



# Utvärdering av Samverkansövning 2004 (SAMÖ 04)



KRISBEREDSKAPS  
MYNDIGHETEN

Utvärdering av  
Samverkansövning 2004  
(SAMÖ-04)

Titel: Utvärdering av Samverkansövning 2004 (SAMÖ-04)

Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)

Upplaga: 400 exemplar

ISBN: 91-85053-71-6

KBM:s dnr 1138/2004

Grafisk form: West Studios AB

Tryck: Edita Ljunglöfs

Skriften kan erhållas kostnadsfritt från

Krisberedskapsmyndigheten

E-post: [bestallning@krisberedskapsmyndigheten.se](mailto:bestallning@krisberedskapsmyndigheten.se)

Skriften kan laddas ned från Krisberedskapsmyndighetens webbplats

[www.krisberedskapsmyndigheten.se](http://www.krisberedskapsmyndigheten.se)

# Innehållsförteckning

<b>1. Sammanfattning</b>	7
1.1 De centrala myndigheterna under SAMÖ-04	7
1.2 De regionala myndigheterna under SAMÖ-04	8
1.3 Utvärderingsrapportens disposition	9
<b>2. Slutsatser från de centrala myndigheterna</b>	11
2.1 Sektorsansvar	11
2.2 Samverkansmönster	11
2.3 Informationshantering	11
2.4 Regeringskansliets medverkan	12
2.5 Internationella dimensionen	12
<b>3. Slutsatser från regionerna</b>	13
3.1 Sektorsansvar	13
3.2 Geografiskt områdesansvar	13
3.3 Samordning genom Samverkan	13
3.4 Informationshantering till allmänhet och media	14
3.5 Lokal nivå	14
<b>4. Förslag till åtgärder för utveckling av krishanteringssystemet</b>	16
4.1 Ansvarsfördelning	16
4.2 Lägesbild	16
4.3 Extern informationshantering	16
4.4 Övningsmetodikutbildningar	16
4.5 Samverkansmetoder	16
<b>5. Samverkansövning 2004</b>	18
5.1 Bakgrund till genomförandet av SAMÖ-04	19
5.2 Deltagande myndigheter centralt och regionalt	19
5.3 Övningsmetod	20
5.4 Scenariobeskrivning	20
5.5 Övningens mål	21
5.6 Planering inför övningen – processbeskrivning	22
<b>6. Utvärdering av SAMÖ-04</b>	24
6.1 Syfte med utvärderingsrapporten	24
6.2 Utvärderingsmetodik och material	24
6.2.1 Måluppfyllelsemodellen	24
6.2.2 Beslutsfattande i kriser	25
6.2.3 Analysenheter	25
6.2.4 Materialinsamling	26
6.3 Förutsättningar och avgränsningar för utvärderingsarbetet	26

<b>7. Övningsförlopp – analys av de centrala myndigheterna</b> .....	28
7.1. Sektorsansvar .....	28
7.1.1. Ansvars- och mandatfördelning .....	28
7.2 Samverkansmönster .....	30
7.2.1 Samverkan mellan de centrala myndigheterna .....	30
7.2.1.1 Samverkansstaber/grupper .....	31
7.2.1.2 Resurser .....	31
7.3 Informationshantering.....	33
7.3.1 Information myndighet – myndighet.....	33
7.3.2 Information myndighet–allmänhet.....	34
7.3.3 Information myndighet – media.....	35
<b>8. Övningsförlopp – analys av Västra Götaland</b> .....	37
8.1 Sektorsansvar .....	37
8.1.1 Ansvars- och mandatfördelning .....	37
8.2 Geografiskt områdesansvar.....	38
8.2.1 Ledning och beslutsfattande.....	38
8.2.2 Samordning genom samverkan.....	39
8.2.2.1 Informationssamordning .....	40
8.2.2.2 Samverkansstaber och resursutbyte.....	41
8.3 Övriga samverkansmönster.....	42
8.3.1 Mellan regionerna.....	42
8.3.2 Med den centrala nivån .....	42
8.4 Övrig informationshantering.....	43
8.4.1 Information myndighet – allmänhet .....	43
8.4.2 Information myndighet – media.....	43
<b>9. Övningsförlopp – analys av Södermanland</b> .....	45
9.1 Sektorsansvar .....	45
9.1.1 Ansvars- och mandatfördelning .....	45
9.2 Geografiskt områdesansvar.....	46
9.2.1 Ledning och beslutsfattande.....	46
9.2.2 Samordning genom samverkan.....	46
9.2.2.1 Informationssamordning .....	47
9.2.2.2 Samverkansstaber och resursutbyte.....	47
9.3 Övriga samverkansmönster.....	48
9.3.1 Mellan regionerna.....	48
9.3.2 Med den centrala nivån .....	48
9.4 Övrig informationshantering.....	49
9.4.1 Information myndighet – allmänhet .....	49
9.4.2 Information myndighet – media.....	49
<b>10. Övningsförlopp – analys av Örebro</b> .....	50
10.1 Sektorsansvar .....	50
10.1.1 Ansvars- och mandatfördelning .....	50

10.2	Geografiskt områdesansvar.....	50
10.2.1	Ledning och beslutsfattande.....	50
10.2.2	Samordning genom samverkan.....	51
10.2.2.1	Informations­samordning.....	51
10.2.2.2	Samverkansstaber och resursutbyte.....	52
10.3	Övriga samverkans­mönster.....	53
10.3.1	Mellan regionerna.....	53
10.3.2	Med den centrala nivån.....	53
10.4	Övrig informationshantering.....	54
10.4.1	Information myndighet – allmänhet.....	54
10.4.2	Information myndighet – media.....	55



## 1. Sammanfattning

Samverkansövning 2004 (SAMÖ-04) var Krisberedskapsmyndighetens (KBM) första samverkansövning. Under den exekutiva fasen övade sammanlagt tre regioner; Västra Götaland, Södermanland och Örebro, tillsammans med 12 centrala myndigheter utifrån ett scenario omfattande terrorism med massförstörelsevapen. De tre regionerna övade med utgångspunkt i ett gemensamt ramscenario och tre olika delscenarier, utarbetade för respektive region. Västra Götaland övade ett hot om en smutsig bomb i Göteborgs hamn och ett hot riktat mot en kemisk industri i Ale kommun. Västra Götaland övade även den lokala nivån i form av Göteborgs stad, Ale kommun och Kungälv kommun i egen regi. Kommunerna utvärderas dock inte inom ramen för denna rapport. Södermanland arbetade utifrån ett scenario omfattande hot om spridning av strålning och smittkoppsmitta. Scenariot omfattade även ett kapat fartyg, Blue Ocean, med befarad smittkoppsmitta ombord. Örebro övade utifrån ett hot och senare spridning av smittkoppor på Örebro universitet. Under hela övningen florerade även ett radiak-hot i samtliga regioner.

De myndigheter som deltog i SAMÖ-04 gjorde det utifrån skilda förutsättningar och ambitionsnivåer. Initialt delgav KBM myndigheterna en "lägstanivå" som de var tvungna att uppfylla för att delta i övningen. Varje myndighet bestämde därefter själv sin ambitionsnivå och gavs möjlighet att formulera sina egna mål (inom givna ramar) för deltagande i övningen. Dessa myndighetsspecifika mål utvärderas inte inom ramen för denna rapport, detta har gjorts av myndigheterna själva. Föreliggande rapport fokuserar istället på de övergripande målen för övningen, och vilka lärdomar systemet kan dra av SAMÖ-04. Utvärderingen analyserar även vilka behov av ytterligare kompetensutvecklande åtgärder som finns inom krishanteringssystemet. Utvärderingsgruppen har använt sig utav en målpuppfyllelsemetod med ett fokus på beslutsfattandesituationer inom områdena sektorsansvar, områdesansvar och samverkansmönster.

Sammanfattningsvis kan konstateras att SAMÖ-04 uppfyllde de övergripande mål som ställdes upp för övningen i sin helhet. Deltagande myndigheter har angivit att övningar av SAMÖ:s typ är av stor vikt för vidareutvecklingen av krishantering förmågan, och bör utvecklas och drivas vidare.

### 1.1 De centrala myndigheterna under SAMÖ-04

De centrala myndigheterna har god kunskap om innebörden av sitt sektorsansvar, och vilket ansvar de inom ramen för detta skulle ha under en skarp händelse som den under SAMÖ-04. Däremot finns behov av en bättre kunskap om andra myndigheters ansvar och mandat. Framförallt gäller denna osäkerhet vilken myndighet som har det samordnande ansvaret inom informationshanteringen. Vid ett flertal tillfällen önskade även den regionala nivån ett större ansvarstagande från de centrala myndigheterna. Dessa bollade dock ofta tillbaka frågorna till den regionala nivån där man ansåg att problemen skulle hanteras. Denna problematik, up-scaling, är ofta att hänföra till en osäkerhet om olika aktörers roller och mandat.



När det gäller samverkansmönster visade SAMÖ-04 att de samverkanspersoner som placerades i vissa samverkansstaber var en stor tillgång både för sin egen och andra myndigheter. Ett genomgående problem under övningen var att alla myndigheter inte övade fullt ut vilket påverkade såväl övningens realism som resurstillgången och därmed möjligheten till praktisk samverkan med andra myndigheter. Samtidigt kan konstateras att myndigheterna utifrån en grundtanke om uthållighet i organisationen planerade strategiskt avseende personalresurser och materiella resurser.

Myndigheterna har under SAMÖ-04 såväl planerat för som arbetat mycket aktivt med informationshantering, både när det gäller förmedling av information mellan myndigheter samt i förhållande till media. Den största delen av samverkan mellan myndigheterna hänför sig till informationsutbyte. Generellt sett litar myndigheterna på den information de får av varandra medan information från pressen i allmänhet behandlas med större misstro. Trots detta finns förvånande många fall där myndigheterna under övningen agerat direkt utifrån information i övningstidningen "Krispressen", utan att först verifiera informationen genom kontakt med relevant myndighet. Ett annat problem under SAMÖ-04 var att myndigheterna inte alltid stämde av tillgänglig information med varandra innan de informerade allmänheten. Kopplat till detta kan också konstateras att man arbetat olika med att hämta in information, vilket ledde till att myndigheterna inte hade en gemensam lägesbild. Dessa aspekter kan bidra till osäkerhet och ett minskat förtroende från allmänheten och en lärdom från SAMÖ-04 är att arbetet med information behöver vidareutvecklas inom krisberedskapssystemet.

Under SAMÖ-04 saknades Regeringskansliets medverkan. Deras deltagande hade behövts för att öka realiteten i övningen och ge tyngd i de överväganden och den hantering av situationen som deltagande myndigheter gjorde.

Vid ett skarpt läge skulle kontakter med internationella samverkansorganisationer bli en naturlig del av krishantering. Denna dimension kan tillföra mycket realism och ytterligare övningseffekt i den framtida övningsverksamheten.

## **1.2 De regionala myndigheterna under SAMÖ-04**

Även på den regionala nivån har de sektorsansvariga myndigheterna en god kunskap om sitt eget ansvar och mandat vid olika typer av händelser. Däremot är det svårare att göra gränsdragningar mellan egen verksamhet i förhållande till andra sektorsansvariga myndigheter, och i förhållande till områdesansvariga myndigheter.

Avseende den roll länsstyrelserna har som geografiskt områdesansvarigt organ på den regionala nivån kan konstateras att den behöver vidareutvecklas och klargöras. Det kan även konstateras att den lokala nivån hade kunnat tillföra ytterligare en dimension avseende geografiskt områdesansvar. Detta hade tillfört övningen realism och givit en klarare bild av synen på och betydelsen av geografiskt områdesansvar på såväl lokal som regional nivå. Vikten av att den kommunala nivån integreras i framtida övningsverksamhet har påpekats av en stor del av de övade.

Samverkan har stått högt på prioriteringslistan hos de regionala myndigheterna. Samverkan har etablerats snabbt men med olika tillvägagångssätt. Vissa regioner har planer för samverkansstaber medan andra agerar ad-hoc utifrån händelsens karaktär. Konstateras kan att de strukturer som etablerats redan i det vardagliga arbetet också är de som fungerat effektivast i krissituationen.

Ett problem under SAMÖ-04 var vem som hade ansvaret för samordningen av informationshanteringen och spridningen av information. I en del fall har en myndighet informerat om frågor som egentligen hanteras av en annan myndighet vilket skapat irritation och oklarheter.

De regionala myndigheterna har generellt sett en god medieberedskap, man har arbetat med såväl särskilt avdelad personal som organiserad informationsinsamling och förmedling. Även på den regionala nivån finns en viss benägenhet att lita för mycket på medieuppgifter. Arbetet med verifiering av information och med uppföljningen av det budskapet myndigheten ger ut via medierna kan därför vidareutvecklas.

### 1.3 Utvärderingsrapportens disposition

Utvärderingsrapporten inleds i **kapitel 1** med en sammanfattning av övningen utifrån ett centralt perspektiv och ett regionalt perspektiv. **Kapitel 2** presenterar övergripande slutsatser från analysen av de centrala myndigheternas agerande. I **kapitel 3** ges en generell och gemensam sammanställning av de lärdomar som kan dras från analysen av de tre regionerna. Sedan presenteras förslag till åtgärder för utveckling av krishanteringssystemet i **kapitel 4**.

**Kapitel 5** ger en övergripande beskrivning av SAMÖ-04, vilka som övats centralt och regionalt, de olika scenarierna, övningens målbeskrivning och hur planeringsarbetet för framtagandet av övningen gått till. En mer utförlig beskrivning och analys av övningens planeringsprocess finns i utvärderingsrapporten "Planeringsprocessen och det praktiska genomförandet av SAMÖ-04", framtagen av Crismart på Försvarshögskolan. **Kapitel 6** innehåller syfte, metodik och förutsättningar för SAMÖ-04:s utvärderingsarbete.

**Kapitel 7** är en analys av övningens förlopp med fokus på de deltagande centrala myndigheterna. Kapitlet fokuserar framförallt på hur sektorsansvaret tolkades av myndigheterna under övningen med utgångspunkt i olika beslut som fattades och den ansvars- och mandatfördelning som gjordes. I kapitlet kommer även framträdande samverkansmönster mellan myndigheterna att belysas. Dessutom analyseras informationshanteringen mellan myndigheterna och informationen till allmänhet och media.

**Kapitel 8, 9 och 10** analyserar övningens förlopp med fokus på de tre övade regionerna. Kapitlen inleds med regionernas tolkning av sektorsansvaret. Utgångspunkt är ansvars- och mandatfördelningen inom regionerna och gentemot de centrala myndigheterna. Därefter belyses det geografiska områdesansvaret med fokus på bl.a. ledning och beslutsfattande, samordning genom samverkan, samordning av information mellan myndigheterna samt samverkansstaber. Övriga samverkansmönster mellan regionerna

och den centrala nivån, och mellan de olika regionerna kommenteras, vartefter även övrig informationshantering mellan myndigheterna och allmänhet samt media slutligen analyseras.

## 2. Slutsatser från de centrala myndigheterna

### 2.1 Sektorsansvar

De centrala myndigheterna har generellt god kunskap om sitt eget sektorsansvar och vilket ansvar de själva har i liknande situationer som de under övningen. Däremot finns det brister i kunskap hos många aktörer om vad andra myndigheter har för ansvar och mandat. I en liknande skarp situation är det viktigt att alla vet vilka som skall kontaktas och varför. Den tydligaste osäkerheten under övningen när det gäller sektorsansvaret var osäkerheten om var informationsansvaret skulle ligga och vem som hade informationsansvar vid vissa situationer.

I en krissituation trycks ofta ansvaret uppåt i systemet (up-scaling), speciellt om konsekvenserna är, eller riskerar att bli, omfattande. Fenomenet kan accentueras av att det föreligger oklarheter om vilken nivå, eller myndighet, som har ansvaret för ett beslut. Ofta trycks dock ansvaret tillbaka ned i systemet där det anses att besluten skall fattas. Detta mönster framträdde också under SAMÖ-04. I regionerna efterfrågades vid ett flertal tillfällen utökad kontakt med och ett större ansvarstagande av de centrala myndigheterna, medan de centrala myndigheterna ofta bollade tillbaka dessa frågor som regionerna ville lyfta upp.

### 2.2 Samverkansmönster

Under SAMÖ-04 kunde vissa brister i samverkansstabernas sammansättning konstateras, då flera för problemhanteringen centrala aktörer inte fanns representerade. Det är dock inte möjligt att dra långtgående slutsatser av detta eftersom några av dessa aktörer inte deltog i övningen fullt ut, vilket av naturliga skäl påverkade övningens realism. I en skarp händelse hade personaltillgång och prioritering troligtvis sett annorlunda ut. Därför är en viktig lärdom till nästa samverkansövning att ett så fullständigt deltagande som möjligt från relevanta myndigheter är den bästa garanten för en realistisk övningssituation.

Kopplat till det ovan sagda konstaterades under övningen att de samverkanspersoner som fanns placerade i samverkansstaberna var en stor tillgång både för sin egen och för andra myndigheter. Genom det förfarandet, som bygger på hur skarpa händelser hanteras, säkerställs också en allsidig belysning av problemställningar och en god samverkan mellan flera olika myndigheter underlättas.

