



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Viktigt meddelande till allmänheten – VMA och utomhusvarning

Resultat av behovsanalys



Förord

Denna rapport utgör en kortversion av resultatet från behovsanalysen för det prioriterade CBRNE-området Vilket meddelande till allmänheten – VMA och utomhusvarning. Projektet har genomfördes aktörsgemensamt i samarbete med Folkhälsomyndigheten, Försvarmakten, MSB, Räddningstjänsten Östra Götaland, samt Totalförsvarets forskningsinstitut.

Karlstad, 2017

Hans Ekåsen, Ingrid Persson och Mirja Lenz Torbjörnsson
Avdelningen för krisberedskap och civilt försvar, CBRNE-samordning

Sammanfattning

Inom ramen för arbetet med CBRNE-strategin har prioriterade områden identifierats som bedömts särskilt angelägna att utveckla, och som kommer att kräva engagemang från flera aktörer i samhället. Resultatet är en del i CBRNE-strategins processer för att ta fram och arbeta med prioriterade CBRNE-områden. Viktigt meddelande allmänheten – VMA och utomhusvarning är ett sådant prioriterat område, där behoven av åtgärder inte bedömdes tillgodoses inom ramen för den verksamhet som aktörerna bedriver idag.

Med hjälp av en behovsanalysprocess, framtagen av Folkhälsomyndigheten, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, MSB, Socialstyrelsen, Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) samt Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har området kartlagts. Behovsanalysprocessen består av sex steg; Beställning, Planering, Önskat läge/Nuläge, Identifiera åtgärder, Prioritera åtgärder samt Resultat – underlag för vidare åtgärder. Processen är en struktur som gör det möjligt för myndigheterna att identifiera och gemensamt prioritera områden där den svenska krisberedskapsförmågan behöver utvecklas i samverkan med andra berörda myndigheter. Genom att gå igenom de olika stegen i processen har behovsanalysen resulterat i detta dokument, ”VMA-Viktigt meddelande till allmänheten – Resultat av behovsanalys”.

Bristen för det prioriterade området finns sammanställt i ett underlag som bland annat legat till grund för behovsanalysen. Där framgår det att det är av stor vikt att säkerställa att VMA och viktiga budskap förstås av allmänheten, t.ex. vid olyckor med farligt gods eller i Seveso-anläggningar. Bedömningen från den projektgrupp som utförde det inledande arbetet var att det krävs utbildningsinsatser och informationskampanjer för att möjliggöra att allmänheten får bättre kunskap om VMA och utomhusalarmering.

Nulägesanalysen visade att det i dagsläget finns utomhusvarning i de flesta kommuner. Även rutiner och behörigheter för att sända ut utomhusvarning och VMA finns. Många kommuner har information riktad till allmänheten om VMA, men omfattning och innehåll varierar. Nulägesanalysen visade också på att det finns flera informationskanaler för att nå ut med korrekt information för myndigheter, bland annat Krisinformation.se och sociala medier.

Det pågår arbete med att byta ut äldre ljudsändare mot elektroakustiska ljudsändare. Det pågår också ett regeringsuppdrag som rör befolkningsskydd där området VMA och varningssystem kommer att ingå. Resultatet av alarmeringsutredningen som kan komma att påverka SOS-alarms roll vid aktivering av VMA.

I nulägesanalysen lyftes det även fram att det finns teknik för SMS-positionering, vilket innebär en möjlighet att skicka information till samtliga mobiltelefoner inom ett geografiskt område (som är uppkopplade mot i området aktiva mobilmaster). Efter en lagändring 1 juli-2017 kan tekniken användas, dock har tekniken för SMS-positionering kapacitets- och säkerhetsbrister. Det finns alternativ så som EU-

Alert, ett kris-larmsystem för Europa, som är ett robustare säkrare system för att nå ut med information till flera användare samtidigt. EU-Alert används av flera länder i Europa.

På grund av det förändrad omvärldsläget är även varningsfrågor för totalförsvaret relevant för det prioriterade området VMA.

Målbilden för att nå önskat läge är bland annat att allmänhetens kunskap har ökat avseende varningssystem så som VMA och utomhusvarning. Kunskapen har ökat generellt men framförallt i specifika grupper, så som ungdomar, nyanlända med flera och som inte tidigare har informerats om VMA. Allmänheten ska vara säkra på vad utomhusvarningssignalen betyder och vad som då förväntas av var och en. Meddelandet i VMA ska vara tydligt och lättförståeligt. Dessutom ska alltid ett nytt meddelande gå ut med information om när faran är över. Målbilden är också att det finns bra, tillgängliga och säkra verktyg för att nå ut med VMA och som kan tas emot och förstås av fler. I den önskade målbilden ingår det också att ha ett system som momentant och samtidigt når samtliga mobiltelefoner inom ett specifikt område för att vid en händelse kunna skicka textmeddelande med VMA. Tekniken ska inte begränsas av olika typer av mobiltelefoner, operativsystem eller mobiloperatörer utan ha möjlighet att nå ut till alla.

