor samfunnssikkerhet og krisehåndtering. Christensen et. al (2004) hevder at offentlige organisasjoners virkemåte i praksis er preget av et komplekst samspill mellom politisk og administrativ styring og design, forhandlinger og interessehevding, og kulturelle bindinger og tilpasning til ytre press og påvirkning. De offentlige ansattes organisasjonstilhørighet og den organisasjonssammenhengen de handler innenfor vil da i følge dem påvirke deres tanke- og handlemåte og dermed også innholdet i den offentlige politikken. Problemoppfatninger, virkemidler, konsekvensvurderinger, vurderingskriterier og handlingsmønstre vil være påvirket av interne trekk ved den enkelte organisasjonen, samt hvilke relasjoner den enkelte organisasjonen har til andre offentlige organisasjoner, organisasjoner i den sivile sektor, i næringslivet, og utenfor landets grenser. Organisasjonsmessige forhold knyttet til samordning, spesialisering og fler-nivå er i følge dem her særlig avgjørende for organisatorisk adferd. I praksis kan man si at samvirke på den ene siden må forholde seg til sentrale føringer og instruks som sier noe om hvordan samordningen skal utføres. Men samtidig kan man si at ingen samvirke organisasjoner er like, derfor vil en lokal tilpasning være nødvendig for å spisse den regionale samvirkeorganisasjonen opp i mot den funksjonen den er forventet å utfylle. Og når den regionale samvirkeorganisasjonen blir aktivert for å håndtere fjellskredet vil det i større og mindre grad være tidspress og behov for å gi klare ordre for å håndtere kritiske situasjoner.

3.4.2 Spesialisering

Fimreite et. al (2011) trekker frem spesialisering som et viktig moment i samordning, og en økt spesialisering fører generelt til et større behov for sterkere samordning. Gjennom *horisontal spesialisering* mener de det fokuseres på hvordan ulike oppgaver blir skilt fra hverandre ved hjelp av organisasjonsstruktur. Hvorvidt samfunnssikkerhet skal skilles ut i egne spesialenheter eller integreres i sektororganisasjonene er et eksempel på dette fordi spesialiseringen kan gjøres på en måte på et nivå, og på en annen måte på et høyere eller lavere nivå innenfor et organisasjonshierarki. Det antas i følge dem at dette vil ha konsekvenser for styring og samordning, da hvilken spesialisering som velges får blant annet betydning for hvilke informasjonsstrømmer og hvilke konfliktlinjer som utvikles. Valg av spesialiseringsprinsipp vil her ha mye å si for hvordan samordning kan utøves da hver enkelt organisasjon og virksomhet på den ene siden har ansvar for å håndtere samfunnssikkerhet innenfor sitt område, og kriser og beredskapsutfordringer på den andre siden ikke kan løses uten at mange organisasjoner samarbeider. Fimreite et. al (2011) hevder også at kriser ofte fører til diskusjoner om ansvarsfordeling innenfor og mellom nivåer, sektorer og organisasjoner. Dette fordi

spesialisering og samordning henger nøye sammen. Bouckaert, Peters og Verhoest (2010) hevder at ulike spesialiseringsformer krever ulike samordningsmekanismer, og at det er ofte slik at sterkere spesialisering fører til økende krav av samordning. I den samvirkeorganisasjonen som vi har som forskningsobjekt kan man se at man har ressurser fra kommune, politi, brannvesenet, helse, mattilsynet, vegvesenet med videre både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, samt at de er spesialiserte til utføre sine bestemte arbeidsoppgaver. Samtidig kan man se at de er avhengige av at noen sørger for at alle har det samme situasjonsbilde og som koordinerer og styrer dem, slik at hele samvirke trekker i samme retning og at de forskjellige arbeidsoppgavene blir utført til rett tid.

3.4.3 Fler-nivå styring

Fimreite et. al (2011) velger også å knytte samordning opp i mot begrepet *fler-nivå styring*, og hevder at fler-nivå styring fører til økt kompleksitet. Dette fordi det stiller tradisjonelle ansvarsrelasjoner, og styrings- og samordningsbestrebelsler ovenfor nye utfordringer. Som en konsekvens av dette fører fler-nivå styring i følge dem til økt sammenheng og avhengighet mellom nivåer og aktører i ulike sektorer, men også mer fragmentering og behov for samordning. Videre hevder de at oppmerksomheten rundt fler-nivå styring og organisering gir rom for å analysere fordeling av oppgaver og ansvar, både vertikalt og horisontalt, både før, under og etter en krise. I tillegg til analyser som kan avdekke områder hvor samordning er problematisk, eller fraværende, må man i følge dem ha kunnskap om hvem de forskjellige aktørene er, hvordan de er organisert og hvilke ressurser de besitter. Dette fordi fler-nivå styring innebærer en økende gjensidig avhengighet mellom dominerende samfunnsaktører, både vertikalt mellom myndigheter på ulike forvaltningsnivåer, horisontalt mellom offentlige organer på sammen forvaltningsnivå, og mellom offentlig og privat sektor. Fimreite et. al (2011) ser på nettverksrelasjoner, offentlig-privat samarbeid, ulike former for partnerskap bl.a. basert på kontraktstyring, og fristilling og transnasjonalt samarbeid, som konkrete uttrykk for fler-nivå styring. Fler-nivå styring innebærer i følge dem da at kriser som skjer på ett sted kan få store konsekvenser for regulering og håndtering et annet sted og på flere nivåer i styringsverket. Fler-nivå styring vil i følge dem også her føre til økt kompleksitet, bl.a. fordi den stiller tradisjonelle ansvarsrelasjoner og styrings- og samordningsbestrebelsler ovenfor nye utfordringer. Rykkja (2008a) hevder at kriser og samfunnsikkerhetsspørsmål kan gå på tvers av grensene mellom offentlig og privat sektor, og de kan ramme flere land, flere departementsområder og flere forvaltningsnivåer. Fler-nivå perspektiv får da i følge henne en åpenbar relevans for analyse av krisehåndtering. Dette fordi den supplerer en ren hierarkisk styring med innslag av nettverk, partnerskap, og samarbeidsrelasjoner horisontalt mellom statlige myndigheter, mellom nasjonale og overnasjonale myndigheter, mellom stat, fylke og kommunalt nivå og mellom offentlige og private organisasjoner. Dette har også en relasjon til samvirkeprinsippet som vi har vært innom tidligere i teorikapitlet. Samvirkeorganisasjonen vi har som forskningsobjekt består også av offentlige, private og frivillige aktører på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, og de samarbeider med hverandre både vertikalt og horisontalt i organisasjonslinjene. Videre vil et fjellskred også påvirke nabokommunene til de kommunene som må evakueres, da de i henhold til norsk lov må ta i mot og hjelpe de evakuerte med å få dekket sine grunnleggende behov, skole osv. Det vil også bli økt aktivitet i regionen som er knyttet opp i mot arbeidet med håndteringen av skredet, og det vil påvirke mennesker som ikke er direkte berørt av

skredet. I tillegg vil et fjellskred kunne utløse behov for bistand fra andre nasjoner i nordområdet, noe som igjen vil øke både kompleksiteten og fler-nivå styringen ytterligere.

3.4.4 Negativ samordning

Et siste begrep vi mener det vil være naturlig å drøfte i forbindelse med samordning er begrepet *negativ samordning*. Som vi har vært inne på tidligere er samordning nødvendig når man skal håndtere kriser ut i fra prinsippet om samvirke. Men det er også forskere som hevder at det er organisatorisk krefter som kan hemme denne samordningen. Mayntz og Sharpf (1975), og Sharpf (1994) viser til negativ samordning når de hevder at ønsket om å samordne seg ofte er større enn viljen til å bli samordnet, og det ikke er uvanlig at samordning blir framstilt som en god ting for andre organisasjoner så lenge det ikke berører deres egen organisasjon. Gjennom *negativ samordning* dannes det også en enighet mellom aktørene om at de ikke ønsker å skade hverandres program eller tiltak. Bouckaert, Peters og Verhoest (2010) skiller mellom negativ samordning og positiv samordning, og hevder at *negativ samordning* er en form for minimumssamordning som tar sikte på å minimalisere konflikter, og at man gjennom en *positiv samordning* er mer holistisk og opptatt av å bygge opp sammenhengende og integrerte tiltak og virkemidler. Hvorvidt de forskjellige aktørene i det samvirke vi har som forskningsobjekt har inntatt en negativ- eller positiv samordning vil vi komme tilbake til senere under presentasjonen av empirien og den etterfølgende diskusjonen i vår oppgave. Det vil likevel ikke være helt usannsynlig å tenke seg at det forholdet mellom negativ- og positiv samordning vil være varierende.

3.5 Hva kan fremme og hemme felles situasjonsforståelse?

Vi har i innledningen og i dette kapitlet hevdet at felles situasjonsforståelse er en viktig faktor for å oppnå samordning i en organisasjon. Vi har også hevdet at kompleksitet, usikkerhet og tvetydighet er utfordringer som den regionale samordningen må håndtere i forbindelse med det ventede fjellskredet. I teorikapitlet frem til nå har vi også vist til at det er mange forskjellige organisasjoner som samordnes i et samvirke, og slik vi ser det kan man si at disse forskjellige organisasjonene danner strukturen i et komplekst byggverk eller skjelett. Hvis disse delene i denne strukturen skal kunne fungere som et samvirke mener vi at de må ha en felles kultur, de må kunne kommunisere med hverandre, og de må ha en felles situasjonsforståelse. Man kan si at kulturen er limet som binder strukturen i samvirke sammen, og kommunikasjonen er en viktig samlende kraft i en kultur. I tillegg vil også kommunikasjon være et viktig element for å oppnå felles situasjonsforståelse. Vi vil derfor nå fortsette dette teorikapitlet med å diskutere organisasjonskultur, kommunikasjon, og faktorer som fremmer og hemmer felles situasjonsforståelse. Dette fordi det vil være viktige faktorer når vi senere skal drøfte vår problemstilling opp i mot den empirien vi har samlet inn. Reason (1997) fokuserer på sikkerhetskultur, og forskere som Endsley (1995), LaPorte (1988) Weick et. al (1999), Wildavsky (1991), Turner (1976), og Clarke og Perrow (1996) fokuserer på komplekse organisasjoner og deres behov for felles situasjonsforståelse. Mens Reason (1997), Endsley (1995), LaPorte (1988) og Weick et. al (1999) ser på hva som kan fremme felles situasjonsforståelse, er Turner (1976), og

Clarke og Perrow (1996) på sin side mer fokusert på hva som hemmer en organisasjons evne til å oppnå felles situasjonsforståelse.

3.5.1 Sikkerhetskultur

Reason (1997) hevder at man kan beskrive en organisasjons sikkerhetskultur gjennom de felles verdier, normer og holdninger organisasjonen innehar. Videre hevder han at disse verdiene, normene, og holdningene sammen med organisasjonens struktur og kontrollsystemer, skaper normer for adferd. Organisasjoner med god sikkerhetskultur kan i følge han beskrives med disse trekkene:

Informert om alle momenter som kan påvirke sikkerheten. *Rapporterende* fordi de ser det som positivt å rapportere inn uønskede hendelser. *Rettferdig* fordi de klarer å skille mellom ikke-villede og vilde farlige handlinger og innser at 90 % av alle feilhandlinger er ikke-villede. De forstår at det er intensjonen som forklarer handlingen, de innser at andre med den samme opplæring og kompetanse kunne gjort den samme feilen og heller leter etter latente forhold, og de innser at selv den beste kan gjøre feil. *Fleksibel* fordi de er i stand til å tilpasse seg nye krav raskt, de fokuserer på kollegial autoritet fremfor byråkrati slik at den formelle rangen i hierarkiet derfor blir mindre betydningsfull, de forstår at personen(e) med den beste kompetansen har beslutningsmyndighet for den enkelte operasjon, de forstår at man gjennom kommunikasjon i grupper skaper løsninger som fremmer sikkerheten, og de forstår at det er positivt med en narrativ organisasjon fordi felles historier skaper innsikt og tro på at man kan lykkes. *Lærende* fordi organisasjonen har en innboene vilje til reformer for å forbedre sine sikkerhets- og informasjonssystemer.

Trekkene som Reason (1997) presenterer mener vi man kan se på som en plattform som de andre utvalgte forskerne bygger på når vi presenterer og diskuterer deres forskning og teorier rundt kommunikasjon og felles situasjonsforståelse. Det kan derfor være nyttig for leseren å ha Reason (1997) sine trekk på god sikkerhetskultur i bakhodet når man leser videre i oppgaven.

3.5.2 Felles situasjonsforståelse

Endsley (1995) knytter situasjonsforståelse opp i mot det å kunne tolke en situasjon. Og at viktigheten av å tolke en situasjon rett. Det vil si at det å ha rett situasjonsforståelse er avgjørende for å kunne velge rett handling ved håndtering av en gitt situasjon. Og hvis utfallet av handlingen ble gal så kan likevel personen ha handlet rett ut i fra hans forståelse av situasjonen. Altså rett handling men ut i fra en feiltolkning av situasjonen. Dette er også fokus i våre undersøkelser da vi argumenterer for at alle i et samvirke må ha en felles situasjonsforståelse og at denne situasjonsforståelsen må være tolket rett ut i fra virkeligheten. Så hvilke faktorer kan være med på å fremme og hemme oppnåelsen av en dette?

Weick et. al (1999) fokuserer på momenter som kan fremme felles situasjonsforståelse, og de hevder at målet med situasjonsforståelse er å kunne gjøre en organisasjon pålitelig. De hevder videre at når en organisasjon har en kollektiv bevissthet vil den også ha evne til oppdage og håndtere uventede hendelser, og at dette gjør en organisasjonen pålitelig. Videre hevder de at en organisasjon som har situasjonsforståelse er opptatt av å finne og lære av sine egne eller andres feil, de viser

en motvilje mot å forenkle tolkninger av virkeligheten for å forsikre seg om at de har rett virkelighetsbilde, de lar dem som har best oversikt og kontroll over en operasjon få styre den enkelte operasjonen, de forplikter seg til å oppnå tilpasningsdyktighet (resiliens), og de har mer fokus på flat struktur og delegering av oppgaver for å løse problemet på lavest mulig nivå fremfor prosedyrer og hierarkisk oppbygning.

Alle momentene i Weick et. al (1999) sin teori er viktige men vi har i vårt teorikapittel valgt å beskrive nærmere momentene:

- delegering gjennom å la dem som har best oversikt og kontroll over en operasjon få styre den enkelte operasjonen og
- det å fokusere på flat struktur og delegering av oppgaver for å løse problemet på lavest mulig nivå fremfor prosedyrer og hierarkisk oppbygning

I komplekse, tett koblede og dynamiske miljøer er det ofte vanskelig å ha en oversikt over omgivelsene. Derfor hevder Weick et al (1999) at man må la dem som har best oversikt og kontroll over en operasjon få styre den enkelte operasjonen. Laporte (1988) hevder at de som skal lede operasjoner i et slikt miljø må ha en stor operativ kapasitet, og Wildavsky (1991) hevder at når den samme personen skal styre alle operasjonene vil man ikke klare å foreta de nødvendige justeringene, slik at små feil får akkumulere seg til å bli katastrofale. Endsley (1995) viser de til at når flere operasjoner i et komplekst miljø med tette koblinger til hverandre ledes i den skarpe enden, vil man også kunne utveksle og tolke nødvendig informasjon til hverandre. Og da oppnår man en kollektiv situasjonsforståelse av omgivelsene. Roth (1997) sin forskning konkluderer med at når flere grupper av operatører av forskjellige størrelser leder hver sin operasjon, vil de dele sine oppfatninger av omgivelsene, og skape et felles situasjonsbilde som de oppdaterer fortløpende, samtidig som de vurderer begrensningene ved de allerede etablerte prosedyrene.

Weick et. al (1999) hevder at gjennom å fokusere på flat struktur og delegering av oppgaver for å løse problemet på lavest mulig nivå fremfor prosedyrer og hierarkisk oppbygning, løser man problemer på lavest mulig nivå (av de/den som oppdaget problemet) og reduserer faren for at problemet sprer- og utvikler seg, blander seg med andre deler av organisasjonen, og fører til alvorlige konsekvenser. En pålitelig organisasjon utvikler fleksibilitet i farlige situasjoner gjennom det de betegner som et til dels organisert anarki. Og i en slik organisasjon vil til en viss grad problemer, løsninger, og alternative valgmuligheter være i en prosess som alle deltagerne i organisasjonen kan bidra med, i stedet for at deltagelse blir begrenset av struktur, rang og roller. De ser også på ekspertise og erfaring som viktigere enn hierarkisk rang ved problemløsning, og at dette gir organisasjonen en mulighet til å løse problemet før det får mulighet til å forflytte seg i organisasjonen og skape grobunn for nye problemer. De mener at det som trigger en organisasjon til å bevege seg mot en mer anarkistisk strukturert organisasjon ikke kommer av at de som står på toppen av hierarkiet fatter et formelt vedtak om dette, men at det utvikles når noen opplever noe de ikke forstår og spør den som er nærmest seg selv om en forklaring på det de ikke skjønner. Dette skaper igjen en kultur der man har en tro på at den nødvendige kapasiteten til å håndtere et problem ligger i organisasjonen, og at et problem vil bli fanget opp av denne kapasiteten. De hevder også at når en organisasjon beveger seg bort fra fastlåste strukturer og hierarki, blir også den enkelte i organisasjonen mer oppmerksom på situasjonen rundt seg. Medlemmene i organisasjonen vil også da i større grad klare å knytte midlertidige koblinger og samarbeide med andre på tvers av organisasjonens hierarkiske struktur når det er behov for dette.

3.5.3 Problemer med kommunikasjonsflyt; en hemmende faktor for felles situasjonsforståelse

På samme måte som kommunikasjon er en fremmede faktor for å oppnå felles situasjonsforståelse, er problemer med- eller manglende kommunikasjon en faktor som hemmer felles situasjonsforståelse. Det vil derfor være naturlig å trekke inn dette når man diskuterer faktorer som hemmer felles situasjonsforståelse.

Turner (1976) hevder at store ulykker ofte kommer som en overraskelse for de som er berørte, men mange peker på farer avdekkes nesten bestandig under granskningen i etterkant av ulykken. Årsaken til de store ulykkene er ofte at fokuset på farer og risiko har blitt kraftig svekket eller kollapse i organisasjonskulturen, og at dette har påvirket organisasjonens evne til informasjonsflyt. Turner (1976) hevder at når ulykker eller kriser oppstår har det ofte vært hendelser med faresignaler i forkant som enten ikke har blitt oppfattet eller har blitt feiltolket. Når noen til slutt responderer på faresignaler, tar de tak i feile problemer og trekker fokuset vekk fra de virkelige problemene. Dette kaller Turner (1976) for «*The decoy phenomena*». Han hevder også at i mange tilfeller så vil organisasjonene ikke lytte til klager fra eksterne personer, og videre la være å analysere viktig informasjon. Samtidig hevder han at enkeltindivider i organisasjonen blir usikre på grunn av utdaterte reguleringer og prosedyrer, noe som bidrar til å øke tvetydigheten. Turner (1976) er ikke opptatt av den utløsende årsaken i en ulykke, men prosessen som leder frem til ulykken. Dette fordi han fokuserer på sammenbruddet i informasjonsflyten og tolkningen av informasjonen som er relatert til selve ulykken. Samt at organisasjonen ikke justerer de kulturelle trekkene ved sin organisasjon før i etterkant av ulykken.

Clarke og Perrow (1996) hevder at når man får feil virkelighetsbilde kan det føre til at man utvikler urealistiske beredskapsplaner som betegnes som «fantasiplaner». Og disse planene igjen kan føre til at ulykkene ikke blir håndtert på rett måte. De ser på organisasjoner med høy grad av byråkrati, kompleksitet og tette koblinger som eksempler på organisasjoner som lettest ender opp med å produsere slike «fantasiplaner». I forhold til vårt forskningsobjekt vil dette avsnittet være sentralt når vi diskuterer forholdet mellom Fylkesmannen og politiet, og informasjonsflyten mellom disse to organene, og dette kommer nærmere tilbake til senere i diskusjonen rundt samordning og felles situasjonssenter.

Turner (1976) foreslår noen strategier for å kontrollere risiko og forebygge ulykker. Disse har informasjonsflyt som en rød tråd. Han mener at man først må være klar over at følgende 4 strategier kan være vanlige i en organisasjon:

1. Kommer ulykken som en overraskelse på organisasjonen så er det lite de kan gjøre annet enn å fokusere på å bedre prosedyrene for informasjonsflyt.
2. Når informasjon har vært tilgjengelig men ikke forstått så skyldes det at organisasjonen møter faresignaler med en falsk trygghetsfølelse.
3. Når det kun er enkeltpersoner i organisasjonen som har risikorelaterte kunnskaper kan andre ikke få nytte av den informasjonen. Å gjøre denne informasjonen tilgjengelig for alle i organisasjonen vil da være et godt forebyggende tiltak for å unngå ulykker.
4. Selv om relevant informasjon er tilgjengelig blir den oversett fordi den kommer i konflikt med tidligere informasjon, regler og verdier i organisasjonen.

For å møte disse 4 strategiene mener Turner (1976) at organisasjonen må ha fokus på å samle inn og analysere risikorelatert informasjon for å finne ut hva de ikke vet

(epistemisk usikkerhet, The known unknowns). Dette fordi det bestandig er noen som vet noe, og fordi en god overvåking av risikoen er viktig for å ha kontroll. Westrum (1993) på sin side hevder at organisasjonen må utnytte medlemmenes kunnskap og la de få vite at deres kunnskap blir utnyttet. Organisasjonen må også utvikle og belønne forsøk på å bygge relasjoner mellom lagene i organisasjonens hierarki og organisasjonens subkulturer. Videre må organisasjonens medlemmer oppfordres til å melde fra om ting som burde utbedres, og lage fora der arbeidere kan møte sine ledere for å kunne ta opp sine problemer. Men for at dette skal fungere så må organisasjonen også kunne vise at de kan utbedre de problemene som det blir varslet om. Turner (1976) hevder at hans teori er nyttig fordi den vektlegger viktigheten av god informasjonsflyt og hvordan den påvirker organisasjonens evne til å ta tak i farer før det skjer en ulykke. Rosness et. al (2004) på sin side trekker frem utfordringer denne teorien har med hvorvidt man vil være i stand til å kunne skille mellom de feile problemene og de virkelige problemene i forkant av ulykken. Hvis man bare vil være i stand til å se dette i etterkant av ulykken, så vil dette også være til liten nytte for å kunne forebygge ulykker.

Som vi har vært presentert i teorikapittelet viser Weick et. al (1999) til faktorer som kan fremme felles situasjonsforståelse i komplekse organisasjoner, Turner (1976) som hevder at problemer med informasjonsstrømmen i organisasjonen kan hemme en organisasjons evne til å oppnå felles situasjonsforståelse, og Clarke og Perrow (1996) som hevder at konsekvensen av ikke å ha felles situasjonsforståelse kan være at man ikke klarer å håndtere den uønskede hendelsen. På mange måter er Weick et. al (1999) sin beskrivelse av en organisasjon med felles situasjonsforståelse et idealbilde av en organisasjon, samtidig som Turner (1976) på sin side hevder at dette idealbildet ikke er så enkelt å oppnå. Og at det er problemer med kommunikasjonsflyten i organisasjonen som er den begrensende faktoren. Weick et. al (1999) sine teorier var på mange måter et tilsvarende på Turner (1976) sitt kritiske syn på styringen av komplekse organisasjoner, der han gjennom sine teorier kom med en «oppskrift» på hvordan man skulle løse de problemene som blant annet Turner (1976) er inne på i sine teorier.

Vi ser dette også som relevant i vår oppgave i forhold til den samvirkeorganisasjonen som har vært vårt forskningsobjekt. Den er bygget opp av mange forskjellige organisasjoner på lokalt, regionalt, og statlig nivå, og gjennom ansvars-, likhets-, nærhets-, og samvirkeprinsippet skal de sammen håndtere og ikke minst planlegge for et ventet fjellskred. De er samordnet for å fungere som et regionalt samvirke, men som vi senere vil beskrive mer inngående er de samtidig forankret i sine egne kommandostrukturer på forskjellige hierarkiske nivåer. For å fungere sammen må de slik vi ser det ha et felles situasjonsbilde, og kommunikasjonen mellom de forskjellige organisasjonene i samvirke er her et sentralt virkemiddel. Dette, sammen med Reason (1997) sine teorier om organisasjoner med god sikkerhetskultur, tar vi med oss videre når vi skal presentere våre forskningsspørsmål.

3.6 Oppsummering og forskningsspørsmål

Vi har i dette kapittelet presentert teorier og definisjoner knyttet opp i mot samfunnssikkerhet og beredskap, krise og krisefaser, risikoklasser, styring og samordning, og til slutt sikkerhetskultur og pålitelighet i organisasjoner. Dette sammen med innsamlet empiri har vi i vår problemstilling ønsket å få svar på hva som kan

fremme og hemme utvikling av felles situasjonsforståelse i den regionale samordningen i forbindelse med ventet fjellskred ved Nordnes. Og ut i fra dette har vi utviklet noen forskningsspørsmål som vi tar med oss videre når vi drøfter vår problemstilling:

1. Vil beredskapsprinsippene nærhet-, likhet-, ansvar- og samvirke- fremme samordningen i den regionale organisasjonen som skal håndtere fjellskredet?
2. Hvordan er sammenhengen mellom klassifiseringen av risiko og aktørene som deltar i samordningen i forbindelse med håndteringen av fjellskred ved Nordnes?
3. Hvordan utvikles en felles situasjonsforståelse mellom de deltagende aktører i den regionale samordningen ved et ventet fjellskred i Troms?
4. Hva hemmer og fremmer kommunikasjonsflyten mellom aktørene i den regionale samordningen?

Vi mener at man med disse forskningsspørsmålene vil ha et godt grunnlag for å kunne drøfte vår problemstilling sett opp i mot den teorien vi har presentert i dette kapitlet.

4. Metodologi

I dette kapitlet vil vi beskrive hvilke valg vi tok oss med tanke på design, utvalg og metode. Videre vil vi forklare hvordan vi har vurdert oppgavens validitet, reliabilitet, og utfordringer vi har støtt på som er knyttet til etikk og gjennomføringen av prosjektet. Like viktig som å forklare hvordan vi har gått frem er det også viktig å beskrive hvilke eventuelle svakheter valg av metode kan ha hatt på oppgaven. Derfor vil vi også redegjøre for dette slik at leser kan ha dette i minne når han leser videre i oppgaven.

4.1 Design

Forskjellige forskere definerer begrepet forskningsdesign ulikt men likevel har deres definisjoner likhetstrekk. Yin (2009) hevder at design er en plan på et overordnet nivå som benyttes for å samle inn data som skal kunne besvare våre forskningsspørsmål. Befring (2002) på sin side mener at man gjennom forskningsdesignet skaper tråder som binder sammen de forskjellige delene i undersøkelsen, og skaper en struktur i forskningsarbeidet. Vi ser på forskningsdesignet som et viktig planverktøy. Det vil virke som en rettesnor som tar oss fra A-Å i forskningsarbeidet vårt, og det vil synliggjøre våre forskningsmål og hensikter. Derfor mener vi det også var viktig å utvikle forskningsdesignet tidlig i arbeidet med forskningen. Likevel var heller ikke denne planen hugget i stein, og vi endret designet vårt underveis. Vi valgte å erstatte semi - strukturerte intervjuer med mer uformelle samtaler underveis. Og vi utvidet forskningen til også å inkludere øvelse "Barents Rescue 2013", og erfaringsutvekslingen som ble gjort i etterkant av øvelsen. Vi mener at disse endringene styrket vårt grunnlag for å besvare den problemstillingen vi hadde utviklet.

4.1.1. Valg av design

Da vi bygde opp vår problemstilling valgte vi å være deduktive og intensive, og dette preget også vårt valg av design. Jacobsen (2009) hevder at man er deduktiv når man går fra teori til empiri, og intensiv når man går i dybden i sin forskning. Vårt valg av forskningsdesign var naturlig å gjøre fordi ønsket å gå i dybden og ut i fra teorien finne ut hva som hemmet eller fremmet utviklingen av felles situasjonsforståelse i den regionale samordningen som var vårt forskningsobjekt. Først tok vi på oss de teoretiske brillene og dannet oss et bilde av hva teorien sier om hvilke faktorer som fremmer og hemmer felles situasjonsforståelse i en kompleks samvirkeorganisasjon. Så tok vi med oss det teoretiske bilde vi hadde dannet oss, og begynte å studere den regionale samvirkeorganisasjonen som var vårt forskningsobjekt. Dette gjorde vi gjennom å sette oss inn i organisasjonens forskjellige aktører, og deres felles planverk og rutiner. Vi var også til stedet på deres felles arena og gjorde observasjoner og førte samtaler med de forskjellige aktørene. Siden en av oss også hadde embete hos FMTR, og vi jobbet med å planlegge og gjennomføre øvelse BR13 begge to, var egne erfaringer også naturlige å ta med i empirien. Dette gav oss et erfaringsgrunnlag vi senere kunne bruke når vi skulle drøfte opp i mot vår problemstilling. Vi kommer nærmere tilbake til dette senere i kapittel 4.2 når vi presenterer våre valg av metode.

4.1.2. Case-studie

Forskning kan gjøres på flere måter og vi valgte case-studie som vår forskningsstrategi. Gjennom et case-studie studerer du et enkelttilfelle som i følge Jacobsen (2005) ofte er avgrenset i tid, sted, og i spesielle situasjoner. For oss ble case-studie et naturlig valg da vi skulle gjennomføre dybde studie av samvirkeorganisasjonen for ventet fjellskred i Nordnes, hvordan de skal håndtere samvirke i gitte situasjoner, og dets tilstand på et gitt tidspunkt. Yin (2009) hevder at man i case-studie med fordel kan bruke et *hvorfor* spørsmål etter et forskningsspørsmål. Ved å gjøre dette kan man komme mer i dybden og forklarende. Vi har også hatt fokuset på dette. I vår forskning skal vi ut i fra teorien gå ut og spørre *hvordan* man kan fremme felles situasjonsforståelse, og videre undersøke *hvordan* de sentrale aktørene mener den regionale samordningen har felles situasjonsforståelse på et gitt tidspunkt. I og med at vi ønsker å gå i dybden for å få vite *hvorfor* visse teorier kan fremme kommunikasjon og samordning i organisasjonen og *hvorfor* de sentrale aktørene i organisasjonen mener det de mener om den regionale samordningens tilstand, vil bruken av *hvorfor* være et naturlig oppfølgingsspørsmål i vår forskning. Yin (2009) mener at man gjennom case-studie kan benytte seg av en rekke forskjellige typer informasjonsinnhenting, og han skiller mellom *én case-studier* og *fler case-studier*. Vi har valgt å benytte oss av litteraturstudier, observasjoner og samtaler i vår informasjonsinnhenting. Dette vil gi oss tilgang på mer empiri og en bedre innsikt i casen vi ønsket å forske på enn om vi kun hadde benyttet oss av *én form* for informasjonsinnhenting. Videre har vi valgt å benytte oss av et *én case-studie* fordi *én case-studie* i motsetning til *fler case-studie* er studie av en enkelthendelse som kan avgrenses i tid og rom.

4.2 Valg av metode

Jakobsen (2005) hevder at metode er en fremgangsmåte man benytter for å samle inn empiri om virkeligheten. Videre hevder han at metode derfor fungerer som et hjelpemiddel for å kunne beskrive en såkalt virkelighet.

I følge Ryen (2002) bruker man metode for å definere hva som er data og beslutter hvordan man skal gå frem for analysere innsamlet data, og i følge Holme & Solvang (1991) er metode et verktøy for å løse problemer for å kunne komme frem til en ny erkjennelse. Det er vanlig å skille mellom kvalitativ- og kvantitativ metode. Jacobsen (2005) hevder at det gjennom kvantitativ metode hevdes at man kan måle den sosiale virkeligheten i tallverdier ved å bruke metoder og instrumenter som spørreskjemaer. Videre hevder han at den kvalitative metoden i utgangspunktet kom som en motpol til den kvantitative metoden, og benyttes for å forstå hvordan mennesker tolker den sosiale virkeligheten. Jacobsen (2005) trekker her frem feltarbeid og åpne intervjuer som idealer for kvalitativ metode.

I og med at vi ønsket å gjøre en dybdeundersøkelse valgte vi å ha en kvalitativ tilnærming til vår forskning. Ut ifra vår utvalgte teori ønsket vi å studere et sosialt fenomen der vi ville se hvordan et bestemt regionalt samvirke fungerte, og hvilken grad de forskjellige aktørene i dette samvirke hadde en felles situasjonsforståelse. Derfor ble kvalitativ metode et naturlig valg for oss.

Vi valgte å bruke litteraturstudier som hoved metode, og egne observasjoner, samtaler og erfaringer som supplement. Gjennom litteraturstudie fikk vi en grunnleggende innsikt i de rammene som la føringer for den regionale samordningen som var etablert i forbindelse med fjellskred ved Nordnes. Dette sammen med vår utvalgte teori og våre observasjoner, samtaler og erfaringer, gav oss et grunnlag for å komme med innspill på hva som fremmer og hemmer utvikling av felles situasjonsforståelse i samvirkeorganisasjoner, og i hvilken grad vårt forskningsobjekt hadde felles situasjonsforståelse.



Illustrasjon nummer 2 som viser våre valg av undersøkelsesmetoder i case-studiet.

4.2.1 Litteraturstudie

Litteraturstudie beskrives av Jakobsen (2005) som innsamling av sekundærdata. Denne dataen er opplysninger som er samlet inn av andre, og den kan være av både kvalitativ og kvantitativ art. Våre sekundærdata er kvalitative, eller det som Jakobsen (2005) kaller for *tekster*. Våre tekster er lovverk, instruksjoner, planverk, og retningslinjer som er knyttet opp i mot og styrende for den regionale samordningen som er vårt forskningsobjekt. For vår forskning danner de sammen med vår utvalgte teori grunnlaget for å kunne besvare våre forskningsspørsmål og komme med innspill på hva som kan hemme og fremme felles situasjonsforståelse i den regionale samordningen. Jakobsen (2005) ser det som viktig at man er bevisst på troverdigheten til sekundærdataene, hvor de kommer fra og hvem som har samlet dem inn. Vi vil drøfte dette senere i kapittel 4.6 når vi går nærmere inn på gyldigheten og reliabiliteten på vår forskning.

4.2.2 Observasjoner og erfaringer

Jakobsen (2005) beskriver observasjoner som registreringer av menneskers atferd. Videre velger han å dele observasjoner inn i deltagende og ikke-deltagende. Med deltagende informasjon mener han at observatøren deltar aktivt sammen med dem han skal observere, og med ikke-deltagende observasjon mener han at observatøren holder en viss avstand til de han observerer når han foretar sine undersøkelser. Vi ønsket å ha benytte oss av deltagende observasjoner i vår forskning, fordi det kunne besvare deler av våre forskningsspørsmål gjennom å gi oss en dypere forståelse av hvordan den regionale samordningen fungerte. For vår del var observasjonene av deltagende art, noen ganger formelle og noen ganger uformelle. Og de ble gjennomført i det daglige arbeidet, på møter, konferanser, seminarer, øvelser, workshops og sosiale sammenkomster. Felles for våre observasjoner var at vi lyttet til eller deltok i samtaler

og diskusjoner mellom dem vi observerte, og på bakgrunn av dette fikk vi erfaringer som vi kunne ta med oss videre i våre studier.

Deltagende observasjoner gav oss en stor grad av nærhet til forskningsobjektet vårt, noe som kan påvirke undersøkelsenes gyldighet og reliabilitet. Dette vil vi komme nærmere tilbake til i kapittel 4.6 når vi går inn på gyldigheten og reliabiliteten på vår forskning.

4.3 Innsamling av data

Tidlig i forskningen, og i tiden før og samtidig som vi jobbet med å velge ut og sette sammen relevant teori, begynte vi å samle inn og sette oss inn i lovverk, instruksjoner, planverk og andre dokumenter som var relevante og styrende for vårt forskningsobjekt. Dette gav oss en god innsikt i hvordan den regionale samvirkeorganisasjonen var bygd opp, og hvordan den var ment å skulle samhandle. Dette gav oss også en mulighet til å finne ut hvem og de sentrale aktørene var, og hvilke utfordringer den regionale samordningen hadde sett opp i mot vår problemstilling og utvalgt teori. Den kunnskapen vi hadde tilegnet oss gjennom dette arbeidet gjorde det enklere å se etter relevante momenter og fordype seg ytterligere i gjennom senere observasjoner og samtaler.

I og med at vi jobbet så tett opp i mot vårt forskningsobjekt valgte vi og ikke ha noen strukturerte eller semi- strukturerte intervjuer i vår forskning. Vi hadde gjennom litteraturstudie gjort oss opp noen tanker og erfaringer som vi tok med oss videre i våre observasjoner og samtaler med aktørene. Gjennom det daglige virke, seminarer, workshops, konferanser og øvelser gjorde vi våre observasjoner og snakket med aktører der vi så det som naturlig for å få momenter mer utdypet eller avklart. Hadde vi hatt et mer distansert forhold til aktørene i vårt forskningsobjekt, ville en slik fremgangsmåte være en svakhet i forhold til informasjonsinnhentingen. Men i og med at vi hadde en stor grad av nærhet var dette en mer naturlig måte for oss å jobbe på. Nærhet og distanse kommer vi nærmere tilbake til senere i metodekapittelet. I og med at vi begge var involvert i blant annet planleggingen og gjennomføringen av øvelse “Barents Rescue 2013” dannet vi oss også egne erfaringer opp i mot hvordan den regionale samordningen fungerte, og hvilke utfordringer de hadde som var relevante i forhold til vår problemstilling.

4.4 Utvalg

I forskning er utvalg et sentralt begrep der man må ta standpunkt til hvor mange respondenter eller informanter man plukker ut, sammensettingen av dem man velger ut, og hvordan går frem for å plukke disse ut. Jakobsen (2005) hevder at hvilken utvalgsform man velger vil påvirke hvilke respondenter, informanter, og opplysninger man får. Derfor kan man også si at hva man ønsker å undersøke og hva slags informasjon man ønsker å innhente påvirker hvilke valg man tar med tanke på utvalg. Kleven et al. (2002) beskriver et utvalg som en undergruppe i en populasjon, og når utvalget er så likt populasjonen at de funnene man finner gjennom å undersøke utvalget kan sies å være likt som populasjonen, kan man anse utvalget som representativt. Videre

skiller Kleven et al. (2002) mellom begrepene sannsynlighetsutvalg og ikke-sannsynlighetsutvalg, og når man kan foreta en statistisk generalisering av utvalget så har man et sannsynlighetsutvalg.

