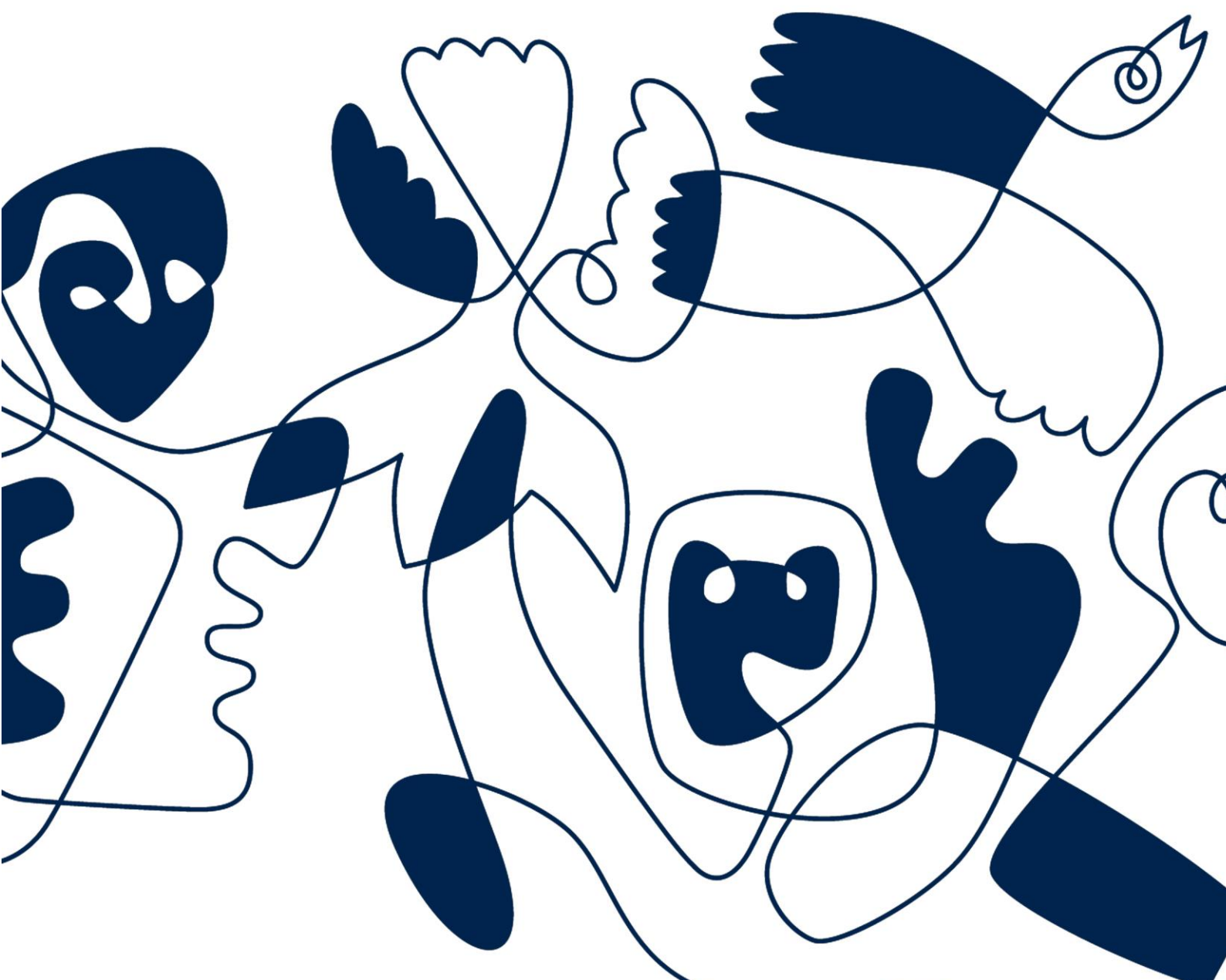




Evaluering av Øvelse Nordland 2022





Innhold

Evaluering av Øvelse Nordland 2022	1
1.0 Innledning	2
2.0 Bakgrunn	2
3.0 Gjennomføring	2
3.1 Invitasjon.....	2
3.2 Deltagere.....	3
3.3 Øvingsmateriell	3
3.4 Kompetanseløft	3
3.5 Gjennomføring på øvelsesdagen.....	4
4.0 Scenario	4
5.0 Målsetting og øvingsmomenter	4
5.1 Målsetting.....	4
5.2 Øvingsmomenter	5
6.0 Sammendrag av kommunenes evaluering	5
6.1 Initialfase.....	6
6.2 Krisehåndtering.....	6
7.0 Statsforvalterens evaluering og oppfølgingspunkter	7
7.1 Gjennomførelse.....	7
7.2 Evaluering.....	7
8.0 Oppsummering	8



1.0 Innledning

Statsforvalteren i Nordland gjennomførte sin årlige krisehåndteringsøvelse i uke 4 og 10 i 2022. Øvelse Nordland er rettet mot kommunens øverste kriseledelse og har også vært gjennomført i 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 og 2021.

Årets scenario var sammenfallende hendelser som bygget på pandemisituasjonen vi står i, og bortfall av elektronisk kommunikasjon (EKOM) på grunn av uvær. For første gang var alle 41 kommuner i Nordland påmeldt Øvelse Nordland, men to kommuner måtte melde seg av grunnet håndtering av reelle hendelser.

2.0 Bakgrunn

Scenario for Øvelse Nordland har tidligere vært hentet ut av risiko- og sårbarhetsanalysen for Nordland fylke (FylkesROS Nordland). Scenarioene har vært:

- 2016: alvorlig voldhendelse i skole (Diskusjonsøvelse).
- 2017: atomhendelse (Spilløvelse).
- 2018: pandemi (diskusjonsøvelse).
- 2019: forurensning av drikkekilde (Diskusjonsøvelse).
- 2020: en storbrann på et fartøy plassert i sentrum av kommunen (Diskusjonsøvelse).
- 2021: digitalt angrep på kommunens datasystemer (Spilløvelse).

