



NIVI-rapport 2012:1

**Brukerundersøkelse om
Strålevernets relasjon til
fylkesmennene og kommunene**

**Utarbeidet på oppdrag for Statens
strålevern**

Av Geir Vinsand og Magne Langset

Forord

Foreliggende rapport inneholder resultater fra en brukerundersøkelse blant seks utvalgte fylkesmannsembeter. Formålet har vært å få tilbakemelding på samarbeidet med Statens strålevern om atomberedskap og oppfølging av kommunene i forhold til radon og ikke-ioniserende stråling. Undersøkelsen inneholder også egne spørsmål om Strålevernets informasjonspraksis.

Det er gjennomført personlige intervjuer med til sammen 19 ledere og faglige rådgivere som alle har en sentral plass i fylkesmannens beredskapsarbeid og aktiviteter ut mot kommunene.

Prosjektet er gjennomført i nært samarbeid med informasjonssjef Anne Marit Østreng og berørte fagseksjoner i Statens strålevern. Ansvarlig konsulent i NIVI Analyse har vært Geir Vinsand. Magne Langset har deltatt som løpende diskusjonspartner og kvalitetssikrer.

Oslo, 24.februar 2012

Innhold

1	HOVEDPUNKTER.....	1
1.1	Nøkkelpunkter om organisering og ressursinnsats	1
1.2	Vurderinger av dagens atomberedskap.....	2
1.3	Arbeid med radon og øvrig strålevern	3
1.4	Strålevernets informasjonspraksis	5
2	PROBLEMSTILLINGER OG METODIKK	7
2.1	Problemstillinger.....	7
2.2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	7
2.3	Presentasjon av resultater.....	9
3	ORGANISERING VED EMBETENE	10
3.1	Tema i samtalene	10
3.2	Tre interne organisasjonsmodeller.....	10
3.3	Organisasjonstrender og begrunnelser.....	11
3.4	Ansvar for radon og ikke-ioniserende stråling	12
3.5	Annen nøkkelinformasjon.....	12
4	SYNSPUNKTER PÅ DAGENS ATOMBEREDSKAP	14
4.1	Vurdering av beredskapsstatus for det regionale og lokale ledd	14
4.1.1	Samordnet planverk?	14
4.1.2	Tilstrekkelig kapasitet i aktuelle faser?	16
4.1.3	God nok kommunal atomberedskap?	18
4.1.4	Vurdering av svakeste ledd i atomberedskapen.....	19
4.2	Tilfredshet med oppfølging fra Strålevernet.....	21
4.2.1	Veiledning og støtte til embetet.....	21
4.2.2	Støtte til kompetanseheving i kommunene.....	22
4.3	Strategi for oppfølging av kommunene	23
4.4	Framtidig bistandsbehov	25
5	ARBEID MED RADON OG ØVRIG STRÅLEVERN.....	27
5.1	Vurdering av status i kommunene	27
5.2	Fylkesmannens innsats	28
5.3	Tilfredshet med Strålevernets oppfølging av embetet	29
5.4	Barrierer for en mer systematisk innsats i kommunene.....	30
5.5	Strategi for oppfølging av kommunene	32
5.6	Vurdering av endringsbehov.....	32
6	VURDERING AV STRÅLEVERNETS INFORMASJONSPRAKSIS	34
6.1	Problemstillinger.....	34
6.2	Viktige informasjonskilder	34
6.3	Informasjonstilgang	35
6.4	Synspunkter på hjemmesiden	35
6.5	Forståelighet.....	36
6.6	Informasjonshåndtering i forbindelse med Fukushima	36
6.7	Endringsbehov og forslag til tiltak.....	37

Vedlegg: Brukerundersøkelse om Strålevernets relasjon til utvalgte fylkesmannsembeter og kommunene – intervjuguide

1 Hovedpunkter

Foreliggende undersøkelse inneholder resultater fra en intervjuundersøkelse som er gjennomført ved seks utvalgte fylkesmannsembeter, herunder Østfold, Oppland, Rogaland, Hordaland, Nordland og Finnmark. Det er gjennomført personlige intervjuer med til sammen 19 ledere og faglige rådgivere som alle har en sentral plass i fylkesmannens beredskapsarbeid og aktiviteter ut mot kommunene.

1.1 Nøkkelpunkter om organisering og ressursinnsats

Undersøkelsen tyder på at det er viktige forskjeller i organisering og ressursinnsats i arbeidet med atomberedskap og andre stråleverntemaer ved embetene.

- I samtlige fylker ivaretas hoveddelen av fagansvaret for atomberedskapen av fylkesmannens beredskapspersonell, som også ivaretar en rekke andre oppgaver innenfor beredskap og samfunnssikkerhet. Beredskapsenheten har også ansvar for forebyggende arbeid i forhold til radon og elektromagnetiske felt, mens fylkeslegen og helse- og sosialavdelingen har ansvar for myndighetsutøvelse gjennom saksbehandling, klagebehandling og tilsyn med beredskapsplaner innenfor helse- og sosialsektoren.
- I intervjuene er det identifisert tre forskjellige modeller for intern organisering av fylkesmannens beredskapspersonell. Intervjuene tyder på at stabsløsning er utviklet til å bli den mest vanlige modellen. Alternativene er plassering i fagavdeling eller en delt løsning med beredskapspersonell i både stab og fagavdeling.
- Alle fylkene har et atomberedskapsutvalg som forutsatt, men i tre fylker er dette identisk med fylkesberedskapsrådet
- Størrelsen på fagmiljøene som ivaretar generelle beredskapsoppgaver ved embetene varierer fra tre til fem årsverk. Alle embeter oppgir at de har tilgang på informasjonsfaglig personell. Det dreier seg om anslagsvis 1-3 årsverk pr embete.
- Alle embetene har hjemmesider hvor informasjon om samfunnssikkerhet og beredskap er gitt en framtrødende plass. Alle hjemmesidene inneholder også informasjon om atomberedskap, radon og ikke-ioniserende stråling. Strukturen og dybden på omtalen ser imidlertid ut til å være forskjellig.
- Alle fylkene har en fylkesros med særskilt omtale av atomberedskap. Det gjelder også radon og annen radioaktiv stråling, med unntak for fylkesrosene for Nordland og Finnmark som kun har en omtale av atomulykker. Noen av analysene gir en ganske summarisk omtale av atomberedskap og kun en kort omtale av radon og elektromagnetiske felt.

1.2 Vurderinger av dagens atomberedskap

Kritisk statusvurdering for dagens atomberedskap

Tilbakemeldingene tyder på at rollefordeling og samordning av planverk i forhold til eksterne aktører vurderes som en betydelig utfordring innenfor dagens atomberedskap. Et flertall av informantene mener at fylkesmannen i dag ikke har tilstrekkelig kapasitet til å følge opp regionale statsetater og kommunene med samordnede tiltak som forventet. Det er også en utbredt oppfatning at den reelle planstatus og bevisstheten om egen rolle innenfor atomberedskapen i dag er for dårlig i kommunene. De mest kritiske vurderingene tolkes å komme fra Nordland og Finnmark.

Seks hovedutfordringer

På spørsmål om hva som vurderes som det svakeste ledd i dagens atomberedskap, framheves at dagens innsats som en minimumsinnsats. Informantene peker på seks hovedutfordringer:

1. Lav bevissthet om trusselbilde og kortsiktige risikovurderinger i kommunene og blant regionale aktører, som fører til at atomhendelser og øvrig strålevern har lav prioritet i forhold til andre trusler og hendelser
2. Manglende kompetanse og kapasitet i kommunene, som vurderes som en kritisk utviklingsfaktor for en mer langsiktig og systematisk satsing på beredskap og samfunnsikkerhet i 1.linjen, inkludert atomberedskap
3. Manglende rolleavklaring for det regionale ledd innenfor gjeldende hovedprinsipper, hvor det framheves behov for å klargjøre fylkesmannens samordningsrolle og fagetatens deltakelse i den regionale atomberedskapen
4. Manglende tilpasning av regionalt planverk til regionale utfordringer, hvor det etterlyses bedre tilpasning til det regionale trusselbildet og behov for klargjøring av den operative beredskap på regionalt nivå ved en konkret krisehåndtering
5. For lite øvingsaktivitet og behov for andre typer øvelser, hvor det etterlyses større øvingsfrekvens i kommunene og flere fullskalaøvelser der også det nasjonale ledd deltar
6. For liten kapasitet hos fylkesmannen, hvor det fra alle embeter uttrykkes bekymring for manglende samsvar mellom pålagte oppgaver og ressurser og hvor det særlig etterlyses tydeligere styringssignaler fra DSB, men også berørte departementer

Mange positive tilbakemeldinger til Strålevernet

Nesten samtlige informanter uttrykker stor tilfredshet med Strålevernets oppfølging av embetet gjennom løpende veiledning og støtte innenfor atomberedskapen. Det framheves at Strålevernet er på tilbudssiden og at det oppleves som svært positivt at Strålevernet bidrar økonomisk og gjennom faglige innlegg på konferanser og samlinger. Flere informanter mener at 702-midlerne er et godt eksempel på at små midler til kompetanseutvikling kan utløse mye

aktivitet med stor nytteverdi. Som gode grep framheves både fylkesdekkende samlinger og mer målrettede samlinger rettet mot en gruppe kommuner med særskilte utfordringer. Kompetanseutvikling gjennom øvelser framheves også som spesielt nyttig. Et klart flertall av informantene ønsker seg et synlig og tilstedeværende Strålevern og mener det fortsatt bør være et delt ansvar for veiledning og kompetanseutvikling overfor kommunene. Ingen av informantene har særlig sans for spesialisering eller utvidet samarbeid mellom flere embeter for å dekke behovet for kompetanseutvikling i kommunene.

Framtidig bistandsbehov

Til tross for disse positive tilbakemeldingene, er det mange som etterlyser endringer, ulike typer avklaringer eller en større innsats fra Strålevernets side. Fra samtalene kan følgende trekkes fram:

- Behov for å styrke grunnressursene innenfor samfunnsikkerhet og beredskap hos fylkesmannen og i kommunene
- Behov for mer dialog om roller og prioriteringer, herunder bl.a. samordning av oppdragsbrev fra ulike direktorater og departementer og bedre oppfølging av gjeldende planverk
- Forslag om innføring av et fastere system for gjennomføring av kompetanseheving i kommunene
- Forslag om å intensivere øvingsaktivitet, evt. i form av et landsdekkende øvingsprogram for atomberedskapen
- Behov for å få på plass en felles infrastruktur for samhandling dvs. et felles krisehåndteringsverktøy der Strålevernet og andre viktige beredskapsaktører deltar

1.3 Arbeid med radon og øvrig strålevern

Økende aktivitetsnivå

Fra de fleste fylker rapporteres om økende aktivitetsnivå i arbeidet med radon og elektromagnetiske felt i kommunene. Det forklares først og fremst med strengere regelverk og større påtrykk fra fylkesmannen og Strålevernet. Flere peker også på økt oppmerksomhet i media og blant innbyggerne som en viktig forklaring.

Variabel status i kommunene

Fra samtlige fylker rapporteres om en høyst variabel status for arbeidet med radon og andre typer strålefarer i kommunene. Fra de fleste fylker blir det sagt at noen kommuner er aktive i både kartlegging av radon og oppfølging gjennom planrutiner og tilsyn, mens andre kommuner har gjort svært lite eller ingenting. Et flertall av informantene sier de har inntrykk av at området har relativt lav prioritet i mange kommuner. De mest positive tilbakemeldingene kommer fra Oppland, mens Nordland og delvis Finnmark rapporterer om gjennomgående lavt aktivitetsnivå.

Ulik oppfølgingspraksis fra fylkesmannen

I de fleste fylker er særlig radon et aktuelt tema ved gjennomgang av kommuneplaner, ved tilsyn med kommunes beredskapsplanlegging og ved behandling av enkeltsaker. Fylkesmannens myndighetsutøvelse blir imidlertid omtalt som høyst begrenset med henvisning til få klagesaker og lav tilsynsaktivitet. Veiledningsrollen og rollen som pådriver gjennom kompetanseutvikling framheves som fylkesmannens viktigste rolle for å påvirke kommunenes aktivitet. Særlig Fylkesmannen i Oppland, men også Østfold, Rogaland og Hordaland, har i samarbeid med Strålevernet hatt en aktiv oppfølging som har medført at feltet har fått et løft i kommunene. Fra samtaler får vi inntrykk av svak oppfølging fra fylkeslegen og personell fra helse- og sosialavdelingen. Svak oppfølging fra helsesiden begrunnes med at saksfeltet oppleves som vanskelig fordi det mangler dokumentasjon av problemomfang og helseeffekter.

God og viktig bistand fra Strålevernet

Informantene gir gjennomgående gode tilbakemeldinger på Strålevernets oppfølging av embetet og bistand til kompetanseutvikling i kommunene. Flere informanter vektlegger at Strålevernet har gjort uvanlig mye for å støtte fylkesmannen gjennom tildeling av prosjektmidler og gode faglige bidrag til fellesaktiviteter i fylkene. Fra alle fylker blir det sagt at fylkesmannen må ha tilgang til ekspertvurderinger fra Strålevernet dersom det skal gjøres en aktiv veiledningsjobb på dette området overfor kommunene.

Flere barrierer

Manglende kunnskaper og kompetanse i kommunene, samt uklårheter i roller og regelverk framheves som viktige barrierer for en mer systematisk innsats overfor radon og elektromagnetiske felt i kommunene. Det er også mange som peker på for lite oppfølging fra fylkesmannen og Strålevernet og for liten kontinuitet i kompetanseoppbyggingen som viktige årsaker.

