



NIVI-notat 2015: 2

**Sterke og svake sider ved dagens atomberedskap
– oppsummering av dybdeintervjuer blant KUs
medlemmer**

Utarbeidet på oppdrag av Statens strålevern

Av Geir Vinsand

INNHOLD

HOVEDPUNKTER OG KONKLUSJONER.....	3
1 INNLEDNING	5
1.1 Formål med oppdraget	5
1.2 Informanter og problemstillinger	5
1.3 Generelle beredskapsprinsipper	6
1.4 Trusselbilde	7
1.5 Konsekvensbilde	7
1.6 Dagens beredskapsorganisasjon for atomhendelser	8
2 REPRESENTASJON OG FORANKRING I EGEN ORGANISASJON	11
2.1 Praksis for representasjon i KU	11
2.2 Prosedyrer for forankring av atomberedskap i egen organisasjon.....	12
2.3 Kontaktmønster mot Strålevernet	12
3 OVERORDNET VURDERING AV DAGENS BEREDSKAPSORGANISASJON..	14
3.1 Prinsipielle vurderinger.....	14
3.2 Praktiske utfordringer	16
3.3 Sterke sider ved dagens atomberedskap	18
3.4 Svake sider ved dagens atomberedskap.....	18
4 SYNPUNKTER PÅ KUS SAMMENSETNING OG ARBEIDSFORM	19
4.1 KUs sammensetning	19
4.2 Møtepraksis og ledelse.....	19
4.3 Sekretariatets arbeidsform og kapasitet	19
5 KONSEKVENSER AV NYE ORGANISATORISKE RAMMER	21
5.1 Rammer for ny organisering	21
5.2 Muligheter ved ny organisering	21
5.3 Trusler ved ny organisering	22
5.4 Hva står det på?.....	23

Hovedpunkter og konklusjoner

I dette notatet oppsummeres dybdeintervjuer med 13 representanter fra offentlige etater som inngår i Kriseutvalget for atomberedskap. Informantene har sin bakgrunn fra Statens Strålevern, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Forsvaret, Helsedirektoratet, Kystverket, Mattilsynet, Politidirektoratet og Utenriksdepartementet. Informantene har gitt sine vurderinger av sterke og svake sider ved dagens atomberedskap, inkludert muligheter og trusler ved den forestående omorganisering innenfor den sentrale helseforvaltningen. Intervjuundersøkelsen kan sammenfattes i følgende punkter:

1. Bred enighet om grunnprinsippene

Samtlige informanter som er intervjuet sier seg enige i at dagens atomberedskap bygger på riktige og nødvendig grunnprinsipper. Alle mener det er behov for et særskilt organisert samvirke gjennom et eget kriseutvalg, med myndighet og oppgaver definert gjennom kongelig resolusjon og faglig forankring i Statens strålevern. Blant informantene er det ingen tvil om at atomhendelser krever et særskilt samvirke på myndighetssiden for å sikre en god beredskap og krisehåndtering. Samvirkeprinsippet blir vektlagt som det avgjørende beredskapsprinsipp og det presiseres at håndtering av atomhendelser ikke kan følge myndighets- og styringslinjer i én bestemt sektor.

2. Betydelig sårbarhet og store praktiske utfordringer

I intervjuene gis det gjennomgående meget gode tilbakemeldinger på KUs roller i beredskapsfasen og som rådgiver i etterkant av en atomulykke (Fukushima). De viktigste utfordringene og den største usikkerheten ved dagens atomberedskap knytter seg til akutfasen og til operativ håndtering av en alvorlig atomulykke eller en hybrid hendelse som rammer norsk territorium. Med referanse til en slik akuttsituasjon, pekes det på tre hovedsvakheter ved dagens atomberedskap, dels utfordringer i den vertikale samordningen mot det regionale og lokale ledd, dels manglende kapasitet og fagmiljø innenfor informasjonsberedskapen, og dels mangler ved nasjonal ledelse og system for krisehåndtering på øverste nivå.

3. KUs sammensetning og arbeidsform bør videreføres

Samtlige informanter bekrefter at KU har rett sammensetning etter at Utenriksdepartementet og Kystverket kom med som faste medlemmer etter 2013. I samtalene vektlegges at KU ikke bør bli for stort av hensyn til at alle må «kunne og kjenne hverandre». Det vektlegges også at KU er et beslutningsorgan hvor det forutsettes konsensus i den akutte krisehåndtering. KU bør derfor kun bestå av sentrale og viktige offentlige myndighetsorganer til forskjell fra de faglige rådgiverne som kan mobiliseres etter behov. Med bakgrunn i den siste utvidelsen av KU og øvrige utskifting av medlemmer vektlegges at det nå er viktig å prioritere fellesskapet og KUs indre liv de nærmeste årene.

4. God forankring av atomberedskapen i egen organisasjon

Alle informanter oppgir at det er etablert varslingsprosedyrer og et samordnet planverk for oppfølging av atomberedskapen i egen organisasjon. Fra samtalene observeres en forskjell i oppmerksomhet og vurdering av atomberedskapens viktighet for egen organisasjon mellom de ulike etatene. Det heves at det går et skille mellom etater som preges av et langsigkt beredskapsperspektiv og etater som i større grad tvinges til å tenke kortsigkt som følge av ansvar for løpende operativ krisehåndtering. Fra alle etater berømmes Strålevernet for en

kompetent og aktiv oppfølging i den faglige dialogen om planverk, øvelser og kompetanseheving.

5. Kompetent, tilgjengelig og proaktivt sekretariat

Sekretariatet i Strålevernet får gjennomgående gode skussmål fra alle informantene. Det framheves at sekretariatet framstår som et kompetent, tilgjengelig og proaktivt fagmiljø. Det vektlegges videre at sekretariatet og ledelsen i Strålevernet jobber kontinuerlig og skaper positive ringvirkninger både nasjonalt og internasjonalt. I samtalene pekes det også på utfordringer og forbedringsområder, herunder behov for nærmere dialog om prioritering og ressursbruk ved intern oppfølging, ønske om tidligere utsendelse av sakspapirer av hensyn til intern forankring, behov for faglig spissing, rutineutvikling og drilling i operativ håndtering i Strålevernets situasjonsrom, samt behov for bedre kompetanse på militær meldingstjeneste.

6. Rimelig og nøktern beredskap økonomisk sett

Når det gjelder kostnader, understrekkes at atomhendelser kan få store samfunnsøkonomiske konsekvenser og det vektlegges at dagens ressursbruk er rimelig sammenliknet med kostnader ved andre beredskaper og ikke minst kostbare prosjekter og tiltak som er iverksatt de siste årene. Det vektlegges at sekretariatet jobber kontinuerlig og skaper positive ringvirkninger både nasjonalt og internasjonalt. Det framheves at mye av dagens arbeid gjøres på dugnad og at etatenes interne oppfølging ikke kompenseres økonomisk. Fra Helsedirektoratet presiseres at dagens ressursbruk er rimelig sett i forhold til potensialet for samfunnsøkonomiske konsekvenser av en atomulykke og det vektlegges samtidig at en samordning av fagkompetanse og støtteressurser kan gi grunnlag for bedre ressursbruk.

7. Etterlyser mål og begrunnelser for integrert helseberedskap

Samtlige informanter etterlyser klarere mål og begrunnelser for en samordning av atomberedskapen i en større integrert helseberedskap. Informantene fra alle etater med unntak for Helsedirektoratet har vanskelig for å peke på klare gevinster ved den planlagte omorganiseringen. Informantene ser verken økonomiske stordriftsfordeler, viktige faglige samordningsgevinster eller fordeler for brukerne av den foreslalte omorganiseringen. Det vektlegges at den påpekste sårbarhet ved dagens atomberedskap ikke skyldes manglende forankring av atomberedskapen i et større direktorat eller manglende integrering i en helhetlig helseberedskap.

8. Frykter nedprioritering av atomberedskapen

Fra alle KUs medlemsetater unntatt Helsedirektoratet uttrykkes frykt for at omorganiseringen vil medføre sterkere sektorstyring og nedprioritering av atomberedskapen til fordel for mer kortsiktige beredskapsutfordringer. Det advares mot byråkratisering av Kriseutvalget og en utvikling i retning av et mindre synlig og mindre operativt Strålevern. Fra alle informanter uttrykkes håp om at det i de kommende omstillinger legges til rette for å videreføre de gode sidene ved dagens atomberedskap, med henvisning til fagmiljøet, kvalitetskulturen og tilliten mellom KU-etatene som er bygd opp gjennom mange år.

1 Innledning

1.1 Formål med oppdraget

Strålevernet har som ansvarlig for ledelse og sekretariat for Kriseutvalget for atomberedskap ønsket en ekstern kartlegging av sterke og svake sider ved dagens atomberedskap, sett fra de involverte medlemsetatenes side.

Målet med analysen har vært å kartlegge og beskrive sterke og svake sider ved dagens organisering og håndtering gjennom Kriseutvalget for atomberedskap (KU), herunder erfaringer med ledelse og sekretariat i Statens strålevern og Kriseutvalgets arbeidsmåte i ulike faser.