Tilbakemeldingene fra kommunene på de foregående øvelsene har vært gode.

Årets tema er også inspirert av FylkesROS, og basert på faktiske hendelser i nyere tid.

Kommunene er gjennom forskrift for kommunal beredskapsplikt § 7 pålagt å øve kommunens overordnede beredskapsplan minimum annet hvert år. § 8 i samme forskrift pålegger kommunene en plikt til å evaluere øvelser og uønskede hendelser. Deltagelse og evaluering av denne øvelsen er dermed med på å oppfylle kommunens plikter etter lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

3.0 Gjennomføring

3.1 Invitasjon

For å gi flest mulig kommuner mulighet til å delta ble det tilbudt tre alternative øvingsdager, 25.- og 27. januar, samt 8. mars 2022. Invitasjon til kommunene ble sendt ut 7. oktober 2021, etterfulgt av en påminnelse sendt 30 november 2021.



3.2 Deltagere

Tirsdag 25.01.22	Torsdag 27.01.22	Tirsdag 08.03.22
Evenes	Beiarn	Alstahaug
Gildeskål	Brønnøy	Andøy
Hamarøy	Fauske	Bindal
Hattfjelldal	Flakstad	Bodø
Leirfjord	Hadsel	Bø
Meløy	Lurøy	Dønna
Røst	Nesna	Grane
Sortland	Rana	Herøy
Sømna	Rødøy	Lødingen
Træna	Steigen	Moskenes
Vefsn	Sørfold	Saltal
Vega	Værøy	Vevelstad
Vestvågøy	Vågan	Øksnes

3.3 Øvingsmateriell

Alle kommuner fikk tilsendt øvingsdirektivet for øvelsen 6. januar 2022. Dette inneholdt praktisk informasjon om gjennomføring, scenariobeskrivelse og en del momenter til diskusjon under øvelsen. Hensikten med øvingsdirektivet var at deltagerne skulle få mulighet til å sette seg inn i scenario og problematikk på forhånd av gjennomføringen. På selve øvelsesdagen fikk deltakerkommunene tilsendt scenario og momentliste. Dette inneholdt gjentakelser av praktisk informasjon, og scenariobeskrivelser og en utvidet liste over diskusjonsmomenter.