Strategi for oppfølging

Følgende vurderes som viktig i det videre arbeid med radon og elektromagnetiske felt i kommunene:

- Større vektlegging av den nye folkehelseloven og folkehelseperspektiv framfor beredskapsperspektiv
- Behov for mobilisering og mer involvering av den regionale og lokale helseforvaltning
- Større innsats for å avklare hva som er farlig stråling og hva som er viktig å følge opp i et folkehelseperspektiv
- Mer aktiv veiledning om regelverk og ansvar for oppfølging i kommunene, inkludert gode eksempler på rutiner og verktøy
- Vektlegging av positive virkemidler som felles kompetanseutvikling og faglig veiledning framfor tilsyn og pålegg
- Større innsats i kartlegging av radon, samordning av måledata og utvikling av bedre radonkart
- Utvikling av en samordnet informasjonsstrategi for involverte offentlige myndigheter og iverksetting av tiltak for mer folkeopplysning

Bistandsbehov

Informantene vektlegger at samarbeidet mellom Strålevernet og fylkesmennene bør videreutvikles ut fra gjeldende prinsipper og praksis. Det understrekes at Strålevernet er en ønsket aktør i dialogen mot kommunene og at det er naturlig at fylkesmannen involveres i Strålevernets strategier for å påvirke kommunene. Fra samtalene er det notert endringsforslag på følgende områder:

- Flere informanter anbefaler at Strålevernet tar initiativ til klargjøring av forventninger til oppfølging fra helsetjenesten, herunder fra Helsedirektoratet, Helsetilsynet og fylkeslegene. Det framheves som viktig at framtidige kompetanseopplegg markedsføres bedre overfor kommuneleger og etablerte kompetansemiljøer innenfor miljørettet helsevern i kommunene.
- Flere vektlegger at de samlede forventninger til fylkesmannen bør gjennomgås og klargjøres i embetsoppdrag med sikte på bedre balanse mellom oppgaver og tildelte ressurser
- Noen informanter ser for seg et mer krevende og involverende Strålevern som gir fylkesmannen og berørte kommuner i oppdrag å følge opp i konkrete saker av alvorlig karakter, f.eks. områder hvor det blir målt ekstremt høye radonverdier
- Noen informanter ønsker nærmere dialog med Strålevernet om prioriteringer i eget fylke. Det gjelder fylker som er aktive og som ønsker dialog om videre planer og det gjelder fylker som mener de ikke har kapasitet til oppfølging og som ønsker dialog om hvordan mangler og avvik skal håndteres i det videre arbeid.

1.4 Strålevernets informasjonspraksis

Vurderinger av dagens praksis

Fra spørsmål om Strålevernets informasjonspraksis kan følgende trekkes fram:

- De fleste informantene avgir svar som tyder på at de er relativt hyppige brukere av ulike typer informasjon fra Strålevernet. Det gjelder i særlig grad beredskapspersonellet hos fylkesmannen, mens informanter fra helsesiden i betydelig mindre grad bruker informasjon fra Strålevernet.
- Strålevernet framheves som blant de beste på informasjonsgivning sammenliknet med andre offentlige myndigheter. Informantene føler seg vel ivaretatt og det framheves som viktig at Strålevernet har lav terskel for utsendelse av beredskapsinformasjon til underliggende og berørte virksomheter.
- Det framheves at Strålevernets hjemmeside har en god temainndeling og at det er lett å finne fram på siden. Det blir sagt at siden inneholder mye nyttig faglig dokumentasjon og mye god folkeopplysning. I flere samtaler berømmes Strålevernet for å legge ut «spørsmål og svar» og det blir sagt at det er svært viktig å gjøre det under både faste tema og ved hendelser som Fukushima.
- Omkring halvparten av informantene svarer at de savner informasjon eller har forventninger til en større innsats fra Strålevernet. Det etterlyses mer offensive

og synlige strategier for folkeopplysning, samt. «klarere tale» og mer vekt på «forvaltningsrelevant informasjon».

- Noen mener det bør etableres ett felles nettsted for spredning av beredskapsinformasjon og det blir sagt at det ikke er bra for Strålevernets omdømme å ha et lukket nettsted med krav til passord på egen hjemmeside (atomberedskap.no).
- Svarene tyder på at de fleste av informantene har et godt inntrykk av språkføring og evne til å gi forståelig informasjon. Det blir sagt at informasjonen «er krevende, men presis» og svært få sier de har opplevd vanskelig eller kritikkverdig språkføring fra Strålevernets side. Noen stiller spørsmål ved om Strålevernet er gode nok i sin kommunikasjon mot publikum og kommunene og det blir vektlagt at det er viktig å tilpasse budskap og språk ved utsendelse av beredskapsinformasjon som er beregnet på kommunene.
- Strålevernet får ros for jevnlig og presis oppdatering med et klart budskap ved håndteringen av Fukushima. Det ble imidlertid sendt ut svært mange meldinger som bidro til at noen mener det var vanskelig å vurdere hva som skulle viderefremmes. Avgitte svar tyder på at fylkesmennesenes praksis for viderefremming var ganske forskjellig.

Forslag til tiltak

Som informasjonsfaglige råd til Strålevernet er det notert følgende fra samtalen:

- Strålevernet bør bli enda mer synlige og aktive med generell folkeopplysning og delta mer i den generelle samfunnsdebatt
- Strålevernet bør utvikle en informasjonsstrategi med bedre målgruppeorientering og tydelig budskap til media, innbyggere og de ulike nivåene i beredskapsorganisasjonen
- Strålevernets informasjonsstrategi bør tilpasses forskjeller i det geografiske risikobildet og behov for tilpasset informasjon i ulike fylker
- Det bør tas initiativ til en sentral samordning av informasjonsplattformer
- Strålevernet bør teste informasjonsflyt i etablerte systemer for spredning av beredskapsinformasjon
- Det bør vurderes mer informasjonsfaglig samarbeid mellom de offentlige aktørene som deltar i atomberedskapen, inkludert flere øvelser av informasjonsberedskapen

2 Problemstillinger og metodikk

2.1 Problemstillinger

Utgangspunktet for foreliggende brukerundersøkelse er at Strålevernet ønsket tilbakemelding fra fylkesmennene innenfor fire definerte oppgaveområder:

1. Beredskap
2. Ikke-ioniserende stråling (elektromagnetiske felt etc.)
3. Radon
4. Informasjonspraksis, herunder bruk av Strålevernets hjemmesider

I det forberedende arbeidet ble det avledet fem temaområder for oppfølging av embetene:

1. Intern arbeidsfordeling og organisering av fylkesmannens arbeid med beredskap, ikke-ioniserende og radon
2. Embetenes eget aktivitetsnivå på Strålevernets ansvarsområde, herunder veiledningspraksis og kompetansetiltak i forhold til kommunene, samt omfang på tilsyn og evt. bruk av innsigelsesrett
3. Tilbakemelding på Strålevernets oppfølging av fylkesmennene gjennom fylkesbesøk og øvrige bistand til kompetanseheving gjennom de siste årene
4. Embetenes bruk av Strålevernets hjemmesider og deres vurdering av informasjonens innhold, relevans, forståelighet etc.
5. Embetenes forventinger til og ønsker om framtidig samarbeid med Strålevernet med vekt på embetenes eget bistandsbehov og aktuelle strategier for oppfølging av kommunene

Problemstillingene ovenfor ble lagt til grunn for utarbeidelse av intervjuguide, jf. vedlegg til rapporten.

2.2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen er gjennomført som en kvalitativ intervjuundersøkelse ved seks utvalgte fylkesmannsembeter:

1. Østfold
2. Oppland
3. Rogaland
4. Hordaland
5. Nordland
6. Finnmark

Valget av embeter ble foretatt ut fra ønske om å dekke hele landet, herunder fylker med ulike utfordringsbilder og forskjellig aktivitetsnivå i forholdet til Strålevernet. Som grunnlag for intervjuene ble det utarbeidet en liste med aktuelle informanter og en oversikt over fellesaktiviteter mellom Strålevernet og det enkelte embete gjennom de siste årene. Strålevernet har hatt en løpende oppfølging av alle embeter med møter, øvelser, foredrag etc. innenfor atomberedskapen. Aktivitetene og kontakten med det enkelte fylke om

atomberedskap har variert, men dreier seg i alle tilfeller om en løpende oppfølging.

Når det gjelder radon og ikke-ioniserende stråling, har fylkesmennene i Østfold, Oppland, Rogaland og Hordaland alle nylig mottatt bistand fra Strålevernet til kompetanseheving og ulike typer formidlingsaktiviteter overfor kommunene. Strålevernet har i disse tilfellene bidratt med finansiering av planlagt kompetanseutvikling. Aktivitetene har hatt form av generelle beredskapssamlinger eller egne temadager der radon og andre stråleverntemaer har vært tatt opp. Strålevernet har også bidratt med foredrag på de aktuelle kommunesamlingene. Fylkene Nordland og Finnmark har ikke gjennomført tilsvarende kompetansetiltak i løpet av de siste årene som de fire øvrige fylkene.

Valg av informanter ble gjort med utgangspunkt i de personer som Strålevernet har hatt som kontaktpersoner ved gjennomførte aktiviteter. I alle fylker var det naturlig å intervju fylkesberedskapssjefen. Det samme gjelder øvrig beredskapspersonell med særskilt ansvar for atomberedskap og øvrig strålevern. Videre ble det raskt avklart at det også var viktig å intervju representanter fra helsesiden, representert ved Fylkeslegen eller øvrig ledelse ved helse- og sosialavdelingen. I noen fylker falt det også naturlig å intervju embetsledelsen representert ved Fylkesmannen eller Assisterende Fylkesmann.

Det er til sammen gjennomført 19 intervjuer som fordeler seg på de ulike målgruppene som vist i tabellen nedenfor.

Fylke	Informanter
Østfold	Fylkesberedskapssjef, seniorrådgiver beredskap, Assisterende Fylkesmann, Assisterende Fylkeslege
Oppland	Fylkesberedskapssjef, to seniorrådgivere innenfor beredskap, avdelingsleder helse-, sosial- og barnehageavdeling
Rogaland	Fylkesberedskapssjef, seniorrådgiver beredskap, Fylkeslege
Hordaland	Fylkesberedskapssjef, seniorrådgiver beredskap, Assisterende Fylkesmann, Fylkeslege
Nordland	Fylkesberedskapssjef, Fylkeslege
Finnmark	Fylkesberedskapssjef, Fylkesmann

Årsaken til at antall intervjuer varierer mellom fylkene, har sammenheng med at vi erfarte at problemstillingene ble godt dekket gjennom de aktuelle informantene. Noen av informantene tok selv initiativ til å delta i undersøkelsen. I kun et par tilfeller opplevde vi at det ikke var mulig å oppnå intervju med aktuelle personer i intervjuperioden. Intervjuene ble gjennomført i perioden 1.12 til 21.12.2011.

I samtlige fylker ble vi møtt med stor velvilje og oppriktige ønsker om å bidra til konstruktive tilbakemeldinger til Strålevernet. Samtlige intervjuer er gjennomført på telefon og har hatt karakter av dybdeintervjuer med varighet på inntil 1,5 time. I etterkant av intervjuene har noen informanter bidratt med konkretiseringer og

utdyping av synspunkter via mail til NIVI. Alle fylkesberedskapssjefer som har deltatt i undersøkelsen har hatt anledning til å gi kommentarer til utkast til sluttrapport.

For å sikre åpne og gode samtaler ble det lagt til grunn at informantene skulle være anonyme i tilbakemeldingene til Strålevernet. Det ble også vektlagt at rapporteringen til Strålevernet skulle skje mest mulig samlet og ikke etter en streng fylkesvis sortering. Ingen informanter har tatt forbehold om bruk av opplysninger som er gitt i intervjuene i forbindelse med rapporteringen.

Etter NIVIs vurdering er det gjennom brukerundersøkelsen frambrakt viktig informasjon om status og utviklingsbehov for den regionale og lokale beredskap som antas å være representativ for situasjonen i de enkelte fylker. Undersøkelsen bygger på få informanter og en kvalitativ intervjuteknikk, men har på den annen side karakter av en lederundersøkelse hvor informasjon er gitt fra spesielt informerte personer. Det antas også at informasjonsinnhenting fra de seks fylkene gir generaliserbar informasjon i forhold til de øvrige fylkene i landet. Det gjelder hovedfunn og det overordnede bildet som tegnes og med forbehold om at særskilte forhold kan gjøre seg gjeldende andre steder i landet. Funnenes karakter gjør at en nærmere informasjonsinnhenting kan vurderes i den videre oppfølging.

2.3 Presentasjon av resultater

Sluttrapporten har samme tematiske hovedstruktur som intervjuguiden. Først følger en omtale av intern organisering og arbeidsfordeling ved embetene. Deretter følger egne kapitler med tilbakemelding på arbeidet med hhv. atomberedskap og radon/ikke-ioniserende stråling. Til slutt presenteres tilbakemeldinger på Strålevernets informasjonspraksis. Intervjuguiden følger som vedlegg.

3 Organisering ved embetene

3.1 Tema i samtalene

I intervjuene ble det spurt om hvordan arbeidet med atomberedskap og øvrig strålevern er organisert ved embetene, herunder hvilke fagavdelinger som har ansvar på det strålevernfaglige området. Det ble også spurt om det nylig er foretatt eller foreligger planer om endringer i organiseringen eller aktivitetsnivå i regi av fylkesmannen.

3.2 Tre interne organisasjonsmodeller

I samtlige fylker ivaretas hoveddelen av fagansvaret for atomberedskapen av fylkesmannens beredskapspersonell, som også ivaretar en rekke andre oppgaver innenfor beredskap og samfunnssikkerhet. I intervjuene er det identifisert tre forskjellige modeller for intern organisering av fylkesmannens beredskapspersonell:

1. Plassering i stab

Modellen innebærer at fylkesberedskapssjef og øvrig beredskapspersonell inngår i en egen samordnings- og beredskapsstab direkte under Fylkesmannen. I staben inngår også andre oppgaver som ikke har vært naturlig å legge til en bestemt fagavdeling. Det kan gjelde ansvar for kommuneøkonomi, planlegging byggesak, generell samordning i forhold til kommunene, samt andre oppgaver som juridisk enhet, kommunikasjonsenhet og GIS-koordinator. Denne løsningen finner vi i fire av de seks fylkene, henholdsvis Østfold, Oppland, Nordland og Finnmark. Modellen innebærer en samling av fylkesmannens beredskapskompetanse i en felles enhet, enhetlig ledelse i regi av fylkesberedskapssjefen, samt direkte plassering i linje under Fylkesmannen.

2. Plassering i fagavdeling

Modellen innebærer at fylkesberedskapssjef og øvrig beredskapspersonell er plassert i en fagavdeling som også ivaretar andre oppgaver. Denne løsningen finner vi i Rogaland, hvor det er etablert et beredskapslag som del av Forvaltningsavdelingen, som er en av fem fagavdelinger ved embetet. I Forvaltningsavdelingen inngår personell med ansvar for beredskap, kommuneøkonomi, plan og byggesak, lovlighetskontroll og en del andre oppgaver. Løsningen innebærer at fylkesberedskapssjefen har fagansvar for beredskap, samtidig som vedkommende er underlagt en avdelingsdirektør i det daglige og Fylkesmannen ved krisehåndtering.