Fra oppdragsgiver ble det forutsatt at det i kartleggingen også skal innhentes synspunkter på endringsbehov og forbedringsmuligheter, herunder medlemmenes vurdering av muligheter og trusler ved den foreslalte omorganiseringen av den sentrale helseforvaltningen.

Det er gjort vedtak om at Statens strålevern skal fusjonere og organiseres som en etat i Helsedirektoratet fra 1.1.2016. Som del av omorganiseringen er det varslet at etatene vil få i oppdrag å utvikle en integrert helseberedskap, der atomberedskapen skal samordnes med den nasjonale helseberedskapen. Omorganiseringen er begrunnet med behovet for en styrking og forenkling av den nasjonale helseberedskapen.

1.2 Informanter og problemstillinger

I samarbeid med oppdragsgiver ble det bestemt at kartleggingen skulle ha form av en intervjuundersøkelse med KUs medlemmer. NIVI har i løpet av september gjennomført innledende møte med oppdragsgiver for å få innspill til viktige problemstillinger. På bakgrunn av samtaler med bl.a. leder og ansatte i Seksjon beredskap, har NIVI utarbeidet en intervjuguide som ble lagt til grunn for besøksintervjuer med den enkelte etat. Alle KUs medlemmer er stilt spørsmål innenfor følgende temaområder:

- Informantenes bakgrunn, organisatorisk tilhørighet, fartstid i KU, erfaringsbakgrunn
- Etatens rolle i atomberedskapen, kontakt mot Strålevernet, rutiner for deltagelse og forankring i egen organisasjon
- Synspunkter på kjennetegn og begrunnelser for dagens atomberedskap med vekt på mål, prinsipper og erfaringer
- Vurdering av sterke og svake sider ved dagens beredskapsorganisasjon
- Vurdering av KUs sammensetning, roller og arbeidsform
- Vurdering av ledelsen av KU og sekretariatet i Statens strålevern
- Synspunkter på mål og motiver for endringer i sentral helseforvaltning, muligheter og trusler ved ny organisering
- Kritiske forutsetninger for god atomberedskap

NIVI har gjennomført dybdeintervjuer med alle KUs medlemmer i perioden 14-24.september 2015. Det er gjennomført dybdeintervju med til sammen 13 personer, som fordeler seg som følger:

- Statens strålevern (2), direktør (leder av KU) og leder av avdeling sikkerhet, beredskap og miljø (medlem i KU)
- Helsedirektoratet (1), avdelingsdirektør og leder av avdeling beredskap (medlem KU)
- Forsvaret (2), oberstløytnant og leder av situasjonssenter i Forsvarsstabben (medlem KU), samt tidligere medlem i KU fra samme sted

- Mattilsynet (2), direktør (medlem KU) og seniorrådgiver med internt oppfølgingsansvar i Mattilsynet
- Politidirektoratet (2), leder av beredskapsseksjonen i avdeling for politiberedskap og krisehåndtering (medlem KU), samt tidligere medlem i KU fra samme etat
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2), avdelingsleder Sivilforsvarsavdelingen (medlem KU), samt tidligere medlem av KU fra samme avdeling
- Kystverket (1), avdelingsdirektør og leder av beredskapsavdelingen (medlem KU)
- Utenriksdepartementet (1), fagdirektør i seksjon for Russland, Eurasia og regionalt samarbeid (medlem KU)

Intervju med to representanter for Forsvaret og Politidirektoratet ble anbefalt av oppdragsgiver som følge av at det nylig er foretatt skifte i representasjon i KU fra disse etatenes side. Det samme gjelder DSB, som selv tok initiativ til deltagelse fra både nåværende og tidligere leder av Sivilforsvarsavdelingen. I samtalen med Mattilsynet var det naturlig at direktøren og seniorrådgiver med internt oppfølgingsansvar deltok i intervjuet.

Som bakgrunn for analysen av intervjuematerialet gis det nedenfor en kort beskrivelse av dagens beredskapsprinsipper, definert trusselbilde, innarbeidet typologi for konsekvensvurderinger, samt en kort oversikt over dagens atomberedskapsorganisasjon.

1.3 Generelle beredskapsprinsipper

I dag ligger følgende fire prinsipper til grunn for alt nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid:

- 1. Ansvarsprinsippet:** Den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, har også ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området.
- 2. Likhetsprinsippet:** Den organisasjon man opererer med under kriser, skal i utgangspunktet være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig.
- 3. Nærhetsprinsippet:** Kriser skal organisatorisk håndteres på lavest mulig nivå.
- 4. Samvirkeprinsippet:** Myndigheter, virksomheter og etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

Etter år 2000 er det laget tre stortingsmeldinger om beredskap og samfunnssikkerhet i Norge. Begrepet samfunnssikkerhet og prinsippene om ansvar, likhet og nært ble introdusert i St.meld.nr.17 (2001-2002) *Samfunnssikkerhet - veien til et mindre sårbart samfunn*, som var en oppfølging av Sårbarhetsutvalget (NOU 200:24 *Et sårbart samfunn*).

Gjennom St.meld.nr.22 (2007-2008) *Samfunnssikkerhet - Samvirke og samordning*, belyste regjeringen viktigheten av et godt samvirke mellom de ulike beredskapsaktørene, bl.a. uttrykt ved at «Ingen sektor kan alene forebygge, redusere, hindre eller håndtere framtidens samfunnssikkerhetsutfordringer».

I stortingsmeldingen om samfunnssikkerhet etter 22. juli, Meld. St.29 (2011-2012) *Samfunnssikkerhet*, ble det bestemt at prinsippene om ansvar, nært og likhet skulle utvides med et fjerde prinsipp, samvirkeprinsippet, definert som beskrevet ovenfor. I meldingen ble det understreket at samvirkeprinsippet allerede ligger til grunn for organiseringen av norsk redningstjeneste. Det ble også pekt på at samvirkeprinsippet kommer til uttrykk i beredskapen på særskilte områder som atomulykker og akutt forurensning.

1.4 Trusselbilde

Atomhendelser omfatter ulykker og hendelser som følge av tilsiktede handlinger i fredstid og ved sikkerhetspolitiske kriser og krig. I mandatet for den norske atomberedskapen ligger det til grunn at alle typer atomhendelser skal håndteres. For å planlegge og prioritere ressurser best mulig har Regjeringen lagt til grunn seks dimensjonerende scenarier¹:

Scenario 1: Stort luftbåret utslipp fra anlegg i utlandet som kan komme inn over Norge og berøre store eller mindre deler av landet. Tsjernobyl-ulykken i 1986 var en slik ulykke. Mulige framtidige eksempler kan være hendelser ved kjernekraftverk, avfallslagre eller behandlingsanlegg for kjernefysisk materiale i vår del av verden.

Scenario 2: Luftbåret utslipp fra anlegg eller annen virksomhet i Norge. Eksempler på slike ulykker er mulige hendelser ved Institutt for energiteknikk (IFE) sine reaktoranlegg på Kjeller og i Halden, et reaktorhavari om bord i en alliert atomubåt ved havn ved Haakonsvern orlogsstasjon utenfor Bergen eller en brann som rammer en virksomhet med mye radioaktivt materiale eller store strålekilder.

Scenario 3: Lokal hendelse i Norge eller norske nærområder uten stedlig tilknytning. Eksempler på slike hendelser er reaktorhavariet om bord i en russisk Echo II-ubåt i Norskehavet i 1989 og den russiske havovervåkningssatellitten Kosmos 954 som hadde en reaktor om bord, da den styrtet i Canada i 1978 og spredde radioaktiv materiale over et stort område. Det kan også være fremtidige uhell under transport av radioaktivt materiale med fly eller langs vei eller bruk av radioaktivt materiale i terrorøyemed.

Scenario 4: Lokal hendelse som utvikler seg over tid. I Goiânia, Brasil i 1987 kom en strålekilde på avveier og førte til alvorlige konsekvenser. Det samme var tilfelle med noen strålekilder på avveier i Mayapuri i New Delhi, India våren 2010 og forgiftningen av Alexander Litvinenko i London i 2006. Radioaktivt materiale kan også bli brukt på denne måten i terrorøyemed.

Scenario 5: Stort utslipp til marint miljø i Norge eller i norske nærområder, eller rykte om betydelig marin eller terrestrisk forurensning. Dette kan være små utslipp til luft eller alvorlige utslipp til havet fra reaktordrevne fartøy eller skipstransport av radioaktivt materiale i nærheten av Norge, eller lignende utslipp fra kjernekraftanlegg eller andre anlegg for behandling eller lagring av radioaktivt materiale.

Scenario 6: Alvorlige hendelser i utlandet uten direkte konsekvenser for norsk territorium. Et eksempel på en slik ulykke er reaktorhavariene ved kjernekraftverket Fukushima Dai-ichi i Japan i mars 2011. Det kan også være en fremtidig hendelse ved et anlegg i utlandet for behandling eller lagring av store mengder radioaktivt materiale, eller andre hendelser i utlandet som ikke berører norsk territorium direkte. Norske statsborgere og interesser kan også bli berørt av terrorisme og/eller bruk av kjernevåpen i utlandet.