4.4.1. Valg av informanter

I vår forskning ønsket vi å velge ut sentrale personer blant de forskjellige aktørene i den regionale samordningen, og vi valgte å gå i dybden i undersøkelsene for å få mer utfyllende informasjon. Dette var aktører blant annet fra:

De berørte kommunene
FMTR m/fagavdelinger og Fylkesberedskapsrådet (FBR)
Politiet ved TRPD
Norges Vassdrag og Energidirektorat NVE
Overvåkingscenteret ved Nord Norsk Fjell Overvåking
Helseforetaket UNN
Kystverket
Mattilsynet
Statens Vegvesen
Avinor
Norsk rikskringkasting (NRK) Troms og Finnmark
Forsvaret
Sivilforsvaret
Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum (FORF)
Landbruksnæringen

Tabell nummer 1 som viser de aktørene vi var i kontakt med under arbeidet med masteroppgaven.

Det faktum at vi kun snakket med sentrale aktører betyr at utvalget vårt var et ikke-sannsynlighetsutvalg. Og at man må ta med seg videre i lesingen at man derfor heller ikke statistisk kan generalisere ut i fra den informasjonen vi fikk gjennom undersøkelsen. Som vi tidligere har skrevet var det ikke vårt ønske å teste ut en hypotese, og derfor var det heller ikke vår hensikt å oppnå et forskningsresultat der man kunne trekke ut en slutning som var statistisk generaliserbar. Likevel mener vi at våre funn kan gi et bilde av de generelle trekkene. Dette fordi disse personene var sentrale aktører med god innsikt i de reelle forholdene internt i den regionale samordningen.

4.5 Nærhet til forskningsobjekt

I og med at vi begge bodde i samme fylke som vårt forskningsobjekt, en av oss hadde embete hos FMTR, og vi jobbet med planleggingen av øvelse BR13 kan vi trekke den slutningen at det var både en geografisk *nærhet* og en profesjonell og studierelatert *nærhet* til vårt forskningsobjekt. Under forskningsperioden var vi mye sammen med de personene som var en del av vårt forskningsobjekt og det gjorde at vi fikk et mer uformelt forhold til- og mye informasjon av disse personene som vi kanskje ikke ville ha fått om vi hadde hatt en større avstand til dem. I tillegg var samvirke i beredskap og krisehåndtering også et sentralt tema- og noe vi begge interesserte oss for gjennom masterstudiet vårt.

Jacobsen (2009) hevder at for mye *nærhet* kan få forskeren til å miste det objektive og analytiske ved sin undersøkelse, mens for stor *avstand* reduserer forskerens evne til å forstå forskningsobjektet sitt. I og med at dette skulle være en kvalitativ undersøkelse var det naturlig å ha en viss *nærhet* til den samvirkeorganisasjonen vi studerte. Den *nærheten* vi etterhvert fikk gav oss også en god forståelse av og god evne til å tolke vårt forskningsobjekt.

Sett opp i mot vårt casestudie har vi hatt både fordeler og ulemper med den nærheten vi har til forskningsobjektet. Fordelen med den nærheten er at vi har oppnådd en gjensidig tillit som har gitt oss mer formell og uformell informasjon enn det vi kanskje ville ha fått om vi hadde hatt en større avstand til samvirkeorganisasjonen. Vi har deltatt på konferanser, workshops og øvelser der vi har både kunnet observere og delta i diskusjoner som har vært relevante for vårt case-studie. Og gjennom samtalene med aktørene fikk vi dannet oss et bilde av den reelle situasjonen i den regionale samordningen knyttet opp i mot vår problemstilling. Men samtidig måtte vi også passe på å ha en viss *avstand* til samvirkeorganisasjonen da vi måtte unngå at forskningsobjektet begynte å styre vår forskning. Vi mener at vi har klart å unngå å gå i den fallgruven det er å la forskningsobjektet ta styringen i vårt forskningsarbeid. Dette fordi vi var ute etter spesifikk informasjon fra informantene og det derfor var avgjørende for oss å kunne styre agendaen til en viss grad. Gjennom hele tiden å være bevisst på at vi måtte være kritiske til den informasjonen vi fikk fra aktørene, mener vi at vi sørget for å få den nødvendige *avstanden* mellom oss og den regionale samordningen.

4.6 Validitet og reliabilitet

Jacobsen (2005) hevder at den empirien vi samler inn er valid når den både er gyldig og relevant, og at den også er reliabel når den er pålitelig og troverdig. Yin (2009) deler validitet inn i begrepsgyldighet, intern gyldighet og ekstern gyldighet. Med begrepsgyldighet mener han at man må ha målt det man ønsker å måle, og at det gjøres best ved å bruke flere forskjellige undersøkelsesteknikker.

4.6.1 Intern gyldighet

Med intern gyldighet mener Jakobsen (2005) at man må ha empirisk dekning for de konklusjonene man trekker. Vi ønsket ikke å gjennomføre en undersøkelse som man kunne trekke en generaliserbar konklusjon ut av. Men i og med at vi tok utgangspunkt i anerkjente teorier i vår forskning, brukte rettskilder og planverk som var relevante for

forskningsobjektet vårt, deltok og observerte den regionale samordningen over tid og førte samtaler med sentrale aktører, mener vi at vi har funnet grunnleggende trekk ved vår forskning som kan ses på pålitelige. Litteraturstudiene vi gjorde kan også gjøres på nytt da disse kildene er nedskrevne og offentlige dokumenter. Vi lot en person med inngående kjennskap til den regionale samordningens instruksjoner og planverk gå gjennom det vi hadde skrevet for å kvalitetssikre dette før vi begynte å drøfte, for å unngå at vi hadde misforstått innholdet i disse dokumentene. Hvorvidt informantene kjenner seg igjen i de slutningene vi har tatt ut i fra vår forskning, og synes at disse slutningene virker fornuftige, er noe vi må få tilbakemelding på etter at vi er ferdige med vår forskning. Det vil i så fall være en viktig indikator på vår forsknings interne gyldighet.

4.6.2 Ekstern gyldighet

Med ekstern gyldighet mener Yin (2009) at det vi måler hos noen også kan være representativt for andre, altså at funnene i forskningen kan generaliseres. I og med at alle samordninger vil være etablert med et eget formål, og at de er sammensatt av andre organisasjoner med sine funksjoner, trekk, kultur og verdier, vil ingen samordning være lik en annen. Det betyr at de funnene vi har gjort gjennom å forske på den regionale samordningen som var vårt forskningsobjekt, ikke nødvendigvis vil være funn som er direkte overførbare til en annen samordning. Men i og med at vi har benyttet av kjente teorier, rettskilder og planverk, og at de rettskildene og planverkene vi benyttet oss av under forskningen var styrende for vårt forskningsobjekt, mener vi at vår forskning vil sannsynligvis ha en ekstern gyldighet om man overførte trekkene fra våre funn i forskningen til en annen lignende samordning. Det kunne vært interessant på et senere tidspunkt å teste ut vår forskning opp i mot andre lignende organisasjoner, for å se om vi ville funnet liknende trekk der.

4.6.3 Begrepsgyldighet

I og med at vi har valgt å benytte oss av både litteraturstudier, observasjoner og samtaler, og erfaringer i våre undersøkelser, mener vi at vi har oppnådd en god begrepsgyldighet, sett opp i mot det Yin (2009) stiller som krav ved forskning og det faktum at vi gjennomførte en undersøkelse som skulle ha et ikke-sannsynlighets utvalg.

4.6.4 Reliabilitet

Vi har frem til nå drøftet validiteten av vår forskning. Nå går vi videre til å drøfte forskningens reliabilitet.

Jacobsen (2005) hevder at den empirien vi samler inn i tillegg til å være gyldig også må være reliabel, det vil si pålitelig og troverdig. Når empirien er reliabel vil den som leser forskningsresultatet ha tillit til at den empirien man har samlet inn er korrekt. Dette fordrer at man ikke har gjort klare feil når man jobbet med informasjonsinnhenting. Han bruker det å kunne gjennomføre den samme undersøkelsen to ganger og få samme resultat hver gang som et eksempel på reliabilitet. Reliabiliteten i den empirien vi har fått inn fra våre observasjoner, samtaler, og observasjoner vil det ikke være enkelt å måle nøyaktigheten av om man gjør en ny undersøkelse. Dette fordi vår oppfatning av våre observasjoner på samme måte som andres oppfatninger vil bestandig være

subjektive, og fordi nye observasjoner og samtaler på et senere tidspunkt vil gi informasjon rundt virkeligheten på et annet tidspunkt enn da vi gjorde våre undersøkelser. Men siden vi ønsket å danne oss et virkelighetsbilde på et gitt tidspunkt da vi gjennomførte våre observasjoner og samtaler, var det heller ikke avgjørende for oss at informasjonen vi fikk inn kunne testes ut på nytt på et senere tidspunkt. Dette ville i så fall være om man skulle lage et nytt case-studie rundt det samme forskningsobjektet som vi ønsket å forske på. Likevel mener vi at funnene vi gjorde gjennom våre observasjoner og samtaler viser til sentrale trekk ved den regionale samordningen som vi kan se på som pålitelige. Observasjonene ble gjort over et lengre tidspunkt noe som har gjort oss i stand til å kunne sjekke nærmere ut ting vi eventuelt hadde stusset over. Det vil også være positivt for relevansen at vi har snakket med de rette aktørene. I og med at vi valgte ut aktører som var sentrale personer i den regionale samordningen og med god kjennskap til interne forhold, mener vi at vi har oppnådd dette. Og at dette også er med på å styrke reliabiliteten i vår forskning.

Et annet spørsmål vi må stille oss er hvorvidt vår grad av nærhet til forskningsobjektet har påvirket forskningen. Når man etablerer relasjoner er det naturlig at det oppstår gjensidig påvirkning, og at dette igjen kan prege forskningen. Og som vi tidligere drøftet hadde vi en stor grad av nærhet til vårt forskningsobjekt. Men samtidig var mye av vår forskning knyttet opp i mot litteraturstudier fordi vi ønsket å komme med innspill på hva som kunne hemme og fremme felles situasjonsforståelse i den regionale samordningen. Under observasjonene og samtalene merket heller vi ingen særlige tendenser til at noen av informantene våre forsøkte å skjønne et bilde av samvirkeorganisasjonen, slik at den skulle fremstå som noe annet enn det den i virkeligheten var. Derfor føler vi at vi vår forskning i stor grad kan ses på som reliabel.

4.7. utfordringer knyttet til etisk forsvarlighet og gjennomføringen av prosjektet

Det vil alltid være behov for å balansere forskningen mellom ønsket om å få frem et nyansert og korrekt bilde, og etisk forsvarlighet ved å ivareta anonymiteten til våre informanter og kilder. Og dette har vi også måttet ta med oss gjennom vår forskning. Vi har ikke kommet med sitater knyttet opp i mot navngitte personer så sant de ikke har samtykket i og fått gjennomlest sitatet på forhånd. Videre har vi anonymisert og slettet alle data fra forskningen etter at rapporten var ferdigskrevet. Slik vil det ikke være mulig for andre i etterkant å spore tilbake til hvem som sa og mente hva ut i fra vår forskning.

Det er mange faktorer som kan påvirke en regional samordning, og det finnes mange forskjellige teorier som beskriver disse faktorene. Hvilke teorier man ønsker å benytte vil derfor prege hvilke trekk ved den regionale samordningen som du faktisk forsker på. Vi måtte i en tidlig fase av forskningen ta et standpunkt til hvilke teorier vi ville benytte, og vi valgte ut våre teorier ut i fra kriteriet om at det måtte være noe vi syntes det var interessant å fordype seg i. De utvalgte teoriene innhold vil på mange måter gi føringer og sette begrensninger for vår forskning. Samtidig er slike avgrensninger også nødvendige for å kunne ha en rød tråd gjennom forskningsprosessen. I og med det faktum at de utvalgte teoriene setter rammer for vår forskning, kan det være

informasjon som vi av praktiske grunner måtte utelate og ta med i rapporten, men som kunne ha vært relevant for den enkelte leser. Teoriene vi valgte trakk vi i all hovedsak ut i fra bachelor- og masterstudiet i samfunnssikkerhet som vi begge har studert. I tillegg har vi benyttet oss av tips om relevant teori fra vår veileder. Tilgangen på rettskilder og planverk har vi fått gjennom søk på internett og ved å henvende oss til de etatene og organisasjonene som har utformet dem.

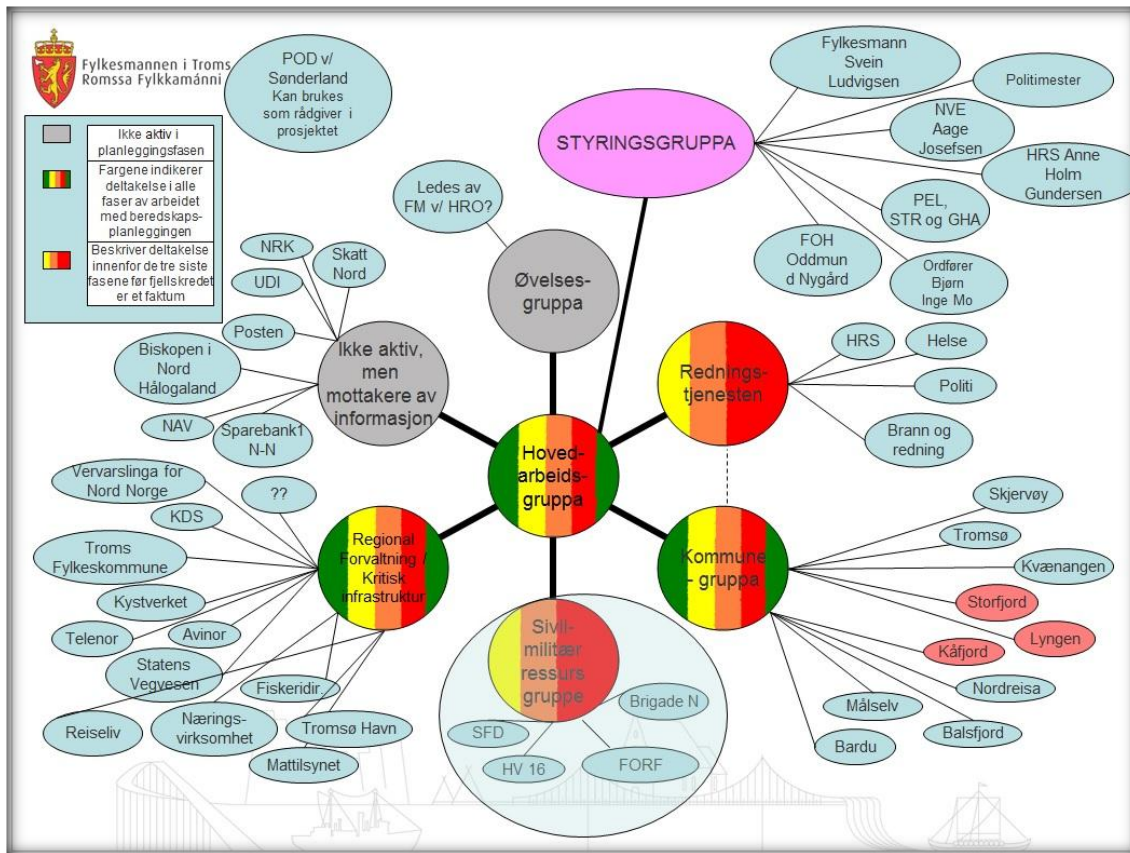
5. Empiri

Her legger vi frem mandatet og datainnsamlingen som foreligger ved et fjellskred ved Nordnes, basert på egen erfaring i tillegg til kilder. Som innføring starter vi med å kort presentere beredskapsorganisasjonen og de aktuelle aktørene som vil være involvert i en slik hendelse. For å danne et bilde over ansvarsforhold viser vi til en prinsippskisse. Vi presenterer hovedaktørene med regionalt forvaltningsansvar slik at man får forståelse for deres ansvar og rolle gjeldende Nordnes. Med hovedaktører menes FMTR, Kommunene, TRPD og NVE. Øvrige aktører som nevnes fortløpende i tekst, tabeller og figurer, er beskrevet i vedlegg 5. Relevante instruksjoner vedlagt, se vedlegg 1,2 og 3. Vi forklarer planforutsetningene for beredskapsplanene for fjellskred på nasjonal, regional og kommunalt nivå. Videre tar vi utgangspunkt i dette foreliggende planverket, samt gjeldende lover, forskrifter og retningslinjer når beredskapen rettet et fjellskred ved Nordnes utdypes. Vedlagt ligger tilsynspunkter FMTR benytter ovenfor kommunene gjeldende lovkrav for den kommunale beredskapsplikten, samt punktene som benyttes ved skred og flodbølge, se vedlegg 6. BR13 beskrives kort, med internasjonal tilknytning i vedlegg 4. Det geofaglige grunnlaget for beredskap mot fjellskred presenteres. Vi illustrerer det geofaglige miljøet sin forventede utvikling av et fjellskred, som er satt i faser med fargekoder. Disse fargekodene har sammenheng med farenivå som til slutt skal gi grunnlag til beslutning om heving av beredskapen. Beredskapsfasene har tett kobling til beredskapsplanene for fjellskred, hvor fare- og beredskapsnivåer videre skal føre til beredskapstiltak i ulik grad. Vi benytter oss også av en tabelloversikt for å vise koblingen mellom geologisk situasjon, herunder faresituasjon og beredskapsnivå med tiltak, og fremmer til en forståelse av denne sammenhengen. Videre tar vi for oss rapportering, informasjonsdeling og beredskap. Først presenterer vi to store skjema; Nasjonale retningslinjer gjeldende rapporteringslinjer for informasjonsdeling og kommunikasjon mellom aktører, øvrige myndigheter. For å gi et mer oversiktlig bilde i sammenheng med beredskapsfasene hovedaktører viser vi til et skjema for beslutningsprosesser og ansvar ved fjellskred. Deretter supplerer vi i løpende tekst. En fullstendig varslingsplan med rapportering for endring av fare- og beredskapsnivå for Nordnes finnes i vedlegg 7. Vi avrunder med et kapittel om situasjonsforståelse. Med forankring i en fjellskredhendelse belyser vi behovet for samordning og et felles situasjonsbilde. Suksessfaktorer, observasjoner, evalueringer og erfaringer gjort av nøkkelpersonell trekkes frem og vektlegges.

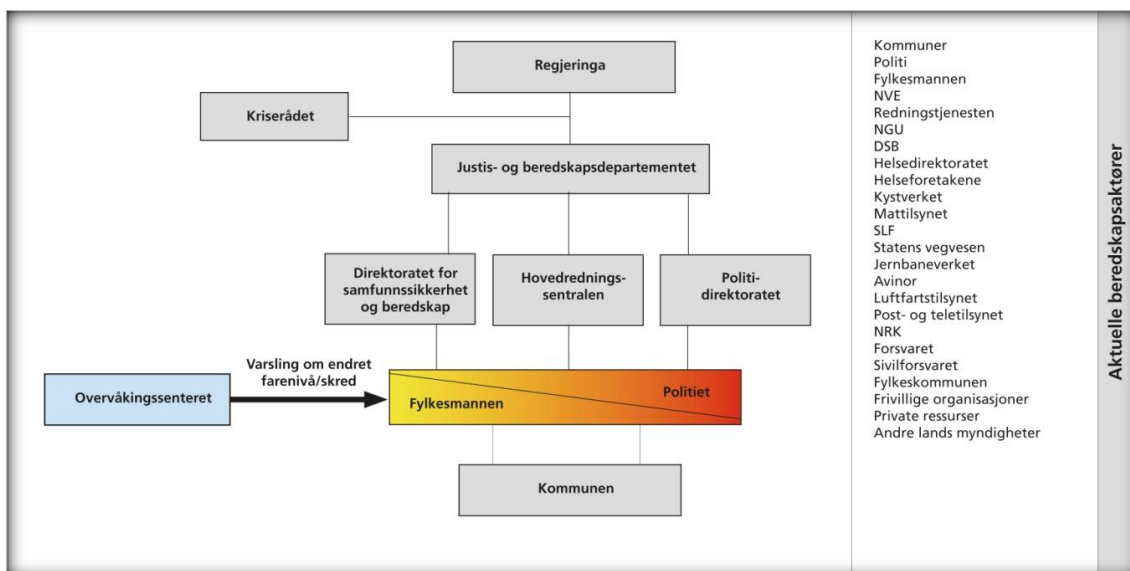
5.1. Beredskapsorganisasjonen ved Nordnes

Det er mange impliserte i samvirke- og beredskapsorganisasjonen for arbeidet med Nordnes utfordringene. Det som fastsetter hvilke berørte aktører som vil være i en slik tilknytning er planleggingsgrunnlaget som ligger til grunn i forkant. Involvering og engasjement i Nordnes utfordringene vil på forhånd være besluttet gjennom et plangrunnlag. Dette er for eksempel risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) utført av kommuner på lokalt og regionalt nivå, helhetlig ROS i kommunene samt FylkesROS. For å illustrere omfanget av aktører som er involvert og som har en aksje i et fjellskred ved Nordnes, viser vi til illustrasjonen som ble laget under arbeidet med øvelse BR13. For å gi et nasjonalt overblikk legger vi med prinsippskissen fra nasjonal beredskapsplan for fjellskred.

Relatert til vår problemstilling er det i hovedsak hovedaktørene og de med fagansvar (forvaltningsansvar) som er aktuelle deltagere i henhold til den regionale samordningen. Disse beskrives utfyllende. For å bidra til et totalt bilde av de resterende impliserte som også er inkludert i det felles situasjonsbilde er disse beskrevet i vedlegg 5.



Illustrasjon nummer 3 som viser Beredskapsorg. Nordnes. (FMTR 2013)



Illustrasjon nummer 4 viser Prinsippskisse (Nasjonal beredskapsplan for fjellskred 2013)

5.1.1. Hovedaktørene og aktører med fagansvar og forvaltningsansvar

Hovedaktørene og aktører med fagansvar og forvaltningsansvar er kommunene, FMTR, TRPD og NVE. På regionalt nivå vil det være FBR som danner rammen for planlegging, øvelser og tiltak i forhold til en skredutvikling ved Nordnes. Dette er aktører med hovedansvar for overvåking, varsling, planlegging, aksjonsledelse og/eller samordning. Aktørene er sentrale i forhold til håndtering av selve hendelsen i en aksjonsfase og er samtidig «bestillere» av tjenester hos de andre impliserte i hendelsen

5.1.2. Støtte aktører og etater med forvaltningsansvar forøvrig

Støtteaktører og etater med forvaltningsansvar forøvrig er Overvåkingssentret, Nordnorsk Fjellovervåking (NNFO), Helseforetaket Universitetssykehuset i Nord-Norge (UNN), Fiskeridirektoratet v/ region Troms, Kystverket, Mattilsynet, Statens vegvesen, Avinor, NRK Troms og Finnmark, Forsvaret, Sivilforsvaret, Troms Fylkeskommune og FORF. Dette er aktører med støttefunksjoner for redningstjenesten og de berørte lokale og regionale etater. (Regional beredskapsplan for fjellskred, 2013)

5.1.3. Lag og foreninger, berørte personer

Lag og foreninger, berørte personer er Landbruksnæringen, Næringslivsorganisasjoner, Bygdelag, Idrettsorganisasjoner, Pensjonistforeninger. (Regional beredskapsplan for fjellskred, 2013)

5.1.4. Inaktive, men berørte etater og organisasjoner og mottagere av informasjon

Inaktive, men berørte etater og organisasjoner og mottagere av informasjon er Biskopen i Nord-Hålogaland, Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon (KBO), Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO), Posten, Utlendingsdirektoratet (UDI), Skatt Nord, Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV), Sparebank 1, Meteorologisk institutt, Kraftselskapenes distriktsrepresentant (KDS), Telenor, Ymber, Bredbåndsfylket, Andre lands myndigheter (ved ambassader)(Regional beredskapsplan for fjellskred 2013)

5.2. Den regionale samordningen

Regional samordning er en stor faktor i vårt forskningsspørsmål. Vi presenterer den regionale samordningen, med grunnleggende elementer, hvor fjellskred i Troms fylke er utgangspunktet.

5.2.1. Fylkesmannen

Det er Fylkesmannen som er statens representant i fylket og har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen. Fylkesmannen utfører oppgaver etter oppdrag fra flere departement, og har et særlig ansvar for å samordne statens virksomhet i fylket. (Nasjonal beredskapsplan for fjellskred, 2013)

Som regional fag- og samordningsmyndighet og bindeledd mellom sentralt, regionalt og lokalt nivå for samfunnssikkerhet og beredskap, har Fylkesmannen et særlig ansvar for samordning av beredskapsplanlegging og håndtering av en fjellskredhendelse. Videre har Fylkesmannen et overordnet ansvar som leverandør av helhetlig informasjon til media og til befolkningen i krisesituasjoner på tvers av kommunegrensene, herunder også ved en fjellskreditsituasjon fra Nordnes fjellet. Det samlede situasjonsbildet skal regelmessig rapporteres gjennom samordningskanalen til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), men fylkesmannen skal også holde regelmessig kontakt med andre nasjonale oppdragsdepartement og -direktorat. (Regional beredskapsplan for fjellskred, 2013) FMTR sitt operasjonsrom for ledelse kalles for situasjonscenter.

Fylkesmannens beredskapsoppgaver og samordningsansvar er hjemlet i Kgl.Res. 18.04.2008, *Instruks for samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid til Fylkesmannen og Sysselembetjenten på Svalbard* (Fylkesmannens beredskapsinstruks), og Kgl.Res. 12.12.1997, *Retningslinjer for regionalt samordningsansvar ved kriser i fred* (Fylkesmannens samordningsinstruks). Se forkortet utgave av samordningsinstruksen og instruksen for Fylkesmannens beredskapsarbeid i vedlegg 1 og 2.

Fare for fjellskred og håndtering av en fjellskredhendelse berører flere av fylkesmannens fagområder. Det skal være rutiner og kompetanse til å håndtere fjellskredrelaterte problemstillinger innen blant annet samfunnssikkerhet, landbruk, miljøvern, skole og barnehage, helse- og sosialsektoren, utbygging, arealplanlegging og kommuneøkonomi. (Regional beredskapsplan for fjellskred, 2013)

I fylker der det blir besluttet å etablere overvåking og varsling av fjellskred, skal fylkesmannen ta initiativ til at det blir iverksatt beredskapsplanlegging i samsvar med Nasjonal beredskapsplan for fjellskred 2013. FMTR har et særlig ansvar for at det blir utarbeidet regionale beredskapsplaner, og at det blir etablert rutiner for planrevisjon, fagsamlinger, øvelser og informasjonsdeling. Gjennomveileder- og pådriverrollen skal fylkesmannen også arbeide for at berørte aktører utarbeider nødvendige ROS-analyser og beredskapsplaner. Som tilsynsmyndighet har fylkesmannen på dette området et særlig ansvar overfor kommunene. I normalsituasjonen er nettopp planrevisjon, fagsamlinger og øvelser den viktigste arenaen for informasjonsdeling med andre beredskapsaktører. Informasjonsdeling med oppdragsdepartement og -direktorat skal gå gjennom ordinære kanaler for etatsstyring og rapportering. (Nasjonal beredskapsplan for fjellskred, 2013) Fylkesmannen skal føre tilsyn og veiledning med kommunene i henhold til kommunal beredskapsplikt i alle fasene av et fjellskred. Ved økt farenivå og ved en fjellskredhendelse er fylkesmannens rolle som regional samordningsmyndighet å bygge, vedlikeholde og formidle et helhetlig situasjonsbilde. Situasjonsbildet formidles som situasjonsrapporter til DSB. Øvrige nasjonale fagmyndigheter og berørte aktører lokalt og regionalt skal ha kopi av disse. Oversikt og fortløpende situasjonsbildebygging er det viktigste grunnlaget for god samordning. Fylkesmannen skal derfor etablere tett kontakt med alle berørte aktører. Rutiner for situasjonsrapportering fra kommuner og regionale etater skal aktiveres ved overgang til gul beredskap. Det samme gjelder regelmessige møter i FBR. (Nasjonal beredskapsplan for fjellskred, 2013)

FBR er fylkesmannens faste arena for gjensidig orientering om beredskapsarbeid på forskjellige områder. I krisesituasjoner er rådet fylkesmannen sitt forum for å bidra til oversikt over situasjonen, samt drøfting og samordning av innsats, hvor medlemmene planlegger ut fra et felles kommunisert risiko- og trusselbilde. Fylkesberedskapsrådet

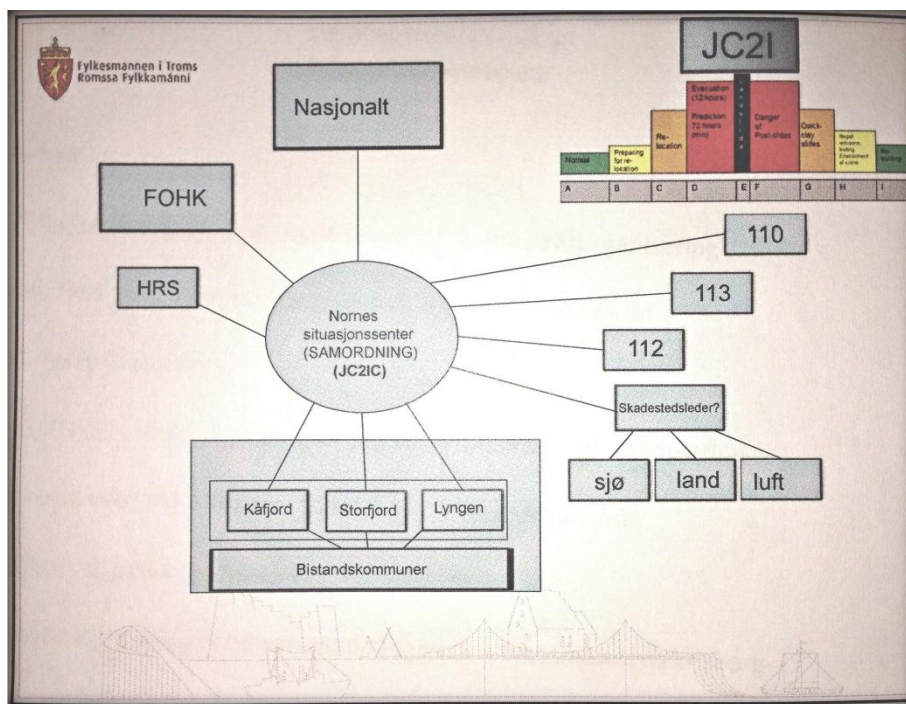
skal være den viktigste arenaen for direkte informasjonsdeling og drøfting mellom berørte aktører. Fylkesberedskapsrådet ledes og oppnevnes av Fylkesmannen. Det skal ha regionale ledere som medlemmer fra Politiet, Forsvaret, Sivilforsvaret, frivillige organisasjoner og statlige og fylkeskommunale etater med vesentlige beredskapsoppgaver. Ved økt farenivå og ved en fjellskredhendelse skal overvåkingscenteret og direkte berørte kommuner inngår i FBR. (Regional beredskapsplan for fjellskred, 2013)

I Troms FBR per desember 2013 deltar følgende representanter:

Kystverket, Avinor, Tromsø Havn, Telenor, Redningsselskapet, Sivilforsvaret, Forsvaret ved Brigade Nord og HV-16, Finansiell sektor, Røde Kors, Værvarslinga for Nord-Norge, UDI, NRK Troms og Finnmark, Kvinners Frivillige Beredskap, NAV Troms, Troms Fylkeskommune, NVE region Nord, Midtre Hålogaland politidistrikt, Troms Politidistrikt, Transportberedskapsorganisasjonen (TBO), UNN, Posten, Statens Vegvesen, Skatteetaten, Kraftforsyningens distriktssjef (KDS) og Fylkesmannen i Troms. (Fylkesmannen i Troms)

FMTR har fremmet et forslag om et felles situasjonssenter. Dette skal være en arena for samordning, informasjonsdeling og kontinuerlig kontakt mellom aktørene, for å praktisk løse håndtering og tilnærming av sentrale oppgaver. Dette omfatter blant annet situasjonsbetingede møter i fylkesberedskapsrådet, møter for berørte- og støtte kommuner, og eventuelt andre embeter. Situasjonsrapportering vil være en stor del av dette. (FMTR 2013). Opplysninger om felles situasjonssenter og tanken rundt det presenteres under observasjoner.

Videre har Fylkesmannen et særlig ansvar når det gjelder håndteringen av informasjon ut til befolkningen, på tvers av beredskapsfamilien og ikke minst ut til media. FMTR skal ta ansvaret for den helhetlige håndteringen av informasjon- og pressebehov gjennom alle faser av en utvikling ved Nordnes fjellet. Det skal utarbeides en plan for håndtering av dette som gir innspill til kommunene og øvrige beredskapssetater. Under utformingen av regional beredskapsplan etablerte fylkesmannen en arbeidsgruppe bestående av informasjonsmedarbeidere fra ulike kommunale og regionale etater. Mandatet var utarbeidelse av tiltak knyttet til informasjon og skulle også ivareta hensynet til B13. Fylkesmannen viser til at dette arbeidet er en kontinuerlig prosess hvor aktørene som vist også inngår i etablering av et informasjons- og media senter tilknyttet Fylkesmannens kriseledelse. Dermed vil Fylkesmannen etter behov etablere et informasjons- og mediesenter (IMS), også kalt KRISEKOM. Personell fra fylkesmannen, overvåkingscenteret, politiet, NVE og berørte kommuner utgjør grunnbemanningen i IMS, og senteret skal kunne forsterkes med personell fra andre beredskapsaktører. (FMTR)



Illustrasjon nummer 5. Figur Sitasjonssenter (FMTR)

5.2.2. Kommunene

Kommunen er et selvstendig forvaltningsorgan med ansvar for myndighetsutøvelse innenfor sitt eget geografiske område og forpliktelse til å gjennomføre og opprettholde tjenesteproduksjon innen fagområdene helse- og sosialtjenester, kultur og utdanning samt tekniske oppgaver. Dette gjennom lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven) av 25. september 1992 nr. 107.

Kommunen har et grunnleggende ansvar for å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet, som igjen utgjør det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapen (Politiets Beredskapssystem del 1, (PBS1) 2011). Kommunene skal sikre at normale samfunnsfunksjoner og tjenester opprettholdes i faser ved forhøyet beredskap og videre bidra til innsats i samarbeid med øvrige beredskapsmyndigheter (Regional beredskapsplan for fjellskred, 2013). Kommunen har en særlig viktig rolle ved forebygging, beredskap og krisehåndtering og har oversikten over beredskapsstatus i Kommune-Norge (PBS1, 2011) Håndtering av informasjon ut til befolkningen og media er et av de viktigste gjøremål. (Regional beredskapsplan for fjellskred, 2013) Kommunene i Norge styrer etter et grunnleggende prinsipp om kommunalt selvstyre. Etter ansvars-, nærhets-, og likhetsprinsippet er det i mange tilfeller kommunen som har primærhovedansvaret for håndteringen av uønskede hendelser og kriser, da de har ansvar for viktige beredskapsressurser lokalt. (PBS1, 2011) Blant annet skal de opprette og drive et brannvesen som kan ivareta forebyggende og beredskapsmessige oppgaver på en effektiv og sikker måte. (Brann- og eksplosjonsvernloven, 2002)

Kommunens generelle ansvar for risiko og sårbarhetsanalyser og beredskapsplanlegging er fastsatt i *Sivilbeskyttelsesloven, §§ 14 – 15 og tilhørende forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011*. I Sivilbeskyttelsesloven omfattes kommunenes plikt til å gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyse som skal legge grunnlaget for kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, som kommunens beredskapsplanverk. Videre legger forskriftene om kommunal beredskapsplikt opp til at man skal jobbe

systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhet på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv, skade på helse, miljø eller materielle verdier. Andre sentrale lover er *naturskadeloven*, *plan- og bygningsloven*, *helse- og sosialberedskapsloven* og *brann- og eksplosjonsvernloven* (Regional beredskapsplan for fjellskred). For å forstå kommunens omfattende lovhjemlet arbeid er punktene FMTR bruker ved tilsyn ved kommunal beredskapsplikt, hvor også sivilbeskyttelsesloven gjelder, tilgjengelig i vedlegg 6. Plan- og bygningsloven sikrer trygg utbygging, mens Sivilbeskyttelsesloven sammen med Byggeteknisk forskrift, TEK10 2010 til plan og bygningsloven, sikrer eksisterende bebyggelse ved risikoer som skred og flodbølger. Tilsyn vedrørende krav til sikkerhet vedrørende skred og flodbølger, se vedlegg 6.

