



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap



Länstyrelsen
Kalmar län

UTVÄRDERING

SAMÖ-KKÖ 2011



Utvärdering av SAMÖ-KKÖ 2011

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Kontaktpersoner:

Katarina Hildingsdotter 010-240 40 76

Carl-Gustaf Erixon 010-240 44 35

Layout: Advant Produktionsbyrå AB

Tryck: DanagårdLiTHO

Publikationsnummer: MSB322 - oktober 2011

ISBN: 978-91-7383-169-7

Förord

Under 2009 beslöts att slå samman övningsformaten samverkansövning (SAMÖ) och kärnkraftsövning (KKÖ) till en gemensam övning benämnd SAMÖ-KKÖ 2011. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Länsstyrelsen i Kalmar län har genom en gemensamt tillsatt projektgrupp ansvarat för planeringen och genomförandet av övningen. Projektgruppen har också ansvarat för den övergripande utvärderingen.

SAMÖ-KKÖ 2011 är den första samverkansövning som MSB arrangerat, men det är den fjärde samverkansövningen, SAMÖ, som genomförts. Krisberedskapsmyndigheten (KBM) har tidigare genomfört tre nationella samverkansövningar – SAMÖ 04, SAMÖ 2007 och SAMÖ 2008. En SAMÖ omfattar händelser som påverkar samhället med stor geografisk spridning och involverar flera samhällssektorer. Syftet med en SAMÖ är att öka den nationella krisberedskapsförmågan.

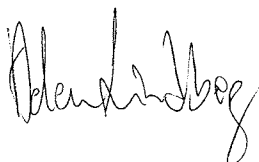
För att utveckla förmågan att hantera konsekvenserna av en händelse med radioaktivt utsläpp genomförs sedan lång tid en KKÖ vartannat år i ett av de tre kärnkraftslänen. Dessa övningar omfattar, utifrån ett sektorsperspektiv, alla de aktörer som är involverade i beredskapen för kärntekniska olyckor på lokal, regional och central nivå.

Övningen genomfördes i tre skeden: ett akutskede, ett analys- och uthållighetsskede samt två avslutande seminariedagar. Scenariot omfattade ett utsläpp av radioaktivitet från ett kärnkraftverk med därtill kopplad problematik kring energibrist och social oro. I SAMÖ-KKÖ 2011 deltog drygt 60 organisationer som övande och ytterligare ett antal i det motspel som drev övningen framåt.

Denna utvärderingsrapport omfattar utvärderingen av övningens resultat i förhållande till de systemövergripande övningsmålen och har genomförts av projektgruppen för SAMÖ-KKÖ 2011.

För att öka samhällets förmåga att förebygga, förhindra och hantera olyckor och kriser är det mycket viktigt att de slutsatser, utvecklingsbehov och rekommendationer som identifierats i samband med övningen tas om hand i organisationernas verksamheter.

Vi tackar alla som har bidragit med material och värdefulla synpunkter och iakttagelser till utvärderingsrapporten.



Helena Lindberg
Generaldirektör MSB



Anne-Li Fiskesjö
Vik. Landshövding i Kalmar län

Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning	9
1. Om utvärderingen	13
1.1 Utvärderingens syfte och inriktning	13
1.1.1 Mål för SAMÖ-KKÖ 2011	13
1.1.2 Övningsdesign	14
1.2 Utvärderingens förutsättningar och avgränsningar	16
1.3 Metodik och material	18
1.3.1 Utvärderingsmetodik	18
1.3.2 Material	19
1.4 Scenariobeskrivning	22
1.4.1 Scenario och händelseutveckling i korthet, skede 1	22
1.4.2 Scenario och händelseutveckling i korthet, skede 2	23
2. Inledande åtgärder	27
2.1 Måluppfyllnad	27
2.1.1 Övergripande bedömning	27
2.1.2 Övningens prövande delar	28
2.2 Observationer och analys	33
2.2.1 Larmning enligt larmplan	34
2.2.2 Initiering av lämpliga åtgärder	36
2.2.3 Inledande samverkansmöten	42
3. Organisationernas agerande	45
3.1 Måluppfyllnad	45
3.2 Observationer och analys	46
3.2.1 Tillämpning av planering	46
3.2.2 Uthållighet	51
3.2.3 Kunskap om ansvar och roller	53
3.2.4 Gemensam lägesuppfattning och samordning av beslutsfattande	56
3.2.5 Samverkan och dess mervärde	60

4. Samordnad kommunikation	65
4.1 Måluppfyllnad	65
4.2 Observationer och analys	65
4.2.1 Planering för informationshantering	66
4.2.2 Samverkan, gemensam lägesuppfattning och ett samlat budskap	67
4.2.3 Ansvar för informationssamordning	71
4.2.4 Omvärldsbevakning och analys	73
5. Allmänhetens förtroende	77
5.1 Måluppfyllnad	77
5.2 Observationer och analys	77
5.2.1 Tilltro till organisationernas information	77
5.2.2 Förtroende för organisationernas förmåga att hantera krisen	80
6. Slutsatser och rekommendationer	82
6.1 Övergripande mål	82
6.2 Inledande åtgärder – mål 1	83
6.3 Organisationernas agerande – mål 2	87
6.4 Samordnad kommunikation – mål 3	92
6.5 Allmänhetens förtroende – mål 4	96
7. Referenser	99
Bilaga 1 Definitioner och begrepp för SAMÖ-KKÖ 2011	100
Bilaga 2 Prövande övning	105
Bilaga 3 Mål för SAMÖ-KKÖ 2011	106
Bilaga 4 Sammanställning av utvecklingsområden skede 1	110
Bilaga 5 Sammanställning av utvecklingsområden skede 2 och 3	123



Sammanfattning

Utvärderingen av SAMÖ-KKÖ 2011 visar att det övergripande målet för övningen är uppfyllt. Bedömningen är att de övande organisationerna har förmåga att, enskilt och i samverkan, hantera följderna av en kärnteknisk olycka såväl ur ett strategiskt som ur ett operativt perspektiv i syfte att upprätthålla och återställa samhällsviktiga funktioner.

Bedömningen görs dock med ett antal viktiga reservationer. Samhällets hantering av händelsen kan bli effektivare i flera avseenden.

De flesta av de övande organisationerna ingår i Länsstyrelsen i Kalmar läns larmplan för kärnteknisk olycka. En avgränsad del av utvärderingen har gjorts utifrån en prövande ansats, det vill säga utifrån en prövning av överenskomna och accepterade former för larmning samt igångsättandet av krisledningsstrukturer hos respektive organisation. Prövningen ger betyget god med viss brist. Utvärderingen visar dock att larmplanen bör ses över vad gäller inkluderade aktörer. Dessutom bör en översyn göras vad gäller system och rutiner för alarmering.

Vad gäller inledande åtgärder i övrigt är organisationerna överlag väl förberedda. Man arbetar effektivt med relevanta stabsfunktioner som snabbt kommer på plats efter larm. Arbetsplatser är förberedda och anpassade för stabsuppgifter. Med några undantag deltar de övande organisationer vid ett eller flera av de samverkansmöten som hålls under morgonen.

Generellt sett agerar organisationerna på ett bra sätt utifrån den egna organisationens roll och dess uppgifter under hela övningen. De flesta av organisationerna anser sig också ha god kunskap om andra organisationers ansvar och roll, men utvärderingen bedömer ändå att det är nödvändigt med kunskapsuppbyggnad på flera områden. Enskilda organisationer kan förbättra formerna för stabsarbetet, bland annat vad gäller informationsspridningen till medarbetarna, strukturen på stabsmötena och framtagandet av lägesbilder. Bristande uthållighet vid längre krisförlopp, gällande till exempel personal i nyckelfunktioner, är något som flera organisationer måste ta höjd för i sin planering. Mycket mer kan också göras för att förbättra samverkan mellan organisationerna.

Viktiga aspekter är formerna för samverkan, särskilt samverkansmöten på nationell nivå, och möjligheterna att skapa en enad bild av händelseförloppet och en gemensam lägesuppfattning med andra aktörer. Samordningen av beslutsfattandet, vilket följer av god samverkan, kan bli bättre.

Utvärderingen har även tittat närmare på hur samverkan kring kommunikationsfrågorna har gått till. Generellt kan sägas att organisationerna har samverkat och samordnat kommunikationen bäst inom sin egen grupp, med dem man är van att samarbeta och samverka med. Problemen och svårigheterna ökar när det kommer in organisationer som man vanligtvis inte brukar samverka med. Ansvaret för samordningen av kommunikationen på de olika nivåerna i samhället har fungerat relativt väl på lokal och regional nivå, medan det på nationell nivå har fungerat mindre bra. Ansvaret för informationssamordningen är inte lika tydligt uttalat och beskrivet på den nivån i samhället.

Slutligen kan utvärderingen konstatera att allmänheten har ett generellt högt förtroende för organisationernas förmåga att hantera en kris. De har tolerans och förståelse för att det inledningsvis kan ta lite längre tid att hantera en kris eftersom det är ett så komplext skeende.



1. Om utvärderingen

1.1 Utvärderingens syfte och inriktning

Syftet med utvärderingen av SAMÖ-KKÖ 2011 är att granska övningens måluppfyllnad och att identifiera de lärdomar som kan dras från övningen. Utvärderingen ska öka kunskapen om hur samhällets krisberedskap fungerar vid en allvarlig kärnteknisk olycka samt i förlängningen bidra till att stärka samhällets krisberedskap. Projektgruppen för SAMÖ-KKÖ ansvarar för de slutsatser och rekommendationer som förs fram i utvärderingen.

1.1.1 Mål för SAMÖ-KKÖ 2011

Utvärderingen av SAMÖ-KKÖ 2011 utgår från ett övergripande mål som sattes för övningen:

- *Organisationerna har förmågan att, enskilt och i samverkan, hantera konsekvenserna av olyckan, såväl ur ett strategiskt som ur ett operativt perspektiv, i syfte att upprätthålla och återställa samhällsviktiga funktioner.*

Det övergripande målet är nedbrutet i fyra delmål vars fokus är på olika, delvis överlappande aspekter: de övandes agerande i det inledande skedet (de första timmarna), de övandes agerande generellt sett under hela övningen, samverkan kring informationsfrågor, samt i vilken grad allmänheten har förtroende för de övande organisationerna.

- *Mål 1: Organisationerna initierar åtgärder för att hantera olyckan och dess konsekvenser*
- *Mål 2: Organisationerna agerar – enskilt och i samverkan – på ett fungerande sätt i syfte att upprätthålla och återställa samhällsviktiga funktioner*
- *Mål 3: Organisationerna samverkar på ett effektivt sätt för att kommunicera samstämmigt, konkret och kontinuerligt med allmänhet och media*
- *Mål 4: Allmänheten har förtroende för organisationernas hantering av krisen och dess konsekvenser för samhället*

Övningen är indelad i olika skeden (se nedan). Agerandet under det första akuta skedet – spelat i realtid 2-3 februari – har relevans för bedömningen av samtliga mål. Agerandet under det efterföljande skede 2 – perioden 11 februari till 23 mars, som fokuserade på att hantera händelsen ur ett långsiktigt perspektiv och på att återställa samhället – har relevans för bedömningen av mål 2 och 3.

Målen för skede 1, med målpreciseringar, samt målen för skede 2, med ”vägledande frågor”, återfinns i bilaga 3.

1.1.2 Övningsdesign

Skede 1

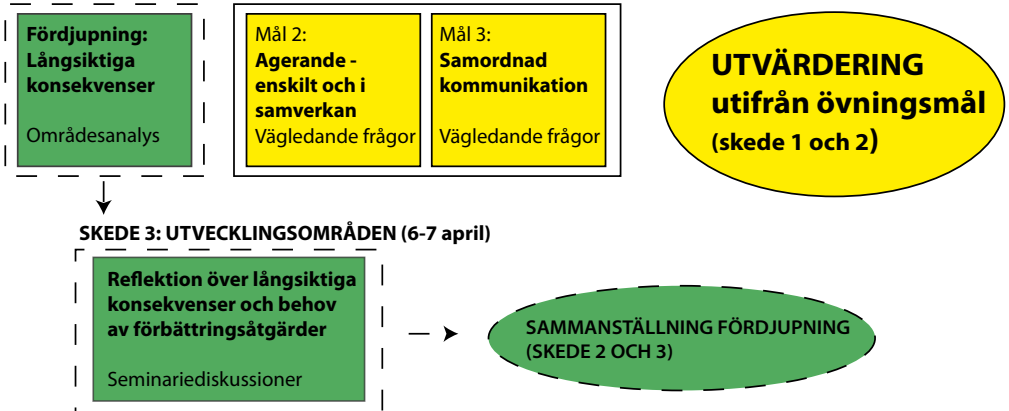
Skede 1 genomfördes den 2-3 februari och omfattade den akuta fasen och hanteringen av det fysiska förloppet vid en olycka med radioaktivt utsläpp från en kärnteknisk anläggning. Skedet varade i cirka 34-36 timmar. Då larmfasen var provande i övningen kommunicerades ingen starttid för skede 1. Skedet avslutades med en nyhetssändning i krisradion kl. 16.00 den 3 februari. I skede 1 ingick fältmoment.

Metodiken för skedet var en simuleringsövning med motspel. Metodiken innebär en löpande händelseutveckling i realtid och genomförs för de övande under realistiska former i en autentisk miljö, där man verkar i de lokaler och med den teknik man använder i en verklig händelse. För att simulera de delar som inte övade, fanns ett motspel som ”omslöt” de övande, det vill säga utgjorde omvärlden (de aktörer som inte deltog i övningen).

Utöver att motspelet simulerade icke övande organisationer, var även medier och allmänhet representerade i motspelet. För mediaspelet medverkade journalister från tidningar, radio och TV i övningen. Dessa verkade utifrån sitt journalistiska uppdrag och följde och rapporterade om händelseutvecklingen. För spel av allmänheten deltog ett antal personer i motspelet. De kontaktade även de övande organisationerna med de frågor och behov som kan uppstå vid en händelse som den scenariot omfattade.

Skede 2

Skede 2 genomfördes den 11 februari till och med den 23 mars och omfattade långsiktig analys av konsekvenserna efter en olycka med radioaktivt utsläpp vid en kärnteknisk anläggning. Metoden

SKEDE 1: AKUT HANTERING (2-3 februari, ca 36 h)**SKEDE 2: LÅNGSIKTIG HANTERING (11 februari till 23 mars)**

för skede 2 innebar att de övande utifrån givna uppdrag - enskilt och i samverkan skulle analysera olika problemställningar för att beskriva konsekvenserna inom ett antal samhällssektorer utifrån en presenterad lägesbild. Lägesbild och uppdrag förmedlades från övningsledningen till de övande vid tre tillfällen. Under skede 2 skulle de ordinarie formerna och rutinerna för samverkan användas (så långt detta var möjligt). Skedet innehöll tre rapporteringstillfällen för de olika uppdragen.

Skede 3

Skede 3 bestod av två seminariedagar, då diskussioner hölls kopplade till de olika uppdragen som gavs under skede 2. Resultaten från skede 3 har sammanställts i en separat rapport¹, ett utdrag från denna gällande viktiga utvecklingsområden återfinns i bilaga 5. (Se även grönmarkerade rutor i figuren på sidan 15.)

1. MSB, Länsstyrelsen i Kalmar län (2011) SAMÖ-KKÖ 2011 – Sammanställning skede 2 och 3, Dnr MSB: 2009-10320, Dnr Länsstyrelsen Kalmar län: 452-9684-09

1.2 Utvärderingens förutsättningar och avgränsningar

Följande avsnitt beskriver de viktigaste förutsättningarna och avgränsningarna för utvärderingsarbetet. Det finns ett antal viktiga aspekter som på olika sätt har påverkat arbetet med och resultatet av utvärderingen.

Samtliga organisationer som deltagit i SAMÖ-KKÖ 2011 (en förteckning över deltagande organisationer återfinns på sidan 16) har själva ansvarat för att utvärdera sina egna organisationers

Organisation	Skede			Organisation	Skede		
	1	2	3		1	2	3
Alecta		X		Oskarshamns kommun	X	X	X
AMF		X		Polismyndigheten i Kalmar län	X	X	X
Arbetsmiljöverket	X	X	X	Post- och telestyrelsen		X	X
Danske Bank		X		Regeringskansliet	X		X
Bankföreningen		X	X	Riksbanken		X	X
Bankgirocentralen		X		Riksdagsförvaltningen	X	X	X
Borgholms kommun	X	X	X	Riksgälden		X	X
Emmaboda kommun	X	X	X	Rikskriminalpolisen	X	X	X
Euroclear		X		Rikspolisstyrelsen	X	X	X
Finansinspektionen		X	X	SEB Försäkring		X	X
Folksam	X	X	X	Sirius		X	X
Försvarsmakten	X	X	X	Skandia	X	X	X
Försäkringskassan		X	X	Socialstyrelsen	X	X	X
Handelsbanken		X		SOS Alarm i Sverige AB	X	X	X
Hultsfreds kommun	X	X	X	Statens jordbruksverk	X	X	X
Högsby kommun	X	X	X	Statens meteorologiska och hydrologiska institut	X	X	X
If Skadeförsäkring	X	X	X	Strålsäkerhetsmyndigheten	X	X	X
Kalmar kommun	X	X	X	Svensk försäkring	X	X	X
Kalmar Läns Trafik AB	X	X	X	Svensk Kärnbränslehantering AB	X	X	X
Kustbevakningen	X	X	X	Svensk Mjolk	X		
Landstinget i Kalmar län	X	X	X	Sveriges Radio	X		
Livsmedelsverket	X	X	X	Sveriges Radio Kalmar	X		
Länsförsäkringar AB	X	X		Sveriges Television	X		
Länsstyrelsen i Jönköpings län	X	X	X	Swedbank		X	X
Länsstyrelsen Kalmar län	X	X	X	Swedbank Försäkring		X	
Länsstyrelsen Kronobergs län	X	X	X	Tjustbygdens sparbank		X	
Länsstyrelsen Stockholms län	X	X	X	Torsås kommun	X	X	X
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	X	X	X	Trafikverket	X	X	X
Mönsterås kommun	X	X	X	Transportstyrelsen	X	X	X
Mörbylånga kommun	X	X	X	Trygg Hansa	X	X	X
Nordea		X		Tullverket	X	X	X
Nordiska Kärnförsäkringspoolen	X	X	X	Westinghouse AB	X	X	X
Nybro kommun	X	X	X	Vimmerby kommun	X	X	X
OKG AB	X	X	X	Västerviks kommun	X	X	X

insatser i övningen utifrån de mål som de själva har satt upp för sitt deltagande. Uppgiften för SAMÖ-KKÖ:s projektgrupp har varit att utvärdera det samlade utfallet och resultatet av övningen med utgångspunkt i de mål som presenteras ovan. Denna utvärdering har alltså ett systemövergripande perspektiv och har inte fokuserat på enskilda organisationers agerande under övningens olika delar.

Skede 1: Under övningen har vi inte haft möjlighet att ha utvärderare närvarande hos samtliga deltagande organisationer. Från några av de aktörer där vi inte haft möjlighet att närvara med en utvärderare har vi fått in ett underlag, byggt på självskattning, från de lokala utvärderarna. Detta begränsar naturligtvis helhetsbilden över hur deltagarna har agerat under övningen. Vår ambition i utvärderingen har varit att i möjligaste mån få med och täcka samtliga deltagande verksamhetsområden och samhällsnivåer.

Skede 2: På grund av övningsupplägget för skede 2 har vi inte kunnat närvara med utvärderare hos de deltagande organisationerna. Därför har vi fått bygga en stor del av analysen på material vi fått in från deltagarna genom att de övande organisationerna har fått besvara ett antal frågor kopplade till målen. De observationer vi gjort har främst varit vid samverkanskonferenser. Vi har även tagit del av de underlag som organisationerna lämnat in som svar på de uppdrag de fått att lösa.

På grund av jordbävnings-/tsunamikatastrofen i Japan och den därpå följande kärnkraftsolyckan med ett likartat händelseförlopp som scenariot i SAMÖ-KKÖ 2011, skalades vissa delar som rör kris-kommunikation och informationssamordning ner under skede 2. Det var främst de två uppdrag som tilldelats MSB och Länsstyrelsen i Kalmar län som inte slutfördes. Uppdraget till MSB gällde "Gemensam kommunikation" (slutredovisning den 22 mars) och uppdraget till Länsstyrelsen i Kalmar län och MSB om att förbereda och genomföra en presskonferens den 23 mars.

Det bör poängteras att övningstekniska aspekter har haft inverkan på hur de övande har agerat. Motspelet under SAMÖ-KKÖ:s första akuta skede skapade en verklighetstrogen och realistisk omvärld, men det är likväl en begränsad omvärld, styrd av övningens förutsättningar vad gäller val av scenario, medverkande deltagare och den spelade händelseutvecklingen. Det kan finnas fler aktörer och fler faktorer som har en roll att spela under en skarp händelse.

Detta gäller även för skede 2. Flera övande har poängterat att man sannolikt skulle ha gjort andra val om det hade varit en skarp händelse, till exempel vad gäller tilldelandet av fler resurser för att hantera händelsens konsekvenser. Dessutom är det viktigt att komma ihåg att de övande har haft möjligheten att förbereda sig för att hantera händelsen, eftersom övningens startdatum varit känt.

Analysen bedömer dock inte övningstekniska aspekter. En analys av planeringsprocessen och genomförandet behandlas i en separat rapport². I den mån övningstekniska faktorer bedöms ha påverkat utfallet av övningen vägs detta löpande in i analysen och slutsatserna i utvärderingen.

1.3 Metodik och material

1.3.1 Utvärderingsmetodik

Utvärderingen av SAMÖ-KKÖ 2011 är målbaserad, vilket betyder att vi jämför de faktiska med de avsedda resultaten. Detta innebär att vi i utvärderingen bedömer hur väl de uppsatta målen uppnåddes av aktörerna under övningen.

SAMÖ-KKÖ 2011 var i huvudsak en lärande övning, förutom mål 1 som till vissa delar var prövande³. Det som prövades och bedömdes (enligt en 4-gradig skala) var hur väl larmkedjan och aktiveringen av krisledningsstrukturerna fungerade. För en fullständig beskrivning av bedömningskriterierna samt vad vi i övningen avser med prövande, se bilaga 2.

För att kunna svara på i vilken utsträckning målen för övningen uppnåddes är varje mål för skede 1 nedbrutet i målpreciseringar som förklarar och operationaliserar dem. För skede 2 har vi tagit fram ett antal vägledande frågor för mål två och tre som är tänkta att fungera som ett stöd för aktörerna när de beskriver sitt arbete under skede 2.

Dessa nedbrytningar av målen för skede 1 har sedan legat till grund för observationspunkter och enkäter. Utvärderarna har med ovanstående underlag som grund följt övningen och bedömt

2. Processutvärderingen av övningen genomförs av FHS/Crismart och beräknas bli klar i december 2011.

3. För att kunna prövas menar vi här att något – i detta fall larmkedjan och förutsättningarna för att aktivera en krisledningsstruktur – är känt, överenskommet och accepterat av samtliga berörda organisationer.

hur de övandes agerande stämde överens med intentionerna. Vår bedömning har skett utifrån två huvudfrågor:

Hur agerade de övande? Denna fråga är av undersökande karaktär och har till syfte att kartlägga och bedöma de övandes agerande.

Hur väl uppnåddes målen? Detta innebär att en jämförelse görs mellan hur de övande agerade (beskrivning av verkligheten) och hur verksamheten är tänkt att bedrivas (beskrivning av målen).

1.3.2 Material

Observationer

Utvärderarnas observationer av motspelet: Under skede 1 av SAMÖ-KKÖ 2011 fanns ett motspel, bestående av ca 250 personer (inklusive spelledning, övningsledning och utvärdering), placerat i Försvarsmaktens ledningsträningssentrum i Enköping. Vi var totalt åtta utvärderare som i tvåskift observerade övningen på plats i Enköping. Utöver att observera motspelets arbete följde vi löpande även Krispressen, radio- och TV-sändningar samt de sociala medierna via Övningswebben.

Skede 1-utvärderare: För att kunna observera övningen på ett bra sätt hade vi så kallade skede 1-utvärderare placerade ute hos ett antal organisationer. Sammanlagt var det 26 personer från MSB, Crismart och MSB:s övningsresurspool som var utplacerade hos 19 organisationer⁴. Dessa utvärderare följde under skede 1 hur de olika organisationerna arbetade mot målen för övningen. Vi hade tyvärr inte tillräckliga resurser för att ha någon eller några personer hos samtliga deltagande organisationer. Istället för att täcka in flera organisationer valde vi i några fall att ha två eller i ett fall tre personer hos vissa organisationer, eftersom de var mycket centrala i det scenario som gällde för övningen. Samtliga skede 1-utvärderare utgick från ett dokument med observationspunkter (baserat på målpreciseringarna) när de samlade in sina observationer. Direkt efter det att skede 1 hade avslutats lämnade de in sina sammanställda observationer till de ansvariga för utvärderingen.

4. Borgholms kommun, Kustbevakningen, Landstinget i Kalmar län, Livsmedelsverket, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Stockholms län, MSB, Nybro kommun, OKG AB, Oskarshamns kommun, Polismyndigheten i Kalmar län, Rikspolisstyrelsen/Rikskriminalpolisen, Socialstyrelsen, SOS Alarm AB, Statens jordbruksverk, Strålsäkerhetsmyndigheten, Transportstyrelsen, Tullverket samt Vimmerby kommun.

Självskattningar

För skede 2 har det huvudsakliga underlaget utgjorts av de övande organisationernas självskattning av sitt arbete under detta skede. Underlaget till utvärderingen av övningens skede 2 – det längre skede inom vilket de övande har haft ett antal uppdrag att lösa inom sina ansvarsområden – är hämtat främst från självskattningarna. De övande har med ett antal vägledande frågor som stöd besvarat hur de ansåg att de uppfyllde mål två och tre. Svar har inkommit från:

- 7 kommuner (av 12 övande)
- 2 regionala 5 aktörer (av 8 övande)
- 9 centrala myndigheter (av 20 övande)
- 5 privata aktörer (uteslutande från bank- och försäkringsbranschen, av 20 övande privata aktörer)

Därutöver har vi också tagit del av redovisningarna av de uppdrag som genomförts under skede 2 och som är relevanta för vår utvärdering. Vi har även tagit del av observationer och iakttagelser som övningsledningen gjort under det löpande arbetet med skede 2.

Enkäter

Allmänhetsnätverk och Allmänhetsmotspel/allmänhetsmodul: Dessa grupper bestod av ett nätverk och ett motspel som representerade ”verklig” allmänhet. Allmänhetsnätverket hade till uppgift att följa organisationernas hantering av händelsen genom (övnings-)medier (Krispressen, Xbook, Kvitter samt TV- och radiosändningar). Dessutom skulle de besvara en enkät en gång per dag, på eftermiddagen. Frågorna i enkäten handlade om huruvida organisationernas information var korrekt, relevant, samstämmig, uppdaterad och förtroendeingivande. I allmänhetsnätverket ingick studenter från Risk- och säkerhetsprogrammet vid Mittuniversitetet, studenter vid MSB:s SMO-distansutbildning samt personer från olika frivilligorganisationer i Sandötrakten. Allmänhetsmodulen bestod av 32 personer från MSB:s SMO-utbildning i Sandö och var placerad i motspelet i Enköping. Liksom allmänhetsnätverket skulle de följa organisationernas hantering av händelsen, men därutöver tog de även direkta kontakter med organi-

5. Offentliga aktörer med ansvar på ett regionalt plan, till exempel länsstyrelser, landsting och polis.

sationerna via telefon och e-post (sociala medier). Dessutom var allmänhetsmodulen till skillnad från allmänhetsnätverket styrd av inspel. Sammanlagt bestod dessa grupper av 89 personer. Dag ett besvarades enkäten av 51 personer och dag två av 46 personer vilket ger en svarsfrekvens på 57 % respektive 52 %.

Mediemotspel: Denna grupp utgjordes av totalt 60 frilansjournalister. Dessa arbetade med övningstidningen Krispressen, som publicerades på Övningswebben (ovningswebben.se). Journalisterna arbetade precis som vanligt med intervjuer, rapportering kring händelseutvecklingen, kritisk granskning, med mera. Även denna grupp besvarade en enkät, en gång per dag. Enkäten riktades till de 25 journalister som befann sig i motspelet i Enköping. Dag ett svarade 18 personer och dag två 16 personer, vilket ger en svarsfrekvensen på 72 % respektive 64 %.

Modul för sociala medier: Under övningen fanns det en modul som arbetade med de sociala medier som användes i övningen. Dessa var Xbook, Kvitte (övningssvarianter av Facebook och Twitter) samt ett antal bloggar.

Diskussionsunderlag

Återkopplingsseminarier: Den 14 respektive 16 juni genomfördes återkopplingsseminarier i Stockholm och Kalmar med representanter från de övande organisationerna. Vid seminarietillfällena deltog cirka 70 personer från ett flertal övande organisationer. Inför dessa seminarier fick organisationerna ta del av de preliminära resultaten/slutsatserna från övningen. Syftet med seminarierna var tudelat. Det första syftet var att kvalitetssäkra utvärderingsresultaten och ge möjlighet till kompletteringar, förtydliganden och nödvändiga korrigeringar av innehållet i utvärderingen. Dessutom syftade seminarierna till att bidra till ett lärande utifrån erfarenheter från SAMÖ-KKÖ 2011 och därmed skapa en grund för fortsatt arbete med brister och utvecklingsområden. Detta skedde genom att deltagarna identifierade ytterligare utvecklingsbehov - där hänsyn togs till respektive organisations erfarenheter och utvärderingar - och föreslog åtgärder för dessa. Ett ytterligare syfte var att tydliggöra processen för det fortsatta utvecklingsarbetet.