3.4 Kompetanseløft

Den 20. januar 2022 ble det i forbindelse med øvelsen gjennomført et webinar for å øke kompetansen på håndtering av EKOM-bortfall.

For kompetanseøkning innenfor EKOM-bortfall stilte Nasjonal kommunikasjonsmulighet (NKOM), Nordland politidistrikt, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) avd. Nødnett og Telenor. Tema for kompetansetimen var:

- Statsforvalterens rolle i kriser v/ Beredkapsseksjonen
- Analyseprosjekt, status og arbeid i Nordland v/ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
- Koordinering og organisering v/Nordland politidistrikt
- Nødnett v/ Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap
- Varsling og rutiner v/ Telenor

Målgruppen var kommunal kriseledelse, og det var ca. 200 tilhørere på kurset. Tilbakemeldingen fra kommunene var positive, og interessen for lignende kompetanseløft i fremtiden var stor.



3.5 Gjennomføring på øvelsesdagen

Øvelsen ble gjennomført på følgende måte:

1. Statsforvalteren sendte via DSB-CIM ut en varslingspost til ordfører, kommunedirektør og beredskapskoordinator. Det ble også sendt til øvelsens kontaktpersoner som var meldt inn på forhånd. E-posten var satt opp med responsprofil slik at kommunene skulle kvittere på mottatt varsel via klikkbar lenke «melding mottatt». Vedlagt var også utfyllende scenariobeskrivelse med momentliste, samt øvelsesdirektivet.
2. Med bakgrunn i scenarioet og momentliste for diskusjon skulle kriseledelsen diskutere hvordan de ville håndtert situasjonen. Kriseledelsen skulle organisere seg selv og holde på så lenge de fant det formålstjenlig, samt levere en situasjonsrapport i løpet av øvelsen.
3. Evaluering av øvelsen skulle sendes til Statsforvalteren innen 4. februar 2022 og henholdsvis 18. mars 2022 for siste øvelsesdag.

4.0 Scenario

Scenariet er sammenfallende hendelser med pandemi, og bortfall av EKOM på grunn av uvær. Situasjonen vil være langvarig med kraftige vindkast.

2 dager før øvelsen sendte Meteorologisk institutt ut varsel på sterk vind på oransje nivå for sterke vindkast fra sørøstlig retning. Kastene vil komme opp i 40 m/s, varierende gjennom de neste fem dagene. Det er meldt kaldt vær, mellom 15 og 20 kuldegrader i indre strøk, og mellom 5 og 10 kuldegrader i kyststrøk. På grunn av vinden vil veier, fjelloverganger, bruer og ferje/hurtigbåter tidvis bli stengt/innstilt. Varselet anbefaler befolkningen om å holde seg innendørs og sikre løse gjenstander.

I forbindelse med værvarselet har Statsforvalteren sendt ut et varsel til ordfører, kommunedirektør og beredskapskoordinator. Kommunene er bedt om å planlegge for eventuelle hendelser som kan forekomme av uværet, herunder bortfall av kritiske samfunnsfunksjoner m.m.

På øvelsesdagen inntreffer en samtidig hendelse der store deler av mobilnettet, internett og fasttelefoni faller bort. Kommunedirektøren har derfor samlet kriseledelsen for å vurdere situasjonen og hvilke tiltak som må iverksettes.

5.0 Målsetting og øvingsmomenter

5.1 Målsetting

Målsettingen med øvelsen var å øke deltakernes forståelse og evne til å håndtere en større krise med samtidige hendelser gjennom åpen dialog og diskusjon. Målsettingen med øvelsen ble også illustrert med punkter:

- **Målsetting 1:** Øke forståelsen for hvilke konsekvenser bortfall av samfunnskritiske funksjoner som EKOM kan medføre for kommunen.
Indikator: Opplever kriseledelsen at de har økt forståelse?



- **Målsetting 2:** Øke deltakernes forståelse av eget ansvar og roller i kriseledelsen.
Indikator: Opplever deltakere at de kjenner egen og andres rolle bedre?
- **Målsetting 3:** Øke kjennskap til, og øve bruk av egen beredskapsplan.
Indikator: Ble beredskapsplanen brukt under øvelsen?
- **Målsetting 4:** Øke kjennskap til CIM
Indikator: Loggføring og rapportering til Statsforvalteren gjennom CIM.