Ett genomgående mönster under SAMÖ-04 är att myndigheterna tänkt strategiskt avseende personalresurser och materiella resurser. Man har planerat väl för uthållighet i organisationerna. Det kan även i efterhand konstateras att myndigheterna endast i en begränsad utsträckning kände till och utnyttjade de resurser som FM eventuellt kan bidra med under en svår påfrestning på samhället i fred.

### 2.3 Informationshantering

P.g.a. att myndigheterna använder sig av olika typer av inhämtning av information, hade inte alla myndigheter samma information om det aktuella läget och den senaste

händelseutvecklingen. I en krissituation, när man snabbt måste kunna kontakta varandra och utbyta vital information, är det en stor brist att myndigheter har olika uppfattningar om vad som faktiskt har hänt. Myndigheterna har dock genomgående lagt stor vikt vid informationshanteringen.

Generellt litat myndigheter i hög utsträckning på den information de får av varandra. Den information som de får av en annan myndighet betraktas m.a.o. som sanning. När det gäller information som kommer från media har myndigheterna i allmänhet kontrollerat informationen innan man har agerat. Det finns dock förvånansvärt många fall där myndigheter har agerat utifrån information i övningstidningen "Krispressen" som om det vore sanning. Detta har i vissa fall lett till felaktiga beslut och åtgärder samt svårigheter att samverka, i och med att de har olika lägesbild och uppfattning om den aktuella situationen.

I förhållande till allmänheten kan konstateras att myndigheterna inte alltid stämmer av information med varandra innan allmänheten informeras. Detta kan bidra till osäkerhet och minskat förtroende för myndigheternas förmåga att hantera situationen. I förlängningen kan detta bidra till att försvåra krishanteringsarbetet.

#### **2.4 Regeringskansliets medverkan**

Vid en samverkansövning av den här storleken är det av största vikt för de deltagande myndigheter att även Regeringskansliet finns representerat. Det bidrar i hög utsträckning till övningens realism.

#### **2.5 Internationella dimensionen**

Den internationella dimensionen skulle vara en naturlig del i ett skarpt läge, antingen genom att omvärlden fattar beslut som påverkar Sverige, eller genom att de beslut som fattas nationellt påverkar omvärlden. Sverige skulle även kunna be om stöd från andra länder, t ex hjälp med att spåra smittspridningen. SAMÖ-04 var en nationell övning och denna dimension blev därför i stort sett osynlig. Vissa inslag förekom som att SoS vidarebefordrade information om smittspridning enligt gällande internationella överenskommelser och avtal med EU, men det var isolerade inslag som inte påverkade övriga aktörer.

### **3. Slutsatser från regionerna**

#### **3.1 Sektorsansvar**

Sektorsansvariga myndigheter har en god uppfattning om sitt eget ansvar och mandat vid olika händelser. Däremot förefaller det svårare att avgöra den exakta gränsdragningen mellan den egna verksamheten i förhållande till andra sektorsansvariga myndigheters verksamhetsområde. Kopplat till detta är det också viktigt att samtliga myndigheter har god kunskap om förhållandet mellan sektors- och områdesansvar. Det problematiska med sektorsansvarets stuprösperspektiv bland samverkande myndigheter regionalt har varit en begränsning för ett enhetligt beslutsfattande. Det är viktigt att sektorsansvariga myndigheter har en god kunskap om områdesansvarets innebörd för att det ska kunna utnyttjas på ett effektivt sätt.

#### **3.2 Geografiskt områdesansvar**

När det gäller länsstyrelsens roll som områdesansvarigt organ på regional nivå finns det behov av vidareutveckling och klargöranden. För det första måste innebörden av områdesansvaret stå klart för länsstyrelsen för att det ska vara möjligt för att ta på sig en tydligare ledarroll i sammanhanget. Under övningen uppkom frågor som visade att gränsen mellan sektorsansvaret och områdesansvaret inte var helt tydliga för de övade (se kap. 8, 9 och 10). För att klarhet ska uppnås krävs också att övriga myndigheter är införstådda med områdesansvarets innebörd och hur det ska fungera gentemot sektorsansvaret. Eftersom områdesansvariga organ på lokal och central nivå inte övades under SAMÖ-04 finns det inte så mycket som visar på hur förhållandet mellan de områdesansvariga organen fungerade (se kap. 3.5 Lokal nivå).

#### **3.3 Samordning genom Samverkan**

Samtliga regioner har snabbt insett värdet av att etablera samverkan med andra myndigheter. Tillvägagångssättet skiljer sig dock åt. I vissa regioner finns planer för samverkansstaber med resursutbyte mellan relevanta aktörer. Andra agerar mer ad-hoc utifrån händelsens karaktär. Huvudsaken bör vara att samverkan fungerar i den specifika händelsen. Däremot kan konstateras att kontaktstrukturer som etableras i det vardagliga arbetet ofta fungerar bra även vid en kris.

Det som var mest problematiskt rörande samordning i relation till det geografiska områdesansvaret var informationshanteringen och spridningen av information, speciellt gällande vem som har ansvar för vilken information. Det förekom tillfällen när irritation/förvirring uppstod på grund av att en myndighet gick ut med information som en annan myndighet ansåg ligga inom deras ansvarsområde. Dessutom var områdesansvarets omfattning vad gäller informationsspridning och samordning av information bitvis oklar. Detta indikerar att samordningsfrågan, framförallt gällande informationsansvaret, inte var klar för alla aktörer eftersom det inte fanns en samstämmig bild. Det är i detta sammanhang inte tillräckligt att respektive myndighet anser att de har kontroll över situationen och kunskap om vem som bör/skall sprida vilken information. Detta måste kommuniceras och diskuteras med övriga för att undvika missförstånd.

Det är viktigt att poängtera att samordning genom samverkan i det här sammanhanget är mer än bara upprättande av kontakter. Anledningen till att samverkan bör upprättas och eftersträvas är att myndigheterna ska ha möjlighet att samordna sina handlingar, sträva mot gemensamma mål och tillsammans finna vägar att på ett så bra sätt som möjligt hantera situationen.

### **3.4 Informationshantering till allmänhet och media**

Deltagarna under SAMÖ04 har påpekat att den förväntade pressen på information från allmänheten uteblev. Denna aspekt bör tänkas igenom inför framtida övningar. Med utgångspunkt i det material utvärderarna haft till förfogande, framgår att allmänheten har tagit mycket egna initiativ och försökt driva på myndigheterna. Däremot bör övningsledningen fundera över hur allmänhetsfunktionen i motspelet skall organiseras. Eventuellt kan mer förberedelser i form av färdiga inspel behövas för att öka pressen på de övade.

Generellt kan konstateras att myndigheterna inte ger speciellt mycket konkreta råd till allmänheten. Ur allmänhetens synvinkel är detta problematiskt, eftersom man ofta vänder sig till myndigheterna för att få handfasta råd i en krissituation. Detta kan bero på att myndigheterna inte upplevde att allmänheten hade ett stort informationsbehov och därför inte samordnade budskapet.

Myndigheterna hade överlag en god medieberedskap. Man avdelade personal och organiserade informationsinsamling och förmedling. I samband med diskussioner kring detta kan det även vara intressant att diskutera hur pro-aktiva myndigheterna skall vara i hanteringen av desinformation, av den typ som Krispressen kom med under övningen. Det behövs mer aktivt arbete med verifiering av medieuppgifter. En annan aspekt är vikten av att följa upp det budskap myndigheten ger ut via medierna. Hur uppfattar media budskapet och hur vidareförmedlas det? Dessutom är det viktigt att samordna budskapen mellan myndigheterna så att inga motstridiga uppgifter når allmänheten. Ett sätt att samordna uppgifterna är genom användningen av gemensamma kriswebbar. Systemet behöver dock vidareutvecklas för snabbare uppdateringar och med tydliga avsändare av olika information.

### **3.5 Lokal nivå**

Eftersom krishanteringssystemet baseras på en helhetssyn på samhällets resurser samt på att samhällets beredskap ska byggas med utgångspunkt i den förmåga och de resurser som finns på lokal nivå är kommunernas roll mycket viktig. Den regionala och centrala nivån skall i första hand utgöra ett stöd för den lokala nivån vid hanteringen av en kris. Först när det blir stora svårigheter att hantera situationen på lokal nivå kan den regionala och centrala nivån stödja mer aktivt<sup>1</sup>. En fråga som aktualiserades under SAMÖ-04 var just kontakten och samverkan med kommunerna. Det primära syftet med SAMÖ-04 var dock att öva regional och central nivå och samverkan däremellan.

<sup>1</sup> Geografiskt områdesansvar på lokal och regional nivå, vägledning för aktörer i krishanteringssystemet, UTKAST 5 Remissutgåva, KBM & Länsstyrelserna, 2004 s. 4f

Deltagarna i SAMÖ-04 har uttryckt behovet av att framtida övningar inkluderar även den kommunala nivån. Detta för en mer realistisk bild av det geografiska områdesansvaret vid en kris. Med tanke på kommunernas centrala roll i systemet bör denna aspekt tas med i beräkningen inför utarbetandet av framtida övningar.



## **4. Förslag till åtgärder för utveckling av krishanteringssystemet**

### **4.1 Ansvarsfördelning**

Inom samhällets krisberedskap finns det ett behov av att utveckla kunskapen om vad andra myndigheter och organisationer har för roller, ansvar och mandat i händelse av en svår påfrestning på samhället i fred. Kunskapen bör stärkas inte bara på den centrala nivån utan även hos de regionala myndigheterna.

När det gäller innebörden av områdesansvaret måste detta tydliggöras och utvecklas. Under övningen framkom att det rådde osäkerhet kring ansvar, mandat och ledarskap. Det är exempelvis mycket viktigt att det för länsstyrelsen är klart och tydligt vad deras uppgift som områdesansvarigt organ inom regionen innebär. Samtidigt måste kunskapen hos övriga aktörer om betydelsen och innehållet i områdesansvaret öka. Här finns behov av ytterligare insatser.

### **4.2 Lägesbild**

Under SamÖ04 hade myndigheterna delvis svårigheter att koordinera sina lägesbilder. En nationell gemensam webbportal kan bidra till att inblandade parter får tillgång till samma information samtidigt. Detta skulle av naturliga skäl underlätta samverkan, eftersom man i kontakter med andra kan utgå från att alla har samma information om det aktuella läget och av händelseutvecklingen. Detta förutsätter att alla aktörer har en kunskap om, och en gemensam syn på webbportalens funktion.

### **4.3 Extern informationshantering**

För en vidareutveckling av krishanteringsförmågan bör utbildnings- och övningsinsatser för informationshantering i förhållande till media och allmänhet genomföras. Det är viktigt att myndigheterna har god kunskap om hur information bör hanteras i en krissituation, vilket ansvar de har enligt de regelverk som finns samt vilka situationer som kan komma att uppstå i samband med kriser när det gäller olika typer av informationsinsatser. För att uppnå en så god krishantering som möjligt är en viktig grundförutsättning att myndigheterna känner sig trygga och säkra i förhållande till sitt ansvar som informationsförmedlare till både allmänhet och media.

### **4.4 Övningsmetodikutbildningar**

För att öva mer effektivt bör myndigheternas kunskap om övningsverksamhet och övningsmetodik utvecklas. Detta ger deltagarna möjlighet att snabbare och med kortare förberedelse tid förstå övningens uppbyggnad och system, vilket gör övningsituationen effektivare. För en vidareutveckling av krisberedskapssystemet är det också viktigt att myndigheterna övar sina egna organisationer regelbundet.

### **4.5 Samverkansmetoder**

För att öka och underlätta samverkan mellan myndigheterna bör man arbeta aktivt med att finna de verktyg som fungerar effektivast för att uppnå en välfungerande samverkan

mellan myndigheter vid en kris. En startpunkt kan vara att analysera de samverkansstrukturer som etablerats i vardagsarbetet för att se om de fungerar effektivare och bättre än de samverkansmönster som uppstår mer ad-hoc vid hanteringen av en kris.

Därtill är det mycket viktigt att klargöra av vilken anledning begreppen samverkan och samordning är centrala för att uppnå en god krishantering. Vad innebär begreppen egentligen och på vilket sätt ska myndigheterna samverka och samordna sig i en kris-situation? Som konstaterats i analysen av både de centrala myndigheterna och regionerna är samverkansformer en fråga som har skapat diskussioner och oklarheter, både när det gäller tolkning av styrande regelverk samt fördelar och nackdelar med olika samverkansmetoder.

## 5. Samverkansövning 2004

En ambition med myndighetsgemensam övningsverksamhet, t.ex. SAMÖ-04, är att aktivera delar av det svenska krishanteringssystemet och att ge de deltagande myndigheter möjlighet att öka kunskapen om den egna och om andra organisationers roll i systemet. Kunskap om uppgifter, mandat och ansvarsfördelning mellan den egna organisationen och andra är viktig för att uppnå samordning genom samverkan. Den kunskapen är därmed även grundläggande för att krishanteringssystemet skall kunna fungera på ett optimalt sätt.

SAMÖ-04 är ett viktigt led i KBM:s arbete med att stärka beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Att skapa och upprätthålla en god krisberedskap ställer höga krav på samhällets förmåga att hantera ett brett spektrum av allvarliga händelser som sinsemellan är av mycket olika karaktär. Arbetet får även en speciell karaktär eftersom det inte finns några egentliga anpassnings- eller mobiliseringstider. Istället måste systemet utgå från att de händelser som kan medföra svåra påfrestningar på samhället i fred inträffar oväntat och utan förvarning. I flertalet fall krävs att maximal förmåga skall utvecklas inom några timmar. Detta har stor betydelse för planeringen av beredskapsarbetet<sup>2</sup>.

Om en svår påfrestning inträffar måste samhället ha förmåga att förhindra en total kollaps i viktiga samhällsfunktioner. Detta ställer höga krav på krishanteringsförmågan hos samhällsorgan på både nationell, regional och lokal nivå. Vid en svår påfrestning krävs också att samhället har förmåga att effektivt minimera såväl förlusterna i människoliv som de materiella skadorna i samhället.

Krishanteringsförmåga innefattar de insatser som krävs för att effektivt kunna leda, samordna och informera om de åtgärder som vidtas för att hantera händelser som kan leda till svåra påfrestningar på samhället i fred. Sådana händelser berör ett stort antal aktörer inom olika sektorer och på olika nivåer i samhället. För att krisen skall kunna hanteras med minsta möjliga skadeverkningar eller, om möjligt, förebyggas måste aktörerna kunna samverka över sektors- och nivågränser i syfte att åstadkomma lämpliga motåtgärder<sup>3</sup>.

Det nya krishanteringssystemet har inneburit en väsentlig ökning av antalet aktörer som arbetar med krisberedskapsfrågor i Sverige. Många av aktörerna i det svenska krishanteringssystemet har fått en helt ny roll i och med den nya och utvecklade ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter och samhällsintressen. Utvecklingen inom området genererar även ett ökat behov av kunskap och kunskapsutveckling, samt utbildnings-, övnings- och informationsinsatser. Krishanteringssystemet är fortfarande i en uppbyggnadsfas. Stora insatser krävs för att aktörernas behov av kunskapshöjande åtgärder skall kunna tillfredsställas.

<sup>2</sup> KBM Dnr 0753/2003. Nya villkor för samhällets krisberedskap – KBM:s underlag inför 2004 års försvarsbeslut. Sid. 31–32.

<sup>3</sup> Ibid. Sid. 33.

Områdes- och sektorsansvariga myndigheter ansvarar för att utbilda och öva sin egen personal i krisberedskap. Detta gäller särskilt de operativa verksamheterna, t.ex. polis, räddningstjänst och sjukvård. De enskilda aktörerna är experter inom sina sektorer. För samtliga verksamma aktörer inom samhällets krisberedskap innebär dock även det nya krishanteringssystemet ett krav på generell och gemensam kunskap om hur systemet är uppbyggt och hur samverkan fungerar inom systemet. Detta innefattar även kunskap om den nya ansvarsfördelningen och synen på hot och hotutveckling, sårbarheter och ömsidiga beroendeförhållanden i samhället. Denna kunskap måste sedan kopplas till den roll och plats de enskilda aktörerna har i systemet, och till kunskap om andra länders krisberedskapsarbete för utbyte även med andra länder och organisationer.

### 5.1 Bakgrund till genomförandet av SAMÖ-04

KBM har till uppgift att sprida kunskap om och stärka samhällets krishanteringsförmåga genom att bland annat samordna kompetensutveckling i allmänhet samt att initiera, planera och genomföra utbildningar och övningar.<sup>4</sup> Syftet med övningsverksamheten skall vara att förstärka samordningsförmågan, men också att öva förmågan att klara såväl väntade som oväntade krissituationer samt förmågan till erfarenhetsåterförande från tidigare kriser och från andra aktörer.<sup>5</sup> Övningar skapar en medvetenhet om vad som fungerar respektive inte fungerar i en krissituation såväl på individ- som organisationsnivå, vad som behöver förbättras samt vilka ytterligare kompetenshöjande åtgärder det finns behov av.