Remissvar

Utvärderingsrapporten skickades på remiss till samtliga deltagande organisationer. Synpunkter kom in från följande 32 organisationer.

Dessa synpunkter har beaktats i den slutliga rapportbearbetningen. Arbetsmiljöverket, Borgholms kommun, Energimyndigheten, Finansinspektionen, Försvarsmakten, Jordbruksverket, Kalmar kommun, Landstinget i Kalmar län, Lantbrukarnas Riksförbund, Livsmedelverket, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Mönsterås kommun, Mörbylånga kommun, Nybro kommun, Nordiska kärnförsäkringspoolen (NNI), Post- och telestyrelsen (PTS), Riksdagsförvaltningen, Riksgälden, Rikskriminalpolisen, Rikspolisstyrelsen, SMHI, Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM), Svensk Försäkring, Svenska Bankföreningen, Sveriges Riksbank, Trafikverket, Transportstyrelsen och Tullverket.

1.4 Scenariobeskrivning

Scenariobeskrivningen utgår från spelunderlag (för skede 1) och tre lägesbilder (för skede 2) som övningsledningen tagit fram. Tidsangivelserna som anges nedan avser det spelade händelseförloppet och refererar *inte* till själva genomförandet av övningen. (Skede 1 genomfördes i realtid (2 dygn), medan skede 2 genomfördes i uppdragsform under en 7-veckorsperiod.)

1.4.1 Scenario och händelseutveckling i korthet, skede 1

De inledande två dygnet

Startläget för SAMÖ-KKÖ 2011 var att Sverige under hösten 2010 haft problem till följd av en elbrist. Vädret var ogynnsamt med snö och ovanligt kraftig kyla. Priserna var höga och flera sektorer i samhället fick problem med att driva sin verksamhet. Påverkan för allmänheten var också omfattande. Under hösten vidtogs olika åtgärder för att mildra effekterna.

Natten till den 2 februari uppstår störningar på kärnkraftverket – OKG AB – utanför Oskarshamn. Tidigt på morgonen blir det problem med kylningen av två reaktorer, vilket medför att man på OKG fattar beslut om "Höjd beredskap". På förmiddagen inträffar även en kraftig brand i en avfallsbyggnad för radioaktivt material, vilket medför att personalen som befinner sig på OKG och Svensk Kärnbränslehantering AB, SKB (CLAB) utryms.

Senare under dagen uppstår ytterligare problem genom att spänningen från det yttre elnätet faller bort. De olika reservsystemen för kylning av reaktorerna fungerar inte som avsett, varför OKG beslutar om haverilarm. Den fallerade kylningen leder till ett radioaktivt utsläpp via filtersystem som vid tillfället inte fungerar som avsett. På grund av detta blir utsläppet mer omfattande än förväntat. Utsläppet pågår under två timmar natten till den 3 februari. OKG bedömer olyckan som en 5:a på den 7-gradiga INES⁶-skalan.

Opinionen i samhället är stark. Många människor känner stor oro och ett bristande förtroende för de aktörer som hanterar det inträffade. Detta beror dels på de varierande riskbedömningar som görs inledningsvis, dels på motstridiga budskap, bland annat om antalet jodtabletter, samt rekommendationer för utrymning och inomhusvistelse.

1.4.2 Scenario och händelseutveckling i korthet, skede 2

Upp till fyra veckor senare

Situationen på OKG stabiliseras. Samtliga reaktorer är dock fortfarande avstängda och saneringen av området är igång.

Mätning och analyser pågår för att klarlägga utsläppets utbredning och graden av markbeläggning. Sanering av tätbebyggda områden prioriteras. I ett stråk, från kärnkraftverket över Figeholm och i sydvästlig riktning mot området Kosta/Orrefors, har särskilt höga mätvärden uppmätts. Strålningsintensiteten är så hög i området runt Kosta/Orrefors att omflyttning av boende har rekommenderats. Omflyttningen berör cirka 12 000 personer.

Detta medför stor personalbrist inom privat och offentlig verksamhet. Inom all kommunal verksamhet blir påverkan mycket stor med omfattande problem att upprätthålla kommunal service.

En stor mängd fastigheter och industrier står tomma och obevakade. Som en konsekvens av detta ökar brottsligheten med inbrott och stölder.

6. INES står för International Nuclear and Radiological Event Scale. Det är en internationell skala som används för att kommunicera säkerhetsbetydelsen av kärnkrafts- och strålningsrelaterade händelser till allmänheten och medierna. Skalan tydliggör hur allvarlig en händelse är. Händelser klassas i sju olika nivåer där nivå 1–3 kallas incidenter och nivå 4–7 för olyckor. Skalan är konstruerad så att varje steg är cirka 10 gånger allvarligare än det föregående. Källa: <http://www.stralsakerhetsmyndigheten.se/Allmanhet/Om-stralning/INES-skalan/>

Under ett antal veckor genomförs manuell förbrukningsfrånkoppling (MFK) under höglastperioder i hela södra Sverige. Prognosen från Svenska Kraftnät (SvK) är att driftläget kommer att fortsätta att vara ansträngt, men att antalet drabbade kunder kommer att bli färre. Ett fel uppstår på vitala stationer i elsystemet för centrala Stockholms stads elförsörjning. Detta medför att centrala Stockholm blir helt utan elektricitet. Prognosen för avbrottet är minst 36 timmar.

Inom transportsektorn är läget mycket ansträngt, framförallt i södra och mellersta Sverige. E22 stängs av för trafik mellan Norrköping och Kristianstad. Omledning sker via E4 som prioriteras och hålls öppen för trafik. Ett stort antal riksvägar är också avstängda för trafik, liksom anslutande länsvägar. Tågtrafiken i mellersta och södra Sverige är obefintlig.

Inom hälsa och sjukvård är läget generellt mycket kritiskt, främst på grund av personalbortfall och förnödenhetsbrist. Sjukhusen i Kalmar och Västervik har omfattande störningar, medan Oskarshamns sjukhus är helt stängt. Hälsocentralerna i Kalmar län är mycket hårt ansträngda på grund av att den allmänna oron är stark. Socialtjänsten har omfattande problem, bland annat på grund av omflyttning och ej fungerande larmsystem.

Frågor rörande arbetarskyddet, främst med avseende på personlig skyddsutrustning, men även strålningsrisker, ökar under perioden. Allmänhetens irritation är stor, framförallt vad gäller kommunernas knappa och sinsemellan olika svar.

En aspekt som aktualiseras är EU:s gränsvärden för livsmedel. Importländerna kräver provtagning och analys av livsmedel för export. Stor oro för avsättning av produkter från området befaras. Inom om- och avflyttningsområden råder oklarheter beträffande hanteringen av djur (grisar, fjäderfä, värphöns, nötkreatur och får). Ska djuren lämnas kvar eller avlivas?

Efter ett dramatiskt fall för den svenska kronan infinner sig en viss stabilisering. Banker och försäkringsbolag har fortfarande störningar i sina verksamheter. Problem med värdetransporter medför brist på kontanter.

Efter två veckor är oron och ilskan i samhället mycket stor. Framför allt myndigheternas brist på lyhördhet kritiseras både av allmänhet och av mediarepresentanterna. Många anser att myndigheterna undvikit att svara på ett antal av deras frågor och synpunkter. Det gäller bland annat:

- Oklarheter om vem som ansvarar för vad och uppfattningen att frågor bollas fram och tillbaka mellan myndigheterna.
- Motstridiga besked om huruvida saneringen har inletts och hur den ska genomföras.
- Kommunernas motstridiga bedömningar om radiakens påverkan på dricksvattnet.
- Uteblivna besked om hur farligt utsläppet är och vad som kan bli konsekvenserna.

En månad efter olyckan är oron i samhället fortfarande mycket stor. Att ett antal olika samhällssektorer – exempelvis kommunal service, sjukvård, tågtrafik och polisiär verksamhet – fortfarande har stora problem skapar en omfattande känsla av otrygghet. Människor upplever det som om samhället är i gungning. För de mest drabbade tenderar frågorna att övergå till en känsla av vanmakt: Kommer samhället att bli normaliserat? Kan människorna någonsin återvända?



2. Inledande åtgärder

Mål 1: Organisationerna initierar åtgärder för att hantera olyckan och dess konsekvenser

2.1 Måluppfyllnad

2.1.1 Övergripande bedömning

Utvärderingens bedömning är att en klar majoritet av de övande organisationerna (däribland aktörer som är ledande i hanteringen av händelsen) och systemet i helhet har uppfyllt målet.

Kommunerna agerar på ett bra sätt för att initiera åtgärder under övningens inledande skede. Samtliga observerade kommuner har tagit emot och bekräftat larmet eller fått information om det på annat sätt i ett tidigt skede. Man arbetar överlag effektivt, med relevanta stabsfunktioner som snabbt kommer på plats efter larmet. Arbetsplatserna är väl förberedda och anpassade för stabsuppgifterna. Kommunerna deltar vid ett eller flera av de samverkansmöten som hålls under morgonen. Det finns dock förbättringspotential hos enskilda kommuner, bland annat kring teknik, logistik och aktiveringen av krisledningsstrukturer.

Det samlade betyget för de regionala aktörer som observerats är att också de i huvudsak har uppfyllt målet. Organisationerna larmas eller får på annat sätt information⁷ om händelsen i ett tidigt skede och man förmår att initiera lämpliga åtgärder, bland annat aktivering av krisledningsstrukturer med relevanta funktioner. Arbetsplatser är väl förberedda; flera organisationer har till exempel planverk, inklusive checklistor med vad som ska göras, lätt tillgängliga. Flera organisationer på regional nivå är också bra på att tidigt sprida information inom den egna organisationen. Samtliga observerade regionala aktörer deltar vid inledande samverkansmöten, anordnade antingen av Länsstyrelsen i Kalmar Län eller av

7. Samtliga övande organisationer finns inte med i larmplanen hos Länsstyrelsen i Kalmar län.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).⁸ Även hos de regionala aktörerna finns det dock utrymme för förbättringar. De regionala aktörer vars verksamhet och ansvar direkt omfattar det drabbade området har en första stabsorientering inom två timmar efter det att larmet tagits emot, vilket utvärderingen bedömer som acceptabelt. Det finns dock ett behov av förbättrade rutiner för att i ett tidigt skede dels, skapa en lägesbild inom den egna organisationen dels skapa en gemensam lägesbild och lägesuppfattning med andra organisationer. Flera aktörer bör också se över hur man kan använda tekniken, särskilt WIS, för att dela och sprida information på ett effektivare sätt. Slutligen kan flera organisationer förbättra formerna för dokumentationen av händelseförloppet och i högre utsträckning använda underlaget som ett hjälpmedel för uppdatering och information.

De centrala myndigheterna kännetecknas av ungefär samma styrkor och svagheter som de regionala aktörerna. Organisationerna har en förmåga att sätta igång en relevant krisledningsstruktur inom rimlig tid och rutinerna för funktioner och arbete tillämpas på ett bra sätt. Alla organisationer får inte larm via SOS Alarm, i enstaka fall på grund av fel, i vissa fall för att man inte finns med på larmplanen. Med några enstaka undantag har myndigheterna som observerats medverkat vid inledande samverkansmöten, på nationell nivå och/eller på regional nivå. Precis som nämns ovan kan tekniken bli bättre och framförallt bör rutinerna för att skapa en gemensam lägesbild och en gemensam lägesuppfattning förbättras. Samverkansmöten är ett verktyg för detta som behöver bli effektivare. För många av de centrala myndigheterna behöver informationsspridningen förbättras, till exempel vad gäller lägesbild och konsekvensanalyser, och då både internt och externt.

De privata aktörerna har effektiva rutiner för aktiverandet av krisledningsstrukturer (staber) och hanterar i övrigt det inledande skedet på ett professionellt sätt. Underlaget från observationerna ger begränsat utrymme för kritik.

2.1.2 Övningens prövande delar

Utvärderingen av övningens prövande delar utgörs av en granskning av förmågan att ta emot och bekräfta ett larm och utifrån

8. Länsstyrelsen i Stockholms län benämns som regional aktör i denna utvärdering. Den medverkar dock inte på de regionala möten som Länsstyrelsen Kalmar anordnar, utan först vid MSB:s nationella samverkansmöte.

larmet aktivera en relevant krisledningsstruktur. Vi ser det som en förutsättning att en krisledningsstruktur – i det här sammanhanget synonymt med en för händelsen anpassad stabsorganisation som stöd för beslutsfattandet – krävs för att hantera en olycka och dess konsekvenser. Prövningen görs av de organisationer som finns med på larmplanen hos Länsstyrelsen i Kalmar län.

Bedömningen görs utifrån en 4-gradig skala:

Förmågan är god: *Organisationen tillämpar planering och rutiner för att initiera inledande åtgärder för hanteringen av en kärnteknisk olycka och dess konsekvenser.*

Förmågan är i huvudsak god, men har vissa brister: *Vissa brister förekommer vid tillämpningen av planer och rutiner för de inledande åtgärderna.*

Det finns en viss förmåga, men den är bristfällig: *Brister förekommer vid tillämpningen av planer och rutiner för de inledande åtgärderna.*

Mycket bristfällig förmåga: *Stora brister vid tillämpningen av planer och rutiner för de inledande åtgärderna.*

Organisationernas förmåga att ta emot och bekräfta larm

Länsstyrelsen i Kalmar läns larmplan för kärnteknisk olycka inkluderar ett mycket stort antal aktörer som får larm och/eller information enligt den turordning som Länsstyrelsen beslutat om. (Därutöver har flera andra organisationer egna larmavtal med SOS Alarm, men dessa listor behandlas inte här). Larmet och annan information ges på olika sätt: ”manuell” uppringning, automatiserad uppringning, sms/textmeddelande eller e-post. Av dessa larmsätt är automatiserad uppringning – förinspelat röstmeddelande som bekräftas med knapptryckning – det mest tidseffektiva. Några organisationer som finns med på länsstyrelsens larmplan uppger att de inte larmades, utan fick information om händelsen på annat sätt (se vidare diskussion under avsnitt 2.2.1).

SOS Alarm larmar tre större grupper via automatiserad uppringning (UMS). Att genomföra larmning och få bekräftelse via UMS tar i dessa fall ca 5-10 minuter (ca 90-95 procent svarsfrekvens, flera

omsändningar sker därefter mot resterande personer). De larm som av olika anledningar sker manuellt tar ca 30-90 minuter i anspråk, beroende på larmlistans storlek.

De övande organisationerna har i regel en jourhavande funktion som antingen själv har mandat att påbörja åtgärder för att hantera en händelse, till exempel att aktivera en krisledningsstruktur, eller kan vidarebefordra informationen till berörd beslutsfattare. Benämning och mandat för den jourhavande funktionen varierar något beroende på aktörerna. Flera kommuner får larmet via räddningstjänstens Räddningschef i Beredskap (RCB) och/eller till beredskapsansvariga (som dock inte i samtliga fall befinner sig i jour).⁹ Polismyndigheten i Kalmar län får och bekräftar larmet via vakthavande befäl. Hos många organisationer får flera funktioner larm, det gäller till exempel deltagare i det regionala krishanteringsrådet OmRådet. Samtliga myndigheter som observerats, inklusive länsstyrelserna, har en s.k. Tjänsteman i Beredskap-funktion (TiB), vars uppgift enligt regelverk¹⁰ är att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser. TiB:ens mandat omfattar även befogenheten att aktivera en ledningsfunktion (jfr krisledningsstruktur, se nedan).

Aktivering av relevant krisledningsstruktur

Utvärderingen bedömer att en krisledningsstruktur med stabsfunktioner som bedöms som relevanta av organisationen aktiveras inom rimlig tid hos samtliga övande som observerats, med undantag av en kommun.

Hantering av händelsen startar i praktisk bemärkelse med att jourhavande får information om händelsen. Åtgärder vidtas för att hantera händelsen. I vissa fall sker uppbyggnaden av strukturen etappvis, i andra fall kallas samtliga funktioner i krisledningsstrukturen in direkt. Viss kritik kan riktas mot några organisationer, som enligt vår bedömning saknar vissa viktiga funktioner, till exempel en omvärldsanalysfunktion. En krisledningsstruktur i betydelsen stabsorganisation anpassad för händelsen tycks dock finnas hos en klar majoritet av de observerade organisationerna. Observationer

9. På larmplanen för kärnteknisk olycka finns ofta flera personer eller funktioner med. I till exempel Mönsterås kommun inkom flera larm från SOS till samtliga inom räddningstjänsten samt till beredskapsansvarig.

10. Se *Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap*, 12 och 13 § avseende myndigheter som MSB bedömer bör ha dessa funktioner. Se *Förordning (2007:825) om instruktion för länsstyrelsen för motsvarande krav vad gäller samtliga länsstyrelser*.

av de övande ger inga indikationer på att möjligheten att fatta beslut begränsas på grund av eventuella begränsningar i stabsuppbyggnaden. Stabsorganisationen tycks vara förberedd och hos en klar majoritet av de observerade organisationerna tycks formerna för en sådan struktur också finnas i den existerande planeringen.

Det som vidare ska bedömas utifrån en prövande ansats är tidsaspekten, det vill säga om organisationerna förmår att aktivera en relevant krisledningsstruktur *direkt efter larm* eller om detta förlopp drabbas av förseningar. Som indikator har utvärderingen valt att använda tidsutrymmet mellan det att organisationen mottar larmet till det att en första stabsorientering genomförs. Indikatorn har valts utifrån resonemanget att en krisledningsstruktur – en stabsorganisation – kan anses vara aktiverad när relevanta funktioner som TiB och/eller beslutsfattare bedömt att det initialt finns behov av, är på plats och kan börja arbeta för att hantera händelsen. En förutsättning för att kunna arbeta på ett ändamålsenligt sätt är att funktionerna har en lägesbild att utgå ifrån, vilken rimligen ges vid en första stabsorientering.¹¹

Vi bedömer att 2 timmar, generellt sett, är ett rimligt tidsutrymme för att aktivera krisledningsstrukturen. Detta tidsutrymme förekommer bland annat som internationell standard för hur snabbt en krishanterande stab med "alla berörda organisationer" representerade ska kunna vara bemannad och funktionsduglig.¹² Det är dock värt att nämna att åtgärder för att hantera händelsen även kan vidtas av enskilda funktioner, t.ex. TiB, eller inom linjeverksamhet innan krisledningsstrukturen – i form av en stab – aktiveras och finns på plats. (Se vidare diskussion under 2.2.2.)

Under övningens första skede går larm om höjd beredskap ut till de organisationer som finns med på larmplanen, vilket påbörjas 06.14.

11. Aktiveringen av krisledningsstruktur/stab reflekterar inte nödvändigtvis effektiviteten i hanteringen i övrigt. Indikatorn är t.ex. inte ett mått på om lägesbilden och informationen som ges vid den första stabsorienteringen är korrekt.

12. Internationella atomenergiorganet (IAEA) anger i publikationen "Arrangements for preparedness for a nuclear or radiological emergency – Safety guide no. GS-G-2.1." (2007) att tiden för att en "Emergency operations facility/incident command post is fully functional (all organizations represented)" bör understiga 2 timmar på lokal nivå (s.104f). Detta motsvarar sannolikt Länsstyrelsens ansvar och egenställda krav att vid en sådan här händelse ha fått igång en fullt bemannad krishanterande stab. Motsvarande riktvärde som rapporten ger för att "fully activate emergency organization" på lokal/regional nivå är 6 timmar, på nationell nivå 12 timmar. Med tanke på det svenska systemets uppbyggnad med ansvars-, närhets- och likhetsprincip, samt att kriteriet ifråga satts som relevant (inte nödvändigtvis fullt utbyggd) krisledningsstruktur, så bedömer utvärderingen att 2 timmar är en rimlig tid som generell riktvärde.

Av de kommuner som observerades har en kommun sin första stabsorientering 50 minuter efter larm, tre kommuner mellan 1-2 timmar, och en kommun först efter 4 timmar och 30 minuter. Medianvärdet är en 1 timme och 45 minuter och medelvärdet 2 timmar och 3 minuter.

Av de regionala aktörer som observerades har Länsstyrelsen i Kalmar sin första stabsorientering redan 45 minuter efter larm om höjd beredskap. (Det ska dock ses mot bakgrund av att man ca 40 minuter före larm får information om driftstörningar på OKG.) En regional aktör tar 2 timmar och 30 min på sig. Övriga regionala aktörer har sin första stabsorientering ca 1-2 timmar efter de har fått larm. Medianvärdet är 1 timme och 45 minuter och medelvärdet 1 timme och 45 minuter.

Av de centrala aktörerna som observerats tar en organisation 1 timme och 13 minuter på sig mellan inkommet larm och första stabsorientering. Det längsta tidsutrymmet är 2 timmar och 45 minuter. Medianvärdet är cirka 1 timme och 35 minuter och medelvärdet för samtliga är 1 timme och 42 minuter.

Bland de privata aktörerna (vilket inkluderar aktörer med vitt skilda ansvarsområden, däribland OKG och försäkringsbolagen) är medelvärdet 1 timme och 22 minuter.

Den samlade bilden, oberoende av samhällsnivå, är att tre organisationer har en första stabsorientering inom 1 timme. Sex organisationer tar ca 1 till 1,5 timme på sig, nio organisationer mellan 1,5 till 2 timmar. Arton av de tjugotvå organisationer – åttiofem procent – som utvärderingen har uppgifter om aktiverar alltså sin stab inom 2 timmar. Fyra av de observerade organisationerna tar längre tid än så på sig.

Sammanfattande bedömning av prövande delar

För en klar majoritet av organisationerna är förmågan att ta emot, bekräfta larm och aktivera en relevant krisledningsstruktur god. Larmkedjan fungerar och genomförs med försumbara förseningar. Men några organisationer får inte larm enligt larmplan och åtminstone en organisation har problem med att aktivera en relevant krisledningsstruktur. På en systemövergripande nivå blir det samlade betyget för att initiera dessa inledande åtgärder *god med viss brist*.¹³

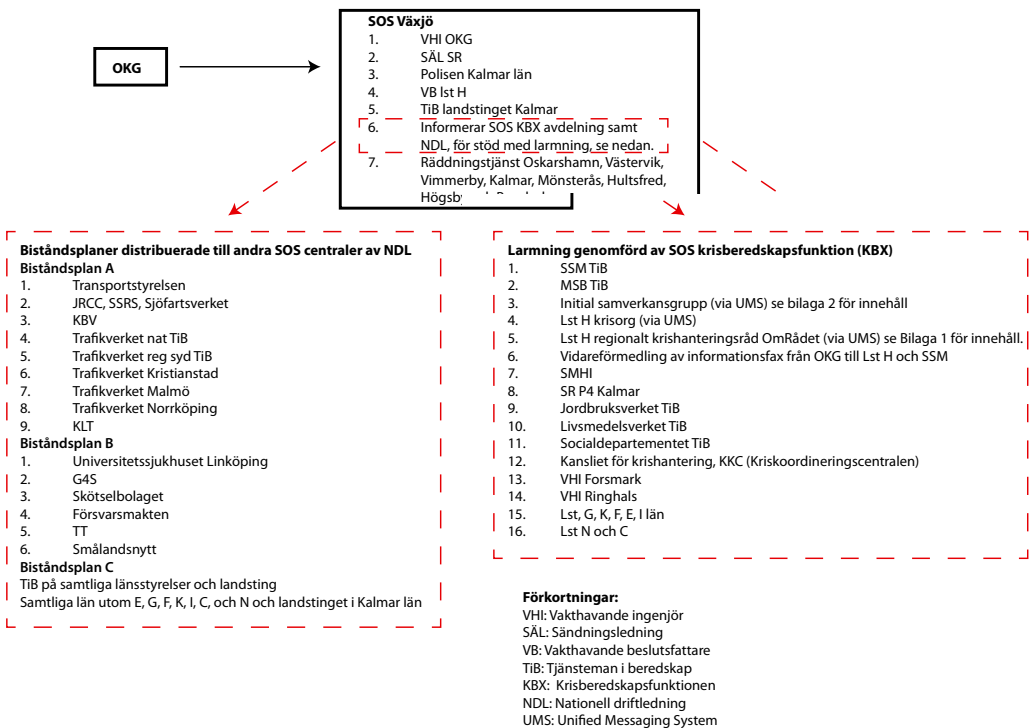
13. Se bilaga 2 gällande detaljer för bedömningsgrunden.

2.2 Observationer och analys

Att initiera lämpliga åtgärder vid en kris omfattar mer än att ta emot larm och aktivera en krisledningsstruktur. Utöver de prövande delar som redovisats ovan handlar det också om att under den första tiden efter larmet se till att det finns logistiska och tekniska förutsättningar att hantera krisen hos den enskilda organisationen, och att organisationen samverkar med andra organisationer, till exempel vid de inledande samverkansmöten som genomförs för att skapa en första gemensam bild av vad som har hänt och hur man i samverkan med andra bör hantera händelsen. Följande slutsatser och lärdomar kan dras utifrån observationer som gjorts under krisens första timmar.

Underlaget som analysen bygger på kommer, där inget annat anges, från observationer som gjorts av skede 1-utvärderarna på plats hos olika övande organisationer, samt av utvärderare som befunnit sig

Strukturell uppbyggnad av Länsstyrelsens i Kalmar läns **larmplan vid Höjd beredskap** och Haverilarm.



vid motspelet. Även självskattningar från övande organisationer har använts som underlag, främst gällande skede 2.

2.2.1 Larmning enligt larmplan

Som tidigare nämnts inkluderar Länsstyrelsen i Kalmar läns larmplan för kärnteknisk olycka ett mycket stort antal aktörer som får larm och/eller information om höjd beredskap enligt den turordning som Länsstyrelsen beslutat om. Larmet/informationen ges på olika sätt, "manuell" uppringning, automatiserad uppringning, sms eller e-post.

Figuren ovan är en schematisering av larmplanen. Enligt uppgifter från SOS Alarm har denna av övningstekniska skäl inte följts fullt ut, framförallt gällande vilka funktioner hos SOS som larmar ut. Däremot ska samtliga aktörer som övats och finns med på larmplanen enligt ovan ha fått larm.

SOS Alarms central i Växjö påbörjar utlarmning vid 06.14 (efter att ha fått och bekräftat larm från kärnkraftverket OKG) enligt larmplanens turordning. SOS Växjö informerar den nationella driftledningen (se punkt 6 i figuren på sidan 33), som distribuerar ansvaret till andra SOS-centraler för vidare utlarmning. Samtidigt informeras också SOS krisberedskapsfunktion (KBX), som larmar Länsstyrelsen i Kalmar läns egen krisorganisation, flera primärt berörda aktörer och det regionala krishanteringsrådet Området (se figur nedan). Dessa tre sistnämnda grupper larmas via en automatiserad uppringning (UMS), (det vill säga att ett röstmeddelande med relevant larminformation skickas ut och bekräftas hos mottagaren med knapptryckning). Processen med automatiserad uppringning tar ca 5-10 minuter (ca 90-95 procent svarsfrekvens, flera omsändningar sker därefter mot resterande personer). De larm som av olika anledningar sker manuellt tar 30-90 minuter i anspråk, beroende på larmlistans storlek.

En klar majoritet av de organisationer som finns på Länsstyrelsens larmplan får enligt vår bedömning larm omgående. Larmet går till jourhavande funktion, som antingen själv har mandat att påbörja åtgärder för att hantera händelsen, till exempel att aktivera en krisledningsstruktur, eller vidarebefordrar informationen till berörd beslutsfattare. Däremot är flera organisationer, däribland några kommuner i närområdet, kritiska till att de inte finns med

Aktörer i regionala samverkansforum
(larmas via SOS KBX)

**Bilaga 1. OmRådet
(Regionalt krishanteringsråd)**

Civilförsvarsförbundet
E.ON
Försvarsmakten
Kalmar Airport
KLT
Kustbevakningen regionledning Syd
Landstinget i Kalmar län
LRF
Länsstyrelsen i Kalmar län
OKG
Polismyndigheten i Kalmar län
Samtliga kommuner i Kalmar län
Sjöfartsverket
Skanova
SKB CLAB
Skogsstyrelsen
SOS Alarm AB
Svenska kyrkan
Sveriges radio Kalmar
Trafikverket
Telia

Bilaga 2. Initial samverkansgrupp

VB länsstyrelsen i Kalmar län
Räddningsledare för Ist H
VHI OKG
TiB SSM
TiB MSB
RCB Oskarshamn's kommun
Polismyndigheten i Kalmar län
TiB Landstinget i Kalmar län
Kustbevakningen regionledning syd

på larmplanen hos Länsstyrelsen i Kalmar län. Några organisationer som finns med larmplanen, bland andra länsstyrelserna i Jönköping län (F) respektive Kronobergs län (G), uppger att de inte har larmats av SOS, utan fått information på annat sätt, till exempel från medierna. Enligt SOS Alarms logg ska larmet ha skickats ut till dessa via sms, mini-call, respektive Rakel¹⁴. Utvärderingen har inte lyckats klarlägga varför larmet/informationen inte gått fram. Tekniska fel kan inte uteslutas.