3. Kombinert løsning

I ett av fylkene finner vi en kombinert løsning der fylkesberedskapssjef er plassert i stab, mens øvrig beredskapspersonell er organisert i en plan- og beredskapsseksjon under fagavdeling for kommunal-, samfunns- og planspørsmål. Denne løsningen er valgt i Hordaland. Modellen innebærer et organisatorisk skille

mellom fylkesberedskapssjef og øvrig beredskapspersonell og en to-delt ledelse i regi av fylkesberedskapssjef og avdelingsdirektøren i fagavdelingen.

3.3 Organisasjonstrender og begrunnelser

Intervjuene tyder på at stabsløsning er utviklet til å bli den mest vanlige modellen. Finnmark etablerte en slik løsning allerede i år 2000, i Nordland ble en slik modell valgt i 2008, i Østfold i 2009 og i Oppland i 2010. I alle de aktuelle fylkene inngikk beredkapsoppgavene tidligere i en fagavdeling, som regel en kommunal- og beredkapsavdeling. Som et viktig argument for å velge stabsløsning framheves ønske om å holde fagmiljøet samlet samtidig som direkte plassering under Fylkesmannen innebærer en prioritering av fylkesmannens samordningsrolle og lederansvar ved krisehåndtering.

I Rogaland, hvor beredskap er organisert som del av en fagavdeling, ble en egen beredkapsavdeling lagt ned i 2001. Ved valg av modellen ble det vektlagt at beredkapspersonellet bør inngå i et bredere fagmiljø samtidig som organiseringen bør gjenspeile de ordinære prinsippene for sivilt beredskap om ansvar, nærhet og likhet.

Hordaland hadde en egen stabsenhet for beredskap med et samlet fagmiljø fram til 1.4.2011. Det ble da innført en delt struktur med fylkesberedskapssjef i stab og øvrig beredkapspersonell plassert i en egen seksjon for plan og beredskap underlagt en fagavdeling. En viktig begrunnelse var at fylkesberedskapssjefen er en del av fylkesmannens kriseledelse, mens øvrig beredkapspersonell til daglig driver forebyggende arbeid som er viktig å kople til fagavdelingen som bl.a. har ansvar for planfunksjonen i kommunene.

I intervjuene uttrykkes tilfredshet med dagens organisasjonsmodell i fleste av fylkene og det blir sagt at både stabs- og linjeorganisering kan fungere godt. Hordaland er det eneste fylket hvor det fremkommer ganske ulike syn på hvor godt dagens løsning fungerer. Fra både beredkapsiden og øvrig fagpersonell blir det sagt at en delt løsning skaper ekstra samordningsbehov og bidrar til oppsplitting av det beredkapsfaglige miljøet.

Samtlige fylker rapporterer at de forventer stabilitet i den grunnleggende organiseringen framover. Det gjelder også Hordaland hvor dagens løsning er innført for kort tid siden. Fra noen av fylkene foreligger planer om å gå gjennom fagavdelingenes ansvar og samordningsrutiner i forhold til beredkapsenheten. Det blir sagt at dette vil skje som del av det løpende arbeidet med virksomhetsplan for embetet. Østfold er blant de fylker som varsler om en slik gjennomgang.

Det har ligget utenfor rammene for undersøkelsen å få fram vurderinger fra overordnet myndighet (Strålevernet, departementene) om hvordan de ulike organisasjonsløsningene regionalt oppfattes. Det skal bemerkes at i retningslinjer fra FAD heter at «Embetene skal unngå oppsplitting av et saksområde på flere organisatoriske enheter der dette ikke ønskes fra fagdepartementets side».¹

¹ FAD 2003: Styring, samhandling og organisering.

3.4 Ansvar for radon og ikke-ioniserende stråling

Når det gjelder ansvar for øvrige strålevernopp-gaver som radon og ikke-ioniserende, blir det vektlagt at disse inngår i ansvarsområdet for fylkesberedskapssjefen og øvrig beredskapspersonell. Det gjelder alt forebyggende arbeid med ROS, beredskapsplaner, øvelser og tiltak for kompetanseheving i kommunene. Oppfølging av radon og ikke-ioniserende krever samtidig nært samarbeid med Fylkeslegen og helse- og sosialavdelingen som har et særskilt fagansvar for beredskap innenfor helse- og sosialsektoren, inkludert miljørettet helsevern og smittevern. Ansvarsdelingen forklares som regel med at alt det generelle beredskapsarbeidet ligger til beredskapsenheten, mens konkret saksbehandling og myndighetsutøvelse gjennom klagebehandling og tilsyn med beredskapsplaner utøves av fagavdelingen. Tilsvarende framheves også behov for samordning mellom generell beredskap og andre fagavdelinger som ivaretar plan og byggesak, landbruk og miljøvern.

I intervjuene fremkommer opplysninger som tyder på at prioriteringen av særlig radon og ikke-ioniserende er ganske ulik mellom fylkene. Det skyldes som regel at Fylkeslegen mener det er riktig å prioritere andre arbeidsområder. I flere fylker blir det også vist til prioriteringer fra embetsledelsen som følge av en generelt stram kapasitetssituasjon ved embetene. Samtalene tyder også på at ansvarsfordelingen og forventningene om hvem som skal følge opp kommunene på radon og ikke-ioniserende kan være flytende i noen fylker, jf. nærmere omtale i kap.5.

3.5 Annen nøkkelinformasjon

I undersøkelsen er det samlet inn en del annen nøkkelinformasjon om dagens organisering av beredskapsarbeidet ved embetene:

- Alle embeter har et fylkesberedskapsråd (FBR) med bred deltakelse fra ulike beredskapsaktører. Alle fylkene har også et atomberedskapsutvalg (ABU), men i tre fylker er dette identisk med fylkesberedskapsrådet. Fylkene Østfold, Rogaland og Hordaland opererer med to utvalg, mens Oppland, Nordland og Finnmark har ett felles utvalg.
- Størrelsen på fagmiljøene som ivaretar generelle beredskapsopp-gaver ved embetene (fylkesberedskapssjef og øvrig beredskapspersonell) må sies å være begrenset i alle fylkene, oppgavemengden tatt i betraktning. Fagmiljøenes størrelse varierer fra tre til fem årsverk: Østfold og Finnmark (3 årsverk), Oppland (3,4 årsverk), Hordaland og Nordland (4 årsverk) og Rogaland (5 årsverk).
- Alle embetene har hjemmesider hvor informasjon om samfunnssikkerhet og beredskap er gitt en framtrødende plass. Alle hjemmesidene inneholder også informasjon om atomberedskap, radon og ikke-ioniserende stråling. Strukturen og dybden på omtalen ser imidlertid ut til å være forskjellig.
- Alle embeter oppgir at de har tilgang på informasjonsfaglig personell som kan bistå ved behov i kriser eller i det forebyggende arbeidet. Det er snakk om anslagsvis 1-3 årsverk pr embete, ofte i form av egne stillinger som kommunikasjonssjef og kommunikasjonssrådgivere. Kommunikasjons-

medarbeidere er som regel plassert i stab, men kan også ha en annen organisasjonsmessig plassering. Fra flere fylker rapporteres at de informasjonsfaglige utfordringene vurderes som svært sentrale både i det løpende beredskapsarbeidet og spesielt ved krisehåndtering.

- Alle fylker har utarbeidet en fylkesros med beskrivelser av ansvarsforhold, trusselbilde og sårbarhet for ulike hendelser, samt en nærmere vurdering av risiko og aktuelle tiltak for å bedre beredskapen på ulike områder. Strukturen mht. hvilke trusler som omtales og dybden i omtalen av forskjellige tema er forskjellig, det samme gjelder også omtalen av mål og prioritering av tiltak for å bedre beredskapen.
- Alle de aktuelle fylkesrosene har en særskilt omtale av atomberedskap. Det gjelder også radon og annen radioaktiv stråling, med unntak for fylkesrosene for Nordland og Finnmark som kun har en omtale av atomulykker. Noen av analysene gir en ganske summarisk omtale av atomberedskap og kun en kort omtale av radon og elektromagnetiske felt.
- Blant de mest helhetlige fylkesrosene, som bl.a. inneholder ganske utførlige beskrivelser av trusselbilde og sårbarhet, inkludert metodevalg og akseptkriterier, kan Hordaland trekkes fram. I flere fylker arbeides det med mer detaljerte rosanalyser for utvalgte sektorer eller temaer. Det gjelder f.eks. Rogaland som har et system for detaljros under utvikling. Det ser også ut til å være vanlig å knytte rullerende handlingsplaner opp til fylkesrosen. I ett tilfelle er fylkesrosen med tilhørende trusselvurdering, mål og forventninger til ulike aktører gitt status som en fylkesdelplan for samfunnsikkerhet for beredskap². Den vedtatte regionplanen for samfunnsikkerhet og beredskap i Oppland er antakelig den eneste av sitt slag i landet. Planen er utarbeidet av Fylkesmannen, fylkeskommunen, kommunene og de øvrige beredskapsaktørene i fellesskap.

Gjennomgangen ovenfor tyder på at det er viktige forskjeller i organisering, arbeidsmetodikk og ikke minst prioritering av arbeidet med atomberedskap og andre stråleverntemaer ved embedene. Innenfor dette prosjektet har det ikke vært mulig å dokumentere og analysere betydningen av disse forskjellene nærmere utover de svar som framkommer på de konkrete spørsmålene i undersøkelsen.

² Regionplan for samfunnsikkerhet og beredskap 2010-2013. Risiko og sårbarhetsanalyse for Oppland fylke. Vedtatt av Oppland fylkesting 9. desember 2009.

4 Synspunkter på dagens atomberedskap

4.1 Vurdering av beredskapsstatus for det regionale og lokale ledd

I undersøkelsen er det stilt fem spørsmål om status for arbeidet med atomberedskap ved embetene og i kommunene, inkludert hva informantene opplever som det svakeste ledd i dagens atomberedskap. Spørsmålsstilling og svar gjengis i det følgende.

4.1.1 Samordnet planverk?

Følgende spørsmål ble stilt: *I hvilken grad vil du si at fylkesmannen i dag har et samordnet planverk for sin funksjon i atomberedskapen?*

I henhold til kgl.res. av 17.februar 2006 «Atomberedskap. Sentral og regional organisering», skal Fylkesmannen aktivt bidra til å samordne planer for en effektiv iverksetting av tiltak på tvers av etatsgrensene. Plansamordning forutsettes å skje ved løpende gjennomgang av etatenes beredskapsplaner, dialog med den enkelte etat og felles samordning gjennom Atomberedskapsutvalget.

Tilbakemeldingene tyder på at rollefordeling og samordning av planverk i forhold til eksterne aktører vurderes som en betydelig utfordring innenfor dagens atomberedskap.

I intervjumaterialet finner vi bare to-tre informanter som svarer ubetinget ja på spørsmålet om det i dag foreligger et samordnet planverk. I disse samtalene henvises det til at fylkesmannen har jobbet aktivt med samordning overfor andre etater og kommunene, samtidig som det er satset offensivt på både øvelser og kompetanseheving. Det blir også framhevet at dagens planverk er utarbeidet etter foreliggende mal og at dette jevnlig diskuteres med både Strålevernet og de ulike beredskapsaktørene i ABU/FBR.

De fleste uttrykker tvil, særlig når det gjelder fylkesmannens samordningsrolle i forhold til eksterne aktører som forutsettes å delta aktivt i atomberedskapen. Det gjelder både planverk i regi av andre sentrale statlige etater som deltar i ABU og kommunale beredskapsplaner. Status for kommunale beredskapsplaner omtales nærmere nedenfor.

I samtalene gis flere begrunnelser for at det kan være vanskelig å oppfylle kravet om et samordnet planverk for atomberedskap:

- Det blir sagt at dagens atomberedskap er produkt av en nasjonal veileder som er for lite presis og for lite forpliktende når det gjelder rolle- og ansvarsfordeling mellom aktørene. Det vises til at det nå pågår arbeid for å utvikle en ny veileder og flere sier at de har planer om å gå gjennom dagens planverk og samordningsrutiner når ny veileder foreligger.

- Det blir sagt at fylkesmannen for sin egen del har et godt planverk og at dagens samordningsrolle i for stor grad hviler på at de andre deltakerne selv tar ansvar for sine roller. Flere mener det er en svakhet at det ikke foreligger faste rutiner for plangjennomgang og konkret utprøving av andre etaters kapasiteter og evne til samhandling gjennom felles øvelser. Det blir sagt at dagens planverk kan være tilstrekkelig for å håndtere mindre atomhendelser og at svakhetene i første rekke gjelder evne til samordning og felles opptreden ved en større ulykke som vil berøre hele beredskapsfamilien.
- Flere informanter forklarer at fylkesmannen i dag mottar oppdragsbrev fra DSB når det gjelder generell beredskap inkludert atomberedskap, mens det uttrykkes usikkerhet om de andre aktørene innenfor atomberedskapen får en tilsvarende oppfølging gjennom sine fagkanaler. Det kan ha som konsekvens at fylkesmannens samordningsrolle står svakere enn dersom alle aktørene sto overfor samme forventninger til deltakelse i atomberedskapen fra sine respektive sektormyndigheter. Fra flere blir det sagt at arbeidet med planverk for atomberedskap går tregere i noen etater enn i andre. Mattilsynet og politiet nevnes i denne sammenheng. Det blir på denne bakgrunn sagt at det bør være en sentral oppgave for Strålevernet og Kriseutvalget for atomulykker (KU) å ta initiativ til samordning av oppdragsbeskrivelser til alle aktuelle beredskapsaktører innenfor atomberedskapen.
- Flere informanter setter også spørsmålet om samordning av planverk inn i en større ramme. Det etterlyses en klargjøring av hva staten med JD/DSB og de andre sektordepartementene vil med Fylkesmannen innenfor beredskap og samfunnssikkerhet. Det blir sagt at dagens oppdragsbrev fra DSB og de mange føringene fra ulike sektordepartementer skaper behov for rolleavklaring og prioritering av fylkesmannens oppgaver innenfor en sterkt begrenset kapasitet. Det blir sagt at «særlig DSB har voldsomme ambisjoner og ingen penger» som sammen med øvrige forventninger til Fylkesmannen «er helt urealistisk å følge opp». Fylkesmannen i Hordaland har på denne bakgrunn tilskrevet JD³ med en nærmere gjennomgang av krav og forventninger til fylkesmannen innenfor samfunnssikkerhet og beredskap og stilt spørsmål om hva fylkesmannen skal prioritere innenfor gitte ressursrammer. Intervjuene tyder på at behovet for avklaringer av forholdet mellom oppgaver og tildelte ressurser også gjelder de øvrige embetene som er med i undersøkelsen.

