

Evaluering- øvelse Raufoss 4. juni 2019

Hovedfunn

Punkter til bevaring

- Bruk av kjentmann på skadestedet
- Kommunikasjon på EPS mellom aktører fungerte bra
- Gode varslingsrutiner (trippelvarsling, liaisoner, kriseteam nabokommuner osv.)

Forbedring

- Første melding fra nødetat må inneholde mest mulig informasjon til andre nødetater
- SAR - kanalen må brukes
- Struktur i KO og på samleplass kan bedres
- Kommunikasjonsansvarlige hos aktører må også informere egen organisasjon
- Nye som kommer til må bli ivaretatt med informasjon, gjelder både EPS og på skadested
- Oppfordring til alle organisasjoner om å trene mer på innsatsledelse og samband.

Evalueringsrapport fra øvelsesutvalget i Innlandet

1.0 Innledning

Øvelse Raufoss var en fullskalaøvelse med et scenario som krevde samhandling mellom nødetater, kommune og andre viktige beredskapsorganisasjoner.

Bakgrunn for øvelsen var føringene som ligger i øvelsesplanen for Øvingsutvalget i Innlandet. De overordnede prinsippene om ansvar, likhet, nærhet og samvirke skulle gjelde under øvelsen.

Øvelsen fant sted i Raufoss Industripark den 4.juni 2019. Evakuert og pårørendesenter (EPS) ble opprettet på Strand hotell Gjøvik. Skadde ble kjørt til Gjøvik sykehus. Nødsentralene, Vestre Toten kommune og andre aktører benyttet sine lokaler for håndtering av hendelsen.

Rapporten er øvingsutvalgets evalueringsrapport. Øvingsmålene samvirke og samhandling er evaluert. Hver etat har i tillegg satt egne øvingsmål og har selv ansvar for å gjennomføre evalueringer i henhold til disse.

Rapporten vil si noe om dette: Hva skjedde? Hva var det som gikk bra og hva må vi endre på? Hvorfor gikk noe bra og noe dårlig og så vurdere hva kan vi lære av dette slik at håndteringen blir enda bedre til neste gang.

2.0 Scenario

Scenarioet: Eksplosjonsartet hendelse med ukjent årsak. Eksplosjonen har skjedd innendørs og bygningen har fått skader som følge av dette. Det vil bli søk og redningsarbeid i miljøer som deltagerne sjelden opererer i.

Bakgrunnen for valg av scenario er å trene på håndtering av en slik hendelse, vurdering av behov for og gjennomføring av evakuering og håndtering av informasjons- og kommunikasjonsbehovet både mellom nødetatene, mellom kommunen og nødetatene, og kommunikasjon med evakuerte, pårørende, media/befolkning.

Øvingsscenarioet var eksplosjon på et område som det er uvant for nødetatene å operere i. Man skulle redde skoleelevene og slukke brann, avdekke videre eksplosjonsfare, roe befolkningen og vurdere evakuering og sørge for god informasjonsflyt. Hva trenger vi for å få til dette?

Raufoss industripark ble valgt ut fordi at parken er et relativt ukjent område for nødetatene å operere i. Det er mange bedrifter i området, mulighet for gasser som kan antenne, oppbevaring av ammunisjon og nærhet til skole, bebyggelse og elveløp.

3.0 Deltagere, øvingsstab

Deltakere i øvelsen var nødetatene, Vestre Toten kommune/ kommunene Gjøvik -Land-Toten (GLT-regionen), Raufoss næringspark, Sivilforsvaret, FOR¹ v/ Norsk Folkehjelp, Røde Kors, Norske Redningshunder og Raufoss Eiendomsforvaltning, Fylkesmannen i Innlandet og RVTS Øst var med som fasilitatorer for øvelsen. Elever fra Gjøvik vgs var markører og spilte elever fra Raufoss vgs.