1.5 Konsekvensbilde

Atomhendelser kan gi store konsekvenser med et faglig krevende oppfølgingsarbeid, et stort og umiddelbart informasjonsbehov og store utfordringer knyttet til samordning av råd, beslutninger og informasjon. En rekke fagmyndigheter vil bli berørt og håndteringen av atomhendelser krever fagkompetanse fra flere miljøer og sektorer. I tillegg vil atomhendelser også ofte kreve internasjonal koordinering.

Det kan framheves tre særtrekk ved atomulykker i forhold til andre typer ulykker:

¹ StrålevernInfo nr.1/14 Scenarier for planlegging av norsk atomberedskap og krisehåndtering

Spesiell risikoprofil: Sannsynlighet for en alvorlig atomhendelse er liten, mens konsekvensene for samfunnet kan bli svært store

Store faglige utfordringer: Beredskap og krisehåndtering stiller store krav til strålevernfaglig kompetanse og tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid

Høy psykologisk usikkerhet: Stråling og atomhendelser skaper lett frykt og uro i befolkningen og blant beslutningstakere og stiller derfor store krav til informasjonsformidling og kommunikasjon

I dokumentet Atomtrusler² fra Statens strålevern brukes følgende typologi for å beskrive mulige konsekvenser av atomhendelser:

1. Helsekonsekvenser

- a. Akutte stråleskader
- b. Senskader
- c. Psykologiske virkninger

2. Miljøkonsekvenser

- a. Korttidseffekter i landmiljø
- b. Langtidseffekter i landmiljø
- c. Korttidseffekter i havmiljø
- d. Langtidseffekter i havmiljø

3. Øvrige samfunnsmessige konsekvenser

- a. Forurensning av næringsmidler
- b. Økonomiske konsekvenser som følge av tap av anseelse i markedene
- c. Forurensning av eiendom og landarealer
- d. Tap av infrastruktur
- e. Behov for midlertidig evakuering eller permanent flytting av lokalsamfunn
- f. Samfunnsmessig uro og usikkerhet

Det mest typiske ved opplevde atomhendelser og atomulykker de siste 30 årene har vært at de helsemessige konsekvensene har vært begrenset og i hovedsak av langsiktig karakter, mens miljøkonsekvensene og de brede samfunnsmessige konsekvensene har vært betydelige.

1.6 Dagens beredskapsorganisasjon for atomhendelser

Atomberedskapen i Norge ble etablert på bakgrunn av erfaringene fra Tsjernobyl-ulykken i 1986. Håndteringen av Tsjernobyl var ikke forankret i særskilte beredskapsplaner og en egen beredskapsorganisasjon for atomulykker som i dag. Myndighetenes beredskap og krisehåndtering ble i ettertid utsatt for sterk kritikk. I en egen evaluering av informasjonshåndteringen til befolkningen ble det konkludert med at helsemyndighetene, som den gang var ansvarlig for informasjonshåndteringen, var årsak til en informasjonskrise som utviklet seg til en troverdighetskrise³.

I etterkant av Tsjernobyl ble det etablert en permanent beredskap for atomhendelser som er videreført ut fra erfaringer og prioriteringer i det løpende beredskapsarbeidet. De formelle sidene ved atomberedskapen er videreført gjennom tre kongelige resolusjoner. Grunntrekene i dagens organisering kan beskrives i følgende punkter:

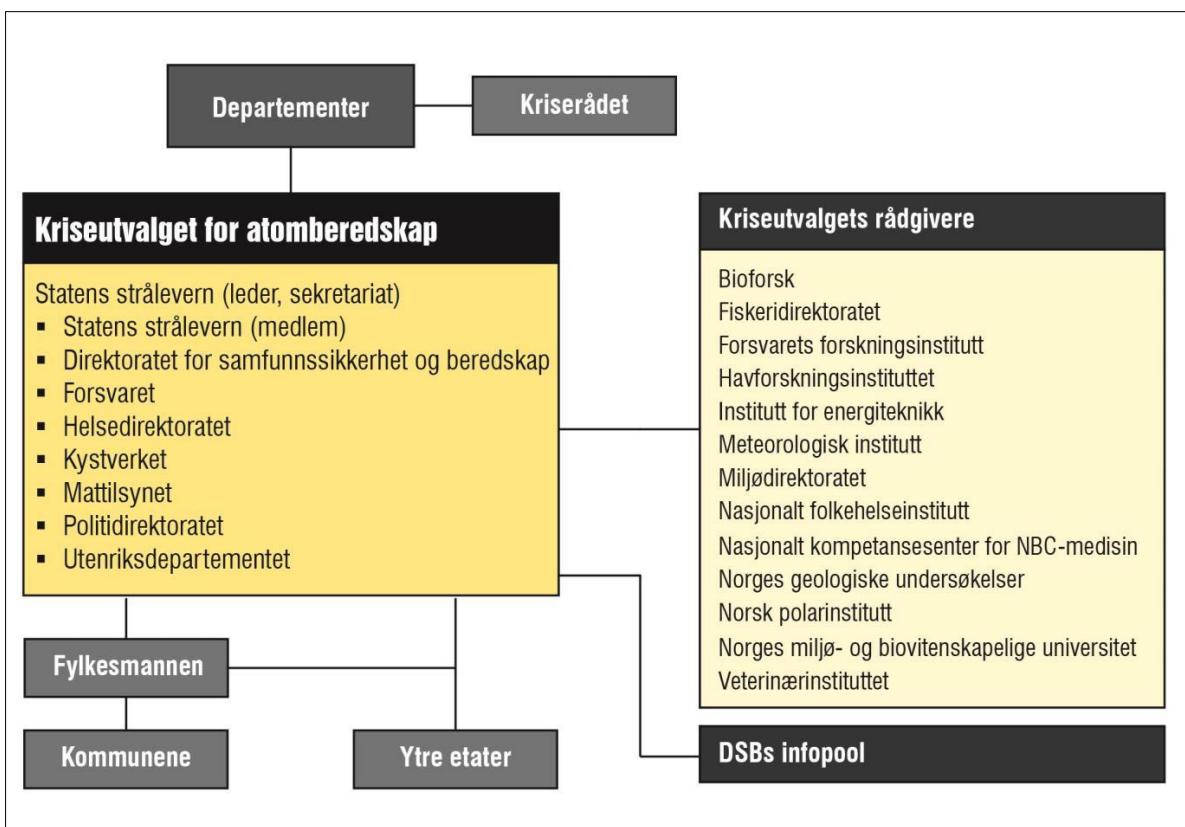
² StrålevernRapport 2008:11 Atomtrusler

³ NOU 1986:19 Informasjonskriser. Offentlig utvalg nedsatt for å granske myndighetenes informasjonshåndtering etter kjernekraftulykken i Tsjernobyl 26.april 1986. Utvalg ledet av prof. Gudmund Hernes.

1. Samvirke og tverrsektoriell tilnærming gjennom et eget organ – Kriseutvalget for atomulykker (KU)
2. KU er sammensatt med representanter fra sentrale myndighetsorganer som har et spesielt ansvar i håndteringen av en atomhendelse
3. KU har ansvar for løpende beredskapsarbeid, håndtering i akuttfase og rådgivning i senfase
4. KU har utøvende, bestemmende og rådgivende myndighet fastlagt gjennom kongelig resolusjon
5. Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) er administrativt ansvarlig departement
6. KU fatter beslutninger gjennom konsensus
7. KU støtter seg på faglige rådgivere som består av institusjoner og etater med spesiell kompetanse knyttet til atomberedskap
8. Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard har et nærmere definert ansvar for koordinering av beredskapen på regionalt nivå
9. Alle etatene innen atomberedskapen har egne atomberedskapsplaner som skal være samordnet til enhver tid
10. KU har en egen kommunikasjonsstrategi⁴ og en kommunikasjonsplan⁵ tilpasset seks dimensjonerende scenarier
11. Ved en akutt atomhendelse kan KU styrke sekretariatets informasjonsarbeid gjennom bistand fra DSBs infopool og kriseinfo.no
12. KU ledes av direktøren i Statens strålevern
13. Statens strålevern er sekretariat for KU, som i det daglige ivaretas av Seksjon beredskap
14. Ved en akutt hendelse kan daglig sekretariat styrkes med hele Strålevernets organisasjon

⁴ StrålevernHefte 2003: 27 Kommunikasjonsstrategi for Kriseutvalget ved atomulykker

⁵ Kriseutvalgets kommunikasjonsplaner. Statens strålevern 2015.



Figur 1. Dagens beredskapsorganisasjon for atomulykker. Kilde: *StrålevernHefte 31(2013) Atomberedskap – sentral og regional organisering*

Statens strålevern har en sentral rolle i Kriseutvalget ved at direktøren for Strålevernet også leder Kriseutvalget, samtidig som Strålevernet har rollen som sekretariat. I det daglige beredskapsarbeidet skal sekretariatet blant annet gjennomføre kurs, øvelser og bygge opp gode kommunikasjonslinjer i beredskapsorganisasjonen. Statens strålevern er nasjonalt varslingspunkt for atomulykker, både for hendelser i Norge og i utlandet. Strålevernet er en aktiv deltaker i internasjonalt samarbeid om atomberedskap og atomsikkerhet.