Fra informanter i Finnmark og Nordland framkommer de mest kritiske vurderinger av fylkesmannens kapasitet og evne til å fylle sin samordningsrolle i forhold til de øvrige aktørene innenfor atomberedskapen. Fra Finnmark blir det sagt at atomberedskap har en sentral plass i den generelle beredskapsplanen ved embetet, men at erfaringene tilsier at det er behov for en diskusjon av roller og ansvar for de eksterne aktørene, inkludert en ny gjennomgang av eksisterende planverk.

Fra informantene i Nordland blir det vist til at fylket er over 70 mil langt og aktørbildet er komplekst som følge av 44 kommuner og flere statsetater som er oppdelt i flere regioner og distrikter innenfor fylket. Det gjelder sentrale etater

³ Tilbakemelding fra Fylkesmannen i Hordaland på «Embetsoppdrag fra Justis- og politidepartementet til fylkesmennene for 2010», brev av 27.5. 2010

som politiet som består av fire politidistrikter, Sivilforsvaret som består av to distrikter og tilsvarende for Heimevernet og NVE. Informantene fra Nordland framhever også at det har oppstått en stor ubalanse mellom oppgaver og tildelte ressurser til fylkesmannen som gjør det nødvendig med harde prioriteringer. Også fylkesmannen i Nordland har nylig tilskrevet overordnet myndighet ved Helse- og omsorgsdepartementet med informasjon om prioritering av helseoppgaver gitt i embetsoppdrag og tildelingsbrev fra 2011⁴. I brevet redegjøres det for en rekke oppgaver som ikke vil bli fulgt opp, herunder alle typer oppgaver som ikke er direkte lovpålagt eller som ikke inngår i nasjonale satsingsområder. Det gjelder bl.a. folkehelse generelt og bidrag til kompetanseutviklingstiltak i form av deltakelse på møter, kurs og konferanser.

4.1.2 Tilstrekkelig kapasitet i aktuelle faser?

Under dette punktet redegjøres det for svar på to spørsmål:

- 1. Har du inntrykk av at fylkesmannen i dag har tilstrekkelig kapasitet til at det iverksettes samordnede tiltak regionalt og lokalt?*
- 2. Føler du deg trygg på at fylkesmannen vil kunne løse sine oppgaver innenfor atomberedskapen i en akutfase?*

Det følger av gjennomgangen ovenfor at et flertall av informantene mener at fylkesmannen i dag ikke har tilstrekkelig kapasitet til å følge opp regionale statsetater og kommunene med samordnede tiltak som forventet. Det har dels med ressurstildeling og stillingskapasitet å gjøre, dels med at dagens administrative inndeling i regional og lokal forvaltning medfører et komplekst aktørbilde. Det pekes i tillegg på svakheter i rolle- og ansvarsfordelingen innenfor dagens atomberedskap som i for liten grad bygger opp om fylkesmannens samordningsrolle.

Fra flere blir det framhevet at fylkesmannen til tross for grunnleggende utfordringer kan kompensere og lykkes med effektiv samordning innenfor gjeldende struktur og rollefordeling. FBU og ABU blir framhevet som fylkesmannens viktigste arena for samordning av roller og strategier på operativt nivå. Flere presiserer at den største bekymringen nettopp knytter seg til det operative nivået hvor kapasiteten til krisehåndtering hemmes av for mange linjer og nivåer uten noen klar gjennomgående kompetanse og myndighet. Det framkommer på denne bakgrunn bekymring for informasjonsflyten i krise og flere tar til orde for at det må tas operative grep for å styrke den regionale kapasiteten til krisehåndtering.

Fra noen blir det vektlagt at kapasiteten vurderes som forskjellig i ulike faser hvor det skilles mellom en overvåkings- og varslingsfase, en akutfase hvor tiltak skal iverksettes regionalt og lokalt og deretter en etterhåndteringsfase. Særlig akutfasen, men også etterhåndteringsfasen vurderes som kritisk i forhold til kapasitet og det uttrykkes betydelig usikkerhet i forhold til informasjonsutfordringer og evnen til langvarig krisehåndtering. Flere mener også at dagens øvingspraksis gir begrenset læring om aktiv krisehåndtering på regionalt

⁴ Brev fra Fylkesmannen i Nordland til Helse- og omsorgsdepartementet av 10.6.2011.

og lokalt nivå. Det etterlyses flere fullskalaøvelser hvor trening på samspill horisontalt og vertikalt inngår som øvingsmoment.

Fra flere hold blir det understreket at dagens atomberedskap vektlegger sentral krisehåndtering gjennom KU og at det regionale ledd skal koordinere og samordne tiltak på oppdrag fra KU. I flere samtaler uttrykkes tvil om større kriser vil kunne håndteres gjennom en slik sentralisert modell med en så begrenset regional støtteressurs. Det hevdes bl.a. at presset fra media og publikum vil bli stort på det regionale og lokale nivå ved en større hendelse f.eks. i Østfold, Finnmark eller i Rogaland. Det gjelder i en akutfase og ikke minst i en etterhåndteringsfase som kan stille krav til langsiktig innsats fra mange aktører. Fra flere hold blir det sagt at mange i dag har for store forventninger til fylkesmannen og det regionale ledd sett i forhold til hva som er aktørenes faktiske og tiltenkte roller innenfor gjeldende atomberedskapsplaner.

Det skal nevnes at noen informanter framstår som optimister i forhold til den regionale og lokale kapasitet til krisehåndtering. Det blir bl.a. begrunnet med et langvarig og aktivt arbeid med beredskapsplaner for konkrete hendelser i eget fylke, inkludert øvelser med alle involverte aktører. Fra andre blir det sagt at fylkesmannen og den regionale beredskapsorganisasjonen også har betydelig kompetanse og kapasitet til håndtering av større hendelser med henvisning til at «mye vil ordne seg» og kanskje gå bedre enn vi tror hvis aktørene blir satt på en alvorlig prøve. Det blir i denne sammenheng understreket at KU og det nasjonale apparat vil være mobilisert med betydelige ressurser og også ha den nødvendige myndighet til å bestemme hvilke tiltak som skal iverksettes. Noen begrunner også sin optimisme med at «i en slik situasjon vil vi gjøre det som er nødvendig på tvers av forvaltningsgrenser og planlagte strukturer». Det blir i den sammenheng også sagt at «vi har betydelige kommunikasjonsressurser med kompetente folk i egen organisasjon og NRK rett utenfor døra».

Mange av informantene, herunder de fleste fylkesberedskapssjefer, peker også på konkrete endringer som bør vurderes uansett evt. endringer i rolle- og ansvarsfordelingen.

Det gjelder for det første at det bør vurderes innføring av en formell vaktordning (beredskapsvakt) ved alle fylkesmannsembeter. Det blir sagt at DSB forventer en døgnkontinuerlig vaktordning bl.a. for å sikre tidlig varsling og evt. mobilisering i tråd med gjeldende beredskapsplaner. Det hevdes at ledelse og ansatte i dag påtar seg et frivillig merarbeid som praksis fungerer som en vaktordning, uten at ordningen er formelt beskrevet i stillingsinstrukser og tatt høyde for ved ressurstildeling til embetene. Noen mener at det er behov for en bredere gjennomgang av krav til mobilisering og tilgjengelighet som også innbefatter FBR/ABU, responstid i kommunene når aktuelle tiltak skal iverksettes, den samlede varslingskjede mellom nivåene og krav til operasjonssentral for regional koordinering.

Videre er det mange som mener at Strålevernet bør delta i DSBs krisehåndteringsverktøy (CIM) som er under innføring. Begrunnelsen er at mange viktige beredskapsaktører vil innføre dette og at det forventes samordnings- og effektivitetsgevinster dersom flest mulig aktører benytter samme system for informasjonsutveksling, rapportering etc.

Endelig peker én informant på behov for bedre målestyr på regionalt og lokalt nivå (Rogaland). Behovet må sees på bakgrunn av trusler fra mulige hendelser ved vestlige atomkraftanlegg, inkl. Sellafield.

4.1.3 God nok kommunal atomberedskap?

Spørsmålet lød: *I hvilken grad er atomberedskap integrert i kommunale kriseplaner? Følg opp med spørsmål om strålevern har vært tema ved generelle beredskapstilsyn og om de føler seg trygg i forhold til kommunenes kompetanse og kapasitet.*

Blant informantene er det en utbredt oppfatning at den reelle planstatus og bevisstheten om egen rolle innenfor atomberedskapen i dag er for dårlig i kommunene. Flere rapporterer at situasjonen på kommunenivået utvikles til det bedre som følge av mer erfaring med faktiske hendelser som stiller krav til den kommunale beredskap. Innføring av generell beredskapsplikt, mer arbeid med ROS og planverk, stadige møter og seminarer, gjennomføring av øvelser, samt aktiv veiledning fra fylkesmannen trekker i samme retning.

I en samlet vurdering framkommer likevel et ganske kritisk og samstemt bilde av dagens planstatus og kompetanse i kommunene:

- Den faktiske planstatus vurderes som høyst variabel i samtlige fylker. Et anslag fra Nordland som kan være representativt for flere fylker er at 1/3-del av kommunene har integrert atomberedskap i kommunale kriseplaner, 1/3 har gamle og utdaterte planer eller planer som er en ren blåkopi av nabokommunens plan, mens 1/3-del har beredskapsplaner som helt mangler omtale av atomberedskap.
- Ingen av fylkene ser ut til å ha rutiner i form av tilsyn eller annen form for etterkontroll av dagens planverk som gjør at Fylkesmannen til en hver tid kjenner den faktiske plansituasjon i kommunene. Det blir sagt at det ikke er formulert bindende minimumskrav til atomberedskapsplan på kommunenivået. Omfanget på det generelle beredskapstilsynet ser ut til å ligge på tilsyn med rundt en ¼-del av kommunene pr år. Det blir opplyst at det foreligger krav til omtale av atomberedskap i kommunenes beredskapsplan for helse- og sosial, men at disse kravene ikke blir fulgt opp systematisk gjennom tilsyn fra Fylkeslegen.
- Alle fylker ser ut til å ha faste rutiner for gjennomføring av øvelser av den generelle kriseberedskap i kommunene. Øvingsfrekvensen oppgis å ligge på rundt ¼-del av kommunene hvert år. I tillegg kommer evt. nasjonale og større regionale øvelser, som f.eks. øvelse Skagerak i Ytre Oslofjord i 2011. Atomberedskap er ikke tema i alle kommuneøvelser, hvilket innebærer en betydelig lavere øvingsfrekvens for atomberedskapen. Fra Nordland blir det opplyst at fylkesmannen rekker 1-2 atomberedskapsøvelser i kommunene pr år. Øvelsene organiseres som samøvelser mellom flere kommuner, men betyr likevel at det tar åtte år å komme gjennom alle kommunene i fylket. I Finnmark gjennomføres i snitt 1-2 atomøvelser i kommune pr. år. Øvelsene i Finnmark foregår enkeltvis, hvilket betyr at det tar over 10 år å komme gjennom alle kommunene. I andre fylker kan øvingspraksis være intensiv og god i kommuner som er særlig berørt av spesielle atomtrusler. I tillegg til nevnte

øvingsaktiviteter kommer varslingsøvelser med betydelig hyppigere frekvens, som regel på minst en gang pr. år i forhold til alle kommunene.

- Manglende kompetanse og kapasitet i kommunene vurderes som en kritisk utviklingsfaktor for en mer langsiktig og forutsigbar innsats i samfunnssikkerhet og beredskap på det lokale nivå. Det gjelder mer eller mindre i samtlige fylker, men påpekes som særlig viktig i fylker som preges av mange små kommuner. Fra flere fylker rapporteres at det finnes en rekke kommuner som helt mangler et beredskapsfaglig miljø for å ivareta oppgavene og det blir sagt at det ikke er uvanlig at beredskapsoppgavene blir ivaretatt gjennom små deltidsstillinger på 5-10 prosent. Fra Hordaland blir det opplyst at bare tre av fylkets 33 kommuner har en fast stillingsprosent til generelt beredskapsarbeid. Noen informanter er også opptatt av behov for kompetanseutvikling på politisk nivå i kommunene, hvor stadige utskiftninger og endringer i de politiske styringsorganene kan medføre spesielle utfordringer.

4.1.4 Vurdering av svakeste ledd i atomberedskapen

Spørsmålet lød: *Hva mener du er det svakeste ledd eller den største utfordring i dagens atomberedskap gitt dagens organisering og praksis?*

På dette spørsmålet ble det som regel pekt på flere punkter fra samme informant. Svarene var ofte også ledsaget av lengre forklaringer. I en rask oppsummering er det åpenbart at mange anser 1.linjen i kommunen, manglende rolleavklaring for de ulike aktørene og et voksende gap mellom forventninger og tildelte ressurser som hovedsvakheter. Det er også flere som peker på mer konkrete utfordringer som svakheter ved planverk med særlig vekt på manglende operativ beredskap og for lite øvingsaktivitet.

Vi har valgt å gruppere svarene innenfor seks hovedsvakheter:

1. Lav bevissthet om trusselbilde og kortsiktige risikovurderinger

Flere er inne på at det svakeste ledd i atomberedskapen handler om manglende bevissthet om trusselbilde og kortsiktige og lite helhetlige risikovurderinger. Det blir sagt at atomberedskapen kommer langt ned på prioriteringslisten i kommunene fordi de først og fremst styrer etter sannsynlighet (som er lav) og ikke konsekvens (som kan være stor). Det betyr at hyppigere forekommende hendelser som f.eks. ekstremvær stjeler det meste av oppmerksomheten på bekostning av langsiktige beredskapsutfordringer. Enkelte informanter mener at samme type holdninger også preger flere av de regionale aktørene. Det blir sagt at «atomberedskap betraktes som noe fjernt og noe som i første rekke nasjonale aktører skal ta seg av».

Som mulige tiltak mot dette pekes det på løpende kompetanseheving i kombinasjon med aktiv beredskapsplanlegging og jevnlig øvingsaktivitet. Flere tar også til orde for desentralisering og mer involvering av det regionale og lokale ledd i den nasjonale beredskapen. Det blir sagt at dette er viktig for å unngå ansvarsfraskrivelse og følelse av fjernstyring fra det nasjonale nivå.