Flera av organisationerna, till exempel Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har egna avtal med SOS Alarm som innebär att vidare larmning till andra (ibland redan larmade) organisationer sker. Larmning som sker utifrån dessa listor har inte bedömts i utvärderingen. Det bör dock nämnas att den sammantagna larmning som sker vid en kärnteknisk olycka är mycket omfattande och går ut till organisationer och funktioner i stort sett hela Sverige. En följd av detta blir också att vissa funktioner får larm flera gånger.

Den tidiga larmningen till medierna gör också att informationen sprids snabbt – en TiB får till exempel reda på händelsen via radio kl 06.40.

14. I meddelandet specificeras att mottagaren ska ringa SOS Alarm för vidare information.

Samtidigt bör det poängteras att de övande har vetat om startdatum för övningen, vilket skapat förutsättningar för förberedelser hos jourhavande och krisledningsstrukturer.

2.2.2 Initiering av lämpliga åtgärder

Aktivering av krisledningsstrukturer

Det finns ingen universallösning för hur en krisledningsstruktur ska se ut vid ett givet tillfälle hos respektive organisation – dess sammansättning beror på organisationens roll och ansvar utifrån situationens förutsättningar och händelseförlopp. En självklar egenskap för en sådan struktur är dock att den utifrån organisationens ansvar och roll har en förmåga att leda, samverka och informera, eller med andra ord en förmåga att ta fram underlag för beslut, att fatta beslut, samt att kommunicera och sprida information. För att göra detta krävs en stabsorganisation.

Kraven på att vissa myndigheter ska ha såväl TiB som ledningsfunktion är specificerade i regelverk¹⁵. En TiB har i uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser. Dess mandat omfattar befogenheten att vidta åtgärder, till exempel att vid behov omgående inrätta en ledningsfunktion. I enlighet med regeringens riktlinjer ska en ledningsfunktion med omgående förmåga kunna vara verksam och agera, ha tillgång till nödvändiga stödresurser och ha god uthållighet.¹⁶ Vilka myndigheter som ska ha TiB respektive ledningsfunktion tas fram, med årlig revidering, på förslag av MSB.¹⁷ Samtliga länsstyrelser har krav på sig att ha både TiB och ledningsfunktion.

De centrala myndigheter och länsstyrelser som observerats tar emot larm via en TiB, som informerar den övriga krisledningsstrukturen och vid behov aktiverar en stab. Flera av kommunerna

15. Se Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, 12 och 13 § avseende myndigheter som MSB bedömer bör ha dessa funktioner. Se Förordning (2007:825) om instruktion för länsstyrelsen för motsvarande krav vad gäller samtliga länsstyrelser.

16. Krisberedskapsmyndigheten (2008) Tjänsteman i beredskap och ledningsfunktion – förslag i enlighet med förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, dnr: 1142/2007

17. Se regeringsbeslut FÖ2011/379/SSK angående tjänsteman i beredskap och ledningsfunktion enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

– vilka inte har krav på sig att ha en TiB – tar istället emot larm via motsvarande jourhavande funktioner och/eller räddningstjänster som för informationen vidare eller själva ser till att aktivera en relevant stabsorganisation för att hantera händelsen. Detsamma gäller regionala och privata aktörer. Benämningen på dessa jourhavande funktioner varierar: hos räddningstjänsterna RCB, i kommunerna Stabschef (KSO) eller Kommunchef och för regionala aktörer TiB, Stabschef, Kommenderingschef eller ”krisledare”.

De olika organisationerna har olika roller, ansvar och betydelse vid och för hanteringen av olyckan och dess omedelbara, akuta konsekvenser. Detta påverkar naturligtvis omfattningen på och aktiveringen av de olika organisationernas krisledningstruktur. Vid kärnkraftverket (OKG) aktiveras en stab etappvis efter de första interna larmen, enligt planering för en sådan här typ av händelse, en uppbyggnad som vi bedömer har fungerat bra. Länsstyrelsen i Kalmar län, som har en mycket viktig ledande och samordnade roll, framförallt på regional nivå, aktiverar enligt plan hela sin stab vid larm om höjd beredskap och har en första stabsgenomgång 45 minuter efter larm. (Vissa funktioner vid Länsstyrelsen informeras dock om störningar vid OKG i ett tidigare skede.) Polisen Kalmar väljer att avvakta något efter larmet för att få mer information om händelsen, men när man väl får denna sätts hela dess stab (enligt plan) igång, vilken inkluderar funktioner som stabschef, upplysnings-/informationsfunktion, sambandschef, omvärldsbevakning, med flera.

Tid mellan larm om höjd beredskap och en första stabsorientering

Vi har utgått från att en krishanterande stab kan anses vara aktiverad när viktiga funktioner – i relation till aktörens roll och ansvar vid händelsen – finns på plats för att ge stöd för ledning, samverkan och information. Staben behöver ha tillgång till information om händelsen - en lägesbild - som man kan utgå ifrån i sitt arbete, vilket rimligtvis ges vid en första stabsorientering. Som nämns ovan så håller 85 procent av de organisationer som har observerats en första stabsorientering med viktiga funktioner på plats inom 2 timmar från det att de fått larm/information om höjd beredskap. Ur ett generellt perspektiv bedömer vi att detta

tidsutrymme är rimligt som en lägstanivå. Samtliga organisationer bör naturligtvis arbeta för att minimera tiden mellan det att larmet ges och en stabsunderstödd samlad hantering av händelsen kan påbörjas.¹⁸

Det kan vara värt att i sammanhanget relatera detta tidsutrymme till internationella riktvärden. Internationella atomenergiorganet, IAEA, ger flera rekommendationer för hur snabbt samhället ska kunna larma, informera och i övrigt hantera en kärnteknisk olycka (eller hot om en sådan) och dess konsekvenser.¹⁹ Att aktivera en "facility and/or incident command post" ska till exempel göras inom 1 timme från larm, såväl vid själva anläggningen ("facility level") som på lokal/regional nivå (motsvarande länsstyrelsen och dess roll vid händelsen). Denna "command post" ska vara fullt funktionsduglig inom 2 timmar. En "fully activate[d] emergency organization" har dock ett tidsutrymme på upp till 6 timmar på lokal/regional nivå och upp till 12 timmar på nationell nivå.

Dessa tidsutrymmen bör också ses i relation till vad IAEA i övrigt anser behöver göras för att motstå och hantera olyckan, till exempel att på lokal/regional nivå "make decisions on urgent protective actions" (<30 minuter), "initially warn and inform the public within the PAZ and UPZ²⁰ of urgent protective actions required" (<1 timme), att på nationell nivå "notify all States within the UPZ" (<1 timme) och informera IAEA (<2 timmar). Dessa och andra akuta åtgärder måste dessutom ses i ljuset av att konsekvenserna av olyckan får en omedelbar inverkan på flera samhällssektorer, för vilka olika aktörer har ansvar. Flera organisationer på flera nivåer i samhället har med andra ord uppgifter som kräver en relevant (om än inte nödvändigtvis fullt utbyggd) krisledningsstruktur redan i ett mycket tidigt skede. En fullt funktionsduglig "command post"

18. Naturligtvis agerar enskilda stabsfunktioner, t.ex. TiB, för att hantera händelsen redan före stabsorienteringen. Tiden mellan larm och en första stabsorientering är endast ett mått på hur snabbt (det som organisationen bedömer som) relevanta funktioner finns på plats i en stab och kan agera utifrån en lägesbild. Däremot är tidsutrymmet i sig inte ett mått på om relevanta stabsfunktioner ingår i krisledningsstrukturen, om lägesbild som tas fram vid stabsorientering är korrekt eller om den inledande hanteringen av händelsen är effektiv i övrigt. MSB poängterar i sitt remissvar att det viktigaste under det inledande skedet är "vad som görs (...) i form av akuta skyddsåtgärder och framtagande av lägesbild. Innan en sådan lägesbild finns är det inte relevant att ha en stabsorientering."

19. Se IAEA "Arrangements for preparedness for a nuclear or radiological emergency – Safety guide no. GS-G-2.1." (2007), s. 104ff. Hittas t.ex. på hemsida: http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1265_web.pdf

20. PAZ = Precautionary action zone (upp till 5 km från olycksplats), UPZ = Urgent protective action planning zone (upp till 30 km från olycksplats)

(med funktioner som organisationen ifråga anser vara relevanta och nödvändiga för hantering av händelsen) inom 2 timmar torde vara ett rimligt riktvärde och övre tidsgräns för flera organisationer på lokal, regional, central och nationell nivå.

Logistik och personal

Observationer visar att arbetsplatserna överlag är väl förberedda och att lokaler och nödvändig teknik finns att tillgå. I vissa fall – och under perioder – fungerar inte tekniken, men detta leder inte till långvariga problem för hanteringen av olyckans konsekvenser. Enskilda observationer av de övande ger dock några exempel på förbättringsområden: tekniken som finns till hands kan upplevas begränsad och ger inte tillräcklig överblick av händelseförloppet. Vid någon organisation kan man inte ta till sig all information på white-board på grund av oläsliga handstilar, vid en annan observeras att stabsfunktionerna inte är uppmärskade. Hos flera organisationer är det osäkert om och i vilken utsträckning planeringsunderlag (till exempel checklistor) finns att tillgå i lokalerna. Detta är detaljer som de enskilda organisationerna kan och bör arbeta med för att ytterligare förbättra förutsättningarna för att hantera den här typen av händelse på ett effektivt sätt. Sett till samtliga övande fungerar dock logistiken bra. Organisationer som utmärker sig särskilt positivt i logistikplaneringen är Polismyndigheten i Kalmar län, Rikskriminalpolisen (RKP), Socialstyrelsen (SoS), Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) och SOS Alarm.

Vad gäller personal har majoriteten av organisationerna väl utbyggda staber med relevanta och bemannade funktioner i ett relativt tidigt skede. Detta gäller samtliga samhällsnivåer: lokala, regionala, centrala och privata aktörer. Fyra av fem observerade kommuner bedöms t.ex. ha tillräckligt med personal tillgänglig i sin stab. En kommun saknar dock flera funktioner i staben i ett inledande skede, vilket tycks bero på att man inte använder sig av någon plan eller att man inte har kunskap om dessa funktioner. Detta är anmärkningsvärt med tanke på att övningen var väntad och att möjligheter till förberedelser hade kunnat göras.

Bedömning av larmets omfattning och dess möjliga konsekvenser

En klar majoritet av de organisationer som observerats på plats under övningen gör vid den första stabsorienteringen en bedömning av larmets omfattning och dess möjliga konsekvenser. Endast

ett fåtal tycks inte alls behandla frågan. En majoritet av organisationerna går igenom den tillgängliga informationen, och flera bedömer eventuella kortsiktiga och långsiktiga konsekvenser av olyckan redan vid denna första stabsorientering. Vissa anser sig behöva ytterligare information för att göra en bedömning av olyckans omfattning och konsekvenser, men återkommer till en sådan vid senare stabsorienteringar. Överlag tycks det ha varit mycket bra genomgångar. RKP och Rikspolisstyrelsen (RPS) och OKG får särskilt bra betyg i de observationer som görs. I sammanhanget bör det dock poängteras att själva innehållet och kvalitén på bedömningarna som görs inte har utvärderats.

Information om larmet till andra delar av den egna organisationen

En viktig aspekt vid en händelse motsvarande en kärnteknisk olycka är att intressenter och andra berörda informeras. I det initiala skedet gäller detta också intern information till de medarbetare som inte medverkar i organisationens krisledningsstruktur. Under övningen hanteras frågan olika beroende på organisation. För nästan samtliga har information om övningen sedan tidigare lagts ut på intranätet. Under övningen väljer några organisationer att regelbundet uppdatera sina medarbetare genom att gå ut med information via sms, e-post och intranät. Många organisationer informerar dock den övriga organisationen endast i begränsad utsträckning, eller inte alls.

Kommunikation med berörda externa aktörer

Samtliga övande är med på ett eller flera av de tre större samverkansmöten som sker under förmiddagen 07.15 (regionalt), 09.00 (regionalt) eller 10.00 (nationellt) och som behandlas i nästa avsnitt. Därutöver visar observationerna att de övande organisationerna tar flera andra kommunikationsinitiativ under de första timmarna. Dessa kommunikationsinitiativ tycks i stor utsträckning ske utifrån organisationernas egna bedömningar om var informationen finns och vem som är lämplig att kontakta. Det är osäkert i vilken utsträckning som existerande checklistor och annat planverk används.

Några specifika exempel kan nämnas: Länsstyrelsen i Kalmar, OKG och SSM kommunicerar redan innan larmet om höjd beredskap går ut (efter det att OKG rapporterat om driftstörningar). Länsstyrelsen involverar SMHI före sin första stabsorientering och tar kontakt

med Polisen i Kalmar, Landstinget i Kalmar län, Försvarsmakten (FM), Kustbevakningen och kommuner i länet strax därefter, före det större regionala mötet kl 09.00. En kommun tar själv kontakt med Länsstyrelsen i Kalmar strax efter larm och regelbundet en tid därefter. Länsstyrelsen i Stockholms län tar kontakt med Länsstyrelsen i Kalmar och SSM strax efter 08.00 och får i sin tur själv frågor i ett tidigt skede från aktörer inom Stockholms län. (Efter MSB:s nationella samverkansmöte kl 10.00 aktiverar man här "Samverkansfunktion Stockholm" – ett etablerat samarbetsforum med representanter från kommuner, vissa sektormyndigheter, Storstockholms Lokaltrafik ((SL)) med flera.) SSM informerar i ett tidigt skede Miljödepartementet och tar en första kontakt med internationella aktörer 08.43. Även flera andra centrala myndigheter kontaktar sina respektive departement – till exempel Miljö-, Landsbygds-, Närings-, Försvarsdepartementen – och andra myndigheter under de första timmarna efter larm, innan det första samverkansmötet anordnas. De privata aktörerna (Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB), försäkringsbolagen, OKG, SOS) tar kontakter med sina ägare och andra aktörer i branschen.

Användandet av tekniska system

De övande organisationerna har alla tillgång till tekniska system som underlättar ledning, samverkan och informationsspridning. I många fall används dock inte gemensamma system – till exempel WIS, det nationella webbaserade informationssystem som är framtaget för att underlätta informationsdelning mellan aktörer före, under och efter en kris – i den utsträckning som det finns möjlighet till. Detta gäller särskilt under de första timmarna efter larmet. En majoritet av aktörerna har tillgång till och använder WIS på något sätt, men i flera fall tycks det finnas behov av kunskapsuppbyggnad och bättre rutiner för användandet av systemet, till exempel att göra det enklare att hitta relevant information genom en mer enhetlig rubricering. Det bör också poängteras att vissa aktörer, däribland försäkringsbolagen, *inte* har tillgång till systemet, vilket gör att dessa kan gå miste om värdefull information.

Radiokommunikationssystemet Rakel användes i begränsad utsträckning. Aktörer som i någon mån använde sig av Rakel inkluderar räddningstjänsten i Kalmar, Polisen i Kalmar län, Kustbevakningen, Tullverket, OKG, SSM och Länsstyrelsen i Stockholm. Det bör dock poängteras att flera av de övande organisationerna inte är anslutna till systemet.

2.2.3 Inledande samverkansmöten

Enligt regeringens definition avser samverkan "(...) den dialog som sker mellan självständiga och sidoordnade samhällsaktörer för att samordnat uppnå gemensamma mål."²¹ Dialogen och samarbetet sker ofta i form av ett samverkansmöte.

Med några enstaka undantag medverkar samtliga de observerade organisationerna vid ett eller flera av tre inledande samverkansmöten på lokal/regional och central nivå.

Ett första regionalt samverkansmöte sker i enlighet med Länsstyrelsen i Kalmar läns larmplan ca kl 07.15. I enlighet med larmplanen samråder denna grupp – central för hanteringen av händelsen och dess möjliga effekter – en timme efter att SOS Alarm påbörjat larmning om höjd beredskap. Vid mötet medverkar ett tiotal representanter från Länsstyrelsen i Kalmar, OKG, SSM, MSB, Polisen i Kalmar, Landstinget Kalmar och Kustbevakningen. En representant från Oskarshamns kommun är inbjuden men medverkar inte. Syftet med mötet är att säkerställa dialogen med de primärt berörda parterna, att bekräfta och bedöma händelsens allvarlighetsgrad, att samordna de operativa beslut som måste fattas inledningsvis och att sätta igång arbetet med informationssamordningen.

Kl 09.00 leder Länsstyrelsen i Kalmar län ett regionalt möte med deltagare från det regionala krishanteringsrådet "OmRådet". OmRådet omfattar representanter och funktioner från 32 organisationer (däribland länsstyrelsen och kommunerna), vilka alla larmas i enlighet med larmplanen genom ett s.k. UMS kl 06.26 (automatiserad larmning, röstmeddelande som bekräftas med knapptryckning). Specifik information om tiden för mötet ges via mejl och textmeddelande. Av de 25 organisationer som övade medverkar representanter från nästan samtliga vid mötet. Detta regionala samverkansmöte har som syfte att skapa en gemensam lägesbild.

Kl 10.00 anordnar MSB ett första nationellt samverkansmöte där ett 15-tal myndigheter, däribland länsstyrelserna i Kalmar, Stockholm, Kronoberg och Jönköping, bjuds in av MSB genom begäran via

21. Regeringens skrivelse 2009/10:124 Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet

SOS Alarm kl 08.48. Av de inbjudna medverkar samtliga utom Tullverket och Kustbevakningen. Båda myndigheterna uppger att de inte blivit kallade till mötet, trots att de enligt uppgift från SOS Alarm är inkluderade i MSB:s ursprungliga begäran. Vid detta första – samt kommande nationella samverkansmöten – får endast vissa organisationer (i regel fyra stycken: MSB, SMHI, SSM och Länsstyrelsen Kalmar län) yttra sig, ett upplägg som i efterhand kritiserats av flera deltagande aktörer. Myndigheter som inte har talarroll uppmanas vid det första samverkansmötet att mejla frågor till MSB och svar ska läggas ut i WIS. Syftet med mötet är att uppnå en gemensam lägesbild och fokus ligger på att delge lägesinformationen. Syftet och upplägget med mötet upplevs dock som oklart av flera organisationer.

Ambitionen att dessa inledande möten ska karakteriseras av "... dialog och samarbete (...) för att samordnat uppnå gemensamma mål" tycks finnas. Däremot är det oklart i vilken praktisk utsträckning mötena uppfyller dessa kriterier. Viktiga faktorer i samverkan – framförallt skapandet av en gemensam lägesbild som grund för en gemensam lägesuppfattning och målbild – diskuteras vidare i kapitel 3.



3. Organisationernas agerande

Mål 2: Organisationerna agerar – enskilt och i samverkan – på ett fungerande sätt i syfte att upprätthålla och återställa samhällsviktiga funktioner

3.1 Måluppfyllnad

Utvärderingens bedömning är att organisationerna helt eller i huvudsak uppfyllt mål 2. Det förekommer dock viss kritik mot flera aktörer, däribland sådana som är centrala för hanteringen av händelsen och dess konsekvenser.

Bedömningen är att kommunerna uppfyller mål 2 och hanterar händelsen utifrån det ansvar och den roll organisationen har. Svagheter förekommer framförallt kring samverkan och informationsfrågor. En generell observation är att samverkan behöver övas mer, hos till exempel en kommun sker en fördröjning i beslutsfattandet på grund av behovet av extern samverkan. Uthålligheten är ett problem för en kommun, medan den uppfattas som mycket god i en annan.

Bilden av de regionala aktörerna är ungefär densamma som för kommunerna. Generellt sett agerar man på ett fungerande sätt utifrån den egna organisationens roll och uppgifter, men hanteringen av händelsen skulle förbättras genom en effektivare samverkan. Observationer av en aktör visar att man tillämpar planeringen på ett bra sätt, att man har uthållighet, att man har god kunskap om det egna och andra aktörers ansvar/roller, men att man samtidigt inte utgår från en gemensam lägesuppfattning och inte samordnar sitt beslutsfattande. Hanteringen av händelsen kan också skilja sig åt beroende på vilket verksamhets- eller ansvarsområde det rör. En observation av till exempel Länsstyrelsen i Kalmar är att den hanterar räddningstjänstfrågor på ett bra sätt, men är något sämre på att hantera konsekvenserna för samhället i övrigt, framförallt det som omfattas av länsstyrelsens regionala områdesansvar.

De centrala aktörerna uppfyller målet till stor del. Precis som på andra samhällsnivåer agerar man relativt bra utifrån den egna organisationens roll och uppgifter, men hanteringen av händelsen skulle förbättras genom effektivare samverkan. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) är ett exempel. MSB har en mycket viktig samordnande roll på nationell nivå och tar snabbt initiativ till samverkan och har en struktur för hur denna ska bedrivas. Samtidigt är det oklart i vilken mån och hur man ska stödja andra ansvariga aktörer. Överlag karakteriseras flera av de övande organisationerna också av bristande uthållighet och viss osäkerhet i kunskapen om andra organisationers ansvar och roller.

De privata aktörerna uppfyller också mål 2. Observationerna av dessa visar inte på några större samverkansbrister. Däremot gör vi följande observation vid SOS Alarm, som vi bedömer reflekterar kritik som framkommer från flera organisationer: *På ett samhällsövergripande plan är det tveksamt om samverkansmålen uppfyllts mellan de deltagande organisationerna. Dels har centrala aktörer uteblivit eller varit svåra att nå inför samverkansmöten, mest tydligt SSM vid ett möte tidigt kvällen dag 1. Dels har flera samverkansmöten snarast haft karaktären av informationsmöten där enbart fyra myndigheter haft möjlighet att yttra sig och övriga myndigheter beordrats att skicka frågor via e-post.*

3.2 Observationer och analys

Underlaget som analysen bygger på kommer, där inget annat anges, från observationer som gjorts av skede 1-utvärderarna på plats hos olika övande organisationer, samt av utvärderare som befunnit sig vid motspelet. Även självskattningar från övande organisationer har använts som underlag, främst gällande skede 2.

3.2.1 Tillämpning av planering

Förekomst och tillämpning av planering

Samtliga kommuner har en planering de utgår ifrån vid händelsen. Det framkommer dock att enskilda kommuner – till exempel Nybro kommun – inte finns med i länsstyrelsens planering vid en kärnteknisk olycka. Kommunen arbetar dock med en analysgrupp och diskuterar konsekvenser. De andra observerade kommunerna har olika slags planering, från övergripande (planering vid extraordinära händelser) till mer specifika för händelsen (Oskarshamn, plan vid kärnteknisk olycka). Planeringen i sig tycks vara av god

kvalitet; observationer av till exempel Borgholms kommun visar på en planering som är nedbruten i checklistor och enkel att följa.

Bland de regionala aktörerna tycks Länsstyrelsen i Kalmar ha det mest omfattande planeringsunderlaget. Underlaget inkluderar en regional krisinformationsplan, ett beredskapsprogram för räddningstjänst och sanering vid kärnteknisk olycka, en saneringsplan, en skrivelse som beskriver vad som händer vid larm från kärnkraftverket – OKG AB – samt checklistor för länsstyrelsens TiB. Utöver detta finns ett planverk för generell krishantering. De övriga aktörerna har, med något undantag, även de planverk och rutiner som tillämpas vid händelsen.

De flesta centrala myndigheter har någon form av planering eller rutiner de utgår ifrån. I de flesta fall finns det ingen specifik plan för kärnteknisk olycka. Vissa, till exempel Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Transportstyrelsen, har planverk och rutiner som nyligen omarbetats. En av de observerade centrala myndigheterna tycks inte följa något planverk alls. Observationer från ytterligare några andra centrala myndigheter ger osäkra svar vad gäller planeringsunderlag.

Även de privata aktörerna har någon form av planering och rutiner för hur man ska hantera kriser och andra svåra händelser.

Gemensamt för de olika organisationernas planeringsunderlag tycks vara ett fokus på hantering av en händelse under dess akuta skede. I regel saknas det långsiktiga perspektivet och planer för återställandet av viktiga samhällsfunktioner.

Dokumentation

Samtliga kommuner dokumenterar viktiga skeenden i händelseförloppet. Några har en särskild dokumentationsfunktion. En kommun använder WIS för dokumentationen, övriga verkar använda Microsoft Word. Hos en kommun är användandet av Word ett medvetet val för att göra dokumentationsprocessen snabbare och mer flexibel. Dagboksanteckningarna används vid stabsorienteringarna av en organisation, en gör det inte (för övriga finns ingen uppgift).

Även regionala aktörer dokumenterar händelseförloppet (Polisen i Kalmar dock endast dag 2 i samband med stabsorienteringar). Läns-

styrelserna använder WIS som dagbok, men Länsstyrelsen i Kalmar endast i begränsad omfattning. Några aktörer har en särskild dokumentationsfunktion. Vid Länsstyrelsen i Stockholm har den administrativa funktionen ansvar för att samla dagboksanteckningar i en "huvuddagbok", för vilken WIS används.

En klar majoritet av de centrala aktörerna dokumenterar händelseförloppet. Detta görs på olika sätt, t.ex. WIS. Det är osäkert i vilken mån underlaget används vid stabsorienteringar eller motsvarande. Observationer av SSM visar att även om anteckningar används i arbetet, och förekommer vid stabsorienteringarna, så förekommer aldrig ett så viktigt begrepp som "lägesbild" i samband med dagboksanteckningarna när informationen delas.

Samtliga privata aktörer för logg. Länsförsäkringar har loggen på en gemensam skärm och informationen används för att uppdatera nyttillkomna. Vid OKG används loggen endast för information vid skiftbyten (personalen menar dock att användandet av logg/dagbok bör kunna vidareutvecklas).

Stabsorienteringar och skapande av lägesbild

Kommunerna genomför stabsorienteringar med några timmars mellanrum, oftast i samband med regionala samverkansmöten och informationssamordningsmöten. Stabsorienteringarna är av blandad kvalitet, beroende på kommun. Ätminstone hos en kommun upplevs mötena som ostrukturerade. Samma kommun har en ofta frånvarande stabschef och en kommundirektör som vid tillfällen tar över stabsarbetet. De flesta kommuner delar under stabsorienteringar information om händelseförloppet. Vid tre av de fem observerade kommunerna tycks en lägesbild skapas och uppdateras, medan det är oklart om detta sker hos de övriga två.

De regionala aktörerna genomför också regelbundna stabsorienteringar, de flesta med ca 2-4 timmars mellanrum, enligt schema och/eller vid särskilda behov, till exempel i samband med samverkansmöten. Regionala aktörer tycks lyckas relativt väl med att ta fram en lägesbild, med några viktiga reservationer. Bedömningen av flera organisationers lägesbild är att dessa har brister för att de samverkande organisationerna inte alltid kan ge utförliga rapporter. Tekniska presentationsmöjligheter kan också användas på ett bättre sätt för att visa realtidsinformation.

Observationer visar också att det åtminstone hos en organisation uppstår viss förvirring om läget på grund av motstridiga uppgifter om utsläppet.

Centrala aktörer genomför regelbundna möten. Tidsintervallet varierar, de flesta har någon form av avstämning med 1-3 timmars mellanrum, enligt schema/planering och i samband med skiftbyten, samverkansmöten och/eller infoaktiviteter. Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) håller till exempel stabsorienteringar med endast funktionschefer med 1-2 timmars intervall (ca 15-30 min per orientering) samt stabsorienteringar med all personal i samband med skiftbyten. Liksom ovan använder de centrala aktörerna sig av stabsorienteringarna för att skapa en lägesbild, men det är i flera fall osäkert om en tydlig sådan verkligen uppnås.

Privata aktörer är de som verkar ha stabsorienteringar (motsvarande) oftast. OKG har till exempel möten med 40-90 minuters intervall, möten som varar 10-30 minuter och upplevs som mycket effektiva. Det generella intrycket är att de lägesbilder som tas fram är korrekta och relativt tydliga, men det är inte nödvändigtvis giltigt för samtliga privata aktörer. Hos en aktör tycks till exempel olika funktioner ibland ha olika tolkningar och uppfattningar efter genomgång.

Sammanfattningsvis kan vi alltså konstatera att samtliga observerade organisationer genomför regelbundna stabsorienteringar. I regel ingår det vid dessa interna avstämningar att skapa och uppdatera lägesbilden. Även om detta sker är det i flera fall osäkert i vilken utsträckning denna lägesbild kan anses vara tillräcklig som grund för beslut. Flera organisationers stab präglas åtminstone tidvis av förvirring och osäkerhet kring händelseförloppet och hos några organisationer upplevs stabsfunktionerna som inte särskilt väl samordnade. Överlag är situationen som sämst i början av dag 1, men blir bättre efterhand.

Flera organisationer tycks alltså under övningen ha ett behov av ytterligare, säkerställd information om händelseförloppet genom samverkan och utbyte med andra aktörer. Svårigheterna att skapa en "intern" lägesbild hänger också sannolikt samman med problemen att skapa en gemensam lägesbild och lägesuppfattning med andra aktörer (se nedan).

Intern spridning av information

En majoritet av de övande organisationerna informerar på olika sätt – framförallt genom intranätet – den egna personalen om händelseförloppet under övningens skede 1. Vissa organisationer väljer dock att inte informera icke-övande funktioner och befattningar alls. Somliga går ut med viss information, men i begränsad omfattning, och hos en organisation informerar man till exempel på intranätet endast om övningen generellt och ger ingen bild av det aktuella läget. Som nämnts tidigare har detta sannolikt en viss förklaring i övningstekniska aspekter, det vill säga att endast delar av respektive organisation har övats.