Strålevernet følger utviklingen i trusselbildet og overvåker kontinuerlig radioaktivitet i miljøet. Den nasjonale måleberedskap består av landsdekkende varlingsnettverk med 33 automatiserte stasjoner (Radnett), fem luftfilterstasjoner for å overvåke luftmassene over Norge, systematisk miljøprøvetakingsprogram og Sivilforsvarets målepatruljetjeneste som består av 119 patruljer på landsbasis fordelt på 20 distrikter.

Ved atomhendelser skal Strålevernet innhente og bearbeide informasjon og måledata, utarbeide prognosør og oversikt over situasjonen, samt fremme forslag til tiltak overfor KU. Kriseutvalget er også ansvarlig for kommunikasjon mot befolkningen og offentlige myndigheter nasjonalt og internasjonalt.

Sekretariatsoppgavene i Strålevernet ivaretas i det daglige i hovedsak av en egen seksjon (Seksjon beredskap) som er dimensjonert med ni årsverk. Seksjonen har drifts- og bemanningsansvar for en døgnoperativ operasjonssentral og en vakttelefontjeneste for varsling av alle typer strålingsrelaterte hendelser og ulykker. Ved hendelser kan hele Strålevernet være involvert i håndteringen.

2 Representasjon og forankring i egen organisasjon

2.1 Praksis for representasjon i KU

Alle etatene bekrefter at de har utpekt et fast medlem og et varamedlem til KU og at aktuelle personer er meldt til Helse- og omsorgsdepartementet. Etter siste kgl.res i 2013 har det skjedd betydelige personforandringer i KU, dels som følge av utvidelsen med representanter fra Utenriksdepartementet og Kystdirektoratet, og dels som følge av at tidligere medlemmer har nådd pensjonsalder (POD, Forsvaret og DSB).

Sittende direktør i Strålevernet har vært leder av KU siden innføringen av den nye atomberedskapsorganisasjonen på begynnelsen av 1990-tallet (1993). Strålevernets faste representant i tillegg til leder har nest lengst fartstid (2001), dernest følger representanten fra Helsedirektoratet (2004), så representanten fra Mattilsynet (2011). Av betydning for kontinuiteten i KU kan det nevnes at flere av dagens medlemmer har erfaring som tidligere varamedlem til KU gjennom flere år.

Noen av etatene opplyser at de har en forsterket representasjon og deltagelse opp mot KU, dels for å redusere sårbarhet i egen organisasjon og sikre representasjon innenfor totimersfristen for oppmøte på Østerås, dels for å sikre en god forankring av atomberedskapen og KUs prioriteringer i egen organisasjon. Sårbarhet i egen organisasjon i forhold til representasjon i KU er problematisert av i første rekke Forsvaret og POD, der fast medlem i KU samtidig er leder av situasjonssenteret. I Forsvaret er det funnet en løsning med to vararepresentanter i tillegg til det faste medlemmet, som løpende holdes oppdatert om KUs arbeid. I POD pågår interne omstillinger og oppbygging av nye beredskapsfunksjoner som gjør det naturlig å ta opp representasjonen i KU til nærmere vurdering.

Mattilsynet har valgt en løsning med formell representasjon fra administrerende direktør med direktør for avdeling mat som vararepresentant. Mattilsynet har samtidig en løsning der ansvarlig fagperson med oppfølgingsansvar for atomberedskapen og strålevernsaker i egen organisasjon er etatens faglige kontaktledd mot Strålevernet og KUs sekretariat. Det opplyses at denne løsningen innebærer en rekke fordeler i det løpende samarbeidet med planverk, kompetanseheving og øvelser i egen organisasjon, jf. nærmere omtale av forankringstiltak i egen organisasjon nedenfor.

Intervjuene tyder på at det er litt ulik praksis mht. hvem som deltar på møter, fagseminarer og øvelser i regi av KU. Forskjellig praksis kommer til uttrykk ved at noen oppgir at de deltar med to representanter på KUs møter, både fast medlem og stedfortreder eller faglig oppfølgingsansvarlig, andre opplyser at deltagelsen på møtene vurderes fra gang til gang. Generelt oppgis en bredere representasjon på fagseminar og øvelser, der både faste medlemmer, varamedlemmer og interne fagansvarlige kan delta.

I noen av samtalene blir det understreket at det er viktig at det er etatenes ledelse som skal være representert i KU. Noen etterlyser en innstramming i praksis og en tydeliggjøring av at det er ønskelig at flere av etatslederne selv sitter og møter i KU. Som begrunnelse oppgis at det ikke bør utvikles stor nivåforskjell på medlemmene av hensyn til beslutningsdyktighet og nødvendig myndighetsutøvelse innenfor den enkelte etat. Samtidig blir det også framhevet at medlemmene i KU må være i stand til å vurdere og beslutte ut fra representantenes kunnskap uten å søke detaljinformasjon fra egen etat.

Det blir også pekt på viktighet av kontinuitet i representasjonen av hensyn til KUs funksjonsdyktighet som kollegium og at alle etater til en hver tid «må kjenne og kunne hverandre». Flere peker på at utskifting av medlemmer og den siste utvidelsen av KU gjør det nødvendig å prioritere fellesskapet og KUs indre liv de nærmeste årene.

2.2 Prosedyrer for forankring av atomberedskap i egen organisasjon

Alle informanter oppgir at det er etablert varslingsprosedyrer og et samordnet planverk for oppfølging av atomberedskapen i egen organisasjon. I intervjuene er det ikke gått systematisk inn på hvilke prosedyrer som er etablert, av hensyn til at etatene har ulike roller, beredskapsystemer og kapasiteter som evt. skal mobiliseres dersom KU ber om det.

Fra samtalene observeres en forskjell i oppmerksomhet og vurdering av atomberedskapens viktighet for egen organisasjon mellom de ulike etatene. Det hevedes at det går et skille mellom etater som preges av et langsigtig beredskapsperspektiv og etater som i større grad tvinges til å tenke kortsiktig som følge av ansvar for løpende operativ krisehåndtering, med henvisning politiet (POD).

I samtalen med PODs representant i KU framheves nettopp viktigheten av en robust politiberedskap uavhengig av type hendelse. Fra POD opplyses at direktoratet forholder seg til to styringslinjer og at det tidvis kan være vanskelig å prioritere intern ressursbruk i forhold til oppdragsbestillinger fra både Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Strålevernet/KU. Fra POD presiseres at det ikke er noen uenighet om behovet for KU og en egen atomberedskap, men at implementeringen av planverk og den løpende dialog med Strålevernet reiser spørsmål om intern ressursbruk og prioriteringer.

Også fra Forsvaret opplyses at det går et skille i oppmerksomhet og forankring av atomberedskapen mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarsstabben, der Forsvarsstabben til daglig er mest opptatt av rene fagmilitære utfordringer. Det blir sagt at det er naturlig i lys av at arbeidet med atomberedskap inngår i forsvarets mandat som oppgave 9 «Støtte til det sivile samfunn».

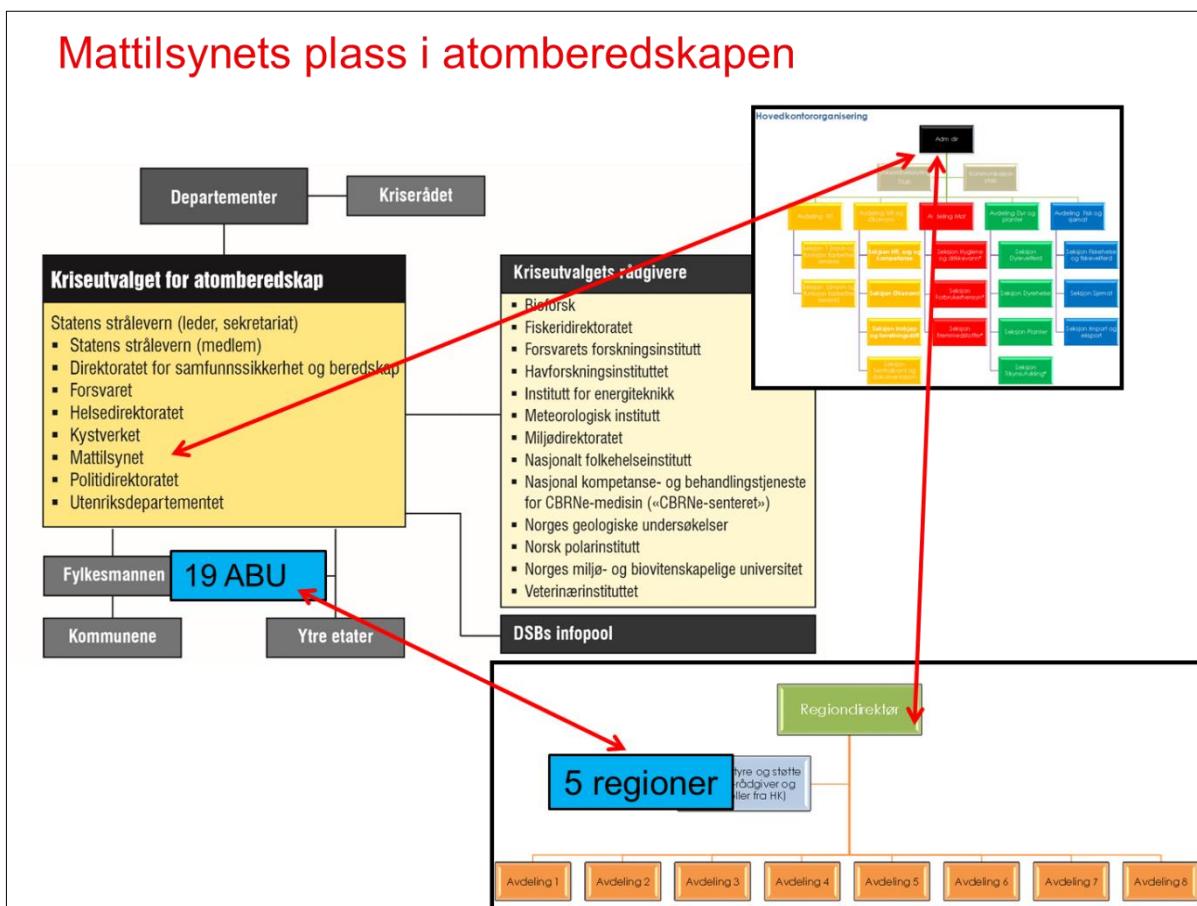
2.3 Kontaktmønster mot Strålevernet

Fra alle etater berømmes Strålevernet for en kompetent og aktiv oppfølging i den faglige dialogen om planverk, øvelser og kompetanseheving. Flere av etatene, som Utenriksdepartementet, Kystverket, Mattilsynet og Helsedirektoratet, framhever at de løpende har nært og godt kontakt med Strålevernet. Det gjelder dels i forbindelse med KUs møter, øvelser og fagseminarer, dels ved at Strålevernet aktivt bidrar ved øvelser og kompetansehevingstiltak i egen etat. Kystverket opplyser at de har inngått en samarbeidsavtale med Strålevernet om øvelser, varsling og bilateralt samarbeid. En tilsvarende avtale er under utarbeidelse med Forsvaret.

Fra Utenriksdepartementet opplyses at Strålevernet spiller en viktig utenrikspolitisk rolle gjennom deltakelse i internasjonalt atomsikkerhetssamarbeid i forhold til bl.a. Det internasjonale atomenergibyrået (IAEA) og løpende bilateralt prosjektsamarbeid med land som Russland, Ukraina og Romania. Strålevernets rolle som leder av KU og direktoratets brede fagkompetanse framheves som avgjørende for at Norge har et strålevern og en atomberedskap med påvirkningskraft på det internasjonale beredskaps- og atomsikkerhetsarbeidet. Det blir sagt at det norske strålevernet i denne sammenheng har betydelig større internasjonal tilstedeværelse og påvirkningskraft enn mange andre lands strålevernmyndigheter.

Fra Mattilsynet blir det redegjort for en særlig omfattende kontakt med Strålevernet for å sikre forankring av atomberedskapen i egen etat. Stikkordsmessig kan det pekes på samarbeid mellom Mattilsynet og Strålevernet om følgende faglige aktiviteter:

- Faglig beredskapsplan og diverse beredskapsdokumenter, som eget tiltakskort for de første timene av en atomhendelse og tilsvarende for Mattilsynets deltagelse i KU og regionale atomberedskapsutvalg.
 - Strategi for forvaltning av radioaktivitet i før og næringsmidler, med tilhørende gjennomføringsplan og grunnlagsdokumenter for videre arbeid. Strategi utarbeidet av Statens strålevern og Mattilsynet i 2013.
 - Internt kurs- og opplæringsprogram for fagpersonell i Mattilsynets regioner
 - Overvåkningsprogram for radioaktivitet i mat, fisk og drikkevann
 - Ny laboratoriestruktur for analyse av matprøver
 - Revisjon av regelverk på matområdet



Figur 2.1 Mattilsynets plass i atomberedskapen. Skisse fra foredrag. Kilde: Mattilsynet.

3 Overordnet vurdering av dagens beredskapsorganisasjon

3.1 Prinsipielle vurderinger

Samtlige informanter som er intervjuet sier seg enige i at dagens atomberedskap bygger på riktige og nødvendig grunnprinsipper. Alle mener det er behov for et særskilt organisert samvirke gjennom et eget krieutvalg, med myndighet og oppgaver definert gjennom kongelig resolusjon og faglig forankring i Statens strålevern.

Blant informantene er det ingen tvil om at atomhendelser krever et særskilt samvirke på myndighetssiden for å sikre en god beredskap og krisehåndtering. Samvirkeprinsippet blir vektlagt som det avgjørende beredskapsprinsipp og det blir sagt at håndtering av atomhendelser ikke kan følge myndighets- og styringslinjer i én bestemt sektor.

Flere informanter framhever KU som forut for sin tid og det beste og mest velfungerende eksemplet vi har på samvirkeprinsippet i norsk beredskap. Det blir vist til at Riksrevisjonen nylig har evaluert Justisdepartementets samordningsrolle med nedslående konklusjoner, som viser hvor vanskelig det er å lykkes med forpliktende samvirke i en sektorisert forvaltning. Det vises også til Gjørvkommisjonens sluttrapport, hvor manglende koordinering og samvirke var et grunnleggende ankepunkt.

Flere informanter minner også om erfaringene etter Tsjernobyl, som ikke ble håndtert av et trenet og forberedt krieutvalg på myndighetssiden. En av informantene minner om at det ledet til ikke mindre enn fire forskjellige kriser:

1. Informasjonskrise fordi helsemyndighetene ikke klarte å svare på innbyggerens behov for informasjon
2. Troverdighetskrise fordi innholdet i informasjonen var sterkt mangefull og på flere punkter feilaktig
3. Kunnskapskrise fordi håndteringen ikke var forankret i et strålevernfaglig miljø
4. Forvaltningskrise fordi ulike myndighetsorganer som Helsedirektoratet, Statens institutt for strålehygiene, NGU og andre opptrådte parallelt og i motstrid til hverandre

Det framkommer også bred enighet om at KU må beholdes som et handlingsorientert fellesskap med mål om samordnet håndtering av akutte atomhendelser som sin viktigste oppgave. Alle informanter uttrykker enighet om at prinsippene i dagens mandat for KU og dagens myndighet som er lagt til KU og KUs ledelse må videreføres. Flere av informantene understreker at det er svært viktig at myndighetsfordelingen og hovedtrekkene ved beredskapsorganisasjonen er fastlagt direkte i en kongelig resolusjon. Om KUs myndighet og forankring til Regjeringen uttrykkes det bl.a. følgende:

- «Deltakelse i KU er noe vi er pålagt av Regjeringen og noe vi må følge opp i egen organisasjon»
- «KU er ingen byråkratisk kollokvie som vi har på så mange områder, der er det én sjef og det er ingen tvil om mandatet»
- «I alle etater er det motstand mot koordinering, men her kan vi ikke hoppe av»
- «Atomberedskap handler om vitale nasjonale interesser. Da bør KUs mandat og myndighet fastlegges direkte av Regjeringen og ikke gjennom en lang og uklar delegasjonslinje fra regjering til departement, videre til direktorat og så til utvalget»
- «Vi må for all del unngå en departemental handlingslammelse med en samling usynlige og ukjente byråkrater eller kortsiktige politikere som tar over»

- «KU-modellen og utvalgets myndighet er ryddet suksessivt gjennom fire kongelige resolusjoner. Strålevernet og utvalgets leder har nå fått nødvendig myndighet til å handle direkte. Når nå UD og Kystverket har kommet med er KU komplett. Det tukler man ikke med».
- «I dagens beredskapsorganisasjon er alle generelle beredskapsprinsipper ivaretatt, samvirke gjennom KU, ansvar, likhet og nærhet i de etater som får oppdrag og som skal gjøre jobben på vegne av KU som team»

Videre fremkommer også bred enighet om at atomberedskapen må være faglig forankret i Statens strålevern, som landets øverste fagmyndighet i strålevernsaker. Det anses som nødvendig for å sikre at tiltak, informasjon og rådgivning er kunnskapsbasert, noe som framheves som særlig viktig i en akutt situasjon. Solid faglig forankring forsvarer også med at myndighetene bør ha en kritisk holdning til informasjon fra andre lands myndigheter og «organisasjoner som Bellona og den slags kilder med spesielle interesser.»

Forankring i Strålevernets fagkompetanse framheves også som en viktig forutsetning for et forpliktende samvirke i den daglige beredskap og det løpende forebyggende arbeidet. Det gjelder nasjonalt innenfor den enkelte etat og ikke minst internasjonalt, hvor et sterkt fagmiljø framheves som helt avgjørende for hvilke roller norske myndigheter kan spille.