5.2 Øvingsmomenter

I øvelsesdirektivet fikk kommunene fem øvingsmomenter til forberedende arbeid:

1. Øke kunnskapen om eget planverk
2. Identifisere eventuell ulik forståelse og bruk av planverk
3. Identifisere ansvars- og rolleforståelse
4. Ved bortfall av EKOM, hvilke utfordringer kan oppstå i kommunale tjenester, samt hvilke tiltak vil være nødvendige for å håndtere bortfallet.
5. Diskutere kommunens evne til å kunne drive krisehåndtering uten EKOM.

Det ble ved øvelsesstart sammen med scenario, sendt ut en utvidet momentliste som skulle danne bakteppe for diskusjonene kommunene skulle gjennomføre. Disse punktene er også Statsforvalterens mulighet til å påvirke og sørge for at kommunene dekker de aspektene ved håndteringen som er ønskelig.

- Hva betyr bortfall av EKOM for kommunale tjenester? (mobil, internett og fasttelefoni)
- Hva er kritisk av kommunale tjenester?
- Hvilke tjenester er viktigst mht. å ivareta liv og helse?
- Hvordan prioriterer kriseledelsen hvilke tjenester som må opprettholdes?
- Hvordan varsler/mottar varsel/informasjon fra aktører utenfor kommunene?
- Hvilke tiltak iverksettes? Hvordan ville kommunen fått ut informasjon til befolkningen?
- Har kommunen nødnett/satellittelefon? I så fall hvordan ville kriseledelsen benyttet dette?
- Hvilke virksomheter, organisasjoner, bedrifter m.m. er det viktig å samarbeide med i denne situasjonen?
- Tanker om normaliseringsfasen?
- Hvilke utfordringer vil bortfall av EKOM ha for pandemihåndteringen?

Videre oppfordret Statsforvalteren til diskusjon utover scenarioet / evaluering:

- Drøft mulige utfordringer ved bortfall av strøm, vann, transport, samtidig som EKOM-bortfall.
- Har kommunen redundans på EKOM? Hvis ikke, hva kan kommunen gjøre for å redusere sannsynligheten for EKOM-bortfall.

6.0 Sammendrag av kommunenes evaluering

Sammendraget av kommunenes evaluering presenteres her i to faser:



6.1 Initialfase

Den generelle tilbakemeldingen fra kommunene er at de fleste forberedte seg godt og satte seg inn i øvelsesdirektivet på forhånd. De fleste kommunene deltok også på kompetanseløftet som ble arrangert en uke i forkant av øvelsen. Tilbakemeldingene på kompetanseløftet var god og det ønskes også kompetanseløft ved fremtidige øvelser.

Årets øvelse ble organisert slik at kriseledelsen ikke måtte møte fysisk gitt pandemisituasjonen som var på øvelsestidspunktet. Kommunene organiserte seg noe forskjellig under øvelsen, hvor flere kriseledelser brukte Teams som felles møteplattform og noen møttes fysisk. Noen kommuner skrev at før selve øvelsesdagen kunne kriseledelsen ha forberedt seg enda bedre, ved å blant annet sette seg inn i gjeldende planverk, gjøre alle deltakerne kjent med planverket, samt inkludere eksterne aktører som var aktuelle i henhold til scenarioet.

Samtlige av kommunene omtalte årets scenario som hensiktsmessig å øve på, men det tolkes her at kommunene opplevde forskjellige utfordringer knyttet til EKOM-bortfall. Flere kommuner skriver at de har god forståelse for konsekvensene knyttet til EKOM-bortfall, hvor håndtering er overkommelig. Samtidig skriver noen kommuner at konsekvensene er noe uoversiktlig i de forskjellige sektorene, samt at roller og ansvar er vanskelig å avdekke på forhånd.

6.2 Krisehåndtering

Alt i alt virker det som at kommunene har hatt nytte av Øvelse Nordland 2022, og vi ser mange kommuner har hatt gode og lærerike diskusjoner i forbindelse med øvelsen. Øvelsen har bidratt til å ta tak i enkelt utfordringer. Hovedutfordringen med scenariet har imidlertid vært håndtering av behovet for kommunikasjon, både internt i kriseledelsen og eksternt med befolkningen. Selv om kriseledelsen har vært mye samlet de siste to årene på grunn av pandemi og derfor fungerer godt, så har det vært nyttig for flere å diskutere andre problemstillinger.

Evalueringene tok for seg flere punkter som ble ansett som avgjørende for å kunne håndtere lignende hendelser i fremtiden. Det er her forsøkt å gi et samlet bilde av de viktigste punktene:

- Flere kommuner melder at de må gjennomgå interne rutiner, særlig for krisekommunikasjon.
- Flere kommuner melder om at beredskapsplanverket mangler denne type scenario og flere punkter går igjen:
 - Mangler scenario i helhetlig ROS.
 - Mangler rolle og ansvarsavklaring ved lignende hendelser.
 - Planverket er utdatert og må revideres.
- Flere kommuner melder om at de har behov for CIM-kurs. Noen forsøkte også å bruke CIM uten hell før og under øvelsen.
 - Det ble i etterkant av øvelsen 8. mars sendt ut en e-post til kommunens beredskapskoordinatorer med informasjon om DSBs kurskalender, hvor de tilbyr CIM grunnkurs og CIM administrator.
- Flere kommuner melder at de har behov for å inngå avtaler med eksterne og opprette samarbeid med lokale aktører, når det gjelder disponering av utstyr, ressurser og lokaler.
- Flere kommuner ser behovet for utstyr når EKOM er nede. Flere kommuner ønsker og vurderer å anskaffe satellittelefon, nødnett, radio, gassovn, mobilt aggregat m.m.
 - Samtidig understreker flere kommuner at de må skaffe seg oversikt over behovet, oppbevaring, opplæring og testing av forskjellige utstyr.



- Flere kommuner melder at de bør ha et beredskapslager, som bla. vedlager og egenberedskap.
- Noen kommuner mener at scenarioet var for generelt, og kunne vært mer spisset. Innspill underveis i øvelsen, slik som i øvelse Nordland 2021, er ønskelig av flere.

7.0 Statsforvalterens evaluering og oppfølgingspunkter

7.1 Gjennomførelse

Gjennomførelse

Øvelse Nordland 2022 hadde noe lik gjennomførelse som de tidligere årene. Kommunene ble varslet via e-post til beredskapskoordinator, ordfører og kommunedirektør, samt til innmeldte kontaktpersoner til øvelsen. E-postene ble sendt ut med responsprofil for kvittering ved å trykke på lenken «melding mottatt». Over de tre dagene ble e-posten sendt til 188 mottakere, av disse kvitterte 109 på mottatt varsel. Minst en mottaker fra alle kommunene har bekreftet mottatt varsel. For Statsforvalteren er det svært viktig å vite at varsling fungerer og at informasjon når ut til de rette aktørene. Det ble på øvelsesdagen 25. januar glemt å sende øvelsesstart og øvelsespunkter til beredskapsadressene.

Gitt smittesituasjon kommunene sto ovenfor i januar ble øvelse Nordland 2022 lagt opp som en diskusjonsøvelse, hvor kommunen skulle kunne øve sammen over digitale plattformer. Tilbakemeldingene fra kommunene var generelt positiv, og øvelsen hadde gitt faglig påfyll og skapt god diskusjon i kriseledelsen. Det ble også kommentert at øvelser som dette har større utnyttelse ved fysisk oppmøte for noen. Flere kommuner uttrykte at de savnet innspill underveis i øvelsen, noe Statsforvalteren vil ta med i planlegging av neste øvelse Nordland.

I øvelsesdirektivet ble det bedt om at kommunen skulle sende inn en situasjonsrapport underveis. Gitt antallet situasjonsrapporter som ble mottatt tolkes det at direktivet var noe uklart på hva som var forventet, og vi vil spesifisere hva som menes med situasjonsrapportering i neste øvelsesdirektiv.