Argumentet om lav bevissthet om atomtrusler kommer fra alle fylker. Fra Finnmark blir det i tillegg pekt på at en effektiv atomberedskap også krever aktiv informasjon til innbyggerne og involvering av det lokale tjenesteapparat i kommunene. Det blir sagt at aktiv informasjonsspredning og lokal kunnskapsoppbygging i beredskapsfasen kan være avgjørende viktig for å sikre en mest mulig effektiv kriseinformasjon og rasjonell adferd i krise.

2. Manglende kompetanse og kapasitet i kommunene

I samtlige fylker finner vi informanter som mener 1.linjen i kommunene er den største svakheten ved dagens atomberedskap. Det vektlegges at kommunene spiller en avgjørende rolle både i det forebyggede arbeidet, ved krisehåndtering i samarbeid med regionale og nasjonale aktører og ikke minst i en oppfølgingsfase som kan bli langvarig og kreve utstrakt samhandling med andre aktører etter en atomulykke.

Flere peker på at det i dag er en generell mangel på kompetanse og kapasitet i kommunene og at både atomberedskapen og den øvrige beredskap stiller krav til etablering av fagmiljøer innenfor beredskap og samfunnssikkerhet på det kommunale nivå. Det er nødvendig for å sikre kontinuitet i arbeidet med langsiktig beredskapsplanlegging og av hensyn til ledelse og kompetente beslutninger i den enkelte kommune. Kommunene må også ha nødvendig samhandlingskompetanse for å ivareta dialogen mot andre virkemiddelaktører.

Flere understreker at kommunenes kompetanse og kapasitet bør bygges opp ut fra gjeldende prinsipper for sivilt beredskap. Det vektlegges at det er kommunenes lokale samordningsrolle og samhandlingskapasitet som bør styrkes og at det taler for en større satsing på generell beredskapskompetanse framfor spesialkompetanse som andre vil måtte bidra med.

Flere mener også at det er lite realistisk at alle dagens kommuner kan bygge opp nødvendig fagkompetanse på egenhånd, gitt dagens kommunestruktur. Fra alle fylker blir det sagt at forholdene bør ligge godt til rette for utvidet interkommunalt samarbeid om beredskap og samfunnssikkerhet, inkludert atomberedskap.

3. Manglende rolleavklaring for det regionale ledd innenfor gjeldende hovedprinsipper

Flere er opptatt av at det er behov for en klargjøring av fylkesmannens samordningsrolle og fagetatenes deltakelse i den regionale atomberedskapen. Noen ser dette som et avgrenset spørsmål som dreier seg om å avklare om det fortsatt skal være egne atomberedskapsutvalg i alle fylker, hvilke etater som bør delta og hvilke oppdragsbeskrivelser og føringer som skal gis til den enkelte deltaker. Andre tar til orde for en bredere diskusjon av fylkesmannens generelle beredskapsrolle, med henvisning til at fylkesmannen skal ivareta oppgaver på mange forskjellige beredskapsfelt og ikke bare innenfor atomberedskapen. I alle fylker som er med i undersøkelsen er det en utbredt oppfatning at det har oppstått et betydelig gap mellom de føringer som kommer fra ulike departementer og direktorater og tilgjengelig kapasitet for oppfølging ved embetene.

Fra alle fylker framheves et særlig behov for klargjøring av fylkesmannens operative rolle innenfor atomberedskapen. Blant informantene synes det å være

bred enighet om at det regionale ledd vil stå overfor betydelige utfordringer ved en konkret krisehåndtering og det forventes at presset på det regionale nivå vil bli større enn det er tatt høyde for innenfor gjeldende rollefordeling og planverk for atomberedskapen. I tråd med dette hevdes det at KU og Strålevernet vil ha behov for betydelig avlastning og støtte og at det kan være både rasjonelt og riktig å tenke i retning av tyngre samordnings- og støtteressurs på regionalt nivå.

4. Manglende tilpasning av regionalt planverk til regionale utfordringer

Fra flere fylker hevdes det er det behov for en gjennomgang av dagens planverk for atomberedskapen og at denne bør bygge på rolleavklaringer og en drøfting av hvilke prinsipper som skal gjøres gjeldende. Noen mener det er behov for å utvikle et nytt planverk for atomberedskapen på fylkesnivå med vekt på det regionale trusselbildet og nærmere avklaringer av den operative beredskap ved en konkret krisehåndtering. Det blir også pekt på at oppfølgingsfasen etter en atomkrise vil være krevende og stille betydelige krav til de regionale og lokale aktørene.

5. For lite øvingsaktivitet og behov for andre typer øvelser

Fra nær samtlige fylker blir det sagt at dagens øvingsaktivitet innenfor atomberedskapen er for liten. Det gjelder særlig i forhold til kommunene, men også øvelser på samordning mellom de regionale aktørene. Det tas til orde for flere fullskalaøvelser og øvelser der også det nasjonale ledd innenfor atomberedskapen deltar.

6. For liten kapasitet hos fylkesmannen

Det følger av tidligere svar at mange av informantene mener at fylkesmannen i dag har for lite ressurser for oppfølging av den oppdragsmengde som gis fra nasjonale aktører innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Det etterlyses tydeligere styringssignaler fra særlig DSB, men også berørte departementer. Ressurssituasjonen påvirker fylkesmannens kapasitet til oppfølging innenfor atomberedskapen, som mange informanter i dag opplever som en minimumsinnsats. Ressursmangel framheves som mer kritisk i kommunerike fylker og typiske distriktsfylker sammenliknet med sentrale fylker.

4.2 Tilfredshet med oppfølging fra Strålevernet

I undersøkelsen er det stilt spørsmål om tilfredshet med Strålevernets løpende veiledning og støtte til embetet og til kompetanseutvikling i kommunene. Det er også spurt om eksempler på gode grep og nyttige tiltak, samt om Strålevernet har bidratt til prosesser med liten nytteverdi.

4.2.1 Veiledning og støtte til embetet

Følgende spørsmål ble stilt: *Hvor fornøyd er du med strålevernets oppfølging av embetet på følgende område: a) Veiledning og støtte for å dekke embetets eget behov for kompetanseutvikling innenfor atomberedskapen?*

Nesten samtlige informanter uttrykker tilfredshet med Strålevernets oppfølging av embetet gjennom løpende veiledning og støtte innenfor atomberedskapen. I begrunnelsene framkommer en rekke positive utsagn om Strålevernet:

- De er på tilbudssiden både faglig og økonomisk, til forskjell fra DSB og nær sagt alle andre som gir oppdrag til fylkesmannen
- De har høy faglig kompetanse og legger til rette for en god fagdialog
- De er til å snakke med yter konkret og handlingsrettet bistand
- De er tilgjengelige når vi trenger de og vi har en fast kontaktperson
- De stiller opp og kommer til oss når vi ber om bistand
- De er aktive og står på i den løpende informasjonsformidling

I undersøkelsen finner vi kun et par informanter som ikke sa seg direkte fornøyde. Disse mente Strålevernet «burde riste oss mer i nakken» for å forsikre seg om at fylkesmannen og de regionale og lokale aktørene vil kunne fylle sine roller i en krisesituasjon.

Til tross for disse positive tilbakemeldingene, er det mange som etterlyser endringer, ulike typer avklaringer eller en større innsats fra Strålevernets side. Følgende tre oppfølgingspunkter ble nevnt av flere informanter i ulike fylker:

- Forsterket samarbeid om kompetanseutvikling gjennom øvelser, større øvingshyppighet og/eller større vektlegging av andre typer øvelser
- Behov for rolleavklaring og bedre oppfølging av gjeldende planverk for atomberedskapen
- Brede og hyppigere tilbud om kompetanseutvikling for å styrke kommunenes rolle i atomberedskapen

Fra tre fylker ble det pekt på behov for bistand til avklaring av hvordan ulykker med reaktordrevet fartøy og transport av atomavfall skal håndteres regionalt. Det ble vist til at Kystverket har utredet problemstillingen om nødhavn, men at det likevel gjenstår behov for å avklare hvordan ulike typer ulykkesscenarier skal håndteres, herunder hvilken myndighet som vil bestemme i en slik situasjon. Det vises for øvrig til kap.4.4 for en mer detaljert vurdering av framtidig bistandsbehov.

4.2.2 Støtte til kompetanseheving i kommunene

Følgende spørsmål ble stilt: *Hvor fornøyd er du med strålevernets oppfølging av embetet på følgende område: b) Støtte til kompetanseheving i kommunene innenfor atomberedskapen?*

Også på dette spørsmålet uttrykker mange at de er fornøyd med mange sider ved Strålevernets innsats. Igjen blir det sagt at Strålevernet er på tilbudssiden og at det oppleves som svært positivt at Strålevernet bidrar økonomisk og gjennom faglige innlegg på konferanser og samlinger. Det blir framhevet som spesielt viktig at

Strålevernet som nasjonal beredskapseier og fagmyndighet bidrar med foredrag ute i kommunene. Det blir sagt at hverken fylkesmannen eller andre regionale aktører kan fylle en tilsvarende rolle og det blir sagt at foredragene som regel er av høy kvalitet og stor relevans for kommunenes oppfølging. Det rapporteres at deltakelsen fra kommunene har vært stor på de fleste aktiviteter som fylkesmannen har tatt initiativ til.

Flere informanter mener også at 702-midlene er et godt eksempel på at små midler til kompetanseutvikling kan utløse mye aktivitet med stor nytteverdi. Som gode grep framheves både fylkesdekkende samlinger og mer målrettede samlinger rettet mot en gruppe kommuner med særskilte utfordringer. Kompetanseutvikling gjennom øvelser framheves også som spesielt nyttig. Det er videre grunn til å framheve selve tilskuddsordningen og deltakelse fra Strålevernet som et godt grep i det videre arbeid.

En stor andel av informantene mener samtidig at innsatsen i kompetanseutvikling er for liten i forhold til behovet ute i kommunene. Følgende ble etterlyst i samtalene:

- Bredere og mer kontinuerlig tilbud i form av flere og mer regelmessige samlinger
- Etablering av et fast regionalt kurstilbud med sikte på vedlikehold og utvikling av grunnkompetanse
- Flere øvelser og sterke kopling av kompetansetiltak til øvelser
- Bedre markedsføring av kompetansetilbud, særlig overfor kommuneleger og øvrig helsepersonell i kommunene

Når det gjelder fast kurstilbud med sikte på grunnutdanning, ble det pekt på to alternativer, reetablering av tidligere kurstilbud gjennom NUSB og/eller at Strålevernet bidrar til utvikling av en ny kursmodul som kan tilbys kommunene i samarbeid med fylkesmannen. I samtalene vises det til NVE har utviklet et opplegg for kompetanseutvikling i kraftforsyningen der en fagdag kombineres med en to-dagers øvelse. Tilbudet gis til grupper av kommuner og fylkesmannen bistår i øvingsplanlegging og øvrig tilrettelegging. NVE deltar aktivt på samlingene. Det blir sagt at dette kan være en modell som også Strålevernet bør vurdere.

Fra særlig Nordland blir det sagt at manglende kapasitet hos fylkesmannen er en viktig årsak til svak kontinuitet i oppfølgingen av egne kommuner. Fra Oppland blir det opplyst at fylkesmannen i liten grad har fulgt opp kommunene på atomberedskap gjennom de siste to-tre årene i påvente av ny nasjonal veileder.

4.3 Strategi for oppfølging av kommunene

Med bakgrunn i at landet er inndelt i 429 kommuner som det kan være vanskelig å nå med nødvendig veiledning og kompetanseutvikling, ble det stilt følgende spørsmål: *Hvilken hovedstrategi mener du Strålevernet bør følge for å dekke behovet for veiledning og kompetanseutvikling i kommunene innenfor atomberedskapen? Bør det være..*

- *Et felles ansvar som i dag?*
- *Bør Strålevernet i større grad bidra til oppbygging av veiledningskompetanse hos fylkesmannen?*
- *Kan det tenkes spesialisering og samarbeid mellom to eller flere embeter om aktuelle veiledningsoppgaver?*
- *Finnes andre løsninger?*

Et klart flertall av informantene mener det fortsatt bør være et delt ansvar for veiledning og kompetanseutvikling i kommune, der både fylkesmannen og Strålevernet deltar i direkte veiledning og kompetanseutvikling ute i kommunene. Fylkesmannen bør besitte generell veiledningskompetanse og anses som et nødvendig bindeledd mellom kommunene og Strålevernet. Samtidig er det bred enighet om at Strålevernet fortsatt bør være aktive ute i kommunene. En rekke argumenter brukes for å begrunne et synlig og tilstedeværende Strålevern:

- Strålevernet har spesiell fagkompetanse som ingen andre besitter (tilgang til ekspertkompetanse)
- Strålevernet har som nasjonal aktør stor påvirkningskraft på kommunene og gir feltet legitimitet som satsingsområde (legitimerende rolle)
- Deltakelse fra Strålevernet er viktig for å unngå nedprioritering av atombereidskapen på det regionale og lokale nivå (pådriverrolle overfor generalistorganer)
- Et synlig og tilstedeværende Strålevern er viktig av hensyn til Strålevernets generelle anseelse i samfunnet (samfunnsansvar)
- Deltakelse lokalt er viktig av hensyn til læring og situasjonsforståelse i Strålevernet som skal ivareta helheten i atombereidskapen (nasjonal kompetanse og oversikt)

Det er også bred enighet om at det er behov for å styrke veiledningen og kompetanseutviklingen overfor kommunene. Flere ser for seg en offensiv der Strålevernet og fylkesmannen går sammen om å utvikle kompetansemål og aktuelle tilbud overfor kommunene. Noen ser for seg at det bør bygges opp en opplæringsstab i Strålevernet med ansvar for en landsomfattende rullerende kursmodul, f.eks. med mål om at alle landets kommuner skal ha fått tilbud om minst en dags samling hvert 2. eller 3. år. Et annet tiltak kan være å styrke alle landets embeter med f.eks. en egen dedikert stilling for oppfølging av kommunene på beredskapsfeltet dvs. en stillingsressurs som kan fungere som bindeledd mellom kommunene og Strålevernet. Det blir nevnt at Folkehelseinstituttet nylig skal ha tatt initiativ til styrking av fylkesmennenes veiledningskompetanse innenfor smittevern. Det blir sagt at tilsvarende har skjedd på en rekke andre fagområder innenfor embetene.