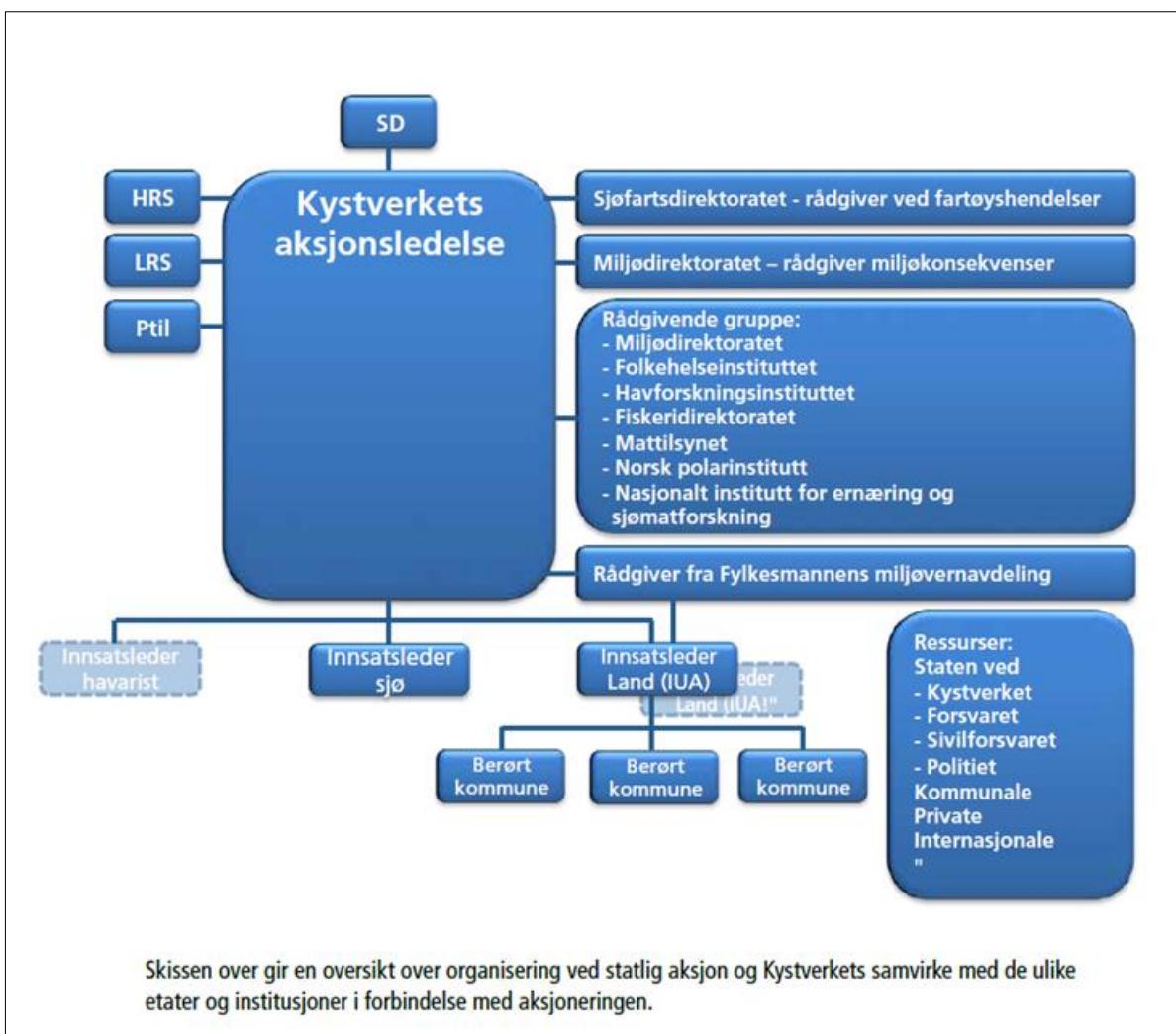
Vedlikehold av et godt fagmiljø framheves av flere som selve nøkkelen til en fortsatt god atomberedskap. Det uttrykkes bl.a. ved at «det er de faglige utfordringene som binder oss sammen». Fra flere hold blir det også sagt at vi har et svært «kompetent, våkent og oppegående» Strålevern i Norge, til forskjell fra flere andre land.

I flere av samtalene vektlegges også at KU fortsatt bør baseres på konsensus som beslutningsprinsipp. Konsensusprinsippet framheves som en styrke ved dagens organisering fordi det understreker etatenes felles ansvar og dermed virker forpliktende på medlemmene. Flere viser til at krav om konsensus så langt ikke har vært noe problem og mener det er et greit prinsipp at overordnet myndighet bringes inn dersom KU-etatene ikke blir enige.

Fra flere etater sies det forøvrig at koordinering mellom sektorer ikke er noe unikt for KU, med henvisning til samvirke mellom flere myndigheter på en rekke andre beredskapsområder.

Blant KUs etater finner vi også eksempler på at sektorberedskapen er bygd opp etter de samme prinsipper som atomberedskapsorganisasjonen, jf. oversikt over Kystverkets beredskap mot akutt forurensning i figuren nedenfor. Organisasjonsskissen gir en oversikt over organisering ved statlig aksjon og Kystverkets samvirke med ulike etater og institusjoner i akutte forurensningssituasjoner⁶.

⁶ Nasjonal plan. Beredskap mot akutt forurensning eller fare for akutt forurensning i Norge. Kystverket 2015.



Figur 3.1. Organisering av beredskap mot akutt forurensning i Norge. Kilde: Kystverket

3.2 Praktiske utfordringer

Til tross for bred prinsipiell enighet om behov for samvirke og videreføring av dagens beredskapsorganisasjon, peker flere informanter på stor sårbarhet, spesielt dersom det skulle skje en alvorlig atomulykke med store konsekvenser for norsk territorium. Bekymring for stor sårbarhet kommer til uttrykk gjennom følgende utsagn:

- «Dagens atomberedskap er skreddersøm for en atomhendelse i fredstid, en drivende atomsky eller en hendelse langt vekk som i Fukushima»
- «Har vi nok informasjonsberedskap hvis situasjonen blir Fukushima ganger 10?»
- «Modellen er riktig tenkt prinsipielt sett, men vi vet ikke hvor god den er fordi den ikke er prøvd ved en alvorlig atomulykke på norsk jord»
- «Dagens beredskap er ikke dimensjonert for hybride hendelser, der en sivil og sikkerhetspolitisk krise opptrer samtidig»
- «Ved kompliserte hendelser vil det raskt bli behov for nasjonale avklaringer og vi mangler system for nasjonal krisehåndtering»
- «På øverste nasjonale nivå satser vi i dag på at nasjonalt samvirke skal skje gjennom selvsynkronisering»
- «Det undervurderes at sektorprinsippet står i motstrid til samvirkeprinsippet»
- «Beslutningstakerne er ikke klar over den operative risiko ved alvorlige hendelser»

I samtalene pekes det på tre hovedutfordringer, som alle knyttes opp mot alvorlige atomhendelser med store konsekvenser for Norge:

1. Kapasitet og evne til vertikale samordning mot det regionale og lokale ledd

Det blir sagt at de praktiske utfordringer og «logistikkutfordringene» kanskje vil være den største utfordringen for Kriseutvalget ved en alvorlig hendelse. DSB er opptatt av dette og viser til erfaringer fra andre områder. Det samme gjør Helsedirektoratet. Større og bredere øvelser som involverer hele styringskjeden etterlyses for å lære om utfordringer ved praktisk koordinering av mange organisasjonsledd. Også andre informanter er inne på at de praktiske utfordringene i den vertikale samordningen vil være krevende, men peker samtidig på at dette er noe som må løses i lys av sektoransvaret og i nært samarbeid mellom KU og den enkelte etat. Flertallet av KUs medlemmer, inkludert Strålevernet, synes å mene at atomberedskapen er både «øvd og prøvd» i rimelig grad og fra flere informanter blir det sagt at dagens atomberedskap er robust i forhold til alle aktuelle scenarier.

2. Manglende kapasitet og tilgang på et trenet og samkjørt fagmiljø innenfor informasjonsberedskapen

Fra flere informanter blir det pekt på at informasjonsberedskapen er sårbar ved dagens organisering, bl.a. med henvisning til et lite kommunikasjonsfaglig miljø i Strålevernet. Flere informanter uttrykker skepsis til om DSBs informasjonspool vil fungere ved en alvorlig hendelse, fordi det da er sannsynlig at «ingen vil ha noen å avgif til DSB». Det tas til orde for at informasjonsberedskapen bør ha en større grunnbemannning som kan trenes og øves på alvorlige nasjonale ulykkescenarier. Fra noen uttrykkes også tvil om det er riktig å bruke kriseinfo.no som felles informasjonskanal sett i forhold bruk av egne informasjonskanaler.

3. Manglende ledelse og system for nasjonal krisehåndtering på øverste nivå

Flere av etatene peker på scenarier der de antar at KU kan fungere i en innledende fase, mens det raskt vil bli behov for en bredere og tyngre nasjonal kriseledelse for å sikre en effektiv prioritering og koordinering av nasjonale ressurser. Behovet for nasjonal prioritering kan f.eks. dreie seg om ressursfordeling og prioritering av knappe innsatsstyrker mellom ulike deler av landet eller mellom forskjellige sektorer, som politiet og forsvaret. Det etterlyses i denne sammenheng «en KOBRA som i Storbritannia» og noen viser til «Den Nationale Operative Stab» (NOST) som i Danmark.