Flexibilitet och utrymme för omfallsplanering

Observationer av de övande visar att de generellt sett är flexibla och anpassar sig till uppkomna situationer på ett bra sätt. Hos vissa är omfallsplanering en inplanerad stabsaktivitet, hos andra sker sådan mer ad hoc.

I Borgholms kommun gör man till exempel en tidig inventering av hur många personer som behöver specialtransporter vid en eventuell utrymning, vilken tillgång på reservel som finns, och man förutser också tidigt elbristscenariot och möjliga konsekvenser av detta. I Mönsterås kommun anpassar sig organisationen snabbt och flexibelt till en trafikolycka som uppstår under kvällen dag 1. Ett ytterligare exempel på kommunal nivå är Vimmerby, som gör omfallsplanering när det gäller frågan om att upprätta en mottagningsstation, samt i slutskedet kring de åtgärder som måste vidtas med anledning av elbristen. Man lyfter och diskuterar också tidigt frågan om hur ett mardrömsscenario för kommunen skulle se ut.

De regionala aktörerna visar också prov på flexibilitet i förhållande till uppkomna händelser och har framförhållning i sitt agerande. Flera har utsedda funktioner för att hantera omfallsfrågor och motsvarande. Detta gäller särskilt de länsstyrelser som observerats. Länsstyrelsen i Stockholm tar till exempel redan vid den första stabsorienteringen upp att man måste planera för en veckas uthållighet och ta hänsyn till eventuella värsta-scenarier. Även andra aktiviteter visar på flexibilitet, till exempel att Beslut i Stort (BIS) regelbundet uppdateras.

De centrala aktörerna tycks i likhet med andra aktörer också ha utrymme för flexibilitet i sitt agerande. Flera diskuterar olika

möjliga händelseutvecklingar. Rikskriminalpolisen (RKP) och Rikspolisstyrelsen (RPS) tar i sin hantering av händelsen höjd för olika utvecklingar och utgör ett av de bästa exemplen på hur en omfallsplanering kan gå till. Observationen som gjordes av utvärderingen på plats hos RKP/RPS tas därför med i sin helhet: *Funktionerna P2/P6 (underrättelse/analys) ansvarar för omfallsplanering. Vid första stabsgenomgången kl 9 onsdag redogjordes för omfallsplanering utifrån 1. mest gynnsamma händelseutveckling, 2. troligaste händelseutveckling, 3. farligaste händelseutveckling. Därefter bryts omfallsplaneringen ner i händelser och i funktioner. Omfallsplaneringen har kontinuerligt uppdaterats under övningen. Vid flera stabsorienteringar understryks vikten av flexibilitet och omfall, samt att ta kontakter med motsvarande funktioner i Polismyndigheten i Kalmar för att undersöka deras behov. Detta görs alltså proaktivt, innan Kalmar hör av sig för att redovisa behov och begära stöd.*

Bland de privata aktörerna visar bland annat SOS Alarm prov på flexibelt handlande. Organisationen gör med anledning av situationen i Kalmar under natten mellan dag 1 och 2 en analys av situationen som resulterar i att man isolerar centralen i Växjö genom försegling under fem dygn. Man begär också tillstånd av MSB och Försvarsdepartementet att förflytta personal och nödvändig teknik till andra orter.

3.2.2 Uthållighet

Logistik och personaltillgång

Vår bedömning är att organisationerna, på alla samhällsnivåer, generellt sett arbetar med logistikfrågor på ett bra sätt under det akuta skedet (skede 1). Tydliga scheman finns på plats, tillförsel av mat och dryck fungerar bra och samtliga har en skiftplanering (i regel tvåskift) för att ersätta och låta personal vila. Vissa har även planering för att kunna arbeta i skift under mer än en vecka. Polisen i Kalmar gör till exempel under andra dagen en personalplanering för 3 respektive 6 veckor som omfattar 3 olika värsta-scenarier.

Skiftarbete och tillgång till personal i nyckelfunktioner utgör dock en sårbarhet hos flera aktörer. För vissa aktörer som under det akuta skedet har mycket att göra blir det bitvis ansträngt. Det gäller till exempel MSB som vid ett tillfälle har ansträngt personalläge för vissa funktioner (krisinfo och samordning) och tvingas dra ner på ambitionerna. Trafikverket (på nationell nivå) anger att man har planverk för bemanningen, men att denna under övningen är svag

på nationell nivå på grund av att personal tvingas hantera inkomna ordinarie uppgifter. (Vid skarp händelse menar man dock att prioriteringen skulle ha gjorts på annat sätt.)

Frågan är också om arbete i tvåskift är tillräckligt. Hos till exempel Länsstyrelsen i Kalmar inkluderar organisationen endast två stabschefer respektive två räddningsledare som tidvis arbetar parallellt. Vid några andra organisationer är personal obenägen att gå av sitt skift och vila i tillräcklig utsträckning, vilket naturligtvis är ohållbart under ett längre förlopp.

Uthållighet på längre sikt

Utöver observationerna från skede 1, enligt ovan, har ett 20-tal organisationer gjort självskattningar vad gäller sitt agerande under skede 2, som handlar om hur man arbetar med att återställa samhället efter händelsen. Deras svar inkluderar uthållighetsaspekten, vilken nästan uteslutande fokuserar på frågan om personaltillgång. Bilden som ges är att de flesta har en planering och övningserfarenhet som gör att de sannolikt kan klara av ett krisförlopp som varar upp till en vecka. Räddningstjänsten i Oskarshamn menar att de för sin verksamhet kan få förstärkningsresurser från i första hand angränsande räddningstjänster, men att det även är möjligt att koppla in pensionerad personal, frivilligpersonal och civilpliktutbildade. Länsstyrelsen i Kalmar säger att uthållighet i grundbemannning finns då man omprioriterar och inte bedriver ordinarie myndighetsutövning. Rikskriminalpolisen anger att man inom ramen för det akuta händelseförloppet är uthållig, med en stabsorganisation som är planerad att kunna bedriva treskift under 7 dygn. Men samtidigt tar flera organisationer, däribland de redan nämnda, upp svårigheter som sannolikt skulle drabba dem om krisen varar en längre tid. Nybro kommun menar till exempel att organisationen *"hade varit ytterst ansträngd efter en dryg veckas arbete"* och att det framförallt är en *"fråga om bemanning på vissa utsatta nyckelfunktioner"*. Länsstyrelsen i Kalmar för samma resonemang och menar att det saknas uthållighet vad gäller expertfunktioner som saneringsledare, informatörer, beredskapskunniga, jurister och veterinärer. Jordbruksverket understryker att man *"under ett antal månader efter olyckan kommer (...) vara mycket hårt belastat"* och uthålligheten kommer att vara kritisk under denna tid. Även försäkringsbranschen, vars huvudsakliga arbete omfattas av den icke-akuta fasen, drabbas hårt. Svensk Försäkring (tidigare Försäkringsförbundet) poängterar gällande sin krishantering till följd av elavbrottet i Stockholm: *"För*

att upprätthålla en fungerande krishantering hade det varit nödvändigt att prioritera ned all annan verksamhet och låta personalen arbeta hemifrån i möjligaste mån. Endast den krissamordnande rollen hade kunnat upprätthållas i tillgängliga reservlokaler. Mot denna bakgrund kan man konstatera att uthålligheten är relativt begränsad vid en stor kris. Genom övningen har dock vissa interna åtgärder identifierats som kan medföra en förbättrad kontinuitet.”

3.2.3 Kunskap om ansvar och roller

Organisationernas kunskap om egna och andras roller och ansvar

Kommunernas ansvar och roll finns med i planering och/eller i regelverk. Fyra av fem observerade kommuner har enligt vår bedömning en god övergripande kunskap om ansvar och roller, en kunskap som byggts upp genom medverkan i samverkansnätverk och genom övning av krishändelser. I diskussioner återkommer krisledningsnämnden som begrepp och viktig aspekt; om man ska aktivera en sådan, vad den ska göra, samt dess funktion för att diskutera ansvar, roller och konsekvenser. I till exempel en kommun diskuterar man vad som gäller vid en eventuell avstängning av elen och tar kontakt med E.ON för att höra sig för om krisledningsnämnden har inflytande på beslut som fattas ((I det här fallet var beskedet att roterande omkoppling gäller och kommunen har ingen möjlighet att påverka beslutet).

De observerade regionala aktörerna tar alla upp ansvar och roller i sin planering och vår bedömning är att dessa generellt sett har god övergripande kunskap om denna aspekt. Hos till exempel Länsstyrelsen i Kalmar tas ansvarsförhållanden upp och upplevs som relativt tydliga i förhållande till samverkande parter, framförallt utifrån perspektivet räddningstjänstansvar. Det finns dock lägen och frågeställningar, bland annat i diskussioner gällande gränsdragningen mellan räddningstjänst och sanering, då denna kunskap tycks mer begränsad. Dessutom, vad gäller tillämpningen av ansvar, tycks Länsstyrelsen under övningens skede 1 behandla frågor som faller under det regionala geografiska områdesansvaret (t.ex. elbristscenariot och dess konsekvenser) endast i mycket begränsad utsträckning.. Vid Polisen i Kalmar upplever man samverkansansvaret ”svårtolkat”, exempelvis vad gäller information till allmänhet och gemensam lägesbild. Även vid Landstinget i Kalmar län uppstår oklarheter vad gäller ansvar under det akuta skedet, frågor som dock tycks bli utredda. Bland annat diskuteras

utdelning av jodtabletter (resultat: länsstyrelsen har ansvar) och vem som har ansvar för olika typer av beslut, regional ledningsgrupp eller sjukhus i området (resultat: den regionala ledningsgruppen har ansvar för beslut som berör hela länet, till exempel kring resurssamordningen).

Vad gäller centrala myndigheter är resonemang kring ansvar och roller vanligt förekommande i planeringsunderlagen. Även funktioner och ansvar inom organisationerna tas upp. Vissa diskussioner kring mandat, ansvar och roller olika organisationer sinsemellan uppkommer dock under övningen. Till exempel upplever Transportstyrelsen en viss osäkerhet vad gäller vem som fattar beslut om avhysning av sjö, väg och järnväg och vem som ger dispenser inom olika områden.

Bland de privata aktörerna diskuteras ansvar och roller flitigt, både internt och externt. Av dessa nämner endast Svensk Kärnbränslehantering (SKB) att vissa oklarheter ibland förekommer om andras ansvar.

Vår bedömning är att organisationernas kunskap om det egna ansvaret/rollen är relativt god, och att de flesta även har en god övergripande kunskap om och förståelse för andras ansvar/roller. Samtidigt visar våra observationer att det inom vissa områden tidvis uppstår oklarheter – informationsamordning, omflyttningar, vägvästängningar och ekonomiska ersättningar är några exempel på detta. Behovet av kunskapsuppbyggnad är tydligt.

Kunskap och ansvar och roller ur ett långsiktigt perspektiv

En klar majoritet av de organisationer som har gjort en självskattning av krishantering under skede 2 anser att de har en god grundläggande kunskap om den egna och andra organisationers ansvar och roll. Flera poängterar också att kunskapen har ökat genom övningen, till exempel Länsstyrelsen i Kalmar län: *”Medvetenhet har funnits tidigare, men nu har kunskapen ökat och blivit mer spridd inom organisationen. Samtliga som har jobbat med skede 2 har fått ökad kunskap och större förståelse för ’ram och hålrum’ vid hantering av sanering efter kärnteknisk olycka.”*

Alla organisationer är dock inte odelat positiva. Rikspolisstyrelsen menar till exempel att *”(v)issa brister fanns kring kunskap om andra myndigheters förmågor, uppgifter och ansvar. Sådan brist kan leda till*

minskad effektivitet i samverkan och samordning av åtgärder som behöver genomföras för hantering av händelsen.” MSB är självkritisk: ”I vissa fall finns kunskapen hos ett fåtal, som kan bli en sårbarhet i fråga om uthållighet. (...) MSB har också identifierat frågor som rör det egna ”sektorsansvaret” inom olika områden och vilket ansvar MSB bör ta för sektorer som saknar central myndighetsföreträdare (samma frågor som identifierades under influensahanteringen 2009). MSB behöver också fortsätta att grundutbilda, vidareutbilda och öva fler personer för den särskilda organisationen.” Ett ytterligare konkret exempel på oklart ansvar kommer från Svensk Försäkring (tidigare Försäkringsförbundet): ”Däremot finns det från förbundets sida fortfarande frågetecken kring ansvarsfördelningen mellan NNI [Nordiska kärnförsäkringspoolen] och staten, framförallt hur skadehanteringsprocessen kommer att fungera om skadorna överstiger poolens maxbelopp”. Slutligen visar ett exempel från Oskarshamns kommun (räddningstjänsten) på betydelsen av regelbunden utbildning och övning för att skapa kunskap och god samverkan: ”Då dessa – ovan nämnda verksamheter – inte skapas vid en händelse utan återfinns dagligen sker samverkan inom utbildning och övning fortlöpande. I och med detta finns en kunskap kring dessa samverkandes ansvar och roller”.

En klar majoritet av de organisationer som lämnat in självskattning menar dock att de har tagit det ansvar som de har enligt regelverken. MSB menar till exempel att man har arbetat med samordningsuppgiften i enlighet med uppdraget i MSB:s instruktion och lämnat stöd till aktörerna bland annat genom att anordna samverkanskonferenser, samordning av information och stöd inom kärnenergi-beredskapen. Nordiska kärnförsäkringspoolen (NNI) ger följande besked om vad som gäller när taket på 6 miljarder som maximal ersättning till skadelidande till följd av en kärnteknisk olycka är uppnått: *”När NNI fullföljt sitt försäkringsansvar och försäkringsbeloppet är utbetalat till skadelidande övergår ansvaret till staten. Hur staten avser att hantera pågående skadeärenden är oklart.”*²²

22. NNI förtydligar i sitt remisyttrande vilken ansvarsfördelning som gäller inom ramen för de 6 miljarderna: ”NNI ansvarar för 3 miljarder kronor (försäkringsbelopp per skada). Svenska staten tillsammans med andra (Pariskonventions-)stater ansvarar för 1,25 miljarder. Svenska staten ansvarar för 1,75 miljarder.”

3.2.4 Gemensam lägesuppfattning och samordning av beslutsfattande

Samverkansinitiativ

Ett verktyg för samverkan är samverkansmöten, som i bästa fall skapar förutsättningar för ett samordnat beslutsfattande utifrån en målbild och lägesuppfattning som är gemensam för de samverkande organisationerna. Flera sådana möten sker under övningens två första dagar, skede 1.

Som nämnts tidigare sker det allra första samverkansmötet vid 07.15, på initiativ av Länsstyrelsen i Kalmar län. Vid detta medverkar ett fåtal representanter från Länsstyrelsen, MSB, SSM, vissa kommuner och Polisen i Kalmar.

Lokala och regionala representanter samt MSB och några andra centrala myndigheter deltar i det större regionala samverkansmöte som anordnas av Länsstyrelsen i Kalmar, med början kl 09.00 och därefter med regelbundna intervall. Länsstyrelsen anordnar också informationssamordningsmöten på regional nivå. Mötena följer den struktur som vanligtvis karakteriserar regionala möten i länet: aktörsvisa lägesgenomgångar och diskussion kring vissa aktuella frågor med syfte att skapa en gemensam lägesbild.

MSB anordnar såväl nationella samverkansmöten som nationella möten för informationssamordning. Ett urval av 15-20 länsstyrelser och centrala myndigheter är inbjudna och deltar vid de nationella samverkanskonferenserna, varav den första äger rum 10.00. 4 aktörer – MSB, SSM, SMHI och Länsstyrelsen i Kalmar län – får yttra sig vid dessa telefonmöten, övriga finns med på medhörning. Konferenserna sker med intervall om ca 4 timmar, och sammanlagt anordnas 8 sådana samverkansmöten. Vid det första informationsamordningsmötet kl 11.00 medverkar Jordbruksverket (SJV), Livsmedelverket (SLV), Kalmar kommun, SSM, Socialstyrelsen (SoS) och Länsstyrelsen i Kalmar län. Dessutom tar MSB:s GD initiativ till en samverkanskonferens på kvällen första dagen med vissa aktörer – MSB, OKG, SSM, Länsstyrelsen i Kalmar, SMHI – med beslutsfattande som syfte.

Andra aktörer tar också initiativ till samverkan. Förutom att delta vid mötena som anordnas av MSB, kontakter till exempel Jordbruksverket "systemmyndigheter" och bjuder in berörda län till

samråd. Jordbruksverket initierar bland annat ett samverkansmöte tidigt (12.30) första dagen.

Vid vissa tillfällen uteblir viktiga aktörer från de av MSB anordnade nationella samverkansmötena, till exempel SSM och SMHI vid mötet 19.30 under första dagen. Orsaken till detta har utvärderingen inte lyckats klarlägga.²³ Andra brister som påtalas gällande dessa möten är att man bör fundera över att utveckla tekniken för samverkansmöten (åtminstone en organisation – SSM – hade tidvis problem med att höras). Vidare uppger några organisationer att de inte blev inbjudna till några möten, trots att så borde ha skett.

Bland de privata aktörer som observeras medverkar Svensk Kärnbränslehantering (SKB) inte vid några samverkansmöten (fast organisationen poängterar att man delger andra aktörer information vid förändringar i lägesbilden). Försäkringsbolagen uppges samverka med andra i branschen. OKG medverkar inte vid samverkansmöten som organisation, men representant från SSM finns på plats hos OKG:s stab, och representant från OKG finns på Länsstyrelsen i Kalmar (länsstyrelsen väljer dock att inte skicka någon representant till OKG).

Det finns framförallt två generella slutsatser som kan dras om samtliga dessa samverkansinitiativ i forum under skede 1. För det första är mötena väldigt många och tar mycket tid i anspråk för de övande. För det andra upplevs många av mötena, särskilt de som anordnas nationellt, som ineffektiva och med otydligt syfte. En utvärderare observerar vid ett samverkansmöte att "(d)et enda som är tydligt är att det är otydligt". Många organisationer är också kritiska mot att endast fyra organisationer får en talarroll vid de nationella samverkansmötena och att det inte ges utrymme för frågor och svar vid mötestillfället. Precis som diskuteras ovan, gällande stabsmöten, tycks det finnas ett behov av att förbättra strukturen för samverkansmötena.

Kritiken av samverkansmötena är dock inte odelat negativ. Själva genomförandet av mötena sker i regel på ett tydligt och professionellt sätt. Mötena blir också mer effektiva och ändamålsenliga i sitt strukturella upplägg efterhand, särskilt under övningens skede 2. Efter en något trevande inledning karakteriseras MSB:s

23. SMHI uppger i sitt remissyttrande att "någon kallelse till denna konferens 19.30 nådde aldrig de övande (...). Orsaken till att kallelsen inte kom fram har inte undersökts".

möten under detta skede av ett tydligare formulerat och kommunicerat syfte, mer avgränsade ämnesområden och ett större utrymme även för andra organisationer att ställa och få svar på frågor. Mötesstrukturen tycks med andra ord i högre grad motsvara aktörernas behov.

Skapandet av en gemensam lägesuppfattning

Begreppet lägesuppfattning definieras som "en bedömning av hur det som inträffat påverkar aktörens sammanhang".²⁴ Lägesuppfattningar bygger på en lägesbild. Men frågan om huruvida samverkansmöten och andra samverkansinitiativ under övningen leder till att de medverkande organisationerna skapar en gemensam lägesuppfattning är svår att ge ett säkert svar på. Innebörden i begreppet tycks inte vara helt tydlig för de övande eller för de utvärderare som befinner sig på plats hos de olika organisationerna. Följande resonemang bör utläsas mot bakgrund av denna reservation.

Observationer av såväl kommuner som regionala aktörer visar att dessa åtminstone har som ambition att skapa en gemensam lägesbild och/eller en gemensam lägesuppfattning. Man delar information, försöker få eventuella frågor besvarade och i flera fall arbetar man för att skapa ett ensat budskap.

Endast ett fåtal av de centrala aktörerna tycks uppleva att en tillfredsställande gemensam lägesuppfattning skapas. Många menar att samverkansmötena har karaktären av informationsmöten och att dessa till viss del hjälper till att skapa en gemensam lägesbild, men bidrar inte till att skapa en gemensam lägesuppfattning. Dessutom är begrepp som "gemensam lägesuppfattning" inte vedertagna och nyttjas heller inte vid samverkansmötena. En för händelsen central aktör som SSM använder till exempel inte begreppet internt.

Precis som hos övriga organisationer är det bland privata aktörer mycket osäkert om en gemensam lägesuppfattning uppnås vid de olika samverkansinitiativen. En observation som görs av utvärderarna på plats hos SOS Alarm är att en gemensam lägesuppfattning skapas vid de mindre mötena och inte vid de större samverkansmötena. En skillnad är att det vid mindre möten tycks finnas större utrymme att få svar på oklarheter och frågor. (Även om de större samverkansmötena också blir bättre på detta efterhand, se ovan.)

24. Regeringens definition, se bilaga 1.

Samordning av beslutsfattande

De övande organisationerna samordnar sitt beslutsfattande i viss utsträckning, även om samordning – precis som fallet är med samverkan överlag – kan bli avsevärt effektivare, till exempel vad gäller ensning och kommunikation av budskap till allmänhet och medier. Nedan ges ett antal exempel på samordning som sker.

Bland de observerade kommunerna uppges att Borgholm samordnar när behov finns, men att man inte alltid följer upp om beslut uppfattats rätt av medierna. Mönsterås kommun efterfrågar ett övergripande beslut från länsstyrelsen för att kunna ge en gemensam bild till allmänhet och medier (oklart om det sker). Ett ytterligare kommunalt exempel utgörs av Vimmerby kommun som inte blir direkt drabbad av händelsen, men samordnar aktiviteter med länsstyrelsen och Västerviks kommun angående ett eventuellt upprättande av mottagningsstation för evakuerade, samt med Polisen i Kalmar angående utrymnings- och ordningsfrågor, och med landsting och länsstyrelsen gällande behov av jodtabletter.

Vid Länsstyrelsen i Kalmar län sker samordning med andra aktörer, och detsamma gäller Länsstyrelsen i Stockholm. Observationer av Polisen i Kalmar visar på en begränsad samordning generellt sett, men man har bra samarbete med Rikspolisstyrelsen (RPS) och Rikskriminalpolisen (RKP).

Bland de observerade centrala aktörerna finns det flera som upplever att man inte har en för händelsen direkt beslutsfattande roll som kräver samordning. MSB möjliggör till exempel att samverkan kan komma till stånd, men dess roll är framförallt stödande och inte beslutsfattande. RKP/RPS samordnar i begränsad omfattning, men det operativa arbetet leds dock av Polisen i Kalmar, vilken RKP lämnar stöd till genom samarbete med respektive funktion i Kalmar. (Däremot uppges att RKP/RPSstab samverkar med ett flertal aktörer – MSB, Kustbevakningen, Länsstyrelsen i Kalmar län, Forsvarsmakten, Tullverket, SSM, Justitiedepartementet, polismyndigheter i andra nordiska länder samt Tyskland – bland annat gällande resursinventering och evakuering.) Transportstyrelsen samordnar inte med andra aktörer, till exempel då man själv beslutar att egen personal inte ska vistas inom 10 mils radie från olyckan. Tullverket anser sig inte ha behov av extern samordning, eftersom man inte är direkt involverad i hanteringen av händelsen och inte vill störa andra organisationer i onödan. Deras krisledning uppdateras löpande och fattar eventuella beslut vid behov.

Bland de centrala aktörer som har en självklar beslutsfattande roll i hanteringen av händelsen tycks samordningen ibland vara mycket bristfällig. Vid SSM görs till exempel följande observation av utvärderare på plats under det akuta skedet: *SSM tar hänsyn till läget från andra organisationer men upplever att man inte tillfrågats av OKG och Länsstyrelsen i Kalmar före vissa beslut eller informationsinsatser. SSM försöker stoppa vissa beslut vid samverkanskonferens men får inte "opponera" sig på grund av en alltför dålig telefonlinje. MSB bortser från deras synpunkt. SSM kompletterar inte sina ståndpunkter till MSB i efterhand. Exempelvis så skilde sig SSM och OKG åt i tekniska bedömningar om tider till utsläpp. SSM löste frågan när man insåg faktum genom direktkontakt med OKG via telefon. Samverkanspersonerna vid Länsstyrelsen och OKG hann inte informera hem till SSM eller stoppa beslut eller skillnader i information innan de effektuerades. SSM tar tag i skillnader när man känner till dem. I något fall fanns dock skillnader mellan myndigheternas information. Exempelvis olika versioner av kartor för inomhusvistelse finns publicerade under flera timmar ute på webben.*

Bland de privata aktörerna samordnar Länsförsäkringar med sina bolag, med Svensk Försäkring (tidigare Försäkringsförbundet) och Finansinspektionen. Svensk Försäkring samordnar samtliga försäkringsaktörer (Folksam, IF, Länsförsäkringar AB, Skandia, Trygg Hansa och Nordiska Kärnförsäkringspoolen). SKB samverkar och samordnar sitt arbete med OKG. OKG samordnar sitt beslutsfattande bland annat med Länsstyrelsen i Kalmar.

3.2.5 Samverkan och dess mervärde

Begreppet samverkan används i många sammanhang och kan definieras på olika sätt.²⁵ I denna utvärdering följer vi den definition som regeringen använder sig av: *"Samverkan avser den dialog som sker mellan självständiga och sidoordnade samhällsaktörer för att samordnat uppnå gemensamma mål".*²⁶

Vi ser det som självklart att samverkan i någon form behövs för att konsekvenserna av en händelse som en kärnteknisk olycka ska kunna hanteras överhuvudtaget. Vår ambition med denna målprecisering var att borra djupare i frågan om hur effektivt denna

25. Se t.ex. den av MSB utgivna (2011) Samverkan – för säkerhets skull, en antologi som belyser begreppet samverkan utifrån flera olika användarperspektiv.

26. Förekommer bl.a. i regeringens skrivelse (2009/10:124) "Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet", s. 89. Se även bilaga 1 till denna utvärdering.

samverkan fungerar, det vill säga vad den ger för effekter i förhållande till den tid och de resurser som läggs ner.

Tyvär visade det sig svårt att ge en samlad och mätbar bild av effektiviteten i samverkan, särskilt vad gäller dess ”kostnad”. Observationer från utvärderare och självskattningar från aktörerna visar snarare på hur viktig och nödvändig aktörerna anser att samverkan är. Exempelen nedan förstärker i övrigt de slutsatser som redan behandlats i kapitlet. Visst sker det en dialog och visst samordnar aktörer sina aktiviteter. Dialogen och samordningen kan dock bli effektivare, till exempel genom att tydligare formulera gemensamma mål för hanteringen .

Mervärde med samverkan

Majoriteten av de observerade kommunerna tycker att samverkan har varit viktig och gett resultat. En av kommunerna tycks dock ha samverkat med andra aktörer i mycket begränsad omfattning och varit reaktiv snarare än proaktiv i dessa kontakter.

Bland de regionala aktörerna sker samverkan efter behov och samtliga är medvetna om nödvändigheten av att samverka.

Bilden är densamma för de centrala aktörerna – samverkan sker och bedöms som nödvändig. Observationer från till exempel SSM visar att när man samverkar löser man flera frågor som inledningsvis skapat oklarheter under övningen. En ännu mer utvecklad dialog skulle ha kunnat förebygga de oklarheter som trots allt uppstår. Skillnader i tid till utsläpp, skillnader i kartor för inomhusvistelse och att snabbare få igång gemensamma och koordinerade informationsinsatser är exempel på oklarheter som kunde ha undvikits med ökad samverkan i ett inledande skede. Även Transportstyrelsen är positivt till den samverkan som sker och uppger bland annat att MSB:s samverkanskonferenser är tydliga och proffsiga.

Observationer av de privata aktörerna ger överlag en positiv bild av värdet av att samverka, men också med vissa reservationer. Från OKG:s sida märker man exempelvis en ökad belastning på framför allt informationssidan, eftersom informationen inte är avstämd med till exempel länsstyrelsen och SSM. Denna belastning hade kunnat undvikas om man samverkat bättre. Förståelsen och även viljan att samverka tycks dock finnas, såväl hos OKG som hos andra aktörer.