Mot bakgrund av myndighetens uppgifter inom det här området beslutades under våren 2003 att planera och genomföra en samverkansövning under år 2004. Samverkansövningen skulle främst bli en övning för centrala och regionala krisledning och staber med ett scenario som kopplats till två av de omvärldsexempel som tagits fram med anledning av det regeringsuppdrag som KBM slutrapporterade i december 2002. Scenariot kom att omfatta antagonistiska händelser i form av "Terroristangrepp med massförstörelsevapen".<sup>6</sup>

Huvudsakligen styrs övningsbehovet hos personalen inom krishanteringssystemet av två faktorer. Det är dels utvecklingen i Sverige och omvärlden med de krav på verksamheten som denna utveckling medför, och dels målgruppens förkunskaper och förutsättningar. Dessa faktorer skapar de behov som i sin tur måste utgöra grunden för KBM:s övningsverksamhet.

### 5.2 Deltagande myndigheter centralt och regionalt

Myndigheterna som deltog i övningen finns representerade inom samverkansområdena "Spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen" och "Skydd, undsättning och vård": Rikspolisstyrelsen (RPS), Smittskyddsinstitutet (SMI), Socialstyrelsen (SoS), Tullverket, Statens Räddningsverk (SRV), Statens Strålskyddsinstitut (SSI), Statens kärnkraftsinspektion (SKI) och Kustbevakningen (KBV) och Sjöfartsverket

<sup>4</sup>Förordning (2002:518) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten, 4 §.

<sup>5</sup>Prop. 2001/02:158 "Samhällets säkerhet och beredskap", s. 54.

<sup>6</sup>Se Övningsbestämmelser, Dnr 0922/2003, s. 3.

(Sjöv). Utöver dessa myndigheter deltog Försvarsmakten (FM), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och Krisberedskapsmyndigheten (KBM).

De regioner som deltog i SAMÖ-04 var Västra Götaland, Södermanland och Örebro. Den regionala nivån tillförde övningen flera viktiga perspektiv. Där finns länsstyrelsens geografiska områdesansvar, polismyndigheternas sektorsansvar och landstingens sektorsansvar för hälso- och sjukvård inom sitt geografiska område representerat. Dessutom finns en del centrala myndigheter representerade även på den regionala nivån, exempelvis Sjöfartsverket och Kustbevakningen.

På regional nivå involverade övningen framförallt länspolismyndigheter, länsstyrelser, landsting och smittskyddsläkarna. I förekommande fall deltog även centrala myndigheters regionala organisationer.

### 5.3 Övningsmetod

Vid övningen användes metoden "simulering med motspel", vilket innebär ett antal övningsmoment innehållande inspel (händelser) som spelas in till de övade från en motspelsgrupp. Övningsmomenten speglar en händelseutveckling som följer ett övergripande scenario. Simuleringen har därmed en löpande händelseutveckling och genomförs under så realistiska former, och i så autentisk miljö som möjligt. Denna form av simulering kan vara mer eller mindre interaktiv beroende på motspelets förmåga att återföra resultaten av inspelen i form av nya inspel och de övades förmåga att agera i sina roller.

Motspelet "omsluter" de övade. Det innebär att inga andra kontakter än mellan de övade och mellan de övade och motspelet skall ske. Undantaget är faktainhämtning från egen organisation, som får ske vid sidan av nyttjandet av "övningstelefonkatalogen" (d.v.s. den telefonkatalog där kontakter till alla övade samt motspel finns samlade). Alla övade verkar i sina ordinarie lokaler och ledningsplatser med de sambandsmedel som är avsedda för krislägen.<sup>7</sup>

### 5.4 Scenariobeskrivning

Det sammanhållande temat i övningen var "terroristangrepp med massförstörelsevapen". I de tre deltagande regionerna, Södermanland, Örebro och Västra Götaland, spelades tre olika fiktiva scenarion upp på det övergripande temat. Scenariot har utvecklats av KBM i samverkan med representanter från de övade myndigheterna.

Den 25 september startar, i nära anslutning till EU-parlamentet, en intensiv lastbilsbrand i samband med en trafikolycka mellan en lastbil och en buss med ungdomar. Byggnaden som lastbilen stannat vid fattar eld och branden riskerar att sprida sig till intilliggande fastigheter. Rökutvecklingen är stor och lastbilen är övertänd inom loppet av ett par minuter. Den 28 september upptäcker belgiska myndigheter att stora mängder Strontium-90 har spridits vid olyckan och kommit i omlopp ute i staden. Det senaste dygnet har ett antal skadade civila, brandmän, poliser m.fl. som varit inblandade i olyckan utvecklat

<sup>7</sup>Se Övningsbestämmelser, Dnr 0922/2003, s. 5.

såriga brännskador. Händelsen blir toppnyhet i hela Europa och stora delar av övriga världen. SVT rensar tablån och fyller debattsofforna på SVT24 med svenska experter. På bl.a. en amerikansk tidnings webbplats ställs frågan om det var terrorister inblandade och vilka som egentligen utgjorde målet för terrordådet.

Under dagarna kring den 27 september mottar flera sjukhus i Gdanskområdet i Polen patienter med diffusa influensaliknande besvär såsom feber, ryggvärk och enstaka fall av kräkningar. Ett fall med oväntad allvarlig allmänpåverkan, och som därför observerats på sjukhus i Gdansk sedan den 28 september, har utvecklats utslag som bedöms kunna vara smittkoppor.

SÄPO och andra länders säkerhetstjänster har under de gångna dygnet funnit att de antagonistiska händelserna med största sannolikhet har en koppling till den pågående konflikten i landet Nowhereia där bland annat Sverige och Polen har tagit en framträdande roll i den internationella insatsen. Den EU-gemensamma konflikthanteringen pågår fortfarande i regionen och Sverige har främst bidragit med truppstyrkor, högteknologisk materiel och expertis.

En behållare med radioaktiva pellets av Iridium-192 har manipulerats någonstans under transporten från Sverige till Storbritannien.

På kvällen den 28 september skickar någon en videokassett till Rikskriminalpolisen med budskapet att Sverige, liksom Polen, kommer att få sitt rättmätiga straff för sitt vanhelgande av Nowhereia i samband med den fredsframtvängande EU-insatsen som fortfarande pågår.

Samma kväll får tidningen "Krispressen" en videokassett med en kort bildsekvens. Personen på bandet hotar med att sprida ett radioaktivt ämne i Sverige om vi inte avbryter vårt deltagande i den pågående konflikten.

Vid övningens start hade myndigheterna detta bakgrundscenariot att utgå ifrån. Dessutom hade de övade försetts med löpande information om scenariot och händelseutvecklingen dagarna före övningen genom säkerhetsunderrättelserapporter från SÄPO och via tidningsartiklar. Säkerhetsunderrättelserapporterna skickades ut till de övade enligt normala rutiner. Tidningsartiklarna publicerades på övningswebbplatsen med början dagen före övningens start den 29 september. Händelserna utvecklades därefter förlöpande t.o.m. torsdagen den 30 september klockan 15.00.

## 5.5 Övningens mål

De deltagande myndigheterna gick in i övningen med skilda förutsättningar och ambitionsnivåer. Varje myndighet har bestämt sin egen ambitionsnivå avseende deltagandet i SAMÖ-04. Respektive övad myndighet har också haft möjlighet att utveckla egna syfte- och målbeskrivningar inför övningen. Dessa mål och syften överensstämmer i mångt och mycket med de övergripande målen för SAMÖ-04, med några avvikelser där myndigheterna valt att öva speciella funktioner och förmågor. Dessa speciella syften och mål har

de enskilda myndigheterna själva utvärderat. I vissa fall har myndigheterna delgivit sina egna myndighetsutvärderingar till KBM. Dessa utvärderingar finns som bilagor till denna utvärderingsrapport. Föreliggande rapport fokuserar därmed uteslutande på hur de övergripande målen med SAMÖ-04 har uppfyllts. Dessa övergripande mål är att:

1. • De övade skall nå förmåga<sup>8</sup> att samordna genom samverkan mellan sektorsansvariga och geografiskt områdesansvariga aktörer
  - De regionala myndigheterna skall nå god förmåga att samverka inom regionen/länet
  - De centrala myndigheterna skall nå förmåga att samverka centralt
  - De centrala och regionala myndigheterna skall nå förmåga till samverkan.
2. • De övade skall nå god förmåga till informationshantering internt och förmåga till samordning av informationen till massmedierna/allmänheten
3. • De övade skall nå förmåga till intern samordning genom ledning
4. • De övade skall få ökad kunskap om varandras ansvarsområden.<sup>9</sup>

## 5.6 Planering inför övningen – processbeskrivning

Efter KBM:s initiala arbetsprocess där de övergripande strukturerna och ramarna för samverkansövningen bestämdes (bland annat att övningen skulle behandla terrorism med massförstörelsevapen), inleddes arbetet med att kontakta tilltänkta deltagare. Med anledning av att KBM redan hade ett pågående projekt tillsammans med polisen, Utveckling av Polisens Grundförmåga (UPG), blev det naturligt att se SAMÖ-04 som en komponent i detta arbete. Med detta som bakgrund utvecklades övningen till att bli en speciell satsning på polisen och det beslutades att SAMÖ-04 skulle bli slutmålet för UPG-projektet.<sup>10</sup>

Under våren 2003 inleddes arbetet med att skapa intresse för övningen och att förankra en krets av deltagande myndigheter. Den huvudsakliga strävan var att involvera samverkansområdet "Skydd, undsättning och vård". Efter besök på ett samverkansområdesmöte stod det klart att det fanns ett stort intresse bland närvarande myndigheter att delta samt önskemål om att omfånget av övningen skulle utökas.

Under den här fasen diskuterades även vilka regioner som skulle ingå i övningen. Efter diskussioner tillsammans med polisen fastnade man för Västra Götaland, Södermanland och Örebro. När polismyndigheterna och länsstyrelserna i de utvalda regionerna kontaktades framkom att de var positiva till att delta.

<sup>8</sup> "God förmåga" anger att funktionen eller enheten skall fungera helt tillfredsställande. "Förmåga" anger att funktionen eller enheten före övningen inte haft tillfälle att utbilda, öva eller träna i sådan omfattning att den kan fungera helt tillfredsställande, varför det uppsatta övningsmålet sätts på något lägre nivå.

<sup>9</sup> KBM:s övningsbestämmelser, 2004-09-10, Dnr 0922/2003.

<sup>10</sup> Polisen hade begärt extra pengar från sitt samverkansområde för att genomföra UPG-projektet (samordnat projekt med KBM och RKP).

Västra Götaland hade dock nyligen övat ett smittscenari och önskade därför öva någon annan typ av händelse. Efter diskussioner bestämdes att Västra Götalands scenario istället skulle handla om hot om spridning av radioaktiva ämnen, i det här fallet genom en smutsig bomb. Valet av detta ledde till att samverkansområdet "Spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen" blandades in i övningsplaneringen. Övningens övergripande tema blev slutligen terroristangrepp med massförstörelsevapen.

Under hösten 2003 knöts en styrgrupp på ledningsnivå till SAMÖ-projektet som bidrog till ett nära samarbete med KBM och polisen, och som fungerade som en styrgrupp för de KBM-handläggare som arbetade med övningen. Ytterligare en grupp, projektgruppen, knöts till planeringen inför SAMÖ-04. Denna grupp deltog sedan i arbetet under hela planeringsfasen med scenario och inspel och moment till övningen utifrån sina egna myndigheters perspektiv och i samverkan med övriga myndigheter.

Övningens mål fastställdes mot slutet av år 2003. Ingångsvärdena var att det skulle bli en samverkansövning och de mer specifika målen för övningen, och för de deltagande myndigheterna, utvecklades och formulerades efterhand. Scenariots framväxt och vilka de slutgiltigt deltagande myndigheterna skulle bli var en interaktiv process. Vissa myndigheter tillkom under planeringen och andra gjorde omprioriteringar och drog sig ur.

För ytterligare information om planeringsprocessen hänvisar vi till "Utvärdering av planeringsprocessen och det praktiska genomförandet av SAMÖ-04".



## 6. Utvärdering av SAMÖ-04

### 6.1 Syfte med utvärderingsrapporten

Det finns två olika övergripande syften med utvärderingen av SAMÖ-04.

**För det första** utvärderas övningens *exekutiva fas*, d.v.s. om målen för övningen har uppnåtts genom de övades insatser. En viktig del är också att undersöka vilka lärdomar som kan dras av övningen samt att identifiera vilka eventuella kunskapsbehov som finns hos de övade.

Utvärderingen av övningens *exekutiva fas* kommer att redovisas dels genom en övergripande rapport som belyser övningen och de övades insatser i sin helhet. Rapporten kommer att kompletteras genom rapporter från respektive region och "myndighetsrapporter" från vissa av de övade myndigheterna. Dessa finns som bilagor till den övergripande rapporten. Föreliggande rapport hänför sig till denna exekutiva fas av SAMÖ-04.

**För det andra** fokuserar en del av utvärderingen på själva övningen som företeelse, d.v.s. *planeringsprocessen* och det *praktiska genomförandet* av övningen. Den här delen skall bl.a. belysa om övningen har varit till nytta för de övade eller inte och om övningsupplägget har bidragit till att uppnå de uppsatta målen. Utvärderingen av planeringsprocessen presenteras i en egen rapport.

Utvärderingen av planeringsprocessen och det praktiska genomförandet av övningen går ut på att bedöma och värdera KBM:s insats som övningsansvarig myndighet genom att i huvudsak studera följande områden:

- Planerings- & arbetsprocessen
- Metodik & upplägg
- Ansvarsfördelning & mandat
- Externt medinflytande
- Hur påverkar upplägget genomförandet?
- Exonaut
- Mediaspel

### 6.2 Utvärderingsmetodik och material

Den övergripande utvärderingen av den *exekutiva fasen* av SAMÖ-04 har studerats med följande teoretiska ansatser och metodik som utgångspunkt, och bygger på följande underlag:

#### 6.2.1 Måluppfyllelsemodellen

Vid en måluppfyllelseutvärdering undersöks om de resultat som insatsen producerar motsvarar de uppsatta målen. Måluppfyllelsemodellen ställer två grundfrågor. För det första, stämmer resultaten (utfallen, prestationerna) överens med de beslutade målen

för övningen? För det andra, beror detta i så fall på planerings- och genomförandeinsatserna av KBM och medverkande myndigheter?

### 6.2.2 Beslutsfattande i kriser

En kris är inte en enskild händelse<sup>11</sup>. Det är en process som utgörs av ett antal olika beslutstillfällen eller dilemman för de övade aktörerna, i det här fallet de övade. Med beslutstillfällen menas i det här sammanhanget inte varje enskilt beslut som fattas. Istället avses de större, mer övergripande dilemman som beslutsfattarna ställs inför under krisens gång.

För att studera huvudsyftet med övningen har ett antal centrala moment (beslutstillfällen) för varje region och för de centrala myndigheterna valts ut, vilka har studerats och följts närmare. De utvalda momenten har valts ut som speciellt lämpliga för att observera och studera de samverkans- och samordningsmönster som övningen avser belysa. Denna metod för att observera och följa processen har främst använts av projektutvärderarna och de utvärderare ("KBM-utvärderare") som fanns utplacerade på olika övade myndigheter under övningen.

Utvärderingens tyngdpunkt ligger därmed på hur de övade hanterade de olika dilemman de ställdes inför. Fokus ligger på hur de deltagande myndigheterna samordnade sig genom samverkan mellan sektorsansvariga och gentemot geografiskt områdesansvariga.

### 6.2.3 Analysenheter

Utvärderingen syftar till att bedöma hur de olika aktörerna i krishanteringssystemet hanterade den krissituation som spelades upp i övningsscenariona. Detta görs utifrån ett fokus på måluppfyllelse och effekt, samt på beslutsfattandesituationer inom följande områden:

- sektorsansvar
- områdesansvar
- samverkansmönster

Dessa övergripande analysenheter har brutits ned i mindre beståndsdelar som ansvars- och mandatfördelning, ledning och beslutsfattande, samordning genom samverkan, informationssamordning, relationer till media och allmänhet, samordning mellan centrala och regionala myndigheter och så vidare. Det är av stor vikt att betona att utvärderingen inte berör myndigheters enskilda insatser, vilket innebär att KBM inte kommer att värdera eller bedöma myndigheternas interna insatser (ledning, kommunikation, rutiner, resursanvändande) under övningen. Däremot har samtliga deltagande myndigheter uppmanats att genomföra egna utvärderingar av sina interna insatser (de myndighetsrapporter som delgivits KBM återfinns som bilagor till denna rapport).

Slutsatserna i utvärderingsrapporten kommer att redovisa huruvida målen för övningen

<sup>11</sup> Med en kris menas i detta sammanhang en situation där beslutsfattarna upplever att stora värden står på spel, att stor osäkerhet råder samt att de har begränsad tid till sitt förfogande.

uppfylldes, och om det i så fall berodde på övningsinsatsen. Rapporten tar också upp vilka lärdomar krishanteringssystemet kan dra av övningen och det eventuella behovet av fortsatta utbildnings- och övningsinsatser.

#### 6.2.4 Materialinsamling

Ytterst ansvariga för utvärderingsrapporten är KBM, Krishanteringssenheten, Sektionen för kompetensförsörjning, med stöd av Försvarshögskolan, Nationellt Centrum för Krishanteringsstudier (Crismart). I framtagandet av utvärderingsrapport SAMÖ-04 har utvärderarna använt sig av:

- *Sekundärt material*

Övningsbestämmelser, scenariodokument o.s.v.