Flere informanter er svært opptatt av at nye oppgaver ikke må legges til fylkesmannen med mindre det følger ressurser med i form av økonomi og stillingskapasitet. Konkrete satsinger eller endringer i fylkesmannens prioriteringer bør framgå av oppdragsbrev fra overordnet myndighet. Det blir sagt at innføringen av nytt krisestøtteverktøy (CIM) og fylkesmennenes overtakelse av ansvaret for tilsyn med det kommunale brannvesen er skoleeksempler på hvordan nye oppgaver overføres til fylkesmannen uten at nødvendige ressurser følger med. Fra en informant blir det forklart at innføringen av CIM har medført interne omprioriteringer ved embetet som har resultert i færre beredskapstilsyn og mindre

øvingsaktivitet. Det blir også presisert at «for fylkesmannen betyr omprioriteringer på 100.000 kr i denne sammenheng mye for aktiviteten».

Ingen av informantene har særlig sans for spesialisering eller utvidet samarbeid mellom flere embeter for å dekke behovet for kompetanseutvikling i kommunene. Det blir sagt at «vi har nok kommuner å holde styr på» og framholdt at spesialisering vil innebære større avstand til kommunene og en svekkelse av den interne samordningen ved embetene.

4.4 Framtidig bistandsbehov

Til slutt ble alle informanter spurt om hva Strålevernet bør prioritere for å imøtekomme embetets framtidig bistandsbehov innenfor atomberedskapen. To spørsmål ble stilt for å dekke temaet: *Hva bør Strålevernet prioritere i 2012 i oppfølgingen av embetet innenfor atomberedskapen, dersom du fikk bestemme? Hva preger det langsiktige utfordringsbildet? Ser du behov for endringer i Strålevernets eller embetets rolle innenfor atomberedskapen?*

Som kortsiktig prioritering framheves behov for å styrke kapasiteten hos fylkesmannen fra alle fylker. Mange mener dette bør skje gjennom finansiering av en stillingsressurs for å styrke det forebyggende arbeidet overfor kommunene, herunder større kapasitet til aktiv veiledning, gjennomføring av kompetansesamlinger, flere øvelser, mer systematisk tilsyn etc. Det argumenteres for at det vil være et kostnadseffektivt og formålsriktig tiltak, med stor betydning for kvalitet og innhold i den kommunale beredskap, som av mange oppfattes som svakeste ledd i dagens atomberedskap.

Mange forklarer samtidig at det er svært viktig at Strålevernet fortsetter sin gode praksis med 702-midler og aktiv oppfølging av embetene, inkludert at fagekspertisen deltar aktivt ute i kommunene. En videreføring av tidligere praksis oppfattes imidlertid ikke som tilstrekkelig dersom det skal skje et positivt løft for atomberedskapen. Flere informanter opplever at vi nå står ved et veiskille i den forvaltningsmessige utformingen av landets beredskap, der det på den ene siden er bred forståelse for at det er behov for en mer systematisk og langsiktig satsing, men samtidig advares det mot en for sterk fokus på terrorberedskap og andre beredskapsutfordringer.

Utover disse hovedprioriteringene framkommer også andre viktige forslag:

- Klargjøring av fylkesmannens rolle på beredskapsfeltet, herunder en gjennomgang av oppdragsbrev fra ulike direktorater og departementer
- At dialogen mellom Strålevernet og embetene bør intensiveres og settes i et fastere system med sikte på løpende dialog om roller og prioriteringer, inkludert konkrete gjennomganger av status for atomberedskapen regionalt og lokalt
- At ny veileder bør følges opp med en plan for implementering som innbefatter tilgang til og aktiv støtte fra Strålevernet ved utforming og tilpasning av regionalt og lokalt planverk

- Forslag om innføring av et fastere system for gjennomføring av kompetanseheving i kommunene
- Forslag om å intensivere øvingsaktivitet, evt. i form av et landsdekkende øvingsprogram for atomberedskapen
- Behov for å få på plass en felles infrastruktur for samhandling dvs. et felles krisehåndteringsverktøy der Strålevernet og andre viktige beredskapsaktører deltar

Når det gjelder langsiktige utfordringer, framkommer mange av de samme vurderinger som ovenfor. To hovedutfordringer framheves:

- Behov for rolleavklaring mellom aktørene, med vektlegging av den operative beredskap på regionalt nivå
- Behov for å styrke grunnressursene innenfor samfunnssikkerhet og beredskap hos fylkesmannen og i kommunene

Til det første punktet er det flere som understreker at det ikke er noe galt med den overordnede struktur innenfor atomberedskapen: «Det er behov for sentralisering av ansvar til Strålevernet og KU, det er behov for regional samordning gjennom fylkesmannen og kommunene må være 1.linje». Hovedproblemet er «håndtering av store hendelser i en kompleks styringsstruktur» og at «grunnstrukturen i atomberedskapen er truet», med henvisning til at atomberedskapen over lenger tid har hatt lav prioritet både hos fylkesmannen og i kommunene.

Også i samtale om langsiktige utfordringer ble det pekt på mer konkrete utfordringer som ytterligere beskriver hva informantene er opptatt av, her i sitats form:

- Det må gjøres noe med DSB, de treffer ikke virkeligheten og det henger ikke sammen
- Det er behov for en rolleavklaring i forhold til politiet, de er vanskelige å forholde seg til og har ikke noen avklart rolle ved atomulykker
- Legg ned sektorvise informasjonsplattformer og innfør CIM
- Det er ikke nok å avklare roller, rollene må også øves
- Det må innføres en formell vaktordning ved alle embeter
- Gis oss litt mer midler på kap.1510 (frie midler)
- Vi bør bli mer testet på det lokale ledd
- Samhandling i katastrofe er vår største utfordring
- Vi må ha et fast kontaktpunkt i Strålevernet og det er en stor utfordring er at vår kontaktperson snart går av med pensjon

Når det gjelder innføringen av krisestøtteverktøy, mener et flertall av informantene at det er viktig at alle beredskapsaktørene bruker samme system. I noen av samtale framkommer likevel noen motforestillinger som går på «CIM er dårlig forankret internt på embetet» og at «CIM er enda et dataverktøy som stjeler ressurser».

5 Arbeid med radon og øvrig strålevern

5.1 Vurdering av status i kommunene

Følgende hovedspørsmål med oppfølgingspunkter ble stilt: *Hva er ditt inntrykk av status for arbeid med radon, elektromagnetiske felt (EMF) og liknende i kommunene? Stikkord for oppfølging:*

- *Kjent problemomfang for radon? Kartlegger de nok, har de oversikt over helsetilstand og faktorer som kan påvirke denne (kommunehelsetjenesteloven)?*
- *Fører kommunene tilsyn med miljørettet helsevern for skoler og barnehager?*
- *Vet du om kommunene er opptatt av miljørettet helsevern i kommunale utleieboliger?*
- *Er radon og andre kilder en del av helsemessig beredskap? Omtalt i ROS? Jobbes det systematisk med forebyggende tiltak?*
- *Gir kommunene aktiv informasjon til innbyggerne? Rutiner i byggesaker? Informasjon på hjemmesiden? Informasjonskampanjer?*
- *Aktivitetsnivå økende, fallene eller som før?*

Fra samtlige fylker rapporteres om en høyst variabel status for arbeidet med radon, EMF og andre typer strålefarer i kommunene. Fra de fleste fylker blir det sagt at noen kommuner er aktive i både kartlegging av radon og oppfølging gjennom planrutiner og tilsyn, mens andre kommuner har gjort svært lite eller ingenting. Et flertall av informantene sier de har inntrykk av at området har lav prioritet i mange kommuner, dels fordi andre helseutfordringer framstår som viktigere og dels fordi kommunenes kompetanse innfor samfunnsmedisin og andre forebyggende funksjoner er høyst variabel.

Når det gjelder kartlegging av radon, gis flere typer tilbakemelding, alt fra at «radon er dårlig kartlagt i Finnmark» til at «vi kjenner ikke kommunenes praksis» i Nordland og videre til at «problemomfanget er godt kjent i kommunene fordi vi de siste årene har hatt en kraftig offensiv» i Oppland.

Fra Oppland blir det understreket at en systematisk satsing på kompetanseheving i kombinasjon med aktiv veiledning og oppfølging av kommunenes planprosesser, har gitt betydelige framskritt i arbeidet med radon og EMF i kommunene. Fra informantene i Oppland blir det også opplyst at kommunene følger foreliggende radonkart ganske slavisk og at det er behov for å bearbeide og forbedre dette, særlig for områder som ikke har alunskifer, men som likevel kan ha høye verdier. Fra flere andre fylker blir det sagt at det burde vært en nasjonal rapporteringsordning for radonmålinger for å få en bedre oversikt over problemets omfang.

Når det gjelder kommunenes tilsynspraksis, preges mange av svarene av at fylkesmannen ikke konkret kjenner til kommunenes praksis. Noen få sier at «kommunene har gjort en kjempejobb i skoler og barnehager» (Oppland), mens de fleste har inntrykk av at kommunenes tilsynspraksis er høyst variabel, ofte med henvisning til kompetansemangel innenfor samfunnsmedisin og miljørettet helsevern. Flere av informantene er kjent med at grenseverdier for radon også gjelder kommunale utleieboliger. Det antas at dette blir fulgt i kommuner som har innført rutiner som del av planprosessene, samt i de kommuner som har fagmiljøer innenfor miljørettet helsevern som kan ta tak i utfordringene.

Kommunenes beredskapsplan innenfor helse og sosial blir av mange informanter omtalt som en plan for akutthåndtering av hendelser og ikke en plan for forebyggende tiltak. Informantene virker å ha liten kjennskap til planenes konkrete innhold og opplyser at de tror at alle kommuner har på plass en beredskapsplan etter lov om helsemessig og sosial beredskap. Fra flere blir det opplyst at fylkesmannen ikke har som praksis å samle inn planene og at faglig etterprøving av planene gjennom tilsyn ikke blir prioritert. En av Fylkeslegene opplyser at de har erfart at det ikke hjelper med tilsyn og dokumentasjon av mangler overfor kommuner som ikke har nødvendig fagkompetanse for oppfølging.

Også inntrykket av kommunenes informasjonspraksis overfor innbyggerne vurderes som variabel. Fra flere fylker blir det sagt at noen kommuner jobber godt med temaet både i byggesaksrutiner, gjennom informasjon på hjemmesiden og årlige målekampanjer. Andre rapporterer om periodevis bra innsats og noen sier at mange kommuner gjør svært lite med mindre innbyggerne eller media presser på i konkrete saker.

Fra samtlige fylker, med unntak for Nordland og Finnmark, rapporteres om økende aktivitetsnivå i arbeidet med radon og EMF i kommunene. Økende aktivitetsnivå forklares først og fremst med strengere regelverk og større påtrykk fra fylkesmannen og Strålevernet. Flere peker også på økt oppmerksomhet mot radon, EMF og andre former for hverdagsstråling i media og blant innbyggerne.

Informantene fra særlig Nordland skiller seg ut ved at de ikke mener å se noen vesentlig forandring i kommunenes oppmerksomhet eller aktivitetsnivå. I Nordland pekes det på kompetansemangel i kommunene og manglende kapasitet hos fylkesmannen som viktige forklaringer. Fra Finnmark blir det pekt på behov for mer kartlegging og bedre kartleggingsrutiner for radon. Det blir også pekt på at en mer aktiv oppfølging fra fylkesmannen er viktig for å løfte feltet, noe som er planlagt og som vil bli gjennomført i 2012.

5.2 Fylkesmannens innsats

Følgende spørsmål ble stilt: Hvordan arbeides det med disse temaene fra fylkeslegens/fylkesmannens side? Stikkord for oppfølging:

- *Del av myndighetsrolle? På hvilken måte? Tilsyn med miljørettet helsevern, helsemessig beredskap, arealplanlegging/kommuneplaner, generell beredskap?*
- *Del av veiledningsrolle overfor kommunene? Aktivitet utover det som skjer i samarbeid med Strålevernet?*

- *Har aktivitetsnivået innenfor miljørettet helsevern vært økende eller fallende, evt. som før?*

Hovedinntrykket fra de fleste samtalene kan sammenfattes i følgende uttrykk: «Det vi gjør er relevant, men vi gjør for lite». Fra de fleste fylker blir det sagt at særlig radon er et aktuelt tema ved gjennomgang av kommuneplaner, ved tilsyn med kommunenes beredskapsplanlegging og ved behandling av enkeltsaker. Fylkesmannens myndighetsutøvelse blir imidlertid omtalt som høyst begrenset. Det bekreftes fra både beredskapssiden og helsesiden i embetene. Svært få refererer til klagesaker eller andre konkrete saker vedrørende strålevern. Noen fylker opplyser at de har en spesiell oppfølging av kommuner med spesielt høye radonverdier, som Ullensvang.

Veiledningsrollen og rollen som pådriver gjennom kompetanseutvikling framheves som fylkesmannens viktigste rolle for å påvirke kommunenes aktivitet. Fire av fylkene som er med i undersøkelsen har gjennomført kompetansesamlinger i samarbeid med Strålevernet der radon og EMF har vært tatt opp som tema. Det gjelder alle unntatt Nordland og Finnmark, hvor informantene gir inntrykk av en svakere oppfølging i kommunene enn i de øvrige fylkene.

Særlig fra Oppland, men også fra Østfold, Rogaland og Hordaland, vektlegges at et fylkesinitiativ i samarbeid med Strålevernet har medført at feltet har fått et løft i kommunene. Flere uttrykker at «det skjer lite hvis ikke noen trykker på» og det blir sagt at det i særlig grad gjelder i de små kommunene. Fra Oppland blir det framhevet som viktig at fylkesmannen følger opp temaet over lengre tid. I Oppland har det skjedd gjennom løpende veiledning og tilsyn med kommunale planer og kommunenes beredskapsplanlegging, samtidig som temaet jevnlig har vært tatt opp på beredskapssamlinger og i et eget planforum.

Fra samtalene får vi inntrykk av at det først og fremst er fylkesmannens beredskapspersonell som er aktive overfor kommunene, ikke Fylkeslegen og personell fra helse- og sosialavdelingen. I noen intervjuer blir det vist til hverandre på en måte som kan tyde på at ansvarsfordelingen og forventningene om hvem som skal følge opp kommunene på radon og ikke-ioniserende kan være flytende i noen fylker. Fra helsesiden i flere av fylkene blir det opplyst «vi tar tak hvis det måles høye radonverdier», men at saksfeltet oppleves som vanskelig fordi det mangler dokumentasjon av problemomfang og helseeffekter av radon.