Evaluering for samvirkedelen er ivarettatt av evalueringsgruppe ledet av Fylkesmannen i Innlandet. De som har deltatt i evalueringen er: AMK Innlandet, Vestre Toten kommune, Innlandet politi, Gjøvik Brann og redning, Gjøvik kommune, Fylkesmannen i Innlandet, Sykehuset Innlandet og Sivilforsvaret.

DSB har bidratt med fagstøtte i evalueringen.

4.0 Hensikt og mål med øvelsen.

Overordnet hensikt ved en fullskalaøvelse er å teste og øve samordning mellom politi, brann og redning og helsevesenet ved håndtering av en stor ulykke. Øve samhandling og kommunikasjon mellom flere aktører og på flere nivå. Klargjøre ansvar og myndighetsforhold mellom relevante aktører og teste og eventuelt forbedre planverk og prosedyrer.

Spesifikt for denne øvelsen er hendelse basert på risiko og sårbarhetsanalysen for Oppland fylke:

Industriulykke med fare for eksplosjoner, brann og akutt forurensing er områder som er analysert flere steder i risiko- og sårbarhetsanalysen til Oppland fylke. En større brann kan ha stort potensiale på et industriområde der ulike gasser, stoffer og eksplosiver oppbevares. Situasjonen kan komme ut av kontroll i løpet av bare minutter og ha store konsekvenser både for bedriften, men også samfunnet rundt. Brann/eksplosjon i et større industrianlegg som Raufoss industripark,

¹ FORF: Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum. Paraplyorganisasjon for flere frivillige organisasjoner innenfor Redningstjenesten.

representerer også en potensiell kilde til akutt forurensing. Dersom det er Raufoss Industripark som blir berørt så er fort flere tusen mennesker uten jobb. Det vil også trenges befolkningsvarsling og evakuering.

Hovedhensikten med øvelsen på Raufoss var å se hvordan ressursene samvirker for å håndtere en hendelse inne i et uvant miljø. Målene for øvelsen var satt slik at man skulle få testet samvirke mellom nødetatene, industripark, Veolia, Raufoss v.g.s, Oppland fylkeskommune, frivillige organisasjoner og kommunen.

De fleste av delmålene dreier seg om god informasjonsflyt og kommunikasjon eksternt og internt. Det skal gi beslutningstakere en god og samordnet situasjonsforståelse. Hadde de ulike deltakerne tilstrekkelig situasjonsforståelse som førte til beslutninger om å iverksette rett tiltak til rett tid? God informasjonsflyt mellom de ulike deltakerne kreves for at man skal oppnå felles situasjonsforståelse.

Hovedmål: Samvirke

Med utgangspunkt i beredskapsprinsippene bidra til en best mulig løsning av hendelsen for alle parter/samfunnet.

Delmål:

- Avklare roller, samhandlingsrutiner og kommandolinjer,
- Samhandle med liaisoner/andre aktører for å bidra til å etablere en felles situasjonsforståelse
- Monitorere media
- Kommunisere tidsriktig informasjon til publikum/involverte.
- Koordinere informasjon til media

Øvingsmålene kunne vært satt slik at de i større grad tok opp i seg scenarioet. Hva ønsker man å oppnå ved å øve inne på industriparken? Er scenariet valgt for å øke kompetansen til deltakerne i å håndtere ulykke på et større industriområde så kunne målene vært satt slik at dette kom tydeligere fram. Hovedmålet er å trene på samvirke, men samvirke er mer et middel for å oppnå et mål om å håndtere situasjonen på best mulig måte; sikre liv og helse, få kontroll over brannen, vurdere og iverksette evakuering, sikre god og tilstrekkelig informasjon til innbyggerne osv. Hvorfor og på hvilke områder var det størst behov for samvirke og samhandling?

5.0 Evalueringsmetode

Evalueringsmetodene som ble benyttet var en førsteinntrykkssamling rett etter øvelsens slutt og observasjoner utført av evaluatorene i industriparken, på evakuert- og pårørendesenteret og hos kommunens kriseledelse. De har fylt ut et evalueringsskjema som ligger til grunn for denne rapporten. Metoden avhenger av at man har godt beskrevne observasjonspunkt og at evaluatorene har noenlunde lik forståelse for hva man skal se etter og rapportere på. Oppnår man ikke dette så kan det føre til at den enkelte evaluator rapporterer det hun tror det spørres om i stedet for hva øvingsutvalget hadde ønske om å få svar på.