Efter genomförd behovsanalysprocess (30-31 maj) inträffade en händelse med VMA-larm som utgick felaktigt i Stockholm, den 9:e juli 2017. Regeringen har gett Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i uppdrag att redovisa och utvärdera omständigheterna kring och vidtagna åtgärder med anledning av SOS Alarms felaktiga VMA-larm i Stockholm den 9 juli 2017. Diarienummer: Ju2017/06079/SSK , MSB:s dnr: 2017-7376.

Arbetsmaterialet från denna behovsanalys har överlämnats till ansvarig för utredningen vid MSB, Key Hedström samt att utredningens arbete kommer att beaktas under uppföljning av arbetet med det från CBRNE-strategins prioriterade område VMA.

MSB, som utsedd förvaltare av den aktörsgemensamma CBRNE-strategin har som en del i förvaltningsprocessen drivit denna behovsanalys som ett av de från CBRNE-strategin prioriterade områdena och detta är den slutrapport som sammanställts från ”Viktigt meddelande allmänheten – VMA och utomhusvarning”. Arbetet kommer nu att gå vidare med att informera berörda aktörer och myndigheter och dela resultatet och vidareförmedla de föreslagna åtgärderna.

Innehåll

UPPDRAGSBESKRIVNING.....	6
Definition av område	6
Definition av begrepp	6
Avgränsning.....	6
METOD	6
Behovsanalysprocessen	6
NULÄGESANALYS.....	7
Sammanfattning.....	7
ÖNSKAT LÄGE	8
Målbild önskat läge (3-5 års sikt).....	8
ÅTGÄRDER.....	8
Åtgärder som genomgått prioriteringen	8
Åtgärder för att nå önskat läge	8
Högt prioriterade åtgärder	10
Högst prioriterade.....	10
Högt prioriterade	10
FÖRSLAG TILL OMHÄNDERTAGANDE.....	11
BILAGOR.....	11

Uppdragsbeskrivning

Definition av område

För att säkerställa att viktiga budskap förstås och når ut till allmänheten vid allvarlig händelse som påverkar liv, hälsa eller miljö, är det nödvändigt att allmänheten har kunskap om VMA och utomhusvarning inkluderat varning vid höjd beredskap. Allmänheten ska ges möjlighet att vidta åtgärder för att minimera exponeringen och risken för skador.

Definition av begrepp

Allmänhetens kunskap angående utomhusvarning och VMA behöver förbättras för att säkerställa att viktiga budskap förstås. Varning avser ett meddelande till allmänheten om förestående eller pågående fara, där begreppet VMA menas *viktigt meddelande till allmänheten* som läses upp, eller visas i radio och TV.

Signalen viktigt meddelande är utomhusvarning (hesa Fredrik, tutan) som ljuder för att uppmärksamma fara och att det kommer ett VMA på radio och TV.

Avgränsning

I detta område ingår inte de enskilda åtgärderna så som allmänhetens uppgifter vid olika typer av händelser, till exempel att stänga fönster, dörrar och ventilation.

Själva varningssignalerna för krig, flyglarm och beredskapslarm d.v.s. hur signalen ljuder ingår inte heller i detta område.

Inte heller hur själva texten i VMA utformas eller myndighetsmeddelanden.

Metod

Behovsanalysprocessen

Den metod som har använts vid VMA är den behovsanalysprocess som MSB tillsammans med sex andra myndigheter har tagit fram. Metoden består av sex steg; Beställning, Planering, Önskat läge/Nuläge, Identifiera åtgärder, Prioritera åtgärder samt Resultat – underlag för vidare åtgärder. Metoden är en struktur som gör det möjligt för myndigheterna att identifiera och gemensamt prioritera områden där den svenska krisberedskapsförmågan behöver utvecklas i samverkan med andra berörda myndigheter.



De olika stegen i behovsanalysprocessen.

Nulägesanalys

Sammanfattning

I dagsläget finns utomhusvarning i de flesta kommuner. Även rutiner och behörigheter för att sända ut utomhusvarning och VMA finns. Många kommuner har information riktad till allmänheten om VMA, men omfattning och innehåll varierar.

Det finns flera informationskanaler för att nå ut med korrekt information för myndigheter, bland annat Krisinformation.se och myndigheter och andra aktörers sidor på sociala medier.