- *Observationer*

Under övningen genomfördes observationer av representanter från deltagande myndigheter och regioner samt från KBM, Crismart och övningsledningen/motspelsgruppen.

- *Enkäter*

De övade fick i anslutning till genomförd övning svara på en skriftlig enkät.

- *Gruppdiskussion*

En tid efter övningens genomförande hölls en gruppdiskussion med övningsledningens referensgrupp, med representanter för de övade samt med utvärderare från övade myndigheter.

För att utvärderingsrapporten skall kunna komma till användning vid den fortsatta utvecklingen av Sveriges krishanteringsförmåga, har utvärderarna tagit hjälp av deltagande myndigheter med att samla in och till viss del analysera inkommen data. Myndigheterna har bistått KBM genom att tillhandahålla observatörer och utvärderare som befann sig på plats på myndigheterna under övningen.

### 6.3 Förutsättningar och avgränsningar för utvärderingsarbetet

Utvärderingsarbetet med SAMÖ-04 har givits vissa ingångsvärden och förutsättningar. Dessa har varit att utvärderingsrapporten skall utgå från de uppställda målen för övningen, samt från devisen "samordning genom samverkan". Rapporten skall inte utvärdera enskilda myndigheters insatser under övningen. Detta medför att denna rapport inte ger en detaljerad beskrivning och djupanalys av de övade myndigheternas enskilda agerande. Dock analyseras samverkansmönster och ansvarsfrågor på ett övergripande sätt i avsikt att identifiera områden där det finns behov av ökad kunskap och ett klargörande av tillämpliga regler. Naturligtvis kommer även de områden där det svenska krishanteringssystemet fungerade bra under övningen att belysas. För att presentera en så utförlig rapport som möjligt och dra lärdomar från en samverkansövning som SAMÖ-04 är det av förklarliga skäl nödvändigt att nämna myndigheter vid namn samt illustrera analysen med exemplifieringar av avgörande händelser och beslut från övningen. Där emot värderas inga myndigheters agerande med avseende på myndigheternas interna krisledningsförmåga.

En annan aspekt som till viss del komplicerat utvärderingsarbetet är att vissa begrepp inom krishanteringssystemet som används som utgångspunkter för övningen (övningens mål) och därmed för utvärderingen inte är tydligt definierade och fastställda. Ett syfte med genomförandet av övningen har varit att testa samordning genom samverkan utan att det på förhand finns några exakta definitioner på vad god förmåga respektive förmåga är. Detta gör att tolkningsutrymmet för vad som ingår under begreppen är relativt stort. Utvecklingen av krishanteringssystemet har också inneburit ett väsentligt ökat antal aktörer som arbetar med krisberedskapsfrågor i Sverige. De nuvarande strukturerna för krishantering har funnits i ca två och ett halvt år, vilket innebär att alla roller och uppgifter ännu inte är helt definierade.

Ytterligare en aspekt är att de tre deltagande regionerna övade utifrån tre olika delscenarion, vilket innebär att regionerna skulle hantera skilda situationer. Aktörers definition av en situation de skall hantera kan av naturliga skäl variera även om de står inför exakt samma typ av kris eller händelse. Detta kan bero på en mängd olika faktorer såsom t.ex. aktörernas bakgrund och erfarenhet, de förutsättningar deras omgivning ger o.s.v.. Dessa skilda förutsättningar förstärks ytterligare genom att regionerna hanterade skilda händelser. Därför går det inte att göra direkta jämförelser mellan regionerna när det gäller tolkning av bl.a. ansvar, mandat och användandet av resurser samt ledning och beslutsfattande. Det agerande som händelserna i den ena regionen krävde kan i en annan region ha varit omotiverade. Eftersom syftet med utvärderingen är att påvisa övergripande mönster har utvärderingsarbetet inriktats på att identifiera allmänna lärdomar utifrån de övades tolkning av sektorsansvar och geografiskt områdesansvar. Ovanstående gäller även avseende samordningen av information till massmedia och allmänhet. Därför analyseras händelseförloppet i de tre regionerna separat, medan slutsatserna inte är regionspecifika utan allmänt hållna.

Utvärderarna har utifrån dessa förutsättningar arbetat för att utvärderingsrapporten skall ge ett meningsfullt bidrag till utvecklandet av samhällets krisberedskap. Detta har gjorts genom att utgå från viktiga begrepp och företeelser inom krishanteringssystemet såsom sektorsansvar, områdesansvar och samverkansmönster.

## 7. Övningsförlopp – analys av de centrala myndigheterna

Övningens scenario gick kortfattat ut på att tre olika händelser utspelade sig samtidigt i tre olika regioner, Södermanland, Västra Götaland och Örebro (för utförligare beskrivning av scenariot se: kap 5.4 Scenariobeskrivning). Det fanns likheter och ett visst samband mellan det som utspelade sig i de olika regionerna, men i huvudsak rörde det sig om tre separata händelser. De medverkande centrala myndigheterna hade därmed tre större händelser i Sverige att hantera samtidigt, vilket skapade ett högt tryck på att simultant försöka uppfylla önskemål från många olika håll. (För information om deltagande myndigheter se: kap 5.2 Deltagande myndigheter centralt och regionalt).

### 7.1. Sektorsansvar

Krishanteringssystemet bygger på ett sektors- och ett geografiskt områdesansvar. Det geografiska områdesansvaret utgör ett stöd till sektorsansvaret då sektorsansvaret aldrig upphör att gälla. Sektorsansvaret fullgörs i stor utsträckning av de, idag 31 till antalet, samverkansansvariga myndigheterna som representerar särskilt viktiga verksamhetsområden och av landstingen<sup>12</sup>. Sektorerna skiljer sig åt och har olika uppbyggnad och företrädare på de olika nivåerna i samhället. Därigenom kan sektorerna bestå av statlig, kommunal, landstings- eller näringslivsverksamhet. För analysen av de deltagande centrala myndigheterna i SAMÖ-04 är det därför intressant att undersöka hur sektorsansvaret fungerade och tolkades.

#### 7.1.1. Ansvars- och mandatfördelning

Ett viktigt moment inom krishantering är hur problemet eller krisen definieras. De inledande svaren på frågor som vad problemet handlar om, vilka åtgärder som kan övervägas och vem eller vilka aktörer som har ansvaret blir styrande för den vidare krishanteringen. När någon aktör definierar problemet får det följdeffekter för vilka myndigheter och vilken nivå i samhället som involveras. Under inledningen av SAMÖ-04 definierades händelserna primärt vara ett polisiärt problem. Detta medförde att Rikskriminalpolisen (RKP) arbetade för att samordna insatsen ute i landet samt för att samordna informationen centralt.

Enligt de flesta centrala myndigheter var ansvarsförhållandena klara redan från början och det rådde konsensus om att Rikspolisstyrelsen (RPS) var den sektorsmyndighet som "ägde" händelsen och därmed hade det övergripande ansvaret. Många centrala myndigheter ansåg också att respektive polismyndighet i de tre regionerna hade ett stort ansvar i de åtgärder som syftade till att skydda allmänheten. Polisen uppfattade situationen som en händelse utöver ordinarie verksamhet och ansvarsförhållandet mellan olika myndigheter blev klart rätt snart. Något som dock var oklart från början, och som dessutom återkom som diskussionspunkt vid ett flertal tillfällen under övningen, var vem som skulle ansvara för informationshanteringen. Exempelvis förde RKP, SÄPO och Länspolismästaren inledningsvis en diskussion om vem som ägde problemet avseende informationshanteringen.

<sup>12</sup> Kommunpaketet: Krishanteringssystemet, (2003), KBM s. 2

Trots att ansvarsfördelningen var förhållandevis tydlig inom polissektorn uppstod några problem som berörde grundläggande frågeställningar om ansvarsfördelning inom polisen, men framförallt gentemot andra sektorer. Frågor som blev aktuella var vilken del av polisen som skall leda en insats av det här slaget, ett terroristärende som kräver en massiv operativ insats. Ett exempel som belyser osäkerheten om vem som egentligen är huvudansvarig för en händelse var hanteringen av en misstänkt smittkopppinfekterad sällad i Örebro. Var det ett smittskyddsproblem eller var det huvudsakligen ett brott som skulle utredas? Liknande dilemman kan uppstå i situationer som akut berör flera olika sektorer och som ställer stora krav på effektiva och tydliga prioriteringar. Oberoende av vem som har huvudansvaret är det av yttersta vikt att det finns en fungerande samverkan mellan de inblandade myndigheterna, i detta fall mellan smittskyddsläkare och polis.

Kontakten mellan Socialstyrelsen (SoS) och smittskyddsläkarna kan överlag betraktas som god. Ansvarsförhållandena dem emellan tedde sig förhållandevis klara. När smittkoppsmitta konstaterades i Polen informerade Socialstyrelsen smittskyddsläkarna om att deras arbete skulle följa smittkoppsplanen. Vidare pekades polisens centrala ledningscentral ut som en kontaktpunkt för de centrala myndigheterna i detta arbete.

Ansvars- och mandatfördelningen mellan dessa myndigheter fungerade bra, men det fanns myndigheter på regional nivå som inte hade tillgång till korrekt information om ansvarsfördelningen mellan SoS, Smittskyddsinstitutet (SMI) och smittskyddsläkarna. Exempelvis kontaktades SoS, som den centrala aktören på nationell nivå rörande hanteringen av smittkoppsshotet, av flera länsstyrelser för information om vilka åtgärder som vidtagits med anledning av smittkoppsutbrottet. Samtliga hänvisades vidare till de regionala smittskyddsläkarna, som är den instans som har ansvaret för att hantera och begränsa frågor om smittspridning.

Detta medförde en förlängd handläggningstid och påvisar betydelsen av att en god krishantering inte enbart bygger på kunskap om den egna myndighetens och sektorns ansvar. För att systemet ska fungera fullt ut är även kunskap om andra myndigheters ansvarsområden och mandatförhållanden betydelsefulla.

En fråga som diskuterades mellan myndigheterna både på central och på regional nivå var behovet av att stänga gränserna mot omvärlden, och om reserekommendationer skulle utfärdas för Polen. Framförallt frågan om att stänga gränserna bollades omkring mellan myndigheterna som slutligen enades om att det endast är regeringen som kan besluta om en sådan åtgärd. Dock lämnade Regeringskansliet (RK) (d.v.s. i det här fallet övningsledningen) beslutsmandat till Polisen som i sin tur fattade beslut om att införa inre gränskontroll så länge det fanns ett hot mot Sverige. Det här beslutet aktiverade frågan om vilka myndigheter som skall informeras om beslut som medför stora konsekvenser för samhället. RKP informerade samtliga polismyndigheter via rikslarm, och dessutom informerades Kustbevakningen (KBV), Tullverket och Säpo. För att ett liknande beslut och dess konsekvenser skall få fullt genomslag och leda till en omedelbar effektivering ter det sig viktigt att överväga urvalet av myndigheter som skall informeras.

Ett annat beslut som föranledde diskussioner var när Sjöfartsverket (SjöV) beslöt att det kapade kryssningsfartyget som polisens nationella insatsstyrka (NI) bordat, behövde evakueras eftersom tekniken ombord skadats (t.ex. fungerade inte belysning och vattenförsörjning). Med stöd av tillämplig lagstiftning beslutade SjöV att fartyget borde gå in till hamn. Detta beslut ifrågasattes av kommunen och länsstyrelsen i regionen och en diskussion uppstod om vem det är som egentligen har mandat att besluta i frågan. Ovan nämnda exempel visar återigen behovet av klart definierade och kända roller, mandat och verksamhetsområden för samtliga inblandade aktörer, och vikten av god kunskap om varandras verksamhet och mandat.

Något som kan också beaktas är att Försvarsmaktens resurser tillfrågades i mycket liten utsträckning under övningen. Skulle myndigheterna agera likadant i en skarp händelse? Orsakerna till detta är säkerligen många, men vissa aktörer har påpekat att kunskapen om hur Försvarsmakten skall tillfrågas, och vilka resurser de kan ställa upp med vid en svår påfrestning på samhället i fred är dålig.

## 7.2 Samverkansmönster

*"Vi har upptäckt att samverkan inte kommer spontant utan man väntar på att telefonen skall ringa".<sup>13</sup>*

Samordning och samverkan är ledord inom den svenska krisberedskapen, och har varit centrala begrepp i SAMÖ-04. Samordning innebär att olika aktörers verksamhet koordineras i tid och rum för att främja möjligheterna att uppnå ett gemensamt mål. Samverkan är den interaktion som sker mellan två eller flera aktörer i syfte att just samordna sina verksamheter. Samverkan förutsätter en förmåga att gå över de egna gränserna, och att ha ett bredare perspektiv än att enbart ta sin utgångspunkt i den egna organisationens behov och kompetens.

### 7.2.1 Samverkan mellan de centrala myndigheterna

Samverkan mellan de centrala myndigheterna under övningen kom igång omedelbart efter övningens start och fungerade förhållandevis väl när man inledningsvis rett ut vissa problem, framförallt gällande ansvarsfördelningen. Rollerna var lite oklara i början och omvärldsbevakningen var bristfällig, vilket gav de samverkande myndigheterna problem med att få ett grepp om helheten och krisens förlopp. Samverkansproblemen handlade främst om att det i RKP:s samverkansstab saknades representanter från viktiga myndigheter såsom SMI, SoS och Sjöfartsverket (SjöV). Avsaknaden av representanter från SMI och SoS i samverkansstaben beror troligtvis på myndigheterna inte övade sin organisation i full utsträckning.

På grund av den specifika händelsen inom övningen aktiverades en redan befintlig handlingsplan, Variolaplanen eller Smittkoppsplanen, som utarbetats av SMI, SoS och smittskyddsläkaren, med SoS som samverkansansvarig myndighet.

<sup>13</sup> Citat från deltagande central myndighet.

### *7.2.1.1 Samverkansstaber/grupper*

Central samverkan genomfördes framförallt i den samverkansstab som RKP ledde med representanter från berörda myndigheter. Informationen samlades in och delgavs de andra deltagande myndigheterna. RKP ledde arbetet med informationsinsamling och distribuering samt inriktning av verksamheten. Vid de samverkansmöten som genomfördes diskuterades ett antal aktuella frågor som måste bearbetas och därefter bestämdes en ny tid för genomgång då resultatet redovisades. Polisens samverkansbefäl tog sedan med sig resultatet till RKP:s stabsmöte.

Samverkan karaktäriserades i huvudsak av informationsutbyte och av att polisen fick beslutsunderlag från de samverkande myndigheterna. Myndigheterna fick även direktinformation av polisen som de i sin tur rapporterade till sina staber. Det fattades inga beslut i samverkansgruppen, utan medverkande personal tog med sig frågorna till sina respektive myndigheter för att sedan följa upp och rapportera vid nästkommande samverkansmöte. Den information som gavs handlade huvudsakligen om faktainformation och resurstillgång hos myndigheterna (personal, transportkapacitet och materiel).

Vid olika tillfällen knöts särskild polisiär personal till samverkansmötena för att delge information. SÄPO gav till exempel information om den rådande hotbilden, NI informerade om insatsteknik och FM och KBV om möjligheten till stöd av andra myndigheter.

Under övningens inledningsskede upplevde deltagarna att det blev ett vakuum mellan stabsmötena. Allteftersom övningen pågick blev dock detta vakuum mindre markant p.g.a. att fler samverkande myndigheter deltog. Dessutom började RKP:s samverkansbefäl sätta samman mindre grupper som penetrerade en viss fråga och tog fram beslutsunderlag.

Det faktum att vissa myndigheter inte deltog, eller inte övades i full utsträckning, gör det svårt att dra rättvisa slutsatser av hur samverkan fungerade. Exempelvis skulle troligtvis SMI, SoS ha kunnat tillföra mer expertkunskap genom att närvara med samverkanspersoner. Under övningen fick denna expertkunskap inhämtas på andra sätt, vilket fördröjde samverkansprocessen och i förlängningen beslutsfattandet.

En annan punkt som flera myndigheter har påpekat och efterlyst är ett bättre tekniskt stöd för att lättare kunna inhämta och samla information.

### *7.2.1.2 Resurser*

Ett smittkoppsutbrott är att betrakta som en situation där sakkunskapen inte är allmänt spridd utan expertkunskap är nödvändig. Sådan expertis finns vid expertmyndigheterna. Vid 12-tiden den första övningsdagen skickade RPS/Rikskommunikationscentralen (RKC) ut en förfrågan till SoS om att få en person med smittskyddskunskaper till deras stab. SoS ansåg dock att ansvaret låg på SMI, varefter SMI kontaktade RKC. Under övningen fick RKC inte någon sådan kontaktperson. Det är dock inte möjligt att dra några slutsatser av detta utifrån denna övning, eftersom Socialstyrelsens och Smittskyddsinstitutets organisationer som ovan nämnts inte övades i full utsträckning. Samtliga



inblandade verkar överens om att ett skarpt läge inneburit en annan prioritering. Samtidigt är tillgången till efterfrågad expertis en begränsad och kritisk resurs, sådana prioriteringar kan ge problem eller svårigheter vid samverkan i ett skarpt läge.

Vissa myndigheter blev mycket hårt ansträngda på regional nivå, vilket skulle ställa krav på resursförstärkning, speciellt i ett längre tidsperspektiv. SoS och SMI, vilka vanligtvis har ett nära samarbete, hade också under övningen en nära samverkan med bland annat hanteringen av de funna äggen ombord på kryssningsfartyget som befarades innehålla smittkoppsvirus.

Något som identifierades som ett problem var hur den tillgängliga laboratoriekapaciteten i Sverige skulle kunna utökas och vara konstant under lång tid om så behövdes. Inom motspelet diskuterades tidigt att FOI kunde tillfrågas av SoS och SMI angående kapacitetshjälp. Denna förfrågan materialiserades sedan av de övade. Under den andra övningsdagen fortsatte diskussionen om hur laboratoriekapaciteten kunde förstärkas genom ett nära samarbete mellan SMI och FOI. För att hålla en hög kapacitet diskuterades även personalförstärkningar till FOI i Umeå. Efter en genomgång av vilka laboratorieresurser som finns i landet identifierades även att Statens Livsmedelsverk (SLV) och Statens Veterinärmedicinska Anstalt (SVA) (vilka ej deltog i övningen) har labbresurser i Uppsala som skulle kunna användas.

En resursfråga som uppstod i regionerna och som pressades upp på central nivå var frågan om karantänsplatser. Situationen blev akut i samband med att alla passagerare på det tidigare kapade kryssningsfartyget där smittkoppsvirus konstaterats behövde förläggas i karantän någonstans. Landstinget i Örebro, efterlyste en nationell inventering av karantänsplatser. SoS tog på sig en samordnande roll och kontaktade smittskyddsläkarna i icke-drabbade landsting för att inventera tillgången och försöka låna ihop platser. Ett sådant beslut skulle dock i realiteten få följeffekter och kräva andra ställningstaganden, t.ex. angående hur personer skulle transporteras till dessa platser. Eftersom övningen i detta skede var på väg att avslutas fördes inte denna diskussion vidare. Hade mer tid stått till förfogande under övningen hade dock denna fråga troligtvis kommit att bli central.

FOI fick förfrågningar om expertstöd, rörande såväl personer som utrustning, från flera myndigheter t.ex. SMI, SSI och från NBC-styrkan. Samma fenomen kunde skönjas när det gällde förfrågningar om stöd av NI och från FM. En uppenbar risk för "dubbelbokning" av tillgängliga resurser uppstod och en obesvarad fråga är vem som i slutändan skall tilldelas de efterfrågade resurserna i händelse av att flera förfrågningar finns och en prioritering måste göras. Vem har mandat att göra en prioritering i det läget?

SSI och FOI samverkade angående inventering av resurser för detektering av radioaktivitet med anledning av händelserna i Bryssel samt angående den information som fanns om hotbilden mot Göteborgs hamn. På central nivå meddelade SSI att de inte hade någon omfattande kontakt med Tullverket och KBV, däremot med de regionala delarna av de myndigheterna. På den regionala nivån samverkade man även med länsstyrelserna, polismyndigheterna och KBV.

Försvarsmaktens operativa insatsledning (OPIL) mottog på morgonen den 29 september en anmodan från regeringen att inventera resurser för N-händelsen i Bryssel. FM började även tidigt i övningen inventera resurser dels för sin egen verksamhet, och dels vilka möjligheter det fanns att ge stöd till olika civila myndigheter. Bl.a. sattes NBC-styrkan tidigt i beredskap. Mycket få förfrågningar kom dock till FM under övningen, trots att de själva ansåg att de hade resurser som hade kunnat användas på olika sätt. Några förfrågningar kom, en helikopter lånades ut till SSI för att möjliggöra provtagning, och radiakäntare lånades ut till Västra Götaland med anledning av hotet mot hamnen.

### 7.3 Informationshantering

En central fråga för att möjliggöra en god samverkan och i slutändan ett bra hanterande av den uppkomna krisen är hur de inblandade myndigheterna hanterar information. Frågan om informationshantering berör många olika aspekter, alltifrån informationsinsamling och sortering av väsentlig och mindre väsentlig information, till spridning av information mellan och inom myndigheter samt till allmänhet och media.

#### 7.3.1 Information myndighet – myndighet

En fråga som aktualiserades under övningen var KBM:s behov av information från geografiskt områdesansvariga organ (länsstyrelserna) för att kunna leverera en lägesbedömning till regeringen. KBM uppmanade länsstyrelserna att komma in med lägesrapporter två gånger per dag. Efter vissa inledande problem, rörande bl.a. tidpunkt för avstämning och rapportering, fungerade förfarandet bättre och bättre. Flera viktiga frågor restes under övningen. Hur skall KBM agera för att få information från länsstyrelserna? Hur skall KBM rapportera till regeringskansliet? Till vilket departement/enhet rapporterar KBM? En annan fråga som diskuterades var hur lägesbedömningarna skulle hanteras. Skulle rapporterna vara skriftliga eller ske muntligen? Den lösning som valdes (fiktivt) var att rapportera muntligen till regeringen. Hur denna rapportering skall ske vid en skarp händelse är betydelsefullt att reda ut. Ger en muntlig rapportering ett bra och fullgott underlag för RK att arbeta vidare med? Även mer praktiska problem kom upp till ytan. Hur skall lägesorienteringsformuläret vara utformat för bästa möjliga informationsinhämtning? Den nuvarande utformningen upplevdes vara krånglig av några användare.

En annan fråga är vilken myndighet som skall samla in och sprida en lägesbild gällande en nationell inventering av tillgänglig förmåga och resurser. KBM meddelade i sin första lägesbedömning den 29 september att myndigheten avsåg att genomföra en inventering av landets förmåga att hantera radioaktivitet och smittkoppor, en uppgift som drogs tillbaka den 30 september. Under övningens andra dag begärde KBM även in lägesrapporter från landstingen i de tre övade regionerna. Detta uppfattades inte som KBM:s uppgift, vilket ledde till att KBM istället uppmanade SoS att inkomma med en lägesbild från landstingen. (En lägesbild samlas in från landstingen och smittskyddsläkarna och sammanställs av SoS/SMI för att få en bild av omedelbara åtgärder som vidtagits, tolkningen av problemen, arbetsbelastningen, och samverkan.)

Under övningens gång kom det in frågor om vilka pressmeddelanden som gått ut från olika myndigheter och hur de olika aktörerna, d.v.s. myndigheterna, media och allmänheten, skulle kunna ta del av den information som fanns. Vilka får eller har tillgång till dessa pressmeddelanden? En fråga som väcktes var om RKP på något sätt skulle ha samlat sådan information, och sedan gjort den tillgänglig för samverkande myndigheter representerade i RKP:s stab. I samband med detta uppkom en fråga om RKP på något sätt skulle redovisa sin mediebevakning. I samband med det skulle man också skilja på vad som utgjorde fakta och vad som inte var fastställt eller ansågs vara konstruerat av media. Sammanfattningsvis kan man konstatera att det råder oklarheter när det gäller denna aspekt av informationshanteringen.

Även inom myndigheter inom samma sektor (i synnerhet polissektorn) upplevdes ibland svårighet att samordna sin information på central nivå för att kunna etablera en gemensam lägesbild. Ett annat moment som uppfattades som besvärligt var för de centrala myndigheterna att samla in information från sina regionala motsvarigheter, för att senare förmedla tillbaka informationen i systemet och bidra till den regionala samverkan.

För att ha möjlighet att uppnå en gemensam lägesbild och för att på bästa sätt kunna agera utifrån ett gemensamt beslutsunderlag försökte myndigheterna både sprida information till och inhämta information från varandra. Det var dock inte alltid det lyckades, ofta p.g.a. att det tog lång tid innan kontakt kunde etableras.

Något som sällan eller aldrig diskuterades av myndigheterna under övningen var huruvida den information man fick från andra myndigheter var trovärdig eller inte. Oftast betraktades informationen som sann och utan behov av verifiering. Detta kan bero på att information som myndigheterna ger ut till andra myndigheter ofta är verifierad. Myndigheterna väntar helt enkelt med att lämna ut information till andra tills säkerhet om äktheten i informationen råder. Dock visar erfarenheter från studier av krishantering av skarpa situationer att när myndigheter och dess beslutsfattare befinner sig i en situation präglad av stor osäkerhet och under stor tidspress sätts ofta normala rutiner och förankringsprocesser ut spel. För att kunna hantera situationen på ett bra sätt blir det nödvändigt att agera snabbt och utanför normala ramverk. Den information vi fått in under och efter SAMÖ-04 ger oss inte möjlighet att dra några klara slutsatser kring detta. Dock är detta ett område där större försiktighet kan påkallas.

### 7.3.2 Information myndighet-allmänhet

Ett antal konkreta råd från de centrala myndigheterna till allmänheten gavs under övningen, men inte i särskilt stor utsträckning. Genomgående gällde, både för den information som gavs och mottogs, att myndigheterna inte följde upp den annat än via de reaktioner som sändes ut från allmänheten genom telefonsamtal och via radio.

Ett exempel när viktig information gick ut till allmänheten, men av olika anledningar inte nådde alla aktörer, var när SoS kontaktades av SSI med anledning av händelserna i Bryssel tidigt på morgonen den första övningsdagen för att aktivera N-Meg gruppen (socialstyrelsens nukleära medicinska expertgrupp). SoS (N-Meg) och SSI skickade ut ett

gemensamt pressmeddelande innehållande rekommendationer om hur personer som befunnit sig i Bryssel och trodde sig ha blivit kontaminerade av radioaktivitet skulle agera. Man gav också upplysningar om hur oroliga människor kunde få mer information. Detta måste betraktas som mycket väsentlig och betydelsefull information till allmänheten och borde leda till någon slags bekräftelse på att informationen verkligen hade gått ut, nått rätt aktörer och hur den mottagits.

En mycket viktig tillit- och förtroendefråga är att myndigheterna ger enad och samordnad information till både media och allmänhet. Under övningen fanns det vissa brister, vilket framförallt visade sig genom att myndigheterna gick ut med motstridiga budskap. Ett exempel på en fråga där informationen som gick ut inte alltid var samordnad var vaccinationsfrågan. Skulle några vaccineras och i så fall hur och vilka? En annan fråga gällde läget i Göteborgs hamn, oklarheten ledde till en spontanevakning. Processen för att följa upp motstridiga budskap var också långsam. Detta kan delvis bero på att det kan ta lite tid att reda ut begreppen med andra myndigheter, och dels på att myndigheternas informationsfunktioner var underbemannade. Ur ett mottagarperspektiv får det dock inte ta så lång tid att reda ut begreppen när det uppstått felaktigheter.

### 7.3.3 Information myndighet – media

Övningen visade att de övade myndigheterna är medvetna om mediernas viktiga uppgift under en kris. Däremot var medvetenheten om media som en viktig kanal att använda sig av för att nå ut med sitt budskap sämre. Medierna är i behov av informationsunderlag från samhällets alla aktörer. När medierna inte får ett underlag att arbeta utifrån skapar de sig en egen bild av krisen. Avsaknad av information är också information, d.v.s. rykten skapas.

Flera av de övade aktörerna meddelade under övningen att de "skulle återkomma" med mer information när journalister ringde, men de gav ingen uppgift om när. Detta blev ett problem för medierna som ibland fick vänta förgäves. Dessutom märktes det tydligt att när trycket på myndigheterna blev för stort skapades kraftiga informationsluckor. En myndighet lade t.ex. av telefonluren, för att undvika samtal från journalister?

Ovan har nämnts att trovärdigheten i den information som kom från andra myndigheter inte ifrågasattes. Trovärdigheten i den information som kom från media bedömdes och ifrågasattes däremot vid flera tillfällen under myndigheternas stabsorienteringar. Det gjordes också bedömningar av huruvida man skulle gå ut med en viss typ av information med anledning av risken för att senare få problem med att leva upp till det som sagts. Denna del av informationshanteringen och media kan sägas vara god.

När det gäller de förberedelser som gjordes inför presskonferenserna som hölls vid RKP var de något bristfälliga. Enskilda myndigheter hade bilden klar för sig, men det fanns ingen utarbetad gemensam mediestrategi. Detta ledde till att media till stor del styrde informationsflödet istället för att myndigheterna i tur och ordning kunde redovisa eller presentera vissa fakta efter frågor från media. M.a.o. kunde myndigheterna ha föregripit en hel del frågor och ha sett till att få ut relevant information. Det fanns heller ingen

skriftlig information som media kunde ta del av inför eller efter genomförd presskonferens. Exempel på sådan information skulle ha kunnat vara fakta om smittkoppor och Iridium 192, vilket hade varit en pro-aktiv handling för att minska trycket från media. Dessutom kunde förutsättningarna för genomförandet av presskonferenserna ha klarlagts på ett bättre sätt.

## 8. Övningsförlopp – analys av Västra Götaland

Västra Götaland valde att i egen organisation även öva Ale kommun, Göteborg stad och Kungälv kommun. Som ovan nämnts kommer kommunerna inte att utvärderas inom ramen för den här rapporten eftersom den delen av övningen skedde i egen regi av Göteborg, frikopplat från övningsledningen i Sollefteå. Utöver det fanns i Västra Götaland länsstyrelsen, polismyndigheten, säkerhetspolisen, Västra Götalandsregionen, Regionledning Väst Kustbevakningen, Sjöfartsverket (Regionledning Väst), Sjöfartsverket (Sjöfartsinspektionen), Tullverket, Vägverket (Region Väst), Banverket (Västra Banregionen), Södra Militärdistriktet, Sveriges radio P4 Göteborg, Eka Chemical AB och Göteborg Hamn AB representerade under SamÖ04. Scenariot innefattade ett hot om en smutsig bomb i Göteborgs hamn och ett hot riktat mot en kemisk industri.

### 8.1 Sektorsansvar

För de flesta av sektorerna finns representation endast på den centrala nivån. Det är endast ett fåtal sektorsmyndigheter som har representation på regional och lokal nivå, t.ex. Polisen och Sjöfartsverket.<sup>14</sup> Sektorerna är även olika strukturerade och har skilda företrädare på de olika nivåerna i samhället. Detta innebär att de olika sektorerna på olika nivåer kan bestå av statlig, kommunal, landstings- eller näringslivsverksamhet<sup>15</sup>.

#### 8.1.1 Ansvars- och mandatfördelning

En första rapport med lägesbeskrivning nådde Polismyndigheten den 28 september. Polismyndigheten bestämde tidigt under den 29 september att det uppkomna läget, på grundval av tillgänglig information om händelser både i Sverige och i utlandet, innebar att man hanterade en "Särskild händelse av riksangelägenhet". Myndigheten bedömde även att situationen krävde samverkan med andra myndigheter, i första läget med bl.a. länsstyrelsen, kommunerna, RPS, SSI, SKI och Västra Götalandsregionen. Under förmiddagen började sedan förberedelserna för aktivering av polisens egen katastrofberedskapsorganisation.

Det förefaller som om polismyndighetens ansvar gentemot andra myndigheter i huvudsak var klart under övningen. Händelsen med hot om radiak och hot mot kemisk industri var tydligt polisiära i sin inriktning. Polismyndigheten analyserade fortlöpande sin egen roll utifrån brottsbekämpande åtgärder, både förebyggande och utredande.

Hoten aktiverade även sektorsansvaret för Västra Götalandsregionen inom hälso- och sjukvårdsområdet. Västra Götalandsregionen startade arbetet i sin katastrofledningsgrupp kl. 08.00 den 29 september. Ansvarsområde och mandat framstår som klara genom hela övningen. Fyra sjukhus i Göteborgsområdet fattade beslut om att inta stabsläge. Under eftermiddagen den 29 september när hotet mot Eka Chemicals blev känt mobiliserade Västra Götalandsregionen direkt en kemplan och aktiverade sårneringsresurser som fanns tillgängliga. De regionala sjukvårdsgrupperna placerades i

<sup>14</sup> Geografiskt områdesansvar på lokal och regional nivå, vägledning för aktörer i krishanteringssystemet, UTKAST 5 Remissutgåva, KBM & Länsstyrelserna, 2004 s. 12

<sup>15</sup> Kommunpaketet: Krishanteringssystemet, (2003), KBM s. 2

stand-by läge och kontakt togs med polismyndigheten för ytterligare lägesinformation och samverkan.

Polismyndigheten diskuterade under händelseförloppet gränsdragningar till räddningstjänstens och övriga myndigheters uppgiftsområden. Problematiskt i det avseendet var dock att det inte alltid var lätt att få kontakt med övriga myndigheter. Detta ledde till att nödvändiga beslut som påverkade bl.a. räddningstjänsten måste fattas utan samverkan. Detta var bl.a. fallet under den 30 september i samband med upptäckten av strålning från en container i Skandiahamnen. Räddningstjänsten ansåg inte att Skandiahamnen var deras ansvar eftersom ingen olycka skett. Detta ledde bl.a. till att polisen fattade beslut om avspärrning och utrymning, vilket ansågs ligga under räddningsledarens ansvar. Händelsen skulle enligt räddningstjänsten ses som ett polisärende, med ett visst ansvar hos länsstyrelsen eftersom det handlade om radiak. Något senare konstaterades av räddningstjänsten att ansvaret för VMA ändå låg hos dem. Detta efter att polismyndigheten via den kommunala katastrofhanteringsgruppen påpekat behovet av att VMA borde användas för att varna allmänheten i området kring Skandiahamnen.

En händelse där polisen i viss mån blev förbigången var utrymningen av Göteborgs hamn där man först 11.30 den 29 september fick information om att utrymning påbörjats. Polisen gick efter informationen in och förstärkte bevakningen av området samtidigt som man förberedde en eventuell evakuering av delar av Göteborg.

Under morgonen den 30 september inträffade en större trafikolycka mellan en minibuss och en personbil, vilket utlöste ytterligare aktivitet inom Västra Götalandsregionen. Beslut fattades om såväl insatser som prioriteringar.

## **8.2 Geografiskt områdesansvar**

Det geografiska områdesansvaret innebär, inom det svenska krishanteringssystemet, att det inom ett geografiskt område skall finnas ett organ som verkar för inriktning, prioritering och samordning av de tvärsektoriella åtgärder som behöver vidtas i en kris-situation. Sektorsansvaret upphör aldrig att gälla, utan områdesansvaret skall ses som ett stöd till sektorsansvaret när påfrestningar berör flera sektorer eller stora geografiska områden.

### **8.2.1 Ledning och beslutsfattande**

Områdesansvaret utövas av befintliga besluts- och ledningsorgan på respektive nivå. Detta innebär att områdesansvaret på nationell nivå ytterst utövas av regeringen, på regional nivå av länsstyrelsen och på lokal nivå av kommunen. När det gäller den regionala nivån som övades under SAMÖ-04 är det alltså länsstyrelsen som har det geografiska områdesansvaret.<sup>16</sup>

I Västra Götaland blev situationen under övningen lite speciell eftersom det här fanns två nivåer med ett geografiskt områdesansvar, representerade av länsstyrelsen och de

<sup>16</sup> KBM Dnr 0207/2003. Samhällets krisberedskap 2005 – Geografiskt områdesansvar, sid. 56-62.

tre kommunerna som deltog i övningen. Den 29 september på morgonen var ledningsgruppen organiserad och grupperad i länsledningsplatsen, och snabbt samlades även staben. Under övningens båda dagar behandlade länsstyrelsen problemet främst som en normal verksamhetsfråga, men diskuterade sällan frågan om områdesansvar och vad det innebar i det specifika fallet. Frågan ansågs problematisk eftersom man inte ägde problemet och därför inte heller var den främsta informationshanteraren och mottagaren. Ansvaret skickades i de flesta fall över till kommunerna, främst via kontakter med Göteborgs stad.

Länsstyrelsen diskuterade i grunden inte ansvarsförhållanden och mandat, utan utgick från att ansvarsfördelningen var klar. Med hänvisning till det geografiska områdesansvaret tog man på sig rollen som samverkansorgan, med tyngdpunkt på informations-samverkan. Kopplat till det som refererats ovan om gränsdragningen mellan polismyndighetens och räddningstjänstens insatser, fördes även diskussioner på länsstyrelsen om huruvida insatserna handlade om statlig eller kommunal räddningstjänst. Länsstyrelsen inledde även tidigt under den 29 september samarbete med KBM, polismyndigheten, Västra Götalandsregionen, Tullen, SSI, MD S och med kommunerna.

#### 8.2.2 Samordning genom samverkan

Det geografiska områdesansvar som länsstyrelsen har syftar inte till att styra eller ta över ansvar från någon annan myndighet. Istället är huvuduppgiften att arbeta för att uppnå samverkan och samordning mellan berörda aktörer, vid en händelse av det slag som inträffade under SamÖ 04. Med samordning avses det samarbete som olika myndigheter och organ inleder för att skapa gemensamma planeringsförutsättningar, och för att undvika olika målsättningar under hanteringen av en krissituation. När myndigheter samordnar sina verksamheter innebär det att dessa koordineras i tid och rum för att underlätta, och öka möjligheten, att uppnå det gemensamt uppställda målet. När vi använder termen samverkan inom ramen för denna utvärdering syftar vi till den interaktion som sker mellan två eller flera aktörer i syfte att uppnå en samordning av sina respektive verksamheter<sup>17</sup>.

Ett syfte med att arbeta utifrån ett geografiskt områdesansvar är att förmågan till en samordning mellan olika sektorer utvecklas. Samordning handlar i det avseendet om att organet i fråga skall initiera och underlätta den samverkan som behövs för att de tillgängliga resurserna skall utnyttjas effektivt vid hanteringen av krisen. Områdesansvaret bygger därmed även till stor del på att berörda aktörer av egen vilja medverkar till en samordning av krishanteringen i det geografiska området<sup>18</sup>.

Länsstyrelsen i Västra Götaland valde i ett tidigt skede ut samverkansparter, men var helt på det klara med att sammansättningen kunde utökas eller minskas beroende på händelseutvecklingen. I inledningsskedet togs kontakt med bland annat polismyndigheten, Västra Götalandsregionen, Smittskyddsläkaren, SSI och MD S. Länsstyrelsen arbetade

---

<sup>17</sup> Ibid

<sup>18</sup> Ibid



därmed här med samverkan riktat inte bara mot den lokala och centrala nivån utan även mot de myndigheter som fanns representerade regionalt.

Främst bestod samverkan under övningen av informationsutbyte, samordningsmöten hos länsstyrelsen, gemensamma presskonferenser och områdesledning. Samverkan genomfördes bl.a. som ett led i att ge ut och samla in information, klarlägga de olika aktörernas roller, arbeta fram en gemensam inriktning och samordna informationshanteringen. Länsstyrelsen erbjöd samverkansparterna att delta vid deras orienteringar och man arbetade även med att samordna informationshanteringen i samverkan med Göteborgs stad. Länsstyrelsen avdelade också en samverkansperson till Göteborgs stad.

De samverkansmöten som genomfördes hade en bred representation från övriga myndigheter, vilket underlättade och skyndade på samordningen mellan myndigheterna. Man uppnådde även gemensamma beslut om hur olika delar av händelsen skulle hantearas.

#### *8.2.2.1 Informationssamordning*

Länsstyrelsen skall hålla sig underrättad om händelseutvecklingen genom att under en kris kontinuerligt inhämta, sammanställa, analysera och förmedla lägesinformation till alla berörda organisationer inklusive regeringen och KBM. I de fall där en händelse aktiverar flera myndigheter har länsstyrelsen till uppgift att verka för att de samordnar sin information<sup>19</sup>. I detta arbete är det samtidigt viktigt att beakta ansvarsprincipen, att inte ta över någon annans informationsansvar. Rollen som geografiskt områdesansvarig utgår mer ifrån att vidareförmedla information från ansvariga aktörer och ge en helhetsbild av händelsen. I det sammanhanget är en bra omvärldsbevakning av stor betydelse. Länsstyrelsen bör ha en mycket god uppfattning om dels den faktiska händelseutvecklingen i länet, och dels om den bild av händelsen som förmedlas till medier och allmänhet<sup>20</sup>.

Oklarheter fanns rörande områdesansvarets betydelse för informationshanteringen och i förlängningen ansvarsfördelningen inom informationsområdet. Länsstyrelsen tolkade i det här avseendet sitt områdesansvar som innehållande främst två saker: start av kriswebb och arrangemang av presskonferenser. En presskonferens utlystes den 29 september från länsstyrelsen som krockade med en presskonferens arrangerad av Göteborgs stad. Efter samråd ställde länsstyrelsen in sin konferens. Fortfarande är något oklart om denna skilda syn på ansvars- och mandatområden var allmän eller om det i stora drag begränsade sig till en diskussion mellan länsstyrelsen och framförallt Göteborgs stad. Det finns indikationer på att diskussionen även påverkade andra myndigheter och att fler blev involverade i diskussionerna, men att aktörerna efter hand hittade formerna för samverkan på ett mer ändamålsenligt sätt vilket undanröjde en stor del av problemen.

I grunden ansågs att kommunen skulle ansvara för informationsinsatser kopplade till

---

<sup>19</sup> Ibid

<sup>20</sup> Geografiskt områdesansvar på lokal och regional nivå, vägledning för aktörer i krishanteringsystemet, UTKAST 5 Remissutgåva, KBM & Länsstyrelserna, 2004 s. 25

händelseutvecklingen i kommunen eftersom man ansåg att invånarna förväntade sig det. Däremot ansågs det vara länsstyrelsens ansvar att fokusera på informationshanteringen på den centrala och statliga nivån. En bieffekt av en sådan här diskrepans mellan aktörerna kan vara att relevant information till allmänheten inte når fram. En annan möjlig effekt av en sådan här situation är att samverkan mellan de olika myndigheterna, även de som inte direkt deltar i diskussionen, allmänt försvåras eftersom oklarheter om vilken myndighet som är rätt samverkanspart uppstår. Huruvida detta varit fallet i Västra Götaland har utvärderarna inga uppgifter om.

Flera aktörer förde även diskussioner om vilken strategi man skulle ha för information till allmänheten. Samordningen av formerna för informationshanteringen fungerade bra genom t.ex. gemensamma presskonferenser som planerades till varannan timma om något nytt inträffade. Däremot hade inte informationens innehåll alltid stämts av med övriga berörda myndigheter. Problemet undanröjdes delvis genom att man välkomnade deltagare från andra myndigheter till presskonferenserna, vilket gav en god inblick i varandras informationshantering och innehållet i den information som gavs ut från respektive myndighet. En av de saker myndigheterna enade sig om utefter tidigare erfarenheter var att all information sker på svenska. Samtliga aktörers hemsidor aktiverades och förseddes med länkar till varandra för att ge komplett information. Även internt påpekades vikten av att ta direkta samverkanskontakter, även inom organisationerna, för att undvika att felaktig information uppstod på vägen.

Ett problem under den första dagen var att informationen visserligen flödade, men inte alltid var korrekt. I början av övningen användes Krispressen en hel del som källa, vilket bidrog till ryktesspridning. Allteftersom övningen fortlöpte insåg man vikten av att styra upp informationsflödet och se till att endast korrekt och saklig information gavs vidare till allmänhet och media. Det krävdes mycket arbete för att få klarhet i vilken del av informationen som var korrekt, vilket gav en bra övning i informationsanalys. Under dag två löpte informationssamordningen bättre och budskapet som gick ut var gemensamt. Ett problem man tampades med då var att rykten om utrymning av hamnen florerade.

#### *8.2.2.2 Samverkansstaber och resursutbyte*

I länsstyrelsens uppgift att verka för att nödvändig samverkan skapas, ligger också att man skall bidra till att nödvändiga resurser görs tillgängliga och utnyttjas gemensamt på ett effektivt sätt. Länsstyrelsens möjlighet att prioritera resurser är begränsad till höjd beredskap. I fredstid får länsstyrelsen, efter regeringsbeslut, prioritera statliga resurser. För att åstadkomma ett effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser krävs därför samverkan. Därigenom kan resursutnyttjandet förberedas och utvecklas, bl.a. genom nätverksbyggande och gemensamma utbildningar och övningar. Länsstyrelsen bör tillsammans med berörda aktörer skapa en gemensam lägesbild. Denna kan i sin tur utgöra ett bra beslutsunderlag för effektivt resursutnyttjande<sup>21</sup>.

Det finns flera aktiviteter som visar att myndigheterna i Västra Götaland samverkat

---

<sup>21</sup> KBM Dnr 0207/2003. Samhällets krisberedskap 2005 – Geografiskt områdesansvar, sid. 56–62.

genom att delta vid gemensamma stabsorienteringar och presskonferenser. Som ovan diskuterats placerade även länsstyrelsen en person som samverkansperson hos Göteborg stad och polismyndigheten placerade en person hos länsstyrelsen i samma syfte. Dessutom har uppenbarligen kontaktpersoner funnits från exempelvis de regionala organisationerna från Kustbevakningen och Tullen även om vi saknar uppgifter om att de skulle ha varit konstant knutna till länsstyrelsen. Dessa samverkanspersoner uppskattades eftersom de bidrog till en extra kontrollfunktion av informationen om respektive myndighets arbete.

Angående resursbehoven planerade myndigheterna även för uthålligheten i organisationen i form av personal och utrustning. Polismyndigheten begärde under den 30 september ytterligare personalresurser från andra polismyndigheter för att försäkra sig om uthållighet i insatserna. Efter uppgifterna om att en klorgasbehållare på EKA-chemicals skulle sprängas fick polisen avdela personal från insatsen i Göteborg till den händelsen. I Västra Götalandsregionen beordrades höjd beredskap för Kungälv's sjukhus i samband med hotet mot klorgasfabriken. Där stannade relevant personal från dagen kvar och beredskap för omfattande saneringsinsatser planerades. Den 29 september inleddes även strategisk vaccinering av ca 300 personer. Samtidigt konstaterades att massvaccinering inte var aktuell, även om man förberedde för insatser om behov skulle uppstå.

Västra Götalandsregionen initierade även en inventering av vårdplatser i omkringliggande län, och fick under morgonen den 30 september svar från TIB i Värmland, Halland och Jönköping.

### **8.3 Övriga samverkansmönster**

#### **8.3.1 Mellan regionerna**

Som konstaterats ovan tog Västra Götalandsregionen kontakt med TIB ifrån Värmland, Halland och Jönköping för att inventera vårdplatser om behov skulle uppstå. För övriga myndigheter blev dock kontakten med övriga län inom övningen sporadisk eftersom näraliggande län inte deltog i övningen, och dessa normalt hade kontaktats för informations- och resursutbyte. Denna aspekt har påpekats av flera övade eftersom det vid verkliga händelser är mer regel än undantag att samverka med näraliggande regioner. Det kändes dock inte lika aktuellt att ta kontakt för samverka med övriga övade län eftersom de geografiskt befann sig för långt bort.

I framförallt inledningen av händelseutvecklingen togs kontakter med de övriga två regionerna inom övningen för informationsutbyte om händelseutvecklingen och hur man analyserade situationen från deras utgångspunkt.

#### **8.3.2 Med den centrala nivån**

De regionala myndigheterna i Västra Götaland hade begränsad samverkan och samordning med de centrala myndigheterna. Det finns även uppfattningar på den regionala nivån om att den centrala inte förmedlade den korrekta lägesbilden på presskonferenser och vid TV-sändningar. Den delen av informationshanteringen borde eventuellt

ha koordinerats mer. Under den 29 september hade polismyndigheten kontakt med Nationella Insatsstyrkan, SÄPO och Särskilda Beredskapspolisen. Under förmiddagen den 30 september kom uppgifter om att regeringen beslutat att RPS skulle ta över ansvaret i Oxelösund, Göteborg och Örebro, vilket utlöste diskussioner om såväl mandat som arbetsområden och personalbehov.

Länsstyrelsen samverkade både med regeringskansliet och KBM, dels för att inhämta information och dels för att ge underlag om händelseutvecklingen. Rapportstrukturen och dess system och rutiner var däremot inte helt glasklara för myndigheterna, det saknades konsekventa riktlinjer för hur de skulle vara utformade. Hos länsstyrelsen placerades även en person från KBV, vilket bidrog med faktaunderlag inför den presskonferens som arrangerades av länsstyrelsen.

För de regionala myndigheterna med en central motsvarighet, exempelvis Kustbevakningen och Sjöfartsverket var kontakter med de centrala delarna av myndigheten en naturlig del i arbetsgången. På stabsorienteringarna kan man också se att information från övriga regioner, till exempel om läget för Blue Ocean och beslutet om att fartyg inte får anlöpa svensk hamn utan kontroll, ofta kommit just via dessa kontakter mellan regionala och centrala motsvarigheter.

## **8.4 Övrig informationshantering**

### **8.4.1 Information myndighet – allmänhet**

Allmänt har man upplevt att trycket från allmänheten varit för dåligt, detta gäller såväl mot länsstyrelsen, Västra Götalandsregionen och Sjöfartsverket regionalt. Länsstyrelsen hade förberett med telefontjänst för att hantera frågor från allmänheten, men trycket var inte så stort. Västra Götalandsregionen förstärkte sin sjukvårdsupplysning till följd av ökad inströmning av frågor från allmänheten, främst gällande radioaktivitet och smittkoppor.

Vikten av att samordna den information som gick ut blev klar för samtliga inblandade under scenariots gång och stor kraft lades på att hantera den desinformation som gick ut från Krispressen. Kriswebben blev ett mycket bra hjälpverktyg för att föra ut korrekt information från myndigheterna.

### **8.4.2 Information myndighet – media**

Myndigheterna följde Krispressens rapportering och i början av övningen gick man ofta ut från att det som presenterades i tidningen var tillförlitlig information. Efterhand blev myndigheterna mer kritiska och avvaktande i förhållande till krispressen. Samtliga myndigheter har haft delvis en pro-aktiv och delvis en reaktiv hållning vid mediekontakter. Både länsstyrelsen och polismyndigheten insåg snabbt värdet av att agera pro-aktivt för att undvika falsk ryktesspridning. I linje med detta lades också efterhand mer och mer tid på arbete med att verifiera uppgifter från media, att kontrollera tillgänglig information från övriga aktörer och att inhämta tillförlitlig information om läget.

I övrigt var den största kontaktytan gentemot pressen de presskonferenser som anordnades. Här fanns samtliga aktörer med och vikten av samordning och avstämning av den information myndigheterna går ut med vid ett sådant tillfälle stod snabbt klar för de inblandade aktörerna. Detta ledde efterhand till mer och mer samverkan inför presskonferenser och andra situationer där information till media och allmänhet skulle ges ut.

## 9. Övningsförlopp – analys av Södermanland

I Södermanland utgick övningen från ett scenario omfattande hot om spridning av strålning och smittkoppsmitta samt ett kapat fartyg, Blue Ocean, med befarad smittkoppsmitta ombord. I Södermanland deltog länsstyrelsen, polismyndigheten, Sjöfartsverket (region), Tullen, landstinget, Smittskyddsläkaren och Försvarsmakten (MD M).

### 9.1 Sektorsansvar

För en beskrivning av sektorsansvar ur ett regionalt perspektiv se: *kap 8.1*.

#### 9.1.1 Ansvars- och mandatfördelning

I samband med att den första informationen om läget inkom den 28 september förklarade polismyndigheten i Södermanland att situationen var en "särskild händelse". Kommenderingschefen vidtog åtgärder för att utvärdera bl.a. riskerna, statusen för det egna skyddet, vilka samverkansbehov som uppstått, behov av information och fallbedömningar. Myndigheten samlade en stab omfattande ca 30 personer. Den 29 september på morgonen inleddes med en genomgång av arbetsläget och en inventering av stabens kompetens, rutiner och uppgifter.

Under förmiddagen den 29 september förefaller polismyndigheten ha upplevt ett konkret hot som värderades till 4 på en skala 1–5, och som successivt ökade. Ledningen definierade ansvarsförhållandena och fastslog att polismyndigheten, genom sitt sektorsansvar, hade det juridiska ansvaret för att undersöka hotet och leta efter eventuella gärningsmän. I samband med detta påtalade man också länsstyrelsens områdesansvar och landstingets sektorsansvar inom området hälso- och sjukvård för vård och isolering av smittade personer. Myndigheten diskuterade även det kommunala ansvaret inför en eventuell sanering, om det kapade fartyget skulle anlöpa hamn.

Polismyndigheten lade vikt vid att löpande vid stabsgenomgångarna redogöra för vilka myndigheter som ansvarade för vilka områden. Vid oklarheter fick den juridiskt ansvarige i uppgift att utreda ansvarsförhållanden. Ett område som upplevdes som oklart var ansvarsförhållandena till havs. Kustbevakningen tog ansvar för att få kontroll över fartyget. Om fartyget kom in i hamn skulle ansvaret däremot gå över till hamnorganisationen. Problemet och diskussionerna följde med även under den senare delen av dagen. Slutsatsen blev att polismyndigheten jämställdes med Kustbevakningen i fråga om ansvaret för hanteringen av problemet.

Under den 30 september uppkom ytterligare en fråga – vem har det juridiska ansvaret för en förflyttning av fartyget till hamn? Ansvaret ansågs ligga hos Sjöfartsinspektionen. Polismyndigheten ansåg att Sjöfartsinspektionen inte kunde avgöra om fartyget var i sjönöd, och att polismyndigheten hade starka skäl för att förhindra fartygets hamninträde innan det säkrats. Efterhand upplevde polismyndigheten att detta var en fråga man inte kunde påverka och övergick istället till att samverka med de övriga myndigheterna för att hitta en säker ankringsplats för fartyget Blue Ocean.

Landstinget i Södermanland sammankallade snabbt den centrala katastrofledningen och började dagen, den 29 september, med en telefonkonferens där roller fördelades och loggbok fördes. Beslut fattades också om att den politiska ledningen skulle informeras. Landstinget beslutade om deltagande i det krishanteringsråd som länsstyrelsen initierat. Krisledningsnämnden sammankallades på torsdagsmorgonen, bland annat för att ansvara för de politiska kontakterna med regeringen. På landstingsnivån uppstod aldrig tvivel om vem som hade ansvaret för de olika delarna av händelseförloppen. Staben organiserades snabbt och ansvarsområden fördelades. Det problem som uppstod bestod främst i att dokumenteringen inte var fullständig, vilket ledde till att alla inte fick tillgång till nödvändig information. En del missförstånd och störningar, som enligt uppgift även påverkade andra myndigheter uppstod. Kopplat till detta kan också konstateras att smittskyddsläkaren fick en viktig roll i arbetet inom länet och att övriga myndigheter hade mycket kontakter direkt med honom.

## **9.2 Geografiskt områdesansvar**

För en beskrivning av det geografiska områdesansvaret se: *kap 8.2*.

### **9.2.1 Ledning och beslutsfattande**

För en beskrivning av lednings- och beslutsordning inom det geografiska områdesansvaret se: *kap 8.2.1*.

Länsstyrelsen i Södermanland förefaller ha hållit en rak linje genom hela händelseförloppet den 29 och 30 september. Man identifierade sitt områdesansvar och definierade sin uppgift som att hålla sig informerad om händelseutvecklingen, och arbeta för att samverkan inleddes och upprätthölls. Länsstyrelsen ansåg även att det var viktigt med tillgång till tillräckligt med information för att kunna besvara eventuella frågor från media. I början av händelseförloppet definierades problemet som främst en polisiär händelse. Efter första samverkansmötet ansåg länsstyrelsen sig ha en god uppfattning om ansvarsfördelningen och diskuterade även sin egen roll mer ingående. I takt med att förloppet utvecklades vidare och främst när fartyget gick in i hamn försköts perspektivet till att bli en mer kommunal angelägenhet. Länsstyrelsen tog då på sig rollen som stödjande till kommunen inom olika expertområden samt som förmedlare av kontakter gentemot centrala myndigheter.

### **9.2.2 Samordning genom samverkan**

För en beskrivning av samverkansformer inom det geografiska områdesansvaret på den regionala nivån se: *kap 8.2.2*.

Samverkansplaner saknades eftersom man har en ny organisation. Däremot hade länsstyrelsen rutiner för larmvägar. Under morgonen den 29 september togs kontakt med det regionala krishanteringsrådet för att inleda samverkan och för att få en gemensam bild av läget. Samverkan inleddes med de myndigheter inom rådet som ansågs relevanta utifrån händelsen. Dessa ansågs vara: SjöV, kommuner och räddningstjänst, polismyndigheten (på central och regional nivå), landstinget, smittskyddsläkarna och MD M. Länsstyrelsen arrangerade möten med krishanteringsrådet där man fungerade som värd

och sammanhållande samt bistod med sammanfattningar och uppföljning. Vid mötena informerades samtliga deltagare om läget inom varje sektor, vilka beslut som fattats och vilka åtgärder som vidtagits. Mellan mötena togs vid behov telefonkontakter. Samverkan har av många betecknats som smidig.

Under dagen den 29 september initierade länsstyrelsen frågan om en gemensam presskonferens, vilket accepterades av samtliga inblandade. Detta ledde till en utökad samverkan genom samma kanaler som tidigare under dagen och diskussioner om formen för konferensen fördes.

Även under den 30 september samverkade aktörerna i Södermanland genom rådet, vars sammansättning förblev den samma. Under den dagen utökades diskussionerna och mer tyngd lades på frågor om samverkan för stöd till kommunerna.

#### *9.2.2.1 Informationssamordning*

För beskrivning av informationsansvaret som faller under det geografiska områdesansvaret se: *kap 8.2.2.1*.

Länsstyrelsen insåg tidigt vikten av att hålla sig informerad om händelseutvecklingen och det aktuella läget. Detta grundade sig på att man insåg att frågor skulle komma till myndigheten oavsett dess reella ansvar, vilket medförde att en beredskap för sådana frågor måste finnas. Länsstyrelsen påpekade även tidigt under skeendet behovet av samstämmig information och arbetade mycket med samordning av informationen till allmänheten och kommunikationen med massmedia. I arbetet med samordning av information utgick länsstyrelsen återigen från Krishanteringsrådet och tog där upp frågan om vilken information som skulle gå ut till allmänhet och media.

Länsstyrelsen gav ut övergripande information och svarade på frågor och gick tidigt ut och meddelade hur man avsåg att hantera mediafrågor. Rådsmötena användes sedan för att kontrollera informationen man fått och stämma av med övriga myndigheter för att uppnå samstämmighet vid mediakontakterna. Speciellt inriktade sig länsstyrelsen på att samordna presskonferensen. Länsstyrelsen ansvarade inte mer än inom ramen för områdesansvaret och tog framförallt på sig rollen som informationssamordnare.

För landstinget blev informationen inte helt samordnad, vilket främst berodde på att även andra myndigheter uttalade sig om sjukvårdsfrågor. Landstinget hade en beredskapsplan där samverkan och rutiner för informationsspridningen ingick som väsentliga delar. Viss oklarhet fanns, främst på den politiska nivån, om när, hur och varför krisledningsnämnden skulle sammankallas och dess uppgifter. Detta försvårade även samordningen av information.

#### *9.2.2.2 Samverkansstaber och resursutbyte*

För en beskrivning av det geografiska områdesansvarets ansvar när det gäller resursfördelning se: *kap 8.2.2.2*.



Eftersom länsstyrelsen har en ny organisation har man ännu inte hunnit göra om planerna för samverkan. Däremot fanns rutiner i form av larmvägar vilket även gav en överblick över samverkansparter. Det regionala krishanteringsrådet sammankallades av två skäl – dels för att få tillstånd samverkan inom länet snabbt, men även för att skapa en gemensam uppfattning om läget. Från länsstyrelsens sida valde man att inte kalla in hela rådet samtidigt utan valde ut de myndigheter som var intressanta utifrån händelsens art, vilket innebar: Sjöfartsverket, Kustbevakningen, Kommun/räddningstjänst, polismyndigheten, landstinget, smittskyddsläkaren och Försvarsmakten. Olika syn finns på frågan om hur väl samarbetet i rådet fungerade, speciellt under den första övningsdagen. Det första samverkansmötet kallades in till kl. 12.30. Naturligtvis måste alltid en avvägning göras av hur snabbt samverkan skall inledas och med vilka aktörer. Detta beror mycket på hur den uppkomna situationen värderas. För en del myndigheter blir fördröjningen för stor, medan andra uppskattar möjligheten att först organisera sin egen organisation och etablera sin roll, sitt mandat och sitt ansvarsområde. Samtidigt får inte samverkan dröja för länge. Då finns risk att de olika aktörerna går i olika riktningar och att bl.a. informationen inte blir samstämmig mellan myndigheterna samt gentemot media och allmänhet.

Från polismyndighetens sida togs tidigt kontakt med smittskyddsläkaren angående vaccination av den egna personalen. Smittskyddsläkaren arbetade i samband med detta fram ett informationsblad som skulle vidarebefordras till personalen. Samverkan med olika myndigheter var under hela övningen omfattande från polismyndighetens sida. Polismyndigheten såg även möjlighet att använda Röda Korsets personal och Hemvärnet om behov skulle uppstå.

### **9.3 Övriga samverkansmönster**

#### **9.3.1 Mellan regionerna**

Polismyndigheten tog tidigt under övningen kontakt med angränsande län samt RKP angående resursutbyten. I Södermanlands län hade man någon kontakt med Örebro län, men inte i någon större omfattning. En fråga som avhandlades med Örebro län var de polska bärplockarna som misstänktes bära på smittkoppsmitta och den misstänkta salladen som fick stort utrymme under övningen. I övrigt har samma påpekanden som hos övriga två regioner gjorts även i Södermanland. För övriga har kontakterna främst bestått av att information om läget i de olika regionerna har utbytts. Denna information har sedan delgivits övriga på plats i regionen vid de återkommande samverkansmötena.

#### **9.3.2 Med den centrala nivån**

Från polismyndighetens sida hade man, vid sidan av det regionala Krishanteringsrådet, omfattande kontakter med RKP, NI och SÄPO, de senare speciellt under den första dagen av övningen. Förutom detta tog man kontakter för informationsutbyte och samverkan med bland annat SSI, SMI, KBV och SjöV.

Hos länsstyrelsen hade man kontakt med KBM angående lägesrapporteringen. I övrigt kontaktade man främst SjöV och Försvarsmakten. FM placerade en samverkansofficer på

länsstyrelsen och samverkan genom informationsutbyte intensifierades under den 30 september. Mycket av samverkan under övningen koncentrerade sig till deltagarna i det Regionala krishanteringsrådet.

#### **9.4 Övrig informationshantering**

##### **9.4.1 Information myndighet – allmänhet**

I Södermanland tog länsstyrelsen på sig rollen att samordna informationen som en del av det geografiska områdesansvaret. Länsstyrelsen hade inte ett sammanhållet budskap till allmänheten. Däremot diskuterades vilken typ av information som skulle vidarebefordras till allmänheten. I det avseendet konstaterades att den viktigaste principen för informationshanteringen var att gå ut med endast fakta, att avhålla sig från spekulationer och att arbeta med samordningen av informationen med övriga myndigheter. För att stå till tjänst med information till allmänheten och ha kontroll över informationen fattade länsstyrelsen beslut om att informera via webben och att bemanna upplysningscentralen. En allmän kommentar från myndigheter i Södermanland är att trycket från allmänheten och media blev mindre än man planerat.

##### **9.4.2 Information myndighet – media**

Många deltagare har påpekat att Krispressen reagerade mycket snabbt, ibland lite för snabbt, vilket ledde till att vissa artiklar i princip hanterades som inspel i övningen och fick betydligt mycket mer plats än vad som var planerat. Detta gäller till exempel historien om de polska bärplockarna som senare efterlystes med rikslarm och historien om den smittade salladen i Örebro, som även diskuterades mycket i Södermanland. Samtidigt är detta en viktig aspekt av krishanteringen, det händer att media kommer med information som inte är tillförlitlig eller underbyggd. Hur hanterar man det från myndigheterna och hur kan man undvika skador i förhållande till allmänheten eller allmän panik? Ur övningssynpunkt är diskussioner om detta naturligtvis mycket bra.

## 10. Övningsförlopp – analys av Örebro

I Örebro län var hot och senare spridning av smittkoppor på Örebro universitet det övergripande scenariot. Dessutom florerade radiak-hotet, liksom i Västra Götaland och Södermanland, från början av övningen. Deltagande myndigheter var: Länsstyrelsen, polismyndigheten, Smittskyddsläkaren, Landstinget och Försvarsmakten (MD M).

### 10.1 Sektorsansvar

För en beskrivning av sektorsansvar ur ett regionalt perspektiv se: *kap 8.1*.

#### 10.1.1 Ansvars- och mandatfördelning

Eftersom det var ett terroristhot som skulle hanteras var det en polisiär uppgift, där polismyndigheten i Örebro hade ett sektorsansvar på regional nivå. Örebropolisens klassade situationen som särskild händelse vid 9-tiden den 29 september. Hotet handlade samtidigt om allvarlig smitta och därför aktiverades hälso- och sjukvårdssektorn där landstinget har ett sektorsansvar. Landstinget utlöste tidigt "beredskap extraordinära händelser". Informationsinsatser sattes högt upp på agendan och tidigt betonades vikten av samordning med länsstyrelse, polis och andra myndigheter. P.g.a. händelsens karaktär hade alla övade myndigheter överlag en hel del kontakter med smittskyddsläkaren. Ansvarsfördelningen mellan de sektorsansvariga myndigheterna var överlag klar. Viktigt att betona i detta sammanhang är betydelsen av att myndigheterna står i ständig kontakt med varandra vid ställningstaganden, beslut och ageranden med anknytning till händelsen. Vid några tillfällen fattade myndigheter beslut som påverkade en annan myndighet utan att stämma av.

När det gäller vilken myndighet som ansvarade för vad under övningen orsakade detta inte mycket problem eller diskussioner när det gällde de sektorsansvariga myndigheternas egna operativa arbete. Det stod relativt klart för de olika myndigheterna vad deras eget ansvarsområde var och vilka uppgifter de hade.

Något mer problematiskt var frågor som på olika sätt berörde andras ansvarsområden. Den första övningsdagen var ansvarsfördelningen t.ex. inte helt klar för länsstyrelsen. Detta förbättrades över tid och blev förhållandevis tydligt under den andra övningsdagen, då man började bereda frågan om att utreda och dra upp riktlinjer för den fortsatta krishantering. Det var från början ingen tvekan om med vilka myndigheter samverkan skulle upprättas och åsikterna går isär om hur snabbt samverkan upprättades. Detta ledde till vissa oklarheter kring gränslinjer mellan det egna ansvarsområdet och andras. Detta var särskilt framträdande när det gäller ansvaret för informationsspridningen.

### 10.2 Geografiskt områdesansvar

För en beskrivning av det geografiska områdesansvaret se: *kap 8.2*.

#### 10.2.1 Ledning och beslutsfattande

För en beskrivning av lednings- och beslutsordning inom det geografiska områdesansvaret se: *kap 8.2.1*.