5.3 Tilfredshet med Strålevernets oppfølging av embetet

Følgende spørsmål ble stilt: *Hvor fornøyd er du med Strålevernets oppfølging av fylkeslegen/fylkesmannen på disse områdene? Får fylkeslegen/fylkesmannen tilstrekkelig veiledning og støtte for å dekke sitt behov for informasjon og kompetanse? Udekkede behov, hva? Bistår Strålevernet nok til kompetanseutvikling i kommunene? Riktig form, tilstrekkelig omfang? Spør ut fra siste aktivitet hvis radon/EMF var tema.*

Informantene gir gjennomgående gode tilbakemeldinger på Strålevernets oppfølging av embetet og bistand til kompetanseutvikling i kommunene, jf. omtale i kap.4.2. Igjen vektlegges at Strålevernet er på tilbudssiden og flere

uttrykker at Strålevernet har gjort uvanlig mye for å støtte fylkesmannen gjennom tildeling av prosjektmidler og gode faglige bidrag til fellesaktiviteter i fylkene.

Strålevernets deltakelse ute i kommunene framheves som særlig viktig når det gjelder radon og EMF fordi «feltet preges av mye følelser og lite fakta». Strålevernet får jevnt over gode tilbakemeldinger på foredragsholdere og faglig gjennomgang av risikofaktorer og aktuelle tiltak. Flere uttrykker at Strålevernet framstår som faglig sterke og troverdige og at de som har deltatt med faglige innlegg har vært «gode på folkelig formidling». Fra alle fylker blir det sagt at fylkesmannen må ha tilgang til ekspertvurderinger fra Strålevernet dersom det skal gjøres en aktiv veiledningsjobb på dette området overfor kommunene.

Til tross for en rekke positive tilbakemeldinger, framkommer også kritikk og forventinger til en større innsats fra Strålevernet. Direkte misnøye kommer til uttrykk fra et par informanter og knytter seg til Strålevernets håndtering av en konkret sak vedrørende radon hvor det oppsto faglig uenighet om bl.a. virkemiddelbruk overfor et lokalsamfunn.

For øvrig er det mange informanter som mener at innsatsen så langt ikke har vært tilstrekkelig med henvisning til at det er behov for tettere dialog og en mer aktiv oppfølging på følgende områder:

- Bedre informasjon om gjeldende regelverk og de offentlige aktørenes roller med sikte på klargjøring av hvem som har ansvar for oppfølging av radon og elektromagnetiske felt
- Et mer langsiktig og kontinuerlig arbeid med kunnskapsnivå og risikoforståelse i kommunene, herunder et fast tilbud for å bygge opp grunnkompetanse i kommunene
- Større innsats i kartlegging av radon og utvikling av bedre kartleggingsmetodikk, bl.a. med henvisning til et prosjekt i Rogaland hvor det skal vurderes om seismikkteknologi fra oljesektoren kan brukes til måling av radonkonsentrasjon på land
- Utvikling av databaser om geologi og byggegrunn, inkludert måledata om radon
- Utvikling av bedre kartbaserte verktøy for bruk i vurdering av radonfare
- Større innsats for å avklare hva som er farlig stråling og hva som er viktig å følge opp i et folkehelseperspektiv
- Tiltak for samordning av informasjonsstrategi for ulike offentlige instanser og større innsats i generell folkeopplysning

En del av punktene kommenteres nærmere nedenfor.

5.4 Barrierer for en mer systematisk innsats i kommunene

Spørsmålet lød: *Hva er de viktigste barrierer for en mer systematisk innsats på dette området i kommunene? Er det mangler ved....*

- *Mangler ved kunnskapsgrunnlag, risikoforståelse*
- *Manglende kompetanse eller kapasitet i kommunene, fagmiljøer*
- *For lite oppfølging fra Fylkesmannen, manglende kapasitet, prioritering*
- *For lite oppfølging fra Strålevernet eller andre nasjonale aktører*
- *Uklart regelverk, ansvarsforhold, hjemmelsgrunnlag for tilsyn*
- *Andre forhold*

I intervjuene blir det pekt på alle de nevnte punktene som viktige barrierer. De fleste peker på manglende kunnskaper og kompetanse, samt uklarheter i roller og regelverk, og det er også mange som mener at oppfølgingen fra fylkesmannen og Strålevernet preges av for lite oppfølging og for liten kontinuitet i kompetanseoppbyggingen.

Samtidig er det flere som framhever at oppmerksomheten omkring radon, høyspent og basestasjoner er voksende og at innsatsen gjennom de siste årene «er i ferd med å sige inn, også på politisk nivå i kommunene». Flere mener det er grunnlag for optimisme i det videre arbeid, bl.a. som følge av at «innbyggerne har blitt mer oppmerksomme», at «teknisk forskrift har gjort det enklere å følge opp kommunene», samt at «ny folkehelselov vil bety en større satsing på forebygging i kommunene». Særlig fra Oppland, som har hatt en aktiv og bred innsats over lenger tid, framkommer betydelig optimisme på vegne av kommunene.

De fleste informanter er likevel opptatt av mangler ved dagens kunnskaper og kompetanse i kommunene. Det gjelder også informanter fra Oppland. Manglende kunnskaper knyttes til mangler ved risikoforståelsen i kommunene som flere mener henger nært sammen med at det kartlegges for lite (radon) og at dokumentasjonen av helseeffekter er for svak. Flere mener det også er behov for bedre veiledning om gjennomføring av kommunale risikoanalyser og tilføring av mer kunnskap i form av gode eksempler på rutiner for oppfølging og aktuelle verktøy som kan brukes i planprosessene.

Når det gjelder kompetanse, er det mange som sier at det er liten grunn til å vente noen aktiv oppfølging fra kommuner som helt mangler fagkompetanse på sentrale områder. Det blir sagt at mange kommuner mangler fagkompetanse innenfor generell beredskap, plan og byggesak og ikke minst når det gjelder miljørettet helsevern og tilgang til samfunnsmedisinsk kompetanse. Særlig informanter fra Hordaland, Nordland og Finnmark framhever kompetanseutfordringene i kommunene som betydelige.

Det er også flere informanter som peker på uklare ansvarsforhold og et fragmentert lov- og regelverk som en viktig årsak til variabel oppfølging i kommunene. Det blir sagt at mange offentlige instanser har et ansvar for oppfølging og at dagens regelverk kan være vanskelig å holde oversikt over for kommunene. Det blir sagt at det juridiske landskapet består av 10-12 forskjellige lover og forskrifter med ulike pålegg til kommunene og flere forskjellige hjemler for tilsyn og kontroll. Flere er opptatt av behov for en

samordnet framstilling av gjeldende krav og forventinger til kommunene, der det skilles klart mellom oppgaver som må, bør og kan gjennomføres.

Endelig opplyser flere informanter at mangel på kapasitet og ressurser i eget embete har medført en begrenset oppfølging av kommunene. Det gjelder bl.a. Nordland og Finnmark, som ikke har gjennomført samme type kompetanseaktiviteter i samarbeid med Strålevernet som de fire andre fylkene. Fra Oppland, som de siste årene har hatt en aktiv innsats i forhold til radon og elektromagnetiske felt, blir det sagt at prioriteringen har medført en svakere oppfølging av kommunene når det gjelder atomberedskap.

5.5 Strategi for oppfølging av kommunene

Spørsmålet lød: *Hvilken hovedstrategi bør Strålevernet følge for å dekke behovet for veiledning og kompetanseutvikling på dette området i kommunene? Bør det være et felles ansvar som i dag, kan fylkesmannen ta et tyngre ansvar, kan det satses mer på aktørene innenfor miljørettet helsevern, eller ser du andre løsninger?*

På spørsmålet avgis samme type svar som det er redegjort for i kap.4.3 om strategi for oppfølging av kommunene innenfor atomberedskapen. Et klart flertall av informantene mener det fortsatt bør være et delt ansvar for veiledning og kompetanseutvikling i kommune, der både fylkesmannen og Strålevernet deltar i direkte veiledning og kompetanseutvikling ute i kommunene. Ingen av informantene har særlig sans for spesialisering eller utvidet samarbeid mellom flere embeter for å dekke behovet for kompetanseutvikling i kommunene.

Fra samtalene kan det trekkes fram noen tilleggsmomenter som ble ansette som særlig viktig i forhold til oppfølg av radon og elektromagnetiske felt i kommunene:

- Større vektlegging av den nye folkehelseloven og folkehelseperspektiv framfor beredskapsperspektiv
- Behov for mobilisering og mer involvering av den regionale og lokale helseforvaltning
- Mer aktiv veiledning om regelverk og ansvar for oppfølging i kommunene, inkludert gode eksempler på rutiner og verktøy
- Vektlegging av positive virkemidler som felles kompetanseutvikling og faglig veiledning framfor tilsyn og pålegg
- Større innsats i kartlegging av radon, samordning av måledata og utvikling av bedre radonkart
- Utvikling av en samordnet informasjonsstrategi for involverte offentlige myndigheter og iverksetting av tiltak for mer folkeopplysning

5.6 Vurdering av endringsbehov

Følgende spørsmål ble stilt: *Ser du behov for andre endringer i Strålevernets eller embetets rolle på dette feltet? Jeg tenker på roller eller ansvarsforhold etter gjeldende planverk for beredskap, regelverk, hjemmel for tilsyn etc.*

Det framgår av foregående avsnitt at informantene ser for seg at samarbeidet mellom Strålevernet og fylkesmennene bør videreutvikles ut fra gjeldende prinsipper og praksis. Det understrekes at Strålevernet er en ønsket aktør i dialogen mot kommunene og at det er naturlig at fylkesmannen involveres i Strålevernets strategier for å påvirke kommunene. Fra samtaleene er det notert endringsforslag på følgende områder:

- Flere informanter anbefaler at Strålevernet tar initiativ til klargjøring av forventninger til oppfølging fra helsetjenesten, herunder fra Helsedirektoratet, Helsetilsynet og fylkeslegene. Det framheves som viktig at framtidige kompetanseopplegg markedsføres bedre overfor kommuneleger og etablerte kompetansemiljøer innenfor miljørettet helsevern i kommunene.
- Flere vektlegger at de samlede forventninger til fylkesmannen bør gjennomgås og klargjøres i embetsoppdrag med sikte på bedre balanse mellom oppgaver og tildelte ressurser
- Noen informanter ser for seg et mer krevende og involverende Strålevern som gir fylkesmannen og berørte kommuner i oppdrag å følge opp i konkrete saker av alvorlig karakter, f.eks. områder hvor det blir målt ekstremt høye radonverdier
- Noen informanter ønsker nærmere dialog med Strålevernet om prioriteringer i eget fylke. Det gjelder fylker som er aktive og som ønsker dialog om videre planer og det gjelder fylker som mener de ikke har kapasitet til oppfølging og som ønsker dialog om hvordan mangler og avvik skal håndteres i det videre arbeid.

6 Vurdering av Strålevernets informasjonspraksis

6.1 Problemstillinger

I undersøkelsen ble det også bedt om tilbakemelding på Strålevernets informasjonspraksis. Informantene fikk spørsmål innenfor følgende temaområder:

- Bruk av ulike informasjonskilder fra Strålevernet
- Kvalitet på informasjon, herunder informasjonstilgang, synspunkter på hjemmesiden og forståelighet/språkføring i skriftlig informasjon
- Strålevernets informasjonshåndtering i forbindelse med Fukushima
- Endringsbehov og forslag til tiltak

Nedenfor redegjøres det for spørsmål og svar fortløpende.

6.2 Viktige informasjonskilder

Spørsmålet lød: *Kan du konkretisere hvilken informasjon fra Strålevernet som brukes ofte eller som er særlig viktig for fylkesmannen?*

De fleste informantene avgir svar som tyder på at de er relativt hyppige brukere av ulike typer informasjon fra Strålevernet. Det gjelder i særlig grad beredskapspersonellet hos fylkesmannen, hvor de fleste er flittige brukere av hjemmesiden og i tillegg atomberedskap.no og beredskapsmail. Fra hjemmesiden brukes både temabasert informasjon om f.eks. radon og EM og for øvrig framheves hjemmesiden som viktig ved oppdatering av planverk, samt tilgang til veiledere og rapporter.

Toppledelsen og fylkeslegene er i mindre grad brukere av hjemmesiden og viser til at de først og fremst får informasjon gjennom meldinger og interne orienteringer på embetet. Særlig fra en av fylkeslegene ble det opplyst om svært lite kontakt med Strålevernet og dårlig kjennskap til Strålevernets generelle informasjonsgivning. Svakere kjennskap til Strålevernet synes å gjelde mer eller mindre alle informantene fra helsesiden, noe som kan henge sammen med at de har sine egne system og kanaler for informasjonsinnhenting.

Flere av informantene opplyste også at de som regel følger nøye med på Strålevernets informasjon gjennom media, hvor flere vektlegger at det ofte blir gitt nyttig tilleggsinformasjon fra ledelsen og fagpersonell. Det var bl.a. tilfelle i forbindelse med Fukushima, hvor flere uttrykker at de ble imponert over Strålevernets aktive opptreden.

Endelig er det mange som understreker at personlig kontakt med fagpersonell i Strålevernet som en viktig informasjonskanal i det løpende arbeid.

6.3 Informasjonstilgang

Spørsmålet lød: *Savner du informasjon om noe? Konkretiser tema.*

De fleste uttrykker stor tilfredshet med Strålevernets samlede informasjonsgivning. I flere av samtalene blir det sagt at «vi føler oss godt dekket» og det er mange som gir uttrykk for at de mener Strålevernet generelt er blant de beste på informasjonsgivning sammenliknet med andre myndigheter. Fra ulike informanter blir det gitt rosende omtale av særlig medieopptreden ved aktuelle hendelser. Det framheves også som viktig at Strålevernet har lav terskel for utsendelse av beredskapsinformasjon til underliggende og berørte virksomheter. Endelig er det også flere som roser Strålevernet for at de er opptatt av innbyggerne, med henvisning til mye nyttig informasjon på hjemmesiden.

Omkring halvparten av informantene svarer at de savner informasjon eller har forventninger til en større innsats fra Strålevernet. Det ble pekt på tre forbedringspunkter:

- Det etterlyses mer offensive og synlige strategier for folkeopplysning, med henvisning til at det er stor mangel på grunnleggende kunnskap om aktuelle stråletrusler og forholdsregler i befolkningen. Det blir i denne sammenheng også sagt at «Strålevernet står i fare for å tape i informasjonskampen mot populistene» og at «det er behov for mer saklig informasjon om stråling og helsefarer».
- Det etterlyses «klarere tale» og mer vekt på «forvaltningsrelevant informasjon». Prioritering av klarere informasjon til den lokale forvaltning forklares ved at «vi har følelsen av at det er fullt av forskere i Strålevernet som er redde for å trekke konklusjoner, men Strålevernet er jo også et forvaltningsorgan med ansvar for å gi klare svar til kommunene».
- Noen mener det bør etableres ett nettsted for spredning av beredskapsinformasjon. Det blir sagt at det er behov for samordning av informasjon mellom beredskapsaktørene og noen påpeker at det ikke er bra for Strålevernets omdømme å ha et lukket nettsted med krav til passord på egen hjemmeside (atomberedskap.no). Det blir uttrykt at «alle forstår at allmenheten ikke kan ha tilgang til alt, men å operere med en hemmelig side på denne måten signaliserer alt annet enn åpenhet».