Det pågår arbete med att byta ut äldre ljudsändare mot elektroakustiska ljudsändare, och det pågår också ett regeringsuppdrag som rör befolkningsskydd där området VMA och varningssystem kommer att ingå. Resultatet från alarmeringsutredningen kan komma att påverka SOS-alarms roll vid aktivering av VMA.

Sveriges Radio har en server (i formatet CAP, common alerting protocol) där aktuella VMA-meddelanden läggs in. Från denna server går meddelandet direkt in på webbsidan Krisinformation.se. Det pågår ett arbete med att utöka tillgången till denna server för berörda aktörer.

Det finns teknik för SMS-positionering, vilket innebär en möjlighet att skicka information till samtliga mobiltelefoner inom ett geografiskt område (som är uppkopplade mot i området aktiva mobilmaster). Efter en lagändring 1 juli 2017 kan tekniken användas, dock har tekniken för SMS-positionering både kapacitets- och säkerhetsbrister. Det finns andra alternativ såsom EU-Alert som är ett robustare säkrare system för att nå ut med information till flera användare samtidigt. EU-Alert används av flera länder i Europa.

SDS RAKEL – det pågår även ett annat arbete som kan ge personal som använder RAKEL i fält möjligheten att automatiskt få SDS (text) meddelande med samma information som i det meddelande som SOS sänder ut som SMS (text) vid VMA. På grund av en förändrad omvärldsbild är även varningsfrågor för totalförsvaret relevant för det prioriterade området VMA. Teknikutvecklingen går framåt och kan snabbt ändra möjligheterna för informationsspredning.

Idag är det den myndighet som begär ett VMA som ansvarar för informationens innehåll och för att de uppgifter som lämnas är korrekta. Korta, precisa fakta lämnas till SOS-centralen, som förmedlar informationen till Sveriges Radios sändningsledning. Sändningsledningen ser till att Sveriges Radios alla kanaler sänder meddelandet och distribuerar meddelandet till medverkande TV-företag. Sveriges Radios meddelande sänds med automatik i den privata lokalradion. Sändningsledningen tjänstgör dygnet runt och är garanten för att meddelandet når alla som ingår i VMA-systemet.

Önskat läge

Målbild önskat läge (3-5 års sikt)

Målbilden är att allmänhetens kunskap har ökat avseende varningssystem såsom VMA och utomhusvarning. Kunskapen har ökat generellt, men framförallt i specifika grupper. Allmänheten ska vara säker på vad utomhusvarningssignalen betyder och vad som då förväntas av var och en. Meddelandet i VMA ska vara tydligt och lättförståeligt. Dessutom ska ett nytt meddelande gå ut med information om när faran är över.

Aktörerna har kännedom om och uppfyller kraven i lagar och förordningar som avser larmvägar, befogenheter, rättigheter och skyldigheter att använda systemet. Aktörerna har kunskap och färdigheter om varning över hela hotskalan, så även vid höjd beredskap.

Målbilden är att det finns fungerande teknik och en utarbetad rutin för varningsmeddelande mellan myndigheter via säkra kommunikationssystem. Målbilden är också att det finns bra, tillgängliga och säkra verktyg för att nå ut med VMA och som kan tas emot och förstås av fler. Aktörerna ska också ge en likriktad grundinformation om VMA till allmänheten, på webben och i informationsbroschyrer.

Den önskade målbilden är också att ha ett system som momentant och samtidigt når samtliga mobiltelefoner inom ett specifikt område för att vid händelse kunna skicka text-meddelande med VMA. Tekniken ska inte begränsas av olika typer av mobiltelefoner, operativsystem eller mobiloperatörer utan nå ut till alla. Slutningen är också en målbild att utomhusvarning är införd i de kommuner som själva begärt/önskat det.

Åtgärder

Ett flertal åtgärder har tagits fram för att nå den önskade målbilden och det önskade läget. Dessa presenteras i sin helhet i bilaga 4, ”Identifierade och prioriterade åtgärder”, samt beskrivs nedan.

Åtgärder som genomgått prioriteringen

Åtgärder för att nå önskat läge

Handbok aktörer

En handbok för att beskriva VMA, ansvar, lagar, krav, riktlinjer och beskriva händelser och exempel då dessa används. Åtgärden innefattar att ta fram och förvalta en sådan handbok.

Utbildning aktörer

Utbildning till aktörerna med handboken som grund. Steg 1 är en

instruktörsutbildning och steg 2 är att instruktörerna i sin tur vidareutbildar aktörerna. Åtgärden innefattar även att ta fram ytterligare utbildningsmaterial som kan vara i form av film, powerpointpresentationer m.m.