Samverkan ur ett långsiktigt perspektiv

Under skede 2 får de medverkande organisationerna möjlighet att även titta på de långsiktiga konsekvenser som följer av en kärnteknisk olycka. Precis som under det akuta skedet är samverkan en förutsättning för att kunna hantera konsekvenserna, vilket de svarande organisationerna också är överens om. De flesta tycker också att samverkan fungerar relativt väl. Länsstyrelsen i Stockholms län ger MSB gott betyg för de samverkanskonferenser som anordnas av myndigheten under skede 2: *"De samverkanskonferenser som initieras av MSB har varit av stort värde för att ge en bild av situation av läget i landet och länet."* Länsstyrelsen i Kalmar län nämner att *"SSM och NESA har bidragit med ovärderlig expertis, andra länsstyrelser har bistått med arbetsstöd (t.ex. Sthlm) och kommunerna har exempelvis inkommit med förslag på deponiplatser och kartläggning av resurser."* Arbetsmiljöverket ger ett konkret exempel på att samverkan kring arbetstidsfrågorna har fungerat bra. Slutligen nämner Svenska Bankföreningen att: *"SAMÖ-KKÖ har tydliggjort nyttan av de olika nätverk som finns etablerade för samverkan både inom och mellan branscherna och myndigheterna. Samverkan mellan bankerna har skett genom Bankföreningen och samverkan med andra organisationer har i första hand skett genom FSPOS."* Men det framkommer även hård kritik vad gäller effektiviteten och nyttan med samverkan. En kommun menar att man är *"(...) helt beroende av expertkompetens som finns hos t.ex. MSB, SSM och Socialstyrelsen. Vad beträffar stöd och samordning upplever kommunen avgörande brister i den kommunikationskedja där länsstyrelsen har en nyckelroll."* Länsstyrelsen i Stockholm menar att den *"samverkan med organisationer som förekommit har varit alltför begränsad för att ge ett stort mervärde. (Den) har dock varit ändamålsenlig."*

Det ska också nämnas att flera organisationer menar att skede 2 inte är verklighetstroget och med att många aktörer som organisationer normalt skulle ha samverkat med inte är med i övningen. Jordbruksverket poängterar till exempel att: *"I en verklig händelse hade Jordbruksverket samordnat hanteringen av händelsen inom verkets sektorsansvar. I övningen var dock inte sektorn representerad av tex LRF, Svensk Mjölk, foderföretagarna mfl.²⁷ Detta gjorde att samordningsansvaret inom sektorn inte kunde övas på ett realistiskt sätt."* Svensk Försäkring (tidigare Försäkringsförbundet) framhåller i sitt remissyttrande att man under skede 2 bland andra saknade Svenska Kraftnät, Energimyndigheten, Post- och Telestyrelsen samt Regeringskansliet.

27. LRF och Svensk Mjölk medverkade dock som övande under övningens skede 1.



4. Samordnad kommunikation

Mål 3: Organisationerna samverkar på ett effektivt sätt för att kommunicera samstämmigt, konkret och kontinuerligt med allmänhet och media

4.1 Måluppfyllnad

När det gäller måluppfyllnad för mål tre anser vi att målet är delvis uppfyllt. Organisationerna samverkar kring kommunikationsfrågorna och dessa frågor har en plats i samtliga organisationers arbete. Generellt kan sägas att organisationerna samordnar kommunikationen bäst inom sin egen grupp, med dem man är van att samarbeta och samverka med. Problemen och svårigheterna ökar när det kommer in organisationer som man vanligtvis inte brukar samverka med. Ansvar för samordningen av kommunikationen på de olika nivåerna i samhället fungerar relativt väl på lokal och regional nivå, medan det på nationell nivå fungerar mindre bra. Troligen beror detta främst på att ansvaret för informationssamordningen är mer komplex på denna nivå i samhället. Regeringen har ett ansvar för informationssamordningen men även myndigheterna med särskilt ansvar för olika områden har ett informationssamordningsansvar. Det finns även problem med samordningen vertikalt mellan de olika nivåerna. Hur sprids information från lokal till regional och nationell nivå och omvänt?

4.2 Observationer och analys

Underlaget som analysen bygger på kommer, där inget annat anges, från observationer som skede 1-utvärderarna gjort, utvärderarnas egna observationer av motspelet, enkäterna till media- och allmänhetsgrupperna, samt från de självskattningar de övande organisationerna har gjort kring sitt deltagande, främst under skede 2.

4.2.1 Planering för informationshantering

Den övervägande delen av de aktörer vi har kunnat observera (samt de som har svarat genom självskattning) har fastställda planer för informationshanteringen. I flera fall innehåller dessa planer instruktioner både för intern och extern information. Däremot är det i vissa fall oklart i vilken utsträckning dessa används, och om inte, varför de inte används. I något fall lagar man efter läge efterhand som händelsen utvecklar sig. Även om det skiljer sig åt mellan organisationerna vad planen/planerna kallas är innehållet ungefär detsamma.

Den övervägande delen av organisationerna har en funktion för informationshantering i staben (eller motsvarande) och de tilldelas även en punkt vid stabsgenomgångarna. I vissa fall finns även en tidsdimension kopplad till planen/funktionen. I något fall säger planen att man inom två timmar från mottaget larm ska kunna organisera informationsverksamheten. Viktigt att nämna är också att många aktörer har väl uppmärkta platser i stabslokalen där det finns pärmar med planerna samt checklistor. Det skiljer sig även i hur man använder sin informationsfunktion, men flera använder den så att den har ansvar för pressmeddelanden, som kontakt och talesperson i olika medier samt som ansvarig för framtagandet av frågor och svar i intern och extern kommunikation. Vissa aktörer har även separata informationssamordningsmöten kopplade till stabsgenomgångarna. Ett problem vi ser hos någon aktör är att infochef-/ansvarig inte själv får uppdatera informationen på hemsidan. Informationen ska först godkännas av stabschef/kommunikationsdirektör, vilket gör att det blir fördröjningar i publiceringen. Ett annat problem är att bemanningen, åtminstone periodvis, är för låg hos ett antal aktörer.

Något som blir tydligt, främst under skede 2, är att ett flertal av organisationernas planer i första hand är framtagna och inriktade på hur kommunikationen och samordningen av den ska ske i ett akutskede. Få, om någon, av organisationerna har ett tydligt planverk för hur kommunikationssamordningen ska hanteras under en mer lågintensiv och utdragen fas i krishanteringsarbetet.

4.2.2 Samverkan, gemensam lägesuppfattning och ett samlat budskap

När det gäller samverkan kring informationsfrågor mellan berörda aktörer sker detta till viss del, men det skulle kunna göras i större omfattning. Ambitionen och viljan till samverkan finns generellt, men det finns även klara brister i hur samverkan gått till under övningen. De som klarar informationssamordningen bäst under övningen är några av kommunerna. Dessa lyfts också fram som goda exempel av både media och allmänhet på att man faktiskt försöker samordna informationen. Informationen på kommunernas hemsidor bedöms generellt som relevant och de flesta kommuner uppdaterar informationen regelbundet. Flera kommuner är aktiva i de sociala medierna med egna sidor eller genom att svara på kommentarer och inlägg. Flera kommuner använder aktivt informationen från Länsstyrelsen i Kalmar som utgångspunkt för formuleringen av det budskap som de går ut med till kommuninvånarna, publicerar på sina hemsidor samt använder i kontakten med medier och allmänhet. Även om flertalet kommuner inte ordnar egna och/eller gemensamma presskonferenser deltar de aktivt i samverkan kring informationen genom deltagandet i de regionala informationssamordningsmötena. Dessa hålls regelbundet, oftast efter samverkansmötena med Länsstyrelsen i Kalmar län. Värt att nämna är även att flera kommuner har information tillgänglig på flera språk på sina hemsidor.

Flera kommuner upplever vissa problem i sin samverkan med Länsstyrelsen i Kalmar län och även de omkringliggande länen, Jönköping och Kronoberg, framför synpunkter på hur samverkan med Länsstyrelsen i Kalmar län fungerar. De anser inte att de får den kontakt och den samordning med dem som de önskar kring informationshanteringen. Även kärnkraftverket, OKG AB, lyfter fram att de upplever att det ibland är svårt att samverka med Länsstyrelsen i Kalmar län. OKG anser att länsstyrelsen gått ut med information innan denna har godkänts och verifierats av OKG. Troligtvis beror detta på att länsstyrelsen räknar med att deras samverkansperson skulle sköta denna del.

Något som blir tydligt under övningen är att samordning av information fungerar mindre bra ju högre upp i systemet man kommer. (se vidare stycke 4.2.3). Även flera av mediarepresentanterna lyfter fram att budskapssamordningen blir otydligare ju högre upp man kommer. De efterfrågar ett tydligare agerande från regeringen,

samt även från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Det ska sägas att MSB under dag 1 tar initiativ till en gemensam presskonferens med bland andra Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM), Socialstyrelsen (SoS) och Länsstyrelsen i Kalmar, men att dessa aktörer avböjer medverkan. Samtidigt genomförs en presskonferens med SSM och Länsstyrelsen i Kalmar län. Här finns det uppenbara missar i samverkan. Under övningens andra dag genomförs dock en gemensam presskonferens mellan ovannämnda organisationer, vilket uppfattas som bra ur informationssynpunkt.

När det gäller frågan om en gemensam lägesuppfattning ligger till grund för informationen varierar detta under övningen. MSB arbetar till exempel med att sammanställa lägesbilder i enlighet med sitt uppdrag, men det finns problem med att förmedla och omsätta dessa lägesbilder till kommunikation. Man lämnar en lägesuppfattning till Regeringskansliet (RK) men hur går det med att få ut denna till andra aktörer? Det finns en tendens att denna lägesuppfattning efter sammanställning inte når ut och kommer de organisationer till del som lämnat underlag till den.

Flera av aktörerna använder sig av samverkanspersoner, det vill säga att de skickar en representant från sin organisation till exempelvis Länsstyrelsen i Kalmar län (OKG och SSM). Denna person närvarar vid stabsgenomgångar och liknande. Att ha en samverkansperson närvarande ser ut att öka förutsättningarna för samordning av kommunikationen (liksom samverkan generellt). På detta sätt finns det en direktkanal till den andra organisationen och det blir därigenom enklare att ge korrekt information samt att verifiera att informationen stämmer.

Något som kan ställa till problem och skapa förvirring är terminologi som inte är ensad. Under övningen ser vi att det dels handlar om att olika organisationer inte menar riktigt samma sak med samma ord, dels att organisationer utanför de ordinarie samverkansparterna inte förstår vad begreppen betyder. Det finns en stor risk när man förutsätter att andra förstår vad ett visst begrepp betyder. Risken för missförstånd och felaktig information är stor. Samtidigt är det en svår och tidskrävande uppgift att verkligen säkerställa att begrepp och definitioner är tydliga, överenskomna och begripliga.

En tendens som också medierna pekar på är att flera av organisationerna inte egentligen samordnar så mycket med andra aktörer utan mer tar till sig information som andra ger i exempelvis, WIS (Skyddat webbaserat informationssystem), och i medierna. Detta torde i och för sig skapa en större samstämmighet med andra aktörer, men informationen blir inte per definition speciellt samordnad för det. Risken finns (om samordning kombineras med bristande omvärldsbevakning och verifiering) att felaktigheter sprids och görs till sanningar. Det är viktigt att samordna, men det är även viktigt att anpassa informationen efter just det område som den egna organisationen ansvarar för. Det måste finnas en poäng med att organisationerna har olika ansvarsområden och att de kan anpassa och informera om relevanta delar på ett bra sätt. Det behöver inte bli något problem med att budskapet anpassas till den egna verksamheten, det kan fortfarande vara samordnat och samstämmigt.

Här är det också på sin plats att ta upp några synpunkter från mediarepresentanterna på organisationernas sätt att kommunicera med medierna. Ett problem är att ett antal organisationer inte svarar i telefon i tillräcklig omfattning. När de väl svarar är det vanligt att journalisterna hänvisas runt till andra organisationer utan att få svar på sina frågor. Detta visar på vikten av att känna till dels sitt eget område, dels vilket ansvar andra organisationer har. En annan sak som gjorde det svårt att få information var att många av organisationernas informationsansvariga var svåra att få tag på eftersom de ofta satt i (långa) möten. I de flesta fall finns det utsedda ställföreträdare men dessa är ofta dåligt uppdaterade och kan därmed ändå inte svara på frågorna. Flera av journalisterna anser att organisationerna ger för lite "spontan" information. Med spontan information avses här att helt enkelt ge ett svar på frågorna direkt. Istället hänvisar flera organisationer uteslutande till presskonferenser och andra bestämda och tydligt avgränsade informationstillfällen. Det är naturligtvis bra med presskonferenser och liknande, men man måste även kunna svara på frågor direkt eller återkomma när man tagit fram den efterfrågade informationen, alternativt hänvisa till rätt organisation. Dock anser mediarepresentanterna att det blir bättre dag 2. Organisationerna svarar i högre grad och hänvisar rätt i större utsträckning. Ett annat problem som mediarepresentanterna pekar på är att det ibland tycks saknas målgruppsanpassning av budskapet. Det är medborgarna som är mottagarna, men många gånger har budskapet en tendens att snarare vara framtaget för andra myndigheter.

Ytterligare en punkt som vi valt att titta närmare på är om organisationerna medvetet använder sig av medierna som en kanal för att nå ut med information. Under övningens första skede är de deltagande organisationerna relativt flitiga med pressmeddelanden och pressreleaser och det hålls flera presskonferenser, inte minst i Kalmar. Flera har dock ofta kort framförhållning med inbjudningarna till presskonferenserna/-träffarna. Många aktörer är bra på att ringa tillbaka om de har sagt att de ska göra det. Dock kan det ibland ta relativt lång tid innan de återkommer. Flera organisationer uppfattas som tillmötesgående vid intervjuer. Mediarepresentanterna påpekar att ett flertal av de kommuner som gränsade till olycksområdet använder medierna på ett medvetet sätt för att få ut information om hur allmänheten ska agera samt vart de ska bege sig, hur de kan få svar på frågor och så vidare. Ett antal av organisationerna använder även sociala medier på ett målmedvetet sätt. De har dels egna sidor där de publicerar information, dels svarar de snabbt på frågor och kommentarer som kommit upp på andra sidor.

Även om medierna uppfattar flera organisationer som bra på att bemöta dem finns det å andra sidan också en del som tenderar att uppträda stressat och ge intryck av att medierna stör dem i deras arbete. Detta hänger säkerligen till stor del ihop med att de har mycket att göra och verkligen är stressade, men det är ändå viktigt att försöka använda sig av medierna som en kanal för att få ut sitt budskap. Medier är något som de flesta medborgare använder sig av i någon form och det är genom media som de allra flesta väljer att skaffa sig information om vad som har hänt. Därför är det en effektiv kanal för att nå många på kort tid. Det är också viktigt att det som kommer ut i medierna blir så korrekt som möjligt just på grund av att denna kanal har så stor genomslagskraft. Även om tidsbrist och stress troligen är de största orsakerna till att organisationerna inte utnyttjar medierna i högre grad handlar det troligtvis även om bristande medvetenhet och kunskap. Även på denna punkt blir dock flera organisationer under tiden som övningen pågår bättre på att använda medierna som en kanal för att få ut sitt budskap.

Under skede 2 finns det ingen allmänhet att kommunicera ut till, men det är likväl ett uppdrag för de övande att arbeta med samordnad kommunikation. Vi ser att de allra flesta organisationerna arbetar med kommunikationsfrågorna under skede 2 och att sam-

verkan sker med andra berörda aktörer. Majoriteten av organisationerna anser själva att de integrerar kommunikationsaspekter i sitt krishanteringsarbete samt att de samordnar dessa aspekter med andra organisationer. Det största problemet som vi ser är att detta arbete inte har en tillräckligt utvecklad metodik. Det finns mycket lite egentlig anpassning av budskapet till den rådande situationen. Det saknas långsiktiga analyser och bedömningar för hur det inträffade kommer att påverka den egna organisationen, samt hur allmänheten påverkas och uppfattar det inträffade. För att allmänheten ska få svar på sina frågor och få så bra information som möjligt behöver en analys och anpassning göras av vilka budskap som ska föras fram. Organisationerna behöver fråga sig vilka budskap som är viktigast just nu. Vad är det som till exempel behöver lyftas från lokal nivå upp till en regional eller nationell nivå? Vid vissa tillfällen under övningen blir sådana frågor inte hanterade på rätt nivå. Ett sådant exempel är frågan om deponi/sanering som växer sig långt större än att den kan hanteras på lokal och regional nivå. Kraftiga opinioner finns i samhället mot det som sker och de rekommendationer som går ut. Det skulle behövas en mer långsiktig och djupgående analys av den här frågans betydelse. En nationell övergripande strategi för kommunikationen behöver formuleras.

En annan problematik som även återkommer under skede 2 är att kommunikationen är för oprecis. Med det menar vi att den inte anpassas i tillräckligt hög grad för dem som faktiskt drabbats av händelsen. Ofta har kommunikationen karaktären av att vara formulerad som information till en nyfiken allmänhet, snarare än att innehålla konkret information och kommunikation till de berörda. Det måste även finnas information till personer som inte är direkt berörda men det är trots allt viktigare att i första hand formulera kommunikation till dem som närmast berörs av händelsen. Kommunikationsutformningen behöver föregås av en analys och en målgruppsanpassning så att flera olika nivåer av kommunikation kan tas fram beroende på vem den ska riktas till – nära eller långt bort.

4.2.3 Ansvar för informationssamordning

Informationssamordningsansvaret, som även är en del av det geografiska områdesansvaret, finns tydligt reglerat i lag respektive

förordning när det gäller de lokala och regionala nivåerna.²⁸ På nationell nivå är ansvaret för informationsordningen inte lika tydligt i sin tillämpning. Förutom regeringen har även var och en av de centrala och samordnande myndigheterna ett ansvar inom sina respektive verksamhets- och ansvarsområden.²⁹ När en kris inträffar, som berör stora delar av samhället och involverar flera olika verksamhetsområden ställer detta stora krav på samordning av informationen. MSB har en utpekad roll i sin instruktion att se till att berörda aktörer vid en kris får tillfälle att samordna information till allmänhet och medier. Därtill ska myndigheten ha förmågan att bistå Regeringskansliet (RK) med underlag och information i samband med allvarliga olyckor och kriser.³⁰ MSB förser även vid behov RK med en uppdaterad lägesbild baserad på insamlat underlag från andra aktörer. Ofta har MSB därmed en relativt bra lägesuppfattning och flera aktörer önskar att denna sprids och återkopplas i större utsträckning än som sker idag. Hur detta samspel mellan aktörerna - där MSB har en central roll - ska fungera behöver utvecklas ytterligare. Ett effektivt samspel på myndighetsnivån underlättar för regeringen att ta det politiska ansvaret för en trovärdig kommunikation med allmänhet och medier.

Under övningen påtalar både medier, allmänhet och representanter för organisationerna bristen på (samlad information och) agerande från den nationella nivån (regeringen). Inte förrän på natten mot den tredje februari kommer någon form av uttalande från regeringen. Det sker då via statsministerns pressekreterare och budskapet är begränsat till att regeringen följer händelseutvecklingen, men därutöver hänvisar till ansvarig myndighet. Liksom vid tidigare SAMÖ ser vi att problemet med informationsansvaret på nationell nivå kvarstår.³¹ Man kan se det som att det är två olika men samverkande delar som är problematiska när det gäller informationsansvaret på nationell nivå. Den ena delen är den som regeringen bör stå för och som i viss mån kan beskrivas som symbolisk. Här handlar det inte om några detaljerade beskrivningar och förhållningssätt, utan just det symboliska ansvaret och ledarskapet. Detta ansvar är viktigt under en kris, eftersom det visar på ett

28. Lag 2006:544 respektive förordning 2006:942

29. Regeringen utvecklade sin syn på det nationella områdesansvaret i prop. 2007/08:92 Stärkt krisberedskap - för säkerhets skull, sid. 14.

30. Förordning 2008:1002, § 7

31. KBM (2007) Utvärdering av Samverkansövning 2007 och KBM (2008) Utvärdering av Samverkansövning 2008

engagemang och en vilja till lösning och hantering som är viktig, inte minst i förtroendeavseende. Den andra sidan av det nationella informationsansvaret gäller den mer ”konkreta”, som består av de olika centrala myndigheternas uppgifter inom sina respektive ansvarsområden. Även detta behöver diskuteras vidare.

På den regionala nivån har som sagt länsstyrelsen ansvaret för att samordna informationen. Under övningen fungerar detta inte helt tillfredställande. Samordning sker med flera berörda aktörer, till exempel OKG, SSM och MSB, kring informationssamordningen inför presskonferenser/-träffar, men budskapet sprids inte vidare till kommunerna i den omfattning som det borde. Det finns också problem i relationerna och samordningen mellan Länsstyrelsen i Kalmar län och de omkringliggande länsstyrelserna. Initiativ tas från Kronoberg och Jönköping kring samordning (av information) men Länsstyrelsen i Kalmar län kommer inte in i detta arbete i någon större omfattning.

Liksom på den regionala nivån är kommunernas informationssamordningsansvar tydligt reglerat. Därtill är kommunerna nära medborgarna, så att karaktären på informationen blir mer konkret. Under övningen ser vi att den lokala nivån, kommunerna, överlag har klarat samordningen av informationen till allmänheten relativt bra. Informationen på kommunernas respektive hemsidor uppdaterades regelbundet och initiativ togs för att samordna kommunikationen mellan de olika kommunerna i länet. Flera av kommunerna är även aktiva i de sociala medierna genom att besvara inlägg och även genom att själva publicera material.

4.2.4 Omvärldsbevakning och analys

Under övningen ser vi att organisationerna generellt är mindre bra på att bedriva en aktiv omvärldsanalys. Det är en del av arbetet som tycktes nedprioriterat under skede 1. Även mediarepresentanterna upplever att många organisationer inte följer upp budskapet i någon större utsträckning. Endast några få hör av sig och vill få faktafel rättade. I övrigt är det få frågor och få som vill dubbelkolla det de sagt till medierna innan det publiceras alternativt redan blivit publicerat. En av journalisterna uttrycker det så här: ”Inte ens när jag använde argumentet att jag inte vill att 5 000 eller 50 000 läsare ska missförstå tog de chansen.” Inte heller kontrollerar organisationerna i någon större utsträckning huruvida pressreleaser/

meddelanden kommer fram. Överlag anser mediarepresentanterna att det är väldigt lite återkoppling till dem från organisationerna under övningen generellt samt att det inte är någon direkt förbättring under dag två jämfört med hur det var under övningens första dag.

Majoriteten av organisationerna har någon form av analysfunktion, men det varierar hur mycket och på vilket sätt denna används. I vissa fall är funktionen mycket personberoende och fungerar därmed olika beroende på vem som bemannar den. Hos en aktör uppges det vara samtligas ansvar i staben att bedriva omvärldsbevakning/-analys. Det medför att detta ansvar ofta nedprioriteras samt att det är svårt att vid stabsorienteringar få en bild av vad som observeras och upptäcks. Därtill når en del viktig information inte alls fram till stabsledningen.

En tendens är att organisationerna baserar mycket av sin uppfattning och omvärldsbevakning på det som rapporteras i medierna, snarare än att de själva arbetar med att få fram nödvändig information från andra källor. Detta är troligtvis till viss del en följd av tidsbrist och stress, men det finns en tendens att frågor som omvärldsanalys och hanterandet av bilden av krisen nedprioriterades under övningen. Flera av mediarepresentanterna påpekar att det tycks som om omvärldsbevakning och uppföljning av information prioriteras bort när det är mycket att göra. I den mån som någon uppföljning förekommer uppfattade de detta mer som att det rör sig om enskilda initiativ snarare än utvecklade rutiner för bevakning och uppföljning.

Ett annat problem är att det i och för sig finns en ambition att använda omvärldsanalyser som grund för lägesbild/kommunikation, men att det tar för lång tid att ta fram en lägesbild med följden att den inte längre är aktuell när det väl är dags att använda den.

När det gäller sociala medier (Xbook, Kwitter) varierar det stort hur mycket energi organisationerna lagt ner på att följa och själva vara aktiva där. Flera aktörer blev mer aktiva över tid. Framför allt är flera av kommunerna snabbt ute och är aktiva i de sociala medierna. Även myndigheter, som till exempel SSM, är mycket aktiva med en egen sida, samt med att aktivt gå in och kommentera och besvara inlägg på Xbook.



5. Allmänhetens förtroende

Mål 4: Allmänheten har förtroende för organisationernas hantering av krisen och dess konsekvenser för samhället

5.1 Måluppfyllnad

Generellt sett anser utvärderarna att mål fyra är uppfyllt. Allmänheten har ett generellt högt förtroende för organisationernas förmåga att hantera krisen. De har tolerans och förståelse för att det kan ta lite längre tid initialt att hantera krisen eftersom det är ett så komplext skeende. Allmänheten upplever att organisationerna trots ett högt tryck är professionella och korrekta i sina svar till dem. Dock är det en del saker som inte fungerar så bra under övningen, till exempel det myndighetsgemensamma callcentret.

5.2 Observationer och analys

Underlaget till analysen är, där inget annat anges, hämtat från utvärderarnas observationer av motspelet, samt från de enkäter som allmänhetsgrupperna besvarade. Detta mål gäller endast skede 1.

5.2.1 Tilltro till organisationernas information

När det gäller hur samstämmig informationen är upplever allmänheten över lag att informationen är relativt väl samordnad. Dock tar organisationerna ibland lång tid på sig för att få informationen publicerad. Bemötandet av personerna i allmänhetsspelet, som ringde upp organisationerna är i regel lugnt och sakligt. Även om det förekommer en hel del missar gäller det i huvudsak inte de verkligt stora frågorna. Allmänheten upplever generellt organisationernas information som mer samordnad än vad medierna gör.

Ett antal personer ur allmänheten nämner att det finns en tendens hos aktörerna att ibland inte riktigt vilja svara på frågorna, de glider istället på svaren. Detta uppfattas som att de var osäkra på hur mycket information de egentligen kunde ge ut. Allmänheten uppfattar att de lokala och regionala nivåerna är mer uppdaterade och samordnade i initialskedet än vad den nationella nivån är. Ett annat område som bör utvecklas enligt allmänheten är kunskapen om varandras roller, mandat och ansvar. Detta skulle medföra att man kunde hänvisa vidare på ett bättre sätt. Under övningen upplever flera att de blir hänvisade utan att komma till rätt instans.

En annan del, som i och för sig hänger nära samman med samordningen, är huruvida informationen som de övande organisationerna ger är korrekt, relevant och lättillgänglig.

Något som flera ur allmänheten tar upp som ett problem är att det finns så mycket information att det ibland är svårt att ta till sig och bedöma vilken som verkligen är relevant och korrekt. Här nämns Krisinformation.se som en bra källa för att kunna se det viktigaste och få en bra översikt och helhetsbild snabbt istället för att behöva leta på flera olika ställen. Flera upplever att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) är sen med att ge och sammanställa information. Det tar relativt lång tid innan MSB vill uttala sig specifikt. Istället hänvisar informationsansvarig till kommande presskonferens. Även problemen med callcentret är något som flera ur allmänheten beklagar. Callcentret kommer igång relativt snabbt, men de kan inte i någon större omfattning svara på de frågor allmänheten ställer. Detta beror dels på att de är underbemannade, dels på att de inte har fått in underlag från alla organisationer som ska lämna ett sådant. Under natten eskalerar problemen – personer som ringer till callcentret blir lovade att bli uppringda av personal från därifrån. Detta sker dock inte, vilket gör att människor blir frustrerade och oroliga. Just detta att återkoppla och ringa tillbaka är något som allmänheten tar upp som generellt mycket viktigt. Flera upplever att organisationerna inte återkommer eller att det dröjer orimligt lång tid. Om man som aktör vill skapa trovärdighet är det viktigt att man återkommer om man har lovat detta. Det gäller både i kontakten med allmänheten men också med medier.

Flera nämner att uppdateringen av hemsidor genomgående är bra, även om det ibland kan ta lite lång tid. Detta kan innebära att infor-

mationen i och för sig varit korrekt, men att det har hänt ytterligare saker som gör att informationen inte längre är relevant. De aktörer som använder sig av sociala medier är snabba på att uppdatera och besvara frågor/inlägg. Dock kan flera av organisationerna använda sociala medier på ett mer aktivt sätt. Under övningen var det framför allt kommunerna som var bra på att använda sig av dessa.

En positiv sak som flera nämner är att organisationerna ger övergripande svar istället för att gå in på detaljer. Organisationerna har i relativt stor utsträckning lyckats sålla fram det som är relevant och viktigt för stunden. Flera ur allmänheten upplever även att organisationerna inte jagar upp sig i onödan, utan besvarar frågor lugnt och sansat. Det är också bra att organisationerna inte försöker gissa sådant som de inte vet utan är öppna med att de inte vet. Allmänheten anser att bevakningen och informationen av vad som händer är bättre i närområdet, men inte lika bra i ett utökat område och nationellt. Dock sker det en positiv utveckling under dag två mot en tydligare och mer korrekt information.

Något som allmänheten sätter stort värde på är som tidigare nämnts Krisinformation.se. Där finns information samlad och lätt-tillgänglig. Vi ser att Krisinformation.se har ökat i betydelse och är även mer känt jämfört med hur det varit under tidigare SAMÖ. Även ett fungerande callcenter är något som efterfrågas och värdesätts. Nu fungerade inte callcentret speciellt bra under övningen, åtminstone inte dag ett plus natten, vilket är en besvikelse för flera i allmänheten. Även listor med Frequently Asked Questions (FAQ) på organisationernas krishemsidor uppskattas och upplevs som värdefulla. Under övningen är de sociala medierna en viktig del och ett sätt där information snabbt kan publiceras och göras känd. Sociala medier upplevs som värdefulla när det gäller att snabbt få information och de organisationer som utnyttjar de sociala medierna uppmärksammas. Dock finns det troligen stora risker med att ryktesspridning tar fart och får fäste på de sociala medierna. Det är därför viktigt med omvärldsbevakning samt att som organisation vara aktiv där så att inte felaktig information blir till sanning. Sammantaget kan sägas att alla initiativ som samlar och sammanställer information välkomnas och uppskattas och bör utvecklas.

En sak som flera nämner är att det är enkelt att få information om man har tillgång till Internet. För dem som inte har tillgång till Internet eller om det skulle bli elavbrott kommer troligen stora

problem att uppstå eftersom så många förlitar sig på information som publiceras där. Överhuvudtaget är de flesta kommunikationsvägar beroende av att det finns el och frågan är hur det kommer att fungera i händelse av ett långvarigt elavbrott.