For øvrig skal det nevnes at én informant etterlyste mer informasjon om høyspentmaster, uten nærmere forklaring.

6.4 Synspunkter på hjemmesiden

Spørsmålet lød: *Hva synes du om teknisk tilrettelegging på hjemmesiden, lett å finne fram?*

Svarene varierer fra «helt grei» til «veldig bra». Det framheves at hjemmesiden har en god temainndeling og at det er lett å finne fram på siden. Det blir sagt at siden inneholder mye nyttig faglig dokumentasjon og mye god folkeopplysning. Siden omtales som «minst like god som Mattilsynets hjemmeside». I flere samtaler berømmes Strålevernet for å legge ut «spørsmål og svar» og det blir sagt

at det er svært viktig å gjøre det under både faste tema og ved hendelser som Fukushima.

Synspunktet som går på at lukket nett ikke bør være en del av hjemmesiden gjentas. Det er også noen som opplyser at de har opplevd at lukket nett ikke har vært oppdatert uten nærmere forklaring.

6.5 Forståelighet

Følgende spørsmål ble stilt: *Er informasjonen forståelig, hva synes du om språkføring i skriftlig informasjon?*

Svarene tyder på at de fleste av informantene har et godt inntrykk av språkføring og evne til å gi forståelig informasjon. Noen mener at Strålevernet på en god måte skiller mellom informasjon som er myntet på publikum og informasjon rettet mot faglige myndigheter med henvisning til at «at vi får god og forståelig informasjon gjennom egne kanaler». Det blir videre sagt at informasjonen «er krevende, men presis» og at «informasjon om gammastråling er gresk men må gis». De fleste gir uttrykk for at de på denne bakgrunn ikke har opplevd vanskelig eller kritikkverdig språkføring fra Strålevernets side.

I noen av samtalene blir det likevel understreket at det uansett er en utfordring å kommunisere risiko på en forståelig måte og at «alle kan bli bedre». Noen informanter stiller på denne bakgrunn spørsmål ved om Strålevernet er gode nok i sin kommunikasjon mot publikum og kommunene. Spørsmålet må antakelig forstås som en anmodning om bedre tilpasning av informasjonsmengde og budskap til ulike målgrupper, mer enn et spørsmål som kun dreier seg om språkføring i løpende informasjon.

Særlig fra ett fylke fremkommer et synspunkt som går på at Strålevernet «ofte blir for nasjonale i sin tilnærming» ved utsendelse av beredskapsinformasjon som er naturlig å videreføre regionalt og lokalt. I samtalene blir det imidlertid forklart at fylkesmannen har etablert rutiner i egen informasjonsstab hvor det vurderes hva som skal sendes videre, inkludert hvordan budskapet skal formuleres og lenker til ytterligere informasjon.

6.6 Informasjonshåndtering i forbindelse med Fukushima

Følgende spørsmål ble stilt: *Hva synes du om Strålevernets informasjonshåndtering i forbindelse med Fukushima? Fikk embetet og beredkapsorganisasjonen informasjon som forventet fra Strålevernet og KU? Hvordan ble informasjon brukt, videreformidlet til kommunene?*

Fra samtlige fylker rapporteres om et godt, for ikke å si meget godt inntrykk av Strålevernets informasjonshåndtering ved den aktuelle hendelsen. Mange informanter gir Strålevernet ros for jevnlig og presis oppdatering med et klart budskap. Fra en av informantene ble det sagt at «håndteringen viser at Strålevernet er landet beste beredskapssetat».

Fra noen informanter blir det sagt at «vi fikk nok informasjon og vel så det» med henvisning til at det ble mottatt mellom 30 og 40 meldinger av ulik karakter. Fra ett fylke ble det sagt at mange av meldingene var av «teknisk karakter med lite nytt» og at mengden gjorde det vanskelig å vurdere hva som skulle formidles

videre. Det ble sagt at «vi savner en mer tydelig kommunikasjon ved slike hendelser».

Fra et annet fylke ble det opplyst at embetet fikk meldinger i ulike versjoner gjennom forskjellige kanaler, noe som ble opplevd som unødvendig. Fra samme fylke ble det også sagt at det var en del feil på beredskapsmailen, uten nærmere anvisning av hva feilen her besto i.

Endelig ble det fra én informant tatt opp at det ikke ble definert når informasjonsberedskapen ble avsluttet i Strålevernet/KU. Det ble sagt at det i slike situasjoner bør sendes ut melding «om hvem som har ansvar og hvilken fase vi er i» til hele organisasjonen.

Når det gjelder rutiner for videreformidling, tyder svarene på en ganske forskjellig praksis ved embetene. De fleste opplyser at det ble gjort en nærmere vurdering av hva som skulle sendes videre og valgt litt ulike strategier i forhold til hva som ble sendt til ABU/FBR (kun leder/alle etatene) og kommunene, mens noen valgte å sende ut alle meldinger til hele beredskapsorganisasjonen og alle kommunene. Fra ett fylke opplyses det at alle meldinger ble videresendt til kommunene i første fase, med oppfordring om å ta kontakt ved behov for nærmere informasjon senere i forløpet.

6.7 Endringsbehov og forslag til tiltak

Følgende spørsmål ble stilt: *Har du forslag til hva Strålevernet kan gjøre for å imøtekomme fylkesmannens informasjonsbehov på en bedre måte? Ser du områder hvor fylkesmannen kunne gjort mer eller bistått i arbeidet med å tilrettelegge god informasjon?*

Som råd til Strålevernet er det notert følgende fra samtalene:

- Strålevernet bør bli enda mer synlige og aktive med generell folkeopplysning og delta mer i den generelle samfunnsdebatt
- Strålevernet bør utvikle en informasjonsstrategi med bedre målgruppeorientering og tydelig budskap til media, innbyggere og de ulike nivåene i beredskapsorganisasjonen
- Strålevernets informasjonsstrategi bør tilpasses forskjeller i det geografiske risikobildet og behov for tilpasset informasjon i ulike fylker
- Det bør tas initiativ til en sentral samordning av informasjonsplattformer
- Strålevernet bør teste informasjonsflyt i etablerte systemer for spredning av beredskapsinformasjon

Til andre halvdel av spørsmålet ble det fra flere embeter opplyst at det satses aktivt på informasjon på regionalt nivå og at fylkesmannens informasjonsstab vurderes som svært viktig i det videre arbeid med å videreformidle og tilrettelegge informasjon til innbyggerne og kommunene. Noen mener det bør utvikles mer informasjonsfaglig samarbeid mellom de offentlige aktørene som deltar i atomberedskapen, inkl. informasjonsenheten i Strålevernet. Konkret ble det tatt til orde for flere øvelser av informasjonsberedskapen, gjerne sammen med det nasjonale nivå.

NIVI 28.11.2011

Brukerundersøkelse om Strålevernets relasjon til utvalgte fylkesmannsembeter og kommunene – intervjuguide

Introduksjon

På oppdrag fra Statens strålevern gjennomfører NIVI en brukerundersøkelse ved utvalgte fylkesmannsembeter. Formålet er å få tilbakemelding på samarbeidet med Statens strålevern om atomberedskap og oppfølging av kommunene ifht. radon og ikke-ioniserende kilder. Vi har også noen egne spørsmål om informasjonspraksis fra Strålevernet og kvalitet på hjemmesiden.

(forklarer intervjuopplegg, hvordan informasjonen skal brukes og anonymitet for den enkelte informant)

Organisering i embetet

1. Kan du forklare hvordan arbeidet med atomberedskap og øvrig strålevern er organisert i embetet dvs. hvilke avdelinger som har ansvar på det strålevernfaglige området?

Atomberedskap

Generell beredskap

Radon

Ikke ioniserende kilder

2. Er det nylig foretatt eller foreligger planer om endringer i organisering eller aktivitetsnivå i regi av fylkesmannen?

Arbeid med atomberedskap

3. I hvilken grad vil du si at fylkesmannen i dag har et samordnet planverk for sin funksjon i atomberedskapen?

4. Har du inntrykk av at fylkesmannen i dag har tilstrekkelig kapasitet til at det iverksettes samordnede tiltak regionalt og lokalt?

5. Føler du deg trygg på at fylkesmannen vil kunne løse sine oppgaver innenfor atomberedskapen i en akutfase?

6. I hvilken grad er atomberedskap integrert i kommunale kriseplaner? Følg opp med spørsmål om strålevern har vært tema ved generelle beredskapstilsyn og om de føler seg trygg i forhold til kommunenes kompetanse og kapasitet.

7. Hva mener du er det svakeste ledd eller den største utfordring i dagens atomberedskap gitt dagens organisering og praksis?

Strålevernets løpende oppfølging av embetet

8. Hvor fornøyd er du med strålevernets oppfølging av embetet på følgende områder:

- a) Veiledning og støtte for å dekke embetets eget behov for kompetanseutvikling innenfor atomberedskapen?
- b) Støtte til kompetanseheving i kommunene innenfor atomberedskapen?

9. Har du eksempler på kompetansebistand fra Strålevernet som du mener har vært spesielt nyttig for embetet eller for kommunene? Spør ut fra siste aktivitet.

10. Har du eksempler på det motsatte, at Strålevernet har bidratt med lite nytt eller burde bistått mer på andre områder? Konkretiser aktiviteter og fagområder.

Strategi for oppfølging av kommunene

11. Hvilken hovedstrategi mener du Strålevernet bør følge for å dekke behovet for veiledning og kompetanseutvikling i kommunene innenfor atomberedskapen? Bør det være..

- Et felles ansvar som i dag
- Bør Strålevernet i større grad bidra til oppbygging av veiledningskompetanse hos fylkesmannen
- Kan det tenkes spesialisering og samarbeid mellom to eller flere embeter om aktuelle veiledningsoppgaver
- Finnes andre løsninger?

Embets bistandsbehov

12. Hva bør Strålevernet prioritere i 2012 i oppfølgingen av embetet innenfor atomberedskapen, dersom du fikk bestemme?

13. Hva preger det langsiktige utfordringsbildet? Ser du behov for endringer i Strålevernets eller embetets rolle innenfor atomberedskapen?

Arbeid med radon og øvrig strålevern

14. Hva er ditt inntrykk av status for arbeid med radon, EMF og liknende i kommunene? Stikkord for oppfølging:

- Kjent problemomfang for radon? Kartlegger de nok, har de oversikt over helsetilstand og faktorer som kan påvirke denne (kommunehelsetjenesteloven)?
- Fører kommunene tilsyn med miljørettet helsevern for skoler og barnehager?
- Vet du om kommunene er opptatt av miljørettet helsevern i kommunale utleieboliger?
- Er radon og andre kilder en del av helsemessig beredskap? Omtalt i ROS? Jobbes det systematisk med forebyggende tiltak?

- Gir kommunene aktiv informasjon til innbyggerne? Rutiner i byggesaker? Informasjon på hjemmesiden? Informasjonskampanjer?
- Aktivitetsnivå økende, fallene eller som før?

15. Hvordan arbeides det med disse temaene fra fylkeslegens/ fylkesmannens side? Stikkord for oppfølging:

- Del av myndighetsrolle? På hvilken måte? Tilsyn med miljørettet helsevern, helsemessig beredskap, arealplanlegging/kommuneplaner, generell beredskap?
- Del av veiledningsrolle overfor kommunene? Aktivitet utover det som skjer i samarbeid med Strålevernet?
- Har aktivitetsnivået innenfor miljørettet helsevern vært økende eller fallende, evt. som før?

16. Hvor fornøyd er du med Strålevernets oppfølging av fylkeslegen/fylkesmannen på disse områdene?

- Får fylkeslegen/fylkesmannen tilstrekkelig veiledning og støtte for å dekke sitt behov for informasjon og kompetanse? Udekkede behov, hva?
- Bistår Strålevernet nok til kompetanseutvikling i kommunene? Riktig form, tilstrekkelig omfang? Spør ut fra siste aktivitet hvis radon/EMF var tema.

17. Hva er de viktigste barrierer for en mer systematisk innsats på dette området i kommunene? Er det mangler ved....

- Mangler ved kunnskapsgrunnlag, risikoforståelse
- Manglende kompetanse eller kapasitet i kommunene, fagmiljøer
- For lite oppfølging fra Fylkesmannen, manglende kapasitet, prioritering
- For lite oppfølging fra Strålevernet eller andre nasjonale aktører
- Uklart regelverk, ansvarsforhold, hjemmelsgrunnlag for tilsyn
- Andre forhold

18. Hvilken hovedstrategi bør Strålevernet følge for å dekke behovet for veiledning og kompetanseutvikling på dette området i kommunene? Bør det være et felles ansvar som i dag, kan fylkesmannen ta et tyngre ansvar, kan det satses mer på aktørene innenfor miljørettet helsevern, eller ser du andre løsninger?

19. Ser du behov for andre endringer i Strålevernets eller embetets rolle på dette feltet? Jeg tenker på roller eller ansvarsforhold etter gjeldende planverk for beredskap, regelverk, hjemmel for tilsyn etc.

Strålevernets informasjonspraksis

20. Hvor fornøyd er du med kvaliteten på informasjon fra Statens strålevern?

a) Kan du først konkretisere hvilken informasjon fra Strålevernet som brukes ofte eller som er særlig viktig for fylkesmannen?

c) Savner du informasjon om noe? Konkretiser tema

b) Teknisk tilrettelegging på hjemmesiden, lett å finne fram?

c) Forståelighet, språkføring i skriftlig informasjon?

21 Hva synes du om Strålevernets informasjonshåndtering i forbindelse med Fukushima?

Fikk embetet og beredskapsorganisasjonen informasjon som forventet fra Strålevernet og KU? Hvordan ble informasjon brukt, videreformidlet til kommunene?

22. Har du forslag til hva Strålevernet kan gjøre for å imøtekomme fylkesmannens informasjonsbehov på en bedre måte?

23. Ser du områder hvor fylkesmannen kunne gjort mer eller bistått i arbeidet med å tilrettelegge god informasjon?