Oversiktskartlegging av fare for fjellskred er en nasjonal oppgave, ved Olje- og energidirektoratet (OED), og til NVE). Kommuner som er direkte eller indirekte berørt av konsekvenser fra eventuelle fjellskred skal sammen med andre berørte kommuner og regionale beredskapsaktører, vurdere behovet for sanntids overvåking, varsling, utvikling av beredskapsplan med evakuering og samt utrede forebyggende tiltak. Kommunens beredskapsplan for fjellskred (Kommunal delplan) skal, sammen med kommunens øvrige beredskapsplanverk, beskrive kommunens rolle og oppgaver ved økt farenivå og under og etter en skredhendelse. Deres fokus er blant annet. alternativ lokalisering og drift av viktige tjenester, flytting av sårbare funksjoner/virksomheter i forkant av en evakuering, informasjon til publikum og media, bistand til politiet med forebyggende og livreddende oppgaver, samt bistand til politiet med evakuering, og ivaretagelse av evakuerte og andre berørte. I tillegg skal man ta for seg gjenoppbygging og normalisering. Den største utfordringen i denne sammenhengen vil være å opprettholde tilfredsstillende og lovpålagte kommunale tjenester gjennom hele perioden. Listen er ikke uttømmende, og den enkelte kommunes beredskapsplanverk må tilpasses lokale forhold og grunnlaget i risiko- og sårbarhetsanalyser. Det forutsettes også at grunnleggende beredskapsrutiner slik som varslingslister, ressursoversikt, etablering av kriseledelse og rapportering, ivaretas av kommunen. (Regional beredskapsplan for fjellskred, 2013)

Det stilles mange forventninger til at kommunene oppfyller de forpliktelsene man har gjennom ivaretagelse av sine tjenesteområder. Sikring av trygg utbygging og håndtering av resterende risiko må håndteres på forsvarlig måte og etter lovbestemmelser gitt av nasjonale myndigheter. I tillegg til å håndtere egne utfordringer, har kommunene forpliktet seg til å delta som en del av det regionale apparatet og hvor varsling, overvåking og informasjonshåndtering er sentrale temaer. (FMTR, 2013)

Ved en fjellskredhendelse gjelder ordinære regler og prinsipper for beslutningsmyndighet. Med unntak for situasjoner der andre myndigheter, med hjemmel i særlovgivning, har ansvar for deler av krisehåndteringen, må kommunen selv beslutte iverksetting av tiltak innenfor egen virksomhet og ansvarsområde. Unntakene gjelder i første rekke politiets ansvar for å fatte beslutning om pålagt evakuering. (Regional beredskapsplan for fjellskred, 2013)

Flytting av kommunal virksomhet før pålagt evakuering må besluttes av kommunen. Fylkesmannens samordningsfunksjon vil ikke frata kommunen, eller andre, ansvar eller myndighet til å beslutte iverksetting av tiltak innenfor eget ansvarsområde. Hensynet til samordning på tvers av kommunegrensene tilsier likevel at berørte kommuner bør ha tett dialog med fylkesmannen og andre berørte myndigheter før omfattende tiltak

iverksettes. Kommunen skal innenfor eget ansvarsområde sørge for nødvendig varsling og distribusjon av informasjon til innbyggerne, media og andre berørte.

NVE har frem til nå gitt penger til både Kåfjord og Stranda kommune for håndtering av overvåkning. Ansvar for etablering og drift ligger på NVE og kan med videre ikke ansvarlig gjøres gjennom kommunene. Se mer informasjon i avsnittet om overvåkingscenteret.

Kommunene skal videreutvikle og revidere overordnet beredskapsplan og delplan Nordnes med den til en hver tid gjeldende krav og bestemmelser. Rullering av plan bør følge intervallene som for prosessene etter plan- og bygningslovs saker. Kommunene skal gjennom krav i Sivilbeskyttelsesloven, utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. På grunnlag av denne skal alle beredskapsplaner revideres. Planene revideres etter behov og innenfor naturlige intervaller lik de prosesser som går etter plan- og bygningsloven. Likeså skal de avholde årlige øvelser for å trimme beredskapsorganisasjonen, øve eksisterende beredskapsplanverk samt gjennomføre tilsyn etter intervaller fastsatt av fylkesmannen.

Kommunene skal ivareta ansvaret i forhold til informasjonsbehovet og inngå som del av IMS. Påse at egen organisasjon er informert om arbeidet og at ansvaret med å følge opp pålegg i planen blir kjent ut i hele organisasjonen. For øvrig må kommunen ivareta behovet for i følge med generell varsling ut til kommunens befolkning gjennom folkemøter, foreldregrupper, lag og foreninger med videre. Ved behov for befolkningsvarsling på tvers av kommunegrensene, skal kommunene og øvrige aktører etablere felles planverk og system som sikrer effektiv og samordnet varslingsrutiner. Varslingsdesign, ansvar og oppgavefordeling fastsettes i objekt- og aktørplanene. Forhåndsproduserte varslingsmeldinger skal være en del av planverket. (FMTR, 2013)

De tre berørte Nordnes kommunene, er Lyngen, Storfjord og Kåfjord. Støttekommunene er Tromsø, Nordreisa, Balsfjord og Skjervøy. De vil få økt belastning og må trekke Nordnes utfordringene inn i sine beredskapsplaner som beskrevet ovenfor. Her vil man måtte føre en viss oversikt over hva som forventes innen de ulike tjenesteområdene, hvor man i de ulike fasene vil få situasjonsbildet gjennom etablerte formidlingskanaler. Støttekommunene utdypes ikke ytterligere.(FMTR).

5.2.3. Politiet

Politiet er en hovedaktør med fagansvar i håndteringen av et fjellskred ved Nordnes. Politiet er en statlig, riksdekkende etat underlagt Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Departementet har delegert en stor del av sitt ansvar til Politidirektoratet, som handler under justis- og beredskapsministerens konstitusjonelle ansvar. Politidirektoratet har ansvaret for den faglige ledelsen, styringen og utviklingen av politi- og lensmannsetaten. (Regional beredskapsplan for fjellskred, 2013)

Politi-loven av 04.08.95 og politiinstruksen av 22.06.90 er de sentrale rammebestemmelsene for politiets samfunnsoppdrag i rollen som samfunnets sivile ordensmakt. Politiet har også en sentral plass i den offentlig organiserte redningstjeneste. Politilovens § 2 gir politiet omfattende oppgaver med hensyn til å beskytte person, eiendom og fellesgoder, å verne om all lovlig virksomhet, og enten alene eller sammen med andre myndigheter verne mot alt som truer den alminnelige

tryggheten i samfunnet, og yte borgerne hjelp og tjenester i faresituasjoner. §§ 6 og 7 gir adgang til og rammen for bruk av makt ved tjenesteutøvelsen. Politilovens § 27, 1, ledd, supplert av politiinstruksen, gir politiet ansvar for å iverksette og organisere redningsinnsats der menneskers liv eller helse er truet, hvis ikke annen myndighet er pålagt ansvaret. Lovens § 27, 3. ledd gir politiet en plikt til, på vegne av andre, å iverksette nødvendige tiltak for å avverge fare og begrense skade i forbindelse med alle ulykkes- og katastrofesituasjoner, ut over den akutte fare for menneskeliv. Politiets roller og ansvar i strafferettspleien eller forvaltningsoppdrag gjelder også da elementer av slike roller kan bli koblet inn ved beslutninger/tiltak etter planen. (Nasjonal beredskapsplan for fjellskred, 2013)

Politidistriktet ledet av politimesteren er ansvarlig utførende enhet i beredskapen mot fjellskred. Politidistriktet, TRPD, med sine politistasjoner og lensmannskontorer, skal delta i de nettverk som blir etablert for utarbeidelse og revisjon av risiko- og sårbarhetsanalyser, beredskapsplanverk, fagsamlinger og øvelser. Dersom flere politidistrikt berøres, skal Politidirektoratet, om nødvendig, avgjøre hvilket politidistrikt som skal samordne politiets deltakelse i beredskapsforberedelser og lede politiets innsats under fjellskredhendelser. Politidirektoratet vil også kunne utløse bistand fra alle nasjonale politiressurser. (Nasjonal beredskapsplan for fjellskred, 2013)

I planleggingsfasen og normalsituasjonen (liten fare, grønn beredskap) har politiet en mer tilbaketrukket rolle. Det legges mest vekt på utvikling og revisjon av planverk som ivaretar de forpliktelser og ansvar som følger av egne politioppgaver, med hovedprioritet på forebyggende og livreddende tiltak. Dette omfatter både politiets eget planverk, men også planforutsetninger som fastsettes i objekt planen og som inngår i planverket til kommuner og andre etater med bistandsoppgaver overfor politiet. En viktig oppgave i så henseende er politiets ansvar for å fastsette evakueringssoner. Ved økt farenivå får politiet gradvis en mer fremtredende rolle, og umiddelbart før og etter et fjellskred har politiet ansvar for kritiske tiltak og funksjoner. Evakuering og redningstjeneste samt kontroll og avsperring er de mest sentrale, men også andre politioppgaver og en omfattende informasjonsetterspørsel forutsetter at politiet har et robust beredskapsplanverk for denne fasen. (Regional beredskapsplan for fjellskred, 2013)

Politiets beredskapsorganisasjon skal bygge på etablerte strukturer. Hvert politidistrikt har en døgnåpen beredskap ved sin operasjonssentral, og denne ivaretar også beredskap og iverksetting av tiltak for redningstjenesten (funksjonsansvaret som lokal redningssentral). Ved økende farenivå etter beredskapsplanen kan politimesteren beslutte å etablere politimesterens stab som støtte for sin ledelse av polititiltakene og for redningsledelsens behov. (Regional beredskapsplan for fjellskred, 2013)

For fjellskredhendelser skal det også fastsettes for rutiner for politiets informasjonsdeling og samvirke med andre aktører. Rutinene skal bygge på etablerte strukturer som kollektiv redningsledelse, fylkesberedskapsrådet og kommunale beredskapsråd, men scenarioenes omfang og kompleksitet gjør det nødvendig også å vurdere behovet for planfesting av andre rutiner. Særlig gjelder dette politiets relasjon til overvåkingssenteret og den geofaglige ekspertisen der. Politiets informasjonsoppgaver er primært relatert til de beredskapstiltakene politiet er ansvarlig for: beslutning om evakuering, forbudstiltak, redningstjeneste mv. (Regional beredskapsplan for fjellskred, 2013)

Politiet kan anvende sin politimyndighet i medhold av politiloven for å gjennomføre nødvendige tiltak i den aktuelle situasjon. For å ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet kan slike tiltak for eksempel være forbud eller påbud om evakuering, ferdsel og virksomhet, å avvise, bortvise eller fjerne personer, eller på egnet måte ta seg inn på privat eiendom. Videre har politiet her som ellers både fullmakt og plikt til å avverge eller stanse lovbrudd. Aktuelle tiltak bør utarbeides i samarbeid med berørte kommuner og sektormyndigheter, virksomheter og enkeltpersoner. Politiet bistår også andre myndigheter gjennom sine fullmakter. (Nasjonal beredskapsplan for fjellskred, 2013)

5.2.3.1 Lokal redningsentral (LRS)

Politiet er LRS og utøver normalt sin virksomhet ved politidistriktets operasjonssentral. LRS er underlagt Hovedredningsentralen (HRS). LRS skal oppfylle den de nasjonale og internasjonale krav og forpliktelser som stilles til redningstjenesten innenfor gjeldende politidistrikt. LRS skal sørge for, i samarbeid med samvirkepartnerne i redningstjenesten, at norsk redningstjeneste videreutvikles gjennom en kontinuerlig evaluerings- og kvalitetssikringsprosess. Den skal sørge for at de disponible ressurser i distriktet til enhver tid utnyttes mest mulig effektivt med formål å hindre tap av liv og helse. HRS delegerer i hovedsak det operative ansvar for landredningsaksjoner innenfor sitt politidistrikt. Ved et hvert mulig redningstilfelle skal LRS varsle HRS uten opphold, hvor LRS leder og koordinerer søk- og redningsaksjoner i eget politidistrikt inntil HRS eventuelt beslutter annen anordning. (Nasjonal beredskapsplan, 2013) Operasjonssentralene samarbeider i det daglige med en rekke eksterne aktører; statlige, kommunale og private. (PBS1, 2011)

På lokalt nivå består *redningstjenestens samvirkeråd eller den kollektive redningsledelsen for LRS* av representanter for deltakende organisasjoner i redningstjenesten innenfor politidistriktet. Samvirkerådet skal være en leverandør av ressurser og rådgivende ekspertise fra egen etat, inneha nødvendige fullmakter fra egen etat. Det ledes av politimesteren hvor representanter av tilnærmende organer inngår, og dersom det ses hensiktsmessig innkalles også andre rådgivere. Fylkesmannen deltar her som observatør ved behov. (kgl.res. av 15.10.2012 Instruks for den norske redningstjeneste) I TRPD har FMTR generelt en mer aktiv rådgivende rolle under krisehåndtering hvor politiet belyser tett samarbeid.

Redningsentralene skal opprette, vedlikeholde og fornye planverk for egen virksomhet, hvor de også samordnes med samvirkepartnerne og tilpasses aktuelle risikoforhold. Dette ansvaret omfatter også å planlegge hvordan funksjoner innenfor eget ansvarsområde skal kunne opprettholdes og videreføres dersom det inntreffer en ekstraordinær hendelse. Aktører i redningstjenesten skal så langt det er mulig forberede seg på å samvirke med andre aktører gjennom utarbeidelse av planer og deltakelse i kurs, trening og øvelser. Sentralene skal med jevnlig avhold delta i søke og redningsøvelser, hvor man skal utvikle samvirket og koordinering mellom deltakende ledd i redningstjenesten. Mer detaljert informasjon om redningstjenesten og HRS finner du i vedlegg 3.

5.2.4. Overvåkingssenteret ved NVE

Overvåkingssentrene ÅTB og NNFO er interkommunale selskaper opprettet av kommuner og fylkeskommuner, for å ivareta overvåking og varsling av fjellskred. Sentrene er finansiert av eierkommunene og med statlige tilskudd gjennom del finansiering fra NVE.

Regjeringen har besluttet at overvåkingen av store, skredfarlige fjellparti skulle overtas og ledes av OED gjennom NVE. Det er etablert dialog mellom NVE, ÅTB og NNFO om fullstendig overtakelse, men forhandlingene er pr. nå ikke slutført.

Hvilke høyrisiko objekt som skal overvåkes fremkommer gjennom den nasjonale oversiktskartleggingen i NVEs regi. Overvåkingssentret etablerer overvåkningsregimet, fører tilsyn og vedlikeholder status og registrerer bevegelsesdata. Analyse av skredscenarier og geofaglige analyser gjøres av NVE i dialog med NGI og NGU.

Detaljkartlegging og geofaglig analyse er et nødvendig grunnlag for overvåking. Utvikling og revisjon av geologiske modeller og scenarier for fjellskred er en kontinuerlig oppgave og forsetter også etter etablering av overvåking. Etter hvert gir data fra overvåkingssystemer viktige bidrag til den geofaglige analysen.

Vi nevner at deres geologiske modeller og skredscenarier er grunnleggende parameter for beregning av faresoner. Vi tar ikke for oss den tekniske biten ytterligere. I henhold til rammeverket er også deres grunnleggende krav til overvåkingdesign, varslingstid og responstid er fastsatt i Forskrift om tekniske krav til byggverk (TEK10) § 7-4 b og tilhørende veileder (se vedlegg 6).

Overvåkingssenteret fastsetter endringer i farenivå i dialog med NVE som har ansvaret. Dette gjøres etter en samlet vurdering av det ustabile fjellpartiet. Bevegelser er den viktigste parameteren, og for hvert enkelt fjellparti er det fastsatt terskelverdier (hastigheter) som gir føringer for endring av farenivå. Vi presiserer at dialogen mellom NNFO og NVE er viktig her, og at ansvarsforholdet må klargjøres. Ved en økning i faregrad ved Nordnes etableres og driftes døgkontinuerlig overvåking. NNFO inngår som del av en ekspert faggruppe lokalt, nasjonalt og internasjonalt og det er ressursveksling med ÅTB. Melding om nytt farenivå sendes som varsel til øvrige aktører. Både i normalsituasjonen (lav fare, grønn beredskap) og i situasjoner med øket farenivå skal overvåkingssenteret være rådgiver for lokale, regionale og nasjonale myndigheter. I normalsituasjonen skal senteret også kunne gi råd og veiledning til virksomheter og enkeltpersoner i spørsmål som gjelder høyrisikoobjektene som senteret overvåker. I situasjoner med øket farenivå, skal overvåkingssenteret være en tett integrert del av beredskapsorganisasjonen som etableres lokalt og regionalt. For å ivareta disse oppgavene skal overvåkingssenteret ha beredskapsplaner for styrking av organisasjonen. Mobilisering av geofaglig ekspertgruppe og styrking av senterets informasjonskapasitet er særlig viktig.

Kjerneoppgave er å utarbeide geologiske situasjonsrapporter og prognoser for videre forløp. (Regional plan for fjellskred)

Overvåkingen som overvåkingssenteret driver, utgjør grunnlaget i beredskap for fjellskred i Norge. Ved en beredskapssituasjon knyttet til fjellskred vil regionsjefen ved det aktuelle regionkontoret representerer NVE i FBR.

Overvåkingssettene har ansvar for å etablere og drifte overvåkingen av de utpekte høyrisikoobjektene. Senteret har også ansvar for å definere og endre farenivå og gjennomføre aktørvarsling. I tillegg kan de utføre befolkningsvarsling på vegne av kommunene, da kommunene i denne sammenheng har tillagt blant annet NNFO å styre denne. Andre kommuner kan velge andre løsninger.

(Beredskapsplan for fjellskred for NVE, ÅTB og NNFO, Felles aktørplan, øvingsutgave 2013.)

NNFO anbefaler deres korte presentasjonsvideo om overvåkingen som finnes på NRK sine nettsider:

<http://www.nrk.no/nordnytt/slik-overvakes-nordnesfjellet-1.11266858>

5.3. Beredskapsplan for fjellskred

5.3.1 Planforutsetninger

Beredskapsarbeidet vedrørende en hendelse ved Nordnes fjellet skal være i samsvar med gjeldende lover, forskrifter og retningslinjer. Disse finnes på sektorovergripende nivå og innenfor den enkelte aktørens ansvarsområde. Dette dimensjoneres for å hindre tap av liv og helse, med hensyn til miljø og materielle verdier. Spesifikke lovdata er bestemmelser etter Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven) av 27. juni 2008 nr. 71, Lov om kommunal beredskapsplikt av 25. juni 2010, Sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (Sivilbeskyttelsesloven) av 25. juni 2010 nr. 45; Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven) av 25. september 1992 og eventuelle særlover og forskrifter som Bygningsteknisk forskrift. (FMTR)

Ved et slikt høyrisikoobjekt som Nordnes fjellet, med fare for en omfattende fjellskredhendelse, vil kompleksitet, konsekvens, geografiske utbredelse samt behov for samordnede tiltak gjøre det hensiktsmessig å etablere beredskapsplaner på flere nivåer som vist i illustrasjon nummer 6. Dermed etableres og vedlikeholdes beredskapsplaner både på nasjonalt-, regionalt, og lokalt nivå. (Nasjonal beredskapsplan for fjellskred, 2013)

Ved beslutning om å etablere overvåking og varsling av fjellskred, skal fylkesmannen ta initiativ til at det blir iverksatt og samordnet beredskapsplanlegging i samsvar med Nasjonal beredskapsplan for fjellskred. Fylkesmannen har et særlig ansvar for at det blir utarbeidet objekt planer, og at det blir etablert rutiner for planrevisjon, fagsamlinger, øvelser og informasjonsdeling. Gjennom veileder- og pådriverrollen skal fylkesmannen også arbeide for at berørte aktører utarbeider nødvendige ROS-analyser og beredskapsplaner. Som tilsynsmyndighet har fylkesmannen på dette området et særlig ansvar overfor kommunene. (Nasjonal beredskapsplan for fjellskred, 2013)



Illustrasjon nummer 6 som viser hierarki for beredskapsplaner for fjellskred.

5.3.1.1. Nasjonal beredskapsplan.

Nasjonal beredskapsplan beskriver hvordan beredskap mot fjellskred skal etableres og driftes. Dette sikrer at beredskapen for ulike høyrisikoobjekt i Norge blir ensartet og gjenkjennelig med utgangspunkt i de ulike *fare- og beredskapsnivåene*. Nasjonal beredskapsplan for fjellskred er fastsatt av OED i samarbeid med JD og øvrige berørte fagdepartementer. (Nasjonal beredskapsplan for fjellskred, 2013) Nasjonale myndigheter utarbeider i dag retningslinjer og direktiver innen både overvåkning, varsling og utvikling av beredskapsarbeidet. Denne planen er dynamisk og vil gjennom rulling ivareta endringer av krav som vil måtte komme.

Beredskapen skal være i samsvar med de grunnleggende prinsippene for beredskap og krisehåndtering: Ansvars-, Likhets-, Nærhets- og samvirkeprinsippet. (Regional beredskapsplan for fjellskred, 2013)

5.3.1.2. Beredskapsplan på regionalt nivå

Objekt planer på regionalt nivå, den regionale beredskapsplanen, skal etablere en felles ramme for beredskapen knyttet til fjellskredfare for det enkelte høyrisikoobjektet, som Nordnes fjellet er. Planens formål er å skape en felles forståelse av hvordan man ønsker å løse de ulike utfordringene i de ulike fare- og beredskapsfasene. Rutiner for samhandling og samordning, gjeldende planlegging, drift og krisehåndtering skal beskrives, med utgangspunkt i hvordan planen på best mulig måte skal etableres og driftes. Hensikten er å skape felles forståelse for impliserte i den situasjon og hendelsen man må operere i, lokalt og regionalt med forankring nasjonalt. Objekt planens aggregering av grunnlagsinformasjon og systembeskrivelser skal være arbeidsbesparende for aktørene. Den skal sikre oversikt over helheten, samt dialog mellom fagetater og forvaltningsnivåene. Utarbeidelse og vedlikehold av samordningsplaner er et kollektivt ansvar, dog er det Fylkesmannen som har et særlig ansvar for å se til at dette blir fulgt opp, jf. kgl.res. av 12.12.1997 og 18.04.2008. (Nasjonal beredskapsplan for fjellskred, 2013)

Regional beredskapsplan har som formål å etablere et felles situasjonsbilde og samordne de berørte etater for beredskapsarbeidet ved Nordnes fjellet, og hvordan dette på best mulig måte skal etableres og driftes. Prosessen med utvikling av planen skal sikre dialog mellom fagetater og forvaltningsnivåene. Planen skal sikre at beredskapen blir ensartet og gjenkjennelig for aktører som har oppgaver knyttet til Nordnes fjellet. Planprosessene i beredskapsarbeidet skal bygge på felles forståelse av hvordan man ønsker å løse de ulike utfordringene i fasene. Hovedmålgruppe er kommunene og de mest sentrale bistandsetatene med beredskapsansvar eller oppgaver knyttet til fjellskred, fagmyndigheter på nasjonalt og regionalt nivå og øvrige offentlige innsatsressurser. Grunnlaget for dimensjonering av beredskapsarbeidet skal utledes gjennom ROS på flere nivå. Både direkte konsekvenser (Utløsnings- og nedslagsområde og fareområder for flodbølger) og indirekte konsekvenser (f.eks. som følge av brudd i kritisk infrastruktur, veg og kommunikasjon) må analyseres. (Regional beredskapsplan for fjellskred, 2013)

5.3.1.3. Aktørenes beredskapsplaner på lokalt nivå

Vedrørende *aktørenes beredskapsplaner* på lokalt nivå skal disse beskrive hvordan den enkelte aktør skal håndtere en fjellskredhendelse ved Nordnes. Planene skal være forankret i nasjonal beredskapsplan for fjellskred, aktuelle objekt planer, ROS og øvrig beredskapsplanverk for egen virksomhet. Det essensielle vil være utformingen, og forankringen, av konkrete, adekvate og reelle tiltak gjennom alle faser og for de aktuelle objektene som skal ivaretas i en kommune. Gjeldende tjenesteproduksjon og etablerte objekter slik som industri, gårdsbruk, næringslivsaktiviteter med videre.

5.3.2. Øvelse Barents Rescue

Da vår oppgave har relasjon til innholdet i øvelse BR13 er det naturlig å inkludere denne delen dette arbeidet. Nasjonal beredskapsplan påpeker at beredskapssystemer må fornyes i takt med samfunnsutviklingen og testes gjennom øvelser. Øvelser er nødvendige for å bygge opp og utvikle den operative beredskapskompetansen, og for å evaluere planverket. Øvelsen var ment til å styrke beredskapen, samarbeidet rundt samfunnssikkerheten og utvikle felles respons-nettverk. Ordinært vedlikehold og videreutvikling av beredskapsplaner for fjellskred skal som hovedregel følge den enkelte aktørs rutiner for øvrig beredskapsplanverk. Øvelsen tok for seg den reelle risikoen for et betydelig ras fra Nordnes. At et ras fra Nordnes fører til store materielle skader er meget sannsynlig og scenarioene redningsmannskapene måtte håndtere, var en massiv evakuering av innbyggere i Lyngen, brann og kollaps av Pollfjelltunnelen, samt en alvorlig ulykke i en ungdomsleir. I tillegg ble en gård med sauer evakuert. Lokale, regionale, nasjonale og internasjonale varslings- og alarmrutiner ble testet. I denne regi ble kommunens idrettshall forvandlet til Base Camp, hvor redningsmannskaper og andre deltakere ble innkvartert i Sivilforsvarets telt. Veiene i kommunen ble dominert av utrykningskjøretøyer, luftrommet var fullt med helikopteraktivitet og en sentral tunnel ble stengt for å rigge krisescenarioet som Kongeparet med representanter for Regjeringen fikk bevitne. (DSB, 2013)

I henhold til BR13 fremmet FMTR en fullskala øvelse med Nordnes som scenario, for at dette tidsaktuelle og ventede fjellskredet, nettopp kunne trigge beredskapsorganisasjonen per dags dato. Dager før øvelsen ble det arrangert en

skoledag med samfunnsikkerhet på programmet der ulike aktører stilte opp, også Fylkesmannen selv deltok. (FMTR, 2013)

Barents Rescue ble i hovedsak gjennomført fra 17 til 19. september i 2013. Følgende aktiviteter er registrert i denne forbindelse. Vi omtaler disse implisitt under benevnelsen Barents Rescue.

- 4. Oktober 2012: Fagseminar for berørte kommuner, Støttekommuner, FBR og FMTR.
- 16. oktober 2012: Gjennomføring av 1. tabletop øvelse med berørte kommuner.
- 24-25 april 2013: Gjennomføring av CIM brukerkurs for de tre berørte kommuner
- April/ mai 2013: Gjennomgang av planverk med kommunenes kriseledelse.
- Medio juli: Innspill på høringsuttalelse fra regionale samarbeidsparter til kommunenes beredskapsplaner.
- 21. mai 2013: ALARMEX til gult fase.
- Juni 2013: Nedgradering til grønn fase.
- 29. august 2013: ALARMEX til gul fase.
- 13. september 2013: ALARMEX til oransje fase. Tabletop øvelse 2, fylkesmannen og de berørte kommuner.
- 16. september 2013: ALARMEX til rød fase. Fylkesmannen, de berørte kommuner, støttekommuner og fylkesberedskapsrådet i plenum.
- 18-19 sept. 2013: Øvelse Barents Rescue 2013 med 3 scenario spill.

Øvelse “Barents Rescue” er en felles rednings- og samarbeidsøvelse som arrangeres annethvert år i Barentsregionen, og består av nordområdene i Norge, Sverige, Russland og Finland. Dette er i tråd med Barents Euro Arctic Council (BEAC), et felles råd for å stimulere landene til utvikling, samarbeid og forståelse, og et av rådets virkemidler for å styrke beredskapssamarbeidet i nordområdene er nettopp denne øvingsarenaen. Øvingsformen er av multinasjonal, sektorovergrepene karakter, med omfattende planleggingsprosesser som gir stort utbytte for planleggere og deltakere. Øvelsen involverer da organisasjoner og etater som vil bli involvert i kriseledelse og innsats ved større redningsoperasjoner i regionen. Målet for øvelsene er å forenkle og bedre kommunikasjon, koordinering og samarbeid mellom de involverte landene og mellom sivile og militære enheter. Viktige øvingsmomenter er kommunikasjon og samarbeid mellom nasjonene, varslingsrutiner og tilgjengelighet av redningsressurser. (DSB, 2013)

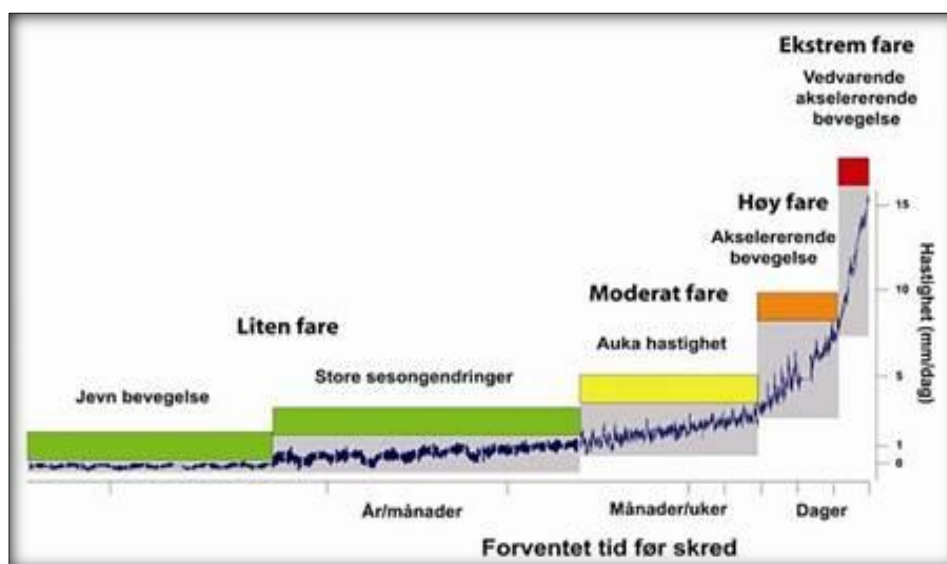
Dette var en fullskala øvelse som vil si at den hadde til hensikt å øve alle ledd i de deltakende organisasjoner og etater, samt samhandling på tvers av sektorer og landegrensene. Alle deltakere øvdes i sine normale funksjoner og med det materiell de til daglig disponerer. En fullskala øvelse skal i størst mulig grad reflektere hvordan en krise eller en ulykke ville blitt håndtert i et virkelig tilfelle. Det var varslingsøvelsen ALARMEX med fokus på informasjonsflyt og deling av situasjonsbilde,

grensepasseringer, samt HNS (Host Nation Support). (DSB) Den internasjonale tilknytningen til dette scenarioet kan ses i vedlegg XX.

5.4. Beredskapen ved et fjellskred ved Nordnes

5.4.1. Geofaglig grunnlag for beredskap mot fjellskred

Det geofaglige miljøet betrakter et fjellskreds bevegelser i fem ulike faser: *jevn, sesongendring, økt bevegelse, akselererende bevegelse og vedvarende akselererende bevegelse* som vist i illustrasjon nummer 7. En fargekode representerer en fase i den forventede utviklingen av et fjellskred og farenivåene uttrykker økende sannsynlighet for et skred i nær framtid og gradvis kortere tid til et eventuelt skred. (Nasjonal beredskapsplan for fjellskred)



Illustrasjon nummer 7 som viser fremstilling av forventet utvikling av et fjellskred i henhold til de geologiske farenivå.

5.4.2. Fare- og beredskapsnivå

I Nasjonal beredskapsplan for fjellskred er det definert fire fare- og beredskapsnivå med tilhørende fargekoder som samsvarer med geologenes forventede utvikling i illustrasjon nummer 7. Geologene opererer også med en faglig femte blå fase, mellom gul og grønn, dog benytter resterende organisasjoner i samvirket seg av disse fire, som vi tar utgangspunkt i. Denne langvarige utviklingen som ventes i forkant av et fjellskred, gjør det mulig å varsle *økt fare* for skred, i tidlig fase. Dermed kan det iverksettes suksessivt skjerpede *beredskapsiltak* lenge før et skred er forventet og evakuering blir iverksatt.

I Forskrift om tekniske krav til byggverk (Bygningsteknisk forskrift) av 26. mars 2010 nr. 489, § 7-4 er det som vilkår for utbygging i et slikt område satt krav om at fjellskred

skal varsles senest 72 timer på forhånd. En plan for evakuering i beredskapsplanverket, gis i samme forskrift en frist på 12 timer.

I tabell 2 under vil man i beredskapssammenheng se samsvaret mellom fare- og beredskapsnivå, og beredskapstiltakene regionalt og kommunalt. Beredskapstiltakene utdypes i kapittel 5.4.3.

Geologisk situasjon	Farenivå	Beredskapstiltak
Normalsituasjon - stabil bevegelse	Lav fare	Overvåking
Bevegelse innenfor sesongvariasjon		Planlegging Øving
Økt bevegelse, utover sesongvariasjon	Moderat fare	Intensivert overvåking Planrevisjon Gjennomgang av planverk for flytting av sårbare objekt Informasjonstiltak Situasjonsrapportering
Akselererende bevegelse	Høy fare	Intensivert beredskap Flytting av sårbare objekt Reduksjon av aktivitet og ferdsel Situasjonsrapportering
Skred nær forestående	Ekstrem fare	Evakuering Redning Situasjonsrapportering
Skred har gått, kan gå igjen.		Reetablering av overvåking Evakuering Situasjonsrapportering
Ingen eller liten fare for skred	Lav fare	Normalisering

Tabell 2 som viser sammenheng mellom geologisk situasjon, fare-, beredskapsnivå og -tiltak. (TRPD)

5.4.2.1. Farenivå

Farenivå gjelder overvåking og uttrykker økende sannsynlighet for et skred i nær framtid og gradvis kortere tid til et eventuelt skred. De fire *farenivå* (lav, moderat, høy og ekstrem fare) med tilhørende fargekoder (grønn, gul, oransje og rød) er fastsatt i Nasjonal beredskapsplan med dette som utgangspunkt. Dette er presentert i illustrasjon nummer 7 og tabell 2.

Liten fare (grønn): Langvarig (flerårig) og jevn bevegelse (2-5cm pr år). Et fjellskred i nær framtid (flere måneder) er lite sannsynlig.

Moderat fare (gul): Bevegelsene passerer terskelverdien over typisk sesongvariasjon, og svak akselerasjon er ventet. Det antas en viss økning av småskred og/eller steinsprang i fjellpartiet. Sannsynligheten for et større fjellskred i nær framtid (innen én måned) har øket.

Høy fare (oransje): Bevegelsene har passert en ny terskelverdi og det forventes en klar akselerasjon. Forekomst av småskred antas å øke ytterligere. Et fjellskred i nær framtid (innen to uker) er sannsynlig.

Ekstrem fare (rød): Bevegelsene i det ustabile fjellpartiet har nådd et nivå som tilsier at et fjellskred er svært sannsynlig og nært forstående. Det forventes stor uro i fjellpartiet med daglige småskred, hvor hele eller deler av overvåkingssystemet kan bli satt ut av spill. Skred kan forventes innen 72 timer (Farenivået vil vedvare etter et skred, til overvåkingssystemer er reetablert og en revidert farevurdering er gjennomført).

Nedklassifisering fra ekstrem (rød) fare til lavere nivå skal, av hensyn til beredskapstiltakene, skje direkte til moderat (gul) eller lav (grønn) fare. Etter et fjellskred er det også en mulighet for at det ustabile fjellpartiet nedklassifiseres fra høyrisiko objekt til et lavere nivå. Derav vil det ikke lenger behov for denne type beredskap for dette fjellpartiet. Nevner at FMTR har sett for seg en regressiv etter fase som inneholder alle fargene, men da i motsatt rekkefølge. Etterskred, kriminalitet og behovet for en kontrollert tilbakeflytting er reell. NVE går direkte fra rød til grønn fase.

5.4.3. Beredskapsnivå og -tiltak.

Som vist i tabell 2 vil farenivåene i de ulike beredskapsfasene føre til triggering av beredskapstiltakene som skal iverksettes jfr. foreliggende planverk. For å gi en konkret oversikt belyses hoved essensen i de ulike beredskapsnivåene under. Materialet er sammensatt av den nasjonale og regionale beredskapsplanen, interkommunale beredskapsplan for Nordnes og informasjon fra de aktuelle aktørene. Dette bidrar til en bredere forståelse av kompleksiteten av krisehåndteringen og fasene. Varsling, rapportering og informasjonsdeling utdypes videre i kap 5.5.

Grønn beredskap

Det geofaglige miljøet med NNFO driver, vedlikeholder og videreutvikler overvåking- og varslingssystemene. Øvrige aktører skal være forberedt på å håndtere et økt fare- og beredskapsnivå. Dette sikres gjennom utarbeidelse, vedlikehold og øving av beredskapsplaner. Innenfor alle sektorer og faglinjer skal det være rutiner for planvedlikehold, øving, statusrapportering og tilsyn. NNFO, fylkesmannen og kommunene har særlig ansvar for at beredskapen blir holdt levende, presumptivt gjennom mange år uten alvorlige hendelser.

Samordningsansvar: Fylkesmannen innehar samordningsansvaret og koordinerer gjennom jevnlig dialog med FBR. Overvåkingssenteret overvåker bevegelser og vedlikeholder installasjoner i fjellet.

Gul beredskap

Beslutning om å endre farenivået til moderat fare(gul) blir fattet av den geofaglige ekspertisen ved Overvåkingssenteret. *Gul beredskap* iverksettes av Fylkesmannen i samråd med kommunene og Politiet når farenivået endres til *moderat fare*. FBR involveres også. Formålet er å forberede en eventuell overgang til høyere beredskapsnivå. Endring tilbake til grønn beredskap er like sannsynlig som ytterligere heving av beredskapsnivået. Farevurderingen med nytt gjeldende beredskapsnivå sendes som varsel til øvrige aktører.

De viktigste tiltakene er å intensivere overvåkingen, samordne og gjennomgå samt ferdigstille mangler ved planverk. Gjennomgripende tiltak i gul fase for de fleste etater er informasjonsberedskapstiltak og forberedelser. Tiltak med direkte konsekvenser for samfunnsfunksjoner eller enkeltpersoner iverksettes ikke. Dog skal aktører som er ansvarlige for komplekse og tidkrevende tiltak på høyere beredskapsnivå skal starte konkret planlegging av disse.

FMTR ser for seg å aktivere etableringen av felles situasjonscenter, da man i denne fasen et særlig ansvar for å bistå kommunene og ellers se til at nødvendig planverk og tiltak på fagkanaler blir klargjort og samordnet. Disse skal samordne informasjon og bidra til å gi et helhetlig situasjonsbilde, ved å bidra til at informasjon fra alle involverte aktører tilkommer kommunene og være kontaktpunkt og bindeledd for kommunikasjonsfolk i andre etater. Politiet stiller en liaison til rådighet for fylkesmannen. Sivil-/militære ressursgrupper vil være underlagt FMTR.

FBR innkalles. Videre vurderer FMTR etablering av kommunikasjonsstaben, et informasjons- og mediesenter, IMS. Formålet er å samordne informasjon til befolkning, beredskapsaktører og media. (Planen for denne gruppen er ikke ferdig utbedret) Personell fra fylkesmannen, overvåkingssenteret, politiet, NVE og berørte kommuner utgjør grunnbemanningen, og staben kan forsterkes med personell fra andre beredskapsaktører.