5.2.2 Förtroende för organisationernas förmåga att hantera krisen

Den centrala frågeställningen i detta stycke är: Vilket förtroende har du för organisationerna och för deras förmåga att hantera krisen?

Flera av deltagarna i allmänhetsspelen upplever att aktörerna är tillmötesgående och engagerade i sina kontakter med dem och de upplever dem som lugna och sakliga. Det upplevs som positivt när organisationerna är ärliga om det är så att de inte vet istället för att sväva på målet och försöka svara i vaga ordalag. Det finns en relativt stor förståelse hos allmänheten för att det kan ta lite tid att få svar när det är mycket som händer på en gång. Trots det tycker många att man ändå får relativt snabba svar på sina frågor. Engagemanget är stort och viljan att informera likaså. Just att få snabba svar på sina frågor betonas av flera i allmänhetsgrupperna. Om det tar lång tid att få svar kan det påverka förtroendet negativt eftersom människor då kan få känslan av att organisationerna har information som de inte vill lämna ut. Kommunerna bedöms generellt som trovärdiga och lätta att få tag i medan exempelvis ett antal av de centrala myndigheterna inte upplevs som lika lättillgängliga och svarsbenägna. Det uppges av allmänheten som mycket viktigt ur förtroendesynpunkt att organisationerna inte börjar diskutera med varandra om vem som har ansvaret och att man som en följd av detta blir hänvisad runt mellan olika organisationer.

Det visar sig att allmänheten genomgående har ett grundläggande högt förtroende för aktörerna. De säger att de förutsätter att aktörerna vet vad de talar om och gör så gott de kan. Kompetens och kontroll på läget förutsätts samt att de gör sitt bästa utifrån de förutsättningar som finns. Flera i allmänheten upplever att organisationerna har blivit bättre dag två och att många aktörer inger större förtroende då. Organisationerna hänvisar i högre utsträckning till rätt organisation samt presenterar sitt budskap på rätt nivå. Med rätt nivå menar vi här att organisationerna arbetar med att målgruppsanpassa sitt budskap och formulerar det så att det blir tydligt och lätt att förstå. Det är medborgarna som är mottagarna för

kommunikationen i första hand, men emellanåt finns en tendens att organisationerna tycks tappa lite av detta fokus. Eller som en person ur allmänheten uttrycker det: "Enorma olikheter [mellan organisationerna] vissa skriver för akademiker, andra skriver för vanligt folk (begriplig svenska)." Det är medborgaren som är den främsta mottagaren av informationen, så budskapet måste vara av den karaktären att så många som möjligt faktiskt kan förstå den. Därtill är det viktigt att information även finns tillgänglig på andra språk än svenska.

Det är också viktigt att organisationerna ringer tillbaka om de lovat att göra det. Informationen på krishemsidorna bör uppdateras regelbundet eftersom det annars finns en risk att rykten sprids, inte minst i sociala medier. Det är bättre att säga att ingen ny information finns än att inte säga något alls.

Regeringen var inte övande under SAMÖ-KKÖ 2011, men det är ändå värt att nämna att deras medverkan var saknad. Flera ur allmänhetsnätverket säger att de gärna hade sett regeringen ta en mer framträdande roll under hanteringen av händelsen.³² Utvärderingen konstaterar att regeringen har en viktig symbolisk betydelse och ett ansvar när en kris av denna omfattning inträffar.

32. Under övningen gjordes dock ett antal uttalanden av statsministerns pressekreterare

6. Slutsatser och rekommendationer

6.1 Övergripande mål

Det övergripande målet för övningen handlar om huruvida de övande organisationerna har förmågan att, enskilt och i samverkan, hantera konsekvenserna av olyckan såväl ur ett strategiskt som ur ett operativt perspektiv i syfte att upprätthålla och återställa samhällsviktiga funktioner.

Utvärderingen visar att detta övergripande mål för övningen är uppfyllt. Däremot behöver hanteringen bli effektivare. I grunden handlar det om att identifiera och åtgärda bristerna för att minimera konsekvenserna av händelsen för den enskildes liv och hälsa och för samhällets funktionalitet.

I de följande avsnitten följer utvärderingens slutsatser och rekommendationer specificerade utifrån de fyra nedbrutna målen för övningen. Vissa övergripande reflektioner vill vi dock göra redan här.

I lag-, förordnings- och propositionstexter beskrivs ansvar och roller för hantering av kriser. Detta inbegriper formuleringar om det geografiska områdesansvaret på lokal, regional och nationell nivå samt ansvarsprincipen. Övningen visar att de övandes kunskaper om det egna och andras ansvar enligt dessa lagrum och principer kan anses som relativt goda, såväl gällande verksamhetsansvar som geografiskt områdesansvar. Men samtidigt visar också erfarenheter från övningen att det i praktiken finns brister i ansvarstillämpningen och i och med det brister i den samverkan som genomförs, såväl när det gäller att hantera konsekvenserna av en kris som att samordna information under krisen. Vi ser därför att det finns ett tydligt behov för aktörer med ansvar för krisberedskapen att tillsammans tydliggöra de förutsättningar som måste finnas och förberedelser som måste göras för effektiv samverkan under en kris, vilket inkluderar att konkret klargöra hur man ska samverka och samordna sig under en kris. Den samsyn och de överenskommelser som förhoppningsvis blir resultatet av ett sådant arbete behöver också övas i praktiken för att säkerställa att samverkansförmågan utvecklas.

Flera brister är genomgående under övningen, men samtidigt kan vi konstatera att de flesta aktörerna hittar arbetssätt och blir mer effektiva efterhand som övningen fortskrider. Detta är naturligtvis positivt och visar att aktörerna har en förmåga att anpassa sig efter situationens krav. Flera aktörer nämner också att de har lärt sig mycket av övningen. Många nämner specifikt skede 2 och 3 som särskilt lärorika, då dessa skeden har gett utrymme för reflektion. En självklar lärdom är att krishanteringen fungerar bättre om man har möjlighet att använda arbetssätt och samverka med aktörer man är van att arbeta med. Vår förhoppning är att flera aktörer tar till sig av erfarenheterna från övningen i sin förberedande verksamhet och planering för kriser och i denna till exempel tar hänsyn till och inkluderar fler aktörer inom ett större geografiskt område.

Något som flera aktörer har ett specifikt behov att utveckla är stabsmetodik, vilket inkluderar mötesstruktur och framtagandet av lägesbilder. Många av de brister vi identifierat skulle kunna åtgärdas genom till exempel utbildningar i stabsmetodik på nationell nivå. Tillgången till personal i såväl stab som den övriga organisationen är också en svag punkt, särskilt vad gäller längre krisförlopp. Mycket arbete återstår för att säkerställa uthålligheten, framförallt för nyckelfunktioner.

Dessa och andra lärdomar har även identifierats av de övande själva under skede 3 samt vid efterföljande återkopplingsseminarier. Utvecklingsområden och behov av åtgärder återfinns som bilaga 4 och 5 i denna rapport och dessa bör kunna utgöra ett mycket viktigt stöd för att förbättra krisberedskapen i Sverige.

6.2 Inledande åtgärder – mål 1

Prövande delar

I utvärderingen har vi utifrån en 4-gradig skala prövat och bedömt förmågan att initiera vissa inledande åtgärder. Dessa åtgärder omfattar hur väl larmkedjan (utifrån Länsstyrelsen i Kalmar läns larmplan) och aktiverandet av krisledningsstrukturer fungerade. Den sammanfattande bedömningen är att förmågan är *god med viss brist*.

Målprecisering: Organisationerna som finns med i Länsstyrelsen i Kalmar läns larmplan för kärnteknisk olycka larmas omgående

- Länsstyrelsen i Kalmar läns larmplan för kärnteknisk olycka inkluderar ett mycket stort antal aktörer som vid händelsen fick larm och/eller information enligt en turordning som Länsstyrelsen beslutat om. Larmet/informationen gavs på olika sätt, ”manuell” uppringning, automatiserad uppringning, sms eller e-post. Larm om höjd beredskap går till exempel till alla organisationer inom det regionala krishanteringsrådet ”OmRådet” i ett tidigt skede och kvitteras inom ett par minuter av 90-95 procent av mottagarna.
- Larmplanen är komplex och svårförståelig. Dessutom har andra aktörer egna avtal med SOS Alarm om larmning och information vid en händelse som denna. Följden blir att flera funktioner larmas vid flera tillfällen. Trots detta är det enstaka övande aktörer som, trots att de finns med på larmplanen, uppger att de inte får larm via SOS, utan får information om händelsen – om än i ett relativt tidigt skede – via medier eller från andra övande. Vissa organisationer, däribland några kommuner i närområdet, är kritiska till att de inte finns med på larmplanen.

Utvärderingen rekommenderar att en översyn mot bakgrund av övningens erfarenheter görs gällande vem som ska ingå i Länsstyrelsen i Kalmar läns larmplan för kärnteknisk olycka.

Utvärderingen rekommenderar vidare att en översyn av system och rutiner för alarmering bör göras. En aspekt att ta ställning till är om automatiserade system ska användas i ökad grad. Detta alternativ förkortar tiden för larmning/information avsevärt jämfört med ”manuell” larmning.

Målprecisering: Organisationerna initierar lämpliga åtgärder

- Aktiveringen av relevanta krisledningsstrukturer har fungerat bra. Utvärderingen bedömer att en klar majoritet av observerade organisationer har aktiverat relevanta krisledningsstrukturer/staber inom rimlig tid. Alla övande organisationer tycks inte ha aktiverat hela krisledningsstrukturen direkt, men har sannolikt inte heller behov av detta. En indikator för hur snabbt

en relevant krisledningsstruktur aktiveras är tidsutrymmet mellan det att larm mottas till det att en första stabsoorientering med relevanta stabsfunktioner genomförs. Medelvärde för samtliga observerade organisationer under övningen är ca 1,5 till 2 timmar. Endast ett fåtal organisationer överstiger detta medelvärde. Samtidigt bör det poängteras att organisationerna varit medvetna om övningen och bör ha kunnat planera specifikt för denna i förväg. Det är naturligtvis ytterst viktigt att larmkedja och aktivering av krisledningsstrukturer fungerar även när en händelse inte är väntad.

Utvärderingen rekommenderar att organisationerna säkerställer att deras krisberedskapsplanering omfattar hur en krisledningsstruktur ska se ut, vilka funktioner som ska ingå i denna och under vilka förutsättningar den ska aktiveras.

Utvärderingen rekommenderar vidare att samtliga organisationer fortsätter arbeta för att minska tiden det tar att aktivera en relevant krisledningsstruktur. Ett generellt riktvärde för lokal och regional nivå, baserat på rekommendationer från atomenergiorganet IAEA, är att en krishanterande stab finns på plats inom 2 timmar från larm. Vi anser det rimligt att samma riktvärde även gäller för viktiga aktörer på central och nationell nivå. Det är naturligtvis viktigt att en krishanterande stab har förutsättningar att agera utifrån en korrekt och tydlig lägesbild, som lämpligen ges vid en första stabsoorientering.

- Flera av de organisationer som observerades under övningen informerade inte i tillräcklig utsträckning övrig, icke-övande personal om händelsen. Detta har sannolikt en förklaring i övningstekniska aspekter (dvs. att man utgick ifrån att den övriga organisationen helt enkelt inte ingick i övningen).

Intern informationsspridning är viktig under en skarp händelse, till exempel mot bakgrund av att medarbetare från andra delar av organisationen kan komma att behöva användas till att hantera händelsen.

- Att organisationerna behöver kommunicera med andra, externa aktörer är en nödvändighet redan i ett tidigt skede. Utvärderingens bedömning är att organisationerna överlag tar inledande viktiga kontakter, även om enstaka aktörer behöver bli mer proaktiva i sin kommunikation.

- De övande organisationerna har nödvändiga tekniska system på plats som förutsättning för att kunna leda, samverka och informera. Det webbaserade informationssystemet WIS är ett exempel. Flertalet kommuner och myndigheter har tillgång till och använder systemet för att dela information. Vissa aktörer, däribland försäkringsbolagen, har inte tillgång till WIS. Flera av de övande ifrågasätter nyttan med systemet.

Formerna för att använda tekniska system – särskilt sådana som används för informationsdelning, till exempel WIS – bör ses över och utvecklas.

Målprecisering: Organisationerna deltar vid inledande samverkansmöten

- Observationer av de övande organisationerna visar att samtliga organisationer, med några undantag, blev inbjudna och var närvarande vid ett eller flera av tre inledande samverkansmöten under de första timmarna efter larmet om höjd beredskap. Kritik har dock framförts mot hur åtminstone ett av dessa – det nationella samverkansmötet – var strukturerat, t.ex. vad gällde antalet organisationer som fick tillfälle att yttra sig. (Se även diskussion om gemensam lägesuppfattning i avsnitt 6.3 nedan)

Det finns anledning att se över formerna för vem som deltar och hur samverkan i mötesform i övrigt struktureras i det inledande skedet. Vad gäller de nationella samverkansmötena pågår ett myndighetsgemensamt arbete under ledning av MSB för att implementera en struktur för hur en samverkansplattform ska sättas igång vid en allvarlig kris³³. Samverkansplattformen bör kunna bidra till ökad tydlighet i sammanhanget. Det är dock viktigt att detta arbete tar hänsyn till den praxis och erfarenhet som redan finns av att anordna samverkansmöten.

33. Arbetet med samverkansplattformen har tagit avstamp i hur samverkan sätts igång vid en kärnteknisk händelse, men plattformen ska kunna användas vid alla typer av krishändelser. Se även slutrapport för projekt 10 inom ramverket för handlingsplanen gällande den svenska beredskapen för radiologiska och nukleära olyckor 2015: "Larm och samverkansplattform för kommunikation och lägesuppfattning för den svenska beredskapen vid nukleära olyckor"

6.3 Organisationernas agerande – mål 2

Organisationerna tillämpar planering på ett effektivt och flexibelt sätt

- Med några undantag har samtliga övande som observerats haft planering (även checklistor) och/eller övade rutiner som hjälp vid hanteringen av händelsen. Lokalt och regionalt förekommer i regel specifika planverk för hantering av kärnteknisk olycka, medan centrala aktörer i större utsträckning använder sig av mer generella planverk för krishantering. Utvärderingen ser det som självklart att förekomsten av generell planering, checklistor och rutiner för att hantera en krishändelse är viktig för samtliga aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet. Lika självklart är att det vid en kärnteknisk olycka – särskilt för aktörer som ligger nära händelsen geografiskt och/eller ansvarsmässigt – finns behov av specifikt underlag för hur olyckans konsekvenser ska hanteras. En aspekt i planeringen som däremot tycks saknas i stor utsträckning är hur händelsen ska hanteras vid ett mer utdraget krisförlopp (motsvarande skede 2) och när fokus ligger på att återställa samhället.

Det är viktigt att berörda aktörer överväger om och hur planeringen kan utvecklas för att utgöra ett bättre stöd vid en kärnteknisk olycka. Det är av särskild betydelse att samtliga säkerställer att denna planering är känd av funktioner i såväl krisledningsstrukturen som den övriga organisationen.

Planeringen bör också i större utsträckning ta hänsyn till återställandet av samhället efter en kärnteknisk olycka, bland annat utifrån aspekten uthållighet.

- Majoriteten av de övande som har observerats dokumenterar viktiga skeenden och beslut under händelseförloppet. Flertalet av dessa tycks dock inte ha en särskild funktion för detta, utan överlåter ansvaret för det på en eller flera andra stabsfunktioner. Dokumentationen sker framförallt i WIS eller i ordbehandlingsprogram. Olika organisationer använder den dokumenterade informationen på olika sätt – vissa inte alls, andra som en utgångspunkt för uppdateringen av lägesbilden vid stabsorienteringarna.

Utvärderingen rekommenderar att dokumentationen genomförs och tas tillvara på ett mer effektivt och ändamålsenligt sätt. Vare sig en eller flera funktioner har ansvar för dokumentationen bör denna ingå som underlag vid gemensamma stabsorienteringar och skiftbyten. Förslagsvis visas dokumentationen på en gemensam skärm.

- Samtliga övande genomför regelbundna stabsmöten och stabsorienteringar. Kvaliteten på stabsorienteringarna varierar dock – vissa är relativt ostrukturerade medan andra är mer ändamålsenliga och effektiva. Mötena tenderar generellt dock att bli bättre och mer strukturerade under övningens gång. Samtliga organisationer tycks vid sina respektive stabsorienteringar ha delat med sig av information med ambitionen att skapa en bild av situationen, men i åtminstone några fall är det tveksamt huruvida en tydlig och korrekt lägesbild har uppnåtts hos respektive organisation. Det är dock tydligt att mer kunde ha gjorts hos flera organisationer för att hämta in utförligare och mer uppdaterad information från andra aktörer.

Utvärderingen ser ett behov av att organisationerna generellt utvecklar formerna för stabsorienteringarna (eller motsvarande) för att göra dessa möten så effektiva som möjligt. Det är särskilt viktigt att det finns en bra metod för att ta fram och dela information i syfte att uppnå en lägesbild som alla i staben är överens om.

- En majoritet av de övande som observerats uppvisar flexibilitet och en relativt god anpassningsförmåga till de uppkomna situationerna. Några har formaliserat denna framförhållning med omfallsplanering som särskild punkt vid stabsorienteringarna och/eller funktioner som ansvarar för omfallsplaneringen. Dessa organisationer förmår att snabbt reagera på inkomna förfrågningar och andra händelser.

Utvärderingen visar att organisationerna överlag är proaktiva i informationsinhämtning och analys, och därmed skapar en förmåga att snabbt anpassa sig till de uppkomna situationerna, även sådana som inte kunnat förutses i planeringen. Det är önskvärt med en särskild punkt vid stabsorienteringar och särskilda analysfunktioner, som till exempel behandlar utvecklingen av alternativa "värsta-scenarier".

Målprecisering: Organisationerna har uthållighet för att kunna hantera krisen

- En majoritet av organisationerna hanterar logistiska frågor på ett bra sätt. Det bör dock poängteras att man i detta avseende har haft god tid på sig att förbereda sig inför övningen. Det finns dock viss utvecklingspotential, särskilt vad gäller personalplaneringen för ett mer långvarigt krisförlopp. Även om organisationerna klarar av att bemanna sin stabsorganisation under de två dagar som det akuta skedet varar, uppträder varningssignaler redan i detta skede. Flertalet organisationer använder sig av tvåskift. Vid några observerade organisationer är personalen ovillig att lämna sina arbetsplatser och uppgifter för att vila (sannolikt för att man är engagerad i övningen och/eller anser att den egna kompetensen behövs). Endast ett fåtal organisationer gör under det akuta skedet en personalplanering för ett långvarigt krisförlopp. Dessa potentiella brister i uthållighet återkommer i de självskattningar av skede 2 som ett antal organisationer lämnat in – majoriteten anser att de, bland annat vad gäller personal, troligen inte har uthållighet för att hantera krisen med samma bemanning under mer än högst en vecka. Verkliga händelser bekräftar och förstärker denna slutsats. SSM poängterade till exempel (under de sista seminariedagarna – skede 3) att deras erfarenheter från olyckan vid kärnkraftverket i Fukushima, Japan, visar att det behövs en mycket stor stab för att hantera konsekvenserna av en kärnteknisk olycka. SSM arbetade i treskift, med betoning på informationsinsatser, under Japanhändelsens inledande veckor.

Uthållighet är en viktig faktor för all slags krishantering, inte minst vid det långvariga tidsförlopp som ett återställande av samhället efter en kärnteknisk olycka kommer att kräva. Det är därför viktigt att planering och framtida övningar i större utsträckning omfattar uthållighetsaspekter. Planering, inklusive risk- och sårbarhetsanalyser och annat erfarenhetsunderlag, bör till exempel ha ett särskilt fokus på nyckelfunktioner och på vilken verksamhet i organisationen som bör prioriteras.³⁴

34. Rekommendationer återkommer i andra rapporter, bl.a. Uppföljning av samhällets krisberedskap 2010, utgiven av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i april 2011

Målprecisering(ar): Organisationerna agerar utifrån god kunskap om det egna och andra organisationers ansvar och roll. Ansvarsförhållanden mellan berörda organisationer är klarlagda och fungerande.

- Utvärderingen bedömer att en majoritet av de övande organisationerna har god kunskap om den egna organisationens ansvar och roll vid händelsen. Till exempel är Länsstyrelsens ansvar för räddningstjänsten vid en kärnkraftsolycka tydligt och man lever också upp till detta ansvar³⁵. Utvärderingen bedömer att kunskapen om andra aktörers ansvar och roller på ett generellt plan är tillfredsställande, men att det finns tydliga behov av kunskapsuppbyggnad i fråga om specifika områden (till exempel gällande informationssamordning, ”omflyttningar”, vägvästängningar och ekonomiska ersättningar) vad gäller såväl akuta skeden som mer långsiktiga förlopp. I sammanhanget ska det även poängteras att aktörer som är vana vid att samverka med varandra under normala omständigheter har en mycket god kunskap om varandras ansvar och roller, vilket även gäller under övningsscenarioet. *Förtydliganden gällande ansvarsfördelningen uppkommer ofta vid hanteringen av kriser, skarpa som övade. I vissa fall belyser erfarenheterna ett potentiellt behov av till exempel förtydliganden av regelverken. Utvärderingens bedömning är dock att den viktigaste aspekten – generellt sett – för att tydliggöra ansvar och roller är att tillvarata erfarenheter från såväl övning som skarpa händelser, att göra kunskapsuppbyggnad och övning till en iterativ lärandeprocess. Återkoppling i form av sammanställningar, utvärderingar och analyser utifrån erfarenheter från SAMÖ-KKÖ utgör del av en sådan process.*

Målprecisering(ar): Organisationerna vidtar åtgärder och fattar beslut utifrån en gemensam målbild och lägesuppfattning. Organisationerna samordnar sitt beslutsfattande.

- Det är oklart i vilken utsträckning organisationerna utgår från en gemensam lägesbild och om de fattar beslut utifrån en gemensam målbild och lägesuppfattning. Flera organisationer anser att detta inte skett. Innebörden i dessa begrepp tycks inte vara tydlig och många organisationer använder sig inte av terminologin i sin egen organisation.

35. Lag (2003:778) om skydd mot olyckor, 4 kap, 6 § samt Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor, 4 kap, 15 §.

Utvärderingen visar att det finns ett behov av att ensa innebörden i dessa begrepp på ett samhällsövergripande plan. Organisationer som bedriver samhällsviktig verksamhet måste i största möjliga utsträckning "prata samma språk". Det gäller särskilt begrepp som är centrala för att kunna skapa sig en bild av och hantera en krishändelse i nödvändig samverkan med andra aktörer. Den exakta terminologin är underordnad i sammanhanget, det viktiga är att aktörerna är överens om begreppens innebörd. Begreppen i sig bör på ett enkelt sätt kunna förstås även av organisationer och individer som inte dagligen arbetar med krisberedskap.

Utvärderingen rekommenderar att det finns ett behov av att diskutera innebörden i begreppet "gemensam lägesuppfattning" och under vilka förutsättningar det är möjligt att skapa en sådan vid sektorövergripande samverkan. En metautvärdering som gjorts av tidigare samverkansövningar rekommenderar till exempel att "MSB (...) gör en grundläggande omprövning av villkoren för utvecklandet av en gemensam lägesuppfattning".³⁶

- Under övningen hålls ett mycket stort antal möten. Länsstyrelsen i Kalmar anordnar regelbundna regionala samverkansmöten och informationssamordningsmöten, MSB anordnar motsvarande nationella möten, med intervall om ca fyra timmar. Utöver dessa tillkommer många telefonmöten mellan två eller flera aktörer på ad hoc basis. Majoriteten av dessa möten, även de som benämns som "samverkansmöten" eller "samverkanskonferenser", tycks vara av karaktären informationsmöten. Mötena tycks inte bidra i tillräcklig utsträckning till att en tydlig gemensam lägesuppfattning uppnås. Intrycket är också att mötena på regional respektive nationell nivå också har ett väldigt likartat fokus och innehåll. Observationer och inkomna remissvar visar att organisationerna framförallt är kritiska mot de nationella samverkansmötena och att endast fyra organisationer får yttra sig där. Många frågor som uppkommit under händelsens gång förblir obesvarade. Själva genomförandet av mötena sker dock i regel på ett tydligt och professionellt sätt. Mötena blir också efterhand, särskilt under skede 2, bättre och effektivare i sitt strukturella upplägg.

I utvärderingen ser vi ett fortsatt behov av att utveckla strukturen för samverkansmötena. Risker är att dessa annars inte mynnar ut i mer

36. Talerud, Bo (2010) Metautvärdering av KBM:s samverkansövningar ur ett lärandeperspektiv, Försvarshögskolan, dnr. 2010-8729, s. 47

än "samverkan för samverkans skull". En viktig faktor är att förtydliga vad mötena ska syfta till – här bör man t.ex. ta hänsyn till behov som finns på regional respektive nationell nivå – samt överväga mötenas frekvens och dagordning, antalet deltagare och metoden för diskussionen. Mötena bör ge utrymme för frågor och ge svar på oklarheter.

- Samordning sker i begränsad omfattning men kan – liksom samverkan överlag – bli avsevärt effektivare. Om verktygen för samverkan förbättras (enligt ovan) så förbättras sannolikt också samordningen.

Målprecisering: Organisationerna upplever ett mervärde av att samverka med varandra

- Utvärderingens bedömning är att samverkan – i betydelsen skapa dialog och samordna aktiviteter för att hantera konsekvenserna av den kärntekniska händelsen – överlag har skett på ett fungerande sätt. Ofta har samverkan dock varit relativt ineffektiv och behöver bli mer verkningsfull i framtiden.

En ännu mer utvecklad dialog skulle ha kunnat förebygga de oklarheter som trots allt uppstod under övningen. Som tidigare nämnts kan mer göras för att ensa begrepp och förbättra metoder för samverkan, till exempel samverkansmöten. Samarbete och kontakter i vardagen, samt övningsverksamhet och tillvaratagande av erfarenheter från andra typer av krishändelser är självklara komponenter för en mer verkningsfull samverkan.

6.4 Samordnad kommunikation – mål 3

Målprecisering: Organisationerna använder sig av fastställda planer för informationshanteringen

- Utvärderingen visar att övervägande delen av organisationerna har framtagna planer för kommunikation samt en specifik funktion för dessa frågor i sina staber. De allra flesta använder planerna i arbetet men ett antal organisationer väljer under övningen att frångå planen och sätta igång arbetet ändå.

Det är bra att den övervägande delen av organisationerna har framtagna planer för informationshanteringen och en utpekad informationsfunktion i staben, men det är också viktigt att dessa planer är kända av de berörda samt att de används.

- De flesta organisationerna har en funktion för kommunikation i staben men i några fall är denna funktion inte tillräckligt bemannad samt saknar i något fall tillräckligt mandat att utföra sina uppgifter på ett fungerande sätt.

Avgörande för att informationssamordningen ska fungera är att det finns en tydligt utpekad och övad funktion samt att denna funktion är tillräckligt bemannad och har mandat att utföra sina uppgifter.

- De planer för kommunikationssamordning som finns hos organisationerna är framför allt anpassade för krisens akutskede.

Ett tydligare planverk för hur en mer utdragen krishantering ska hanteras på kommunikationsområdet bör tas fram av organisationerna.

Målprecisering(ar): Samverkan sker mellan berörda organisationer för att ge ett samordnat gemensamt budskap till allmänhet och media. Organisationerna har en gemensam lägesuppfattning som grund för kommunikationen och omsätter denna till ett samlat budskap

- Under övningen sker samverkan kring informationsfrågorna men samverkan tenderar att fungera bäst på lokal nivå, medan den fungerade mindre bra på regional och nationell nivå. Samverkan fungerar också bättre inom den "egna gruppen", med dem man är van att samverka med.

Samverkan kan utvecklas ytterligare, inte minst med andra organisationer än dem man är van att samverka med. För att detta ska bli möjligt behöver bättre och mer utarbetade kanaler för samverkan skapas i vardagen – det är inte något man löser under en kris. Det är även viktigt att utveckla bättre rutiner för informationssamordning på regional och nationell nivå.

- Under övningen genomförs presskonferenser, samverkansmöten och informationssamordningsmöten regelbundet, men det är i många fall oklart vad som kommer ut från dessa möten. Det finns en tendens att organisationerna agerar reaktivt istället för att vara proaktiva. Dock blir mötena bättre efterhand.

Gemensamma presskonferenser, samverkansmöten och informationssamordningsmöten bör användas även i fortsättningen, men de kan utvecklas och göras mer (tids)effektiva.

- Under övningen är det inte tydligt om en gemensam lägesuppfattning verkligen ligger till grund för kommunikationen.

Diskussionen om vad en gemensam lägesuppfattning är och hur denna kan förmedlas bör fortsätta. Till exempel skulle MSB:s samlade lägesbilder kunna användas och återkopplas på ett bättre sätt så att de kommer flera till del.

- Att använda sig av samverkanspersoner visar sig under övningen vara ett bra sätt att öka samverkan och samordning kring informationsfrågorna.

Systemet att använda sig av samverkanspersoner kan utvecklas och användas i större omfattning, då det bidrar till att öka samverkan och kunskapen om andra organisationers arbete och behov. Naturligtvis är det en resursfråga om en organisation kan avsätta en resurs som samverkansperson. En bedömning bör göras som väger nyttan i varje enskilt fall.

- Under övningen är informationen på de olika organisationernas hemsidor ofta likadan och en anpassning till det egna ansvarsområdet saknas.