Det kan derfor være behov for et formøte med evaluatorene for å sikre seg at de alle har mest mulig lik forståelse av hva de skal observere. Det vil gjøre det enklere å sammenligne svarene i etterkant.

Observasjonene kunne vært supplert med rapporter fra deltakende virksomheter i etterkant. Der kunne de gitt tilbakemelding om problemer som oppsto underveis og hvordan de vurderer dette sett i lys av hovedmålet om best mulig samvirke.

Evalueringsskjemaet kan i ettertid oppfattes til å ikke være dekkende nok og dekker primært evalueringsskjemaets behov framfor de som skal bruke skjemaet ute i teig. For framtidige øvelser kan en vurdere om en bør sette opp en rapporteringsmal/spørreskjema som gir deltakerne en mulighet til å definere sine utfordringer på samvirkeområde som kan sendes ut og de kan besvare i etterkant.

Materialet som er framkommet har allikevel avdekket flere interessante læringspunkt som gir indikasjoner på områder det kan være verdt å drøfte i fellesskap. Erfaringer som man kan løfte inn i beredskapsarbeidet og følge opp i framtidige øvelser.

6.0 Hva skjedde?

Håndteringen av en hendelse skal følge de fire prinsippene for krisehåndtering; Ansvar, Nærhet, Likhet og Samvirke. Ble situasjonen håndtert på lavest mulig nivå sett opp mot prinsippene? Hvem håndterte hendelsen på de ulike nivåene? Vi har valgt å dele evalueringen opp i følgende punkter for å synliggjøre utfordringen i de ulike fasene: Redningsoperasjon, evakuering, situasjonsforståelse.

6.1 Redningsoperasjonen

Viktige element for å sikre samvirke er god organisering, struktur og informasjonsdeling.

Varsling nødetater og frivillige ressurser

Brann ble varslet 09.04. Helsetjenesten ble varslet gjennom trippelvarsling utført av 110-sentralen kl. 09.11. Det var en automatisk brannalarm og det ble sjekket og eksplosjon og brann er bekreftet. Det var også et tak som var delvis kollapset.

Politiet sin varsling ble utført i forhold til etablerte rutiner, det samme gjelder varsling til brann og redning. Leder ambulanse ble ikke varslet i den første fasen og tok selv kontakt med AMK. SI sier at man kunne varslet bredere i oppstartsfasen, men også at det kunne være noe øvingsteknisk som spilte inn da vaktleder bisto de som var operatører. Normalt ville han ivaretatt sin egen rolle.

Vestre Toten legevakt, ble ikke varslet, Dette var rapportert som en *øvelseteknisk* konsekvens, hvor legevakten ble tatt ut av den varslingen som normalt ville ha vært brukt. En annen *øvingsteknisk* konsekvens som SI merket seg er at bruk av øvingstalegrupper i nødnett framfor de ordinære talegruppene fører til at man ikke når alle de man vanligvis skal i initialfasen av øvelsen.

BAPS² er en viktig kanal for innsatsleder (øvrige kan høre) men informasjon til helse skal sendes i eget aksjonssamband. Utfordringer med BAPS (generelt) er at den ofte brukes til Politiet er fremme også må man av eget hensyn gå i eget aksjonssamband. På øvelsen var BAPS oppe til 10.40. Utfordringen med å ha den oppe så lenge er at det blir vanskeligere for IL å håndtere kommunikasjon dersom noe skjer samtidig.

Sambandsdisiplin: viktig at det er kun innsatsledere som kommuniserer frem mot hendelsesstedet i BAPS, alle andre beskjeder som ikke er nyttige for andre etater skal gå i eget samband.

Politiet og SI etterlyste mer informasjon i første melding (vindusmeldingen) fra brann- og redning. Hvordan sikre tilstrekkelig informasjon i initialfasen?