Tempot på länsstyrelsen var högt den första övningsdagen och det dröjde ett tag innan man hittade sin roll i förhållande till landsting, polis, Örebro kommun och MD-staben när det gällde hotet om smitta på Örebro universitet. Kontakter med andra myndigheter upprättades tidigt, men rollfördelningen var en fråga som inledningsvis inte var helt klar. Andra övningsdagen förbättrades detta och rollfördelningen blev tydligare. Efterhand blev det klart definierat att man hanterade en situation med tre huvudparter; polis (hotet), landsting / smittskyddsläkare (hälso- och sjukvård) och kommunen (områdesansvar). Länsstyrelsen tog i högre grad på sig rollen att hålla ihop hanteringen inom ramen för sitt regionala områdesansvar.

#### 10.2.2 Samordning genom samverkan

För en beskrivning av samverkansformer inom det geografiska områdesansvaret på den regionala nivån se: *kap 8.2.2*.

I ett tidigt skede av övningen identifierades att händelsen var en fråga för landstinget, polisen och länsstyrelsen att hantera gemensamt. Dessutom skulle kommunerna komma att bli berörda. På länsstyrelsen definierades situationen snabbt som en extraordinär händelse och krisledningsorganisationen sammankallades. Samverkan skedde löpande, mestadels genom telefonkontakter (i synnerhet via mobiltelefon) men även via e-post, telefonkonferens, gemensamma presskonferenser, samverkansmöten och tillsättandet av en beredning.

De myndigheter som länsstyrelsen hade kontakt med (övade samt icke-övade) under övningen inom regionen var polisen, landstinget/smittskyddsläkaren, Örebro kommun, Örebro universitet och MD-staben i Strängnäs. Centralt hade man kontakt med KBM i samband med att lägesrapporteringar sändes och SÅPO p.g.a. hotbilden. De aktörer Länsstyrelsen valde att samverka med valdes ut med hänsyn till händelserna.

Samverkan mellan myndigheterna underlättades genom att verksamma på myndigheten hade god lokalkunskap och lokalkännedom och breda kontaktnät. Personliga relationer och kontakter upplevdes som en styrka för både formella och informella kontakter. Därremot har konstaterats att det finns behov av mer utarbetade samverkanskanaler för att uppnå en mer effektiv krishantering.

##### 10.2.2.1 Informationssamordning

För beskrivning av informationsansvaret som faller under det geografiska områdesansvaret se: *kap 8.2.2.1*.

Eftersom sektorsansvaret är överordnat områdesansvaret kan det i liknande situationer bli komplicerat för aktörerna att exakt definiera vem som har ansvar för vilken typ av information. T.ex. resonerade man inom Örebroregionen om att det i första hand var landstinget som hade till uppgift att svara för information kring hur smittkoppor sprids, vaccinering etc. Om händelseförloppet skulle eskalera och panik utbryta bland allmänheten (massjukskrivningar, svårigheter med livsmedeldistributionen etc.), måste dock länsstyrelsen ha beredskap för att gå ut med mer information kring hur allmänheten

bör hantera situationen. Polisen var kritisk mot att länsstyrelsen gick ut med information om avspärningar runt universitetsområdet. Detta ansågs ligga under polisens eget ansvar att informera om. Samtidigt efterfrågade polisen att länsstyrelsen skulle ansvara för samordningen av information, i den bemärkelsen att alla aktörer skulle stämma av med länsstyrelsen innan man gick ut med informationen. Mot bakgrund av den oro som fanns för att gå in på någon annans ansvarsområde, samt att "för mycket samordning kan leda till försening av information" ansåg länsstyrelsen att det var bäst att de ansvariga gick ut med informationen själva. Istället arbetade man mycket med att genom avstämningsmöten och gemensamma presskonferenser skapa en gemensam lägesbild. Det sammantagna intrycket är att det för de inblandade aktörerna rådde osäkerhet kring vem som skulle gå ut med vilken information och var gränsen mellan sektorsansvaret och områdesansvaret skulle dras.

Ansvarsförhållandena angående informationsspridning och det geografiska områdesansvaret blev tydligare mot slutet av första övningsdagen. Det förbättrades ytterligare under den andra övningsdagen genom att den gemensamma "Kriswebben" som tagits fram av länsstyrelsen, landstinget och polismyndigheten i Örebro län började användas av alla inblandade aktörer.<sup>22</sup> Kriswebben användes redan från början av övningen, men då enbart av länsstyrelsen. Vid det samverkansmöte som ägde rum på länsstyrelsen under eftermiddagen den 29 september diskuterades problematiken med att det enbart var länsstyrelsen som använde kriswebben för att gå ut med information. När alla aktörer själva började lägga ut relevant information på samma webbplats avhjälpes denna problematik lite. Däremot behövs ytterligare arbete för att förankra den nya Kriswebben bland länets myndigheter för att den ska kunna utnyttjas optimalt. Under den första dagen blev presskonferensen klockan 12.00 den samlande punkten för aktörerna och det ledde till att lägesbilden myndigheterna emellan blev klarare och mer enhetlig.

När det gäller varifrån information inhämtades, bortsett från de samverkansmöten som hölls och telefonkontakter som togs, skedde detta huvudsakligen via media (från Krispressens artiklar och nyhetssändningar) samt via myndigheters hemsidor. I denna informationsinhämtning låg störst fokus på vad som skedde inom länet och inte lika mycket på vad som skedde på andra håll i landet.

#### *10.2.2.2 Samverkansstaber och resursutbyte*

För en beskrivning av det geografiska områdesansvarets ansvar när det gäller resursfördelning se: *kap 8.2.2.2*.

På förmiddagen den 29 september identifierade länsstyrelsen behovet av att ha representanter från landstinget och polisen närvarande vid nästkommande stabsmöte. Inledningsvis ledde den bristande kontakten med dessa myndigheter till osäkerhet. Den presskonferens som hölls klockan 12.00 på initiativ av landstinget ledde till att det samverkansmöte länsstyrelsen önskade försköts fram i tiden. I samband med presskonferensen träffades myndigheterna snabbt innan och "stämde av" lägesbilden med varandra. Detta var dock ett kort möte och mest ur ett kortsiktigt informationshänseende.

<sup>22</sup> Kriswebben är ny och syftet var att den skulle testas under SamÖ-04.

Under eftermiddagen den första övningsdagen samlade länsstyrelsen till ett gemensamt möte med landstinget, polisen och Örebro kommun för att diskutera främst informationsfrågorna, men även lägesbilden i stort. Oklarheter i informationshanteringen diskuterades, bland annat utvecklades ett särskilt samarbete mellan respektive myndighets informationschefer (informationsansvariga). Samverkansmötet underlättade den fortsatta krishanteringen eftersom viktiga frågor klarades ut. Man kom överens om att ha regelbundna gemensamma träffar framöver angående lägesbilden, att länsstyrelsen skulle vara sammankallande för gruppen och att respektive myndighet ansvarade för att utse samverkanspersoner som skulle delta vid dessa möten. Vidare beslutades att denna grupp skulle träffas en halvtimme innan nästa presskonferens. Anledningen till att det första mötet inte hölls tidigare var att viss osäkerhet rådde om de befogenheter och skyldigheter det geografiska områdesansvaret förde med sig. Osäkerheten kring denna aspekt rörde framförallt hur snabbt samverkan kan utkrävas. Länsstyrelsen upplevde att situationen inledningsvis var sådan att alla myndigheter hade mycket knappt om tid och arbetade för att hitta sina egna roller. Samtidigt fanns signaler från både landstinget och polisen att ökad samverkan var efterfrågad även i detta skede.

Det fördes diskussioner om behovet av fasta samverkanspersoner på myndigheterna (polisen, landstinget och länsstyrelsen) om händelserna eskalerade. Under övningen nådde man aldrig den punkten, utan samverkanspersonerna rörde sig mellan myndigheterna och deltog vid vissa stabs- och samverkansmöten av olika slag. Smittskyddsläkaren var under hela övningen en viktig resurs för alla deltagande myndigheter. Samtliga myndigheter har i efterhand tagit upp frågan om samverkanspersoner på respektive regional ledningsplats och konstaterat att detta vore en förbättring, samt att det skulle gynna en effektiv samverkan och en gemensam lägesbild.

### **10.3 Övriga samverkansmönster**

#### **10.3.1 Mellan regionerna**

Inledningsvis togs sporadiska kontakter mellan myndigheterna i de tre olika regionerna. Detta gjordes framförallt i ett proaktivt syfte, för att kunna planera inför en spridning av problemet, samt ha en beredskap. En synpunkt är att den interregionala samverkan har påverkats av att de län som övats inte är de län som naturligt skulle ha kontaktats för samverkan av olika slag, utan att andra län hade varit naturligare att samverka med. I övrigt följdes utvecklingen i andra län framförallt via krispressen och genom kommunikation med vissa centrala myndigheter. Kontakterna med Södermanland var något fler än med Västra Götaland.

Omvärldsbevakningen på Länsstyrelsen blev intensivare andra övningsdagen. Mer tid användes åt att diskutera läget i de andra länen och vilka åtgärder som vidtagits där. På detta sätt fick man inspiration och idéer om eventuella vidare ageranden och frågor att diskutera, till exempel aktiverandet av POSOM-grupper, samt det eventuella hotet mot vattenförsörjningen. Utöver detta hade smittskyddsläkaren och landstingets beredskapschef vid ett flertal tillfällen kontakt med sina kollegor i Södermanland och Västra Götaland.

#### **10.3.2 Med den centrala nivån**

I samband med hotet om smittspridning diskuterade polisen sitt eget ansvar uppåt. Genomgående under övningen kom frågan om mer kontakt med polisen på den centrala nivån upp. En stor begränsning för polismyndigheten under övningen var avsaknaden av initiala samverkanskanaler till RKC och avsaknad av vitala beslut för nationell samordning i inledningsskedet. Upprepade kontakter och hemställan av beslut kunde inte expedieras effektivt i inledningsskedet, vilket fick konsekvenser för polismyndighetens beslutsfattande och fortsatta förmåga till insats. Ett förslag som kom upp hos polisen i Örebro var att RKC skulle anordna en telefonkonferens med inblandade aktörer från polisen i syfte att koordinera ett gemensamt agerande. En liknande konferens genomfördes aldrig. Slutsatsen av detta är att ansvarsfördelningen mellan den regionala och den centrala nivån inom sektorsansvaret är viktig att diskutera och utveckla vidare.

Länsstyrelsen var i kontakt med KBM gällande de lägesrapporteringar myndigheten begärde in. Här var instruktionen från KBM otydlig gällande tidpunkt för när lägesrapportering skulle ske. Dessutom uttryckte länsstyrelsen önskemål om att få ta del av KBM:s rapportering till regeringen. Hur KBM:s rapportering till regeringen går till och huruvida det är en offentlig handling var oklart.

Landstinget hade överlag dålig kontakt med den centrala nivån under övningen, både när det gäller lägesrapporter och återrapporteringar. Smittskyddsläkaren å andra sidan följde läget och hade under övningsdagarna kontakt med SoS, SMI, FOI och kollegor i andra län. Det förefaller som om smittskyddsläkaren var den instans (åtminstone en av de instanser) som hade tätast kontakt med den centrala nivån. Rörande proverna på den salladsbuffé som befarats innehålla smittkoppsmitta var också polisen i kontakt med FOI och SMI angående provtagning. När det för övrigt gäller kontakterna med den centrala nivån varierade intensitet och omfattning mellan myndigheterna. På vissa håll rådde det problem med hur ansvarsfördelningen skulle se ut regionalt – centralt, medan det på andra håll och i andra situationer fungerade bra.

På vissa myndigheter noterades att kontakterna mellan regional och central nivå (även inom sektorn) huvudsakligen var baserat på formella kontakter och inte på personliga kontakter/kännedom, vilket upplevdes som en brist. Hanteringen av situationen inom regionen underlättades mycket av en god kontakt och personkännedom på och med de myndigheter man samverkade med.

Sammanfattningsvis togs kontakt direkt med centrala myndigheter vid behov, men kontakterna var inte särskilt intensiva. I övrigt sökte man mestadels den information som behövdes via myndigheternas hemsidor eller följde Krispressen.

## **10.4 Övrig informationshantering**

### **10.4.1 Information myndighet – allmänhet**

Scenariot med smittkoppor föranledde av naturliga skäl ett stort behov av att informera allmänheten om situationen. Till stor del informerades allmänheten givetvis via medierapporteringen. Inledningsvis var informationen som gick ut inte samordnad på grund av faktorer som redogjorts för ovan. Informationen myndigheterna gick ut med spretade

ibland åt olika håll, vilket ledde till att allmänheten nåddes av motstridiga budskap. Exempelvis gick landstinget första övningsdagen ut med information om hur allvarligt man såg på hotet och att man vidtog alla nödvändiga åtgärder för att följa frågan. Samtidigt gick polisen ut med uppgiften att läget var under kontroll och att det för tillfället inte fanns någon fara för allmänheten. Även om budskapen från de olika myndigheterna inte belyser exakt samma aspekter av händelsen (allvaret med smittkoppor kontra hotbild) blir budskapen förvirrande för en orolig allmänhet. Senare under övningen blev myndigheternas budskap mer samordnade och likriktade. Ambitionsnivån var att den information som gick ut till allmänheten inte skulle skapa panik, men ändå vara snabb och korrekt.

Utöver informationen till media gavs information till allmänheten också via andra kanaler. Dels lades information ut på kriswebben. Dessutom gick det ut ett viktigt meddelande till allmänheten (VMA). Innebörden av detta meddelande var att polisen förberedde en evakuering och eventuellt karantän på universitetsområdet.

Utöver VMA anordnades också särskilda möten för vissa grupper, såsom anställda inom respektive organisation. När det gäller informationen till anställda aktualiserades detta bland annat med anledning av de kraftigt ökade sjukskrivningarna. I samband med detta gavs särskild information ut till personalen via e-post, kriswebben och personalmöten.

Det gavs också konkreta råd till allmänheten om smittkoppor och dess spridning. Här diskuterades speciell information till olika grupper i samhället, bland annat särskild information till döva och information på andra språk. Angående smittskyddet följde man även upp hur budskapet mottagits av allmänheten bland annat genom kontakter med "Sjukvårdsupplysningen" och "Sjukvårdsrådgivningen". Via dessa kanaler var det möjligt att göra en kontroll av om allmänheten accepterade och var nöjd informationen som gått ut eller om den behövde förtydligas.

I och med det allvarliga hotet om smittkoppor diskuterades hur stort informationstrycket från allmänheten skulle komma att bli. Landstinget förstärkte sin sjukvårdsupplysning, samt ökade bemanningen på primärvården för att klara informationstrycket och polisen hade också ett särskilt telefonnummer dit allmänheten kunde ringa för att ställa frågor. På länsstyrelsen diskuteras deras ansvar för detta, särskilt om situationen skulle eskalera och resultera i panik, masssjukskrivningar och så vidare. Slutsatsen drogs att detta framförallt var landstingets ansvarsområde, men att länsstyrelsen ändå borde ha en informationsberedskap om situationen skulle förvärras och kräva mer resurser.

#### 10.4.2 Information myndighet – media

Polisen diskuterade på förmiddagen första dagen vikten av att agera proaktivt gentemot media för att undvika ryktesspridning och en anstormning av frågor, men upplevde att ett proaktivt agerande bromsades upp på grund av dåliga samarbetsformer och avsaknad av respons från central nivå.



Under övningen hölls flera presskonferenser vid vilka länsstyrelse, landsting och polis närvarade. Den första presskonferensen var extrainsatt på initiativ av landstinget, då hotet om smittkoppor var av så allvarlig art att detta bedömdes nödvändigt. Myndigheterna hade en samling innan presskonferensen för att diskutera och skapa sig en gemensam lägesbild. Att detta inte skett tidigare berodde till stor del på att det geografiska områdesansvaret upplevdes som otydligt när det gäller hur pass tidigt samverkan kan utkrävas av inblandade parter i en pressad situation.

Myndigheterna hade ingen gemensam mediestrategi innan övningen, utan improviserade i stor utsträckning. Samordningen blev bättre under den senare delen av övningen genom en mer genomtänkt strategi mellan länsstyrelsen, landstinget och polismyndigheten. Inför presskonferenserna hölls samverkansmöten för att diskutera lägesbilden. Smittskyddsläkarens deltagande var i detta sammanhang central med dennes expertkunskap.

Inledningsvis lämnades information i princip uteslutande av varje myndighet för sig. Efterhand samordnades informationen till gemensamma kanaler och upplevdes av de övade ha blivit mer tillförlitlig och tydlig. Information till media gavs via "Kriswebben", via gemensamma presskonferenser, via pressmeddelanden och via direkta kontakter med media. Under den första dagen var distributionen av information mest problematisk. Då publicerades mycket information som var osorterad av de övade myndigheterna.

Myndigheterna följde också medias rapportering av händelsen nära. Krispressens artiklar lästes och nyhetssändningar lyssnades av. Generellt var myndigheterna inte särskilt källkritiska i sin informationsinhämtning. Ofta upplevdes att det inte fanns tid att kontrollera sanningshalten i det som förmedlades genom att kontakta berörda parter eller jämföra med annan information.

ISBN: 91-85053-71-6

### **Krisberedskapsmyndigheten**

Box 599

101 31 Stockholm

Tel 08-593 710 00

Fax 08-593 710 01

[kbm@krisberedskaps  
myndigheten.se](mailto:kbm@krisberedskapsmyndigheten.se)

[www.krisberedskaps  
myndigheten.se](http://www.krisberedskapsmyndigheten.se)