Det är viktigt att anpassa informationen till sitt eget ansvarsområde så att inte (nästan) exakt likalydande information finns på många olika organisationers hemsidor. Det bör finnas en poäng med att varje organisation har sitt ansvarsområde. Informationen kan ändå vara samordnad.

- Organisationerna använder inte medierna som kanal för att nå ut med sina budskap i någon större omfattning.

Organisationerna kan använda sig av media i större utsträckning då media är en effektiv kanal för att snabbt få ut sitt budskap.

- Under övningen uppstår problem för medierna att få tag på kontaktpersoner för kommunikationen eftersom dessa ofta sitter i (långa) möten och deras eventuella ersättare är ofta inte tillräckligt uppdaterade.

Bättre strukturer bör utarbetas avseende kontaktpersoner och deras ersättare. Det kan till exempel ske genom effektivare och kortare möten. Därutöver är det viktigt att eventuella ställföreträdare för den ordinarie kontaktpersonen är uppdaterade.

- Organisationerna integrerade inte kommunikationsfrågorna i sitt arbete under skede 2 i tillräcklig omfattning.

En tydligare analys av vilken kommunikation som ska lyftas fram och till vem denna ska riktas behöver göras. MSB:s roll och funktion som samordnande myndighet behöver också klargöras.

Målprecisering: Utpekade aktörer på olika nivåer i samhället uppfyller sitt informationssamordningsansvar

- Under övningen är det oklart hur informationssamordningsansvaret tolkas på nationell nivå. Informationssamordningsansvaret på regional och lokal nivå fungerar under övningen relativt bra.

Samverkan gällande informationssamordning på nationell nivå behöver bearbetas och diskuteras gemensamt av berörda organisationer.

- Informationssamverkan på regional-regional nivå (mellan länsstyrelser) fungerar inte tillfredställande under övningen.

Rutiner för samverkan kring informationssamordning bör stärkas mellan länsstyrelserna. Frågan skulle till exempel kunna lyftas och tas om hand inom ramen för Sydlänssamverkan.

Målprecisering(ar): Organisationerna bedriver en aktiv omvärldsanalys med syfte att hantera bilden av krisen. Organisationerna använder omvärldsanalyser som grund för kommunikationen

- Organisationerna använde sig inte av omvärldsanalys i någon större omfattning under övningen, utan baserade mycket av sin information/kommunikation på det som medierna skrev.

En aktiv omvärldsanalys är viktig för att skapa sig en så korrekt bild av läget som möjligt. En aktiv omvärldsanalys ger förutsättningar för till exempel omfallsplanering samt skapar större möjligheter att bemöta rykten och felaktig information.

- Under övningen följer organisationerna inte upp vad medierna skriver i någon större omfattning.

Det är viktigt att följa upp den information som man som organisation ger till medierna, detta för att man ska kunna rätta eventuella felaktigheter så att informationen ska bli så korrekt som möjligt.

- Under övningen fungerar omvärldsanalysen bättre hos de organisationer som har en tydligt utpekad funktion för detta. I de fall när funktionen inte är tydligt utpekad utan mer personberoende, alternativt en uppgift för samtliga, fungerar den sämre.

Att ha en tydligt utpekad funktion för omvärldsanalys samt tillräckligt med personer för att upprätthålla funktionen är viktigt.

- Under övningen tar det ibland (för) lång tid att få fram (gemensamma) underlag för vad som ska kommuniceras.

Det är viktigt att det inte tar för lång tid att skapa ett underlag för kommunikationen. Att utveckla effektiva rutiner och plattformar för informationssamordning bör prioriteras.

- Flera av organisationerna, i första hand kommunerna, deltar aktivt i de sociala medierna genom att lägga ut information och svara på inlägg och kommentarer på egna och andras sidor.

Det är viktigt att delta i och följa de sociala medierna – deras betydelse lär knappast minska. Sociala medier är en bra kanal för att få ut sitt budskap. Ryktesspridning får lätt fäste och tar fart i de sociala medierna, så genom ett aktivt deltagande här kan många felaktigheter och rykten hindras från att växa till sig.

6.5 Allmänhetens förtroende – mål 4

Målprecisering: Allmänheten anser att organisationernas information är korrekt, samstämmig, relevant och lättillgänglig samt levereras i rätt tid

- Allmänheten upplever att informationen från organisationerna var relativt samstämmig och samordnad. Kommunerna upplevs generellt som mest samordnade och samstämmiga.
- Allmänheten upplever i viss utsträckning att de blir hänvisade fel, alternativt skickade fram och tillbaka mellan organisationerna.
- Callcentret fungerade inte bra under övningen. Callcentret aktiverades relativt snabbt och ambitiöst, men sedan fanns varken tillräckligt med svar eller personer som kunde svara på frågor. Man lovade att ringa tillbaka men detta skedde inte i tillräcklig omfattning.

Rutinerna för hur callcentret ska aktiveras samt hur man ska få relevant information från organisationerna bör utvecklas.

- Flera i allmänhetsgruppen upplever att informationen på organisationernas krishemsidor inte uppdateras tillräckligt regelbundet. *Informationen på exempelvis krishemsidorna behöver uppdateras med större regelbundenhet. Om det inte finns någon ny information är det*

viktigt att berätta även detta eftersom det visar att organisationerna följer läget och prioriterar kommunikationen.

- Krisinformation.se upplevs som en väl fungerande plattform för informationsinhämtning och som ett bra sätt att snabbt skaffa sig en samlad bild över läget.

Krisinformation.se kan utvecklas ytterligare genom att plattformen görs mer känd. Därutöver kan inblandade organisationer ha väl uppdaterad och relevant information på sina krishemsidor så att funktionen kan sammanställa ett ännu bättre underlag.

- Samordnade FAQ-listor är ett effektivt sätt att få fram informationen till allmänheten.

FAQ-listor uppskattades av allmänhetsgruppen. Rutiner för hur sådana sammanställs snabbt bör utvecklas ytterligare.

- Informationskanalerna under övningen var i stor utsträckning beroende av (fungerande) Internetuppkoppling och därmed elektricitet.

Rutiner och metoder för hur information och kommunikation ska gå till vid ett (längre) elavbrott bör utvecklas.

Målprecisering: Allmänheten anser att organisationerna hanterar krisen på ett fungerande sätt

- Allmänheten anser att de flesta av organisationerna är bra på att besvara deras frågor och att de är sakliga och ärliga i sina svar.

- Under övningen upplever allmänheten ibland att de blir hänvisade fel och att det därför tar lång tid att få svar på sina frågor.

Att ha kunskap om andra organisationers mandat och ansvar är viktigt så att man kan hänvisa rätt. Det höjer inte förtroendet hos allmänheten att bli hänvisad fram och tillbaka.

- Allmänhetens förtroende för organisationerna är under övningen generellt högt. De har som utgångsläge att personalen är kompetent och gör så gott de kan.

- Under övningen upplever allmänheten att budskapen från organisationerna inte alltid är målgruppsanpassade.

Det är viktigt att formulera och rikta budskapet till rätt målgrupp. Det är medborgarna som är mottagarna för informationen/ kriskommunikationen, inte i första hand andra organisationer. Det är också

viktigt att publicera information på andra språk samt på lätt svenska.

- Regeringen övade inte under SAMÖ-KKÖ 2011 och många ur allmänhetsgruppen saknar regeringens medverkan under händelsen.

Betydelsen av det symboliska ledarskapet är stort och bör inte underskattas. Därför vore det värdefullt om regeringen kan delta i framtida liknande övningar.

7. Referenser

Atomansvarighetslagen (1968:45)

Förordning (1996:1515) med instruktion för regeringskansliet

Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor

Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Internationella atomenergiorganet (IAEA) (2007) "Arrangements for preparedness for a nuclear or radiological emergency – Safety guide no. GS-G-2.1."

Krisberedskapsmyndigheten (2007) *Utvärdering av samverkansövning 2007*

Krisberedskapsmyndigheten (2008) *Tjänsteman i beredskap och ledningsfunktion – förslag i enlighet med förordning (2006:942), dnr.1142/2007*

Krisberedskapsmyndigheten (2008) *Utvärdering av samverkansövning 2008*

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Regeringens skrivelse (2009/10:124) Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet

Regeringens proposition (2007/08:92) Stärkt krisberedskap - för säkerhets skull

Talerud, Bo (2010) *Metautvärdering av KBM:s samverkansövningar ur ett lärandeperspektiv*, Forsvarshögskolan, dnr. 2010-8729

Bilaga 1

Definitioner och begrepp för SAMÖ-KKÖ 2011

Definitioner av begrepp som redan är gjorda i proposition (2007/08:92) är oförändrade. Följande begrepp definieras där:

Allvarlig/extraordinär händelse:

Med allvarlig eller extraordinär händelse avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser. (Se lagen (2006: 44) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.)

Förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar:

Förmågan inom ett verksamhets- eller ansvarsområde att motstå allvarliga störningar så att verksamheten kan bedrivas på en sådan nivå att samhället fortfarande kan fungera och säkerställa en grundläggande service, trygghet och omvårdnad om allvarliga störningar skulle inträffa.

Geografiskt områdesansvar:

Inom ett geografiskt område ska finnas ett organ som verkar för inriktning, prioritering och samordning av de tvärsektoriella åtgärder som behöver vidtas i en krissituation. Områdesansvaret handlar om att få till stånd denna samordning. Aktörerna hantlar samma kris men har olika uppgifter. Varje aktör agerar självständigt och leder sin egen verksamhet. Aktörerna måste försäkra sig om att man har samma uppfattning om vad som hänt, hur krisen kommer att utvecklas, vilken inriktning man bör ha för sina åtgärder och vilka prioriteringar som bör göras. (Se 2 kap. 7 § lagen (2006: 44) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt och 6 §§ förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.)

Kris:

Med kris avses en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och funktioner. Kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och organisation. En kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga och att lösa krisen kräver samordnade åtgärder från flera aktörer.

Krisberedskap:

Förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer. (Förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. 4 §.)

Krishantering:

Förmåga att kunna hantera en kris som inträffar. Bygger både på krisledningsförmåga och på operativ förmåga.

Krisledningsförmåga:

Förmågan inom ett verksamhets- eller ansvarsområde att vid allvarliga störningar leda den egna verksamheten, fatta beslut inom eget verksamhets- eller ansvarsområde, sprida snabb, korrekt och tillförlitlig information och vid behov kunna medverka i samordning och koordinering med andra aktörer och deras åtgärder.

Lägesbild:

Lägesbild är en sammanställning av uppgifter för att få en bild över vad som har hänt, händer eller kommer att hända.

Lägesuppfattning:

Lägesuppfattning är en bedömning av hur det som inträffat påverkar aktörens sammanhang. Lägesuppfattningar bygger således på en lägesbild. Både lägesbild och lägesuppfattning är kopplade till beslutsprocesser och behövs som underlag för att kunna avgöra om agerande krävs på något sätt och i så fall hur.

Operativ förmåga:

Förmågan inom ett verksamhets- eller ansvarsområde att snarast påbörja åtgärder för att hantera eller medverka i hanteringen av konsekvenserna av inträffade händelser, genomföra de åtgärder som krävs för att avhjälpa, skydda och lindra effekterna av det inträffade.

Samhällets krisberedskap:

Samhällets samlade förmåga att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer.

Samhällsskydd:

Med begreppet samhällsskydd menas det arbete som behöver bedrivas för att skydda samhället mot olyckor och allvarliga/extraordinära händelser. I detta arbete deltar såväl myndigheter, organ och institutioner som den enskilda individen.

Samhällsviktig verksamhet:

En samhällsviktig verksamhet uppfyller minst ett av följande villkor:

- Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
- Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad allvarlig kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.

Samordning:

Samordning avser aktivitet som innebär att se till att den verksamhet som bedrivs av olika samhällsorgan genomförs med utgångspunkt i gemensamma planeringsförutsättningar och att själva genomförandet inte präglas av divergerande mål mellan olika samhällsorgan.

Samverkan:

Samverkan avser den dialog som sker mellan självständiga och sidoordnade samhällsaktörer för att samordnat uppnå gemensamma mål.

Begrepp förklarade för SAMÖ-KKÖ 2011: Inspirationen är huvudsakligen från Svenska Akademiens ordbok och Nationalencyklopedin

Effektiv:

Verkningsfullt med ett tydligt och mätbart resultat som förbättrar läget. Inte spilla tid, dubbelarbete, göra fel saker, inte agera alls. (Förutsätter en god kunskap om egna och andras uppgifter både internt och externt.)

Förmåga:

Kapacitet att både kunna agera och hantera samt att därtill kunna arbeta aktivt med att lösa den uppkomna situationen, hålla det löpande arbetet igång och bidra till att hantera händelsen.

Förtroende:

Tilltro/tillit till att någon är förmögen att handla (intellektuellt och moraliskt) korrekt. En grundläggande tillit och tro på god vilja finns. Förutsättning för att demokratin ska kunna fungera.

Operativ:

Operativ är ett konkret agerande. Det är viktigt att understryka att operativ betyder olika saker i olika sammanhang och för olika organisationer. Det som benämns operativt för en räddningstjänst är inte det samma som benämns operativt för till exempel MSB. Nyckelord: hantera.

Samstämmig:

Framföra likartade uppgifter som stämmer överens och är eniga och identiska. Ska inte vara motstridiga och motsägelsefulla.

Strategisk:

Verksamheten tar hänsyn till olika tänkbara möjligheter och händelser som kan inträffa samt är välplanerad, framsynt och förutseende.

Uthållig:

Att verksamheten kan hålla en fastslagen och överenskommen nivå under en längre tid (utan att förtröttnas). Verksamheten är motståndskraftig och ska/kan fortgå trots påfrestningar.

Bilaga 2

Prövande övning

I syfte och mål för SAMÖ-KKÖ 2011 framgår att en avgränsad del av övningen ska vara prövande. Med prövande menar vi i denna övning att få svar på om de krav som ställs uppfylls eller inte. För att detta ska vara möjligt att bedöma är en förutsättning att kraven (det som ska provas) är fastställda, kända och accepterade av samtliga berörda.

Förutsättningen för vad som ska provas under SAMÖ-KKÖ 2011 ges i första målet med målpreciseringar för skede 1. Inriktningen för detta är att pröva hur befintliga rutiner och planer följs och nyttjas. Vidare ska det som provas vara något som redan tillämpas i krishantering.

Vad ska provas?

De prövande delarna omfattar:

- Larmkedja: får organisationerna som finns med på larmlistan larm om händelsen?
- Verifiering: bekräftar organisationerna detta larm?
- Krisledning: aktiveras en relevant^{37*} krisledningsstruktur?

Underlag till den prövande ansatsen gavs utifrån observationer som skede 1-utvärderare gjorde under övningens inledande timmar. Bedömningen baseras dels på genomförandet av ovanstående punkter, dels på tidsförloppet inom vilket de sker. Organisationernas respektive planverk samt IAEA:s rekommendationer utgör referensramar.

37.* Definitionen av en för händelsen "relevant" krisledningsstruktur utgår i första hand från vad som specificeras i organisationens planverk. Individuella avvägningar görs i undantagsfall, t.ex. om observationer visar att den faktiska ledningsstrukturen (stab, motsvarande) hos organisationen ifråga agerar på ett uppenbart effektivt sätt i förhållande till situationens krav.

Bedömningsskalan är 4-gradig. Båda indikatorerna (1 och 2) måste vara uppfyllda för att bedömningen ska kunna göras:

Förmågan är god:

Organisationen tillämpar planering och rutiner för att initiera de inledande åtgärderna i hanteringen av en kärnteknisk olycka och dess konsekvenser.

1. Larmkedjan samt verifiering genomförs utan försening.
2. En för händelsen relevant krisledningsstruktur aktiveras direkt efter larm.

Förmågan är i huvudsak god, men har vissa brister:

Vissa brister förekommer i tillämpningen av planer och rutiner för de inledande åtgärderna.

1. Larmkedjan samt verifiering har viss försening.
2. En viss försening i att aktivera en för händelsen relevant krisledningsstruktur.

Det finns en viss förmåga, men den är bristfällig:

Brister förekommer i tillämpningen av planer och rutiner för de inledande åtgärderna.

1. Larmkedjan samt verifiering är försenad och/eller fel åtgärder vidtas i larmning/verifiering.
2. Förseningar och/eller bristande förmåga att aktivera en för händelsen relevant krisledningsstruktur.

Mycket bristfällig förmåga:

Stora brister i tillämpningen av planer och rutiner för de inledande åtgärderna.

1. Larmkedjan samt verifiering har stora förseningar, eller ingen larmning/verifiering genomförs.
2. Oförmåga att aktivera en för händelsen relevant krisledningsstruktur.

Bilaga 3

Mål för SAMÖ-KKÖ 2011

Övningens syfte:

Syftet med SAMÖ-KKÖ 2011 är att ge en bild av och utveckla samhällets förmåga att hantera en kris till följd av en kärnteknisk olycka. Övningen involverar samtliga nivåer i samhället och avser hanteringen av konsekvenser både på kort och på lång sikt.

Övergripande mål:

Organisationerna har förmåga att, enskilt och i samverkan, hantera konsekvenser av olyckan såväl ur ett strategiskt som ur ett operativt perspektiv i syfte att upprätthålla och återställa samhällsviktiga funktioner.

Skede 1 – Akut hantering

Mål 1

Organisationerna initierar åtgärder för att hantera olyckan och dess konsekvenser

Målpreciseringar:

- Organisationer som finns med på Länsstyrelsen i Kalmar Läns larmplan för kärnkraftsolycka larmas omgående
- Organisationerna initierar lämpliga åtgärder (inkluderar bland annat tidsaspekt, bekräftelse av information, bedömning av larmets omfattning, spridning av information till berörda aktörer inom andra sektorer)
- Organisationerna deltar vid inledande samverkansmöten

Mål 2

Organisationerna agerar – enskilt och i samverkan – på ett fungerande sätt i syfte att upprätthålla och återställa samhällsviktiga funktioner

Målpreciseringar:

- Organisationerna tillämpar planering för hantering av olyckan och dess konsekvenser på samhället på ett effektivt och flexibelt sätt utifrån situationens förutsättningar (exempelvis genom omfallsplanering)

- Organisationerna har uthållighet för att kunna hantera krisen under hela dess förlopp
- Organisationerna agerar utifrån god kunskap om eget och andra organisationers ansvar och roll i rådande läge
- Ansvarsförhållanden mellan berörda organisationer är klarlagda och fungerande
- Organisationerna vidtar åtgärder och fattar beslut utifrån en gemensam målbild och lägesuppfattning
- Organisationerna samordnar sitt beslutsfattande
- Organisationerna upplever ett mervärde av att samverka med varandra

Mål 3

Organisationerna samverkar på ett effektivt sätt för att kommunicera samstämmigt, konkret och kontinuerligt med allmänhet och media

Målpreciseringar:

- Organisationerna använder sig av fastställda planer för informationshantering
- Samverkan sker mellan berörda organisationer för att ge ett samordnat gemensamt budskap till allmänhet och media
- Organisationerna har en gemensam lägesuppfattning som grund för kommunikationen och omsätter denna till ett samlat budskap
- Utpekade aktörer på olika nivåer i samhället uppfyller sitt informationssamordningsansvar
- Organisationerna bedriver en aktiv omvärldsanalys med syfte att hantera bilden av krisen
- Organisationerna använder omvärldsanalys som grund för kommunikationen

Mål 4

Allmänheten har förtroende för organisationernas hantering av krisen och dess konsekvenser på samhället

Målspreciseringar:

- Allmänheten anser att organisationerna hanterar krisen på ett fungerande sätt
- Allmänheten anser att organisationernas information är korrekt, samstämmig, relevant och lättillgänglig, samt levereras i rätt tid

Skede 2 – Konsekvenser och långsiktig hantering

Mål 1 (fördjupning, utvärderas inte i denna rapport):

Organisationerna fördjupar kunskapen om långsiktiga konsekvenser av en kärnteknisk olycka inom utvalda samhällsviktiga funktioner

- Påverkan på hälsan
- Påverkan på miljö och förutsättningar och möjlighet att sanera
- Påverkan på livsmedelsproduktion, djurhållning och jordbruk
- Utrymning, omflyttning, avspärrning, transporter och restriktioner
- Konsekvenser för samhällets ekonomi och försäkringsverksamhet
- El-problemens påverkan på samhällsviktig verksamhet

Mål 2

Organisationerna agerar – enskilt och i samverkan – på ett fungerande sätt i syfte att upprätthålla och återställa samhällsviktiga funktioner

Vägledande frågor:

- Anser ni att er organisation har löst uppdrag(en)? Motivera och ge exempel.
- Anser ni att det finns god kunskap inom er organisation om det egna och andras ansvar och roller utifrån aktuell lägesbild? Motivera och ge exempel.
- Anser ni att er organisation tagit ert ansvar – enligt gällande lagstiftning och praxis – bland annat vad gäller samordning?

Motivera och ge exempel.

- Anser ni att det finns god uthållighet i er organisation kopplat till aktuellt scenario? Motivera och ge exempel.
- Anser ni att samverkan med andra organisationer skapat ett mervärde och varit ändamålsenlig för att lösa uppdragen? Motivera och ge exempel.

Mål 3:

Organisationerna samverkar på ett effektivt sätt för att kommunicera samstämmigt, konkret och kontinuerligt med allmänhet och media

Vägledande frågor:

- Anser ni att er organisation i tillräcklig omfattning integrerat kommunikationsaspekter i åtgärder för att hantera konsekvenserna av händelsen? Motivera och ge exempel.
- Anser ni att er organisation i tillräcklig omfattning samordnat era budskap (t.ex. gemensamma pressmeddelanden, presskonferenser, etc.) med andra organisationer? Motivera och ge exempel.
- Anser ni att en gemensam lägesuppfattning använts som grund i samordningen av detta budskap? Motivera och ge exempel.

Bilaga 4

Sammanställning av utvecklingsområden skede 1

Detta är ett utdrag ur den sammanställning av utvecklingsområden som arbetades fram under två seminarier, den 14 och 16 juni. Vid seminariet arbetade representanter från övande organisationer i tvärsektoriella grupper med olika frågor för att identifiera brister och utvecklingsområden utifrån erfarenheterna från övningen.

Bilagan är indelad utifrån den blockindelning som bygger på målen för skede 1. För varje block presenteras inledningsvis utvecklingsområden för enskilda myndigheter/aktörer därefter för samverkansprojekt och avslutningsvis för samverkansområden. I de fall där samma utvecklingsområde är pekat mot flera mottagare framgår det i kommentarsrutan. I vilken utsträckning andra aktörer bör ingå i utvecklingsarbetet avgörs av respektive mottagare.

Block 1: Initiala åtgärder

Omfattar utvecklingsbehov kopplat till inledande åtgärder när en olycka med allvarligt utsläpp inträffar vid ett kärnkraftverk.

Enskilda myndigheter/aktörer

Länsstyrelsen i Kalmar län

Se över larmtexten vid kärnteknisk olycka så att informationen är densamma, korrekt och tillräcklig.

Tydliggör uppgifterna för de samverkanspersoner som kommer till Länsstyrelsen i Kalmar län

Uppnå en samordnad syn i länet på vad en extraordinär händelse innebär

Upprätta en förteckning över samverkansadresser i Området.

Skapa ytterligare möjlighet att lyssna av information: Lst H bemannar ett telefonnummer och/eller WIS. Alternativt samverkansmejl från t. ex. SOS Alarm AB för möjlighet till ytterligare information eller upprepning av information. Sådan mottagen ytterligare information behöver kvitteras.

Se över befintliga larmplaner i Kalmar län för kärnteknisk olycka för att säkerställa att alla är med som bör vara med.

MSB

Se över om systemet med TiB fungerar som avsett.

Ta bort licensavgiften för RAKEL.

Utöka ansvaret för SOS Alarm AB när det gäller kvalitetssäkring och test av larmplaner.

Ta fram generella, generiska, regler för larmning vid nationell kris oavsett vad som har inträffat.

- Tillsammans med HP 2015

Utveckla larmrutiner avseende tekniknyttjande och teknikutveckling samt strategisk utveckling av larmplaner för nationell, regional och lokal nivå samt för sektorsaktörer

- Tillsammans med HP 2015

Samtliga kommuner

Varje kommun måste ta fram en plan för start av sin krisorganisation vid kärnteknisk olycka. Se också över och klargör larmrutiner när RCB är ingångsväg för flera kommuner/rtj-förbund

Samtliga Länsstyrelser

Se till att privata aktörer med specialistkunskap och resurser omfattas av och tidigt involveras i krishantering till följd av en kärnteknisk olycka.

Samtliga organisationer

Revidera och testa larmplaner regelbundet.

Öka och förbättra användningen av WIS.

Säkerställ att ansvarig personal är trygg med och kan vidta åtgärder utifrån larmplanen.

Säkerställa att larmplaner är uppdaterade och korrekta

Samtliga TiB-organisationer

Tydliggör TiB:s ansvar och roll vid kärnteknisk olycka.

Öka förmågan hos respektive myndighets TiB att larma: och vidta åtgärder utifrån larmplanen.

Öka kunskapen om TiB-funktionen hos myndigheter med TiB

Tillse att alla organisationer som har TiB också har funktionsmejl

Samverkansprojekt

HP 2015

Utveckla samverkansmöten / samverkansplattform utifrån användarperspektiv med hänsyn till praxis vs HP 2015 projekt 10 och låta praktisk erfarenhet styra utvecklingen

Ta fram generella, generiska, regler för larmning vid nationell kris oavsett vad som har inträffat.

- Tillsammans med MSB

Utveckla larmrutiner avseende tekniknyttjande och teknikutveckling samt strategisk utveckling av larmplaner för nationell, regional och lokal nivå samt för sektorsaktörer

- Tillsammans med MSB

Block 2: Hur fungerade egen organisation och samverkan?

Omfattar utvecklingsbehov kopplat till egen organisations förmåga och förmågan till samverkan när en olycka med allvarligt utsläpp inträffar vid ett kärnkraftverk.

Enskilda myndigheter/aktörer

Länsstyrelsen i Kalmar län

Utveckla perspektivet på samverkan inom Området.

Genomför RSK för att öka kunskapen hos den enskilde handläggaren i Kalmar län.

Lst i Kalmar län och OKG behöver synkronisera sina stabsinformationstillfällen bättre.

- Tillsammans med OKG AB
- Lst i Kalmar län bör placera en samverkansperson hos OKG. Tillsammans med OKG AB

Se över planverk, öka kunskapen om och tydliggör mottagningsstationernas roll och uppgift samt uppgiftsfördelning mellan berörda mottagningsstationer.

- Tillsammans med samtliga kommuner i Kalmar län

MSB

Se över hur styrning och ledning från nationell nivå kan utvecklas vid nationella kriser med stor samhällspåverkan inom flera samhällssektorer

Utveckla och erbjud en nationell grundläggande stabsmetodik-kurs.

Utveckla en gemensam begreppsapparat för krisberedskap och krishantering.

Utveckla formerna för att ta fram en nationell lägesbild och sprida denna i hela systemet.

Utveckla MSB:s roll och uppdrag i arbetet med lägesbild/lägesuppfattning.

Utveckla sin operativa förmåga bl.a. avseende resursutnyttjande på nationell nivå.

Klara ut och fastställ vem som bör ansvara för att utforma och ge generella råd till medborgarna.

- Tillsammans med HP 2015

Öka den riktade och samordnade informationen till enskilda drabbade/allmänhet.

- Tillsammans med samtliga länsstyrelser och HP 2015

Förbättra mötesplaneringen på och mellan alla nivåer i krishanteringssystemet. Skilj mellan interna behov och samverkansbehov. Tydliggör mål och syfte med samverkan.

- Tillsammans med samtliga länsstyrelser och HP 2015

Utveckla formerna, agendan och "mjuka" metoder för samverkanskonferenser.

- Tillsammans med samtliga länsstyrelser och HP 2015

Ta fram en nationell informationsplan för nationella kriser.

- Tillsammans med HP 2015

Utveckla nationell informationssamverkan och tolkning av lägesbild med hänsyn till konsekvenser i syfte att få en sammanställd bild för ansvariga myndigheter.

- Tillsammans med HP 2015

Utveckla förmågan att, från regional och från nationell nivå, fördela resurser.

- Tillsammans med samtliga länsstyrelser

Öka kunskaperna om olika myndigheters och organisationers ansvar, roller och arbetsmetoder.

- Genom centrala samverkanskurser (CSK), samt tillsammans med samtliga genom regionala samverkanskurser, (RSK),

Regeringen

Klargör genom lagstiftning hur långt NNI:s betalningsansvar sträcker sig när det gäller följdskador.

Samtliga kommuner

Se över kommunernas poolverksamhet i syfte att öka uthålligheten.

Se över planverk, öka kunskapen om och tydliggör mottagningsstationernas roll och uppgift samt uppgiftsfördelning mellan berörda mottagningsstationer.

- Tillsammans med Länsstyrelsen i Kalmar län

Samtliga länsstyrelser

Utveckla förmågan att kommunicera om strålning och strålrisker vid en kärnteknisk olycka

Utveckla samverkan och samordning av resurser, t, ex. gemensam räddningsledare, mellan berörda länsstyrelser.

Utveckla förmågan att, från regional och från nationell nivå, fördela resurser.

- Tillsammans med MSB

Förbättra mötesplaneringen på och mellan alla nivåer i krishanteringssystemet. Skilj mellan interna behov och samverkansbehov. Tydliggör mål och syfte med samverkan.