² Talegruppe i Nødnett dedikert nødetatene.

Informasjonsdeling, struktur, organisering

God organisering og struktur på skadested er viktig for god håndtering av hendelsen.

Politiet etterlyser mer struktur i ILKO (Innsatsleders koordineringspunkt) som kunne sørget for bedre prioritering av arbeidsmål som ville føre til større samordning mellom nødetatene og at disse i større grad gikk i samme retning og hadde de samme prioriteringene. De rapporterer også at de brukte for mye kapasitet på å få oversikt over antall involverte og burde heller brukt tid på å prioritere redningsinnsats.

Mottak av frivillige ressurser. Politiet vurderer om de burde ha satt av ressurser til å ta imot mannskap fra den frivillige redningstjenesten. Erfaringene fra politiet tilsier at man vil ha stor effekt av om IL tar imot de frivillige, gir en kort brief ved ankomst og gir informasjon om hva de kan tenkes å bli brukt til. Det ble nevnt at lederne fra FORF kunne ha vært nærmere KO (Kommandoplass).

Øvingsutvalget mener de frivillige og sivilforsvaret må være representert i KO for å sikre god informasjonsutveksling, felles situasjonsbilde og hindre effektivitetstap i krisehåndteringen.

7. 2.1 Informasjonsdeling skadested

Innsatsleder prioriterte ikke tid til pressen og politiet rapporterte om at IL burde tatt seg tid til å være disponibel for media.

Politiet og brann sier de opplevde at det var god informasjonsdeling mellom nødetatene i ILKO. Fokuset er på de akutte tiltakene som må iverksettes og lite på utviklingspotensialet i hendelsen.

Brann og redning melder om noe mangelfulle tilbakemeldinger i linjen internt i brannvesenet rundt sikrede områder for annet innsatspersonell. Det førte til noe forsinkelse i informasjonsflyten videre og noe forsinkelse i akutt behandling av skadde.

Situasjonsforståelse

Sykehuset Innlandet og politiet rapporterte om manglende/lite informative førstemeldinger fra brann i tidlig fase. Konsekvensen av dette er at man får en manglende situasjonsforståelse og at man ikke gjorde seg klar til innsats.

Politiet opprettet kontakt med lokal kjentmann fra industriverket i bedriften. Betydningen av å opprette tidlig kontakt med kjentmann er viktig for situasjonsforståelsen. Hadde denne vært brukt mer aktivt i initialfasen så hadde det vært lettere å sette inn de riktige tiltakene på et tidligere tidspunkt.

Felles situasjonsforståelse internt: kontakt mellom sykehusene direkte er viktig for å ha en samstemt forståelse. (Ble gjennomført i praksis for SI-beredskapsledelse.)

Utfordringer med bruk av nødnett er å håndtere informasjonsdeling mellom de ulike etatene som er med i hendelsen. Tilnærming til forbedring: vurdere å etablere system for felles oppdatering i alle etater som sendes i egne samband. Sentralene blir enige om bildet nå også sendes man dette i sine respektive samband som informasjon og oppdatering av situasjonene.

Evakuering

Politiet vurderer behovet og tar endelig beslutning om et evakuert- og pårørendesenter (EPS) skal opprettes. Beslutningen må tas i samarbeid med den kommunen hvor hendelsen har skjedd med hensyn til lokalisering, varighet, ansvars- og oppgavefordeling samt ressursbehov.

Hendelseskommunen har det praktiske ansvaret for å opprette og drifte EPS. Selve driften gjennomføres i samarbeid med politiet. Hendelseskommunen og politiet sidestilles i det overordnede lederansvaret for drift av EPS.

I henhold til Sivilbeskyttelsesloven kapittel V §15 skal kommunens beredskapsplan inneholde en evakueringsplan. Ifølge Forskrift om kommunal beredskapsplikt §4 skal kommunens beredskapsplan inneholde en evakueringsplan og plan for befolkningsvarsling.