KOBRA er for øvrig et vanlig navn på Cabinet Office Briefing Room (COBR), som er et situasjonsrom for nasjonal krisehåndtering i Storbritannia. Bemanning og deltagelse i COBR varierer avhengig av hendelse og møtene ledes vanligvis av statsministeren eller en statsråd.

NOST i Danmark er opprettet for å sikre nasjonal koordinering mellom forsvar, politi og andre sivile myndigheter ved større hendelser, katastrofer og sikkerhetsmessige trusler inkl. terror. NOST består av en fast stab ledet av Rigs-politiet, med deltagelse fra Politiets Efterretningstjeneste, Forsvarkommandoen, Forsvarets Efterretningstjeneste, Beredskabsstyrelsen, Sundhedssyrelsen og Udenriksdepartementet ved behov. Deltakelse fra andre myndigheter kan mobiliseres etter behov.

Sekretariatsfunksjonen for NOST ivaretas av Rigs-politiet som drifter Nationalt Operations- og Beredskabssenter (NOBC). Koordinering av den sentrale kommunikasjon ved en større hendelse i eller utenfor Danmark blir ivaretatt gjennom Den Centrale Kommunikasjonsberedskap (DCOK).

Når det gjelder krisekommunikasjon i Danmark, kan det være verdt å merke seg at det skilles tydelig mellom politisk-strategisk krisekommunikasjon som ivaretas av Regjeringens krise-

organisasjon og den operative krisekommunikasjon som ivaretas av sektoransvarlige myndigheter og koordineres av Den Nationale Operative Stab.

3.3 Sterke sider ved dagens atomberedskap

Som sterke sider ved dagens beredskap framheves både prinsipielle og praktiske sider ved dagens beredskapsorganisasjon. Følgende momenter gir en kort oppsummering av hva som trekkes fram som positive kvaliteter:

- Kriseutvalget: Riktig og viktig
- Mandatet: Foredlet og nødvendig
- Myndigheten: Avklarende
- Medlemmene: Riktig sammensetning
- Ledelsen: Sterk og inkluderende
- Fagligheten: Ledende og ubestridt
- Fellesskapet: Kan hverandre og kjenner hverandre
- Forberedelsen: Felles trusselbilde, samordnet planverk og samkjørt i øvelser
- Prioriteringen: Deltakelse i samvirke og vilje til intern oppfølging
- Innflytelsen: Internasjonal påvirkningskraft
- Ressursbruken: Nøktern med positive ringvirkninger

3.4 Svake sider ved dagens atomberedskap

Som svake sider pekes det først og fremst på at deler av trusselbildet kan inneholde store utfordringer for beredskapsorganisasjonen i en akuttsituasjon:

- Stor avhengighet og konkurranse om knappe ressurser: Sektorenes primærfunksjon kan kreve all tilgjengelig kapasitet i en alvorlig akuttsituasjon
- Informasjonsberedskapen: Liten og sårbar kapasitet, usikker oppskalering, behov for større grunnkapasitet som kan holde 1-2 døgn uten forsterkning, bør øves mer
- Den vertikale koordineringen: Krevende logistikk, koordinering tar tid, bør øves mer
- Den horisontale samordningen: Manglende system for nasjonal krisehåndtering (over/utenfor atomberedskapsorganisasjonen)

Som svakeste ledd i dagens atomberedskap peker alle informantene på at det vil oppstå store utfordringer i krisehåndteringen ved en alvorlig atomulykke med konsekvenser for norsk territorium, eller en hybrid hendelse med både en atomulykke og en sikkerhetspolitisk krise. De fleste peker på store praktiske utfordringer i den vertikale koordineringen mot det regionale og lokale ledd som svakeste ledd. Noen informanter peker på informasjonsberedskapen som den mest sårbar i en slik situasjon, med henvisning til at riktig informasjonshåndtering kan være vel så viktig som den øvrige krisehåndteringen. Fra et par etater nevnes manglende system for nasjonal prioritering og ressursfordeling som svakeste ledd ved dagens organisering.

4 Synspunkter på KUs sammensetning og arbeidsform

4.1 KUs sammensetning

Alle informanter er spurt om KU er sammensatt med de rette etater. Samtlige bekrefter at KU har rett sammensetning etter at Utenriksdepartementet og Kystverket kom med. I samtalene vektlegges at KU ikke bør bli for stort av hensyn til at alle må «kunne og kjenne hverandre». Det vektlegges også at KU er et beslutningsorgan hvor det forutsettes konsensus i den akutte krisehåndtering. KU bør derfor kun bestå av sentrale og viktige offentlige myndighetsorganer til forskjell fra de faglige rådgiverne som kan mobiliseres etter behov.

I noen av intervjuene blir det vurdert om Miljødirektoratet burde vært representert som fast medlem i KU, med henvisning til at akutt forurensning er godt dekket gjennom Kystverket, mens grønn sektor og den gamle naturforvaltningsdelen (DN) kan ha viktig miljøkompetanse. Det blir sagt at Miljødirektoratet uansett kan mobiliseres som faglig rådgiver og at det ikke oppleves som noen svakhet ved KU at dette direktoratet ikke er med som fast medlem. Blant rådgiverne finnes for øvrig Fiskeridirektoratet, NGU og en rekke andre institusjoner og myndigheter som kan mobiliseres ved behov.

4.2 Møtepraksis og ledelse

KU samles vanligvis til fire møter i året med mindre det skjer en hendelse som krever at utvalget samles. I tillegg kommer en årlig fagsamling og øvelse, hvor det har vært vanlig med bredere deltagelse fra etatene og KUs rådgivere.

Informantene uttrykker at møtehyppigheten i KU virker passende og ingen har tatt til orde for spesielle endringer i innarbeidet praksis. Den årlige fagsamlingen framheves som viktig for fagmiljøet og forankringen av atomberedskapen i egen etat.

4.3 Sekretariatets arbeidsform og kapasitet

Sekretariatet i Strålevernet får gjennomgående gode skussmål fra alle informantene. På spørsmål om forbedringsområder nøyer flere seg med å si at sekretariatet framstår som et kompetent og tilgjengelig fagmiljø, som de har lite å utsette på. Andre utdypes hva de er godt forøyd med og framhever:

- «Sekretariatet er faglig oppdatert, de er proaktive og veldig på tilbudssiden i den etatsvise oppfølgingen»
- «Strålevernet er blant de som krever tett dialog»
- «De opererer med klare frister og vi blir piska»
- «For oss som brukere er det en fordel at kompetansen ikke er for spesialisert»
- «Sekretariatet sørger for god kontinuitet i KU og etatene»
- «De har bygd en felles kultur og et felles fagmiljø som holdes ved like gjennom øvelser og fagseminar»
- «De har klart å skape en kvalitetskultur»
- «Høpelige relasjoner og fagligheten skaper tillit»
- «Strålevernet deltar i internasjonale nettverk og har et godt ry utenfor landet»
- «Strålevernet brukes som rådgiver av Russland og Ukraina, det er jo ingen selvfølge»
- «En økonomisk sett rimelig og nøktern beredskap»

Når det gjelder kostnader, understrekkes at atomhendelser kan få store samfunnsøkonomiske konsekvenser og det vektlegges at dagens ressursbruk er rimelig sammenliknet med kostnader ved andre beredskaper og ikke minst kostbare prosjekter og tiltak som er iverksatt de siste

årene. Det vektlegges at sekretariatet jobber kontinuerlig og skaper positive ringvirkninger både nasjonalt og internasjonalt. En av informantene presiserer at mye av dagens arbeid gjøres på dugnad og at etatenes interne oppfølging ikke kompenseres økonomisk. Fra Helsedirektoratet presiseres at dagens ressursbruk er rimelig sett i forhold til potensialet for samfunnsøkonomiske konsekvenser av en atomulykke og det vektlegges samtidig at en samordning av fagkompetanse og støtteressurser kan gi grunnlag for bedre ressursbruk.