Samordningsansvar: Fylkesmannen; Gå gjennom beredskapsplanverk. Bistå og samordne forberedelser for alle ansvarlige aktører. Samordne informasjonsflyt mellom aktørene og til publikum. Informere FBR om situasjonen. Rapportere.

Oransje beredskap

Beslutning om å endre farenivået til høy fare (oransje) blir fattet av den geofaglige ekspertisen ved NNFO. *Oransje beredskap* iverksettes når farenivået endres til *høy fare*. Det nye gjeldende beredskapsnivå blir besluttet ved situasjonscenteret hos FMTR i samråd med kommunene og Politiet, samt FBR og sendes som varsel til øvrige aktører. Det er lite sannsynlig, men kan heller ikke utelukkes at beredskapsnivået kan bli endret fra oransje tilbake til gul eller grønn beredskap. Situasjonscenteret hos FMTR vil også utvides.

Viktige tiltak består i aktivering av beredskapsorganisasjoner hvor alle beredskapsansvarlige aktører skal etablere robust døgnkontinuerlig beredskap for straks å kunne håndtere en videre eskalering. Man skal forberede og gjennomføre tidkrevende tiltak i de berørte kommunene, hvor flere tiltak påvirker samfunnsfunksjoner og enkeltmennesker. Tilsvarende skal kommunene etablere sine arenaer for lokal samordning og Politiet, med LRS, må mobilisere tilstrekkelig kapasitet til å ivareta politi- og redningsoppgaver. Med tanke på ytterligere eskalering, er det avgjørende at Politiet/LRS i denne fasen skaffer seg god og konkret oversikt over situasjonen; hvem som eventuelt skal evakueres, hvem som allerede har forlatt området, tilgjengelige ressurser mv. Fylkesmannen skal via situasjonscenteret ha løpende kontakt med kommunene for å ha tidsriktig samlet situasjonsbilde. Politiet stiller en liaison til rådighet for FMTR. I overgang fra oransje til rød fase er det ønskelig med en representant fra hver kommune som liaison i LRS. Sentral liaison i LRS vil også være

en representant fra FMTR. Overgangen fra fylkesmannens koordinering/samordning til LRS må skje i nært samarbeid. Sivil-/militære ressursgruppe vil være underlagt FMTR.

Flytting av kommunale lovpålagte tjenester (mennesker, funksjoner og virksomheter) skal i løpet av kort tid kunne flyttes fra fareområdet, og skal være godt forankret i beredskapsplaner samt drøftet i relevante samordningsfora. Den kommunale ledelsen plikter i henhold til kommunal beredskapsplikt å ha eierskap til planen, hvor blant annet deres roller er klargjort. Øvrige må også ha eierforhold til sine roller og ansvar i en slik situasjon, det gjelder før hendelsen inntreffer, og under. Beslutning om flytting skal fattes av den enkelte objekt- eller virksomhetseier, men fylkesmannen har et særlig ansvar for å se til at flytting blir gjennomført samordnet og i rimelig rekkefølge. Politiet og redningstjenesten har også behov for informasjon og oversikt over hva som flyttes. Dette å være seg generell status for aktivitetene og til slutt befolkningsregistreringen. Føringer og restriksjoner for aktivitet og ferdsel kan være aktuelle både til lands, til sjøs og i luften.

Samordningsansvar: Fylkesmannen; Bistå og samordne tiltak for alle ansvarlige aktører. Holde oversikt over aktivitet. Samordne informasjonsflyt mellom aktørene og til publikum. Hyppige møter og kontinuerlig dialog med FBR. Rapportere.

Rød beredskap

Beslutning om å endre farenivået til ekstrem fare blir fattet av den geofaglige ekspertisen ved Overvåkingssenteret. *Rød beredskap* iverksettes når farenivået endres til *ekstrem fare*. Nytt gjeldende beredskapsnivå blir besluttet ved situasjonssenteret hos FMTR inkludert FBR i samråd med kommunene og TRPD og sendes som varsel til øvrige aktører. Rød beredskap forblir rød beredskap til skredet eventuelt har gått; «Point of no return». Relevante tiltak som er iverksatt på lavere beredskapsnivå skal videreføres eller avsluttes, men et av de viktigste nye tiltakene er å gjennomføre en rask og samordnet evakuering.

Tiltakenes viktigste hjemmelsgrunnlag finnes i politiloven (evakuering) og Kongelig resolusjon av 04.07.80, og samordningsansvaret ligger derfor nå i stor grad hos politimesteren, dog vil FMTR sammen med kommunene og øvrige etater, understøtte, opprettholde og monitorerer arbeidet i denne fasen. Kommunens og fylkesmannens tjenesteområder vil fremdeles gjelde i rød fase. IMS fortsetter å ivareta informasjonsbehovet. Politimesterens beslutninger innenfor avvergende tiltak mot akutt fare for liv og helse, har prioritet overfor eventuelt konkurrerende ressursbruk for å berge miljø og materielle verdier. I redningssituasjoner har LRS samme prioritet i sine beslutninger om ressursbruk. Det overordnede ansvaret for Sivil-/militær ressursgruppe overtas av politimesteren i Troms.

Ivaretaking av evakuerte og andre berørte, informasjon og alternativ drift av samfunnsfunksjoner er andre viktige oppgaver. Både før og etter et skred vil brudd i kommunikasjoner, bortfall av samfunnskritisk infrastruktur, uro og usikkerhet gi store utfordringer. Kommunene har primæransvar for ivaretaking av berørte, mens statlige andrelinjetjenester, samferdsel- og infrastrukturmyndigheter skal ha planer for bistand til kommunene og oppfølging av egne sektorer. Fylkesmannen har et særlig ansvar for å samordne tiltakene "bak" evakueringen som tjenesteproduksjonen i kommunene.

Samordningsansvar: Politiet; Lede gjennomføring av evakuering. Sikre evakuert område. Bistå samferdselsmyndigheter i trafikkregulering i det berørte området.

Rapportere. Fylkesmannen; Bistå politi og kommuner i håndtering av evakuering. Samordne informasjonsflyt mellom aktørene og til publikum. Hyppige møter og kontinuerlig dialog med fylkesberedskapsrådet. Rapportere.

Beredskap etter nedsetting av farenivå

Beredskapsnivået blir ved redusert farenivå nedjustert til gul eller grønn. Beslutning om nedsatt farenivå som fattes av den geofaglige ekspertisen ved NNFO, kan komme uten at det er gått et skred, men mest sannsynlig etter at et skred har gått. Beredskapstiltakene skal etter senkning av beredskapsnivå som utgangspunkt være de samme som ved heving til samme nivå. I en situasjon der et fjellskred har gått og ført til store ødeleggelser, vil imidlertid mange forutsetninger være endret, og det vil være behov for en gjennomgående vurdering av hvordan normalisering og gjenoppbygging skal gjennomføres. Dette er et viktig punkt og må være gjenstand for diskusjon ved rullering av beredskapsplanene neste gang og for utarbeidelse av versjon.

5.5. Rapportering, informasjonsdeling og –beredskap.

Retningslinjer for kommunikasjon mellom aktører, øvrige myndigheter og befolkningen under en fjellskredhendelse nevnes i nasjonal plan for fjellskred. For fullstendig varslingsplan med rapportering ved endring av fare- og beredskapsnivå ved Fjellskred fra Nordnes se vedlegg 7.

En fjellskredhendelse ved Nordnes setter store krav til effektiv informasjonsdeling mellom aktørene. Det er behov for *informasjon* og *toveis kommunikasjon*. Det skal etableres beredskap som ivaretar varsling av endret farenivå og varsling av andre vesentlige forhold og hendelser, inkludert varsling av selve skredet. Det skal rapporteres vertikalt – i faglinjen til overordnet nivå, og det skal informeres horisontalt – til lokale og regionale samarbeidspartnere. Det skal etableres beredskap for både aktørvarsling og befolkningsvarsling. Med *varsling* menes formidling av korte, budskap som normalt krever umiddelbar vurdering eller handling av mottaker. (Nasjonal beredskapsplan for fjellskred, 2013)

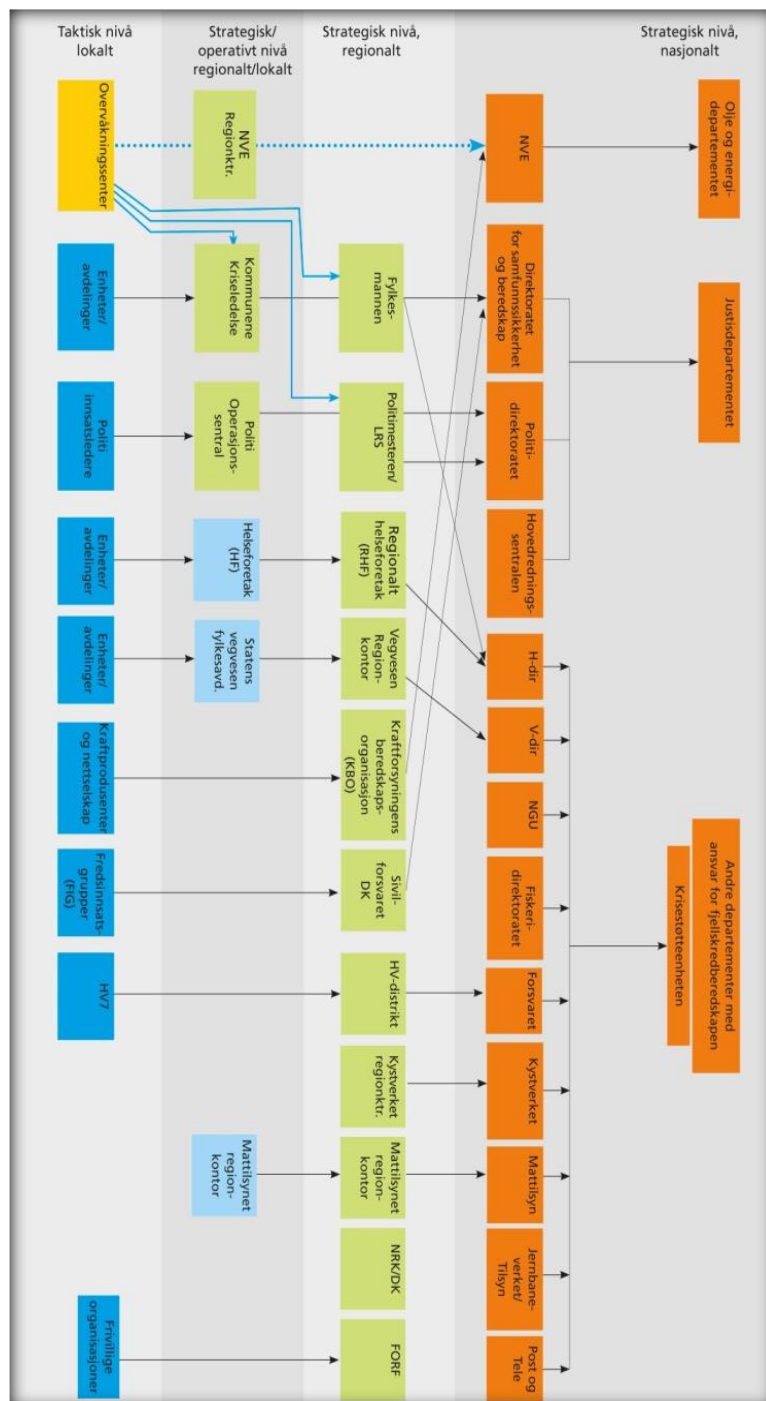
Noen aktører har et særskilt ansvar for å bygge, vedlikeholde og rapportere et helhetlig situasjonsbilde. Lokalt ivaretas denne oppgaven av kommunen, regionalt av fylkesmannen og på nasjonalt nivå av DSB og JD. Informasjonsflyten mellom disse aktørene blir kalt *samordningskanalen*, jf. «Retningslinjer for varsling og rapportering på samordningskanal» (DSB, 15.01.2009).

For de fleste aktørene er det i eget fagområde etablert rutiner for *linjerapportering*, og det forutsettes at dette ivaretas i tilpasset form. Aktuelle tilpasninger kan være sammenslåing av enkelte faglinjer, eller at rapportering i fagkanaler kan erstattes av rapportering i samordningskanalen. En fjellskredhendelse involverer mange aktører fra en rekke sektorer, og *tverrfaglig informasjonsdeling* er like viktig som *informasjonsdeling* mellom nivåene. Den *tverrfaglige informasjonsdelingen* skal sikre felles situasjonsforståelse og er avgjørende for samordnet gjennomføring av tiltak. Kommunene og fylkesmannen har et særlig ansvar for å etablere lokale og regionale rutiner for tverrfaglig informasjonsdeling. Kommunene og FMTR tilrettelegger ansvar

innskrenker ikke andre aktørers ansvar for å produsere, dele og motta informasjon. Mens linjerapporteringen kan ta utgangspunkt i etablerte, situasjonsuavhengige rutiner, må planer og rutiner for tverrfaglig informasjonsdeling i større grad skreddersys. (Nasjonal beredskapsplan for fjellskred, 2013)

Fjellskredobjektene er ulike, de involverer ulike og ulikt antall aktører. Scenarienes omfang og aktørens geografiske plassering i forhold til fareområdet og hverandre påvirker behovet og mulighetene for tverrfaglig informasjonsdeling. Scenarier der flere kommuner er berørt setter helt andre krav til informasjonsdeling enn scenarier som er begrenset til én kommune.

Illustrasjon nummer 8 som viser prinsippskisse for ansvar og rapportering ved ulike beredskapsnivå/ farenivå ved en fjellskredhendelse.(NVE)



5.5.1. Varsling, rapportering og informasjonsdeling ved fjellskred Nordnes

Utover det som kommer frem under beredskapsfasene er det noen flere hovedtrekk vedrørende kommunikasjon.

Overvåkingscenteret, NVE, FMTR og politiet skal ha system og planverk for rask og effektiv varsling av alle involverte aktører. Ulike farenivå setter ulike krav til varslingsmetode og innhold. Før varsel gis skal overvåkingscenteret orientere hovedaktørene, som er NVE, politiet, fylkesmannen og berørte kommuner, om at arbeid med å fastsette nytt farenivå er iverksatt, og at et varsel kan være nært forestående. Overvåkingscenteret informerer derfor Storfjord, Kåfjord og Lyngen kommune, TRPD og FMTR når endring av geologisk farenivå er fastsatt. Fylkesmannen, fra situasjonscenteret, skal videre samordne kontakt umiddelbart mellom geofaglig miljø, kommunene og politiet for å etablere et felles situasjonsbilde. Det forutsettes videre at gruppen vurderer behovet for heving av beredskapsfaser og fatter vedtak om dette. Beslutningen om heving av beredskapsfase, danner grunnlaget for videre varsling av etater på samordnings- og fagkanal, media og befolkningen.

Man skal ivareta hovedaktørene, FBR og øvrige aktører ved Nordnes gjennom formell og situasjonsbetinget dialog. Den enkelte aktør som mottar varsel om endret farenivå selvstendig ansvarlig for videre varsling i egen organisasjon og for å iverksette egne beredskapstiltak i samsvar med nytt farenivå. Overvåkingscenteret og NVE skal også bidra med faglige risikovurderinger og prognoser for videre utvikling. Ved faseovergang skal kommunene orientere egen kriseledelse, administrasjon og privat/offentlig sektor. Det skal rapporteres etter fasene og dens tidsfrekvens fastsatt i varslingsplanen og etter behov på fagkanal til FMTR. Derav har situasjonscenteret med dette grunnlag oppdatert situasjonsbilde. Kommunene ivaretar de kommunale samarbeidspartnere internt og eksternt gjennom fortløpende dialog, formelt og situasjonsbetinget. Kommunen skal innenfor eget ansvarsområde sørge for nødvendig varsling og informasjon til innbyggere, andre berørte og media. Kommunen må gjennom egen ROS avklare behovet og løsninger for å nå fram med viktig informasjon ved en fjellskredhendelse.

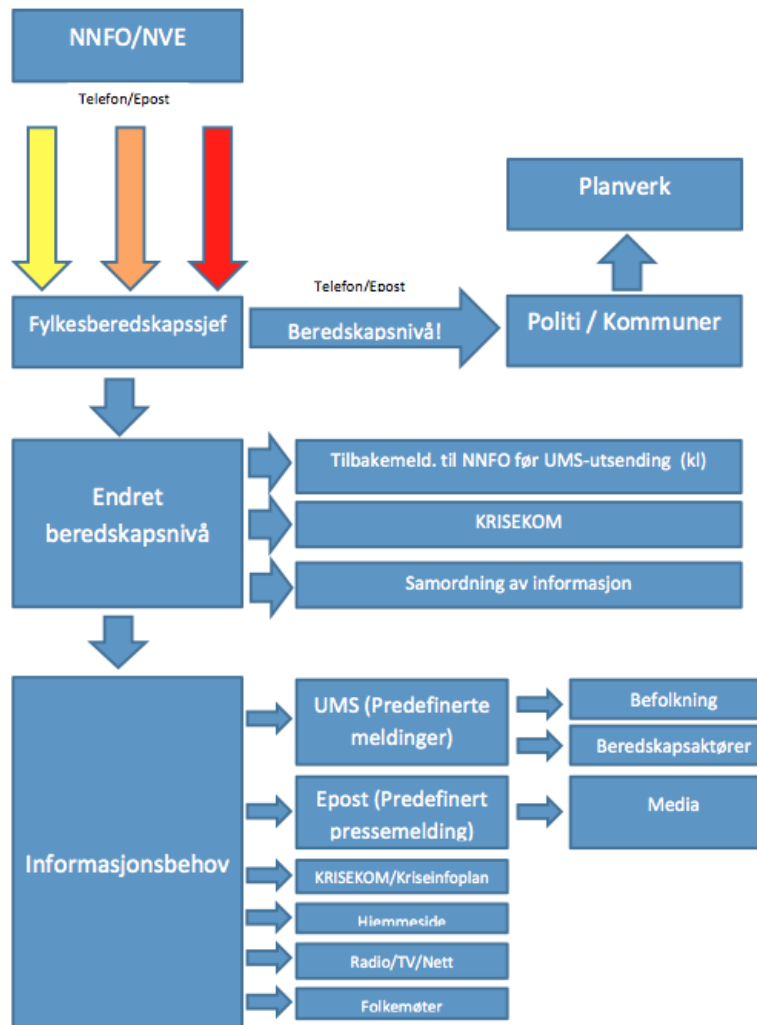
TRPD skal ved faseovergang monitorere situasjonen og forestår varsling til nabo politidistrikt, HRS og på fagkanal til PD ved gul og oransje fase. Ved overgang til rød vil de ta en mer aktiv rolle i scenario og utfører aktivt sperring og evakuering av predefinerte områder. Det rapporteres etter behov på fagkanal til Politidirektoratet. Videre ivaretas dialog og kommunikasjon med aktører i redningstjenesten etter behov. Ved overgang til ekstrem fare (rød beredskap) og politiets beslutning om evakuering fremheves viktigheten av rask formidling og umiddelbar handling blant mottakerne. Politiet skal derfor kunne gi direkte varsel til andre myndigheter om tiltak eller konsekvenser ved eventuell evakuering, avsperring av områder og redningsinnsats. De ulike systemene har også en viktig funksjon som sikkerhet og avlastning for hverandre. For fjellskredhendelser skal det derfor fastsettes rutiner for informasjonsdeling og samvirke med andre aktører. Rutinene skal bygge på etablerte strukturer som for eksempel kollektiv redningsledelse, fylkesberedskapsråd og kommunale beredskapsråd, men scenarioenes omfang og kompleksitet gjør det nødvendig også å vurdere behovet for planfesting av andre rutiner. Særlig gjelder dette politiets relasjon til overvåkingscenteret. (TRPD, 2013)

Politiets informasjonsutfordringer er primært relatert til de tiltakene politiet er ansvarlig for som for eksempel beslutning om evakuering, forbudstiltak og redningstjeneste. Politiet har videre et særlig ansvar for informasjon og underretning til pårørende om savnede og omkomne. Direkte berørte virksomheter og innbyggere er politiets viktigste målgruppe, men også andre beredskapsaktører har behov for informasjon fra politiet. Ved økt farenivå og særlig i akuttfasen før og etter et fjellskred, må politiet ha planverk for å håndtere et omfattende behov for formidling av utadrettet informasjon til og gjennom media. (TRPD, 2013)

Behovet for ekstern informasjon fra redningstjenesten vil særlig melde seg når farenivået forlater grønt nivå og spesielt under akutt hendelse og redning. Planverket for informasjon må være samordnet internt mellom HRS, LRS og samvirkeaktørene, og videre med andre beredskapsaktører. I normalsituasjonen (lav fare, grønn beredskap) er planrevisjon, fagsamlinger og øvelser den viktigste arenaen for informasjonsdeling med de andre beredskapsaktørene. Planverket må ta høyde for et omfattende informasjonsbehov ved høyere farenivå, spesielt for akutt krise og redningsaksjon. (Nasjonal beredskapsplan for fjellskred, 2013)

Alle etater og aktører har ansvar for å produsere og distribuere informasjon for eget ansvarsområde. Ansvar for å samordne informasjon fra alle etater ligger til fylkesmannen gjennom fylkesmannens samordningsfunksjon. Det vil være behov for å ivareta informasjonsdistribusjon ovenfor flere grupper av mottagere og for alle faser av et fjellskred i utvikling. Informasjon skal håndteres ut til befolkningen, beredskapsfamilien og media. Dette utføres fra situasjonscenteret (Regional beredskapsplan for fjellskred, 2013).

Vedrørende informasjonshåndteringen evner man å treffe riktige beslutninger til riktig tidspunkt når de involverte aktører har et samlet overblikk over situasjonen. Det avhenger også av at de samtidig skal søke å oppnå en felles situasjonsoppfatning, slik at de kan koordinere handlinger og beslutninger. Dermed må de innhente, bearbeide og fordele store mengder informasjon om krisen i alle dens faser. (FMTR, 2013)



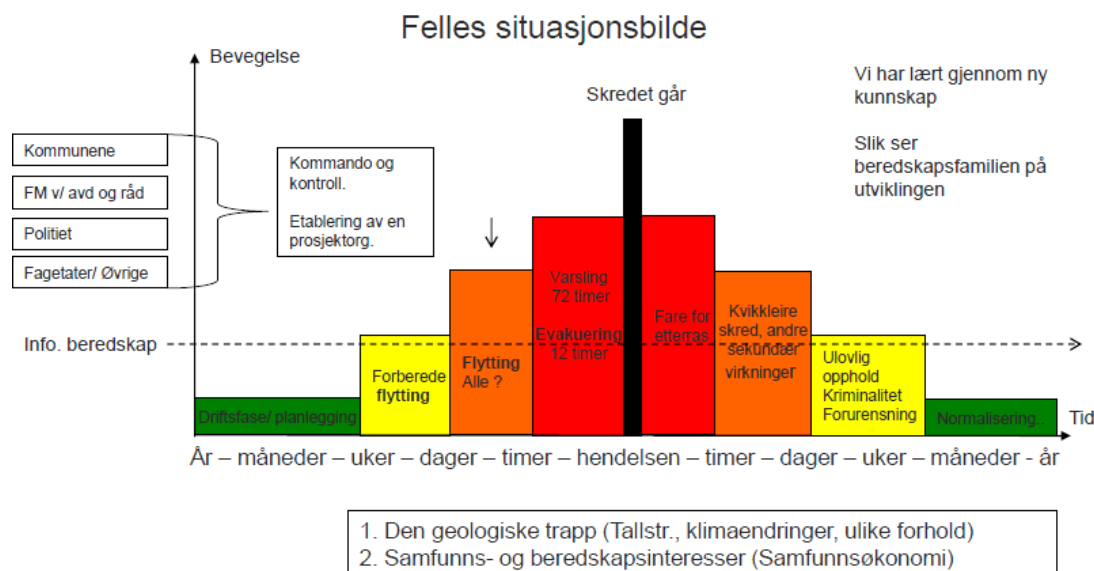
Illustrasjon nummer 10 som viser informasjonsflyt ved endring av fare-/beredskapsnivå (FMTR, 2013)

5.6. Situasjonsforståelse

5.6.1. Felles situasjonsbilde

Gjennom fylkesmannens samordningsansvar vil man måtte koordinere og bistå berørte kommuner og regionale etater i sin planlegging for fjellskredhendelsen i Lyngenfjorden. Gjennom dialog med kommunene og de berørte etater med fylkesberedskapsrådet har Fylkesmannen forsøkt å skape en felles forståelse for hva som skal være handlingsmønsteret i de ulike beredskapsfasene. I tillegg var FMTR og TRPD med i utformingen av Nasjonal beredskapsplan for fjellskred, som nå er grunnlaget for de resterende planer vedrørende fjellskred. I ettertid av BR13 skal evalueringene som kommer frem vektlegges. Videre fremmes det til diskusjoner i ulike fora som kan bidra til bedre regional krisehåndtering. Vi vil trekke frem observasjoner som er gjort i dette arbeidet.

Illustrasjonen nummer 10 viser hvordan beredskapsfamilien sammen med det geofaglige miljøet ser for seg en mulig utvikling av scenario Nordnes. Både fylkesmannens samordning gjennom FBR og politiets arbeid gjennom LRS skal skje parallelt og med felles forståelse for ulike roller og funksjoner i alle faser. Som det kommer gjennomgående frem i empirien, skal et felles situasjonsbilde prioriteres i alle fasene – hvor man får grunnlag til å fatte de rette beslutninger i hele organisasjonen.



Illustrasjon nummer 10 som viser felles situasjonsbilde «Utvikling scenario Nordnes»

Ved økt farenivå får politiet gradvis en mer fremtredende rolle, og umiddelbart før og etter et fjellskred har politiet ansvar for kritiske tiltak og funksjoner. Dette vil skje ved beredskapsnivå oransje/rød. Politiet vil lede rednings- og evalueringsarbeidet gjennom LRS og den kollektive redningsledelse. Fylkesmannen skal fremdeles følge sitt ansvar og roller, hvor kommunene videre skal opprettholde tjenesteproduksjon, det være seg de tre berørte kommunene eller støttekommuner.

5.6.2. Observasjoner:

5.6.2.1. Deltagende observasjon i forbindelse med Barents Rescue

Under planleggingsperioden av BR13:

Aktører vektlegger behovet for å kunne møtes på formelle og uformelle arenaer for å bli kjent med hverandre og utvikle innsikt i hverandres organisasjonskultur. Det fremmes til en felles forståelse for hverandre og innsikt i hva de andre tenker og mener (felles situasjonsforståelse). Selv om det var et stort ønske fra aktørene om å bli kjent med hverandre og forstå hverandres kultur, ble man likevel veldig etatsfokusert og adskilt når man satt i grupper og jobbet med øvelsesplanleggingen. Dette gir et bilde av hvor vanskelig det er å gå bort fra etatstankegangen og over i tverrfaglig samarbeid. Aktører uttrykket bekymring for at politiet og Fylkesmannen ikke klarer å bli enige om et felles situasjonscenter.

Under BR13:

Under table top øvelse ved overgang fra oransje til rød beredskaps grad er det aktør fra en kommune som belyser at den ikke forstår forskjellen mellom fare og beredskaps grad. Inntrykket er at manglende forståelse til personell i beredskapsorganisasjonen vedrørende faguttrykk er gjennomgående, dog forbedret i ettertid.

Det oppstår uklarheter under table top øvelsen angående fergetransport. En aktør rapporterer at en ferge jobber med å evakuere, en annen sier at den ikke gjør det.

Under siste dag av Barents Rescue 2013:

Silotenking: Seaking leter etter en kajakk i fjorden når den heller burde drive med evakuering av skadde (ambulansetjeneste). Distaff (øvingsko) var satt sammen av representanter fra de sentrale aktørene som øvde under øvelsen, og ble derfor som et felles situasjonssenter. De benyttet CIM, snakket sammen underveis, og hadde jevnlig time-outs for å holde hverandre oppdatert over utviklingen av scenariet. Etter vår mening fungerte dette godt, og aktørene i distaff hadde en god situasjonsforståelse og kunne holde hverandre oppdatert og avklare uklarheter underveis.

Etter BR13:

DSB mener øvelsen i hovedsak fungerte godt. En detaljert evaluering har startet, og rapporten med de endelige konklusjonene skal være ferdig i mars 2014. Et område hvor BR13 tydelig viste forbedringspotensialer er informasjonsdeling. Det er viktig å dele egen informasjon med andre som er involvert i en redningsoperasjon. At man ikke gjør det handler ikke om uvilje, men at man kanskje tror andre vet det man selv vet. Og i andre tilfeller at man tror informasjonen man sitter på ikke er viktig for andre. Faktum er imidlertid at den ofte er det. Utfordringene med å dele informasjon mellom involverte myndigheter og organisasjoner er et gjentagende funn ved evaluering av øvelser. Deling av verifisert informasjon under kriser er en krevende oppgave. Situasjonen kan endre seg raskt i en krise. Et oppdatert og verifisert situasjonsbilde er en nødvendig forutsetning for å ta riktige beslutninger og gjennomføre relevante tiltak. Det viser seg imidlertid gang på gang at kvalitetssikring og deling av informasjon i en hektisk situasjon med mange aktører er svært krevende. DSB vil ta initiativ til nye metoder og rutiner som skal sikre bedre rapportering. (DSB)

Fylkesmannen mener at grunnberedskapen i Troms er løftet voldsomhet etter Barents Rescue. Kommunene som var involvert i selve Nordnes området, hadde brukt flere år for å få på plass beredskapsplanene som nå foreligger. De har blitt presset inn i en gate som FMTR anser som positivt. Læringspunkter som kommer frem fra Fylkesmannens ståsted er at kommunikasjon mellom offentlige aktører og formidling om trussel/fare må forbedres. Planverk må harmoniseres på kommunalt og regionalt nivå. Kommunene må aktivisere sine fagenheter og samstemme disse med planverket. Videre var NRK tydelig på at håndtering, og planleggingen må håndteres riktig i forhold til media/presse, ellers vil ledelsen få utfordringer. Fylkesmannen er ikke helt fortrolig med det nasjonale planverket for fjellskred der en opererer med rød fase, fjellskred og deretter til grønn fase. I Lyngenbassenget med så mange faresoneområdet på leire og kvikkleire som vil bli berørt av havnivåstigning og oppskyllingshøyde, vil det være stor fare for eterras i hele fjordsystemet. Øvelsen bevisstgjorde organisasjonens rolle og ansvarsforståelse i alle fagavdelinger. Helseavdelingens rolle og rapporteringsansvar ble mer klar etter overføring av hovedansvar fra Fylkesmannen til TRPD. Før øvelsen var det stor uklarhet om fylkeslegens rolle i forhold til politiets behov for medisinsk kompetanse. Fylkeslegens rolle bør avklares tydeligere når man går over i rød fase. Informasjon og

rapportering til fagkanal i Helsedirektoratet var forvirrende (kom melding om at “raset har gått”). Informasjon ble gitt via telefonsamtaler, SMS og epost til flere personer. Videre var retningslinjene for innhenting av informasjon fra UNN uklare.

Det kom frem at regionale etater med forvaltningsansvar må ta styring innen sine områder. De regionale etater uten forvaltningsansvar må gi optimal støtte andre i forberedende fase og til operativ ledelse i slutfasen av oransje og i starten av rød. Bestillinger om utfordringer må komme fra enheter med forvaltningsansvar og kommuner. Fylkesmannen mener at det fortsatt må jobbes med det som defineres som et felles situasjonssenter. Det trekkes frem organisering, kulturforståelse og effektivitet med informasjonsdeling. Utover det fikk fylkesmannen kastet lys over det som er nødvendig i nåværende fase, grønn, og forståelsen av et felles situasjonssenter mellom fylkesberedskapsrådet og LRS med kollektiv redningsledelse. NVE med sin ledelse deltok i situasjonssenteret og observerte utøvelsen av samordning. Fylkesmannen med kommuner og regionale statlige etater har fortsatt mere å gå på for å optimalisere dette arbeidet. Det er fortsatt ubesvarte spørsmål innen kulturforståelse og forståelse av å dele informasjon i gul, oransje og rød fase. Erfaringene viste at man hadde kompetent personell til å håndtere situasjonssenteret, men at støtte fra Fylkesmannen i Finnmark og Nordland vil være nødvendig for å opprettholde stabil og god drift 24/7 over en lengre periode. Man må også bli bedre på innbrief og situasjonsforståelse til de medarbeiderne som hentes inn fra andre embeter. Det kan også være vesentlig å sende liaisoner til andre virksomheters krisestyringsorganisasjoner og/eller de koordinerende tverrgående krisestyrefora på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Situasjonssenteret har de hjelpemidler som er nødvendig med unntak av et proaktivt kart som kan benyttes i CIM. DSB-CIM som loggverktøy er ikke optimalt og virker lite fleksibelt i forhold til å overvåke meldinger, trekke ut essensen og prioritere meldinger og gode oversikter på hvilke saker som står i prosess og hvem som må behandles. DSB-CIM egner seg dårlig til å samordne informasjon og samhandle/samvirke med andre regionale etater på regionalt nivå. Fylkesmannens viktigste oppgave under hendelser er aktiv deling av informasjon. Fortsatt er brukerterskelen i DSB-CIM så høy at loggføring fort blir historieskrivning og ikke et proaktivt verktøy for å optimalisere ressurser og handlinger. Fylkesmannen opplever at rød beredskapsfase har forbedringspotensialer vedrørende deling og koordinering av situasjonsbilder med politiet. I henhold til krisekommunikasjon var man ikke nok robuste i oransje og rød fase, derav må KRISEKOM og støtte fra nabofylker utvikles. I kriser er det behov for koordinering både internt og eksternt for å sikre at iverksatte og planlagte handlinger og ressurslokaliseringer understøtter hverandre. Denne koordineringen skal føre til at kapasitetsmangler synliggjøres. Situasjonssenteret produserte bilder sammen med egne infomedarbeidere, NVE, HV-16 og Brigade Nord. Til dels ble også politiet benyttet dog med forbedringspotensialer. Statens vegvesen satte egen regional stab. Det var lite informasjonsflyt mellom stabene og få konkrete samlende situasjonsbilder ble produsert. Fysiske avstander, ulike kulturer og organisering må få oppmerksomhet om en skal utnytte potensialet som ligger der. Fylkesmannen ser at man har stor kapasitet innenfor beredskapsorganisasjonen og at man har klart å motivere og engasjere mange aktører. Likevel gjenstår mye arbeid, dette var tre av 25 kommuner i Troms, som også skal ha fungerende planverk for andre hendelser og deres lokale risiko (FMTR).

Lyngen kommune erfarte stort rom for forbedringer i planverket. Få hadde kjennskap til planen og i tidlig fase var sammensetningen av daværende kriseledelse uklar. Man må gjøre seg kjent i henhold til roller og ulike ansvarsområder. Varsling ut i egen

organisasjon tok lang tid. Fagkanaler fungerte godt. Hadde stort fokus på bruk av CIM. Ved rød fase og flytting av befolkning med kommunale tjenester opplevde de støttekommunen Tromsø som en meget god samarbeidspartner, den var raskt operativ, profesjonell og imøtekommende. Info fra politi via pressemeldinger og infoansvarlig var til stor hjelp, videre var det også stor hjelp i at lokalt politi satt i beredskapsrådet. Kommunen hadde problemer med å få kontakt med skadestedsleder og innsatsledere. Opplevde lite forståelse fra disse om kommunens behov for informasjon. Uten koordinering kan det være vanskelig å lede. I denne fasen arbeidet fylkesmannen med støttekommuner og lovpålagt tjenesteproduksjon, hendelsene i felt ble ivaretatt av LRS. Fylkesmannen mener at om en satt sammen i ett felles situasjonscenter vil denne informasjonsflyten og tildeling av ressurser foregå enklere enn det LRS og politiet legger opp til. Ledelse i felt i store hendelser krever en større helhetlig forståelse for å kunne utnytte ressursene på en optimal måte. Dette vil kunne løses bedre om aktører med ansvar satt sammen på regional nivå (Fylkesmannen i Troms, 2013). Kommunen opplevde utfordringer med tanke på mottaksregistrering av skadde. Dette var i utgangspunkt Politiets oppgave, men kommunen måtte avhjelpe pga. mangler på ressurser. Det er et behov for bedre system på dette, gjerne felles med Politiet. Kriseledelsen oppdaget også mangel på plan for videre drift av kommunen etter en evakuering i rød fase, da man enda har flere innbyggere igjen i Ytre Lyngen. Kommunen savnet daglige møter med avdelingene hos fylkesmannen med tanke på oppfølging av oppgaver og tiltak på ulike områder. Savnet tilbakemelding på daglige rapporter som ble sendt. Burde hatt nærmere samarbeid med de andre aktørene. Samordning av pårørendetelefoner var kaotisk og lite koordinert mellom Politi, UNN og kommune. Det var lite samarbeid med andre berørte kommuner, men gjeldende psykososialt støtteam som spesialisthelsetjenesten samarbeidet man med Storfjord. Møtene i KRISEKOM var kaotisk og dårlig planlagt da medlemmene hadde mange andre oppgaver i tillegg. Felles info som gikk ut var lite god og heller sporadisk. Kommunen er glad øvelsen ble holdt i Lyngen, da både ledelsen og befolkningen har lært mye (Lyngen kommune).

Storfjord kommune ser stor nytteverdi i deltagelsen av øvelsen, med overføringsverdi til øvrig beredskapsarbeid. Behov for å strømlinjeforme rapporteringsrutinene i eget beredskapsplanverk. Kommunen ytrer behov for at dialogen mellom fylkesleddet og kommen skjær via rådmannen. (Storfjord kommune)

Kåfjord kommune vil fokusere på å trimme egen kriseledelse med rolleavklaring og fordeling. Videre har de behov for å tydeliggjøre og klargjøre rollene innen kriseinformasjon. Det er behov for samordning av tiltak mellom kommunene og med regionalt nivå. De ønsker en mer konkret utarbeidelse av ressurslister, og ser behov for å koordinere bruken av ressurspersonell mellom etatene. Kommunen hadde også god læreeffekt som observatør for Lyngen kommune under øvelsen (Kåfjord kommune).