Varsling til kommunen og videre til kommunens kriseledelse og innkalling av liaisoner fra brann og politi så ut til å følge planverk. Det ble iverksatt varsling av opprettelse av EPS og kontakt mot Gjøvik legevakt for varslingslister mot nabokommunenes kriseteam.

Kommunen hadde kontakt med politi, iverksatte medieovervåking, informerte servicetorget og sørget for pressebrief på EPS.

Varsling og oppsett av EPS gikk i henhold til planen. Det var noe manglende informasjon om hva som var hendelsen: Var det eksplosjon eller ikke, hvilken bedrift gjaldt det og er ansatte i bedriften berørt?

Det var viktig for EPS senteret å ha god og tilstrekkelig informasjon om hendelsens innhold og omfang for å kunne dimensjonere ressursene på senteret. Hvor mange skulle de innkalle til å stille på senteret, bevertning, helsehjelp osv. Informasjonen mellom kommune, enhetsledere, kriseteam, pårørende og evakuerte og politi på EPS fungerte tilfredsstillende og det førte til at man fikk koordinert og samkjørt informasjon som skulle ut.

Kriseteam på EPS trenger hyppig informasjon i startfasen, men det er også viktig å sørge for god informasjon til de mannskapene som kommer på etter hvert.

Det ble utført arbeid for å verifisere informasjon som kunne brukes til å informere pårørende, evakuerte og media. Man brukte informasjonen til å drøfte ytterligere behov for mannskap, hvilken kompetanse ekstra ressurser måtte besitte, hva vi måtte forberede oss på.

Det manglet informasjon om hendelsen/øvelsen på Vestre Toten sin Facebook – det var kun på nettsida.

Der det er tatt i bruk et regionalt EPS vil det være behov for at de kommunene som samarbeider om EPS på forhånd har definert sine roller. Kommunen der det har oppstått en hendelse er den som har ansvar for krisehåndteringen og vurderer behov for å innhente bistand fra nabokommuner – vertskapskommuner for evakuert- og pårørendesenter.

Kommunikasjons- og informasjonshåndtering

Kommunikasjons- og informasjon i en krisehåndtering er viktig for å skape felles situasjonsforståelse og grunnlag for beslutninger. Nærhet, Likhhet, Ansvar, Samvirke: hvem håndterte informasjonen - ble det gjort på lavest mulig nivå?

I startfasen av øvelsen hadde ikke politiliasjon i kommunens kriseledelse tilgang til loggen og satt med lite informasjon om hendelsen. Han ringte da operasjonssentralen for å få mer informasjon om hendelsen.

Informasjonsflyten innad i politiet var bra innen noen områder – men virket ikke helt samkjørt på andre. Infostaben i kommunen hadde kontakt med politiets infostab. Informasjonen herfra var ikke helt sammenfallende med den som kom inn til kommunens kriseledelse via politiliasjonen. Hvordan skal man sikre at informasjonen som går til beslutningstakere er samkjørt både mellom de ulike nivåene i etaten og mot samvirkepartnere?

Det ble også pekt på at informasjonen fra kommunikasjonsavdeling og servicetorg ikke var god nok. Hvordan var budskapet som gikk ut til media og innbyggere? Det var utydelig om budskapet ut var godt nok koordinert mellom politi og kommunens kriseledelse.

Mediehåndtering

Kommunens kriseledelse sin monitorering av media ble opplevd som sporadisk - noe som kan føre til dårlig situasjonsforståelse. Viktig informasjon som framkommer med mer systematisk overvåking gjør at man kan fange opp tidskritisk informasjon tidligere. Det ble brukt mye tid til å verifisere informasjon som kunne vært fanget opp før.

Pressemeldinger fra kommunen kom sent og inneholdt lite informasjon. Kommunen brukte lang tid på å verifisere informasjon – men burde allikevel gått ut tidligere og kommunisert det man kunne og visste og også om det man ventet på å få bekreftet.

Pressekonferansen kom også veldig sent og var ikke godt nok kommunisert ut tidspunkt mm