I samtalene pekes det også på utfordringer og forbedringsområder i sekretariatet:

- Behov for dialog om prioritering og ressursbruk i lys av at bestillinger fra KU ikke kommer vanlig tjenestevei som oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (POD). Det vises til at arbeid med oppfølging av atomberedskapen tidvis kan ta stor plass i forhold til andre viktige gjøremål og oppdrag i direktoratet.
- Ønske om tidligere utsendelse av sakspapirer av hensyn til den interne forankringen i egen etat (Mattilsynet)
- Behov for faglig spissing, rutineutvikling og drilling i operativ håndtering, herunder mer øvelser i Strålevernets situasjonsrom (Forsvaret). Dette arbeides det med i et eget prosjekt hvor det er innhentet spesialkompetanse.
- Behov for bedre kompetanse og mer stabil kapasitet i militær meldingstjeneste (Forsvaret)

5 Konsekvenser av nye organisatoriske rammer

5.1 Rammer for ny organisering

I høringsnotat fra HOD⁷ vektlegges det at «God atomberedskap og krisehåndtering krever bred koordinering med andre helseaktører og samfunnssektorer, en oppgave som for de fleste andre helsetrusler i dag ivaretas av Helsedirektoratet». I høringsnotatet sies det bl.a. følgende om forutsetninger for omorganiseringen:

- Endringene i den sentrale helseforvaltningen inngår i regjeringens arbeid for å effektivisere offentlig sektor. Målet er en mer brukerorientert helseforvaltning. Samtidig vil reformen over tid skape grunnlag for effektivisering og en samlet reduksjon i kostnader. Ny virksomhetsstruktur rendyrker rollene til Helsedirektoratet og Nasjonalt folkehelseinstitutt innenfor forvaltning og kunnskapsproduksjon.
- Organiseringen som etat i Helsedirektoratet innebærer at Strålevernet skal ha egen direktør, eget budsjett og motta egne tildelingsbrev. Det presiseres at omorganiseringen ikke vil endre de øvrige departementenes styringsmuligheter på eget saksområde.
- Strålevernet beholder forvaltnings- og tilsynsoppgaver etter atomenergiloven, strålevernloven og forurensningsloven. I strålevernloven foreslår departementet å legge oppgavene til Helsedirektoratet, som departementet så instruerer til å organisere virksomheten slik at disse oppgavene utøves av Strålevernet som etat i Helsedirektoratet. Strålevernet skal treffe avgjørelsene med selvstendig avgjørelsesmyndighet og i eget navn.
- Helsedirektoratet skal ha instruksjonsrett overfor Strålevernet på strålevernlovens område, men ikke på atomenergilovens og forurensningslovens områder. Strålevernet skal fortsatt være øverste faglige sikkerhetsmyndighet på atomenergilovens område, direkte underlagt departementet (atomenergilovens § 10).

5.2 Muligheter ved ny organisering

Fra Helsedirektoratet pekes det på at en organisatorisk integrering av Strålevernet og Helsedirektoratet åpner muligheter for å utvikle en mer robust og samordnet beredskap, særlig i forhold til store og alvorlige atomhendelser. Det vektlegges at en samordning av ressursene gir muligheter for faglige og forvaltningsmessige synergier, både i det løpende beredskapsarbeidet og ved akutt krisehåndtering. Det pekes på at Strålevernet er gode på arbeid med planverk og langsiktig forebyggende beredskap, mens Helsedirektoratet har betydelig operativ kapasitet og bredere erfaring fra krisehåndtering, inklusiv kriseinformasjon med utgangspunkt i et større kommunikasjonsfaglig miljø. I samtalen blir det antatt at en felles organisering gir muligheter for spesialisering og oppgavefordeling som kan gi større kontinuitet i faste oppdrag og større robusthet ved krisehåndtering.

Fra samtlige øvrige etater blir det framhevet at faktiske mål og begrunnelser for fusjonen og den integrerte helseberedskapen er dårlig kjent. Samtlige av disse vektlegger at de har vanskelig for å se gevinstene ved en samordning og tettere kopling mellom atomberedskapen og den nasjonale helseberedskapen. Noen uttrykker hva de tror mulighetene kan være, konkretisert gjennom følgende utsagn:

⁷ Forslag til lov om endringer i pasientskadeloven og enkelte andre lover og forskrifter (opprettelse av Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten og andre organisatoriske endringer i sentral helseforvaltning). Høringsnotat. Helse- og omsorgsdepartementet. (s.8).

- «Kanskje er det et ønske om å spre KU-tenkning og det gode langsigte beredskapsarbeidet til helsesektoren og motsatt forbedre informasjonsberedskapen i KU gjennom kopling til kommunikasjonsressursene i Helsedirektoratet?»
- «Det er behov for mer KU-tenkning i norsk beredskap og det vil være positivt å spre erfaringene til pandemiberedskapen og kjemikalieberedskapen»
- «HOD ønsker å rendyrke Helsedirektoratet som en operativ nasjonal helsemyndighet og det er ikke rart at de ser synergier ved samordning mot Strålevernet»

5.3 Trusler ved ny organisering

Alle informanter ga uttrykk for at de ser flere trusler ved den nye organiseringen, selv om det foreløpig ikke er kjent hvordan atomberedskapen konkret skal inngå i den integrerte helseberedskapen. Også her ble det spekulert i hva konsekvensene kan bli, samtidig som mange ga uttrykk for klare motforestillinger. Et utvalg karakteristikker som ble brukt for å beskrive konsekvensene følger nedenfor.

- «Ingen vet hvorfor og ingen kjenner hensikten»
- «Fusjonen har ingenting med beredskapsprinsippene å gjøre, det er rå makt bruk»
- «De ser vel for seg interneffektivisering med sammenslåing av sekretariater, IKT og andre støtteressurser»
- «Det er uttrykk for en kortsiktig tenkning, de tror de skal spare penger»
- «Etat i etaten er en selvmotsigelse og blir ingen varig tilstand, over tid får man én leder og en styringslinje å forholde seg til.»
- «Leder av KU kan ikke være underordnet en av deltakerne i KU»
- «Det blir et mindre synlig og mindre operativt Strålevern»
- «Jeg frykter byråkratisering av KU»
- «Jeg tviler på om vi vil prioritere møtene i KU hvis de skal dreie seg om helseberedskap og spørsmål som ikke er relevante for oss»
- «Da frykter jeg at dugnaden og det faglige fellesskapet ryker»
- «Strålevernet forsvinner i et stort byråkrati»
- «Atomberedskapen blir nedprioritert til fordel for mer kortsiktige oppgaver»
- «Helsedirektoratet har mer en nok med alle helseoppgavene og den daglige helseberedskapen»

På bakgrunn av erfaringer med reformprosessene i Forsvaret, advares det mot det som karakteriseres som «misforstått interneffektivisering», der sentralisering og profesjonalisering av støtteressurser har medført «redusert operativ output». Det forklarer med at IKT, arkiv og andre nødvendige systemer ikke lenger understøttes og tilpasses 1.linjens behov. Resultatet har blitt at det operative personellet har fått økte administrative oppgaver.

I samtalene om effektiviseringsmuligheter i Forsvaret blir det også sagt at tap av operativ kraft antakelig er et undervurdert og mer generelt problem ved omorganiseringer. Som forklaring på at spesialisering av støtteressurser ofte ikke gir bedre ressursbruk blir det sagt at systemene utvikles på feil måte fordi det forutsettes at de gamle systemene lar seg bygge inn i de nye konseptene. Det går ofte ikke og da kan resultatet bli at nytt og gammelt system lever videre.

I en annen samtale blir det sagt at HOD har hatt en overordnet tenkning som går ut på å skille roller som forvaltningsorgan (Helsedirektoratet), tilsynsorgan (Helsetilsynet) og fagorgan (Folkehelseinstituttet). Det blir påpekt at Strålevernet fyller alle rollene i én og samme organisasjon og at det derfor ikke vil være så lett å legge hele Strålevernet inn som etat i Helsedirektoratet.

Fra flere hold blir det pekt på at Helsedirektoratet allerede er et stort og lite oversiktlig direktorat med mange underliggende avdelinger og institusjoner med ulike tilknytningsformer, bl.a. ved at HELFO er en ytre etat, mens Kunnskapssenteret, Statens autorisasjonskontor for helsetjenester (SAK) og Pasient- og brukerombudet (POBO) har status som underliggende etater. Utskilling av E-helse som et eget direktorat og de øvrige planlagte endringer i den sentrale helseforvaltning vil innebære at Helsedirektoratet står foran betydelige omstillinger. Flere informanter uttrykker bekymring for at de pågående endringsprosessene skaper usikkerhet og mener det kan bli vanskelig å videreføre de mange positive sidene ved dagens strålevern og atomberedskap inn i et nytt direktorat.

5.4 Hva står det på?

På spørsmål om hva som oppleves som kritiske forutsetninger for god atomberedskap, og som vil være viktig å ivareta ved en evt. ny organisering, framheves særlig følgende:

- Langsiktig tenkning: Unngå kortsliktig blålystekning
- Tverrsektoriell tilnærming: Videreføre KU med dagens medlemmer
- Klart ansvar: Roller og myndighet definert i kgl.res.
- Faglig forankring: Ledelse og sekretariat fra Strålevernet
- Prioritering: Kontinuitet og vilje til oppfølging i det daglige beredskapsarbeidet
- Fellesskap: Alle må kunne og kjenne hverandre
- Trening: Jevnlige og relevante øvelser

Helsedirektoratet tolkes å være den eneste av KUs etater som mener at hensynet til sårbarhet og muligheter for faglige og kapasitetsmessige synergier er viktige argumenter for en organisatorisk integrasjon mellom Strålevernet og Helsedirektoratet. Ingen av de øvrige etatene er inne på slike resonneringer, selv om de er sterkt opptatt av at atomberedskapen er sårbar på en rekke punkter.

Fra alle informanter, også Helsedirektoratet, uttrykkes det håp om at det i de kommende omstillinger legges til rette for å videreføre de gode sidene ved dagens atomberedskap, med henvisning til fagmiljøet, kvalitetskulturen og tilliten mellom KU-etatene som er bygd opp gjennom mange år.