7.2 Evaluering

Generelt er Statsforvalteren i Nordland svært fornøyd med årets øvelse, og tolker kommunenes gjennomførelse som nyttig og god. Det registreres at kommunene savner mer innspill underveis i øvelsen, og at scenario kunne vært mer tilspisset. Det vil også påpekes at selv om kriseledelsen i noen kommuner ikke kunne samles under øvelsen, tolkes det ut fra evalueringer at diskusjon var nyttig og flere forbedringspunkter kom fram. Årets øvelse ble noe begrenset i omfang grunnet pandemihåndtering og ressurser hos Statsforvalteren.

Noen kommuner valgte å invitere eksterne aktører til øvelsen som for eksempel Røde kors og andre fagavdelinger i egen kommune. Dette anser Statsforvalteren som et flott initiativ på å skape godt samarbeid, samt at det gir aktører mulighet til å øve på hverandres roller og få kunnskap om hverandres ressurser ved krisehåndtering.

Det er to forbedringspunkter som kom tydelig fram i årets øvelse og som Statsforvalteren ønsker å trekke frem her da de går igjen fra tidligere øvelser også:

Situasjonsrapport

Som tidligere nevnt i evalueringen ble det i øvelsesdirektivet bedt om at kommunene skulle skrive en situasjonsrapport underveis i øvelsen. Vi har registrert at 28 kommuner sendte inn



situasjonsrapporten, men flere av de ble sendt etter øvelsen og ikke under. Intensjon er å øve på rapportering når hendelsen pågår, for å skape et felles situasjonsbilde både internt, men også eksternt for de som er mottaker av rapporten. Samtidig ser vi at flere av de 28 situasjonsrapportene erstatter en evalueringsrapport. Vi oppfordre kommunene det gjelder til å skille mellom situasjonsrapportering og evaluering ved fremtidige øvelser for å få fullt utbytte av øvelsen.

Evaluering og oppfølgingspunkter

Noen kommuner har gjort et svært godt og utdypende arbeid med evalueringen av årets øvelse. Vi ønsker spesielt å trekke frem at det på slutten av evalueringene ble presentert en oppfølgingsplan på hva som må endres/forbedres, når arbeidet skulle være gjennomført og hvem som er ansvarlig for å gjennomføre endringene.

Noen kommuner har ikke levert evaluering i år, men de fleste har gjennomført og levert en form for evaluering. Noen hadde presisert funnene og forbedringspunktene, men manglet en direkte plan for oppfølging. Andre har slått sammen en situasjonsrapport og en oppsummering av forbedringspunkter, uten å legge til en oppfølgingsplan. Statsforvalteren anbefaler at evalueringsarbeidet gjennomføres raskt etter øvelsesslutt, samt at kriseledelsen lager en oppfølgingsplan med punkter på hva skal endres/forbedres, hvem har ansvaret for å gjennomføre arbeidet, og når skal arbeidet være gjennomført. Dette vil bidra til å styrke kommunens helhetlige og systematiske beredskapsarbeid i et årshjul.

8.0 Oppsummering

For første gang, siden øvelse Nordland startet i 2016, har alle kommunene i Nordland vært påmeldt. Selv om to kommuner meldte frafall, er Statsforvalteren veldig fornøyd med at så mange har prioritert og forsøkt å delta på øvelsen. Tilbakemeldingene på kompetanseløftet er gode, og Statsforvalteren ser nytte i å fortsette med tilbudet.

Ut ifra dokumentasjon som vi har fått oversendt virker det til at kommunene er fornøyde med øvelsen, og årets scenario blir omtalt som viktig og treffende for samtlige. Selv om kommunen har ulik tilnærming til problemstillingene virker det til at alle har hatt læringsutbytte av å diskutere EKOM-bortfall. En gjennomgående tilbakemelding er at kommunen har utfordringer med å få ut informasjon ved et utfall, samt drifte kritiske tjenester manuelt. Samtidig viser flere til at de har delvis ressurser, planer og avtaler med eksterne som vil bistå i å løse lignende hendelser. Flere kommuner konkluderte med at de vil øke antallet nødnett og satellittelefoner, og de fleste ser behov for å endre/revidere planverket sitt.