Støttekommuner har behov for å komme tettere på beredskapsplanleggingen med kontakt kommunen, og har behov for begrepsavklaringer. Kommunene ser behovet for en samlet beredskapsstab hvorpå kommunene bør være representert i en felles ledelse. Det kommer forslag om at fraflyttede kommune oppretter kriseledelse hos tilflyttede kommune. Kontakten mellom berørte- og støttekommunene bør opprettes tidligere enn planlagt. De ser behovet for økt fokus på befolkningskontroll, og tidlig detestering av miljøutfordringer. Hensyn til leveringssikkerhet IKT må ivaretas. CIM ble brukt i mindre grad, da det ikke er integrert. Det er behov for ansvars- og kostnadsdeling mellom forvaltningsnivåene. De opplever det som positivt å bli trukket inn da dette gav

økt bevissthet i forhold til beredskapsarbeidet. Dog opplevde noe manglende involvering i øvelsen i forkant og dette påvirket informasjonsflyten samt forståelsen av krav, samt faktisk engasjement i den reelle øvelsen og i forkant. De ønsker klarere bestillinger av FMTR i følge med innledende møter. Kommunene opplever også bedre samhandling med berørte kommuner etter øvelsen (Støtte kommuner).

TRPD ønsker i ettertid av øvelsen å finne løsninger på å holde oversikt over befolkningen når beredskapsnivået blir rødt. Man arbeider med å finne løsninger med tanke på hvordan krisestøtteverktøyet CIM som benyttes av kommunene og Fylkesmannen kan fungere sammen med Politiets DIR (Disaster Involved Registration System). Videre er en koordinert og verifisert informasjon til befolkningen, øvrige beredskapsaktører og media er en utfordring. Et hovedbudskap som alle må formidle i sine budskapsplattformer er at det er trygt å bo i Storfjord, Lyngen og Kåfjord kommune fordi god overvåking, varsling og flytting/evakuering skal sikre at alle mennesker befinner seg i trygt område ved et fjellskred fra Nordnes fjellet. (Troms Politidistrikt)

Under varslingsøvelsen ALARMEX i BR13, mottok TRPD og FMTR varsel fra NNFO om at terskelverdiene for gult farenivå var nådd. Dermed ble varslingsinstruks iverksatt for heving av farenivå fra grønt til gult. De impliserte iverksatte egne staber og gikk gjennom varslingen fra NNFO samt eget planverk. I henhold til varslingsplaner ble det gjennomført et telefonmøte med videokonferanse mellom FMTR, Storfjord kommune, Kåfjord kommune, Lyngen kommune, TRPD, NNFO. Fylkesmannen besluttet under dette møtet å heve beredskapsnivå til gult. I etterkant av dette aktuelle møtet ble samordning av informasjon diskutert. (Troms Politidistrikt) JD ser at behovet for en nasjonal plan med forankring er en utfordring (JD).

Man kan trekke inn observasjoner og utsagn fra beredskapskompetanse i inn og utland. 22.-juli-kommisjonen stresset den manglende evnen til samhandling og de uklare ansvarsforholdene i sin rapport. Statsminister Jens Stoltenberg, i ettertid av 22. juli hendelsen “Vi skal øve mer, og øve bedre. På alle nivåer i forvaltningen, skal vi øve jevnlig på å håndtere kriser. Øve på å koordinere og samhandle innad i etater og mellom etatene, og vi skal forbedre arbeidet med å trekke lærdom fra disse øvelsene”. Når den enkelte er usikker på egen rolle og arbeidsoppgaver i en krisesituasjon, vil det skje feil – uansett hvor gode planer som foreligger. Alt for mange beredskapsplaner legges i skuffen og nærmest glemmes. (Beredskapsplanlegger)

Vi sitter igjen med et inntrykk av at beredskapsarbeidere i alle ledd, i etterkant av øvelsen og etter hardt fokus på planverk er slitne. Flere sitter med unik kompetanse på sine områder, men de det mangler overskudd i form av motivasjon og midler til å kunne formidle og drive kompetansen videre. Flere ser muligheter for løsninger, men ikke løsningen. “Det er alltid et nivå over og det er alltid et nivå under og disse må samsnakke. Her jeg står i dag synes dette å være en lang vei frem”.

5.6.2.2. Fremtidig utvikling

Sivilt militært kontaktmøte

Sivilt militært kontaktmøte ble gjennomført i slutten av september. Sivilt militært kontaktmøte er en årlig møteplass for gjensidig orientering og koordinering av utfordringer knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap i landsdelen/nordområdene.

Sivile og militære ledere/etatssjefer deltar. Programmet besto blant annet av Nordisk råds arbeid for å styrke de nordiske lands samfunnsikkerhet og beredskap, presentert av Utenriks- og forsvarskomiteen, Sivilt situasjonssenter presentert av JD ved Krisestøtteenheten. Videre er Fylkesmenns, Politiets og Forsvarets status quo høyt prioritert. Generalen deltok.

FMTR presenterte tanken om å kunne samarbeide i et felles situasjonssenter, for å kunne løfte hvilke muligheter man har for bidra til løsninger på tverrsektoriell samhandling. Fylkesmannen mener bevisstgjøring står sentralt i årene fremover, og fremmer at må gå inn i seg selv og se om "silotenkning" er det beste fremover.

Forsvaret har ikke alltid hatt et felles operativt hovedkvarter (FOH). Hæren og luft, hadde fellesoperativ stab som prøvde å dra dette i sammen, og det kan være mye å hente for å få det til som FOH har i dag på sivil side. HRS mener at redningskanalen er grei, da den er strømlinjet på hvem som gjør hva rett og ansvar. Men det når man begynner å kjøre opp alle kanalene og så skal man begynne å styre dette tverrsektorielle samarbeidet, begynner ting å frestes litt. Da Helse direktoratet gikk ut under BR13 og sa at raset er gått, er det begrunnet i dårlig informasjonsdeling på sivil side. Informasjon blir oppfattet forskjellig på forskjellige steder fordi at man sitter i en type silotenkning i veldig stor grad.

Fylkesmannen opplever at noen fort går i baklås, når man har presentert denne tanken tidligere. Inntrykket var at man var ute etter å røve noe autoritet hos noen. Det er ikke tilfelle. Fylkesmannen er opptatt av er at innbyggerne i Troms, og hvor som helst i landet skal få det beste når det skjer noe. Det er utgangspunktet. Man tenker ikke å trække i noen andres bedd, men spør hvordan man kan samarbeide bedre ut i fra dagens situasjon. I forbindelse med beredskapsprinsippene, må man på mange måter må få innført helhetsprinsippet, samordningsprinsippet – knyttet til det å drive krisehåndtering. Ikke bare i teorien. Man kan ikke drive og kjøre på disse ansvars-, nærhets- og likhetsprinsippene i siloer: "siloprinsippet" for å si det sånn! Samme rettet atomhendelser hvor man bytter ansvar fra den ene til den andre.

Kompleksiteten er at Fylkesmannen jobber i henhold til en samordningsinstruks, som går på forebygging, det å holde samfunnsfunksjonene i gang, samt det med å jobbe med samfunnet etterpå i samfunnskonsekvensen. Også er det politiet og HRS som gjør en jobb her og der, i redningsaksjonen, så er det ut igjen på andre oppdrag. Så er det en konsekvens av noe som har skjedd, som noen må fange opp. Også må noen være med å forebygge noe for å bygge opp beredskapssystemet proaktivt, for at det skal fungere der også.

I henhold til Host Nation Support og hjelp fra andre land, hvor de som kommer til landet for å bidra i en situasjon - bør man ha en inbrief for de ressursene som kommer. Vise hvordan strukturen er her, og høre hvordan de ser for seg å bidra med. Norge er forskjellig organisert på redningstjenestesiden enn i Sverige. Politiet og Polisen, samt Lenshøvdinger og Fylkesmenn. Redningstjenesten i Sverige er ikke lagt til politiet på lokal redning. Dette kan overføres til større dimensjoner. Man har samfunnsfunksjoner som skal driftes parallelt og samtidig som redningsaksjoner løper.

I Nordnes, så er det jo delt slik i silolandet vårt, at fylkesmannen har ansvaret til oppi her et sted, i forhold til samordningsinstruksen og det å drifte den biten, også er det politiet som tar over tar over i den røde fasen som går konkret på evakuering.

Da kan man jo prøve å fortelle alle innbyggerne i Troms om at nei, nå må du ringe dit får nå har vi skiftet dette underveis. Likeså må man fortelle media og at de ringe dit isteden. Det går ikke, da man ser på forvaltningen som ”en” forvaltning.

Så har man kommunene i denne organisasjonen også, og i scenario Nordnes har vi befolkning som skal plantes i andre kommuner med alle kommunale tjenester. Barnehagen skal fungere et annet sted. Eldreomsorgen skal være et annet sted. Helse skal fungere et annet sted. Så har de masse spørsmål. De ryddige linjene er ikke der som HRS har. Det finnes ikke bryter i dette systemet som vi bare kan sku på her. Politiet må gjøre dispensasjoner tidlig.

I følge beredskapsorganisasjonen Nordnes, er alle de interesser, dog har noen meldt seg litt ut – som tror at dette gjelder ikke dem. Interessentene er komplekse med ulike ansvarsforhold, med forskjellige systemer for å dele informasjon, spesielt på sivil side. Mange fine navn nevnes CIM, SARA og linksystemer, som forøvrig forsvaret har mange av. CIM på sivil side av fylkesmannen, er ikke et system og verktøy som fylkesmannen selv har vært med å designe. CIM systemet er bygd og anskaffet sentralt, for å pushe informasjon opp. Det er strømlinjet for å banke informasjon opp i den nasjonale dimensjonen, dog påstår fylkesmannen at det å banke informasjonen oppover ikke øker den operative beslutningen og handlingseffekten der nede. Det fylkesmannsembetene trenger er deling av informasjon på tvers, det funker ikke CIM på. Så har man SARA som benyttes av HRS, der er det i liten grad kommunikasjon med LRS for automatisk å kunne dele informasjonsbildet. Dette anses også som en utfordring for politiet, da de er i akkurat samme fella når man begynner å snakke om de store tingene. Hele systemet er ubalanse. Hva med å putte inn informasjonen på regionalt nivå, det er jo her folk bor, det er jo det fylkesmannen er opptatt av, at det skal være greit å bo i kommunen. Fylkesmannen stiller spørsmål om hvordan informasjon og dialogen som skal løpe den andre veien, fra nasjonale myndigheter og nedover i systemet er. Dette ble lite øvd i forbindelse med BR13. Veldig ofte i øvingssammenheng foregår øvelsen inne i et departement, eller inne i et direktorat – men der bor det ingen! For de bor her nede i kommunen. Sjekker man om den effekten fungerer nede i systemet, da det er der det er viktig. Nede i systemet blir det jo bare stilt større og større krav til å pushe informasjon oppover i systemet. Det påstås at dersom man hadde hatt automatisk informasjonsdeling, kunne man brukt 40 % mer tid til beslutning og tiltak. Ved å sitte i et felles operasjonsrom, kunne man brukt 70-90 % mer tid til tiltak og beslutning. Pluss mye mer, da man hadde hatt kontroll på den informasjonen som må delegeres.

HRS mente at de tre hendelsene mot politiet i Barents Rescue var i overkant. Realiteten må tas med i betraktning, da alle de andre hendelsene som ikke var scenario - som man blir nødt til å håndtere. Da er arealet ca. 10 mil langt og et par 3 mil i bredde. Langsiktig var det da helt greit at man fikk trykket litt på hverandre ved disse scenarioene.

Spørsmål ble stilt fra Fylkesmannen: Kan man prøve å få vekk noen av de grensesnittene der man har gjeldende “min og din mayday”. Kan man jobbe i lag, og kan man prøve å skru dette sammen? Slik at man får en felles situasjonsforståelse på sivil side som vil bedre håndteringen av slike store krisesituasjoner som Nornes genererer, mot det som er i dag?

Kystvakten ser i dag fragmentering i alle ledd – hvor det etableres operasjonsrom i alle offentlige bygg. Fylkesmannen ser ikke på som noen god utvikling. Silotenkningen i

praksis; hver enkelt sitter i sin silo, og skal styre gjennom hendelsene, det funker ikke. Man må koordinere nybyggingen med de større regioner som er ventet. Det må gjøres noe i denne organisasjon, ledelse, informasjonsdelings apparat. Det blir spurt hvem denne ”noen” er som vi skal snakke med, han er jo fraværende!/? Denne noen han må våkne til slutt!

JD poengterer at det fjerde prinsippet for beredskapsarbeidet, faktisk er innført. Det ble varslet i stortingsmeldingen i samfunnsikkerhet som kom ut i våren 2013. De oppfatter at det er ganske mye aktivitet i beredskapsorganisasjonen Norge for å operasjonalisere dette. Dog må et prinsipp fylles opp med handling. Et annet tiltak som er innført er Nasjonal bekjempe/behjelpesentral som ble varslet i stortingsmeldingen som ble opprettet etter Gjørsvik kommisjonen, for å få med informering. Dog har den ikke kommet så langt som å beskrive hvordan det skal innføres. JD ser utfordringen med informasjonsdeling på tvers.

Politiet er enig i en del av problembeskrivelsene, men veldig uenig i en del av løsningene som fremmes. Det er et vakkert mål. Poengterer at det kommer til inntrykk av at når politiet overtar så slutter fylkesmannen – Politiet kommer ikke til å ta for seg helsetjenester, skoletjenester eller organisering av barnehagene i de kommunene som mottar folk i fra Lyngenbassengt. Det presiseres at koordineringsansvaret som gjelder samfunnsoppdraget – altså det å levere tjenester – vil ligge på fylkesmannen. Politiet skal sørge for at folk kommer seg trygt ut derifra, når de har kommet seg der ut - så er det fylkesmannen som får gleden av å ta seg av dem og sånt til kommunene er klar.

Nå har vi nærhet og ansvar, kommunene skal drive ros analyser, og tenke og planlegge å styre og ordne, men så skal vi sentralisere og nasjonalisere og gjøre alt veldig stort, du kan ikke nasjonalisere nærhet. De fire prinsippene forklares som selvmotsigende, hvor man da ender vi med litt ulik fortolkning, litt ulike tanker og litt ulike meninger om hva de er for noe.

Da kan man trekke inn dette med Krisestøtteenhetenheten og for så vidt nasjonalt politioperativ sentral, i tillegg til atomberedskap, også er det jo så fragmentert at HRS - Det er jo grunnlag for å bli ekstremt forvirret av dette. Når dette skjer, når fjellet går, så blir det - hvis vi da skal flytte ut av kjente lokaler og våre operasjoner og så inn hos andre, så er det en oppskrift på og mislykkes. Da må vi få lov å sitte i egne lokaler og styre. Ønske om å lage et felles samordnet situasjonsbilde, det å få oversikt over hendelsen, er politiet helt enig i. Dog må man kunne lage verktøy og systemer for å få det til. Politiet er redd for at deres operasjon forsvinner i lys av mangler på en helsesøster, eller en førskolelærer som må ta seg av de som er på vei ut. Da vil operasjonssentralen jammes ned av opplysninger som er irrelevant for de politioperative beslutningene som skal tas, men som er viktige i et samordningsperspektiv. Dermed må man ikke koordinere alt så mye at det blir så svært at ingen klare å ha oversikt – da ender man i et sånt trekkspill med samordning og separering og samordning og separering og så blir man aldri ferdige... Det må ikke gjøres så himla komplisert! Det må være fleksibelt! Skal man gjøre noe i en krise bør man også gjøre det i hverdagen. Et felles situasjonssenter betyr at man må flytte operasjonssentralen bort til fylkesmannen, ellers så må fylkesmannen flytte inn til politiet. Organiseringen som er nå er ikke optimal, dog er det ikke nødvendigvis lurt å slå det sammen heller. Det vil være informasjon som man ikke kan dele, og det blir jo fort samrøre når man skal samhandle for mye. Løfter at det handler mer om et spørsmål om roller, avklarte roller.

Fylkesmannen mener at forutsetningene må plukkes fra hverandre og at man må ha dialog om hvordan man skal kunne utføre dette, også i enkelthendelser. Det henger litt kultur i veggene, og man må ha vilje til å løse opp og se på hvilke muligheter man har, og hvor mye det er mulig å tilnærme seg noe felles.

Man håper evalueringen av Barents Rescue viser noe i forhold til kommando, kontroll og ledelse, samt informasjonsdelingen.

HV mener det fremmes gode poenger rundt et slikt senter, dog er man ikke sikker på at det scenarioet som Politiet drar er løsningen, der man KO lokaliserer enhetene. Hvis man ser på hva man ønsker å få ut av et felles situasjonssenter, med representanter som sitter med de oppdaterte situasjonsbildene fra hver etat kan man komme ganske langt i det FMTR fremmer.

Under møtet kom det også frem at samfunnsmessige utfordringer knyttet til digitalisering, naturkatastrofer og terroraksjoner, ikke stopper ved grensene, de er grenseoverskridende. Arbeidet med å utvikle samarbeid om samfunnssikkerhet og beredskap må derfor samtidig være et arbeid for å bygge ned grensehindre. Man bør også så langt som mulig gjennom HNS søke å utvikle beredskapsplaner og regelverk som gjør at mottak/bidrag til vertsnasjonen ikke støter på unødvendige hindre.

Nasjonalt ressursregister som prosjekt i BarentsWatch (BW) og i DSB

DSB ønsker å gjenoppta arbeidet med å utvikle et ”nasjonalt ressursregister for redning og beredskap” (RessReg). Etter oppdrag fra JD ble det i perioden 2006-2010 gjennomført et prosjekt (NARRE) for å få opp et slikt register. Oppdraget ble gjennomført som en regional pilot i Hordaland, men registret ble ikke videreutviklet, og prosjektet ble etter samråd med JD avsluttet i 2010. DSB mener at RessReg i lys av 22. juli 2011 og evalueringer fra andre hendelser, bør vurderes på nytt, og har derfor gjenopptatt arbeidet med å se på behovet. Prosjektforslaget som nå foreligger vil sikre nødvendig grunnlag for å vurdere etablering av et slikt verktøy. I forkant av dette har BW fått som oppdrag av Stortinget å prioritere tjenesten ”felles ressursregister” i 2014. *BW satses på å starte den nye tjenesten ”felles ressursregister” i samarbeid med blant andre DSB og HRS, og det uavhengig om DSB får egne fastsatte midler.* HRS bruker NARRE i sitt styringssystem SARA som deres interne ressursregister. HRS oppdaterer selv systemet med det de vet om av redningsressurser i sitt ansvarsområde.

Det eksisterer i dag ikke ett felles nasjonalt ressursregister og et stilles forventninger til at BW skal ta initiativ til å utvikle tjenesten. Ut fra foreløpige samtaler BW har hatt med DSB synes dette forslaget å være primært rettet mot aktiviteter på land og i liten grad mot maritime behov. BW vil se på muligheter for å kunne forbedre og videreutvikle eksisterende system for sjø- og kystaktivitet og være pådriver mot DSB for en samordning og samarbeid. DSB vil ikke videreutvikle NARRE i første omgang, men utvikle et nytt forbedret system. Det påpekes at vurderinger rundt krav til kommunikasjon må utbedres. Det tenkes at etterhvert som samhandlingen settes system, vil nye problemstillinger, behov og løsninger ta form.

RessReg skal være et verktøy for aktuelle operative aktører som har behov for å skaffe seg oversikt over ulike rednings- og beredskapsressurser i samfunnet. Registeret kan brukes både i redningsaksjoner og til beredskapsplanlegging. Verktøyet sammenstiller

alle de registrerte ressursene i én oversikt og kan på den måten bidra til å skaffe tilveie nødvendige ressurser på en raskere og mer effektiv måte. Behovsanalyser via DSB og BW hver for seg viser at det er behov for et verktøy som legger bedre til rette for ett felles bilde av situasjonen og ressurstilfanget, bedre samarbeid og mer effektive prosesser.

HRS, LRS, samt øvrige nødetater med særlig fokus på nød sentralene, de frivillige beredskaps- og redningsaktørene, kommunal kriseberedskap, Sivilforsvaret, Kystverket, fylkesmenn, Forsvaret, regjeringens krisestøtteenhet, vil blant andre være aktuelle brukere av registeret. Registeret vil derfor måtte dekke behov lokalt, regionalt og nasjonalt. Registeret vil være bygget opp av grunnlagsdata fra de ulike operative systemene som i dag er i bruk. Data skal sammenstilles og vises samlet for å sikre effektiv utnyttelse av eksisterende datamateriale og høyest mulig grad oppdatert informasjon.

Formålet skal være å forbedre kvaliteten av håndteringen i ulike beredskapssituasjoner. Verktøyet skal bidra til en styrket operativ og strategisk krisehåndteringsevne. Deling av informasjon, bidrag til en felles situasjonsforståelse, synliggjøring og kunnskap om aktørers ressurser og potensielle bidrag, samt bedre tilrettelegging for effektiv samhandling mellom aktørene vil være blant de sentrale kvalitetsforbedrende effektene.

Tilgjengeligheten av ressurser før, under og etter en hendelse, er avgjørende for samfunnets evne til å hindre eller begrense følgehendelser og konsekvenser. Dette gjelder også under et fjellskred ved Nordnes. Naturkrefter lar seg ikke styre, og det er vanskelig å iverksette tiltak som reduserer sannsynligheten for utløsende og medvirkende faktorer. I 2011 var det storflom i Sør-Norge i juni, uværet Berit langs norskekysten i Møre og Romsdal, Nord- og Sør-Trøndelag og Nordland i november og stormen Dagmar på Vestlandet i desember. Håndtering av slike hendelser forutsetter tilgang til rask og koordinert redningsinnsats samt tilgang til flere typer ressurser på tvers av sektorer. Forekomsten av naturhendelser øker som følge av klimaendringer og samfunnet er blitt mer teknologisk komplekst og organisatorisk spesialisert. Sannsynligheten for at håndtering av morgendagens uønskede hendelser vil kreve ressurser av stort omfang og spesialisering, vil snarere øke enn å avta.

I fremtiden vil nærmest et nasjonalt ressursregister være påkrevd for å kunne håndtere hendelser på rask, sikker og effektiv måte. Organisatoriske strukturendringer og ulik organisering forsterker behovet for oversikt over tilgjengelige ressurser i nærheten.

Samvirke knyttet til ressurser begrenses i dag i praksis av flere forhold, som personavhengig lokalkunnskap, tilliten til den eventuelle ressursinformasjonens kvalitet, sektortilhørighet, regionen hendelsen skjer i, og eventuelle økonomiske hensyn som tas i sammenheng med valget av ressurs. Dagens situasjon viser at dagens organisering og planlagte organisatoriske strukturendringer forsterker behovet for oversikt over tilgjengelige ressurser.

RessReg vil legge til rette for merverdi ved at aktørene inngår i et såkalt verdinettverk. Verdinettverk kjennetegnes ved at verdien øker med antall deltakere. Kriseledelse på regionalt og nasjonalt behov har behov for oversikt over et stort antall aktører og deres ressurser for å kunne legge til rette for samvirke. I denne fasen vil RessReg som verdinettverk kunne være kritisk, både som et register som kan gi oversikt over riktige ressurser, samt som et verktøy for rapportering og analyse.

Deling av informasjon om tilgjengelige ressurser, ett felles situasjonsbilde og bedre samhandling mellom nød aktørene vil kunne gi høyere kvalitet på rednings- og beredskapsrelaterte tjenester. Nød aktørene får et verktøy som bidrar til større effektivitet, tidsbesparelse i forhold til identifisering av relevante ressurser og tilrettelegging for samarbeid på tvers av etater og regionsgrenser.

De senere års organisatoriske utvikling mot større regionale enheter innenfor beredskapen vil føre til et forsterket behov for verktøy som bidrar til en raskere og mer helhetlig oversikt over ressurstilfanget og håndteringsmulighetene ved ulike hendelser. Det refereres til Politianalysen (NOU 2013:9) og Brannstudien. Politianalysen beskriver, blant mye, behovet for større regioner. Brannstudien gir også en anbefaling om færre og mer robuste 110-sentraler med tilhørende regioner. Med denne utviklingen vil kunnskap om ressurser, som ofte er basert på lokalkunnskap og mange års operative erfaringer, behøve et supplement i et verktøy som gir et systematisert ressursbilde som omfavner flere geografiske nivåer. Brannstudien lister opp en rekke endrings- og utredningsbehov for fremtidens brannvesen, hvor RessReg nevnes som et fremtidig viktig tiltak. Studien beskriver behovet for å se samfunnets totale ressurser i sammenheng og viktigheten av å ha oversikt over ressurser på tvers av regioner, etater og samarbeidende aktører.

Behovsanalysen utført på vegne av BW mener det er muligheter for synergi gjennom etatsarbeid. Analysen skal nå videre gjennom en ytterligere prosess. I dag er det flere etater som har egne sporings-, overvåknings- og rapporteringssystemer. Disse vil primært fortsatt være innrettet slik at de bidrar til at etaten kan utøve sitt ansvar i tråd med ansvarsprinsippet. Selv om det i dag skjer en del utveksling av informasjon mellom enkelte etater er det ingen etat som kan påberope seg det helhetlige ansvaret for det som skjer i det maritime domenet. Derfor er det ingen enkelt etat som tar ansvaret for å sette sammen informasjonen til en helhetlig forståelse. Arbeidet med å styrke den enkelte etats forståelse for de øvrige etaters ansvarsområder og informasjonsbehov, samt å legge til rette for deling av data og informasjon mellom etatene, forventes sentralt i det videre arbeidet til BW. Kjernen er å tenke helhetlig, også utenfor egen organisasjon og nasjonale grenser. Et avgjørende kriterium for suksess er at offentlige myndigheter opptrer koordinert, handlekraftig og hurtig.

Mye av arbeidet i BW er unntatt offentlighet i lukket del. Dog er det prosjekt som er på gang med Kartverket og Miljøverndepartementet, et kartverktøy for arealforvaltningen. Her er sentrale elementer samhandling og deling av data/informasjon. De data som forvaltes av BW, eies av bruker med de intensjoner og spilleregler som identifiseres av brukeren. Man tilrettelegger for infrastrukturen, ved å ha sentrale brukere og sentrale systemer. Her er det bevisstgjøring, og anledning til å se samhandlende komponenter. Dette prosjektet vil gi rom for offentlig innsyn, og det er anbefalt å følge med på denne systemutviklingen og deres tjenestebuss. Her vitnes det om mange paralleller som samfunnsikkerhetsområdet kan være med å videreutvikling, blant annet bevisstgjøring av andres roller og ansvar.

(BW, 2014)

6. Drøfting

6.1 Vil beredskapsprinsippene nærhet-, likhet-, ansvar- og samvirke- fremme samordningen i den regionale organisasjonen som skal håndtere fjellskredet?

Den regionale samordningen er det Kettl (2003) beskriver som en betinget samordning, da de er satt sammen for å håndtere et fjellskred i Troms gjennom og «tømme» det utsatte området rundt Lyngenfjorden, og opprette kommunale tjenester i vertskommunene i tilknytning til de utsatte kommunene. BR13 har her vært en viktig samordnende faktor, da den regionale samordningen er sammensatt for å utføre et oppdrag som man ikke vet når vil skje, og som mest sannsynlig bare vil skje én gang. For selv om man også her er samordnet i henhold til sentrale føringer med lokale tilpasninger, kan man ikke styrke samordningen gjennom samhandling på samme måte som ved ordinære redningsaksjoner.

De involverte kommunene blir samordnet av FMTR, og politiet skal håndtere selve evakueringen. Kettl (2003) hevder at hendelser som store fjellskred krever samordning mellom forskjellige offentlige forvaltninger, og er en viktig oppgave for samfunnssikkerheten. I tillegg kobles andre offentlige, private og frivillige samfunnsaktører på kommunenes, fylkesmannens, og politiets håndtering, noe som Fimreite (2010) hevder er naturlig i slike situasjoner. Dette er også i samsvar med det samvirkeprinsippet bygger på. Samordningen er også både vertikal og horisontal. Vertikalt ser vi at det er ressurser både på lokalt, regionalt og sentralt nivå som skal jobbe sammen og kommunisere med hverandre for å holde hverandre oppdatert. I tillegg er det en horisontal samordning der det er forskjellige spesialiserte aktører på samme forvaltningsnivå som også samarbeider og kommuniserer med hverandre. Når man har både vertikal og horisontal samordning øker også behovet for kommunikasjon da aktørene må dele informasjon med flere aktører samtidig. Fimreite et. al (2011) hevder at samordning under planlegging må ligge sentralt i organisasjonen, og samordning under iverksetting av planverk må ligge på så lavt nivå som mulig i organisasjonen. Dette er også i samsvar med nærhets- og samvirkeprinsippet. I den regionale samordningen blir planlegging og aksjon koordinert av FMTR for kommunene, og ledelsen i TRPD for redningsarbeidet som skal ledes av politiet.

Som vi var inne på i teorikapittelet hevder Wise (2002) Kettl (2003) Boin m. fl (2005) at dette skaper et problem da det skapes et press for å få til sektorvis sentral styring samtidig som det presses på for å få til en tverrsektoriell samordning på laveste nivå ute i operasjonsområdet. Berling og Carlstrøm (2009) hevder at det i slike situasjoner skapes sektorbarrierer som blir et hinder for tverrsektoriell samordning i operasjonsområdet, både i før-krisefasen og senere under krisehåndteringen. Dette kan man også se opp i mot beredskapsprinsippene der nærhetsprinsippet fordrer at evakueringen av kommunene primært løses på lokalt nivå, og likhet- og ansvarsprinsippet som legger til grunn at det er de aktørene som er i området i dagliglivet som også har ansvaret for- og skal utføre evalueringsarbeidet i de 3 kommunene. For den regionale samordningen er det de to aktørene politiet og Fylkesmannen som skal koordinere arbeidet fra Tromsø. Dette gjøres i henhold til samvirkeprinsippet og vi mener at dette skaper sektortenkning. Samtidig håndteres evakueringen som en samordnet operasjon med en innsatsleder ute i kommunen. Slik

det er vanlig å håndtere aksjoner på et skadested. Dette mener vi er en utfordring fordi det skaper det vertikale og horisontale presset samtidig, noe som Wise (2002) Kettl (2003) Boin m. fl (2005) i sin forskning også viser til.

Vårt inntrykk etter å ha gjennomgått empirien er at hensikten med samvirkeprinsippet ikke fungerer like godt etter hensikten når det skal opereres med to situasjonssenter, en hos politiet og en hos Fylkesmannen. Man må bryte opp etatstenkingen, silotenkingen og i større grad operere som en enhet på samme måte som de gjør det ute i området som skal evakueres. Dette samsvarer også med forskningen til Mintzberg (1979) som ser på gjensidig tilpasning mellom aktører og nivåer som samordning. Vi har også sett at denne tanken har møtt motstand i deler av den regionale samordningen, da det er motstand fra politiet om å opprette et felles situasjonssenter sammen med Fylkesmannen. Mayntz og Sharpf (1975) og Scharpf (1994) viser til begrepet negativ samordning, der aktørene ser viktigheten med samordning men mangler viljen til å gjøre det. Det blir en mer eller mindre gjensidig enighet om ikke å skade hverandres program og tiltak. Fylkesmannen nevner på den sivil militære konferansen etter øvelse «Barents Rescue 2013» at man må være samordnet gjennom et felles situasjonssenter, men at det ikke dermed betyr at man trækker i hverandres bedd. Og at man mister oversikten når man ikke sitter sammen og koordinerer aksjonen. Politiet på sin side uttrykte på den samme konferansen en frykt for at fokuset på politiarbeid vil bli svekket hvis fokuset på samordning fikk dominere for mye i forhold til ansvar- og likhetsprinsippet. Derfor var de også negative til å opprette et felles situasjonssenter. Boukaert, Peters og Verhoest (2010) beskriver negativ samordning som en minimumsamordning for å unngå konflikter, og positiv samordning som holistisk for å bygge opp sammenhengende og integrerte virkemidler og tiltak. Boucaert, Peters, Verhoest (2010) hevder ut i fra sin forskning at et samspill mellom hierarki og nettverk er relevant for samfunnssikkerheten, men samtidig vanskelig på grunn av tautrekking mellom samordning som hierarkisk styring fra toppen og som nettverksstyring ute i operasjonsområde. Men dette vil også da kreve at man ser på samspillet mellom samordning, nærhet- og samvirke prinsippet på den ene siden, og likhet- og ansvarsprinsippet på den andre siden i slike komplekse samordningsoperasjoner.

Det kan til slutt være verd å se dette opp i mot opprettelsen av et felles situasjonssenter for øvingsledelsen under øvelse BR13. Her satt representanter fra de sentrale aktørene som øvde og samarbeidet med å koordinere spillet i øvelsen. Gjennom bruk av CIM, kommunisere med hverandre og holde hverandre oppdatert, og ha jevnlig time-outs under øvelsen, klarte de å opprettholde felles situasjonsforståelse selv om de skulle operere sektorvis og følge opp sine egne aktører.

6.2 Hvordan er sammenhengen mellom klassifiseringen av risiko og aktørene som deltar i samordningen i forbindelse med håndteringen av fjellskred ved Nordnes?

6.2.1 Kompleksitet

Aven, Renn (2010) hevder at kompleksitet gjør det vanskelig å identifisere og se sammenheng mellom risikoagenter og hvilke konkrete effekter disse agentene har. Det dannes et edderkoppnett av variabler som påvirker hverandre. Den regionale samordningen består av mange forskjellige organisasjoner som er organisert på lokalt, regionalt, og sentralt nivå, og som til daglig løser forskjellig type oppgaver. I tillegg er de et samvirke bestående av offentlige, private og frivillige aktører, og de tar alle med seg sine organisasjonskulturer og tolkninger inn i den regionale samordningen. De forskjellige aktørene er også spesialiserte, og skal utføre sine bestemte oppgaver i det totale samvirke som den regionale samordningen er bygget opp av. Og for at den regionale samordningens skal lykkes med å utføre det oppdraget den har fått, er den avhengig av at alle de forskjellige aktørene for gjort sin oppgave til rett tid, og deler informasjon med de andre aktørene. Dette gjør den regionale samordningen kompleks og tett sammenkoblet.

For at samordningen av alle aktørene skal fungere vil det etter vårt syn skapes et behov for fler-nivå styring. Christensen et. al (2004) hevder at en offentlig organisasjon er preget av et komplekst samspill mellom dens struktur og kultur, og tilpasning til ytre påvirkning. Videre hevder han at forskjellige offentlige aktører og offentlige ansatte blir preget av dens organisasjons særegenhet, og at dette påvirker dens valg av handlinger/adferd under samspill med andre. I følge Fimreite et. al (2010) fører en samordning av aktører på flere nivåer til et behov for fler-nivå styring, og fler-nivå styring fører til økt kompleksitet. Aven og Renn (2010) hevder at det er et behov for å inkludere vitenskapsfolk i beslutningsprosessene på grunn av vanskeligheten med å se sammenhengen mellom årsak og konsekvens. Hvis man ser dette opp i mot den regionale samordningen, og bytter ut risikoagent med aktør og vitenskapsmann med koordinerer, så gir det mening i forhold til samordningsbegrepet da samordning er nødvendig når organisasjonen er kompleks, og den regionale samordningen er kompleks med forskjellige aktører på forskjellige hierarkiske nivåer.

6.2.2 Usikkerhet

Aven og Renn (2010) mener at det med usikkerhet pekes på vanskeligheten med å forutse sannsynlighet for at en hendelse skal inntreffe, og hvilke konsekvenser dette vil kunne få. Usikkerhet kan i følge dem reduseres gjennom økt kunnskap, men da må alle relevante aktører inkluderes og bli hørt for å unngå feil data, feil tolkning av data, og unngå at det er variasjoner i dataene som ikke oppdages. Samordning er mange aktører som gjør mange forskjellige spesialiserte oppgaver samtidig, og vi har i kapittel 6.2.1 konkludert med at dette er komplekst. Hvis man ser dette opp i mot den regionale samordningen må alle relevante aktører ha vært samlet for at man skal kunne lage en samordnet plan. For å få til en felles samordna innsats må man ha blitt enige om hvem og hva som må evakueres og hvilke oppgaver de enkelte aktørene må gjøre og til

hvilken tid. Og til sist må man ha en felles forståelse av hva man tenker og hva man gjør. Målet mener vi må være å redusere usikkerheten, og for å få til dette må man øke kunnskapen. Da må alle aktørene bli hørt. I både planleggingen og forberedelsene, og spesielt under arbeidsinnsats i en evakuerings fase er det viktig å spre kunnskap gjennom å dele informasjon om hva som skjer og hvordan de forskjellige aktørene utfører sine oppgaver. Fordi mangel på kunnskap fører til usikkerhet, og usikkerhet kan føre til at uventede ting skjer. Noe som igjen kan få alvorlige konsekvenser i en kritisk situasjon. Og som vi summerte opp i teorien kan man si at et fjellskredscenario (som Nordnes) er en uønsket hendelse som bryter med dagliglivet, som kan få alvorlige konsekvenser for en samfunns viktige verdier og dens evne til å fungere, og som krever at samfunnet under press må fatte kritiske beslutninger for å håndtere den uønskede hendelsen. Erfaringene fra øvelsene viste at det var noen usikkerhetsmomenter som ble avdekket. Noe av dette kan skyldes at man på forhånd ikke klarte å få en felles forståelse blant alle aktørene av hvordan forskjellige oppgaver skulle gjøres, og at dette skapte misforståelser under øvelsen. I tillegg var det noen problemer med informasjonsflyten under øvelsen som skapte usikkerhetsmomenter. Dette kommer vi nærmere tilbake til når vi drøfter felles situasjonsforståelse i kapittel 6.3 og 6.4.

6.2.3 Tvetydighet

Aven og Renn (2010) hevder at det ved tvetydighet er forskjellig syn på hvordan kunnskapen av risikofaktorene skal tolkes og hvordan de forskjellige risikofaktorene påvirker risikobilde. De trekker også frem begrepet normativ tvetydighet, og forklarer det med uenighet om hvilke verdier som må beskyttes og hvilke prioriteringer som må gjøres. Hvilke risikoer man er villige til å tolerere basert blant annet på etikk, livskvalitet, og hvordan risiko og konsekvenser fordeler seg. De hevder at bred og deltagende debatt er viktig for å opplyse og informere, og for å oppnå konsensus. Gjennom å gi alle en mulighet til å komme med sitt syn, og gjennom å oppnå konsensus sitte igjen med et håndterbart antall handlingsalternativer man kan jobbe videre med.

Vårt inntrykk er at selv om aktørene i den regionale samordningen kommer fra forskjellige organisasjoner med forskjellig kunnskapsgrunnlag og erfaring, så har man gjennom dialog og opplysning klart å løse den eventuelle tvetydigheten det kan ha vært i begynnelsen av denne prosessen. Dette har man klart å gjøre gjennom å dele kunnskap og dermed oppnådd et kollektivt tankesett. Når det gjelder den normative tvetydigheten så har det vært lite tvetydighet rundt hvilke verdier man må beskytte, men hvilke risikoer man er villig til å ta har variert litt ut i fra hvor nære man er Nordnes og hvilke konsekvenser et fjellskred fra Nordnes vil få for den enkelte aktøren. Man har sett at enkelte av støttekommunene etter hvert har meldt seg delvis ut av prosessen frem mot øvelse BR13, og kanskje ikke sett på Nordnes som en like stor risiko som de kommunene som må evakueres. Det har også vært et tvetydig syn på hvordan samordningen skal organisere seg hos de som skal koordinere innsats på regionalt nivå. Her tenker vi på det vi var inne på i kapittel 6.1 der politiet ikke ønsket et felles situasjonssenter, mens Fylkesmannen så et felles situasjonssenter som nødvendig for å få til en god samordning og koordinering. Aven og Renn (2010) hevder at tvetydighet kan oppstå fordi man ikke har klart å redusere kompleksiteten tilstrekkelig, og opprettelsen av et felles situasjonssenter for politiet og Fylkesmannen ville vært et middel for å løse opp kompleksitet.

Alt i alt har det vært lite tvetydighet innad i den regionale samordningen slik vi har sett det. Dette vil nok i stor grad skyldes at det har vært en bred deltagelse i hele prosessen og aktørene har vært flinke til å dele kunnskap og informasjon. Vi valgte å avgrense oss til å fokusere på aktørene i den regionale samordningen. Men det er også andre aktører i de 3 skredutsatte kommunene, og hadde vi også inkludert disse i denne analysen kan nok bilde ha sett litt annerledes ut med tanke på tvetydighet. Man kan si at det og ikke inkludere disse aktørene er svakhet i vår analyse, men uten denne avgrensingen ville vår forskning fort bli for omfattende.

6.3 Hvordan utvikles en felles situasjonsforståelse mellom de deltagende aktører i den regionale samordningen ved et ventet fjellskred i Troms?

De planforutsetninger og rammer som ligger til grunn for fjellskred skal sikre oversikt over helheten og skape dialog mellom de impliserte. Dette for å skape en felles forståelse av hvordan man ønsker å løse ulike utfordringer, og hvordan handlingsmønstret bør være. Planrevisjon, fagsamlinger, øvelser skal være den viktigste arenaen for en slik type informasjonsdeling med andre beredskapsaktører. Formålet er å etablere et felles situasjonsbilde og samordne de berørte etater for beredskapsarbeidet ved Nordnes fjellet, og hvordan dette på best mulig måte skal etableres og driftes. Prosessen med utvikling av planen skal med likeverd sikre dialog mellom fagetater og forvaltningsnivåene. Planen skal sikre at beredskapen blir ensartet og gjenkjennelig for aktører som har oppgaver knyttet til Nordnes fjellet. Planprosessene i beredskapsarbeidet skal bygge på felles forståelse av hvordan man ønsker å løse de ulike utfordringene i fasene. Alle etater og aktører har ansvar for å produsere og distribuere informasjon for eget ansvarsområde.

En hendelse skjer alltid i en kommune. Kommunen skal ha lokal kunnskap og eierskap til planverket som foreligger, og grunnlaget skal kvalitetssikre planverket. Man skal jobbe systematisk og helhetlig på tvers av sektorer i kommunen. Man skal ha forståelse for den risiko som kan inntreffe i sin kommune, hvor robust man er for å kunne takle hendelser, og kjenne til hvor sårbar man er. Dette gjelder kommunen generelt, og den enkelte som innehar en funksjon i kommunen, før, under og etter krisen. Man skal kjenne til sin rolle og det ansvarsforholdet som innebepfettes, og det skal være eierskap og risikoforankring i hele samvirkeorganisasjonen. Dette gjelder Fylkesmannsembetet og Politiet. Dette gjelder også i høyeste grad samvirkeaktører og de impliserte i FBR. Disse besitter ulik kompetanse som dekker alt fra infrastruktur vedrørende ferger til flytting av geiter. De ulike tjenesteområdene vil naturlig vis har forskjellig tyngde i en slik hendelse, gjennom alle faser. Ulike ansvarsområder berører. Den enkelte skal delta i de nettverk som blir etablert.

Vedrørende informasjonshåndteringen evner man å treffe riktige beslutninger til riktig tidspunkt når de involverte aktører har et samlet overblikk over situasjonen. Dette har sammenheng med at evnen til å treffe riktige beslutninger til riktig tidspunkt avhenger av at de involverte aktører har et løpende samlet overblikk over situasjonen. Hvor de også samtidig skal søke å oppnå en felles situasjonsforståelse, slik at de kan koordinere handlinger og beslutninger. Dermed er det nødvendig å innhente, bearbeide og fordele store mengder med informasjon om krisen i alle fasene. Dette med felles forståelse for

ulike roller og funksjoner i alle faser. Disse rammene skal fremkomme av det felles forankrede planverk - tverrsektorielt.

Øvingsledelsen (Distaff) oppnådde en god situasjonsforståelse under øvelsen da de holdt hverandre oppdatert og kunne drøfte problemstillinger underveis. Disse personene hadde sentrale roller i øvingsledelsen, og koordinerte sammen slik at spillet ved de ulike scenarioene gikk i ønsket retning. Vil også legge til at det er Players action ute i felten. I tillegg til deres deltakelse under selve øvelsen, hadde disse bidratt med masse i planleggingsprosessen, hvor alle forsto spilleregler og satt felles rammer. De resterende operasjonssentralene som LRS, HRS, blålys, fylkesmannens situasjonssenter og kommunenes krisestab – med sine operative har fått påpekt at det er rom for forbedringer vedrørende informasjonsdeling. De erfarte liten informasjonsflyt mellom stabene, og få situasjonsbilder ble produsert. Dette på tross av at organisasjonen var trigget i planprosessen i forkant. Det kan være at et felles situasjonssenter kan bidra til felles situasjonsforståelse i en slik hendelse.

På en annen side, så må deltagerne i et felles situasjonssenter ha en oversikt over helheten, forståelsen av samvirket samt eierskap til sine roller og forståelse for andres. Man kan trekke slutninger mot planprosessen, samvirket må være forankret i et samspill. Mulig på samme måte som ved rammeverket for planlegging av beredskapsplaner. Tanken om at man først må se på hva man ønsker å få ut av et slikt senter, med disse representantene som sitter med de oppdaterte bildene kan man få drøftet med ulike synspunkt og kriterier. Skal man sitte på samme plass, skal man ha videokonferanse, eller skal man kunne snakke sammen på samme system – et nytt system, eller implementere en type tjenestebuss som BW tenker seg med deling av ressursdata. Løsningene finner man ved å drøfte disse problemstillingene i de riktige fora. For å utvikle samarbeid på dette fagfeltet må man bygge ned grensehindre. Av å diskutere hvilke problemstillinger og utfordringer som kan dukke opp i en felles database, eller i et felles situasjonssenter vil man også skape bedre forutsetninger for samvirke – der man gjør seg kjent med andres behov og ansvar. Hvordan samler man inn den informasjon man trenger selv til å operere, og hva må man delegere ut. Hva er relevant data inn og ut, og hvem er relevant mottaker. Hvordan man kan tilnærme seg en løsning, når samtlige er ute etter det samme, en felles forståelse av situasjonsbildet, uten av å begrense mer kapasitet til å søke frem relevant informasjon, og utelukke irrelevant – for noen tjenesteområder. Hvilket system fungerer best i hverdagen, og hvordan vil være optimalt i en krisesituasjon, evt. førkrisefase? Det vitnes ulike kulturer for hvordan samvirke er optimalt for den enkelte, i silo. Dog skal man via rammeverk og planforutsetninger inkludert lovverk bidra inn i samvirkeorganisasjonen. Det være seg om man er berørt av fasen man står i eller ikke. Utover det har ingen satt seg ned og sett på hvilke utfordringer som skjer etter et slikt omfattende skred, hvor så stor del av befolkningen berøres. Samvirkeprinsippet må fylles opp med handling, en samlet handling som er drøftet frem via uenighet og løsningsorientert interesse. Situasjonsforståelse oppnås når ”noen” våkner og tar ansvar.

Det skjer ikke at man fortsetter i samme løp som man har gjort til nå. Det er de samme forbedringspunkter som dukker opp gang på gang. Vi skal ta lærdom av øvelsene. Tema og forskningsspørsmålene våre setter fokus på viktige utfordringer for beredskaps Norge og er et forsøk på å løfte oss fra “huffda, sambandet virket ikke nå heller til: jeg har et ansvar i min organisasjon og som et ledd i beredskapen og vil gjøre hva jeg kan for å forbedre dette gjennom god kommunikasjon og konkret og konstruktiv produksjon - for å sikre felles situasjonsforståelse. Kommunene skal ta lærdom av øvelse og

hendelser og implementere dette inn i planverket sitt. Vi skal ta lærdom. Dette fagmiljøet i samfunnssikkerhet og beredskap har produsert masse læringspunkter, øvelser, hendelser, voldsomme rapporter, og nye ulykker som setter nytt fokus på det som vi føler rammer oss alle så nært. Hva med å ta med den erfaringen man sitter på når man nå skal gå fremover. Det kommer innspill om at verktøy som benyttes i dag ikke snakker sammen, og ikke er gode nok til sitt bruk. I den videre utviklingen vil det da være hensiktsmessig å ta med seg brukergruppen inn i analyse og kvalitetssikringsarbeidet. Etterhvert som samhandlingen settes inn i system, vil nye problemstillinger og løsninger ta form. Dette er bra da man inkluderer og berører kjernen i hver silo også. Beredskap er dynamisk, men dog proaktivt. Helhetsforståelse oppnås av å kjenne organisasjonen, hvor et av punktene som kommer frem er hospitering rundt i beredskapssamvirket.

Kommunene opplyser at de har fått god læringseffekt og trigget systemet, og det bevisstgjorde organisasjoners ansvarsforståelse. Sine roller og forståelse for den risikoen som foreligger, både hvis raset går, og hvis de ikke agerer i henhold til fasnivåene kompetansen sitter på. De får belyst utfordringer, som at de har behov for ressursbruk. Manglende involvering i planleggingsfasen påvirket informasjonsflyten samt forståelsen av krav. Situasjonsforståelse oppnås med å inkluderes og ikke være en interessant som melder seg ut. Det er muligheter for synergi gjennom etatsarbeid. Situasjonsforståelse utvikles også av informasjon som verifiserte ressurser som er tilgjengelig, og man trenger situasjonsbildet for å kunne koordinere ut riktig ressurs til riktig til, og eventuelt vite hvor man hente inn ressurser. Dette gjelder i både operativt redningsarbeid og til tjenesteproduksjon i kommunene. Samfunnssikkerhet er ikke bare ledelsesansvar, men et samfunnsansvar. En ekstra førskolelærer som tar seg av barn som opplever psykisk stress i en slik situasjon er kanskje ikke livreddende førstehjelp, men dog er det proaktivt samfunnssikkerhetsarbeid. De enkelte innenfor sine områder må uttrykke behov, å kjenne eierskap til deres rolle, der de befinner seg. Dog må myndigheter legge dette til rette. Felles situasjonsforståelse er å tenke helhetlig, også utenfor egen organisasjon og offentlige myndigheter må opptre koordinert, handlekraftig og hurtig.

6.4 Hva hemmer og fremmer kommunikasjonsflyten mellom aktørene i den regionale samordningen?

6.4.1 Hemmer kommunikasjonsflyten

Turner (1976) hevder at uønskede hendelser kommer som en overraskelse på ledere, men noen har alltid visst om faren og ikke klart å kommunisere dette videre. I tillegg hevder han at når ulykker eller kriser oppstår, har det som regel vært mindre hendelser i forkant som man ikke har oppdaget eller feiltolket. Og at når noen til slutt responderer på faren tar de tak i feil momenter og trekker fokuset bort fra det som er det virkelige problemet. For å spre mye informasjon raskt er man avhengig av et fleksibelt kommunikasjonsverktøy, som kan spre informasjon oppover, nedover, og sideveis i

systemet. I tillegg må man kunne samle og lagre informasjonen, og gjøre den tilgjengelig for de aktørene som måtte ha behov for dette. Dette mangler den regionale samvirkeorganisasjonen, og det er en hemmende faktor for kommunikasjonen. De forskjellige aktørene har forskjellige systemer, og de snakker ikke sammen. Eksempel på dette er at Fylkesmannen og kommunene har sitt system, politiet har sitt, og Forsvaret har sitt. I følge Turner (1976) må man jobbe med kommunikasjonsprosedyrene. Og når det bare er enkeltpersoner i organisasjonen som sitter på risikoinformasjonen kan ingen andre benytte seg av den. Deling av informasjon er derfor et godt forebyggende tiltak, og relevant informasjon blir ignorert fordi den kommer i konflikt med tidligere informasjon, regler og verdier i organisasjonen.

Når de forskjellige aktørene ikke har kommunikasjonsverktøy som kan snakke sammen må de dele informasjon på andre måter, og da er et felles situasjonscenter et egna sted for dette. Som vi tidligere drøftet i kapittel 6.1 og 6.2 har politiet og Fylkesmannen ikke klart å bli enige om dette, og det er en begrensende faktor i så måte. Fokus på etatsvis styring og koordinering er også en faktor som kan hemme kommunikasjon. Dette drøftet vi også tidligere i kapittel 6.1.

6.4.2 Fremmer kommunikasjonsflyten

Selv om den regionale samvirkeorganisasjonen har noen momenter som reduserer kommunikasjonsflyten, har de også vist at de har generelt en ganske god kommunikasjon. Reason (1997) ser på kommunikasjon som et viktig verktøy for det han betegner som god sikkerhetskultur. Og Weick et. al (1999) hevder at felles situasjonsforståelse gjør en organisasjon pålitelig da kollektiv bevissthet gir den en mulighet til å oppdage og håndtere uønskede hendelser. Dette gjør kommunikasjon viktig da dette gjør aktørene i stand til å oppnå kollektiv bevissthet. Den regionale samvirkeorganisasjonen har gode planverk som gir dem klare føringer for hvordan kommunikasjonsflyten skal gå. I tillegg har de i hele perioden hatt jevnligesamlinger der de har møttes for å kunne diskutere temaer og holde hverandre oppdatert. De berørte kommunene har også opprettet interkommunalt samarbeid rundt sine beredskapsplaner, noe som har gitt dem en mulighet til å få en felles situasjonsforståelse og kunne samkjøre planverkene sine. Westrum (1993) hevder på sin at det er viktig å utnytte medlemmenes kunnskap og formidle til dem at de gjør dette, bygge relasjoner og motivere til informasjonsdeling gjennom å skape felles fora mellom ledelsen og medlemmene. Slik at medlemmene får mulighet til å dele informasjon om det som de ser på som problematisk. Alle disse møteplassene som aktørene i den regionale samvirkeorganisasjonen deltar på, og det arbeidet som Fylkesmannen har med å koordinere og følge opp arbeidet med planene til kommunene, gir dem en mulighet til å ta opp problemer og dele viktig informasjon.

På sammen måte som Fylkesmannen koordinerer kommunene, skal kommunene koordinere de ressursene som skal støtte dem. Dette skaper kommunikasjonskanaler på tvers i organisasjonen i tillegg til kommunikasjonen mellom de forskjellige som går i rapporteringslinjene mellom forvaltningsnivåene. Weick et. al (1999) fokuserer på flat struktur og delegering av oppgaver for å løse problemene på lavest mulig nivå fremfor hierarki og prosedyrer da dette reduserer faren for at problemer sprer seg og utvikler seg og utvikler seg med andre deler av organisasjonen. Når man har muligheten til å kommunisere på tvers gjennom kommunens koordineringsansvar for man også

mulighet til å løse problemene som måtte oppstå uten nødvendigvis å måtte trekke andre ressurser inn i arbeidet. Dette er med på å gjøre den regionale samvirkeorganisasjonen mer pålitelig.

Turner (1976) hevder at man bør ha fokus på å samle inn og analysere risikorelatert informasjon for å finne ut hva man ikke vet. Dette for å redusere kunnskapsmangelen og usikkerheten. I følge han er det alltid noen som vet noe og fordi det er viktig å kunne overvåke risikoen. Kommunene er gjennom Fylkesmannen og DSB utstyrt med et krisekommunikasjonsverktøy, som heter CIM. Det gir kommunene en mulighet til å kommunisere med Fylkesmannen, og holde han oppdatert. CIM er et enveissystem som kun fungerer internt og oppover i systemet og derfor ikke et optimalt verktøy i en såpass kompleks organisasjon, men det gir i hvert fall de som bruker CIM et felles verktøy å dele viktig informasjon på i en eventuell krisesituasjon. På en annen side hevder (Wildawsky 1991) at operasjoner i et komplekst og tett koblet miljø bør styres i den spisse enden da det blir lettere å spre informasjonen til hele organisasjonen. Han snur med dette rundt på den regionale samordningens prinsipp om å koordinere arbeidet fra regionalt nivå, men i og med at CIM er utviklet for å spre informasjon oppover i systemet, gir dette verktøyet aktørene en mulighet til å kommunisere oppover.

Til slutt er det verd å nevne at det fokuset som arbeidet med etableringen av den regionale samvirkeorganisasjonen har fått, har også bidratt til at aktørene har blitt mer oppmerksom på å dele informasjon, og har fått et økt fokus på beredskap.

7. Avslutning

7.1 Oppsummering og anbefalinger

Vi har med denne oppgaven ønsket å se på faktorer som hemmer og fremmer felles situasjonsforståelse for den regionale samvirkeorganisasjonen som skal håndtere et fjellskred fra Nordnes i Troms. Dette var en stor og kompleks organisasjon, og selv om vi ikke var aktører i selve organisasjonen, hadde vi god kjennskap til den. Noe som var en fordel i vår forskning. Gjennom å sette oss inn i relevante lovverk, instruksjoner og planer, og delta og snakke med aktørene på møter, konferanser, workshops og øvelser, fikk vi tilegnet den kunnskapen vi behøvde for å kunne besvare vår problemstilling.

Vi utviklet 4 forskningsspørsmål som skulle gi oss svar på hvorvidt beredskapsprinsippene nærhet-, likhet-, ansvar- og samvirke- fremmet samordningen blant aktørene, om det var sammenheng mellom kompleksitet, usikkerhet og tvetydighet, og aktørene, hvordan aktørene utviklet felles situasjonsforståelse, og hvilke faktorer det var som hemmet og fremmet kommunikasjonsflyt mellom aktørene i den regionale samordningen.

Vi fant ut at det var samordningskanaler som gikk både vertikalt og horisontalt i organisasjonen. Organisasjonen bestod av spesialiserte aktører som skulle på den ene siden jobbe som et samvirke, og på den andre siden operere etatsvis som en del av et hierarki med koordinering og kommandolinjer. Vi så også at det var en utfordring med å samordne seg vertikalt og horisontalt samtidig, da det var tegn til motsetninger mellom ansvar- og likhetsprinsippet, og samvirkeprinsippet og samordning. Og at dette økte også behovet for kommunikasjon og informasjonsflyt mellom aktørene. Vi fant også tegn til at det var forskjellig syn på hvordan man skulle samordne seg på regionalt nivå, der Fylkesmannen ville opprette et felles situasjonssenter, mens politiet ønsket å operere mer etatsvis med separate situasjonssenter. Vi så fant ut at den regionale samvirkeorganisasjonen var kompleks, at når det oppstod svikt i kommunikasjonen førte til misforståelser på grunn av manglende felles situasjonsforståelse, og at det var tegn til tvetydighet både når det gjaldt risikopersepsjon for de forskjellige kommunene og en uenighet i hvorvidt man skulle opprette felles situasjonssenter eller ikke. Vi så at aktørene utviklet felles situasjonsforståelse gjennom hvordan de organiserte seg, hvordan de kommuniserte og delte informasjon med hverandre, og hvordan de samhandlet med hverandre. Til slutt så vi at kommunikasjonsflyten ble hemmet på grunn av at de ikke alle aktørene kunne kommunisere og dele informasjon med hverandre gjennom kommunikasjonsverktøy som snakket sammen, og at de ikke etablerte et felles situasjonssenter på regionalt nivå for å bøte på dette. At dette hemmet kommunikasjonsflyten kom frem under samvirkeøvelser. Men til tross for dette så vi at de hadde en god kommunikasjon da de møttes og samhandlet på mange forskjellige arenaer. Og at de brukte disse arenaene til å samordne seg. Til slutt så vi at det å fokusere på samordning i seg selv skapte grobunn for kommunikasjon.

Hvis vi skal komme med noen anbefalinger så mener vi at de bør se på hvorvidt man må tenke nytt med tanke på samordning og samvirke, og ansvar- og likhetsprinsippene. Videre mener vi at om Politiet og Fylkesmannen skal forbedre informasjonsutvekslingen på regionalt nivå, og løse opp etatstenkingen og forbedre samordningen i hele organisasjonen, så bør de etablere et felles situasjonssenter. I

fremtiden bør de forskjellige etatene også begynne å utvikle kommunikasjonsverktøy som kan snakke sammen slik at man får delt og lagret felles informasjon mellom aktørene.

7.2 Konklusjon

Samordningen i den regionale samvirkeorganisasjonen er kompleks, og driftes samtidig både gjennom felles koordinering og etatsvis styring. Dette er både en utfordring og en hemmende faktor for å oppnå felles situasjonsforståelse. For å bøte på dette er man avhengig av å kommunisere og dele informasjon seg i mellom både vertikalt og horisontalt i organisasjonen, hvor man også ansvarsforhold og eierskap til sine roller. Kommunikasjonsverktøy som kan snakke sammen og lagre felles delt informasjon er nødvendig og en faktor som fremmer felles situasjonsforståelse, og mangel på sådan er en hemmende faktor for det samme. Når man ikke har slike kommunikasjonsverktøy vil samhandling for Politiet og Fylkesmannen i et felles situasjonssenter være et viktig virkemiddel for å oppnå felles situasjonsforståelse, og mangel på et felles situasjonssenter være en hemmende faktor. De forskjellige aktørene i den regionale samvirkeorganisasjonen samles på mange arenaer, og den samhandlingen de har her er også en viktig fremmede faktor for felles situasjonsforståelse.

Litteraturliste

- Aven T., Renn O. (2010) «*Risk Management and Governance. Concepts, guidelines and applications*». Heidelberg: Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2010.
- Befring, E. (2002). *Forskningsmetode, etikk og statistikk*. Oslo: Samlaget.
- Berlin J., & Carlström E. (2008a) «*Vad övas vid samverkansövningar? – om första initiativeffekt och parrallellitet*» Nordiske Oranisasjonsstudier, 19 (4)
- Boin A.P., 't Hart E., & Sundelius B. (2005) «*The Politics of Crisis Management – Public Leadership Under Pressure*». Cambridge: Cambridge University Press.
- Bouckaert B., Peters B.G., & Verhoest K. (2010) «*The Coordination of Public Sector Organizations*». Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Christensen T., Læg Reid P., Roness P.G., & Røvik K.A (2004) «*Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*». Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen T., & Læg Reid P. (2008) «*The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case*». Public Organization Review, 8 (2).
- Clarke L., & Perrow C. (1996) «*Prosaic Organizational Failure*». American Behavioral Scientist. 39 (8)
- Endsley M.R (1995) «*Toward a theory of situation awareness in dynamic systems*». Human factors, 37.
- Fimreite A.L., Langlo P., Læg Reid P., & Rykkja L.H. (red) (2011) «*Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*». Oslo: Universitetsforlaget.
- Hopkins, A. (2000b): Lessons from Longford: The Esso Gas Plant Explosion. Sydney: CCH. (Can be ordered by e-mail to salescentre@cch.com.au.)
- Jacobsen, D.I. (2005). «*Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode*». Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Justis og Politidepartementet (2008) «*Samfunnssikkerhet: Samvirke og samordning*». St. Meld. nr. 22 (2007-2008). Oslo: Departementenes Servicesenter.
- Justis og Politidepartementet (2002) «*Samfunnssikkerhet: Veien til et mindre sårbart samfunn*». St. Meld. nr. 17 (2001-2002). Oslo: Departementenes Servicesenter.
- Justis- og Politidepartementet (2000) «*Åsta-ulykken, 4. januar 2000*» NOU 2000:30 (2000) Oslo: Departementenes Servicesenter.
- Kettl D.F (2003) «*Contingent Coordination: Practical and Theoretical Puzzles for Homeland Security*». American Review of public administration, 33 (3).
- Kleven, T. A., Hjørdemal, F., & Tveit, K. (2002). «*Innføring i pedagogisk forskningsmetode: en hjelp til kritisk tolkning og vurdering*». [Oslo]: Unipub.
- Kruke B.I (2010) «*Complicated coordination in a complex emergency*». Stavanger: Universitetet i Stavanger.

- Kruke B.I., & Olsen O.E. (2005) «*Reliability-seeking networks in complex emergencies*». Int. J. Emergency Management, Vol. 2, No. 4, 2005.
- Kvale, S. Brinkmann, S., Anderssen, T. M., & Rygge, J. (2009). «*Det kvalitative forskningsintervju*». Oslo: Gyldendal akademisk.
- LaPorte T.R. (1988) «*The United States air traffic systems: Increasing reliability in the midst of rapid growth*» Mayntz I.R., & Hughes T. (eds) «*The development of large scale technical systems*». Boulder: Westview Press.
- Mayntz R., & Sharpf E. (1975) «*Policymaking in the German Federal Bureaucracy*». Amsterdam: Elsevier.
- Mintzberg H. (1979) «*The Structuring of Organizations: a Synthesis of the research*». London: Prentice –Hall.
- Norges vassdrags- og energidirektorat NVE (2013) «*Nasjonal beredskapsplan for fjellskred – øvingsutgave*». NVEs hustrykkeri, Oslo.
- Olson R.S. (2000) «*Toward a politics of disaster: Losses, Values, Agendas, and Blame*». Miami FL: International Journal of Mass Emergencies and Disasters august 2000, Vol 18, No 2
- Politidirektoratet (2011) «*Politiets beredskapssystem del 1, retningslinjer for politiets beredskap*» Norway: Allkopi.
- Reason J. (1997) «*Managing the Risks of Organizational Accidents*». Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- Rosenthal, U., Charles, M.T & 't Hart, P. (Eds) (1989) «*Coping with crisis: The management of disasters, riots and terrorism.*» Springfield IL: Charles C Thomas.
- Rosness R., Guttormsen G., Steiro T., Tinmannsvik R.K., & Herrera I.A (2004) «*Organizational Accidents and Resilient Organizations: Five Perspectives*». Trondheim: SINTEF Industrial Management.
- Roth E.M (1997) «*Analysis of decision making in nuclear powerplant emergencies: An investigation of aided decision making*». Zambok C., & Klein G. (Eds) «*Naturalistic decision making*». Mahwah NJ: Erlbaum.
- Ryen, A. (2002). «*Det kvalitative intervjuet: fra vitenskapsarbeid til feltarbeid*». Bergen: Fagbokforlaget.
- Rykkja L.H. (2008a) «*Flernivåperspektiv og krisehåndtering*». Bergen: Uni. Rokkansenteret.
- Scharpf F.W (1994) «*Games real actors play*». Boulder: Westview Press.
- Statsministeren kontor (2012) «*Rapport fra 22. juli kommisjonen*» *NOU 2012:14 (2012)* Oslo: Departementenes Servicesenter.
- Thomas W., & Thomas D. (1928). «*The child in America: The behavior problems and programs.*» New York: A.A Knopf.

Turner B.A. (1976) «*The Organizational and Interorganizational Development of Disasters*». Administrative Science Quarterly vol. 21, No (3)

Turner B.A., & Pidgeon N.F (1978) «*Man-made disasters*». Oxford: Butterworth-Heinemann.

Weick K.E., Suttcliff K.M., & Obstfeld D. (1999) «*Organizing for High Reliability: Processes of Collective Mindfulness*». Research in Organizational Behavior, Volume 21.

Westrum, R. (1993) «*Cultures with Requisite Imagination*». In J.A. Wise, V.D. Hopkin and P. Stager (eds) «*Verification and Validation of Complex Systems: Human Factors Issues*». Berlin: Springer

Wildavsky A. (1991) «*Searching for safety*». New Brunswick: Transaction Books.

Wise C.R. (2002) «*Special Report: Organizing for Homeland Security*». Public administration review, 62 (2).

Yin, R.K. (2009). «*Case study research: design and methods*». Los Angeles: Sage.

Nettsider:

<http://www.dsb.no/Global/Nasjonal%20beredskap/Dokumenter/varsling%20og%20rapportering%20vedlegg.pdf> DSB (2009) «*Retningslinjer for varsling og rapportering på samordningskanal*» (sist sett 14.01.14)

<http://www.dsb.no/no/Ansvarsomrader/Internasjonalt/Aktuelt/Barents-Rescue-2013/> (sist sett 14.01.14)

[http://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMVE/Samfunnssikkerhet/Sa mordningsinstruksen \(Kgl. res. av 12.12.1997\).pdf?epslanguage=nb](http://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMVE/Samfunnssikkerhet/Sa%20mordningsinstruksen%20(Kgl.%20res.%20av%2012.12.1997).pdf?epslanguage=nb) «*Samordningsinstruksen (Kgl. res. av 12.12.1997)*» (sist sett 14.01.14)

<http://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2008-04-18-388> «*Instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid til Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard*» (sist sett 14.01.14)

<http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107> «*Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven) av 25. september 1992 nr. 107*» (sist sett 14.01.14)

<http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2002-06-14-20> «*Lov 14. Juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)*» (sist sett 14.01.14)

<http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-03-26-489> «*Forskrift om tekniske krav til byggverk (Bygningsteknisk forskrift) av 26. mars 2010 nr. 489*» (sist sett 14.01.14)

nnfo.no «*Nordnorsk Fjellovervåking*» (sist sett 11.01.14)

<http://www.nrk.no/nordnytt/slik-overvakes-nordnesfjellet-1.11266858> (sist sett 14.01.14)

Vedlegg:

Vedlegg 1 Samordningsinstruks

Vedlegg 2 Instruks for Fylkesmannens beredskapsarbeid

Vedlegg 3 Redningstjenesten

Vedlegg 4 Internasjonalt

Vedlegg 5 Aktører

Vedlegg 6 Tilsynslister Fylkesmannen i Troms

Vedlegg 7 Varslingsplan Nordnes

Vedlegg 1 Samordningsinstruks

Instruksen gjelder fastsetting av retningslinjer for regionalt samordningsansvar ved kriser og katastrofer i fred, hvor en rekke statlige etater på regionalt nivå og kommuner vil bli involvert i krisehåndteringen. Dette på bakgrunn av at det ofte vil være nødvendig å samordne instansen for å få best mulig effekt ut av tiltakene som iverksettes for å berge materielle verdier og å redusere skadeomfanget. Med behov for å utpeke hvilken myndighet som skal ha samordningsansvaret i en slik situasjon - gir denne instruksen fylkesmannen anledning til, å overføre ansvaret for kriseledelsen til egen stab ved større regionale kriser;

«politimesteren har det akutte beredskapsansvaret og det operative ansvaret for samordning i krise- og katastrofesituasjonen inntil fylkesmannen treffer beslutning om å overta samordningsansvaret».

Følgende *retningslinjer* beskriver hvordan fylkesmannen skal utøve samordningen for å sikre optimale og koordinerte løsninger mellom alle aktørene i krisehåndteringen:

- Fylkesmannen fører tilsyn med (fylkes-)kommunens og regionale statlige organers kriseplanlegging før en krise inntreffer.
- Det etableres raskt gjensidig kontakt mellom fylkesmann, politimester, regional statsforvaltning og berørte (fylkes-)kommuner når en krise har oppstått, for å utveksle informasjon om situasjonen. På bakgrunn av kontakten vurderer fylkesmannen om det er nødvendig å etablere samordningen.
- Når fylkesmannen har etablert samordningen, sammenkalles fylkesberedskapsrådet for å skape enighet om hvilke tiltak som bør iverksettes. Ved uenighet skal fylkesmannen aktivt bidra til å oppnå en felles løsning.
- Fylkesmannen fremlegger eventuelle saker der det ikke er enighet, om hvilke tiltak som iverksettes, for Justis- og beredskapsdepartementet til rask avgjørelse.

- Justis- og beredskapsdepartementet tar videre kontakt med andre berørte departement. Departementene må være forberedt på og raskt kunne håndtere en slik henvendelse.
- Fylkesmannen videreformidler ekstra ressurser til kommunene og avklarer spørsmål fra (fylkes-)kommunene og den regionale statsforvaltningen.

Politimesteren har iht. Politiloven § 27 tredje ledd ansvar for å beslutte og å iverksette, om nødvendig også å koordinere, tiltak for å avgrense fare og begrense skader – dersom en omfattende krisesituasjon oppstår i løpet av svært kort tid. Ansvar et gjelder inntil annen myndighet overtar, og herunder forutsetning av overtakelse skjer på kortest mulig tid.

Utover dette endres ikke eksisterende myndighetsforhold, styringslinjer eller oppgavefordeling, som uttrykt i gjeldende lover og instruks eller St. meldinger om sivil beredskap. Kriser i fred skal håndteres på lavest mulig nivå, og ansvaret for iverksetting av tiltak, herunder informasjonstiltak, tilligger kommunene, fylkeskommunene og den regionale statsforvaltningen. Krisehåndtering skal skje iht. ordinere ansvarsprinsipper, der beslutning om iverksettelse av tiltak innen eget ansvarsområde fattes i medhold av myndighet hjemlet i lov eller instruks. Poengterer at ansvar og organisering av redningstjenesten og politiets generelle ansvar jf. politiloven § 27 tredje ledd, ikke endres.

Samordningsinstruksen(Kgl. res av 12.12.1997)

Vedlegg 2 Instruks for Fylkesmannens beredskapsarbeid

Formålet med Instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard er å gi nærmere retningslinjer for Fylkesmannens arbeid på dette området. Fylkesmannen skal samordne samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i fylket og ivareta en rolle som pådriver og veileder i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Videre skal man ivareta sitt ansvar for krisehåndtering ved hendelser i fred, krise og krig.

Det må også nevnes at det ventes ny samordningsinstruks for Fylkesmannen.

Fylkesmannens generelle ansvar retter seg til å samordne, holde oversikt over og informere om samfunnssikkerhet og beredskap i fylket. Man skal dermed ha oversikt over risiko- og sårbarhet, ved å innhente nødvendige opplysninger fra alle statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter. Utover det bør man også anmode om nødvendig informasjon fra øvrige aktuelle virksomheter, samt ha oversikt over og samordne myndigheters krav med forventninger til kommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Sentrale myndigheter og regionale samarbeidende etater skal holdes orientert om situasjonen innen fylket, samt ta opp spørsmål som har betydning utover fylkesgrensen og riksgrensen der det er aktuelt. Videre skal man samordne den fylkesvise planleggingen og kontakten innen totalforsvaret, inkludert forebygging, beredskapsplanlegging og håndtering. Fylkesmannen skal også samordne den sivile

planleggingen med Forsvarets muligheter for støtte til det sivile samfunn og med forsvarets behov for sivil støtte. Ved planlegging og gjennomføring av nasjonale beredskapstiltak skal man også bistå sentrale myndigheter.

Fylkesmannen skal føre tilsyn med hjemmel i gjeldende lov- og forskriftsverk og *gi råd, veilede og være pådriver* for målrettet og systematisk arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i fylket. Man skal påse at fylkeskommunen og kommunene ivaretar samfunnssikkerhet og beredskap i sin samfunnsplanlegging, med for eksempel kommunale planer for fjellskred i Nordnes.

Rettet *ansvar for egen beredskapsplanlegging* skal fylkesmannen tilrettelegge for at embetet kan utføre pålagte oppgaver innen fagfeltet. Det vil si utvikle planverk og gjennomføre øvelser og kompetansehevende tiltak for å kunne utøve ansvaret for regional krisehåndtering og samordning på en tilfredsstillende måte. Det skal foreligge planverk for informasjonsberedskap for å ivareta helhetlig og samordnet informasjon til befolkningen. Vedrørende varsling av sentralt iverksatte beredskapstiltak, skal det være ordninger for mottak og formidling av ugraderte og graderte beredskapsmeldinger.

Fylkesmannen skal *utøve et samordningsansvar for krisehåndteringen på regionalt nivå* for å sikre optimale og samordnede løsninger mellom aktørene – ved kriser, katastrofer og ved krig og lignede forhold. Dette skal være i henhold til gitte instruksjoner, retningslinjer og lover. Videre skal oversikten over situasjonen i fylket og befolkningens behov rapporteres til sentrale myndigheter. Man skal sørge for at fylkets ressurser fordeles og utnyttes på en hensiktsmessig måte for å dekke sivilbefolkningens behov. Fylkesmannen skal herunder om nødvendig og i samarbeid med andre myndigheter samordne og prioritere mellom sivile behov.

Det kan også nevne at Fylkesmannen har ikke fått særskilt fullmakt til myndighetsutøvelse – men, dersom man er avskåret fra forbindelse med regjeringen, eller det på grunn av forholdene er fare ved opphold samt nødvendig å ivareta samfunnsviktige interesser, kan en gi bestemmelser og utøve forvaltningsmyndighet som nevnt i lov 15. desember 1950 nr. 7 (Beredskapsloven)

§ 5. Når forholdene er slik som nevnt i § 3 og et område er avskåret fra forbindelse med Regjeringen eller det av andre grunner finnes nødvendig, kan Kongen gi fylkesmannen og andre lokale forvaltningsorganer herunder militære myndigheter - fullmakt til å utferdige slike bestemmelser som nevnt i § 3. Fullmakt kan under samme vilkår gis til utøving av forvaltningsmyndighet som ellers tilligger Kongen, et departement eller et annet sentralt forvaltningsorgan, når det gjelder formål som nevnt i § 3. Fullmakt etter dette ledd kan gis uten hensyn til den gjeldende administrative inndeling. Hvis det er uomgjengelig nødvendig til varetakelse av samfunnsviktige interesser, kan fylkesmannen utøve slik myndighet som nevnt i foregående ledd, selv om fullmakt fra Kongen ennå ikke foreligger.

http://www.lovdatabasen.no/cgi-wif/wiftdles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-19501215-007.html&emne=beredskapslove*&&

Videre om situasjonen gjør det nødvendig kan det gis direktiver til forvaltningsorganer i fylket og omgjøre deres avgjørelser, det gjelder også i forhold til politiet. Myndighetsutøvelse kan også overlates til andre lokale forvaltningsorganer. Fylkesmannen kan overlate ledelsen av fylkesadministrasjonen til de militære

myndigheter i den utstrekning disse krever det etter Beredskapsloven § 5 første ledd, jf. § 6.

Vedlegg 3 Redningstjenesten

Instruks for den norske redningstjenesten

Redningstjenesten er en stor del av beredskapsorganisasjonen i Norge.

Utkastet for Kgl. res. av 15.10.2012 *Instruks for den norske redningstjenesten* fastsetter redningstjenestens organisasjon og rutiner for samarbeid, ledelse, ansvar og oppgaver. Hensikten er å ivareta en integrert redningstjeneste basert på en nasjonal dugnad og et samvirke mellom offentlige, frivillige og private aktører. De ulike aktørers ansvar og oppgaver er hjulmet i lovgivning og i internasjonale konvensjoner.

Redningstjeneste defineres som den offentlige organiserte virksomhet som utøves ved øyeblikkelig innsats for å redde mennesker fra død eller skade som følge av akutte ulykkes- eller faresituasjoner, der det er behov for koordinering. Tjenesten baserer seg på tre grunnleggende prinsipper:

- Redningstjenesten utøves som et samvirke mellom offentlige etater, frivillige organisasjoner, private virksomheter og personer. Alle offentlige etater som har ressurser egnet for redningsformål plikter å delta i redningstjenesten med de til enhver tid tilgjengelige ressurser og fullmakter. Samvirkeprinsippet stiller krav til at alle aktører har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter både i det forberedende arbeidet og under redningsaksjoner.
- Redningstjenesten er en integrert tjeneste og omfatter alle typer redningsoppdrag på land, sjø og innen luftfart.
- Redningstjenesten koordineres i forberedelser og innsats gjennom Hovedredningssentralen og underlagt redningssentraler.

Redningstjenesten utføres og ledes av Hovedredningssentralen(HRS) lokalisert på Sola(HRS-SN) og i Bodø(HRS-NN) og underordnede lokale redningssentraler(LRS), som tilsvarer politidistriktene, herunder også Sysselmannen på Svalbard. Ved Fjellskred Nordnes er det HRS-NN i Bodø og LRS ved Troms Politidistrikt som vil være aktivert.

Redningstjenesten

Justis- og beredskapsdepartementet ved Rednings- og beredskapsavdelingen har det overordnede ansvaret redningstjenesten i Norge og gir retningslinjer. Redningstjenesten er organisert i to hovedredningssentraler (HRS), 28 lokale redningssentraler (LRS). HRS for Nord-Norge som er lokalisert i Bodø, dekker de tre nordligste fylkene i tillegg til Svalbard, mens HRS for Sør-Norge som er lokalisert på Sola, har ansvar for resten av landet. De lokale redningssentralene (LRS) sammenfaller med politidistriktene.

Norsk redningstjeneste utøves i et samvirke mellom offentlige etater, frivillige hjelpeorganisasjoner og private selskaper med egnede ressurser for hjelpetjenesteformål. Den operative koordineringen ledes enten av en av de to hovedredningssentralene, eller av en lokal redningssentral. HRS har en

grunnbemanning med operativ 24/7-beredskap. LRS utgjør i praksis politiets operasjonssentraler (24/7). Ved større hendelser kan det imidlertid besluttes å sette stab og samle den kollektive redningsledelse i distriktet, som lokal redningssentral. LRS ledes av politimesteren. Når den kollektive redningsledelse er satt i LRS utgjør den i tillegg ledende representanter fra helsetjenesten, brannvesenet, Forsvaret, Sivilforsvaret, Avinor, Kystverket, lokal havnemyndighet eller andre tilpasset den enkelte hendelse.

Ved redningsaksjoner prioriteres redning av mennesker foran materielle verdier og miljø. Det legges normalt ikke økonomiske begrensinger for redningsaksjoner.

Aktørplanen for redningstjenesten må ta høyde for at fjellskredhendelser kan bli omfattende, komplekse og langvarige. Det er viktig at redningstjenesten gjennom objekt planer har god kjennskap om de ulike scenarioene og tilhørende utfordringer knyttet til redning. Under lav fare skal redningstjenesten (HRS/LRS) vedlikeholde og øve egne planer og delta i felles øvelser. Aktørplanen må også involvere innsatsgruppene.

Redningstjenestens organisering og rolle er hjemlet i Kgl.res. av 04.07.1980. Samvirkeaktørenes forpliktelser er i det vesentlige gitt i egen faglovgivning og interne vedtekter (jfr. f. eks. kgl. res for Norges røde kors). Hver samvirkeaktør bestemmer hvilke ressurser, personell og materiell, de stiller til disposisjon, mens HRS/LRS har ansvar for den taktiske ressursdisponeringen. Norge har inngått en rekke avtaler om redningsbistand over landegrenser, for eksempel BARENTS-avtalen.

Hovedredningsentralen

HRS skal sørge for at redningstjenesten oppfyller de nasjonale og internasjonale krav og forpliktelser som stilles til tjenesten. Den skal samordne norsk redningstjeneste på operativt nivå og skal arbeide for at norsk redningstjeneste videreutvikles gjennom en kontinuerlig evaluerings- og kvalitetssikringsprosess, slik at de disponible ressurser innen redningstjenesten til enhver tid utnyttes mest mulig effektivt med formål å hindre tap av liv og helse. De har det daglige operative ansvar for å lede og koordinere sjø- og fly redningsaksjoner innenfor det faglige og geografiske ansvarsområdet for norsk redningstjeneste. De kan også selv lede og koordinere landredningsaksjoner, men normalt gjøres dette av underlagte LRS. (Instruks for redningstjenesten)

Redningstjenestens samvirkeråd

Redningstjenestens samvirkeråd for HRS består av representanter for sentrale deltakende organisasjoner i redningstjenesten. Samvirkerådet skal være en leverandør av ressurser og rådgivende ekspertise fra egen etat, inneha nødvendige fullmakter fra egen etat. Samvirkerådet ledes av direktøren for HRS og består av representanter for ledelsen i følgende organer: politiet, forsvaret (sjø/luft), helsevesenet, luftfartsmyndigheter, Kystverket, DSB, Telenor ASA/Maritim Radio, FORF og NSSR. Det iverksettes varsling og innkalling av medlemmene når store eller ekstraordinære hendelser inntreffer, etter bestemmelse av leder eller et medlem av samvirkerådet. HRS kan også innkalle andre rådgivere ved behov.

På lokalt nivå består *redningstjenestens samvirkeråd for LRS* av representanter for deltakende organisasjoner i redningstjenesten innenfor politidistriktet. Samvirkerådet skal være en leverandør av ressurser og rådgivende ekspertise fra egen etat, inneha nødvendige fullmakter fra egen etat. Det ledes av politimesteren hvor representanter av

tilnærmende organer inngår, og dersom det ses hensiktsmessig innkalles også andre rådgivere. Fylkesmannen deltar som observatør ved behov.

Utkast kgl.res. av 15.10.2012 Instruks for den norske redningstjeneste

Vedlegg 4 Internasjonalt

Barents samarbeidet

Dette er inkludert i vedlegg pga. stor tilknytning til øvelse Barent Rescue. Barents samarbeidet (etablert i 1993) er et samarbeid over viktige tema som berører Barentsregionen, og er forankret i Det Euro-arktiske Barentsrådet (Barents Euro-Arctic Council, BEAC). Medlemmene er Danmark, Finland, Island, Norge, Russland, Sverige samt Europakommisjonen, og møtes på utenriksministernivå. Flere arbeidsgrupper med ansvar for pågående samarbeid i Barentsregionen er opprettet; økonomi, miljø, handelshindringer, transport, energi, Den nordlige sjørute, ungdomsspørsmål, menneskehandel, helse og relaterte sosiale spørsmål, forskning og utdanning, informasjon og data, samt nød- og redningssamarbeid som er det relevante fagfeltet i henhold til vår forskning.

Arbeidsgruppen for redningssamarbeid (Working Group on Emergency and Rescue Services Co-operation, WGERs) har som formål å utvikle og effektivisere redningssamarbeidet i Barentsregionen, herunder utvikling av en ny redningsavtale i regionen. Personell og utstyr i et naboland kan befinne seg nærmere en ulykke enn de nasjonale ressursene, derav er redningssamarbeid mellom land viktig da Barentsregionen er et stort område med spredte ressurser.

Det foreligger et endelig avtaleutkast til en landredningsavtale: "Agreement on Cooperation within the Field of Emergency Prevention, Preparedness and Response in the Barents Euro-Arctic Region". Videre er det opprettet en komité med mandatet til å sørge for at den trer i kraft, samt utarbeide en håndbok med landenes kontaktpunkt og annen operasjonell informasjon. Arbeidet ledes av Rednings- og beredskapsavdeling i Justisdepartementet, og det er her DSB har sitt mandat til gjennomføring av øvelse «Barents Rescue 2013», se kapittel 5.4.2.

I den nye redningsavtalen fremheves særlig følgende bestemmelser:

- varsling av hendelser som kan ha betydning/konsekvenser utover landegrensene
- etablering av kontaktpunkter i hvert land
- prosedyrer for å etterspørre assistanse
- gjensidig assistanse over landegrensene i en nødssituasjon
- grensekryssing av personell og utstyr

Det eksisterer også en avtale mellom Norge og Russland om samarbeid ved ettersøking av savnede og redning av nødstedte mennesker i Barentshavet. Avtalen er velfungerende og det arrangeres årlige øvelser.

<http://www.dsb.no/no/Ansvarsomrader/Internasjonalt/Nordisk-samarbeid/Samarbeid-i-Barents/>

Host Nation Support

Dette er inkludert i vedlegg da HNS var en stor del av øvelsesmomentene til Barents Rescue 2013.

Norge vil kunne stå ovenfor en hendelse som vil kreve at vi ber om hjelp til krisehåndteringen fra utlandet. Erfaringen med å gi støtte i forbindelse med kriser og katastrofer utenlands er lang, men erfaringer med å ta imot hjelp utenfra er mer begrensende. Behovet for hjelp fra andre land blir først aktuelt når de nasjonale ressurser overskrides, eller står i fare for å overskrides. Vertsnasjonsstøtte er et system for at utenlandske ressurser skal kunne benyttes optimalt i det landet hvor de skal avhjelpe en katastrofe, derfor må gjennomføringen være effektiv, korrekt og formålstjenlig. Heldigvis oppstår slike behov sjelden, men norske myndigheter skal ha et avklart og ryddig nasjonalt system å støtte seg til dersom behovet skulle oppstå. Dette anses som et behov ved et fjellskred i Nordnes, og er et av momentene som skal øves i øvelse «Barents Rescue 2013» (se kap.5.4.2.) da DSB arbeider med å bygge en omforent nasjonal struktur for mottak av bistand fra utlandet.

Mottak av utenlandske ressurser dreier seg i hovedsak om fire sentrale elementer. *Anmodning* om assistanse fra utlandet gjeldende de muligheter og kanaler norske myndigheter har. Den skal skissere hvordan man best mulig måte kan tilrettelegge for er godt *mottak* samt ivareta adekvat *understøttelse* av assistansen, og til slutt *avslutte* bistanden på en god måte. Videre er forberedelse til å kunne ta i mot støtte utenfra et av flere tiltak som utføres for å styrke nasjonal beredskap og samfunnets evne til å håndtere komplekse situasjoner generelt. Derfor vil forberedelsespunkter knyttet opp mot disse fire prosessuelle trinnene også være viktige for å nyttiggjøre seg utenlandsk assistanse.

En anmodning om bistand fra utlandet bør som hovedregel, og etter en politisk forankring fra sentralt hold, gå fra DSB. De forvalter og sørger for, gjennom kontaktpunktet Norges deltakelse i EU, NATO og FNs fellesskapsordninger, at deltakende land til enhver tid skal kunne bidra med informasjon om tilgjengelige bistandsressurser. Det finnes flere sett av retningslinjer som målbærer internasjonale standarder for såkalt *Host Nation Support* eller vertsnasjonsstøtte. Disse er først og fremst gjennom EU, NATO, FN og det internasjonale Røde Kors. En nasjonal modell eller struktur for HNS eller vertsnasjonsstøtte er et virkemiddel for å forberede, forebygge og forsterke våre beredskap til å stå bedre rustet til å møte de alvorligste scenarioene. DSB jobber videre med en større og detaljert gjennomgang av HNS, knyttet til de ulike sektors regelverksgjennomgang, tilpasning til EUs guidelines, og forslag til hvordan man kan bygge gode samarbeidsformer på tvers av myndighetenes og sektorer på dette feltet. HNS har øvd i utlandet tidligere som koordinator med en internasjonal organisasjon, sammen med vertsnasjonen. Under øvelse «Barents Rescue 2013» vil det være første gang HNS øver som vertsnasjon og mottak av støtte.

Manual – Host Nation Support i Norge, Forkortet versjon (DSB)

Vedlegg 5 Aktører

NVE, Norges vassdrags- og energidirektorat

Norges vassdrags- og energidirektorat er et forvaltingsorgan under Olje- og energidepartementet. NVE har hovedkontor i Oslo og fem regionskontorer, herunder region Nord i Narvik.

NVE har delegert myndighet etter energiloven, vannressursloven og tilhørende forskrifter. NVE sitt ansvar for forebygging av skredulykker er forankret i stortingsproposisjon nr. 1 (2008-2009), stortingsmelding nr. 22 (2007-2008) og stortingsmelding nr. 15 (2011-2012).

NVE er ansvarlig myndighet for nasjonal oversiktskartlegging av skredfare. Rammer, status, prioriteringer, metoder og metodeutvikling er beskrevet i retningslinjer 14/ 2011 – «*Plan for skredfarekartlegging*» (Kartleggingsplanen). For fjellskred gjennomføres fylkesvise kartleggingsprogram for å identifisere mulige risikoobjekt (ustabile fjellparti som kan utvikle fjellskred). Risikoobjektene klassifiseres utfra vurderinger av sannsynlighet og grovanalyser av konsekvenser etter et eventuelt fjellskred. Risikoklassifiseringen ligger til grunn for utvelgelse av høyrisiko objekt som følges opp med videre detaljkartlegging, overvåking og beredskap. Den konkrete oppfølgingen av høyrisikoobjektene ivaretas av kommuner og andre lokale og regionale beredskapsmyndigheter. I denne fasen er NVEs rolle begrenset til faglig rådgivning og forvaltning av statlige tilskuddsordninger.

Ved en fjellskredhendelse ved Nordnes skal NVE bistå lokale og regionale beredskapsaktører (overvåkingssenteret, kommunene, politiet mv.). NVE skal ha kapasitet og kompetanse til å gi faglige råd og kan også yte materiell eller økonomisk bistand til tiltak som kan avverge skade.

Som nasjonal fagmyndighet skal NVE ivareta funksjonen som *fagkanal* mellom hendelsen og Olje- og energidepartementet, og direktoratet har en sentral rolle som formidler av faginformasjon, jf. eget avsnitt om informasjonsansvar.

NVE har også ansvar for å lede den nasjonale kraftforsyningsberedskapen. En fjellskredhendelse kan gi betydelig skade på kraftforsyningsinfrastruktur og forsyningsevne. Gjennom sin pådriver- og tilsynsrolle skal NVE bidra til at selskapene i nødvendig grad tar hensyn til og planlegger for å håndtere risiko forårsaket av fjellskred. I akutfasen før og etter en fjellskredhendelse har NVE overordnet ansvar for at Kraftforsyningsberedskapsorganisasjon (KBO) gjennomfører nødvendige tiltak for å beskytte sårbar infrastruktur og prioriterer forsyning og gjenoppretting på best mulig måte.

Gjennom den nasjonale oversiktskartleggingen av skredfare er NVE ansvarlig for å identifisere høyrisikoobjekter som bør følges opp gjennom overvåking og beredskap. NVE som forvalter av statlige tilskuddsordninger for sikringstiltak en vesentlig rolle innen prioritering og dimensjonering av tiltak.

Ved en fjellskredhendelse kan NVE med hjemmel i vannressursloven og energiloven pålegge eller selv gjennomføre tiltak knyttet til vassdrag, dammer og/eller energiforsyning. Utover dette har NVE en bistandsrolle og har ikke hjemmel til å pålegge andre myndigheter oppgaver eller omgjøre vedtak fattet av andre myndigheter.

NVE har informasjonsansvar overfor Olje- og energidepartementet, og skal informere departementet om status og aktuelle tiltak. Som nasjonal fagmyndighet for skredfare har direktoratet i tillegg en sentral rolle som formidler av faginformatjon – både om skredfare generelt og om aktuelle hendelser. Målgruppen finnes internasjonalt, nasjonalt og lokalt og spenner fra andre myndigheter til media og publikum generelt.

Ved øket farenivå og ved en fjellskredhendelse har NVE særlig ansvar for å etablere en informasjonsberedskap som ivaretar sentrale myndigheters behov for å informere om skredfaglige spørsmål. Denne nasjonale informasjonsberedskapen skal være samordnet med andre fagmyndigheter på nasjonalt nivå.

For å sikre helhetlig kriseinformasjon skal NVE delta i informasjonsberedskapsorganisasjonen som etableres regionalt ved høyrisikoobjektet.

(Kilde: Regional plan for fjellskred, 2013)

NGU, Norges geologiske undersøkelse

NGU er en etat underlagt Nærings- og handelsdepartementet. Virksomheten finansieres over statsbudsjettet i tillegg til samfinansieringsprosjekter og oppdrag. NGUs hovedoppgave er å samle, bearbeide og formidle kunnskap om de fysiske, kjemiske og mineralogiske egenskapene til landets berggrunn, løs masser og grunnvann. Ved beredskap og krisehåndtering har NGU ingen myndighetsoppgaver.

NGU kartlegger og risiko klassifiserer ustabile fjellparti på oppdrag fra NVE. Dette ligger til grunn for eventuell videre overvåking og beredskapstiltak.

NGU skal inngå i en geofaglig ressursgruppe opprettet av NVE. Ved en fjellskredhendelse skal personell fra denne ressursgruppen stilles til rådighet for overvåkingscenteret. NGU skal i en beredskapssituasjon også bistå NVE med fakta om fjellskred og om fjellskredkartlegging.

NGU har informasjonsansvar overfor Nærings- og handelsdepartementet. I tillegg har NGU informasjonsansvar overfor NVE med bakgrunn i de oppdrag som NVE har gitt. På henvendelser fra media kan NGU orientere om egen virksomhet og faglige forhold knyttet til skred som naturfenomen. Spørsmål om forvaltningsmessige forhold som f.eks. prioritering av innsats og budsjettspørsmål besvares av NVE. Spørsmål om tilstanden til de overvåkede fjellpartiene besvares av overvåkingscenteret.

(Kilde: Nasjonalplan for fjellskred, 2013)

DSB, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

DSB er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet har både et overordnet, sektorovergripende ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge og ansvar som sektormyndighet på en rekke fagområder. Det overordnede ansvaret dekker nasjonalt, regionalt og lokalt nivå jf. sivilbeskyttelsesloven, kgl. res. (24. juni 2005) og St.meld. nr. 17 (2001-2002). I denne sammenhengen nevnes også at DSB utøver etatsstyringen av fylkesmannens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

Ansvar som sektormyndighet gjelder brann, elektrisitet, farlige stoff, industri og produkt/forbruker (brann- og eksplosjonsloven, el-tilsynsloven, storulykke-forskriften, produktkontrollloven, og internkontrollforskriften). I tillegg har DSB en etatsutdanning (Nasjonalt utdanningssenter for samfunnssikkerhet og beredskap), og ansvar for Sivilforsvaret som er den viktigste statlige forsterkningsressursen ved kriser og ulykker.

Ved fjellskredberedskap har DSB ansvar og oppgaver både for forebyggende arbeid under normalsituasjonen, og operative oppgaver i kritiske situasjoner. I normalsituasjonen utreder DSB fjellskred i det nasjonale risikobildet, de bidrar til utdanning og kompetanse innenfor allmenn samfunnssikkerhet og beredskap, de er premissleverandører for ROS-analyser på alle nivå, også for fjellskred. Ved forhøyet fare for fjellskred, og videre under og etter en hendelse, er Sivilforsvaret en viktig forsterkningsressurs. Også DSBs sektorområder er aktuelle bidragsytere ved forhøyet fare. DSB gir retningslinjer for varsling og rapportering på samordningskanal. Ved alvorlige hendelser overvåker DSB situasjonen og rapporterer til JD.

DSB har også drifts- og redaktøransvar for www.kriseinfo.no, myndighetenes felles nettportal for informasjon til befolkningen før, under og etter kriser. Kriseinfo har en fast redaksjon, og vil være den samlede informasjonskanalen til befolkningen.

(Kilde: Nasjonal beredskapsplan for fjellskred, 2013)

Helsedirektoratet

Helsedirektoratet skal i all beredskapsvirksomhet overfor den samlede helse- og sosialtjeneste og -forvaltning bidra til å sikre at samhandlingsbehovet blir ivaretatt, både i beredskapsplanlegging og i en krisesituasjon. I en krisesituasjon er hovedoppgaven å sikre at befolkningen tilbys nødvendig helsehjelp, om nødvendig også i utlandet.

I henhold til etablert oppgavefordeling mellom Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet skal direktoratet, etter delegasjon fra departementet, forestå overordnet koordinering av helse- og sosialsektorens innsats og om nødvendig iverksette tiltak når en krisesituasjon truer eller har inntruffet. Dersom direktoratet vurderer situasjonen slik at det åpenbart er behov for å iverksette tiltak uten at det på forhånd har vært mulig å etablere kontakt med departementet med sikte på å foreta delegasjon, kan direktoratet likevel etablere den overordnede koordineringsfunksjonen. Kontakt med departementet etableres i etterkant så snart dette lar seg gjøre.

Direktoratet skal være forberedt på å kunne forestå overordnet koordinering av helse- og sosialsektorens krisehåndtering når en krisesituasjon har oppstått/er i ferd med å oppstå. Direktoratet må derfor holde seg orientert om den oppståtte situasjonen og hvordan den utvikler seg. Direktoratet, berørte regionale helseforetak og berørte fylkesmenn har gjensidig plikt til å etablere kontakt som gir grunnlag for å vurdere om direktoratet bør tre inn i koordineringsfunksjonen. Når funksjonen er etablert, skal direktoratet også holde fylkesmennene og kommunene via fylkesmennene oppdatert om situasjonen. Fylkesmennene vil på sin side motta bestillinger om aktivitet og rapportering fra direktoratet. I tillegg etableres sentrale kommunikasjons- og informasjonstiltak i samarbeid med berørte etater og sektorer.

Krisesituasjoner håndteres iht. nærhetsprinsippet på lavest mulige operative nivå. Krisesituasjonens art og omfang avgjør om etablering av det strategiske og operative krisehåndteringsapparatet på sentralt nivå i tillegg vil være nødvendig.

Informasjonshåndtering ivaretas i faglinjen, der lokale instanser uttaler seg om tiltak og observasjoner innen eget område.

Ved en fjellskredhendelse av det omfang som denne planen omfatter, er det sannsynlig at Helsedirektoratet kan bli delegert ansvaret for overordnet koordinering av helse- og sosialsektorens innsats. Helsedirektoratet har erfaring med overordnet koordinering av svært forskjellige typer større hendelser. Direktoratets koordinering innebærer en tett samhandling med regional stat (fylkesmennene), de regionale helseforetak og kommuner i tråd med de overordnede prinsipper for beredskap nevnt innledningsvis i kap.2.

(Kilde: Nasjonal beredskapsplan for fjellskred, 2013)

Fiskeridirektoratet

Fiskeridirektoratet er et fagdirektorat underlagt Fiskeri- og kystdepartementet. Direktoratet har oppgaver innenfor forvaltning av havressurser, akvakultur og marin arealforvaltning. Fiskeridirektoratet har hovedkontor i Bergen, syv regionskontor og 22 lokalkontor.

Fiskeridirektoratet har beredskapsansvar i situasjoner som oppstår på grunn av oppblomstring av skadelige alger, manetinvasjoner og døde sjøpattedyr som har drevet i land. Direktoratet har også beredskap for å delta i håndtering av hendelser der fiskeri- og/eller akvakulturnæringen er berørt.

Beredskapen går særlig ut på å hjelpe næringsaktørene, fortrinnsvis oppdrettere, med varslings, rådgivning og innføring av tiltak ved kriser. Fiskeridirektoratet deltar dessuten aktivt ved akutt forurensning, som for eksempel oljelekkasjer og ulykker som involverer radioaktivitet.

Ved en fjellskredhendelse kan Fiskeridirektoratet kontaktes gjennom et DØGNÅPENT fiskeriovervåkings- og beredskapssenter FMC-Norway på telefon 03415 (fmc@fiskeridir.no). FMC kan - dersom det er ønskelig - hjelpe til med å kontakte egnede fiskefartøyer i nærheten som kan brukes til sleping og evakuering".

(Kilde. Nasjonal beredskapsplan for fjellskred, 2013)

Kystverket

Kystverket er et fagdirektorat underlagt Fiskeri- og kystdepartementet. Direktoratet har oppgaver innenfor sjøtransport, sjøsikkerhet, havner og beredskap mot akutt forurensning. Kystverket har hovedkontor i Ålesund og fem regionskontor. Kystverkets beredskapsavdeling er underlagt hovedkontoret, men lokalisert i Horten. Kystverket Rederi har 11 arbeidsfartøy som brukes til nybygging, vedlikehold og drift av navigasjons installasjoner i farleden. Fire av rederiets båter inngår også i den statlige beredskapen mot akutt forurensning.

Regionskontorene har ansvar for daglig drift av lostjenesten og arbeid med farleder og navigasjonsinstallasjoner. Regionene utøver myndighet etter havne- og farvannsloven, losloven, forurensningsloven og tilhørende forskrifter. Regiondirektøren leder og samordner Kystverkets beredskap i regionen.

Kystverket er en fagetat underlagt Fiskeri- og kystdepartementet. Kystverket har oppgaver innenfor sjøtransport, sjøsikkerhet, havner og beredskap mot akutt forurensning. Kystverket har hovedkontor i Ålesund, fem regionskontor, ett beredskapssenter og et rederi. Kystverket Rederi har flere fartøy som brukes til bl.a. til nybygging, vedlikehold og drift av navigasjonsinstallasjoner i farleden samt at flere av fartøyene også inngår i den statlige beredskapen mot akutt forurensning.

Regionskontorene har ansvar for daglig drift av lostjenesten og arbeid med farleder og navigasjonsinstallasjoner. Regionene utøver myndighet etter havne- og farvannsloven, losloven og tilhørende forskrifter. Regiondirektøren leder og samordner Kystverkets beredskap ved naturulykker i regionen i samarbeid med beredskapssenteret og Kystverkets hovedkontor.

Ved en fjellskredhendelse kan Kystverkets hovedkontor, med hjemmel i havne- og farvannsloven § 13 C, fatte enkeltvedtak om bruk eller forbud mot bruk av avgrenset farvann og om tillatelse til bruk på nærmere vilkår. Kystverket skal videre sørge for informasjon til skipsfarten, trafikkdirigering og stenging av farvann med risiko for sekundæreffekter fra fjellskred. Om nødvendig kan Kystverket etablere vakthold for slike farvann. Som nasjonal forurensningsmyndighet ved akutt forurensning skal Kystverket være forberedt på å lede omfattende aksjoner mot akutt forurensning.

Kystverket har utarbeidet en beredskapsplan som også omfatter tiltak før og etter eventuelle fjellskred.

(Kilde: Nasjonal beredskapsplan for fjellskred, 2013)

Helseforetaket HF-UNN

Helseforetakene (*spesialisthelsetjenesten*) har ansvar for somatiske og psykiatriske sykehus. Sammen med kommunehelsetjenesten har spesialisthelsetjenesten også ansvar og akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus: medisinsk nødmeldetjeneste, legevaktsordning (kommunal) og ambulansetjenester.

Spesialisthelsetjenestens oppgaver og plikter i beredskapssituasjoner er fastsatt i helse- og sosialberedskapsloven. Tjenestene ytes gjennom helseforetakene (HF) og avtaler med private aktører. For å kunne tilby helsetjenester også under krisesituasjoner i fred og i krig, har RHF og sykehus etter lov om helsemessig og sosial beredskap plikt til å utarbeide beredskapsplaner for de helsetjenestene de er ansvarlige for. Beredskapsplanene skal være koordinert i forhold til kommuner og andre HF/RHF.

De regionale helseforetakene (RHF) er ansvarlige for å sørge for at spesialisthelsetjenester tilbys til befolkningen innenfor sitt område. HF er ansvarlige for operativ krisehåndtering innenfor sitt område. HF/sykehusene har plikt til å samarbeide. Hvis ressursene ved sykehuset/HF ikke er tilstrekkelige, kan flere ressurser rekvireres fra egen region og andre regioner.

Universitetssykehuset Nord-Norge i Tromsø tilbyr spesialistfunksjoner til hele Nord-Norge.

Harstad sykehus og Narvik sykehus er fullverdige lokalsykehus i UNN. Foretaket har også ansvar for Longyearbyen sykehus på Svalbard.

I tillegg til det psykiatriske sykehuset i Tromsø, har UNN fem DPS og ansvar for rustiltakene og ambulansestasjonene i Troms og Nordre Nordland.

(Kilde: Regional beredskapsplan for fjellskred, 2013)

Mattilsynet

Mattilsynet er et statlig tilsyn- og forvaltningsorgan for planter, fisk, dyr, næringsmidler og drikkevann. Mattilsynet er underlagt tre departementer; Landbruks- og matdepartementet (LMD), Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD). Det administrative ansvaret for etaten ligger hos LMD. Mattilsynet er organisert med tre forvaltningsledd: Mattilsynets hovedkontor, åtte regionskontor og 54 distriktskontor. Distriktskontorene utfører praktisk talt alt utøvende tilsyn, og utgjør derfor grunnpilaren i Mattilsynet.

Mattilsynets generelle beredskapsansvar innebærer å håndtere hendelser innenfor egen sektor (alvorlige plante-, fiske- og dyresjukdommer, mattrygghet, drikkevann, dyrevelferd med mer). For å håndtere små og store hendelser må Mattilsynet samvirke med andre etater, kunnskapsstøtteinstitusjoner og næringen. For å bekjempe eller kontrollere omfattende utbrudd av alvorlige plante-, fiske- og dyresjukdommer raskt og effektivt, kan det også være nødvendig for Mattilsynet å koble inn fylkesmannens beredskapsråd for å samordne tiltak og framskaffe personell og ressurser til håndteringen.

Mattilsynets regionskontorer er tilknyttet fylkesberedskapsrådene og yter råd og bistand innen Mattilsynets forvaltningsområde til Fylkesmannens håndtering av en stor hendelse som rammer kritisk infrastruktur. Mattilsynet skal gi faglige råd til Landbruks- og matdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. I regelverket stilles det klare krav til eier om å kunne ivareta dyr, fisk eller virksomhet dersom kritisk infrastruktur svikter. Mattilsynet fører tilsyn med at de som er forpliktet etter regelverket følger dette. Dersom pålegg om tiltak ikke etterkommes, det er ukjent hvem som er ansvarlig, eller det er nødvendig å få gjennomført tiltak raskt, kan Mattilsynet selv gjennomføre tiltak.

Mattilsynets beredskapsplaner og regelverk favner de hendelser hvor kritisk infrastruktur rammes. De distriktskontorene som ligger i særlig utsatte områder for fjellskred har et særlig fokus på dette, her er fjellskred ved Nordnes aktuelt.

(Kilde: Nasjonal beredskapsplan for fjellskred, 2013)

Statens landbruksforvaltning

Statens landbruksforvaltning (SLF) er et direktorat under Landbruks- og matdepartementet (LMD). SLF forvalter de landbrukspolitiske virkemidlene rettet mot bønder, skogeiere, innbyggere og landbruksbasert matindustri, overvåker markedet for landbruksvarer og administrerer importvernet. Store deler av SLFs forvaltning skjer gjennom samarbeid og arbeidsdeling med fylkesmenn og kommuner. SLF samarbeider med offentlige virksomheter i egen og andre sektorer.

SLF er blant annet nasjonal fagmyndighet for erstatningsordningene i landbruket og er sekretariat for Statens naturskadefond, og har regelfestet samarbeid med Norsk naturskadepool jfr. Forskrift om instruks for Norsk Naturskadepool § 18.

SLFs generelle beredskapsansvar på erstatningsområdet innebærer før, under og like etter en skadehendelse ansvar for informasjon og veiledning til allmennheten og direkte berørte om de statlige erstatningsordningene, informasjons- og veiledning overfor øvrig forvaltning med oppgaver på erstatningsområdet, samt ansvar for koordinering av informasjon og annen aktivitet med andre virksomheter som har tilgrensende ansvar og oppgaver. SLF skal også som sekretariat for styret, og i samarbeid med dem, sørge for at krav om erstatning for naturskader får en rask og forsvarlig behandling. SLF skal legge til rette for at styret raskt kan sette inn en målrettet og utvidet innsats når naturkatastrofer oppstår.

SLFs beredskapsplaner på organisasjons- og fagområdenivå er generelle, og omfatter naturkatastrofer av alle størrelser og typer, inkludert fjellskred. De ser ikke at det er behov for etablering av en egen beredskapsplan for fjellskred.

(Kilde: Nasjonal beredskapsplan for fjellskred, 2013)

Klima- og forurensningsdirektoratet

Klima- og forurensningsdirektoratet (KLIF) er et direktorat under Miljøverndepartementet. Direktoratet iverksetter norsk forurensning politikk og er veiviser, vokter og forvalter for et bedre miljø. De viktigste arbeidsområdene er klima, miljøgifter, hav og vann, avfall, luft og støy.

KLIF har ansvar for å stille krav til beredskap mot akutt forurensning i kommunal og privat regi, og å kontrollere at kravene overholdes.

(Kilde: Regional beredskapsplan for fjellskred, 2013)

Avinor og Luftfartstilsynet

Avinor er et statlig aksjeselskap med ansvar for kontroll av luftrummet og drift av flyplasser. Avinor skal ha beredskapsplaner for den mertrafikk og de prioriteringsutfordringer (søk-, rednings- og ambulanseoppdrag) som fjellskred utløser. Med andre ord de lufthavner som blir berørt av beredskapstiltak for fjellskred skal sørge for at lufthavnens sikkerhetsplan omfatter den mertrafikk og nødvendige prioritet til nød- og ambulansetransport, som en fjellskredhendelse kan medføre for avvikling av trafikken over lufthavnen. Ved en fjellskredhendelse er Avinor representert i den kollektive redningsledelse (LRS) og skal ved behov også møte i fylkesberedskapsrådet.

Luftfartstilsynet er et statlig tilsynsorgan under Samferdselsdepartementet med primær oppgave å bidra til sikkerhet i luftfarten. I medhold av luftfartslovgivningen kan Luftfartstilsynet gjennom forskrift bl.a. opprette restriksjoner for luftfarten. Dette er aktuelt ved f. eks forhåndsplanlagte arrangementer der det er nødvendig å regulere luftfarten særskilt.

Ved enkelte, akutte hendelser kan det være nødvendig raskt å innføre restriksjoner for luftfarten på annen måte. Dette kan for eksempel gjelde ved ulykker og lignende hendelser, for eksempel fjellskred. Behovet for restriksjoner kan ligge i sikkerhetsmessige, polititaktiske og/eller etterforskningsmessige hensyn. I disse tilfeller kan politiet i medhold av politilovens § 7 etablere lufttrossrestriksjoner (helt eller delvis stenging). Slike særskilte vedtak gjøres i tett samarbeidet med Luftfartstilsynet og deres kontrollsentraler etter retningslinjer gitt i Politidirektoratets rundskriv 12/2012 til politidistriktene.

(Kilde: Nasjonal beredskapsplan for fjellskred, 2013)

Statens vegvesen

Statens vegvesen er et forvaltningsorgan under Samferdselsdepartementet. Vegdirektoratet og fem regionvegkontor utgjør til sammen Statens vegvesen. Vegdirektoratet er den sentrale enheten i Statens vegvesen. Regionvegkontorene med sine fylkesavdelinger er etatens utførende ledd og er i praksis vegadministrasjon for staten i riksvegsaker, og vegadministrasjon for fylkeskommunene i fylkesvegsaker.

Statens vegvesens grunnberedskap i de ulike driftskontraktssområdene forvaltes gjennom en egen entreprenør som har inngått kontrakt med vegvesenet om drift og vedlikehold av et nærmere definert geografisk område. Eierskapet til driftskontraktssområdene i det daglige går gjennom en byggeleder ansatt i en av regionens veiavdelinger.

Ved en fjellskredhendelse som rammer veg går varsling normalt gjennom en av de fem vegtrafikksentralene videre til politiets operasjonssentraler, eller motsatt. Gjennom vegtrafikksentralene og vegvesenets myndighetsberedskap (byggeledernes bakvakt) kontaktes entreprenøren i det aktuelle driftskontraktssområdet hvor skredet har gått. Entreprenøren rykker da ut med mannskaper for å sikre skredområdet slik at ikke 3.person blir skadd. Geolog (intern eller ekstern) blir deretter kalt ut for å foreta en vurdering av skredfaren på stedet før eventuelt rydding blir iverksatt. Ved skredhendelser hvor det fryktes at kjøretøy eller personer er tatt blir Statens vegvesens ressurser underlagt politiets ledelse inntil situasjonen er avklart og området frigjort.

I noen av regionene finnes det i dag egne beredskapsplaner ved skredhendelser i områder der skredfaren i løpet av snø sesongen kan bli høy. Disse planene er utarbeidet for å sikre en god lokal håndtering gjennom samvirke med vegvesenet, entreprenøren, nødetater, fylkeskommune og de berørte kommunene.

(Kilde: Nasjonal beredskapsplan for fjellskred, 2013)

Post- og teletilsynet

Post- og teletilsynet (PT) er et frittstående forvaltningsorgan under Samferdselsdepartementet. Hovedansvaret for etaten er å regulere og overvåke post- og ekomsektoren i Norge. Dette inkluderer å føre tilsyn med at ekomtilbydere retter seg etter ekom-lovens krav om å tilby tjenester med nødvendig sikkerhet for brukerne og å opprettholde nødvendig beredskap.

PTs arbeid med ekomsikkerhet og -beredskap omfatter blant annet identifisering og vurdering av risikofaktorer, planlegging og gjennomføring av beredskapsøvelser og iverksetting av tiltak for å fremme det beredskapsfaglige samarbeidet mellom ekomtilbydere. Gjennom bevisstgjøring av brukere og samarbeid med andre sektorer og beredskapsmyndigheter søker PT også å fremme den generelle samfunnssikkerheten.

I tillegg gjennomfører PT Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) av kritisk infrastruktur med formål om å peke på konkrete tiltak som etter gjennomføring vil ha størst mulig effekt for å øke det nasjonale sikkerhets- og beredskapsnivået.

Ved en fjellskredhendelse vil PT koordinere en eventuell iverksettelse av relevante beredskapstiltak hos ekomtilbydere. Dette kan bl.a. være utplassering av beredskapsutstyr som mobile basestasjoner for mobilnettet, nødstrøms løsninger til fast- og mobilnett og mobile master for kringkasting. Videre vil PT være ansvarlig for informasjonsflyten mellom ekomtilbydere og beredskapsmyndighetene.

(Kilde: Nasjonal beredskapsplan for fjellskred, 2013)

Norsk rikskringkasting

Norsk rikskringkasting (NRK) er en statlig eid allmennkringkaster som er landsdekkende for radio og TV, med hovedkontor i Oslo og distriktskontor i alle fylker. NRK har plikt til å sende ”viktig melding fra statsmyndighetene” når Statsmyndighet ber om det. Ut over dette jobber de under redaktøransvaret og med forankring i egne forpliktelser overfor befolkningen.

NRK har et nasjonalt ansvar for varsling og meldinger til befolkningen i kritiske situasjoner.

«Beredskapsansvarlige» (politi, fylkesmann, kommune, veivesen) bør/skal ha planer for hvordan de gir rask og riktig informasjon til NRK/mediene i en krisesituasjon. Dette kan være ferdigproduserte meldinger som kan sendes over radio/TV på de høyere farenivå og som har forebyggende og livreddende karakter. “

NRKs distriktskontor ved distrikts-/regiondirektøren møter i fylkesberedskapsrådet, og utgjør slik en del av det regionale beredskapsapparatet. Vurderinger av særlige tiltak ved NRKs distriktskontor knyttet til spesielle naturforhold besluttet lokalt av den enkelte redaktør.

Ved større hendelser/begivenheter er det vanlig at NRK/andre medier påtar seg å organisere foto-poolordninger for pressen. Dette kan være aktuelt når politiet har innført oppholds restriksjoner i skadeområdet.

NRKs P1 har dekning i hele landet og er nasjonal beredskapskanal som til enhver tid kan sende «viktig melding fra statsmyndighet» når statsmyndighet ber om det. Distriktsendingene på NRK P1 utvides når NRK vurderer det nødvendig for å informere befolkningen i en bestemt region. Dagsnytt og trafikkjenesten kan avbryte program hele døgnet året rundt med viktige nyheter og informasjon. “Voice Break In» på radio er f.eks. mulig å sende via stasjoner og omformere som dekker tunneler eller andre spesielle områder.

NRKs dekningsmuligheter og forpliktelser gir mulighet for å benytte tjenestene både i forebyggende og livreddende informasjon i etablering av tiltak i en fjellskredplan. I informasjon som gis til befolkningen i aktuelle områder kan det beskrives hvordan man kan lytte på radio ved tyfonmeldinger, ved SMS-varsling eller annen elektronisk varsling. (Nasjonal- og regionalplan for fjellskred)

Forsvaret

Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) har ansvaret for å planlegge og lede Forsvarets operasjoner i fred, krise og krig. Som en del av denne planlegger og koordinerer FOH operativ støtte til sivile etater og instanser. FOH har til enhver tid oversikt over hvilke militære ressurser som kan stilles til disposisjon for Politiet eller øvrige sivile myndigheter.

Forsvarets primæroppgaver er å hevde Norges suverenitet er det lang tradisjon for at alle Forsvarets tilgjengelige ressurser i utgangspunktet også kan stilles til rådighet for sivile myndigheters ivaretagelse av samfunnssikkerheten, avhengig av sivile myndigheters behov i en krisesituasjon. Denne innsatsen reguleres etter bistandsinstruksen av 22. juni 2012.

Bistand fra Forsvaret kan gis enten som støtte til Politiet eller via anmodning fra Fylkesmannen. Assistanse fra Forsvaret kan, etter anmodning fra Politiet eller Fylkesmannen, gis i akuttfasen av en krisesituasjon der samfunnets ordinære beredskapsressurser ikke strekker til eller der slik innsats bidrar til å redusere omfang eller varigheten av en krise. Akuttfasen vedvarer normalt så lenge det kan være fare for liv og helse og/eller omfattende skade på eiendom og materielle verdier kan avverges eller begrenses.

Det finnes ingen hjemmel for å holde Forsvarets mannskaper i aksjon etter akuttfasen. Grensen for når akuttfasen er over vurderes med utgangspunkt i den aktuelle situasjonen. Assistanse fra Forsvaret ved overgangen til normale forhold skal bare gis etter særskilt vurdering av Fylkesmannen i hvert enkelt tilfelle, og som Fylkesmannen skal forhåndsklarere med Forsvarets operative hovedkvarter. Assistanse fra Forsvaret i overgangen til normale forhold bør ikke fortrenge ordinær næringsvirksomhet eller virke som en økonomisk avlastning for kommunene.

(Kilde: Nasjonal beredskapsplan for fjellskred, 2013)

Sivilforsvaret

Sivilforsvaret er en statlig forsterkningsressurs for nød- og beredskapsetatene. Sivilforsvaret er organisert i 20 sivilforsvarsdistrikt underlagt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). I tillegg til rollen som forsterkningsressurs har Sivilforsvaret drift- og forvaltningsoppgaver knyttet til anlegg for befolkningsvarsling og tilfluktsrom. Sivilforsvarets virksomhet er hjemlet i lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven).

(Kilde: Regional beredskapsplan for fjellskred, 2013)

Troms Fylkeskommune

Fylkeskommunen er det regionale politiske nivået i Norge, med fylkestinget som øverste organ. Fylkeskommunen har drifts- og forvaltningsoppgaver innenfor samferdsel, videregående opplæring, tannhelse, kultur, og regional planlegging og utvikling.

Fylkeskommunen har ansvar for regional transportberedskap, og skal samarbeide om dette med fylkesmannen, politiet, Statens vegvesen, transportnæringen og andre myndigheter, jf. yrkestransportloven § 37 og forskrift for sivil transportberedskap § 3. I kritiske situasjoner skal fylkeskommunen på anmodning fra departement eller andre statlige myndigheter være bindeledd til løyvehavere (transportselskaper). Fylkeskommunen er medlem av samferdselsdepartementets *rådgivende forum for sivil transportberedskap* som består av transportetater og -organisasjoner. Forumet skal gi råd til departementet om forebygging og håndtering av kriser i transportsektoren.

Fylkesveiene utgjør 60-80 % av vegnettet i Norge, utenom de kommunale veiene. Driften av fylkesvegene, her under beredskap, er delegert til Statens vegvesen som utfører oppgavene.

Ved inngåelse av kontrakter for persontransport i rute, stille fylkeskommunen som krav at operatøren skal inngå og delta i den sivile transportberedskapen. Operatørene pålegges ingen konkrete forpliktelser til å opprettholde rutetilbud under force majeure omstendigheter, men de ressurser som inngår i den ordinære ruteproduksjonen kan stilles til disposisjon til beredskapsformål og i forbindelse med krisehåndtering.

Skoler skal tilrettelegges og drives slik at sikkerhet, helse og trivsel blir ivarettatt, jf. opplæringsloven § 9a-2. Fylkeskommunale skoler og andre fylkeskommunale virksomheter som er lokalisert i faresoner for fjellskred, skal ha egne beredskapsplaner, tilpasset respektive samordningsplaner, jf. Kunnskapsdepartementets *styringsdokument for arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap i kunnskapssektoren* av 31.1.2011.

Samfunnsikkerhet og beredskap kan også være tema i regionale planer som vedtas av fylkestinget og godkjennes i regjeringen, jf. plan- og bygningsloven §§ 7 og 8. Slike planer er retningsgivende for all myndighetsutøvelse i fylket. Fylkeskommunen kan, som et regionalpolitisk tiltak, medvirke til etablering og drift av beredskapssystemer.

(Kilde: Regional beredskapsplan for fjellskred, 2013)

Frivillige organisasjoner

Norge har i dag et bredt spekter av frivillige organisasjoner som er engasjert i norsk redningsarbeid. Felles for mange av disse er at de er organisert i FORF, Frivillige organisasjoners redningsfaglig forum. FORF og organisasjonene representerer et bredt register innenfor redning, enten det er i sjø, på land eller i luften. Organisasjonene har kompetanse og beredskap for å kunne håndtere oppdrag i alle de tre elementene.

Norges røde kors hjelpekorps, har som den største og den eneste frivillige organisasjonen i Norge, nedfelt retningslinjer i en kongelig resolusjon. Kgl. Res av 21. september 2009, formaliserer rollen til Røde Kors som støtteaktør til norske myndigheter i fredstid. Øvrige frivillige organisasjoner som ikke er tilsluttet FORF, står

som selvstendige aktører og har egne organisasjonsmodeller og retningslinjer. Noen av disse er tilsluttet de enkelte fylkesberedskapsråd.

De frivillige organisasjoners aktivitet er som regel hendelsesstyrt og engasjeres som oftest av offentlige redningsetater. Det anmodes som regel om bistand, og organisasjonene bistår der kan og har kapasitet. Norges røde kors hjelpekorps behandles særskilt i denne sammenheng.

(Kilde: Regional beredskapsplan for fjellskred, 2013)

I Troms er det godt samarbeid mellom de frivillige organisasjoner det være seg Røde Kors hjelpekorps, Norsk Folkehjelp, Norske redningshunder, Norsk radio Relæliga mv (FORF, 2013)

Private ressurser

En rekke bedrifter som har viktige funksjoner som “verdiprodusenter,” lagrer/oppbevarer stoffer som kan gi betydelige negative miljøkonsekvenser etter et stort fjellskred.

Beredskapsplanlegging i de enkelte fylker bør systematisk involvere disse bedriftene gjennom veiledning og rettleiding når det gjelder å utarbeide beredskapsplaner. Bedrifter vil være viktige i ressursammenheng for effektiv håndtering av beredskapsoppgaver i de enkelte kommunene. Man må også lage oversikt over bedrifter som vil ha stor betydning i gjenreisningsarbeid etter at et ras har gått.

Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO) har som oppgave å kontrollere og håndheve egen beskyttelse (Industrivern) ved industri og håndverksbedrifter med mer enn 40 ansatte, og andre virksomheter etter særskilt vurdering. Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) har det administrative ansvaret for NSO.

(Kilde: Nasjonal beredskapsplan for fjellskred, 2013)

Berørte personer og virksomheter

Hver beboer, turist og gjennomreisende i Storfjorden vil i en gitt situasjon ha et eget ansvar for seg selv og sine nærmeste og ivareta en tilfredsstillende sikkerhet gjennom fasene av et forventet fjellskred. Under forutsetning av at de ansvarlige myndigheter på best mulig måte har gitt informasjon om en utvikling i fjellets bevegelse, vil den enkelte måtte ta sine egne forhåndsregler. Her gjelder eks. språk.

(Kilde: Nasjonal beredskapsplan for fjellskred, 2013)

Andre lands myndigheter

Ved hendelser i Norge som rammer utenlandske borgere, vil UD kunne opptre som støttedepartement for det departementet (som regel JD) som er lederdepartement.

Ved hendelser i Norge som rammer utenlandske borgere, kan det være aktuelt for norske myndigheter å kontakte myndighetene i de rammedes hjemland eller myndighetene i hjemlandet kontakter norske myndigheter.

Dersom et større antall utenlandske borgere er rammet av en hendelse i Norge, har Kripos primæransvaret for å registrere og ha oversikt over personene.

Når det gjelder kontakten mellom politiet og andre lands myndigheter i slike situasjoner, kan man se for seg minst fire forskjellige scenarier som sannsynlige kontaktveier:

- Utenriksdepartementet (UD) kontakter den utenlandske representasjonen (som regel ambassade) i Norge etter anmodning fra Justisdepartementet (JD) eller politiet.
- UD kontakter utenriksdepartementet i det aktuelle landet, gjerne via den norske utenriksstasjonen i landet dersom slik finnes, etter anmodning fra JD eller politiet.
- En utenlandsk representasjon (som regel ambassade) i Norge kontakter Oslo politidistrikt for å etterspørre informasjon om egne borgere som antas å være rammet av den aktuelle hendelsen.
- En utenlandsk representasjon (som regel ambassade) i Norge kontakter norsk UD for å etterspørre informasjon om egne borgere som antas å være rammet av den aktuelle hendelsen.

(Kilde: Nasjonal beredskapsplan for fjellskred, 2013)

Offentlige virksomheter

Alle kommunale og statlige virksomheter skal kartlegge og vurdere risiko- og sårbarhet som truer egen virksomhet og iverksette nødvendige tiltak av forebyggende eller beredskapsmessig karakter, jf. sivilbeskyttelsesloven §§ 14 og 15 og kgl.res. av 15.06.2012, Instruks for departementenes arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap mv.

Alle offentlige virksomheter skal altså vurdere risiko og sårbarhet mot en fjellskredhendelse og iverksette nødvendige tiltak. Kravet gjelder også virksomheter som ikke er *aktører*, men likevel er berørte av risikoen for fjellskred, enten ved at de har virksomhet i fareområdet eller at deres virksomhet på annen måte blir negativt påvirket av en fjellskredhendelse. Eksempel på slike virksomheter kan være alt fra NAV-kontor og museer, til de deler av spesialisthelsetjenesten som ikke er involvert i fjellskredberedskapen, psykiatri og hudleger, for eksempel. Hvilke tiltak som kan være aktuelle er helt avhengig av hvilken virksomhet det er snakk om og på hvilken måte en fjellskredhendelse truer virksomheten. I mange tilfeller kan det være aktuelt å ha planer for flytting av virksomheten og videre drift på alternativ lokasjon. I andre tilfeller kan det være nødvendig å etablere planer for flytting av kulturminner eller planer for alternativ av transport av varer eller pasienter.

Offentlige institusjoner i de berørte kommunene skal være informert om det pågående planverksarbeidet og samtidig være kjent med rammebetingelsene i planen. Videre tilligger det den enkelte etats eget ansvar å forberede seg best mulig.

(Kilde: Nasjonal beredskapsplan for fjellskred, 2013)

Private virksomheter

Det finnes ikke generell hjemmel for å pålegge private virksomheter å gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser og å iverksette avbøtende tiltak mot naturfarer. I sektorlovgivningen finnes imidlertid slike krav for noen virksomheter, blant annet for oppdrettsnæringen og virksomheter som transporterer, lagrer og omsetter farlige stoff. Særskilte krav til private virksomheter vil også kunne gjøres gjeldende som bestemmelser gitt i areal- og reguleringsplaner.

Private virksomheter omfatter alt fra gårdsbruk og skobutikker til oppdrettsanlegg med millioner av fisk og fabrikker med flere hundre ansatte. Virksomhetene er selv ansvarlige for å gjøre seg kjent med hvilke krav som gjelder og imøtekomme disse. Private bedrifter skal være orientert om pågående beredskapsarbeid og selv ta ansvar for å utvikle tilfredsstillende planer for håndtering i de ulike fasene. Herunder vil økonomi og bruk av egne ressurser være to viktige forhold. Også virksomheter som ikke er underlagt særlige krav oppfordres til å vurdere egen risiko og sårbarhet og å iverksette avbøtende tiltak. Kommunene, fylkesmannen og statlige sektormyndigheter skal etter forespørsel stille nødvendige grunnlagsdata til disposisjon, som faresonekart, offentlige beredskapsplaner o.l. og veilede private virksomheter i dette arbeidet.

(Kilde: Nasjonal beredskapsplan for fjellskred, 2013)

Privatpersoner

Privatpersoner kan i utgangspunktet ikke pålegges særlige forberedelser til en fjellskredhendelse. Unntak kan gjøres gjeldende som bestemmelser gitt i areal- og reguleringsplaner. Dog plikter den enkelte person og familier i de tre Nordnes kommunene å sette seg inn i kommunens beredskapsplanverk og selv treffe beslutninger om tiltak i de ulike fasene. Når det gjelder kommunenes ansvar med tanke på tjenesteleveranse, må gjensidige beslutninger treffes med bakgrunn i de krav for det enkelte tjenesteområde.

Den offentlig organiserte beredskapen vil imidlertid fungere mye bedre dersom de som skal bistås selv har et opplyst og gjennomtenkt forhold til risikoen og beredskapstiltakene. Det understrekes også at den offentlig organiserte beredskapen kun er dimensjonert for å redde menneskeliv. Tiltak for å berge materielle verdier er i utgangspunktet opp til den enkelte eier.

(Kilde: Nasjonal beredskapsplan for fjellskred, 2013)

Vedlegg 6 Tilsynslister Fylkesmannen i Troms

Kommunal beredskapsplikt

Lov 2010-06-25 nr. 45, Kap. V:

§ 14. Kommunal beredskapsplikt - ROS analyse «skal»

Kartlagt uønskede hendelser?

Kartlagt sannsynlighet for hendelsene?

Kartlagt påvirkning av hendelsene?

Vurdert og sammenstilt i «en helhetlig ROS analyse»?

ROS analysen er lagt til grunn for kommunens arbeid med PBL?

Oppdatert på linje med kommunedelplaner?

§ 15. Kommunal beredskapsplikt - beredskapsplan for kommunen «skal»

Utarbeidet en beredskapsplan på bakgrunn av ROS (§ 14)?

Planen inneholder:

Oversikt over forberedende tiltak?

Plan for kommunens kriseledelse?

Varslingslister?

Ressursoversikt?

Evakueringsplan?

Plan for informasjon til befolkning?

Plan for informasjon til media?

Oppdatert og revidert én gang pr. år?

Jevnlig øvd?

FOR 2011-08-22 nr. 892:

§ 1. Formål «skal»

Sikret kommunal ivaretagelse av befolkningens sikkerhet og trygghet?

Jobbet systematisk og helhetlig tversektorielt med samfunnssikkerhet?

Vært pådriver ovenfor andre aktører?

§ 2. Helhetlig ROS «skal»

Gjennomført en helhetlig ROS analyse?

Kartlagt, systematisert uønskede hendelser?

Vurdert sannsynlighet og konsekvens av uønskede hendelser?

Forankret helhetlige ROS analyse i kommunestyret?

Invitert relevante offentlige og private aktører med i ROS arbeidet?

Avdekket behov for detaljanalyser?

Detaljanalysene følges opp?

Relevante aktører stimulert til å iverksette forebyggende og skadebegrensende tiltak?

Omfatter analysen:

Eksisterende og fremtidige ROS faktorer?

ROS utenfor kommunen ved betydning?

ROS faktorerers interaksjon?

Særlige utfordringer rettet kritiske samfunnsfunksjoner?

Særlige utfordringer rettet tap av kritisk infrastruktur?

Robustheten ved utsettelse for uønsket hendelse?

Evnen til normalisering etter uønsket hendelse?
Behovet for befolkningsvarsling?
Behovet for evakuering?

§ 3. Helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets og beredskapsarbeid «skal»

Ved bakgrunn i ROS har kommunen:

Utarbeidet langsiktige mål?

Utarbeidet strategier?

Utarbeidet prioriteringer?

Utarbeidet en plan for oppfølging av dette arbeidet?

Vurdert forhold som bør integreres i planer og prosesser etter PBL?

§ 4. Beredskapsplan «skal»

Er beredskapsplanen:

Utarbeidet som handlingsdel i kommunedelplanen iht. PBL?
eller, Utarbeidet på ROS som overordnet beredskapsplan?

Forberedt på å håndtere uønskede hendelser?

Utarbeidet med utgangspunkt i ROS analysen?

Samordnet og integrert med øvrige beredskapsplaner i kommunen?

Samordnet med relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner?

Inneholder beredskapsplanen:

Plan for kriseledelse?

Hvem som utgjør kriseledelsen?

Ansvar?

Roller?

Fullmakter?

Hvem bestemmer når kriseledelsen skal samles?

Varslingsliste ovenfor relevante aktører i krisehåndteringen?

Er de på varslingslisten gjort kjent med deres rolle?

Ressursoversikt?

Ressurser kommunen har internt?

Tilgjengelige ressurser hos andre aktører?

Inngått avtaler med relevante aktører ved bistand under kriser? «bør»

Evakueringsplaner basert på ROS?

Plan for befolkningsvarsling basert på ROS?

Plan for krisekommunikasjon med befolkning?

Plan for krisekommunikasjon med media?

Plan for krisekommunikasjon med egne ansatte?

§ 5. Samarbeid mellom kommuner

Etablert samarbeid mellom kommuner om lokale og regionale løsninger? «bør»

Fokusert på utnyttelse av de samlede ressurser? «bør»

Egne ROS analyser utover samarbeidet? «skal»

Egen beredskapsplan utover samarbeidet? «skal»

§ 6. Oppdatering «skal»

Oppdatert på linje med PBL?

Endringer i risikobildet?

Oppdatert etter endringer i risikobildet?

Minimum oppdatert en gang pr. år?

Ansvar av revidering klargjort?
Følges dato for siste oppdatering?

§ 7. Øvelser og opplæring

Beredskapsplanen øvd annen hvert år? «skal»
Scenarioer hentet fra ROS analysen? «bør»
Samhandlingsøvelser praktisert der det er hensiktsmessig? «skal»
System for opplæring i gitte roller ved krisehåndtering? «skal»
Tilstrekkelig kvalifisert personell i roller? «skal»
(Gjelder dette også step-in?)

§ 8. Evaluering etter øvelser og uønskede hendelser «skal»

Evaluert etter øvelser?
Evaluert etter uønskede hendelser?
Endringer foretatt i ROS analysen på dette grunnlag?
Endringer foretatt i beredskapsplaner på dette grunnlag?

§ 9. Dokumentasjon «skal»

Foreligger det skriftlig dokumentasjon på forskriftenes krav?

§ 10. Tilsyn

Er kommunens pliktoppfyllelse iht. kommuneloven - lovlig gjennomføring?

Tilsynsliste TEK 10 PBL Skred, flodbølge

Kapittel 7. Sikkerhet mot naturpåkjenninger

§ 7-3. Sikkerhet mot skred

- (1) Byggverk plassert utenfor skredfarlig område?
- (2) Byggverk i skredfareområde har fastsatt sikkerhetsklasse?
Byggverk/tilhørende uteareal plassert/dimensjonert/sikret – iht.
Største nominelle årlige sannsynlighet, klasse S3 1/5000, er ikke overskredet?

§ 7-4. Sikkerhet mot skred. Unntak for flodbølge som skyldes fjellskred

- (1) § 7-3 Utgår, men utbygging kan tillates, da følgende vilkår er oppfylt:
 - a) Konsekvensene av å bygge restriksjoner er alvorlige og utbygging er av avgjørende samfunnsmessig betydning?
Byggeforbud medfører at utbygging av infrastruktur stanser/viktig næringsvirksomhet flyttes ut av kommunen?
Basert på samfunnsøkonomisk kost-/nytte-analyse?
Vurdert negative konsekvenser rettet materielle tap opp mot positive konsekvenser for samfunnsutviklingen?
 - b) Personikkerhet ivaretatt ved et forsvarlig beredskapssystem basert på sanntids overvåking, varsling og evakuering?
Vurdert restriksjoner for oppføring av byggverk som er vanskelige å evakuere?
Varslingstid innen 72 timer?
Evakueringstid maksimum 12 timer?
Operativ beredskap er av høy kvalitet som kan redusere risikoen for at liv går tapt? «skal»

Rutiner og apparat for forsvarlig overvåkning? »skal»

Døgnkontinuerlig sanntids overvåkning av situasjon?

Foreligger uavhengige måleinstrumenter og duplisert signaloverføring?

Eks, teknisk tilsyn med sensorer, strømforsyning, kommunikasjon, signaloverføring osv.

Tilstrekkelig kompetanse v/personell for betjening av døgnkontinuerlig overvåkning og tolkning av resultatene?

Tilstrekkelig bemanning og kompetanse for å ivareta et pålitelig system for overvåkning?

Rutiner og apparat for forsvarlig varsling?

Pålitelige og effektive varslingssystemer når hele befolkningen i aktuelt område?

Tyfonanlegg og radiovarsling?

Annet; automatisk varsling med telefon, mobiltelefon, SMS, media? (bør)

Tilstrekkelig bemanning og kompetanse for å ivareta et pålitelig system for varsling?

Varslingstiden sikrer forsvarlig evakuering, 72 timer før skred?

Rutiner og apparat for forsvarlig evakuering?

Tilstrekkelig bemanning og kompetanse for å ivareta et pålitelig system for evakuering?

Evakueringstiden på under 12 timer?

Forlenger byggverkets funksjon evakueringstid?

Vurdert utfordringer og løsninger ang. enkelte bygninger (skoler og institusjoner)?

Jevnlige varslings- og evakueringsøvelser gjennomføres, tilfredsstillende overvåkingen påses?

Foreligger gode beredskapsplaner for varsling og evakuering?

Planverk forankret i lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt?

c) Finnes det andre alternative, hensiktsmessige og sikre byggearealer?

Gjort grundig vurdering av andre areal ifht. Hensiktsmessighet og sikkerhet?

d) Fysiske sikringstiltak mot sekundære virkninger av fjellskred er utredet?

Mulige fysiske beskyttelsestiltak som reduserer fareområde/skadepotensialet for eksisterende/fremtidig bebyggelse?

Bølgebrytere, terrengutforming eller konstruksjon?

e) Utbyggingen avklart gjennom konsekvensutredning i regional plan, kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan?

Vilkårene i forhold til utbygging og overvåking og beredskap avklart i en forutgående planprosess?

Regional plan (jf. Pbl. § 8-1)

Kommuneplanens arealdel (jf. pbl. § 11-5),

Eller i reguleringsplan/områderegulering (jf. pbl. § 12-2).

Planprosessen gjennomført etter endring i teknisk forskrift 1997, 03.09.09?

Utredninger og planer foretatt før 03.09.09 dokumenterer at de tilfredsstillende kravene i ny forskrift foreligger?

Planprosessen omfatter: «må»

Belyst hva arealene skal benyttes til?

Sikret at endringen er en del av en helhetlig plan?

Gjennomført ROS-analyse hvor fare og konsekvens for ny, planlagt bebyggelse er tydeliggjort?

Utredet samfunnsmessige konsekvenser v/byggeforbud, og sannsynliggjort vesentlig verdi?

Dokumentert utredning av alternative tomtearealer som kan benyttes, samt hvorfor de er uaktuelle?

Dokumentert at samfunnsøkonomiske tiltak ved sikring av skredulykker er gjennomført?

Farereduserende tiltak som sikring av skredfarlig område?

Konsekvensreduserende tiltak som sikring av bygninger og infrastruktur mot skader fra skredmasser?

Sikret involvering av fagetater som etter PBL. Har rolle som fagmyndighet og som har innsigelsesrett?

(2) Mindre til-/på- eller underbygging kan tillates så fremt utvidelsen ikke medfører økt fare for skade på liv og helse;

Det opprettes ikke flere boenheter?

Tilbygg mv. unntatt bolig har ikke økt antall brukere?

Vilkår i første ledd oppfylles dersom dette likevel er tilfelle?

Vedlegg 7 Varslingsplan Nordnes

Overgang til gul fase:



Nord-norsk fjellovervåkning (NNFO) og Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE) informerer Storfjord, Kåfjord og Lyngen kommune, Troms politidistrikt og Fylkesmannen i Troms om endring av geologisk farenivå til gul.

Det forutsettes at Fylkesmannen umiddelbart samordner kontakt mellom geofaglig miljø, kommunene og politiet for å etablere et felles situasjonsbilde. Det forutsettes videre at gruppen vurderer behovet for heving av beredskap til gul og fatter vedtak om dette.

Beslutningen om heving av gul beredskap, danner grunnlaget for videre varsling av etater på samordnings- og fagkanal, media og befolkningen.

1. *Fylkesmannen varsler på fag- og samordningskanal oppover til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og berørte regionale forvaltningsetater i Troms. De regionale etater vil være Fylkesberedskapsrådet og parter i prosjektorganisasjonen Nordnes.*
 - *Fylkesmannen i Troms rapporterer ukentlig og etter behov på fagkanal til DSB vedrørende situasjonen på fjellet.*
 - *Fylkesmannen i Troms gir situasjonsrapport ukentlig og etter behov til medlemmene av Fylkesberedskapsrådet og aktørene i prosjektorganisasjonen Nordnes.*

- Fylkesmannen i Troms ivaretar hovedaktørene, Fylkesberedskapsrådet og øvrige aktører i prosjekt Nordnes gjennom formell og situasjonsbetinget dialog.
2. Kommunene orienterer egen kriseledelse, administrasjonen og privat/ offentlig sektor.
 - Kommunene rapporterer ukentlig og etter behov på fagkanal til Fylkesmannen i Troms
 - Kommunene ivaretar kommunale samarbeidspartnere internt og eksternt gjennom fortløpende dialog, formelt og situasjonsbetinget.
 3. Troms politidistrikt monitorer situasjonen og forestår varsling til nabo politidistrikt, HRS og på fagkanal til Politidirektoratet.
 - Troms politidistrikt rapporterer etter behov på fagkanal til Politidirektoratet.
 - Troms politidistrikt ivaretar dialog og kommunikasjon med aktører i redningstjenesten etter behov.
 4. KRISEKOM (Sammenslutningen av infomedarbeidere som ivaretar informasjonshåndteringen) etableres umiddelbart og vil stå for ansvaret med utgivelse av pressemeldinger, nyhetsbrev, folkemøter, oppdateringer på felles hjemmeside, Facebook og Twitter. Hovedfokus på media og den berørte befolkningen. KRISEKOM vil måtte jobbe tett på felles kriseledelse i regi av Fylkesmannen i Troms.

Konkrete tiltak for KRISEKOM gruppa er:

- **Adressebasert UMS varsel til befolkningen:** «Fylkesmannen har fattet beslutning om heving av beredskapsnivået for Nordnes fjellet. Varslingsnivået er kategorisert som **moderat fare** for de som oppholder seg i Lyngenfjorden, men det kreves **ingen umiddelbare tiltak** av den enkelte. Informasjon vil bli gitt på NRK Troms og Finnmark, kommunens hjemmeside, Facebook og Twitter. Hvis du er under 18 år ber vi deg søke kontakt med din nærmeste foresatte».
- **Distribusjon av pressemelding til media:** KRISEKOM har utarbeidet en pressemelding som skal søkes sendt ut så snart som mulig etter at Fylkesmannen, de berørte kommuner og politiet har fattet vedtak om beredskapsheving. Pressemeldingen sendes ut til predefinerte medieselskap inkludert NRK Troms og Finnmark.
- **Oppdatering av sosiale medier:** KRISEKOM utarbeider tekst til felles hjemmeside, Facebook og Twitter.

Overgang til oransje fase:



Nord-norsk fjellovervåkning (NNFO) og Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE) informerer Storfjord, Kåfjord og Lyngen kommune, Troms politidistrikt og Fylkesmannen i Troms om endring av geologisk farenivå til oransje.

Det forutsettes at Fylkesmannen umiddelbart samordner kontakt mellom geofaglig miljø, kommunene og politidistriktet for å etablere et felles situasjonsbilde. Det forutsettes videre at gruppen vurderer behovet for heving av beredskap til oransje og fatter vedtak om dette.

Beslutningen om heving av oransje beredskap, danner grunnlaget for videre varsling av etater på fagkanal, media og befolkningen.

- 1) Fylkesmannen varsler på fag- og samordningskanal oppover til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og berørte regionale forvaltningsetater i Troms. De regionale etater vil være Fylkesberedskapsrådet og parter i prosjektorganisasjonen Nordnes.
 - Fylkesmannen i Troms rapporterer daglig og etter behov på fagkanal til DSB vedrørende situasjonen på fjellet.
 - Fylkesmannen i Troms gir situasjonsrapport daglig og etter behov til medlemmene av Fylkesberedskapsrådet og aktørene i prosjektorganisasjonen Nordnes.
 - Fylkesmannen i Troms ivaretar hovedaktørene, Fylkesberedskapsrådet og øvrige aktører i prosjekt Nordnes gjennom formell og situasjonsbetinget dialog.
- 2) Kommunene orienterer egen kriseledelse, administrasjonen og privat/ offentlig sektor.
 - Kommunene rapporterer daglig og etter behov på fagkanal til Fylkesmannen i Troms
 - Kommunene ivaretar kommunale samarbeidspartnere internt og eksternt gjennom fortløpende dialog, formelt og situasjonsbetinget.
- 3) Troms politidistrikt monitorer situasjonen og forestår varsling til nabo politidistrikt, HRS og på fagkanal til Politidirektoratet.
 - Troms politidistrikt rapporterer etter behov på fagkanal til Politidirektoratet. Troms politidistrikt ivaretar dialog og kommunikasjon med aktører i redningstjenesten etter behov.
- 4) KRISEKOM arbeidsgruppe utvides og vil stå for ansvaret med utgivelse av pressemeldinger, nyhetsbrev, folkemøter, oppdateringer på felles hjemmeside, Facebook og Twitter. Hovedfokus på media og den berørte befolkningen. KRISEKOM vil måtte jobbe tett på felles kriseledelse i regi av Fylkesmannen i Troms.

Konkrete tiltak for KRISEKOM gruppa er:

- **Adressebasert UMS varsel til befolkningen:** «Fylkesmannen har fattet beslutning om heving av beredskapsnivået for Nordnes fjellet. Varslingsnivået er kategorisert som **høy fare** for de som oppholder seg i Lyngenfjorden, og vi ber deg ta kontakt med din hjemkommune så snart som mulig. Informasjon vil også bli gitt på NRK Troms og Finnmark, felles hjemmeside (www.nnfo.no), Facebook og Twitter. Hvis du er under 18 år ber vi deg så snart som mulig søke kontakt med din nærmeste foresatte».
 - Denne meldingen sendes som adressebasert UMS varsling med 12 timers intervall.
- **Distribusjon av pressemelding til media:** KRISEKOM har utarbeidet en pressemelding som skal søkes sendt ut så snart som mulig etter at Fylkesmannen, de berørte kommuner og politiet har fattet vedtak om beredskapsheving. Pressemeldingen sendes ut til predefinerte medieselskap inkludert NRK Troms og Finnmark.
- **Oppdatering av sosiale medier:** KRISEKOM utarbeider tekst til felles hjemmeside, Facebook og Twitter.

Overgang til rød fase med antatt minimum 72 timer før et eventuelt fjellskred:



Nord-norsk fjellovervåkning (NNFO) og Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE) informerer Storfjord, Kåfjord og Lyngen kommune, Troms politidistrikt og Fylkesmannen i Troms om endring av geologisk farenivå til oransje.

Det forutsettes at Fylkesmannen umiddelbart samordner kontakt mellom geofaglig miljø, kommunene og politidistriktet for å etablere et felles situasjonsbilde. Det forutsettes videre at gruppen vurderer behovet for heving av beredskap til rød og fatter vedtak om dette. Beslutningen om heving av oransje beredskap, danner grunnlaget for videre varsling av etater på fagkanal, media og befolkningen.

- 1) *Fylkesmannen varslar på fag- og samordningskanal oppover til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og berørte regionale forvaltningsetater i Troms. De regionale etater vil være Fylkesberedskapsrådet og parter i prosjektorganisasjonen Nordnes.*
 - *Fylkesmannen i Troms rapporterer minimum 3 ganger daglig og etter behov på fagkanal til DSB vedrørende situasjonen på fjellet.*
 - *Fylkesmannen i Troms gir situasjonsrapport daglig og etter behov til medlemmene av Fylkesberedskapsrådet og aktørene i prosjektorganisasjonen Nordnes.*
 - *Fylkesmannen i Troms ivaretar hovedaktørene, Fylkesberedskapsrådet og øvrige aktører i prosjekt Nordnes gjennom formell og situasjonsbetinget dialog.*
- 2) *Kommunene orienterer egen kriseledelse, administrasjonen og privat/ offentlig sektor.*
 - *Kommunene rapporterer kontinuerlig og etter behov på fagkanal til Fylkesmannen i Troms*
 - *Kommunene ivaretar kommunale samarbeidspartnere internt og eksternt gjennom fortløpende dialog, formelt og situasjonsbetinget.*
- 3) *Troms politidistrikt tar nå en mer aktiv rolle i scenario og utfører aktivt sperring og evakuering av predefinerte områder. Politidistriktet forestår varsling til nabo politidistrikt, HRS og på fagkanal til Politidirektoratet.*
 - *Troms politidistrikt rapporterer kontinuerlig på fagkanal til Politidirektoratet. Troms politidistrikt ivaretar dialog og kommunikasjon med aktører i redningstjenesten etter behov.*
- 4) *KRISEKOM arbeidsgruppe ivaretar fortsatt informasjonsbehovet, men er nå mer fokusert på redningsfasen. KRISEKOM vil måtte jobbe tett på felles kriseledelse i regi av Fylkesmannen i Troms.*

Konkrete tiltak for KRISEKOM gruppa er:

- **Lokasjonsbasert UMS varsel til befolkningen:** « FARE FARE FARE - Politimesteren i Troms har fattet beslutning om evakuering av befolkningen i Lyngenfjorden. Det er umiddelbar fare for fjellskred og vi ber de som oppholder seg i Lyngenfjorden om å ta seg ut av området så snart som mulig. – FARE FARE FARE».

- Denne meldingen sendes som lokasjonsbasert melding med en times intervall til skredet går.
- **Distribusjon av pressemelding til media:** KRISEKOM har utarbeidet en pressemelding som skal søkes sendt ut så snart som mulig etter at Fylkesmannen, de berørte kommuner og politiet har fattet vedtak om beredskapsheving. Pressemeldingen sendes ut til predefinerte medieselskap inkludert NRK Troms og Finnmark.
- **Oppdatering av sosiale medier:** KRISEKOM utarbeider tekst til felles hjemmeside, Facebook og Twitter.