- Tillsammans med MSB och HP 2015

Utveckla formerna, agendan och ”mjuka” metoder för samverkanskonferenser.

- Tillsammans med MSB och HP 2015

Öka den riktade och samordnade informationen till enskilda drabbade/allmänhet.

- Tillsammans med MSB och HP 2015

Öka kunskaperna om olika myndigheters och organisationers ansvar, roller och arbetsmetoder.

- Genom regionala samverkanskurser, (RSK), samt tillsammans med MSB genom centrala samverkanskurser (CSK)

Samtliga organisationer

Öka aktörernas kunskaper om styrande principer för krisberedskapssystemet innan regelverk och styrande dokument tas fram.

Utveckla förmågan till minst en veckas uthållighet.

Utveckla förmågan att skapa en gemensam målbild och ett samordnat beslutsfattande.

Utveckla förmåga att återföda information till informationsgivare, från nationell nivå till regional nivå, från regional nivå till lokal nivå. Tydliggör ansvar och roller mellan lokal och central myndighet/sectors-myndighet. Nedan ges några exempel. Ytterligare behov behöver analyseras av respektive organisation.

Ex 1: Polismyndigheten i Kalmar län, RPS, RKP

Ex 2: Vattenförsörjning, SLV – kommuner

Ex 3 Vaghållning, vägvastängning TrV - länsstyrelser och kommuner.

Socialstyrelsen

Utveckla sin operativa förmåga bl.a. vad gäller resursutnyttjande på nationell nivå.

Strålsäkerhetsmyndigheten

Korta ned tiden för att lämna beslutsunderlag i form av mätvärden.

Tydliggör hur prioriteringar görs när det gäller mätvärdesarbetet och labbresurser.

- Tillsammans med HP 2015

Svensk Försäkring

Utveckla nationell samverkan mellan de fyra stora försäkringsbolagen.

Svenska Kraftnät

Förvarna om möjligt inför kommande MFK för att undvika onödiga skador.

Samverkansprojekt

HP 2015

Använd myndighetsrådet som kompetensstöd.

Samverkanspersoner från regional nivå behöver finnas på plats hos nationella myndigheter.

Utveckla en gemensam nomenklatur för tydligare information i lägesbilden om vad som har hänt, läget i resp org. m.m.

Använd utvecklad praxis vid samverkan och inte en "fast agenda" från HP 2015 projekt 10.

Klara ut och fastställ vem som bör ansvara för att utforma och ge generella råd till medborgarna.

- Tillsammans med MSB

Förbättra mötesplaneringen på och mellan alla nivåer i krishanteringssystemet. Skilj mellan interna behov och samverkansbehov. Tydliggör mål och syfte med samverkan.

- Tillsammans med MSB

Ta fram en nationell informationsplan för nationella kriser.

- Tillsammans med MSB

Utveckla nationell informationssamverkan och tolkning av lägesbild med hänsyn till konsekvenser i syfte att få en sammanställd bild för ansvariga myndigheter.

- Tillsammans med MSB

Öka den riktade och samordnade informationen till enskilda drabbade/allmänhet.

- Tillsammans med samtliga länsstyrelser och MSB

Utveckla formerna, agendan och "mjuka" metoder för samverkanskonferenser.

- Tillsammans med samtliga länsstyrelser och MSB

Samverkansområden

Enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap ska de myndigheter som anges i denna bedriva sin planering inom samverkansområden. Syftet med detta är att främja en helhetssyn i planeringen för krisberedskap och höjd beredskap. Då flera av de identifierade utvecklingsområdena är av tvärsektorieell karaktär är samverkansområdena lämpliga mottagare för dessa.

Samtliga Samverkansområden

Se över möjligheterna för centrala myndigheter att stötta regionala och lokala aktörer.

Utveckla privat-offentlig samverkan för stöd i form av förstärkningresurser och kompetensstöd.

Block 3: Samordnad kommunikation och allmänhetens förtroende

Omfattar utvecklingsbehov kopplat till förmågan att samordna kriskommunikation.

Enskilda myndigheter/aktörer

Länsstyrelsen i Kalmar län

Låt informationsrutinerna följa rutiner för stabsorienteringar, se över planen för ITA.

MSB

Utveckla backofficefunktionen för callcenter.

Genomför utbildning och mindre övningar för att visa värdet av Krisinformation.se

MSB bör, inom ramen för sitt samordningsansvar för omvärldsbevakning, ge t.ex. läsrättigheter till andra aktörer än länsstyrelserna.

Utveckla förmåga i omvärldsanalys genom utbildning.

- Tillsammans med HP 2015

Utveckla strategi och planer för användning av sociala medier.

- Tillsammans med HP 2015

Utveckla en gemensam begreppsapparat.

- Tillsammans med HP 2015

Ta fram en principbild av informationssamordningssystemet - hur det ska se ut och hur det ska fungera.

- Tillsammans med HP 2015

Utveckla metoder för och länsstyrelsernas/centrala myndigheters förmåga att ge efterfrågad information till lokal nivå.

- Tillsammans med samtliga länsstyrelser och HP 2015

Förbättra informationssamordningsmötena genom att fokusera på gemensamma åtgärder.

- Tillsammans med samtliga länsstyrelser och HP 2015

Samordna mediebevakningen och analysen av mediebild

- Tillsammans med samtliga länsstyrelser och HP 2015

Tydliggör syfte och mål samt metodik för informationssamverkanskonferenser.

- Tillsammans med samtliga länsstyrelser och HP 2015

Operationalisera ansvaret och hur informationssamordningsansvaret ska fungera i praktiken. Vilka förväntningar finns mellan aktörer? Vilka flöden finns inom och mellan nivåer?

- Tillsammans med samtliga länsstyrelser och HP 2015

Utveckla Informationssamordningen nationellt och om en inträffad händelse. Detta är en uppgift för MSB m fl centrala myndigheter. Länsstyrelser och kommuner behöver utveckla förmågan till konkret information om händelsen ur händelsecentret.

- Tillsammans med samtliga länsstyrelser och HP 2015

Samtliga länsstyrelser

Tidssätt när gemensamma budskap ska ges i länet.

Förtydliga länsstyrelsens roll som informationssamordningsansvarig.

Öka samverkan mellan länsstyrelserna, eventuellt med "sambandspersoner".

Hämta resurser från andra län, inte minst när det gäller omvärldsanalyser.

Utveckla informationsspridningen mellan länen.

Utveckla metoder för länsstyrelsernas/centrala myndigheters förmåga att ge efterfrågad information till lokal nivå.

- Tillsammans med MSB och HP 2015

Förbättra informationssamordningsmötena genom att fokusera på gemensamma åtgärder

- Tillsammans med MSB och HP 2015

Samordna mediebevakningen och analysen av mediebild

- Tillsammans med MSB och HP 2015

Tydliggör syfte och mål samt metodik för informationssamverkanskonferenser.

- Tillsammans med MSB och HP 2015

Operationalisera ansvaret och hur informationssamordningsansvaret ska fungera i praktiken. Vilka förväntningar finns mellan aktörer? Vilka flöden finns inom och mellan nivåer?

- Tillsammans med MSB och HP 2015

Utveckla informationssamordningen nationellt och en inträffad händelse. Detta är en uppgift för MSB m. fl. centrala myndigheter. Länsstyrelser och kommuner behöver utveckla förmågan till konkret information om händelsen ur händelsecentret.

- Tillsammans med MSB och HP 2015

Samtliga organisationer

Utveckla förmågan att genomföra omvärldsanalys.

Öka robustheten och uthålligheten vid längre elbortfall.

Utveckla det proaktiva tänkandet inom kriskommunikation samt förmågan att omfallsplanera.

Strålsäkerhetsmyndigheten

Revidera den s.k. SOS-boken "Strålning för dummies" som SSI tog fram.

Samverkansprojekt

HP 2015

Skapa en FAQ-bas som kan kompletteras vid specifika händelser.

Utveckla förmåga i omvärldsanalys genom utbildning.

- Tillsammans med MSB

Utveckla strategi och planer för användning av sociala medier.

- Tillsammans med MSB

Utveckla en gemensam begreppsapparat.

- Tillsammans med MSB

Ta fram en principbild av informationssamordningssystemet - hur det ska se ut och hur det ska fungera.

- Tillsammans med MSB

Utveckla metoder för och länsstyrelsernas /centrala myndigheters förmåga att ge efterfrågad information till lokal nivå.

- Tillsammans med samtliga länsstyrelser och MSB

Förbättra informationssamordningsmötena genom att fokusera på gemensamma åtgärder.

- Tillsammans med samtliga länsstyrelser och MSB

Samordna mediebevakningen och analysen av mediebild

- Tillsammans med samtliga länsstyrelser och MSB

Tydliggör syfte och mål samt metodik för informationssamverkanskonferenser.

- Tillsammans med samtliga länsstyrelser och MSB

Operationalisera ansvaret och hur informationssamordningsansvaret ska fungera i praktiken. Vilka förväntningar finns mellan aktörer? Vilka flöden finns inom och mellan nivåer?

- Tillsammans med samtliga länsstyrelser och MSB

Utveckla informationssamordningen nationellt och om en inträffad händelse. Detta är en uppgift för MSB m. fl. centrala myndigheter. Länsstyrelser och kommuner behöver utveckla förmågan till konkret information om händelsen ur händelsecentret

- Tillsammans med samtliga länsstyrelser och MSB

Bilaga 5

Sammanställning av utvecklingsområden skede 2 och 3

Detta är ett utdrag ur den sammanställning av utvecklingsområden som arbetades fram under övningens skede 2 då representanter från övande organisationer arbetade i tvärsektoriella grupper med olika teman för att identifiera brister och utvecklingsområden. Innehållet i utvecklingsområdena bygger på erfarenheterna efter övningens skede 2 och 3.

Valen av mottagare (organisationer, samverkansforum/projekt, samverkansområden) till de olika utvecklingsområdena gjordes av deltagarna vid seminariet under skede 3 och utgör strukturen i underlaget. För ett flertal utvecklingsområden finns det flera mottagare. Övningsledningen har begränsat antalet mottagare för utvecklingsområdena. I vilken utsträckning andra aktörer bör ingå i utvecklingsarbetet avgörs av respektive mottagare.

Enskilda myndigheter/aktörer

Energimyndigheten

Prioritering/tillgång drivmedel/bränsle

- Skapa förutsättningar för prioritering/reglering av drivmedel/bränsle.
- Översyn av funktionskraven och ansvarsförhållanden angående tillgängligheten av drivmedel, bränsle och värme.

Manuell förbrukningsfrånkoppling, MFK³⁸ (även under Svenska Kraftnät)

- Utarbeta rutiner för tydligare förvarning om MFK.
- Utveckla kommunikationen om MFK och Styrel.

38. MFK bör ske genom s.k. roterande frånkoppling, som innebär att man under begränsad tid bryter elöverföringen till ett visst område, för att sedan övergå till ett annat område. Källa: <http://www.svk.se/Energimarknaden/El/Sveriges-effektsituation1/Frankoppling-av-elforbrukning/>

Försäkringsbolagen

Försäkringar

- Klargör konsekvenserna om fler försäkringar gäller.

Länsstyrelsen Kalmar län

Mottagningsstationer

- Skapa förutsättningar och rutiner för mobila mottagningsstationer.

Sanering (arbetet kan med fördel göras i samverkan med övriga kärnkraftslän)

- Samverkan med privata aktörer vid saneringsarbete behöver utvecklas.

Information till djurägare (även under Statens Jordbruksverk)

- Utarbeta underlag som ökar förmågan att snabbt informera djurägare.

Budskap (även under Informationsnätverket RN):

- Utgå från tänkta scenarioutvecklingar och utarbeta:
 - Kommunikationsstrategier med budskap.
 - Handlingsplaner med budskapskanaler för olika målgrupper anpassade efter situationen (t.ex. teleavbrott, ej tillgång till internet).
 - Metoder för alternativ informationsspridning, t.ex. flygblad, affischer, högtalarbilar.
 - Etablera fokusgrupper för att testa förberedda budskap.

Övning/utbildning om kriskommunikation

(även under Handlingsplan 2015 och MSB):

- Kommunikationsutbilda även icke-kommunikatörer - bredda utbildningen.
- Genomför fler övningar med kommunikationsinriktning.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Funktionskrav

- Skapa en helhetssyn på funktionskrav (teknisk infrastruktur) ur ett samhällsperspektiv. Ställ likartade krav på samtliga aktörer som ingår i ett flöde/process/kedja.
- Tydliggör miniminivåer för samhällsviktiga funktioner under en kris/händelse. Det måste finnas grundläggande säkerhetsnivåer för den uthållighet som ska finnas.

Lägesbild

- Utarbeta former för gemensamma lägesbilder.

WIS

- Utveckla arbetsformer för WIS.

Budskap (även under Länsstyrelsen Kalmar och Informatörsnätverk RN):

- Utgå från tänkta scenarioutvecklingar och utarbeta:
 - Kommunikationsstrategier med budskap.
 - Handlingsplaner med budskapskanaler för olika målgrupper anpassade efter situationen (t.ex. teleavbrott, ej tillgång till internet).
 - Metoder för alternativ informationsspridning, t.ex. flygblad, affischer, högtalarbilar.
 - Etablera fokusgrupper för att testa förberedda budskap.

Telefonkonferens

- Utveckla formerna för telefonkonferenser. Ge alla aktörer möjlighet att delta på ett aktivt sätt. Komplettera med bild/video.

Övning/utbildning om kriskommunikation

(även under Handlingsplan 2015 och Länsstyrelsen Kalmar):

- Kommunikationsutbilda även icke-kommunikatörer - bredda utbildningen.
- Genomför fler övningar med kommunikationsinriktning.

Definition av uthållighet

- Definiera hur lång uthålligheten ska vara. Behöver planeringshorisonten för uthållighet utökas (utöver 1 vecka)?
- Medvetandegör hur uthållighet påverkas av krisens längd.

Lägesbild av uthållighet

- Utarbeta arbetsformer för att vid en kris kunna ge en aktörsövergripande lägesbild av tillgängliga resurser.

Stabsmetodik

- Utarbeta rutiner för beredskapsgrader med varierad intensitet i insatsen.
- Utveckla gemensam stabsmetodik och liknande arbetsmetoder i närbesläktade organisationer.
- Utbilda i stabsarbete (prioritering av resurser, uthållighet).

Nordiska kärnförsäkringspoolen

Värdering av skador (även under Svensk försäkring)

- Klargör hur skador ska värderas vid en kärnkraftsolycka. Samma svar bör ges och samma ersättningsprinciper tillämpas av olika försäkringsbolag.

Försäkringsersättning vid sanering

- Klargör förutsättningar kring försäkringsersättning om allmänheten tillåts/uppmanas sanera egen tomt.

Polismyndigheten Kalmar län

Planverk polisverksamhet (även under Rikspolisstyrelsen och Rikskriminalpolisen)

- Förbättra ledningsplaner, informationsplaner.
- Utarbeta planer för resursfördelning.

Regeringen

Friklassning

- Klargör process, beslut och ansvar från konstaterad kontaminering till "friklassning" (friförklaring) av ett område.
- Klargör innebörden av begreppet "friklassning" (friförklaring).

Djurskyddslagstiftning

- Inför möjlighet att ge generella dispenser t.ex. vid transport av djur. Vid denna typ av olyckor är det inte möjligt att arbeta med enskilda dispenser.

Atomansvarighetslagen

- Förtydliga lagen och dess tillämpningar. T.ex.
 - Prioriteringar av skadetyper
 - Proportionaliseringsbeslut
 - När tar bolagens ansvar slut
 - Hur länge följdskador uppstår
 - Behov av praxis.
 - Om ersättningsanspråken överstiger 6 MDR SEK

Symboliskt ledarskap

- Behov av symboliskt ledarskap och av att öva detta. (Statschef, statsminister m.fl. sådana befattningar)

TiB

- Inrätta TiB även i kommunerna.

Ökad tillförlitlighet i tekniska system

- Skapa lagligt stöd för redundans i data- och telekommunikation.

Samarbetsavtal

- Lagreglera långsiktig evakuering – samarbetsavtal.

Övrigt

- Pröva behovet av ett övergripande regelverk för hantering av en kärnkraftsolycka eller en liknande kris.

Rikskriminalpolisen

Planverk polisverksamhet (även under Rikspolisstyrelsen och Polismyndigheten Kalmar län)

- Förbättra ledningsplaner, informationsplaner.
- Utarbeta planer för resursfördelning.

Rikspolisstyrelsen

Planverk polisverksamhet (även under Rikskriminalpolisen och Polismyndigheten Kalmar län)

- Förbättra ledningsplaner, informationsplaner.
- Utarbeta planer för resursfördelning.

Socialstyrelsen

Utlåning personal

- Klargör arbetsgivaransvar och ersättningsfrågor vid utlåning av personal mellan landsting.

Omflyttning patienter

- Utarbeta ett nationellt kösystem för omflyttade patienter.

Sjuktransporter

- Utarbeta en strategi för hur sjuktransporter ska organiseras över länsgränserna.

Socialstyrelsens ansvar

- Öva/pröva § 3239 Hälso- och sjukvårdslagen.

39. Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, får meddela särskilda föreskrifter om hälso- och sjukvården i fredstid om det ur ett nationellt perspektiv finns behov av katastrofmedicinska insatser. Lag (2002:452). Källa <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19820763.htm>

Statens Jordbruksverk

Information till djurägare (även under Länsstyrelsen Kalmar)

- Utarbeta underlag som ökar förmågan att snabbt informera djurägare.

Internationell rapportering (även under Statens livsmedelsverk)

- Klargör rutiner för internationell rapportering som berör livsmedelskedjan.

Statens livsmedelsverk

Dricksvatten

- Se över behovet av gränsvärden för dricksvatten.

Internationell rapportering (även under Statens Jordbruksverk)

- Klargör rutiner för internationell rapportering som berör livsmedelskedjan.

Strålsäkerhetsmyndigheten

Kartunderlag

- Utveckla formerna för det analysunderlag (kartmaterial) som ska ligga till grund för bedömningar som ansvariga inom olika samhällssektorer ska göra.

Svensk Försäkring

Värdering av skador (även under Nordiska kärnförsäkringspoolen)

- Klargör hur skador ska värderas vid en kärnkraftsolycka. Samma svar bör ges och samma ersättningsprinciper tillämpas av olika försäkringsbolag.

Svenska Kraftnät

MFK (även under Energimyndigheten)

- Utarbeta rutiner för tydligare förvarning om MFK.
- Utveckla kommunikationen om MFK och Styrel.

Övrigt för varje enskild myndighet/aktör

Egen förmåga

- Utveckla förmågan att nyttja telekommunikationer (telefonkonferenser, RAKEL m.m.)
- Öka medvetenheten om den leverenssäkerhetsnivå som finns. Om ytterligare behov finns – hur löser man det?

Videokonferenser

- Utveckla fungerande rutiner för videokonferenser

Nyckelpersoner och samverkan

- Se över planer och bemanna realistiskt.
- Identifiera och säkra nyckelpersoner/-roller för att ha tillräckligt med folk med relevant kompetens.
- Minska expertberoendet genom att sprida kunskap inom organisationen.
- Tydliggör att flera organisationer räknar på tillgång till samma experter. Teckna samarbetsavtal före krisen.
- Använd business continuity planning⁴⁰ (BCP). Säkra också uthållighet på ledningsnivå.
- Utveckla samarbetet mellan kommunerna för att klara primära funktioner.
- Teckna poolavtal på nationell eller annan nivå.
- Teckna stödavtal för att säkra kompetens över tid i trånga sektorer.
- Tillvarata kompetens inom näringslivet och inom övrig privat sektor. Kartlägg samverkanspartners utanför myndighetssfären.
- Köp in tjänster som kommer att få stor efterfrågan.

Metodik förmågebedömning

- Utveckla metodiken så att elbrist, transportstörningar etc. beaktas vid förmågebedömning av uthållighet.
- Skapa möjlighet att omlokalisera.

⁴⁰ Syftar till att skapa förutsättningar för att en organisation som drabbats av en kris eller ett avbrott, på grund av naturkatastrof eller mänsklig inverkan, ska kunna upprätthålla kritiska delar av verksamheten och återgå till normalläget inom en acceptabel tidsrymd. Källa: [http://www.ekelow.se/ordlista.php?word=Kontinuitetsplanering\(Businesscontinuity planning,BCP\)](http://www.ekelow.se/ordlista.php?word=Kontinuitetsplanering(Businesscontinuity%20planning,BCP))

Kritiska resurser

- Säkra tillgång till kritiska resurser t.ex. reservkraft.

Omprioriteringar verksamheter

- Planera för omprioriteringar av verksamheter inklusive ambitionsnivå för dessa (vad kan vi tillfälligt stänga?).
- Se till att krisplaner innehåller omprioriteringar och hantering av back log/dagbok.
- Identifiera kärnverksamhet före krisen. Förmedla information om detta till invånarna.
- Planera i förväg vilka delar av normal verksamhet som kan stå tillbaka och i vilken prioritetsordning. Hur länge kan olika delar stå tillbaka innan för stora problem uppstår?

Återhämtningsfas

- Beakta fas 3, dvs. behovet av en återhämtningsfas efter krisen innan normal verksamhet drar igång igen.

Egen personal

- Öva, utbilda och informera egen personal. Förse egen personal med skyddsutrustning

Sociala medier

- Utarbeta riktlinjer och arbetsformer för hur sociala medier ska hanteras under en kris.

Samverkansforum/samverkansprojekt**FSPOS****Servicenivå finansiella tjänster**

- Fastställ en miniminivå för service med finansiella tjänster.

Handlingsplan 2015**Åtgärder/planverk (även under OmRådet Kalmar län och Samverkansforum kommuner och landsting)**

- Tydliggör de åtgärder som behöver vidtas när områden utanför inre beredskapszonen blir drabbade i den akuta fasen.

- Utarbeta ett operativt planverk med åtgärder för skedet mellan den akuta fasen och när beläggning kan börja mätas och kartläggas.
- Utarbeta planer för långsiktig hantering av kärnteknisk olycka.
- Öka kunskapen om konsekvenserna av olika myndighetsbeslut/åtgärder.

Utrymning/omflyttning

- Utarbeta en gemensam syn på terminologi och strategi för utrymning och omflyttning i ett långsiktigt perspektiv.

Deponi

- Klargör lagstiftning kring upprättande av deponiplatser samt fortsatt hantering av deponier.

Mätningar

- Klargör vilka mätresurser som finns vid radiaknedfall. Var finns resurserna nationellt och internationellt?
- Upprätta en gemensam databas för mätresultat (inklusive livsmedelskedjan).

Riskvärdering (kopplat till saneringshandboken)

- Utveckla förmågan till bredare riskvärdering. Fler aspekter bör inkluderas t.ex. miljö, ekonomi, opinion.

Arbetsmiljö

- Öka kunskapen om arbetsmiljöfrågor genom att integrera frågorna på ett tydligare sätt i utbildningar. Engagera Arbetsmiljöverket och Sveriges Kommuner och Landsting i detta arbete.

Begrepp

- Ta fram en gemensam begreppsapparat för kärnteknisk olycka.

Strategi för kriskommunikation (även i Informatörsnätverk RN):

- Utveckla och tydliggör samordningsvägarna för kommunikationsfrågor.
- Definiera vem som ansvarar för vilken information och vem som samordnar vad (kommunal, regional, central nivå)
- Utveckla arbetsformer så att informationsflödet mellan lokal, regional och nationell nivå blir snabbare.

- Utveckla arbetsformer för att få åtgärder och budskap att hänga ihop på ett tydligare sätt.
- Utarbeta arbetsformer för att, med tätare intervall, ta fram verifierade lägesbilder som kan ligga till grund för kommunikation.
- Utforma rutiner för arbete med målgruppsanpassad information - nationell, regional, lokal, individ.
- Utforma strategi för vad myndigheterna vill uppnå med informationen till allmänhet och medier.
- Skapa tydlighet om skillnaden mellan FAQ och strategiska frågor.

Beskrivning av allvarlighetsgrad:

- Utarbeta ett system för att mellan aktörer på ett snabbt och enkelt sätt beskriva hur allvarlig situationen är. Förslag: trafikljus grön, gul och röd.

Övning/utbildning om kriskommunikation (även under MSB och Länsstyrelsen Kalmar):

- Kommunikationsutbilda även icke-kommunikatörer - bredda utbildningen.
- Genomför fler övningar med kommunikationsinriktning.

Övning/utbildning för att öka uthålligheten

- Ordna utbildning där det saknas grundkompetens redan idag inom t.ex. sanering, räddningsledning.

Informatörsnätverk RN

Strategi för kriskommunikation (även i Handlingsplan 2015):

- Utveckla och tydliggör samordningsvägarna för kommunikationsfrågor.
- Definiera vem som ansvarar för vilken information och vem som samordnar vad (kommunal, regional, central nivå)
- Utveckla arbetsformer så att informationsflödet mellan lokal, regional och nationell nivå blir snabbare.
- Utveckla arbetsformer för att få åtgärder och budskap att hänga ihop på ett tydligare sätt.

- Utarbeta arbetsformer för att, med tätare intervall, ta fram verifierade lägesbilder som kan ligga till grund för kommunikation.
- Utforma rutiner för arbete med målgruppsanpassad information - nationell, regional, lokal, individ.
- Utforma strategi för vad myndigheterna vill uppnå med informationen till allmänhet och medier.
- Skapa tydlighet om skillnaden mellan FAQ och strategiska frågor.

Budskap (även under MSB och Länsstyrelsen Kalmar):

- Utgå från tänkta scenarioutvecklingar och utarbeta:
- Kommunikationsstrategier med budskap.
- Handlingsplaner med budskapskanaler för olika målgrupper anpassade efter situationen (t.ex. teleavbrott, avsaknad av tillgång till internet).
- Metoder för alternativ informationsspridning, t.ex. flygblad, affischer, högtalarbilar.
- Etablera fokusgrupper för att testa förberedda budskap.

Callcenter

- Säkerställ snabb samordning mellan myndigheter/aktörer på olika nivåer så att callcentret kan ge relevant information.
- Utveckla arbetet med gemensam FAQ.

OmRådet Kalmar län

Åtgärder/planverk (även under Handlingsplan 2015 och samverkansforum kommuner och landsting)

- Tydliggör de åtgärder som behöver vidtas när områden utanför inre beredskapzonen blir drabbade i den akuta fasen.
- Utarbeta ett operativt planverk med åtgärder för skedet mellan den akuta fasen och när beläggning kan börja mätas och kartläggas.
- Utarbeta planer för långsiktig hantering av kärnteknisk olycka.
- Öka kunskapen om konsekvenserna av olika myndighetsbeslut/åtgärder.

Samverkansforum kommuner och landsting, ExSam i Kalmar län

Resurser vård

- Utforma en gemensam strategi för optimering av resurser hos lokal-regionala vårdgivare.

Åtgärder/planverk (även under Handlingsplan 2015 och OmRådet Kalmar län)

- Tydliggör de åtgärder som behöver vidtas när områden utanför inre beredskapszonen blir drabbade i den akuta fasen.
- Utarbeta ett operativt planverk med åtgärder för skedet mellan den akuta fasen och när beläggning kan börja mätas och kartläggas.
- Utarbeta planer för långsiktig hantering av kärnteknisk olycka.
- Öka kunskapen om konsekvenserna av olika myndighets-beslut/åtgärder.

Utbildning, övning

- Genomför regelbundna övningar med flera kommuner involverade.

Samverkansområden

Enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap ska de myndigheter som anges i denna bedriva sin planering inom samverkansområden. Syftet med detta är att främja en helhetssyn i planeringen för krisberedskap och höjd beredskap. Då flera av de identifierade utvecklingsområdena är av tvärsektoriell karaktär är samverkansområdena lämpliga mottagare för dessa.

Samverkansområde farliga ämnen

Utbildning av personal

- Definiera krav på utbildning/utrustning "utanför grindarna" vid en kärnteknisk olycka.
- Utbilda personal som ska verka i kontaminerat område

Samverkansområde skydd, undsättning, vård

Etik och vård

- Genomför etiska diskussioner om att behöva överge människor som är i behov av vård. Vilka patienter ska prioriteras?

Samverkansforum SOS Alarm

- Inrätta ett gemensamt samverkansforum för SOS Alarm och samtliga landsting för att diskutera sakfrågor, prioriteringar, avtal m.m.

Samverkansområde teknisk infrastruktur

Prioritering el

- Möjliggör prioritering av el (t.ex. till data- och telekommunikation).

Robusthet på avreglerad marknad

- Ansvariga aktörer på avreglerade marknader (el, tele, väg och järnväg) ökar på eget initiativ robustheten i sina tjänster. Alternativt ställer staten krav och/eller skapar stimulansåtgärder. Staten kan också skapa egna alternativ.

Samverkansområde transporter

Omledning trafik väg

- Klargör beslutprocess och beslutsmandat när det gäller omledning av trafik på väg (inklusive tung trafik).

Dispenser väg

- Utarbeta förberedda dispenser och restriktioner som kan användas vid krissituationer (t.ex. farligt gods, bränsle, radioaktiv last).

Restriktioner luft, sjö, järnväg

- Klargör rutiner för restriktioner beträffande flygplatser, luft- rum, hamnar, sjöområden, järnväg och vägar.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

651 81 Karlstad Tel 0771-240 240 www.msb.se

Publikationsnummer: MSB322 - oktober 2011 ISBN: 978-91-7383-169-7