Kartläggning av kunskapsnivå

Genomföra en kartläggning av kunskapsnivå vad gäller varning och VMA. Det innebär också att kartlägga hur allmänheten tar till sig informationen från VMA, från vilka medier. I åtgärden ingår också att göra en uppföljningsmätning efter att informationskampanjer och utbildningar är utförda.

Informationsmaterial allmänheten

Ta fram, revidera och uppdatera befintligt informationsmaterial för allmänheten, beakta alla olika folkgrupper, språk, lättläst samt bilder/symboler. Använda referensgrupper vid framtagandet. Åtgärden innebär att även att ta fram och förvalta materialet.

Informationsmaterial skola

Ta fram informationsmaterial till skolans olika stadier, ta med skolväsendet och lärare i arbetet = referensgrupp. Åtgärden innebär att ta fram och förvalta materialet.

Informationskampanjer

Genomföra informationskampanjer för allmänhet och skolor. Förslag som har diskuterats är skolutbildning, ingå som en del i räddningstjänstens hembesök, ingå i SFI-utbildning, film, Youtube, utåtriktade aktiviteter.

Tillsyn

Tillsyn hos aktörer vad gäller LSO (lagen om skydd mot olyckor) bör innehålla frågor kring varning, hur information kring detta delges och om själva användandet av VMA ska ske. Detta ska kopplas till den information och kunskap som finns i handboken. Aktörer är MSB och länsstyrelsen.

Kravspecifikation för informationsspridningssystem

Ta fram en kravspecifikation på ett system som momentant och samtidigt når samtliga mobiltelefoner inom ett specifikt område för att vid en händelse kunna skicka text-meddelande med VMA. Tekniken ska inte begränsas av olika typer av mobiltelefoner, operativsystem eller mobiloperatörer utan ska nå ut till alla.

Teknisk utveckling

Bedriva omvärldsbevakning, dvs. att hålla sig ajour med vad som händer inom teknikutvecklingen på området, samt att anpassa systemet till nya tekniska lösningar vid behov. Det är ett arbete som pågår inom MSB och som är viktigt att det fortsätter.

Utomhusvarning

Installera utomhusvarning hos de kommuner som saknar det och aktivera de sändare som är inaktiva idag. Åtgärden innefattar också byte av teknik till elektroakustiska sändare vilket möjliggör att även sända ut talmeddelanden via

utomhusvarningssystemet. Byte till elektroakustiska sändare är påbörjat.

Test/Övning

Skapa möjligheter för att testa VMA i form av SMS i samband med kvartalstesterna av utomhusvarningen.

Teknisk lösning för delning av VMA information mellan aktörer vid händelse

Utveckla system och metod för delning av VMA-information mellan aktörer vid en händelse.

Utreda användning av varningssystem vid höjd beredskap

Hur information förmedlas från Försvarmakten till kommunen inför och vid varning under höjd beredskap.

Högt prioriterade åtgärder

För att nå det önskade läget och höja kunskapen och medvetenheten hos allmänheten så väl som hos aktörerna är utbildning och information de åtgärder som har prioriterats högst. Det ligger ett ansvar på de enskilda kommunerna att informera om området VMA men då detta utförs på olika sätt och med olika kvalitet ger det en stor effekt att ta fram ett centralt material att utgå ifrån. Det är också av stor vikt att alla kan tillgodogöra sig informationen och att då informationen är utformad och sprids på olika sätt.

Högst prioriterade

- Handbok aktörer
- Utbildning aktörer
- Informationsmaterial allmänheten
- Informationsmaterial skola
- Informationskampanj (allmänhet + skola)

Vid utvärdering och prioritering av åtgärderna prioriterades också ett informationsspridningssystem högt och så även att utreda användningen av varningssystem vid höjd beredskap.

Högt prioriterade

- Kravspecifikation för informationsspridningssystem
- Utreda användning av varningssystem vid höjd beredskap

Förslag till omhändertagande

Handbok, utbildning, informationsmaterial till allmänheten och till skola samt genomföra informationskampanj till allmänheten och skola bör tas om hand med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som ansvarig för att ta fram handbok och utbildning för aktörer.

För information och informationsmaterial till kommuner och skola bör även SKL vara delaktiga i att ta fram informationsmaterial. Det finns en hel del material inom området och åtgärderna här bör fokusera på att samordna och uppdatera och förbättra dessa.

Bilagor

De dokument som producerats under behovsanalysen ska alltid bifogas. Om andra bilagor bedöms relevanta kan dessa med fördel också bifogas.

- Bilaga 1 - Beställning och planering – VMA och utomhusvarning
- Bilaga 2 – Nuläge – VMA och utomhusvarning
- Bilaga 3 - Önskat läge – VMA och utomhusvarning
- Bilaga 4 - Identifierade och prioriterade åtgärder – VMA och utomhusvarning



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap