



**SAMÖ  
2007**

## Utvärdering av Samverkansövning 2007



**KRISBEREDSKAPS  
MYNDIGHETEN**

**Utvärdering av  
Samverkansövning 2007  
(SAMÖ)**

Titel: Utvärdering av Samverkansövning 2007 (SAMÖ 2007)

Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)

Upplaga: 500 ex

ISBN: 978-91-85797-07-3

KBM:s dnr: 0887/2006

Skriften kan laddas ner från Krisberedskapsmyndighetens webbplats  
[www.krisberedskapsmyndigheten.se](http://www.krisberedskapsmyndigheten.se)

## Förord

Krisberedskapsmyndigheten är samordnande myndighet för samhällets krisberedskap och har som huvuduppgift att stärka samhällets krishantering förmåga. En viktig del i denna uppgift är att initiera, planera, genomföra och utvärdera övningar. För att upprätthålla och öka förmågan att hantera kriser är det nödvändigt att öva. Det gäller såväl krishanteringsaktörernas egna verksamheter som samverkan mellan olika funktioner och aktörer i samhället. Krisberedskapsmyndigheten genomför därför årliga samverkansövningar (SAMÖ) för att öka förmågan att samverka hos aktörerna inom krishanteringssystemet.

Den här rapporten redovisar utvärderingen av samverkansövningen SAMÖ 2007. Syftet med utvärderingen är att ta vara på de erfarenheter och lärdomar som övningen gav, samt att identifiera utvecklingsbehov som på längre sikt kan medverka till att stärka samhällets krisberedskap. Resultaten kommer att ligga till grund för seminarier, utbildningar och ytterligare samverkansövningar som Krisberedskapsmyndigheten kommer att ta initiativ till och leda. Dessutom är ambitionen att de berörda aktörerna kan omhänderta och vidareutveckla dessa lärdomar i sina verksamheter.

Resultaten av utvärderingen har kvalitetssäkrats genom ett antal avstämningsseminarier med representanter från ett flertal av de medverkande organisationerna. Därefter har rapporten också skickats ut på remiss till samtliga myndigheter som deltog i SAMÖ 2007.

ANN-LOUISE EKSBORG  
Generaldirektör, Krisberedskapsmyndigheten

# Innehåll

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>Läsanvisning</b>  | <b>7</b>  |
| <b>2</b> | <b>Sammanfattning</b>  | <b>9</b>  |
| 2.1      | Slutsatser, lärdomar och utvecklingsbehov  | 9         |
| 2.1.1    | Underrättelsefasen   | 9         |
| 2.1.2    | Alarmering nationellt och internationellt  | 10        |
| 2.1.3    | (Samverkan för) en gemensam lägesuppfattning   | 12        |
| 2.1.4    | Samordnad kommunikation med media och allmänhet  | 15        |
| 2.1.5    | Begäran och förberedelse för mottagande av internationellt stöd                        | 19        |
| <b>3</b> | <b>Syfte med utvärderingsrapporten</b>   | <b>23</b> |
| 3.1      | Inriktning av utvärderingen  | 23        |
| 3.2      | Utvärderingsmetodik  | 24        |
| 3.2.1    | Material   | 26        |
| 3.3      | Förutsättningar och avgränsningar för utvärderingsarbetet                              | 27        |
| <b>4</b> | <b>Fakta om SAMÖ 2007</b>  | <b>33</b> |
| 4.1      | Bakgrund till genomförandet av övningen  | 33        |
| 4.2      | Deltagande aktörer i övningen  | 33        |
| 4.3      | Övningsmetod   | 34        |
| 4.4      | Scenariobeskrivning  | 35        |
| 4.4.1    | Bakgrundsscenario  | 35        |
| 4.4.2    | Huvudscenario  | 36        |
| 4.5      | Övningens syfte och övergripande mål   | 37        |
| <b>5</b> | <b>Analys – Underrättelsefasen</b>   | <b>39</b> |
| 5.1      | Inledning  | 39        |
| 5.2      | Beskrivning av underrättelsefasen  | 39        |
| 5.3      | Analys av underrättelsefasen   | 41        |
| 5.4      | Lärdomar och utvecklingsbehov  | 43        |
| <b>6</b> | <b>Analys – Alarmering nationellt och internationellt</b>                              | <b>45</b> |
| 6.1      | Inledning  | 45        |
| 6.2      | Slutsatser   | 45        |
| 6.3      | Analys av delmål 1 – Förmåga att omgående upptäcka att en allvarlig händelse inträffat | 47        |

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| 6.3.1    | Om startläget den 25 april  | 48        |
| 6.3.2    | Uppmärksammande av allvarlig händelse   | 48        |
| 6.4      | Analys av delmål 2 – Förmåga att omgående verifiera inkommande information om händelsen vid larm  | 50        |
| 6.4.1    | Verifiering av den initiala informationen   | 50        |
| 6.5      | Analys av delmål 3 – Förmåga att omgående larma berörda organisationer  | 52        |
| 6.5.1    | Larmfasen   | 52        |
| 6.6      | Analys av delmål 4 – Att i relevanta fall följa rutiner och åtaganden för att larma organisationer i andra länder, EU eller andra internationella organ   | 54        |
| 6.7      | Lärdomar och utvecklingsbehov   | 55        |
| <b>7</b> | <b>Analys – Gemensam lägesuppfattning</b>   | <b>57</b> |
| 7.1      | Inledning   | 57        |
| 7.2      | Slutsatser  | 58        |
| 7.3      | Analys av delmål 1 och 2 – "Kunskap om den egna organisationens ansvar utifrån rollen som sektors- eller geografiskt områdesansvarig" och "Kunskap om vilka andra organisationer som är berörda och ska hantera den uppkomna situationen" | 60        |
| 7.3.1    | Arbetet inom och mellan olika sektorer  | 61        |
| 7.3.2    | Geografiskt områdesansvar   | 63        |
| 7.3.3    | Interaktionen mellan sektorssamverkan, sektorsövergripande ansvar och geografisk områdessamverkan   | 67        |
| 7.4      | Analys av delmål 3 och 4 – "Inhämta och bearbeta relevant och tillräcklig lägesinformation inom rimlig tid" och " Förmedla relevant och tillräcklig lägesinformation inom rimlig tid"   | 69        |
| 7.4.1    | Kontaktnätverk  | 71        |
| 7.5      | Analys av delmål 5 och 6 – "Samordna beslutsfattande mellan berörda organisationer" och "Prioritera resurser och åtgärder i samverkan med berörda organisationer"   | 73        |
| 7.6      | Analys av delmål 7 – "WIS används som ett stöd för att samordna information och skapa en gemensam lägesuppfattning"   | 74        |
| 7.7      | Lärdomar och utvecklingsbehov   | 76        |

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| <b>8</b> | <b>Analys – Samordnad kommunikation med medier och allmänhet</b>   | <b>79</b>  |
| 8.1      | Inledning  | 79         |
| 8.2      | Slutsatser   | 79         |
| 8.3      | Analys av delmål 1 – "Samverkan med berörda organisationer för att skapa ett gemensamt budskap till allmänheten och media"                     | 81         |
| 8.3.1    | Former för samverkan   | 82         |
| 8.3.2    | Ansvar för informationssamordning  | 86         |
| 8.4      | Analys av delmål 2 – "Använda den gemensamma lägesuppfattningen som grund för kommunikationen med allmänhet och media?"                        | 88         |
| 8.4.1    | Medias uppfattning om myndigheternas och organisationernas budskap   | 89         |
| 8.4.2    | Allmänhetens uppfattning om myndigheternas och organisationernas budskap   | 91         |
| 8.4.3    | Myndigheternas och organisationernas användande av media   | 93         |
| 8.5      | Analys av delmål 3 – "Samordna användandet av olika verktyg (t.ex. pressmeddelande, callcenter) för att kommunicera med allmänheten och media" | 95         |
| 8.5.1    | Samordnandet av olika verktyg  | 95         |
| 8.6      | Lärdomar och utvecklingsbehov  | 107        |
| <b>9</b> | <b>Analys – Internationellt stöd och samordning</b>  | <b>111</b> |
| 9.1      | Inledning  | 111        |
| 9.2      | Slutsatser   | 111        |
| 9.3      | Analys av observationspunkt 1<br>– "Förs diskussioner om att begära internationellt stöd?"   | 113        |
| 9.4      | Analys av observationspunkt 2<br>– "Genomförs begäran om internationellt stöd?"  | 114        |
| 9.5      | Analys av observationspunkt 3<br>– "Arbetade organisationen aktivt under övningen med att förbereda för mottagande av internationellt stöd?"   | 115        |
| 9.6      | Lärdomar och utvecklingsbehov  | 117        |
|          | <b>Bilaga 1: Effekter av planeringsprocessen – SAMÖ 2007</b>   | <b>118</b> |
|          | <b>Bilaga 2: Tolkning av övergripande mål för SAMÖ2007 samt nedbrytning i delmål och observationspunkter</b>                                   | <b>126</b> |

# 1 Läsanvisning

Rapporten består av fyra delar. I den första delen (kapitel 2) redovisas vilka slutsatser och lärdomar som kommit fram i analyserna av övningens fyra huvudmål och underrättelsefasen. Därutöver redovisas också vilka utvecklingsbehov som har identifierats.

I den andra delen (kapitel 3) redovisas syftet med utvärderingsrapporten, inriktningen av utvärderingen, samt den metodik som har legat till grund för utvärderingen. Här beskrivs också vilket material som har utgjort underlaget för utvärderingen. I del två lyfts också viktiga förutsättningar och avgränsningar för utvärderingsarbetet fram.

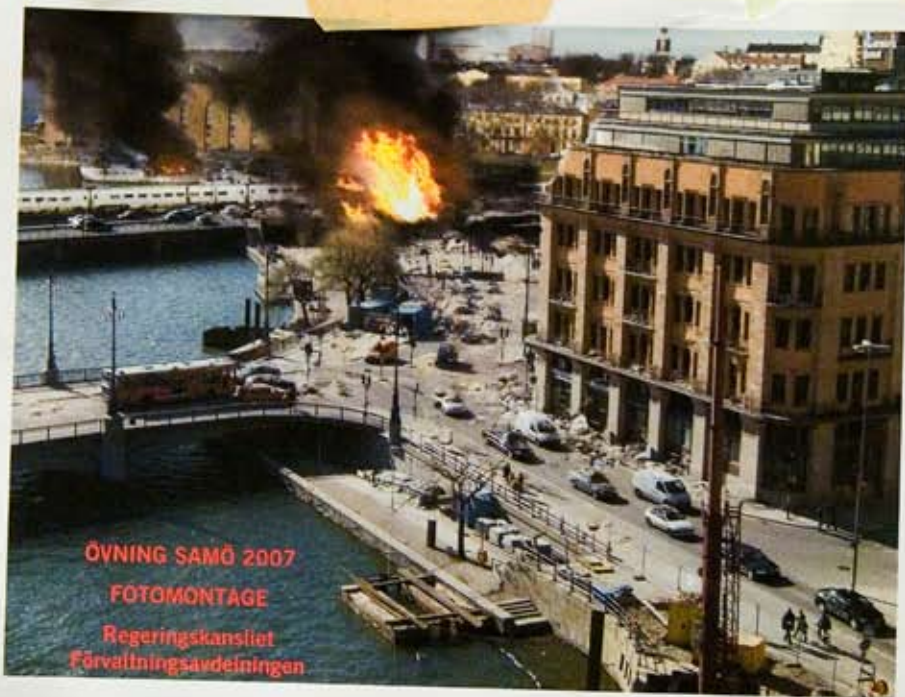
Del tre (kapitel 4) utgörs av en faktabeskrivning av SAMÖ 2007. Här redovisas bakgrund till övningen, vilka aktörer som deltog, övningsmetod, scenariobeskrivning och övningens övergripande mål.

Den avslutande delen (kapitel 5–9) utgörs av analyser av underrättelsefasen och de fyra övergripande målen för SAMÖ 2007, Alarmering nationellt och internationellt, (Samverkan för) en gemensam lägesuppfattning, Samordnad kommunikation med medier och allmänhet samt Begäran och förberedelse för mottagande av internationellt stöd. Först presenteras slutsatserna och därefter följer analysen av respektive mål, uppdelade i ett antal delmål. Varje kapitel avslutas med en redovisning av lärdomar och utvecklingsbehov.

Bilaga 1 består av en utvärdering av de effekter, i form av exempelvis genomförda övningar, omorganiseringar etc., som har genomförts hos deltagande myndigheter till följd av planeringsprocessen inför SAMÖ 2007. Denna effektutvärdering kommer att följas upp ett år efter övningen (april 2008) för att belysa vilka effekter som själva övningen har gett.

Bilaga 2 innehåller den tolkning av de övergripande målen för SAMÖ 2007 som utvärderarna har gjort, med uppdelning i delmål och observationspunkter.





## 2 Sammanfattning

### 2.1 Slutsatser, lärdomar och utvecklingsbehov

Här följer en sammanfattning av de slutsatser, lärdomar och utvecklingsbehov som kommit fram utifrån analyserna av de fyra övergripande målsättningarna med Samverkansövning 2007 (SAMÖ 2007), samt underrättelsefasen.

#### 2.1.1 Underrättelsefasen

En stor del av underrättelsespelet har inte kunnat utvärderas av KBM. Genom observationer den 24 april och deltagande i olika återkopplingsdiskussioner har ändå ett antal viktiga lärdomar och utvecklingsbehov identifierats.

- **Den typ av samverkansmöte som genomfördes på KBM:s initiativ den 24 april kan fungera som ett värdefullt verktyg för att skapa bred kännedom om rådande hotbild och eventuella behov av att stärka beredskapen.**
- **Det bör göras tydligt var ansvaret ligger för att sammankalla till samverkansmöten kring rådande hotbild.**  
Det bör även göras klart vad som gäller i frågan om sekretess och informationsspridning vid den typen av möten.
- **Det finns behov av att utveckla samverkansformer för att skapa en gemensam lägesuppfattning om rådande hotbild.**  
Behovet är särskilt stort när det gäller hotbildsanalyser som griper över olika sektorer.
- **De kanaler som finns för att föra vidare underrättelseinformation till berörda aktörer är inte tillräckliga.**
- **Nyckelaktörer, som till exempel kommuner och länsstyrelser, behöver ha ökad tillgång till underrättelseinformation.**  
Det bör göras klart under vilka former detta ska ske, och hur lång tid det kommer att ta.

### 2.1.2 Alarmering nationellt och internationellt

De deltagande organisationerna hade genomgående god förmåga att upptäcka en allvarlig händelse, visar analysen. Det finns tre framgångsfaktorer bakom denna förmåga:

1. Tydlig intern rollfördelning och tydliga funktioner så att medarbetarna vet vem som gör vad när något allvarligt inträffar.
2. Inrättandet av Tjänsteman i beredskap (TiB) för att snabbt skaffa sig kännedom om och förståelse för det inträffade
3. Väl fungerande omvärldsbevakning och goda kontakter med andra aktörer

De övade myndigheterna och organisationerna var i stor utsträckning medvetna om behovet av att få information bekräftad så snabbt som möjligt, visar analysen. De flesta av organisationerna startade omgående ett verifieringsarbete. Däremot visade det sig finnas ett antal hinder för ett framgångsrikt och snabbt förlopp, till exempel oklara interna förhållanden och rutiner.

Larmorganisationen och "blåljusmyndigheterna" uppnådde snabbt den första verifikationen genom det stora antal larm som kom in från allmänheten och direktrapporter när de första enheterna nådde skadestplatsen. Ett problem som övningen visade är att det finns en skillnad mellan operativa och larmorganisationer ("blåljusmyndigheterna" och SOS Alarm) och övriga myndigheter när det gäller kontaktvägar för och möjligheter till snabb verifikation. Det finns ett behov av att skapa tydligare rutiner för hur information förs från "blåljusmyndigheterna" och SOS Alarm och vidare till geografiskt områdesansvariga myndigheter och sektorsansvariga myndigheter.

När det gäller den del av verifikationsarbetet som berör analys och bedömning av händelsens karaktär och behovet av sektorsövergripande insatser så iaktogs inga problem med att inse allvaret i och omfattningen av det inträffade.

Även i alarmeringsfasen visar analysen hur viktigt det är att ha tydligt upparbetade och väl underhållna kontakter med andra organisationer innan en allvarlig händelse inträffar. Det är avgörande för organisa-

tionerna att ha en god kunskap om hur larmvägar fungerar och vem som ska kontakta vem. Utan väl fungerande larmrutiner uppstår lätt problem, till exempel genom att olika aktörer kontaktar exempelvis SOS Alarm direkt. Det riskerar att störa deras verksamhet och göra deras arbete mindre effektivt. Det är viktigt att se över om flera myndigheter ska teckna avtal med SOS Alarm eller om man på annat sätt kan skapa tydliga rutiner för hur information ska spridas vidare. Ett alternativ kan exempelvis vara att samtliga myndigheter som har en TiB-funktion också sluter avtal med SOS Alarm.

Ett delmål gällde huruvida de övade organisationerna larmade internationella organ. Det visade sig att de relevanta internationella instanserna larmades, på rätt sätt och av rätt aktörer. Erfarenheterna från SAMÖ 2007 visar alltså att förmågan att alarmera internationellt är god. Man bör dock vara försiktig med att dra alltför stora slutsatser utifrån detta eftersom de internationella inslagen var förhållandevis begränsade i övningen.

Följande *lärdomar och utvecklingsbehov* kan utifrån detta lyftas fram.

- **TiB är en värdefull funktion.**

Den stora satsning som har gjorts på utveckling av TiB-funktionen den senaste tiden, har visat sig ge ett mycket bra utfall. Utvecklingen av funktionen bör fortsätta.

- **Stärk kontaktrutiner för alarmering.**

Det är viktigt med uppdaterade larmlistor och nätverk. Under övningen visade det sig att många organisationer inte kände till de rätta kontaktvägarna för att nå andra organisationer. Det försvårade och försenade arbetet med att verifiera och vidarebefordra larminformation.

- **Stärk kopplingen mellan operativa och mer strategiskt inriktade myndigheter.**

Det finns ett särskilt behov av att skapa rutiner för hur man snabbt ska kunna föra information mellan den operativa nivån ("blåljusmyndigheterna" och SOS-Alarm) och de geografiskt områdesansvariga och sektorsansvariga myndigheterna. Övningen visade att det fanns brister som gjorde att informationsöverföringen fördröjdes.

- **Myndigheterna behöver identifiera stabsfunktioner och öva stabsarbete.**

Med tydliga roller och funktioner ökar möjligheterna till systematisk omvärldsbevakning. Risken för att missa värdefull information minskar.

### **2.1.3 (Samverkan för) en gemensam lägesuppfattning**

Ett huvudproblem med en "gemensam lägesuppfattning" är att ytterst få myndigheter tillämpar eller förstår begreppet i enlighet med KBM, vilket tydligt har visat sig under SAMÖ 2007. Om myndigheterna under en kris ska sträva mot att skapa en gemensam lägesuppfattning är det mycket viktigt att de som arbetar med krisen har kännedom om vad det innebär, av vilken anledning det ska göras samt att de har kunskap om vilka metoder som ska användas för att kunna uppnå detta mål.

I de flesta fall arbetade myndigheterna mot att skaffa sig en "lägesbild". Arbetet med att skapa en "lägesbild" var ofta mycket operativt orienterat och omfattade få av de gränsöverskridande dimensioner som bör finnas med i en "gemensam lägesuppfattning". Även i de fall då myndigheterna under övningen har arbetat för att skapa en gemensam "lägesbild" fanns stora skillnader i vad myndigheterna avsåg ligga i begreppet "lägesbild" eller "ett samlat grepp på läget" som det också uttryckts. Vidare var myndigheterna nästan uteslutande fokuserade på att skapa en lägesbild utifrån den egna myndighetens perspektiv och behov. Ofta fattades beslut endast utifrån myndighetens egen lägesbild utan hänsyn till eller samråd om de sammanlagda tillgångarna och behoven.

Det finns ett behov av att stärka existerande nätverk och forum för informationsutbyte i syfte att skapa sektorsöverskridande lägesuppfattningar på lokal, regional och nationell nivå. Inom de olika sektorerna fungerar informationsflödet överlag relativt bra. Däremot hade få myndigheter sektorsöverskridande nätverk som kunde bidra till att skapa en gemensam lägesuppfattning. För att få information från andra sektorer satte en del myndigheter upp samverkansgrupper för ändamålet när behovet uppstod. Dessa grupper fungerade väl när de skapades men de tog tid för myndigheterna att organisera.

De delar av myndigheternas beredskapsplaner som specificerade viktiga aktörer att kontakta och samverka med kunde effektivt 'dra igång' organisationen och få den att börja agera i en osäker situation där



mycket information fattades. I sammanhanget blev det dock tydligt att det hos flera av de övade myndigheterna fanns brister i förmågan att bearbeta och analysera inkommande information. Beslutsunderlaget byggde ofta på "egen information" och andra aktörers information vägdes ofta inte in, vilket givetvis påverkade ett samordnat beslutsfattande och en samordnad prioritering av resurser.

Ett informationsglapp som observerats under SAMÖ 2007 var att de organisationer som hade mest information om den "operativa situationen", det vill säga händelserna och "läget på marken", hade mycket information som först långt senare kom fram till myndigheter utan egna operativa enheter på plats. De myndigheter och organisationer som hade behov av informationen saknade ibland den direkta kommunikation med polis, räddningstjänst och sjukvård som behövdes för att de på ett enkelt sätt skulle kunna få önskad information. Myndigheterna hade också problem med att ligga steget före och aktivt söka information då de inte hade någon kunskap om att det fanns ny information som var av intresse.

Även centrala myndigheter i nyckelfunktion brast i att lämna information som andra myndigheter sökte. På regional nivå fungerade inte heller Länsstyrelsen som den informationsknytpunkt som många andra myndigheter förväntade sig och en tillräcklig gemensam lägesuppfattning inom regionen skapades inte.

KBM:s uttalade mål med de myndighetsmöten som de kallade till, var att få in ett brett underlag för lägesrapporteringen till Regeringskansliet (RK). Utöver det fungerade mötena som en sektorsöverskridande informationsutväxling som främjade en gemensam lägesuppfattning. Under övningen blev det KBM, snarare än regeringen eller RK, som stod för den nationella lägesuppfattningen. Man kan säga att bilden var ofullständig eftersom den saknade departementens och den högsta politiska ledningens perspektiv. Det har i sammanhanget visat sig vara mycket viktigt att reda ut vad det nationella geografiska områdesansvaret egentligen innebär. Vad kan myndigheterna förvänta sig av RK och regeringen under en kris?

Regeringsbesluten som fattades under övningen förmedlades endast till primärt berörda myndigheter, det vill säga den myndighet som direkt skulle utföra uppgiften. Sekundärt berörda aktörer fick varken information om att regeringen hade fattat ett beslut som skulle komma att

påverka deras verksamhetsområde eller information om beslutets innebörd. Formuleringarna i regeringsbesluten, och det sätt på vilket de kommunicerades till primärt berörda myndigheter lämnade dessutom ett stort tolkningsutrymme.

Följande *lärdomar och utvecklingsbehov* kan utifrån detta lyftas fram.

- **Kunskap om syftet med och innehållet i en gemensam lägesuppfattning behöver spridas till myndigheter som ska bidra till denna lägesuppfattning.**

Få myndigheter använder sig av och delar KBM:s syn på gemensam lägesuppfattning.

- **WIS är ett värdefullt verktyg för informationsspridning och skapandet av en gemensam lägesuppfattning.**

Många av de övade myndigheterna och organisationerna upplevde WIS som en viktig informationskälla. Även andra funktioner i systemet bidrog positivt till myndigheternas stabsarbete och arbete med att sprida och samla in information. För att ytterligare förbättra funktionen med WIS bör riktlinjer utvecklas för hur ofta och vilken typ av information myndigheterna ska delge. Resultatet bör bli att verktyget blir mindre tidskrävande för myndigheterna och organisationerna att använda och att WIS bättre möter specifika sektorsbehov.

- **Myndigheternas förmåga att göra sammanvägda hot och riskbedömningar vid en händelse behöver stärkas.**

Övningen visade att myndigheterna hade begränsad förmåga att väga in information från andra aktörer i sina hotbilds- och konsekvensanalyser.

- **Länsstyrelsens roll som geografiskt områdesansvarig behöver tydliggöras och utvecklas.**

Länsstyrelsens förmåga att bemöta andra myndigheters förväntningar var inte tillräcklig. Det behöver bli tydligare vilka aktörer som länsstyrelsen ska samordna, liksom länsstyrelsens roll som informationskälla och dess roll i skapandet av en gemensam lägesuppfattning.

- **Innehållet i och funktionen av ett nationellt områdesansvar behöver klargöras.**

Det är inte klart för myndigheterna vad detta ansvar innebär och hur regeringen och Regeringskansliet ska fylla denna funktion. Det leder till en bristande nationell lägesuppfattning och frånvaro av en nationell strategisk inriktning.

- **Relationen mellan det nationella och regionala geografiska områdesansvaret vid en extraordinär händelse behöver klargöras.**

Skillnaderna mellan länsstyrelsens och regeringens ansvarsfördelning under normala förhållanden och det geografiska områdesansvar båda har vid en extraordinär händelse behöver göras tydliga.

- **Det finns ett starkt behov av att utveckla processer, nätverk och funktioner för informationsutbyten mellan sektorer.**

Det finns oftast välfungerande rutiner för förmedling av information inom en sektor. Liknande nätverk eller funktioner behöver också utvecklas mellan sektorerna eftersom de skulle underlätta hanteringen av kriser som berör flera olika samhällssektorer och bidra till skapandet av en gemensam lägesuppfattning. SAMÖ 2007 visar också att kunskapen om verksamheten i andra samhällssektorer är dålig och behöver utvecklas, vilket kan ske genom bland annat gemensamma utbildningar och fler samverkansövningar.

- **Det bör bli tydligare hur förmedlingen och genomförandet av regeringsbeslut ska ske i en akut situation, samt hur sekundärt berörda myndigheter ska informeras.**

De regeringsbeslut som fattades under SAMÖ 2007 förmedlades direkt till den utförande myndigheten. Informationen stannade hos den utförande myndigheten och spreds inte till andra aktörer som berördes av konsekvenserna av beslutet. Dessutom stannade tolkningen av beslutet hos den myndighet som fått uppdraget.

## 2.1.4 Samordnad kommunikation med media och allmänhet

De övade myndigheterna och organisationerna lyckades inte så väl med att samordna sina budskap till media och allmänheten under SAMÖ 2007, att döma av den respons som de spelade medierna och allmänheten har gett. Det finns flera positiva exempel på hur de övade aktörerna på olika sätt lyckades med att kommunicera med både medierna och allmänheten, men dessa exempel rör främst deras egna



verksamhets- eller specialistområden. Annan information som berörde de inträffade händelserna upplevdes ofta som osammanhängande och spretig.

Under SAMÖ 2007 kommunicerade allmänheten främst med de övade aktörerna via telefonsamtal. Det var också den kommunikationen som främst upplevdes som dåligt samordnad under övningen. Trots att de övade myndigheterna och organisationerna inte lyckades så bra med att samordna sin kommunikation med media och allmänhet ledde det inte till någon förtroendekris för aktörerna. Allmänhetens förtroende för de övades förmåga att hantera händelserna var ändå ganska stort.

Det myndighetsgemensamma callcentret som öppnades under övningen var ett av de positiva inslag i fråga om samordnad information som har lyfts fram av allmänheten och medierna. Allmänheten har särskilt lyft fram callcentret som den instans där de kunde få den information de ville ha och där de blev bemötta på ett bra sätt. Även den nationella portalen har visat sig bidra till att ge allmänheten bra övergripande information. Ur mediernas perspektiv var de gemensamma presskonferenser som hölls under övningen det som upplevdes ge den bästa samordnade bilden av läget.

En kommunikationskanal som inte användes på ett bra sätt under SAMÖ 2007 var verktyget Viktigt meddelande till allmänheten (VMA). Många myndigheter har trots att de skickade ut VMA, men eftersom de inte följde de riktlinjer som finns hände det ofta att meddelandena inte registrerades som riktiga VMA, vilket får följderna för hur programbolagen (i detta fall Sveriges Radio) behandlar meddelandena.

Samverkan med den specifika avsikten att skapa ett gemensamt budskap till massmedier och allmänhet är inte lika prioriterad som samverkan för att skapa en gemensam lägesuppfattning, har det visat sig under SAMÖ 2007. Dock ger den samverkan och samordning som sker när det gäller en gemensam lägesuppfattning positiva effekter också för samordning av budskap till allmänhet och medier. Om myndigheterna och organisationerna har en gemensam uppfattning om läget och en gemensam målbild har de också goda förutsättningar att kommunicera med medier och allmänhet på ett samordnat sätt.

Bruket av sambandsbefäl/samverkanspersoner samt att hålla samverkansmöten är de former för samverkan som deltagarna upplever fungerade

allra bäst under övningen. Dessutom har de övade lyft fram den stora betydelsen av goda personliga kontakter och nätverk för att kunna samverka effektivt.

Flera av de övade har vidare uppgett att de saknade en aktör med ett övergripande ansvar för att samordna information som ska föras ut till allmänhet och massmedier. Det skulle innebära att det är nödvändigt att tydligt framhålla det geografiska områdesansvarets uppgifter i fråga om informationssamordning. Det fanns flera tillfällen när det inte var riktigt definierat för de inblandade vem eller vilka som hade ett informationsansvar under SAMÖ 2007.

Följande *lärdomar och utvecklingsbehov* kan utifrån detta lyftas fram.

- **Flera av de övade myndigheterna och organisationerna är bra på att informera media och allmänhet om sina verksamhetsområden.**  
Flera av de övade lyckades väl med att kommunicera vilket ansvar och mandat myndigheten eller organisationen har samt med att informera om sakfrågor.
- **Det myndighetsgemensamma callcentret uppskattades av allmänheten och av de myndigheter som deltog i arbetet med att starta det.**  
Callcentret som hade till uppgift att svara på allmänhetens frågor om de pågående händelserna fick mycket positiv respons från allmänheten. Den positiva responsen visar hur viktigt det är att fortsätta använda kommunikationsverktyget. Kunskapen om funktionen bör spridas i krishanteringssystemet för att den ska kunna användas på ett ännu bättre sätt. Vidare bör KBM utveckla rutinerna kring att sätta igång en callcenterfunktion, för att minska starttiden.
- **Den nationella portalens funktioner bör fortsätta utvecklas.**  
Den nationella portalen fungerade under SAMÖ 2007 som en bra vägledning för allmänheten samt utgjorde ett stöd för myndigheterna i deras kommunikationsarbete. Det har kommit förslag på hur vissa funktioner kan utvecklas. Erfarenheterna visar samtidigt att allmänheten behöver få ökad kunskap om den nationella portalen och att kunskapen bör öka även inom krishanteringssystemet.

- **De gemensamma presskonferenserna fick mycket positiv respons från mediaspelet.**

Under presskonferenserna kommunicerade myndigheterna och organisationerna på ett samordnat sätt och förmedlade en gemensam lägesuppfattning.

- **Det är viktigt att klargöra ansvaret för informationssamordning.**  
Det rådde under övningen olika uppfattningar om hur ansvaret för informationssamordning var fördelat mellan geografiskt områdesansvariga och sektorsansvariga myndigheter.

- **Myndigheternas kunskap om användningen av VMA behöver förbättras.**

SAMÖ 2007 visar ett tydligt behov av att klargöra vilka rutiner som gäller för att utfärda ett VMA.

- **Myndigheter och organisationer behöver utveckla samverkansformer för samordnad kommunikation.**

Det gäller metoder och rutiner som till exempel sambandsbefäl, samverkanspersoner, samverkansmöten och tekniskt kommunikationsstöd.

- **Myndigheternas arbetsmetoder för att hämta in och verifiera information behöver stärkas.**

Flera av de övade myndigheterna litade till stor del på mediekällor när de hämtade information. Övningen visar att det finns ett behov av att utveckla kunskap om hur information kan hämtas in i samband med en kris.

- **Gemensamma pressmeddelanden bör användas i större utsträckning.**

Gemensamma pressmeddelanden uppfattades som trovärdiga och samordnade. De övade myndigheterna och organisationerna använde sådana i viss utsträckning, men utvärderingen visar att det kan göras i större utsträckning.

## 2.1.5 Begäran och förberedelse för mottagande av internationellt stöd

Frågan om internationellt stöd under övningen aktualiserades främst på diskussionsnivå, visar analysen. Ett antal organisationer diskuterade tidigt möjligheten och behovet av att efterfråga stöd internationellt, och identifierade olika behov. Vissa gick ett steg längre och påbörjade ett arbete för att ta emot hjälp.

Även om syftet med SAMÖ 2007 inte var att öva uthållighet är behovet av internationella resurser en fråga som varje aktör måste planera för. De måste på längre sikt ha möjlighet att, när de nationella resurserna inte längre räcker till, kunna upprätthålla sin krishanteringsförmåga. Därför är det viktigt att diskussioner kring eventuella behov av internationellt stöd inte skjuts på framtiden utan kommer upp i den resursinventering som sker nationellt på ett tidigt stadium. I ett senare skede kan det bli svårt att säkerställa att de efterfrågade resurserna finns tillgängliga i tid.

Det finns dock svagheter i systemet när det gäller hur inventeringen ska samordnas, i fråga om de behov av internationellt stöd som föreligger i Sverige. Detta visade SAMÖ 2007. Idag har Länsstyrelsen till uppgift att regionalt samordna liknande inventeringar, medan det på den nationella nivån är betydligt mer oklart. Övningen visar att det finns ett behov av att utveckla tydliga rutiner och riktlinjer för den nationella samordningen. Dessutom visade det sig att det inte finns tillräckliga rutiner för hur myndigheterna ska hantera erbjudanden om internationell hjälp som inte behövs.

Varför kom frågorna om internationell hjälp främst att stanna på diskussionsstadiet under övningen? En anledning kan vara att det gjordes omfattande inventeringar av de nationella resurserna, vilket tog mycket tid och resurser. En annan anledning är att målet med övningen inte var att pröva uthålligheten hos de övade myndigheterna och organisationerna.

Erfarenheterna från stormen Gudrun visade att det finns viktiga frågor att reda ut, när det gäller hur begäran och mottagande av internationellt stöd ska gå till. Samtidigt blev det tydligt under planeringen av SAMÖ 2007 att de frågorna fortfarande var så pass outredda att det inte skulle ge några större vinster att lägga stort fokus på att praktiskt öva mottagande av internationellt stöd.

Det återstår därmed flera frågor när det gäller begäran och mottaganderutiner för internationell hjälp som alltså inte belysts under SAMÖ 2007. Det bör utredas om det är lämpligt att öva sådana frågeställningar i samband med samverkansövningar med samma upplägg som SAMÖ 2007, eller om frågorna istället i första hand ska belysas vid diskussionsövningar. Oavsett vilken metodik som ska användas bör frågan om internationellt stöd tas upp i framtida samverkansövningar.

Följande *lärdomar och utvecklingsbehov* kan utifrån detta lyftas fram.

- **Det bör tydliggöras vilken myndighet som ska ha ett nationellt samordningsansvar för inventering av behov av internationella resurser under en extraordinär händelse. Dessutom behövs riktlinjer och rutiner för hur detta ska utföras.**

Det finns ingen myndighet på nationell nivå som har ett tydligt ansvar för att samordna inventeringen av de behov som finns i Sverige rörande internationellt stöd. Under SAMÖ 2007 fick KBM denna roll.

- **Länsstyrelsens uppgift att inventera behovet av stöd i länet måste tydliggöras och utvecklas.**

Det behövs bättre rutiner för hur länsstyrelsen ska inventera behov i länet. Det måste vara tydligt i vilket läge och på vilket sätt detta ska genomföras. Frågan om vilket stöd länsstyrelsen behöver för att kunna utföra sin uppgift behöver belysas.

- **Det behövs tydliga rutiner för hur Sverige ska hantera erbjudanden om internationellt stöd som inte behövs.**

Rutinerna bör till exempel vara tydliga när det gäller på vilken nivå beslut ska fattas, hur det ska kommuniceras och hur man ska hantera inkommande stöd som inte efterfrågats.

- **Begäran och mottagande av internationellt stöd övades i begränsad omfattning under SAMÖ 2007.**



**SAMÖ  
2007**



## 3 Syfte med utvärderingsrapporten

Syftet med att utvärdera SAMÖ 2007 är att ta tillvara på de erfarenheter och lärdomar som samlats ihop under övningen och att identifiera utvecklingsbehov för att på längre sikt stärka samhällets krisberedskap.

Inom utvärderingslitteraturen finns olika sätt att dela in syften med utvärdering. Det vanligaste är att skilja mellan kontrollerande och lärande syfte<sup>1</sup>. Medan kontrollerande utvärderingar handlar om att granska att en verksamhet fungerar som den är avsedd att göra, är lärande utvärderingar inriktade mot att bygga upp kunskap. Utvärderingen av SAMÖ 2007 är framför allt en lärande utvärdering. Syftet är att fördjupa förståelsen för hur samhällets krisberedskap fungerar vid allvarliga händelser och att bidra till det fortsatta utvecklingsarbetet.

Att genomföra olika uppföljningsseminarier och föra dialog kring och förmedla utvärderingens resultat, är centrala moment för att uppnå utvärderingens syfte att stärka samhällets krisberedskap.

### 3.1 Inriktning av utvärderingen

Utvärderingen är främst inriktad på de övergripande målen för SAMÖ 2007. De uppsatta målen är att de övade ska få en ökad förmåga till;

- (samverkan för) en gemensam lägesuppfattning
- samordnad kommunikation med media och allmänhet
- alarmering nationellt och internationellt
- begäran och förberedelse för mottagande av internationellt stöd.

Utvärderingens avsikt är att bedöma hur dessa mål uppnås utifrån hur de övade agerade under SAMÖ 2007.

<sup>1</sup> Ekonomistyrningsverket, 2005:26, Att beställa utvärderingar – en vägledning



Ett annat syfte med SAMÖ 2007 är att pröva och utvärdera Webbaserat informationssystem (WIS), Nationell portal för krisinformation samt särskilda rapporteringsrutiner för samordnad information vid kriser. Dessa system och rutiner kommer att belysas som delar av de övergripande mål som de har till syfte att stärka.

Det yttersta syftet med SAMÖ 2007 är att stärka samhällets allmänna kris- hanteringsförmåga. Utvärderingen ska, utifrån det samlade resultatet av deltagarnas agerande, ta reda på vilka utvecklingsbehov som finns. Utvärderingen ska också ge förslag på metoder och åtgärder för att tillgodose dessa behov.

Förutom de övergripande målen ska det finnas beredskap och utrymme i utvärderingen att bedöma andra relevanta aspekter som kan komma fram under SAMÖ 2007.

## 3.2 Utvärderingsmetodik

Utvärderingen av SAMÖ 2007 är vad som ofta kallas för en målbaserad utvärdering.<sup>2</sup> Avsikten är att mäta i vilken mån en viss verksamhet har nått de förbestämda målen. En målbaserad utvärdering ska alltså observera och jämföra faktiska resultat med avsedda resultat. Utvärderingar av detta slag inleds med en analys och beskrivning av övningens avsikter och mål. Målen jämförs sedan med en beskrivning av verkligheten, i detta fall med hur övningen genomfördes och dess resultat.<sup>3</sup>

Det första steget i utvärderingsarbetet var alltså att bryta ned de övergripande målen för SAMÖ 2007 och klargöra mer ingående vad som var avsikten med övningen<sup>4</sup>. Denna nedbrytning bestod av två steg:

- Steg ett var att klargöra vad som avses med varje enskilt övningsmål, d.v.s. att definiera nyckelbegrepp.  
Vad är t.ex. "samordnad kommunikation med allmänhet och media"?

<sup>2</sup> För en mer ingående förklaring se *Utvärdering av övningar: En handbok för utvärdering av stabs- och beslutsövningar*, KBM:2006

<sup>3</sup> Allmänt sett bör en övningsutvärdering bedöma både de övades insatser samt hur upplägget och genomförandet av övningen har påverkat möjligheten att nå målet med övningen. När det gäller utvärderingen av SAMÖ-07 sker den senare delen av detta inom ramen för processutvärderingen (se kap. 1).

<sup>4</sup> Se Bilaga 2, "Tolkning av övergripande mål för SAMÖ 2007 samt nedbrytning i delmål och observationspunkter".

- Steg två var att klargöra och beskriva hur dessa verksamheter är avsedda att fungera. Vad säger t.ex. lagstiftning, planering och rutiner? Hur ser målbild/vision/bästa scenario ut?  
Vad säger t.ex. lagstiftning, planering m.m. om hur myndigheter och kommuner ska bedriva samordnad kommunikation med allmänhet och media?

Sedan har observationspunkter, frågeenkäter m.m. tagits fram, baserade på resultatet från de nedbrutna övningsmålen och beroende på övningens upplägg (huvudhändelser, moment, inspel). De utgjorde tillsammans de verktyg som utvärderarna använde för att observera och dokumentera de övades agerande.

Vi har med detta underlag följt övningen för att bedöma hur de övades agerande stämde överens med övningens mål. Bedömningen har skett utifrån tre frågeställningar:

- **Hur agerade de övade?**  
Denna frågeställning är av undersökande karaktär med syfte att kartlägga de övades agerande.
- **Hur väl uppnåddes målen?**  
Frågeställningen innebär att jämföra hur de övade agerade ("beskrivning av verkligheten") och hur verksamheten är avsedd att bedrivas ("beskrivning av mål").
- **Har de övades förmåga ökat?**  
Frågeställningen bygger i huvudsak på de övades uppfattning.

Utvärderingen bygger i hög grad på kunskap kring beslutsfattande i kriser. Ett huvudantagande är att en kris inte utgör en enskild händelse, utan är en process av ett antal olika beslutstillfällen/dilemman för de centrala aktörerna, i det här fallet de övade. Med beslutstillfällen menas i det här sammanhanget inte varje enskilt beslut som fattas utan istället avses de större, mer övergripande, dilemman som beslutsfattarna ställs inför under krisens gång.

Betydelsefullt i sammanhanget blir att studera hur uppfattningen av det aktuella läget förändras med tiden allteftersom scenariot förs framåt. Det är också särskilt intressant att betrakta hur lägesuppfattningen kommer att se ut inom de olika övade nivåerna – lokal, regional och nationell

nivå (vertikalt) – samt hur det förhåller sig mellan samhällsnivåerna (horisontellt).

### 3.2.1 Material

Utvärderingen av SAMÖ 2007 bygger på följande källor och insamlingsmetoder:

#### *Källor:*

Övningsdeltagare  
KBM:s utvärderare  
"Allmänhet"  
"Media"  
Motspel  
Lokala övningsledare  
Övningsledning  
Övningsdokument (scenariobeskrivning, övningsbestämmelser m.m.)

#### *Insamlingsmetoder:*

Observationer  
Enkäter  
Dokumentation från Exonaut  
Underlag från myndigheterna och andra organisationer vid Hot Wash-up (den direkta återkopplingen den 27 april)  
Avstämningsseminarier kring preliminär utvärderingsrapport  
Remiss av utvärderingsrapport

De källor som har varit viktigast för analysens genomförande är de observationer som vi genomförde under övningen hos olika deltagande myndigheter och organisationer samt i motspelet. Under övningen var vi 23 personer från KBM och Crismart (Försvårshögskolan) som var utplacerade på följande platser:

**Central nivå:** Banverket, Försvårsmakten, Krisberedskapsmyndigheten, Rikskriminalpolisen, Socialstyrelsen, Strålskyddsinstitutet, Vägverket

**Regional nivå:** Länsstyrelsen i Stockholm, Polismyndigheten i Stockholm, Stockholms läns landsting, Trafik Stockholm

**Lokal nivå:** LfV-Arlanda, Stockholms stad, Sigtuna kommun, Södertälje kommun, Stockholms brandförsvår

**Näringsliv:** SOS Alarm, Storstockholms lokaltrafik, Sveriges Radio

**Motspel:** Samtliga moduler

Enkäterna som de övade samt medie- och allmänhetsspelet har fått fylla i har också utgjort ett mycket betydelsefullt underlag för den analys som genomförts. Likaså har det skriftliga underlag som många av de övade lämnade in i samband med Hot Wash-up varit mycket betydelsefullt.

De avstämningsseminarier som genomfördes den elffte, fjortonde och femtonde juni med representanter från de övade har fungerat som en bra kvalitetssäkring av de preliminära resultat som presenterades. Seminarierna har också gett kompletterande information och förtydliganden samt resulterat i vissa nödvändiga korrigeringar av innehållet i rapporten.

### **3.3 Förutsättningar och avgränsningar för utvärderingsarbetet**

Några viktiga aspekter har på olika sätt har påverkat utvärderingsarbetet av SAMÖ 2007. Det handlar om övningstekniska förutsättningar, val av upplägg och inriktning på övningen, deltagande myndigheters olika ambitioner med att delta samt vissa händelser som under övningen kom att påverka de övades ageranden.

I det här avsnittet vill vi belysa de viktigaste avgränsningarna och förutsättningarna för utvärderingsarbetet. Det finns några mindre punkter som också på olika sätt påverkat övningsförutsättningarna och i sin tur utvärderingsarbetet. Dessa tar vi upp direkt i texten (i analysen) för att klargöra det vi beskriver. Det är viktigt att ha med det resonemanget i analysen eftersom det ofta utgör en förklaring till varför utfallet blev som det blev.

Inledningsvis är det viktigt att framhålla att de aktörer som har deltagit i SAMÖ 2007 själva har ansvarat för att utvärdera sina egna organisationers arbete (det interna krishanteringsarbetet), utifrån de mål de själva har satt upp för sin del i övningen. KBM:s uppgift har varit att se på det samlade utfallet av övningen utifrån övningens övergripande mål.

En sak som försvårar utvärderingen av SAMÖ 2007 (som även lyftes fram som en erfarenhet från utvärderingen av SAMÖ 2004) är att det saknas tydligt fastställda och allmänt kända definitioner för vissa begrepp inom krishanteringsystemet. Samma problematik gäller även i viss mån de övergripande målen med övningen; till exempel har det funnits många

olika uppfattningar om hur begreppet "lägesuppfattning" ska tolkas. KBM:s definition av dessa begrepp har inte varit tydlig för representanterna från de deltagande myndigheterna och organisationerna under planeringsarbetet. Om man drar det till sin spets har det varit otydligt för de inblandade under planeringen vad KBM egentligen vill uppnå med övningen. Det är olyckligt då de deltagande myndigheterna och organisationerna står för en stor del av produktionen av moment och inspel som alla ska kopplas till övningsmålen. Förutsättningarna understryker vikten av att ordentligt bryta ned övningens mål till en mer konkret nivå i ett tidigt skede av planeringsprocessen. Olika uppfattningar om vad sådana centrala begrepp innebär riskerar att skapa en otydligt inriktad övning.

I formuleringen av de övergripande målen ingår också att de "övade ska få en *ökad förmåga* särskilt avseende" ... de fyra övergripande målsättningarna. För att de övades förmåga ska kunna bedömas måste det finnas förkunskap om aktörernas rådande förmåga att hantera den typ av händelser som utspelade sig under SAMÖ 2007. Eftersom det inte finns någon sådan specifik förkunskap så har utvärderarna valt att göra sin bedömning genom att ta reda på de övades egna uppfattningar om huruvida deras förmåga har ökat i fråga om övningens fyra övergripande mål<sup>5</sup>.

Det är vidare viktigt att poängtera att vi inte har haft möjlighet att närvara och observera övningen hos samtliga övade aktörer. I avsnitt 8.3.1., "Material", finns en förteckning över var vi har funnits närvarande med en KBM-utvärderare. Vår ambition har varit att så gott som möjligt täcka samtliga samhällsnivåer och olika sektorer, samt att få observationer från några centrala näringslivsaktörer. Det nationella perspektivet saknas dock helt i utvärderingen eftersom vi inte har kunnat ha observatörer på plats på Regeringskansliet. Det är viktigt att betona att analysen därför i de allra flesta fall bygger på övriga myndigheters uppfattningar av den nationella nivån och inte på ett fullgott sätt kan ge RK:s perspektiv på händelseförloppet under övningen.

Utöver de övergripande målen har vi även i en begränsad utsträckning behandlat den underrättelsefas som föregick huvudövningen, och som fortsatte under övningen. Under planeringen utvecklades underrättelsefasen från att främst vara en intern övning mellan ett antal underrättelsemyndigheter – Säkerhetspolisen (Säpo), Försvarmaktens militära

<sup>5</sup> Dessa frågor ställdes i den enkät som de övade fått besvara.

underrättelse- och säkerhetstjänst (MUST), samt Försvarets radioanstalt (FRA) och delar av Regeringskansliet – till att komma att beröra och kunna involvera flertalet av de övade aktörerna. Utvärderingen av SAMÖ 2007 omfattar inte de delar av underrättelsefasen som bedrivits av Säpo, MUST, FRA och Regeringskansliet mellan den sjunde mars och den tjugofjärde april. Fokus för utvärderingen är övningens startläge. Med det menar vi främst de övade myndigheternas och organisationernas agerande den tjugofjärde april samt den bild av läget som de övade aktörerna hade klockan 8:00 den tjugofemte april innan de första händelserna inträffade. Vi har också vägt in de kommentarer som de övade aktörerna förde fram vid olika återkopplingstillfällen för att lyfta fram vissa problem som övningens deltagare har uppfattat som centrala.

Det fjärde målet, "Begäran och förberedelse för mottagande av internationellt stöd" kom att förändras under planeringens gång. Från början var ambitionen att öva på att begära och ta emot internationellt stöd, både praktiskt och teoretiskt. Under planeringen blev det tydligt att de rutiner som finns för detta ännu är så otydliga att det inte skulle hjälpa att deltagarna fick öva praktiskt mottagande av internationell hjälp. Därför begränsades detta mål till att enbart gälla förberedelser för att begära och ta emot internationellt stöd. Endast sju moment fanns kopplade till denna målsättning under SAMÖ 2007. Det innebär att man inte i särskilt stor utsträckning kan dra några djupare slutsatser.

Det faktum att KBM:s webbserver gick ner den tjugofemte april ledde till att de övade myndigheterna och organisationerna inte kunde komma åt Krispressens artiklar under stora delar av dagen. Det löstes efterhand genom att de ansvariga för WIS skapade en särskild mapp där de la ut Krispressens artiklar. Det har givetvis påverkat övningen på flera sätt. Framför allt påverkades de mål som satts i fråga om samordnad kommunikation med media och allmänhet. Det vägs in i analysen av målet, och även i andra diskussioner som kom att påverkas av att webbservern låg nere. Övningarna som konstruerats för att deltagarna skulle uppfylla målet har dock kunnat genomföras, men med ett störningsmoment som påverkat stora delar av de övades mediekontakter och möjligheter att inhämta information under en viss tid av övningen.

Via avstämningseminarierna, som hölls den elfte, fjortonde och femtonde juni, lyfte några deltagare fram synpunkten att det kan finnas observationer från övningen som inte överensstämmer med hur det ser ut i "verkligheten". I vissa fall upplevde de övade att eftersom de inte

övat alla funktioner eller ordinarie befattningar i sin krisorganisation så finns det resultat som visar en "felaktig bild av verkligheten", det vill säga att det inte skulle ha fungerat på samma sätt under normala omständigheter. Det är givetvis ett övningstekniskt problem som under en så stor övning kan vara svårt att helt undvika. Den övningsansvariga myndigheten kan givetvis på olika sätt minimera problemet genom att förse deltagarna med tydliga inriktningar för övningen och eventuellt ställa vissa "minimikrav" på deltagandet. Utöver det är det ur utvärderarnas synvinkel två aspekter som är bör tas upp.

*För det första:* På grund av övningens stora omfattning är det omöjligt för oss att veta om de övade myndigheterna och organisationerna har rutiner, funktioner eller mycket betydelsefulla personer som av någon anledning inte deltog i SAMÖ 2007 (utöver det som finns nedskrivet i deltagarnas ambitioner). Vi ber er att ha överseende med detta. Finns det problem som vi har identifierat och som under "verkliga förhållanden" inte skulle ha varit några problem för de övade får vi betrakta det som positivt och se det som att de utvecklingsbehoven snabbt kan bockas av från listan med åtgärder.

*För det andra:* "Övningstekniska problem" är ett vanligt argument för att förklara brister i krishantering i samband med övningar. Det ligger naturligtvis mycket i det, eftersom det aldrig går att helt återspegla "verkligheten" under en övning. Vi måste dock tänka på att inte heller "verkligheten" är oföränderlig. Det råder olika förutsättningar beroende på tidpunkten då någonting inträffar, vilken typ av händelse det är och vem som finns närvarande eller tillgänglig på myndigheten eller organisationen. Det har vi lärt oss vid flera tidigare kriser både i Sverige och i andra länder. Det är viktigt att inte direkt avfärda identifierade lärodomar och utvecklingsbehov för snabbt med argumentet att det berodde på övningstekniska problem. Då missar vi med stor sannolikhet viktiga förbättringsaspekter.



**SAMÖ  
2007**





## 4 Fakta om SAMÖ 2007

### 4.1 Bakgrund till genomförandet av övningen

Enligt Krisberedskapsmyndighetens instruktion, 4 §, "skall myndigheten sprida kunskap om och stärka samhällets krishanteringsförmåga genom att särskilt initiera, planera och genomföra utbildningar och övningar". KBM beslutade hösten 2005 att i samverkan med berörda myndigheter och organisationer planera och genomföra en samverkansövning i Stockholmsregionen under 2007. Övningen skulle vara en krishanteringsövning för nationella, centrala, regionala och lokala krisledningar och staber, med praktiska fältmoment.

### 4.2 Deltagande aktörer i övningen

Drygt 40 myndigheter, kommuner, organisationer och företag har deltagit i SAMÖ 2007. Aktörerna representerar såväl nationell nivå i samhället som regional och lokal nivå. För att särskilja Regeringskansliet och riksdagen från myndigheterna på central nivå har de förra i samband med övningen benämnts "nationell nivå" till skillnad från övriga myndigheter som benämnts "central nivå".

Följande aktörer har deltagit i övningen:

**Nationellt:** Riksdagen och Regeringskansliet.

**Centralt:** Banverket, Försvarmakten, Krisberedskapsmyndigheten, Luftfartsstyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Rikskriminalpolisen, Sjöfartsverket, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen, Statens räddningsverk, Statens strålskyddsinstitut, Säkerhetspolisen, Tullverket och Vägverket.

**Regionalt:** Länsstyrelsen i Stockholms län, Polismyndigheten i Stockholms län, Stockholms läns landsting, Banverket (främst Region Öst), Tullverket (Operativ ledning Stockholm), Vägverket (Region Stockholm, Mälardalen och Trafik Stockholm), Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Västmanlands län och Försvarmakten (Säkerhets- och samverkanssektionen, Stockholm).

**Lokalt:** LFV-Arlanda, Stockholms stad (kommunledningen, flera stadsdelsförvaltningar, Stockholms hamn och brandförsvaret), Sigtuna kommun (kommunledningen och Sigtuna-Arlanda rädd-

ningstjänst), Brandkåren Attunda, Södra Roslagens brandförsvärsförbund, Södertälje kommun och Södertörns brandförsvärsförbund.

**Näringsliv:** SOS Alarm Sverige AB, Storstockholms lokaltrafik, Sveriges Radio/Radio Stockholm, SJ AB, Green Cargo, Cargonet AB, A-train AB, Jernhusen och Astra Zeneca AB.

**Internationellt:** EU Monitoring Information Center (MIC) i Bryssel.

## 4.3 Övningsmetod

Övningen genomfördes i form av en simuleringsövning med motspel och praktiska fältövningsinslag. Det innebar att en motspelsorganisation inom ramen för det övergripande scenariot försåg de övade med inspel (händelser), som de övade skulle reagera på. Motspelet agerade alltså omvärld för de övade och spelade de roller som behövdes för att driva övningen framåt. Denna simulerade omvärld "omslöt" de övade, vilket innebar att de övade endast tog kontakter och agerade sinsemellan eller med motspelet. De fick inte ta några kontakter med utomstående.

Cirka 130 personer på räddningsskolan i Rosersberg och cirka 30 på räddningsskolan i Sandö genomförde motspelet. Utöver representanter från de övade aktörerna och olika experter bestod motspelet även av inhyrda frilansjournalister som agerade reportrar och redaktion för övningstidningen Krispressen. Dessutom agerade ett flertal personer allmänhet. Utöver dessa fanns dessutom ett allmänhetsnätverk av personer som hemifrån eller liknande via Internet följde Krispressen, övningsradion och de övade aktörernas övningswebbsidor med mera.

Simuleringens händelseutveckling var löpande och genomfördes under realistiska former i en så verklighetstrogen miljö som möjligt. Det innebär att de övade aktörerna verkade i sina ordinarie lokaler/ ledningsplatser med sambandsmedel avsedda för krislägen.

Utöver detta genomfördes även två fältövningar: tunnelhändelsen på Södermalm och bussen vid Rosersbergs station. Vid dessa fältmoment övade främst polis, räddningstjänst och sjukvård skarpa insatser. Till dessa fältövningar hade även skademärkörer – främst skolelever – anlitats.

## 4.4 Scenariobeskrivning

Scenariot för övningen kopplades till tre av de omvärldsexempel som KBM tog fram till regeringen år 2005<sup>6</sup>. Det omfattade fem fiktiva händelser i form av "terroristangrepp med massförstörelsevapen" mot mål i Stockholmsområdet. KBM utvecklade scenariot i samverkan med representanter från flera av de övade aktörerna.

För att ge de övade aktörerna ett startläge den tjugofemte april med en realistisk hotbild beslutade KBM tillsammans med berörda säkerhetsmyndigheter (Säkerhetspolisen, Militära underrättelsetjänsten, Försvarets radioanstalt och Förvarsdepartementet) att en underrättelsefas skulle föregå övningen<sup>7</sup>. Hotbilden utgick från att en svensk trupp ingick i en FN-ledd internationell styrka i ett krigshärjat land. Det fingerade landet "Bogaland" valdes för att inte peka ut något verkligt land. Försvarmakten har länge använt Bogaland i egna övningar och har för sina ändamål därför tagit fram bakgrundsbeskrivningar, kartor med mera.

Fem huvudhändelser utspelades under övningsdagarna den tjugofemte och tjugosjätte april, varav två genomfördes i form av fältövningar (Södermalm och Rosersberg).

### 4.4.1 Bakgrundsscenario

Sverige har under ett antal år stärkt sin internationella närvaro i krigshärjade områden. Den svenska utlandsstyrkan har under de senaste två åren deltagit i en FN-ledd internationell styrka som ansvarar för att etablera och upprätthålla fred och säkerhet i Bogaland. Missionens uppdrag är att upprätthålla allmän ordning och att se till att de överenskommelser som träffades mellan de stridande parterna vid krigsslutet efterföljs.

Det senaste året har den svenska bataljonen haft ansvaret för ett regionalt säkerhetsteam (Provincial Reconstruction Team, PRT) i en av landets mest oroliga provinser, Kazuria. Den svenska bataljonen har ställts inför ett antal mycket svåra situationer och gripandet av den mest kända krigsförbrytaren var en nyhet världen över. Säkerhetspolisen har den senaste tiden varnat för att hotbilden för terrorattentat direkt riktade mot Sverige är förhöjd.

<sup>6</sup> Regeringsuppdrag som KBM slutrapporterade 2005 (Diarienummer 0280/2005): *Terrorattentat mot Stockholms spårtrafik, radiologisk olycka eller smutsig bomb och terroristangrepp med massförstörelsevapen.*

<sup>7</sup> Se vidare i kapitel 3 om underrättelsefasen.

#### 4.4.2 Huvudscenario

Den första huvudhändelsen inträffade den tjugofemte april klockan 8:23 i en järnvägstunnel under Södermalm. En kraftig sprängladdning exploderade ombord på ett pendeltåg som i rusningstid på morgonen var på väg ut från Stockholm. Flera passagerare ombord på tåget dödades och många skadades. Till följd av detta bröts all ström i järnvägsledningarna från Stockholms centralstation söderut till Årstaberget.

Med anledning av detta inträffade några minuter senare huvudhändelse två i form av en explosion strax söder om Stockholms centralstation i höjd med Tegelbacken. En lastbil fylld med explosivt material exploderade under en järnvägsviadukt samtidigt som ett X2000-tåg befann sig ovanför på väg in mot Stockholms central. Tåget hade blivit stående på grund av att strömmen bröts. X2000-tågets första vagn skadades allvarligt, liksom bilar på Centralbron och människor i de närmaste omgivningarna. Flera passagerare ombord på tåget dödades omedelbart och många skadades. Byggnader inom en radie av några hundra meter påverkades. Bland passagerarna fanns den regionala ledningen för Sjöfartsverket.

Den tredje huvudhändelsen utspelades på Arlanda flygplats med start klockan 8:57 då ett automatlarm om brand i flygtrafikledningstornet gick till räddningscentralen RC Norr. Tornet slogs ut av kabelbranden. Under räddningsarbetet inkom ett hot om spridning av smittsamt biologiskt ämne i terminalsystemet på Arlanda.

Huvudhändelse nummer fyra inträffade den tjugosjätte april klockan 8:23 på en SL-buss vid en busshållplats vid Rosersbergs järnvägsstation. En så kallad smutsig bomb med ett radioaktivt ämne exploderade ombord på bussen då den befann sig vid busshållplatsen. Ett 40-tal personer var inblandade i händelsen och skadades eller dog. De poliser som först var på plats saknade skyddsutrustning för radiologiskt material. Räddningstjänstens insats tog tid på grund av strålningsmätning och sanering.

Den sista huvudhändelsen utspelades i Södertälje. Klockan 8:32 inträffade en explosion på E4/E20-bron över Södertälje kanal. Södergående brohalva hade rasat ned i kanalen och delar av bron låg i vattnet. En tankbil och flera personbilar hade följt med ned i kanalen. Bron i norrgående riktning hade fått allvarliga skador och ett antal skadade personer låg på broarna runt omkring.

## 4.5 Övningens syfte och övergripande mål

Övningens övergripande syfte var att dels att öka kompetensen och färdigheten när det gäller samhällets krishanteringsförmåga, dels att bedöma samhällets samlade krishanteringsförmåga. Övningen hade också till syfte att ge deltagande möjlighet att bedöma, pröva och utveckla sin egen organisations krishanteringsförmåga.

SAMÖ 2007 hade fyra övergripande mål. Dessa var att de övade skulle få en ökad förmåga särskilt i fråga om:

1. (Samverkan för) en gemensam lägesuppfattning
2. Samordnad kommunikation med media och allmänhet
3. Alarmering nationellt och internationellt
4. Begäran och förberedelser för mottagande av internationellt stöd

Inom ramen för de övergripande målen fick deltagarna möjlighet att själva formulera egna mål för övningen. Sådana mål kunde t.ex. vara att förbättra sin interna ledningsförmåga, förbättra sin kommunikation, öva stabs- och kansliarbete i autentisk miljö etc.



SAMÖ  
2007





## 5 Analys – Underrättelsefasen

### 5.1 Inledning

Vi har analyserat underrättelsefasen på ett annat sätt än de fyra övergripande målen. Nedan finns en kort beskrivning av underrättelsefasen och en förklaring till hur KBM har utvärderat den.

### 5.2 Beskrivning av underrättelsefasen

Underrättelsefasen för SAMÖ 2007 omfattade perioden sjunde mars till och med tjugofjärde april 2007. Därutöver skedde underrättelseverksamhet under hela övningen, fram till att övningen avslutades klockan 15:00 den tjugosjätte april. De myndigheter som främst berördes i denna fas var Säkerhetspolisen (Säpo), Försvarets militära underrättelse- och säkerhetstjänst (MUST), samt Försvarets radioanstalt (FRA) och delar av Regeringskansliet. Även Rikspolisstyrelsen och Rikskriminalpolisen deltog i ganska stor utsträckning under underrättelsefasen.

Utöver analysen av hotbilden, som de ovan nämnda myndigheterna genomförde, var syftet med underrättelsefasen att undersöka hur de övriga deltagarna skulle få delgivning om och använda sig av dessa underrättelser. Resultaten från underrättelsefasen skulle fungera som startsignal för övningen och ge övriga deltagare ett utgångsläge att söka information ifrån och eventuellt vidta åtgärder för att höja beredskapen.

Övningstekniskt började underrättelsefasen med att Säpo fick inspelade underrättelserapporter från motspelsorganisationen. Ytterligare inspel för underrättelsefasen spelades in vid ett antal tillfällen. Dessa inspel simulerade de bakgrundsfakta som Säpo och övriga säkerhetsmyndigheter skulle inleda sitt analys- och underrättelsearbete utifrån. Uppgifterna skulle vara en grund att utgå från tillsammans med ordinarie underrättelseverksamhet.

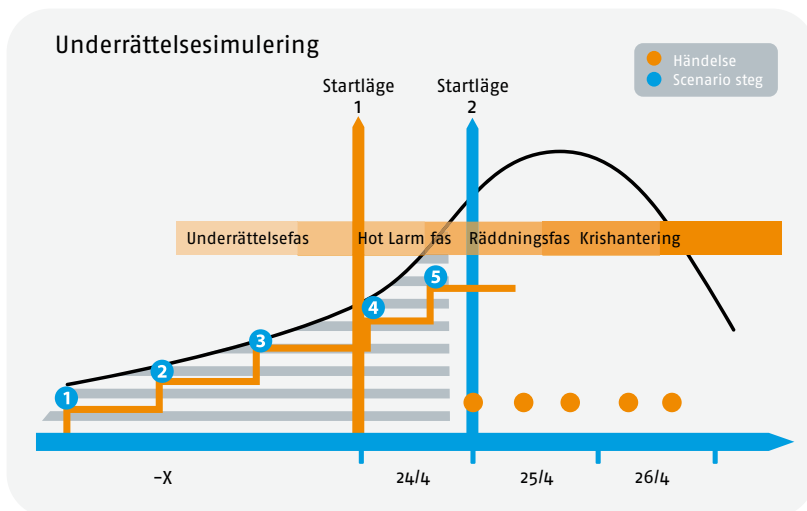
För att ge ytterligare bakgrundsfakta om scenariot och dessutom ge övriga övade aktörer möjlighet att följa händelseutvecklingen, publicerade övningstidningen Krispressen sin första artikel den tjugotredje mars 2007. I den framgick att svenska soldater i den fredsfrämjande styrkan i det fingerade landet Bogaland varit inblandade i strider med Midianska rebeller och reguljära trupper från grannlandet Gotia. Represanter för Gotia framförde hot om hämndaktioner mot den svenska



kontingentens chef om han inte drog undan sina trupper. Hoten sades även ha riktats mot Sverige som land.

I följande artiklar i Krispressen fram till den tjugofjärde april trappades scenariot successivt upp med bland annat demonstrationer och protester i Sverige som följd av den svenska insatsen i Bogaland, samtidigt som oroligheterna i Bogaland ökade i omfattning. Det fanns även information om att radioaktivt material hade kommit på drift i ett annat land. Natten till den tjugofjärde april inträffade en explosion på flygplatsen i nordnorska Bodö. Hotet mot Sverige hade nu förstärkts så att flera övade aktörer under den tjugofjärde april började höja sin beredskap. I den mån myndigheterna inte fick underrättelseinformation började vissa själva att fråga efter information från de säkerhetsmyndigheter som deltog i övningen.<sup>8</sup>

Bilden nedan visar den "planeringsgraf" som övningsledningen tagit fram för att åskådliggöra förloppet och intensiteten under SAMÖ 2007. Den skrafferade ytan visar underrättelsefasen och "-x" motsvarar tiden från den sjunde mars till och med den tjugotredje april. De romerska siffrorna visar de planerade scenariosteg som gällde för underrättelsefasen. Siffrorna under tidsaxeln visar datumen för övningsdagarna i april. Vid startläge 2 inträffade de första inspelen för de övade aktörerna (som inte hade med underrättelsefasen att göra).



<sup>8</sup> Krispressen, artiklar publicerade på övningswebbplatsen för SAMÖ 2007 mellan den tjugotredje mars och den tjugofjärde april.

Utvärderingen av SAMÖ 2007 omfattar inte de delar av underrättelsefasen som bedrivits av Säpo, MUST, FRA och Regeringskansliet (perioden "–x"). Därför finns heller inga delmål kopplade till underrättelsefasen. Utvärderingen fokuserar på övningens startläge och då främst de övade myndigheternas och organisationernas agerande den tjugofjärde april, samt deltagarnas bild av läget klockan 8:00 den tjugofemte april innan de första händelserna inträffade.

### 5.3 Analys av underrättelsefasen

KBM kallade till ett myndighetsmöte den tjugofjärde april klockan 13:00, med anledning av scenariots säkerhetsläge. På mötet informerade Säpo om säkerhetsläget och hotbilden. Övriga aktörer redovisade kort sina respektive lägesbilder, vilka åtgärder de hade vidtagit och vilka konsekvenser de förväntade sig. Under mötet kom det fram att myndigheterna hade varierande tillgång till och kännedom om underrättelseinformation. Dels skilde sig delvis deras bedömning av läget, dels kom det fram att vissa myndigheter inte kände till information som var av betydelse för deras verksamhet. Det senare åtgärdades under mötet då andra myndigheter delgav dem informationen.<sup>9</sup>

Vissa myndigheter upplevde att de hade tolkat de underrättelser som kom in olika, vilket ledde till att den beredskap som intogs inte var avstämd mellan myndigheterna. Det kom fram på Hot Wash-Up-mötet den tjugosjunde april. Deltagarna efterfrågade en övergripande gemensam bedömning till grund för prioriteringar.<sup>10</sup>

Södertälje kommun påtalade problemet med att de inte fick del av viktig underrättelseinformation. Sådan information förmedlas i dagsläget via länspolismästaren. Kommunen fick under övningen själva fråga efter sådan information. Inom detta område efterlyser deltagarna en översyn.<sup>11</sup>

De här erfarenheterna visar att de kanaler som finns för att förmedla underrättelseinformation inte räcker för att skapa en gemensam lägesuppfattning hos de berörda myndigheterna. Flera aktörer, exempelvis länsstyrelser, landsting och kommuner, som har nyckelroller i att hantera konsekvenserna av en extraordinär händelse delges normalt inte

<sup>9</sup> Anteckningar från samverkansmötet som KBM kallade till den tjugofjärde april.

<sup>10</sup> Räddningsverkets sammanställning över preliminära erfarenheter av SAMÖ 2007 – PM inlämnat till Hot Wash-up-mötet den tjugosjunde april.

<sup>11</sup> Framkom under återkopplingsseminariet Hot Wash-up den tjugosjunde april. KBM: s minnesanteckningar.

underrättelseinformation. Konsekvensen blir att dessa organisationer saknar förutsättningar att agera och höja beredskapen innan krisen redan är ett faktum.<sup>12</sup>

Under avstämningsseminarierna förde deltagarna fram risken att aktörerna i brist på underrättelseinformation i högre grad förlitar sig på icke-verifierad information från andra källor de får tag på, vilket kan påverka krishanteringens negativt. En annan sak som kritiserades var att underrättelseinformationen många gånger inte förs vidare inom den egna organisationen, vilket ansågs kunna minska möjligheterna till en effektiv krishantering.

Även icke-statliga aktörer kan behöva få underrättelseinformation i förväg för att exempelvis kunna skydda egna anläggningar och vid behov höja sin beredskap. Under övningen gällde detta främst SOS Alarm AB.<sup>13</sup>

Ett viktigt resultat från underrättelsefasen är att flertalet myndigheter vid slutet av den tjugofjärde april gått upp i stab, aktiverat sin krisledningsorganisation eller åtminstone höjt sin beredskap med anledning av händelseutvecklingen och hotbilden. I kapitel 6 konstaterar vi att detta var en väsentlig faktor för att alarmeringen skulle bli framgångsrik, vilket återigen understryker behovet av välfungerande strukturer för att kommunicera underrättelseinformation och bedömning av rådande hotbild. Erfarenheterna visar också att den typ av samverkansmöte som genomfördes den tjugofjärde april kan fungera som ett värdefullt verktyg för att skapa bred kännedom om rådande hotbild och eventuella behov av att stärka beredskapen.

Erfarenheterna från övningen belyser också en brist. I nuläget saknas tydlig ansvarsfördelning och fasta rutiner för att genomföra den typ av samverkansmöte som hölls den tjugofjärde april. KBM kallade till mötet efter att själva ha bedömt att det fanns ett sådant behov. Inbjudan sändes brett till de myndigheter som KBM ansåg berörda och de i sin tur bedömde själva om de ville och hade möjlighet att delta. Andra väsentliga frågor som fick hanteras ad hoc rörde t.ex. i vilken mån information från mötet kan föras vidare till andra organisationer och om det krävdes att mötesdeltagarna hade någon form av säkerhetsklassning.

<sup>12</sup> Skriftlig sammanställning från Socialstyrelsen inför Hot Wash-up den tjugosjunde april.

<sup>13</sup> Framkom i samband med avstämningsseminarierna i juni 2007.

I samband med avstämningsseminarierna påpekades att all underrättelseinformation inte kan vidareförmedlas till alla aktörer som anser sig vara berörda, eftersom säkerhetsmyndigheterna därmed skulle kunna förlora det förtroende de har hos sina källor (främst underrättelseaktörer i andra länder). Risken finns att de fortsättningsvis inte får någon underrättelseinformation.

Det har även kommit fram att aktörerna har olika uppfattningar om begrepp som exempelvis "förhöjd hotbild".<sup>14</sup> Det finns behov av att ensa dessa och ta fram tydliga definitioner så att t.ex. liknande skalor kan användas. Motsvarande gäller för aktörernas olika säkerhetsnivåer.

## 5.4 Lärdomar och utvecklingsbehov

- **Den typ av samverkansmöte som genomfördes på KBM:s initiativ den 24 april kan fungera som ett värdefullt verktyg för att skapa bred kännedom om rådande hotbild och eventuella behov av att stärka beredskapen.**
- **Det bör göras tydligt var ansvaret ligger för att sammankalla till samverkansmöten kring rådande hotbild.**  
Det bör även göras klart vad som gäller i frågan om sekretess och informationsspridning vid den typen av möten.
- **Det finns behov av att utveckla samverkansformer för att skapa en gemensam lägesuppfattning om rådande hotbild.**  
Behovet är särskilt stort när det gäller hotbildsanalyser som griper över olika sektorer.
- **De kanaler som finns för att föra vidare underrättelseinformation till berörda aktörer är inte tillräckliga.**
- **Nyckelaktörer, som till exempel kommuner och länsstyrelser, behöver ha ökad tillgång till underrättelseinformation.**  
Det bör göras klart under vilka former detta ska ske, och hur lång tid det kommer att ta.

<sup>14</sup>Anteckningar från stabsorienteringen för motspelet på Rosersberg 07:00 den tjugofemte april.



# 6 Analys – Alarmering nationellt och internationellt

## 6.1 Inledning

Följande delmål beskriver vad som ingår i målsättningen för "Alarmering nationellt och internationellt". De övade ska:

- **omgående upptäcka att en allvarlig händelse inträffat**
- **omgående verifiera inkommande information om händelsen vid larm**
- **omgående larma berörda organisationer**
- **i relevanta fall följa rutiner och åtaganden att larma organisationer i andra länder, EU eller andra internationella organ.**

Vi kommer att belysa varje delmål för sig, för att besvara frågan om det övergripande målet alarmering nationellt och internationellt har uppfyllts under SAMÖ 2007. Stycket som gäller det första delmålet (kap. 6.3) belyser om och i så fall hur de övade organisationerna omgående upptäckte att en allvarlig händelse hade inträffat. Skedde det genom larm, information som de fick från annan organisation eller genom egen omvärldsbevakning?

Våra analyser av delmål två och tre behandlar huruvida organisationen omgående sökte verifiera de uppgifter som de hade fått och därefter förde informationen vidare till andra berörda organisationer inom krishanteringssystemet. Analysen av det fjärde och sista delmålet belyser huruvida organisationen, i förekommande fall, följde rutiner och åtaganden för att larma organisationer i andra länder, inom EU samt andra internationella organ.

## 6.2 Slutsatser

De deltagande organisationerna hade genomgående god förmåga att upptäcka en allvarlig händelse, visar analysen. Det finns tre framgångsfaktorer bakom denna förmåga:

4. Tydlig intern rollfördelning och tydliga funktioner så att medarbetarna vet vem som gör vad när något allvarligt inträffar.
5. Inrättandet av Tjänsteman i beredskap (TiB) för att snabbt skaffa sig kännedom om och förståelse för det inträffade
6. Väl fungerande omvärldsbevakning och goda kontakter med andra aktörer

De övade myndigheterna och organisationerna var i stor utsträckning medvetna om behovet av att få information bekräftad så snabbt som möjligt, visar analysen. De flesta av organisationerna startade omgående ett verifieringsarbete. Däremot visade det sig finnas ett antal hinder för ett framgångsrikt och snabbt förlopp, till exempel oklara interna förhållanden och rutiner.

Larmorganisationen och "blåljusmyndigheterna" uppnådde snabbt den första verifikationen genom det stora antal larm som kom in från allmänheten och direktrapporter när de första enheterna nådde skadepplatsen. Ett problem som övningen visade är att det finns en skillnad mellan operativa och larmorganisationer ("blåljusmyndigheterna" och SOS Alarm) och övriga myndigheter när det gäller kontaktvägar för och möjligheter till snabb verifikation. Det finns ett behov av att skapa tydligare rutiner för hur information förs från "blåljusmyndigheterna" och SOS Alarm och vidare till geografiskt områdesansvariga myndigheter och sektorsansvariga myndigheter.

När det gäller den del av verifikationsarbetet som berör analys och bedömning av händelsens karaktär och behovet av sektorsövergripande insatser så iaktogs inga problem med att inse allvaret i och omfattningen av det inträffade.

Även i alarmeringsfasen visar analysen hur viktigt det är att ha tydligt upparbetade och väl underhållna kontakter med andra organisationer innan en allvarlig händelse inträffar. Det är avgörande för organisationerna att ha en god kunskap om hur larmvägar fungerar och vem som ska kontakta vem. Utan väl fungerande larmrutiner uppstår lätt problem, till exempel genom att olika aktörer kontaktar exempelvis SOS Alarm direkt. Det riskerar att störa deras verksamhet och göra deras arbete mindre effektivt. Det är viktigt att se över om flera myndigheter

ska teckna avtal med SOS Alarm eller om man på annat sätt kan skapa tydliga rutiner för hur information ska spridas vidare. Ett alternativ kan exempelvis vara att samtliga myndigheter som har en TiB-funktion också sluter avtal med SOS Alarm.

Ett delmål gällde huruvida de övade organisationerna larmade internationella organ. Det visade sig att de relevanta internationella instanserna larmades, på rätt sätt och av rätt aktörer. Erfarenheterna från SAMÖ 2007 visar alltså att förmågan att alarmera internationellt är god. Man bör dock vara försiktig med att dra alltför stora slutsatser utifrån detta eftersom de internationella inslagen var förhållandevis begränsade i övningen.

## 6.3 Analys av delmål 1

### - Förmåga att omgående upptäcka att en allvarlig händelse inträffat

**Centralt begrepp:** *Tjänsteman i beredskap (TiB)*

Enligt förordningen om krisberedskap och höjd beredskap (2006:942) ska KBM årligen lämna förslag till Regeringskansliet om vilka myndigheter som har ett sådant ansvar att de bör ha en skyldighet att ha en tjänsteman i beredskap (TiB) med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser. I juni 2007 fattades ett regeringsbeslut om att vissa myndigheter ska ha "beredskap med hög tillgänglighet dygnet runt". Flertalet av de myndigheter som omfattas av beslutet har redan idag en TiB-funktion. Syftet med beslutet är främst att skapa enhetlighet när det gäller benämningar, funktioner och ansvarsområden. Funktionerna ska vara upprättade senast den första januari 2008.<sup>15</sup>

De 40 myndigheter som har skyldighet att ha TiB är: Affärsverket Svenska Kraftnät, Banverket, KBM, Kustbevakningen, Livsmedelsverket, Luftfartsstyrelsen, Länsstyrelserna (21 stycken), Post- och telestyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Sjöfartsverket, Skatteverket, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen, Statens jordbruksverk, Statens kärnkraftsinspektion, Statens räddningsverk, Statens strålskyddsinstitut, Statens veterinärmedicinska anstalt, Tullverket och Vägverket

<sup>15</sup> Pressmeddelande från försvarsdepartementet, <http://www.regeringen.se/sb/d/7179/ffromdepartment/495/pressitem/83750#anc83750>, citerad 2007-06-14



### 6.3.1 Om startläget den 25 april

Vi vill här nämna underrättelsefasen som föregick övningen och som startade redan den sjunde mars (se vidare kapitel fem om underrättelsefasen). Den gav ett startläge för övningen där de deltagande organisationerna hade tagit del av informationen om den förhöjda hotbilden mot landet. Det fick till följd att det stora flertalet av organisationerna redan hade förstärkt sin beredskap genom att till exempel aktivera sin krisorganisation, gå upp i stab eller på annat sätt börjat förbereda sig på att något allvarligt skulle kunna inträffa. Däremot varierade det hur mycket kunskap och underrättelser de enskilda organisationerna hade tagit del av. Det har dock varit en viktig förutsättning för analysen av målet, "alarmering nationellt och internationellt", att det redan fanns en viss beredskap på att en allvarlig händelse kunde vara nära förestående. Att de deltagande organisationerna redan i flera fall hade aktiverat sina krisorganisationer bidrog med största sannolikhet till att de hade ökade möjligheter att reagera snabbt.

### 6.3.2 Uppmärksammande av allvarlig händelse

Generellt anser vi att förmågan att upptäcka att en allvarlig händelse var god hos de deltagande organisationerna och att majoriteten av dem omgående uppmärksammade det allvarliga i situationen. Som vi tidigare har nämnt spelade det troligtvis ganska stor roll att det redan fanns en höjd beredskap på att något allvarligt kunde hända. Många hade redan aktiverat sina krisorganisationer och gått upp i stab vilket ledde till att det fanns en bra plattform att agera utifrån. En specifik del av detta förberedande arbete som kan ha spelat en stor roll var det gemensamma myndighetsmöte som hölls på KBM under tisdagen den tjugofjärde april. De aktörer som deltog vid detta möte höjde förmodligen beredskapen efter mötet, och de fick dessutom ett tillfälle att utbyta information.<sup>16</sup> Övningen visar att gemensamma myndighetsmöten är ett viktigt forum för informationsdelning mellan myndigheter. Det är dock ett problem att en viktig funktion som SOS Alarm inte blir en del av detta på ett naturligt sätt då de inte är en myndighet utan ett bolag.<sup>17</sup>

Händelsen/händelsernas storlek orsakade många larm från allmänheten till SOS Alarm vilket bidrog till att medarbetarna på organisationen snabbt förstod att det hade hänt något mycket allvarligt. Trots den komplexa

<sup>16</sup> Exonaut, U2, RKP

<sup>17</sup> Återkopplingsseminarium fjortonde juni 2007

situationen fick de snabbt en relativt god överblick över det inträffade. Detta ledde vidare till att "blåljusmyndigheterna" snabbt fick kunskap om händelsen.<sup>18</sup>

De andra organisationerna som inte ingick i den akuta larmkedjan fick kännedom om den inträffade händelsen på olika sätt. Flera organisationer hade en väl fungerande egen omvärldsbevakning och god kontakt med andra aktörer vilket bidrog till att de snabbt uppmärksammade händelsen. En lärdom att dra av övningen är vikten av att ha tydliga funktioner och roller utpekade internt inom myndigheten så att det inte uppstår oklarheter om vem som gör vad när det föreligger en förhöjd hotbild eller om något inträffar.<sup>19</sup>

Övningen visar även att TiB-funktionen, hos de organisationer som har en sådan, är viktig och en bidragande anledning till snabb reaktion på att en allvarlig händelse inträffat. I TiB funktionens roll ligger just att upptäcka, verifiera, larma och informera andra berörda organisationer om att något har hänt.<sup>20</sup>

Även WIS (Webbaserat informationssystem) spelade en viktig roll när det gällde att upptäcka att en allvarlig händelse hade inträffat, inte minst för en av kommunerna.<sup>21</sup>

I några fall visade det sig att deltagarna inte uppfattade allvaret i situationen så snabbt som de kunde ha gjort, på grund av brister i den interna samordningen och de interna rutinerna kring informations-spridning. I det skarpa läget uppstod problem på grund av oklarheter kring vem som skulle göra vad och vilka funktioner som skulle aktiveras.<sup>22</sup>

Slutsatsen för detta delmål är att det framför allt finns tre faktorer som är viktiga förutsättningar för att upptäcka att en allvarlig händelse har inträffat.

- Det är viktigt att ha en tydlig (intern) rollfördelning och tydliga funktioner så att medarbetarna vet vem som gör vad när något allvarligt inträffar.

<sup>18</sup> Exonaut, U2 och U5, SOS Alarm och Polisen Stockholm

<sup>19</sup> Exonaut, U2, U3 och U5, Lst AB och SSI

<sup>20</sup> Exonaut, U1 och U2, KBM och U2, Lst AB

<sup>21</sup> Exonaut, U1 och U2, Sigtuna kommun

<sup>22</sup> Exonaut, U2 och U3, SSI och U2 LfV

- TiB är en väl fungerande kanal dels för att snabbt upptäcka att något har hänt men också som en given kontaktväg för andra myndigheter.
- Det är viktigt med en aktiv omvärldsbevakning och att förmedla information som kan ha betydelse för andra vidare.

Att ha myndighetsgemensamma möten har visat sig vara viktigt för informationsspridning och man bör överväga möjligheten att inkludera även SOS Alarm i sådana initiativ. Nu inkluderas de oftast inte då de är ett bolag och inte en myndighet. En annan viktig lärdom är att det är betydelsefullt med strukturer för utbyte av information även kring en förhöjd hotbild, innan något allvarligt har inträffat. Ett exempel är det gemensamma myndighetsmötet på KBM den tjugofjärde april (se kapitlet "Analys av underrättelsefasen").

## 6.4 Analys av delmål 2

### – Förmåga att omgående verifiera inkommande information om händelsen vid larm

**Centralt begrepp:** *Verifikation*

Verifikation innebär dels att bekräfta en händelse, dels att analysera om händelsen är av en sådan karaktär och omfattning att det behövs sektorsövergripande åtgärder eller insatser och därmed ett behov av att alarmera andra organisationer.

#### 6.4.1 Verifiering av den initiala informationen

De flesta av de deltagande organisationerna vidtog relativt omgående åtgärder för att försöka verifiera det inträffade. Framgången i detta varierade. Ett problem i arbetet var att de naturliga kontaktparterna för en del organisationer inte hade mer kunskap om händelsen än de själva, vilket gjorde att de fick söka andra kontaktvägar än de vanliga för att få informationen bekräftad. Detta fördröjde arbetet.<sup>23</sup>

Ett problem som övningen visar är att det finns en skillnad mellan operativa organisationer och larmorganisationer ("blåljusmyndigheter-na" och SOS Alarm) och övriga myndigheter när det gäller kontaktvägar för och möjligheter till snabb verifikation. För SOS Alarm och "blåljusmyndigheterna" gick bekräftandet av vad som hade hänt till stor del av sig självt i det mest akuta skeendet. Det berodde på att det var ett så stort antal drabbade och ögonvittnen som ringde in till SOS Alarm

och gav någorlunda enhetliga beskrivningar av det inträffade. Vidare bekräftades även händelserna genom återkoppling från "blåljusmyndigheterna" till SOS Alarm när dessa nådde skadeplatserna.<sup>24</sup>

Däremot tog det betydligt längre tid för de mer strategiskt inriktade myndigheterna att få uppgifterna verifierade. Övningen visar att det finns ett uppenbart behov av att skapa bättre rutiner för hur information förs från "blåljusmyndigheterna" och SOS Alarm och vidare till geografiskt områdesansvariga och sektorsansvariga myndigheter (se vidare 4.5.1).

Liksom med delmål ett skapade interna strukturproblem ett hinder för snabb verifikation hos en del av de deltagande organisationerna. Även här blev en otydlig uppdelning av roller och funktioner ett hinder genom att det på så sätt blev oklart vem som gjorde vad och vem som ansvarade för att få viss information bekräftad. I vissa fall förekom olika bilder och uppgifter kring vad som hänt mellan olika avdelningar inom en myndighet och även mellan olika funktioner i staben.<sup>25</sup> En variant av interna hinder för att få händelserna bekräftade var att man i vissa fall fokuserade på att inventera de egna resurserna istället för att först, alternativt parallellt, försöka verifiera det inträffade.<sup>26</sup>

Analysen av detta delmål visar att myndigheterna och organisationerna generellt försökte att omgående få informationen bekräftad. De flesta av organisationerna påbörjade omgående verifieringsarbete. Däremot visade det sig finnas ett antal hinder för hur framgångsrikt och snabbt detta arbete fungerade. Det berodde dels på interna förhållanden och rutiner och dels på bristande kontaktvägar mellan de mer operativa myndigheterna och de geografiskt områdes- och sektorsansvariga myndigheterna. Möjligen skulle WIS kunna vara en möjlighet för snabbare kontakt mellan dessa två "grupper". Med en snabbare publicering av information i WIS skulle man möjligen slippa en del av problemet.

När det gäller delen av verifikation som berör analys och bedömning av händelsens karaktär och behovet av sektorsövergripande insatser så iakttog vi inga problem med att inse allvaret i och omfattningen av det inträffade.

<sup>24</sup> Exonaut, U2 och U5, SOS Alarm

<sup>25</sup> Exonaut, U2, U3 och U5, SSI

<sup>26</sup> Exonaut, U2, SLL

## 6.5 Analys av delmål 3

### – Förmåga att omgående larma berörda organisationer

#### Centralt begrepp: *Larma*

Att larma innebär att fästa andra berörda organisationers uppmärksamhet på vad som inträffat och att de bör agera genom att till exempel höja sin beredskap, inleda arbetet med att skapa en lägesuppfattning samt rapportera.

#### 6.5.1 Larmfasen

I vissa fall fanns upparbetade kanaler för att föra information vidare till andra organisationer som fungerade redan innan händelserna inträffat. Det var en följd av underrättelsespelet och kännedom om den förhöjda hotbild som fanns. Genom det nämnda gemensamma myndighetsmötet som ägde rum den tjugofjärde april hade värdefull information förts vidare mellan olika organisationer. Att deltagarna hade delat information i ett så tidigt skede inverkade med stor säkerhet på ett positivt sätt på deras förmåga att sprida information när läget blev akut.<sup>27</sup> Vi noterar dock att kontakten mellan organisationerna (informationsspridningen) i flera fall tycks ha fungerat bättre under fasen före det skarpa läget.<sup>28</sup> De tog snabb kontakt med berörda organisationer inom samma sektor men när det väl blev ett skarpt läge fungerade inte alarmeringen så väl som man kunnat förvänta sig. En orsak till detta kan kopplas till verifiering och bekräftande av vad som hänt. När de fick problem med att få bekräftelse på vad som hade hänt avvaktade många med att rapportera till andra aktörer.

Deltagarna hade ambitionen att tydligt och snabbt ta kontakt med berörda organisationer när det gällde att föra information vidare och uppmana dessa till att höja sin beredskap. När den allvarliga händelsen väl inträffar används dessa kanaler inte fullt ut. Ett annat problem är också att en del information förs vidare utan att vara bekräftad. Ett resultat av detta är att regionala och lokala aktörer själva tar kontakt med sektorsansvarig myndighet för att få upplysningar.<sup>29</sup>

Även när det gällde alarmering var TiB-funktionen viktig. Den var en självklar kontakt för andra organisationer och fungerade väl enligt inarbetade former. Även de lägesrapporter som förmedlades plan- enligt mellan olika aktörer spelade en viktig roll. Så lämnar exem-

<sup>27</sup> Exonaut, U1, KBM

<sup>28</sup> Exonaut, U1 och U2, Lst AB och U1 och U2, SoS

<sup>29</sup> Exonaut, U2, SoS

pelvis Länsstyrelserna lägesrapporter till KBM, som i sin tur lämnar lägesrapporter till Försvarsdepartementet.

När det gällde SOS Alarm skedde deras larmning enligt befintliga rutiner till brandförvar, ambulans och polis ("blåljusmyndigheterna"). Däremot uppstod vissa problem i den vidare kontakten i larmkedjan. Till exempel verkar det inte som om larmet om händelsen vid Tegelbacken nådde fram till sjukvården så fort som det borde vilket gjorde att de inte kunde förbereda sig i tillräckligt stor omfattning. Sjukvården kontakter då SOS Alarm direkt för att få de upplysningar som de behöver.<sup>30</sup>

Ett exempel på välfungerande informationsförmedling skedde mellan bland annat räddningstjänsten, Landstinget och SOS Alarm genom datanätverket Coordcom G3<sup>31</sup>. Räddningstjänsten och landstingen kunde där följa hur SOS Alarm (eller de själva) uppdaterade en händelse eller "lyssna med" på inkommande 112-samtal.<sup>32</sup> SOS Alarm upplever det som ett problem att polisen inte är med i detta nätverk och att larmningen till polisen ska ske genom räddningstjänsten. Nu ringer SOS Alarm i alla fall polisen när man får en känsla av eller misstänker att räddningstjänsten inte hunnit eller prioriterat att larma polisen.<sup>33</sup>

Som tidigare nämnts visade övningen att det fanns problem i kontakten mellan operativa och mer strategiskt inriktade myndigheter och att information inte fördes vidare i den omfattning och med den hastighet som hade varit önskvärd. Som det ser ut idag har SOS Alarm bara skyldighet att lämna information till de relativt få myndigheter som har tecknat avtal med dem. Under övningen tog ett flertal myndigheter som inte hade något avtal med SOS Alarm kontakt med dem via telefon (några gånger på skarpa 112-numret) för att få fram information om den aktuella händelsen. Detta skapar naturligtvis problem för larmorganisationen samt demonstrerar behovet av att se över möjligheten för fler myndigheter att teckna avtal med SOS Alarm, alternativt skapa tydliga rutiner för hur informationsspridningen ska hanteras till de myndigheter som saknar avtal.<sup>34</sup>

<sup>30</sup>Exonaut, U2 och U3, SOS Alarm samt Anteckningar från regional/lokal modul (KH)

<sup>31</sup> Detta system håller på att ersättas av SOS Alarm, som beräknar gå över till Zenit april 2008.

<sup>32</sup> SOS Alarm bjuder in dessa aktörer till 'medlyssning' när nya samtal med mer information om en händelse kommer in. Räddningstjänsten och Landstinget kan då lyssna av samtalet medan det pågår och ställa kompletterande frågor.

<sup>33</sup> Delar av denna information är baserat på muntlig information från KBM utvärderaren på plats hos SOS Alarm, 070521.

<sup>34</sup> Återkopplingsseminarium elfte juni 2007

Analysen av detta delmål visar vikten av att ha tydligt inarbetade och väl underhållna kontakter med andra organisationer innan en allvarlig händelse inträffar. Det är avgörande för organisationerna att ha en god kunskap om hur larmvägar fungerar och vem som ska kontakta vem. Även här visar sig TiB spela en viktig roll för att detta ska fungera på ett tillfredsställande sätt. Utan väl fungerande larmrutiner uppstår lätt problem, till exempel i form av att olika aktörer kontaktar exempelvis SOS Alarm direkt vilket riskerar att störa deras verksamhet och göra deras arbete mindre effektivt. Det är viktigt att se över om fler myndigheter ska teckna avtal med SOS Alarm eller om man på annat sätt kan skapa tydliga rutiner för hur information ska spridas vidare. Ett alternativ kan exempelvis vara att samtliga myndigheter som har en TiB-funktion har avtal med SOS Alarm. Övningen visar att det finns en del att arbeta med på området, då det finns en viss variation i kunskaperna kring hur "kris-Sverige" fungerar.

## 6.6 Analys av delmål 4

### **– Att i relevanta fall följa rutiner och åtaganden för att larma organisationer i andra länder, EU eller andra internationella organ**

Under övningen har deltagarna inte larmat organisationer i andra länder, inom EU eller andra internationella organ i någon större omfattning. Detta beror framför allt på att organisationerna efter larm inom landet har fått tillgång till de resurser som de har behövt. Det har alltså inte funnits något större behov av att gå vidare och larma internationellt.

Dock har ett mindre antal kontakter tagits med internationella instanser. En sådan är kontakten med Monitoring and Information Centre (MIC) inom EU. Kontakten skedde på gängse sätt genom SRV, som är den myndighet som ansvarar för att informera MIC.<sup>35</sup>

Eftersom det fanns radiak med i bilden så kontaktades även Internationella atomenergiorganet (IAEA) och underrättades om läget. Dessa kontakter sköttes av SSI.<sup>36</sup>

Inom sjukvårdsområdet togs kontakter också med de andra nordiska länderna inom ramen för det etablerade hälso- och sjukvårdssamarbetet.

<sup>35</sup>Exonaut, U5, SSI

<sup>36</sup>Exonaut, U2, SSI

Därutöver larmades även RAS BICHAT<sup>37</sup> som är ett varningssystem för CB-händelser inom EU.<sup>38</sup>

Sverige får också in en begäran från EU-representationen om att de önskar en skriftlig lägesrapport så snart som möjligt, vilket de också får. Tyvärr var den författad på svenska, så det blev bakläxa.<sup>39</sup>

Slutsatsen för detta delmål är att Sverige larmade de instanser internationellt som var relevanta och att det gjordes på rätt sätt och av de aktörer som ska utföra larmningen.

## 6.7 Lärdomar och utvecklingsbehov

- **TiB är en värdefull funktion.**

Den stora satsning som har gjorts på utveckling av TiB-funktionen den senaste tiden, har visat sig ge ett mycket bra utfall. Utvecklingen av funktionen bör fortsätta.

- **Stärk kontaktrutiner för alarmering.**

Det är viktigt med uppdaterade larmlistor och nätverk. Under övningen visade det sig att många organisationer inte kände till de rätta kontaktvägarna för att nå andra organisationer. Det försvårade och försenade arbetet med att verifiera och vidarebefordra larminformation.

- **Stärk kopplingen mellan operativa och mer strategiskt inriktade myndigheter.**

Det finns ett särskilt behov av att skapa rutiner för hur man snabbt ska kunna föra information mellan den operativa nivån ("blåljusmyndigheterna" och SOS-Alarm) och de geografiskt områdesansvariga och sektorsansvariga myndigheterna. Övningen visade att det fanns brister som gjorde att informationsöverföringen fördröjdes.

- **Myndigheterna behöver identifiera stabsfunktioner och öva stabsarbete.**

Med tydliga roller och funktioner ökar möjligheterna till systematisk omvärldsbevakning. Risken för att missa värdefull information minskar.

<sup>37</sup>Rapid Alert System for Biological and Chemical Attacks and Threats

<sup>38</sup>Exonaut, U2, SoS

<sup>39</sup>Anteckningar från central/nationell modul (LS)





# 7 Analys – Gemensam lägesuppfattning

## 7.1 Inledning

Följande delmål ingår i målsättningen "ökad förmåga avseende gemensam lägesuppfattning".

- **Kunskap om den egna organisationens ansvar utifrån rollen som sektors- eller geografiskt områdesansvarig.**
- **Kunskap om vilka andra organisationer som är berörda och ska hantera den uppkomna situationen.**
- **Inhämta och bearbeta relevant och tillräcklig lägesinformation inom rimlig tid.**
- **Förmedla relevant och tillräcklig lägesinformation inom rimlig tid.**
- **Samordna beslutsfattande mellan berörda organisation**
- **Prioritera resurser och åtgärder i samverkan med berörda organisationer.**
- **WIS används som ett stöd för att samordna information och skapa en gemensam lägesuppfattning.**

Vi kommer att belysa varje delmål för att klargöra huruvida denna målsättning har uppfyllts under SAMÖ 2007. Översikten av det första och andra delmålet (kap. 7.3) avser att belysa myndigheternas kapacitet att urskilja sitt eget och andras ansvars- och verksamhetsområden i olika typer av situationer. Det tredje delmålet (kap. 7.4) gäller framför allt organisationernas förmåga att ta in och analysera information inom en rimlig tidsram, detta för att under delmål fyra (kap. 7.4) kunna avgöra vilken information man bör lämna vidare till andra aktörer samt delge denna information inom rimlig tid så att andra berörda aktörer har möjlighet att agera. Delmål fem (kap. 7.5) fokuserar på samordning av beslut så att vidtagna åtgärder inte går emot varandra, och delmål sex (kap. 7.5) undersöker om resurser utnyttjas effektivt genom prioritering i samverkan med organisationer som drar på samma eller liknande

resurser. Delmål sju (kap. 7.6), slutligen, avser att klargöra huruvida och på vilket sätt WIS bidragit till eller varit ett stöd för myndigheternas arbete med att skapa en gemensam lägesuppfattning.

**Central begrepp:** *Gemensam lägesuppfattning*

Inledningsvis är det viktigt att klargöra innebörden av en *gemensam lägesuppfattning*. Begreppet "lägesuppfattning" är ett något vidare begrepp än "lägesbild" och innefattar inte bara en bild av ett läge som presenteras i något gemensamt format, utan också en gemensam uppfattning om situationen. Gemensam lägesuppfattning innebär att de inblandade har en gemensam förståelse av vad det är som inträffat, när, hur, vilka konsekvenserna kan komma att bli, vilka åtgärder som måste vidtas samt vilka resurser som finns för detta. Först när samtliga inblandade parter i hanteringen av en händelse har dessa parametrar klara för sig, kan de sägas ha en gemensam uppfattning av läget. Därför kan de sedan gå vidare och fatta beslut och prioritera åtgärder.

Erfarenheter från ett stort antal extraordinära händelser visar tydligt att en gemensam lägesuppfattning som är tillgänglig för samtliga inblandade parter underlättar arbetet och bidrar till effektiv samverkan och samordning samt till ökad förståelse för andra parter agerande.

## 7.2 Slutsatser

Ett huvudproblem med en "gemensam lägesuppfattning" är att ytterst få myndigheter tillämpar eller förstår begreppet i enlighet med KBM, vilket tydligt har visat sig under SAMÖ 2007. Om myndigheterna under en kris ska sträva mot att skapa en gemensam lägesuppfattning är det mycket viktigt att de som arbetar med krisen har kännedom om vad det innebär, av vilken anledning det ska göras samt att de har kunskap om vilka metoder som ska användas för att kunna uppnå detta mål.

I de flesta fall arbetade myndigheterna mot att skaffa sig en "lägesbild". Arbetet med att skapa en "lägesbild" var ofta mycket operativt orienterat och omfattade få av de gränsöverskridande dimensioner som bör finnas med i en "gemensam lägesuppfattning". Även i de fall då myndigheterna under övningen har arbetat för att skapa en gemensam "lägesbild" fanns stora skillnader i vad myndigheterna avsåg ligga i begreppet "lägesbild" eller "ett samlat grepp på läget" som det också uttryckts. Vidare var myndigheterna nästan uteslutande fokuserade på att skapa en lägesbild utifrån den egna myndighetens perspektiv och

behov. Ofta fattades beslut endast utifrån myndighetens egen lägesbild utan hänsyn till eller samråd om de sammanlagda tillgångarna och behoven.

Det finns ett behov av att stärka existerande nätverk och forum för informationsutbyte i syfte att skapa sektorsöverskridande lägesuppfattningar på lokal, regional och nationell nivå. Inom de olika sektorerna fungerar informationsflödet överlag relativt bra. Däremot hade få myndigheter sektorsöverskridande nätverk som kunde bidra till att skapa en gemensam lägesuppfattning. För att få information från andra sektorer satte en del myndigheter upp samverkansgrupper för ändamålet när behovet uppstod. Dessa grupper fungerade väl när de skapades men de tog tid för myndigheterna att organisera.

De delar av myndigheternas beredskapsplaner som specificerade viktiga aktörer att kontakta och samverka med kunde effektivt 'dra igång' organisationen och få den att börja agera i en osäker situation där mycket information fattades. I sammanhanget blev det dock tydligt att det hos flera av de övade myndigheterna fanns brister i förmågan att bearbeta och analysera inkommande information. Beslutsunderlaget byggde ofta på "egen information" och andra aktörers information vägdes ofta inte in, vilket givetvis påverkade ett samordnat beslutsfattande och en samordnad prioritering av resurser.

Ett informationsglapp som observerats under SAMÖ 2007 var att de organisationer som hade mest information om den "operativa situationen", det vill säga händelserna och "läget på marken", hade mycket information som först långt senare kom fram till myndigheter utan egna operativa enheter på plats. De myndigheter och organisationer som hade behov av informationen saknade ibland den direkta kommunikation med polis, räddningstjänst och sjukvård som behövdes för att de på ett enkelt sätt skulle kunna få önskad information. Myndigheterna hade också problem med att ligga steget före och aktivt söka information då de inte hade någon kunskap om att det fanns ny information som var av intresse.

Även centrala myndigheter i nyckelfunktion brast i att lämna information som andra myndigheter sökte. På regional nivå fungerade inte heller Länsstyrelsen som den informationsknytpunkt som många andra myndigheter förväntade sig och en tillräcklig gemensam lägesuppfattning inom regionen skapades inte.

KBM:s uttalade mål med de myndighetsmöten som de kallade till, var att få in ett brett underlag för lägesrapporteringen till Regeringskansliet (RK). Utöver det fungerade mötena som en sektorsöverskridande informationsutväxling som främjade en gemensam lägesuppfattning. Under övningen blev det KBM, snarare än regeringen eller RK, som stod för den nationella lägesuppfattningen. Man kan säga att bilden var ofullständig eftersom den saknade departementens och den högsta politiska ledningens perspektiv. Det har i sammanhanget visat sig vara mycket viktigt att reda ut vad det nationella geografiska områdesansvaret egentligen innebär. Vad kan myndigheterna förvänta sig av RK och regeringen under en kris?

Regeringsbesluten som fattades under övningen förmedlades endast till primärt berörda myndigheter, det vill säga den myndighet som direkt skulle utföra uppgiften. Sekundärt berörda aktörer fick varken information om att regeringen hade fattat ett beslut som skulle komma att påverka deras verksamhetsområde eller information om beslutets innebörd. Formuleringarna i regeringsbesluten, och det sätt på vilket de kommunicerades till primärt berörda myndigheter lämnade dessutom ett stort tolkningsutrymme.

## 7.3 Analys av delmål 1 och 2

### – "Kunskap om den egna organisationens ansvar utifrån rollen som sektors- eller geografiskt områdesansvarig" och "Kunskap om vilka andra organisationer som är berörda och ska hantera den uppkomna situationen"

Diskussionen om kunskap om eget och andras ansvar utgår från sektorsansvaret och det geografiska områdesansvaret.

**Centralt begrepp:** *sektorsansvar*

Sektorsansvar är *myndigheternas* uppgifter inom olika sektorer. Sektorsansvaret inom krishanteringsystemet utgörs i stor utsträckning av de samverkansansvariga myndigheterna som representerar särskilt viktiga verksamhetsområden.<sup>40</sup> Det är sektorsområden vars verksamhet har särskilt stor betydelse i samband med extraordinära händelser eller andra allvarliga störningar. Sektorsansvaret upphör aldrig att gälla, så områdesansvaret ska ses som ett stöd till sektorsansvaret när påfrestningar berör flera sektorer eller stora geografiska områden.

<sup>40</sup> KBM Kommunpaketet: Krishanteringsystemet (2003), s. 2



De flesta sektorer har endast representation på central nivå. Endast ett fåtal sektorsmyndigheter (t.ex. polisen) har representation på regional och lokal nivå.<sup>41</sup> Sektorerna ser följaktligen i princip olika ut och har olika uppbyggnad och företrädare på olika samhällsnivåer. Sektorerna kan alltså på de olika nivåerna bestå av statlig, kommunal, landstings- eller näringslivsverksamhet.<sup>42</sup>

### 7.3.1 Arbetet inom och mellan olika sektorer

Under SAMÖ 2007 övade myndigheter inom följande samverkansområden:

**(1) Skydd, undsättning och vård**

**(2) Transporter**

**(3) Farliga ämnen**

**(4) Geografiskt områdesansvar**

Eftersom samverkansområdena enbart har en funktion i planeringsarbetet och inte under en kris går vi nedan igenom hur arbetet förflöt på de olika myndigheterna inom och mellan olika sektorer. Vissa sektorer belyser vi under samma rubrik eftersom de har många beröringspunkter och under normala förhållanden också har ett nära samarbete. Vår ambition med kapitlet är inte att i detalj analysera de olika myndigheternas agerande utifrån respektive ansvarsområde. Vårt syfte är att mycket övergripande belysa hur samverkan inom och mellan sektorer fungerade under SAMÖ 2007. Det geografiska områdesansvaret behandlas sedan separat i kapitel 7.3.2.

#### *(1) Räddningstjänst, Polis, Hälso- och sjukvård*

Myndigheterna inom sektorerna räddningstjänst, polis samt hälso- och sjukvård hade relativt god kunskap om andras ansvar, roller och uppgifter. Socialstyrelsen (SoS) tog under övningen en ledande roll i att informera, stödja och underlätta samordning, både mellan myndigheter inom hälso- och sjukvårdssektorn samt med aktörer från andra sektorer<sup>43</sup>. SoS anser dock att de borde ha reagerat snabbare på att ingen tog initiativ till samverkan. När SoS tog initiativ till samverkan lyckades de inte fullt ut med denna förutsättning, åtminstone inte när det gäller kommunikation med massmedier och allmänheten<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> Geografiskt områdesansvar på lokal och regional nivå, vägledning för aktörer i krishanteringssystemet, UTKAST 5 Remissutgåva, KBM & Länsstyrelserna, (2004) s. 12

<sup>42</sup> KBM Kommunpaketet: Krishanteringssystemet (2003), s. 2

<sup>43</sup> Exonout observationer, Socialstyrelsen, U2 och U3.

<sup>44</sup> Hot-washup underlag från Socialstyrelsen.

SoS arbetade också en stor del av tiden med att leda andra myndigheter rätt när dessa inte kände till sitt eget eller andra myndigheters ansvar eller visste vem som hade befogenhet att fatta beslut. Generellt kan man säga att SoS fick utbilda många aktörer inom sin egen och andra sektorer samt olika geografiska områden under övningens gång. Det blev tidsödande för SoS att andra myndigheter inte hade denna kunskap<sup>45</sup>.

Räddningstjänst och polis kände också till det egna ansvaret och sina uppgifter vid de händelser som inträffade under övningen. De tenderade dock att prioritera ned spridning av information och inhämtning av information från andra. I stor utsträckning fattade de beslut som var baserade på egen information – antal externa informationskällor var åtminstone begränsade – och tog mindre hänsyn till andra aktörers situation och analyserade inte vad besluten kunde innebära för andra<sup>46</sup>.

## *(2) Transportsektorerna*

Också inom transportsektorerna kunde aktörerna utan större problem avgöra sitt eget ansvar och vilka uppgifter som vilade på andra aktörer. Exempelvis hade Banverket och Vägverket god förståelse för det egna ansvaret<sup>47</sup>. Samlokaliseringen av Trafik Stockholm, Vägverket (region Stockholm) och Trafikkontoret upplevdes av dessa aktörer som mycket bra och effektivt samt bidrog till en hög grad av samordnade prioriteringar och en gemensam lägesuppfattning. Vägverket (VV) upplevde dock samverkan med Storstockholms Lokaltrafik (SL) som mycket problematisk då SL inte svarade på VV:s frågor och lade ner sin krisledning klockan 13.00 den första övningdagen<sup>48</sup>.

Vi observerade att en gemensam lägesuppfattning växte mellan transportaktörerna<sup>49</sup>. Det fanns en viss tendens hos dessa aktörer att se polisen och länsstyrelsen som de primära aktörerna, med ansvar för den övergripande hanteringen av händelserna<sup>50</sup>.

<sup>45</sup> Exonaut observationer, Socialstyrelsen, U2 och U3.

<sup>46</sup> Exonaut observationer, Brandförsvaret i Stockholm, U2, U3; Exonaut observationer, Polismyndigheten i Stockholm, U2, U3

<sup>47</sup> Exonaut observationer, Vägverket samt Banverket, U2.

<sup>48</sup> Hot-wash up underlag från Vägverket.

<sup>49</sup> Exonaut observationer, Banverket, U2 och U3.

<sup>50</sup> Exonaut observationer, Banverket, Vägverket, Trafikkontoret samt Trafik Stockholm, U2 och U3.

Några aktörer har också uttryckt sin förvåning över att andra myndigheter och organisationer utanför sektorn i mycket liten utsträckning sökte efter sådan information som transportsektorn kunde bidra med. Till exempel sökte mycket få myndigheter kunskap om trafikutvecklingen hos VV<sup>51</sup>.

Aktörerna inom sektorn har vidare uttryckt att det ibland var svårt att få tillräcklig information från centrala myndigheter i andra sektorer. Den information som de fick från de olika nivåerna i samhället upplevdes inte heller alltid som relevant och tillräcklig<sup>52</sup>.

### *(3) Myndigheter med ansvar för strål- och smittskyddsfrågor*

De myndigheter som har ett ansvar för strål- och smittskyddsfrågor föreföll också ha tillräcklig kunskap om sitt eget ansvar och sina uppgifter, samt varandras mandat och uppgifter. Däremot var förståelsen för ansvar och uppgifter hos andra myndigheter som arbetar med andra typer av frågor inom sektorer som inte har så många beröringspunkter med strål- och smittskydd inte lika bra.

Exempelvis bedömde Strålskyddsinstitutet (SSI) bedömningen att de inte hade en central roll att fylla initialt i händelseutvecklingen. De ansåg dock att de borde etablera kontakt med ledningen för hanteringen av händelserna ute på fältet, samt kontakta andra sektorsmyndigheter bland annat angående strålskadan på Södersjukhuset. Det dröjde innan de tog kontakt med den operativa ledningen, men kontaktade andra myndigheter via SOS Alarm<sup>53</sup>.

Kontakter togs huvudsakligen för att kunna lösa de egna uppgifterna och man tog inte någon större hänsyn till hur andra påverkats av händelserna eller deras bedömningar av situationen<sup>54</sup>.

## **7.3.2 Geografiskt områdesansvar**

Det geografiska områdesansvaret finns på tre nivåer inom krishanteringsystemet. På lokal nivå utövas det av kommunen, på regional nivå av länsstyrelsen och på nationell nivå av regeringen. Varje geografiskt områdesansvarig organisation ansvarar för att ta fram en lägesuppfattning utifrån sitt ansvarsområde och behov av information.

<sup>51</sup> Hot-wash up underlag från Vägverket.

<sup>52</sup> Exonaut observationer, Luftfartsverket, U2.

<sup>53</sup> Exonaut observationer, Strålskyddsinstitutet, U2.

<sup>54</sup> Exonaut observationer, Strålskyddsinstitutet, U3.



### 5.3.2.1 Lokalt områdesansvar

Områdesansvaret på lokal nivå definieras i lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006:544). I 7 § sägs att kommuner ska, inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser, verka för att

- olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet
- de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer samordnas
- informationen till allmänheten samordnas.

De kommuner som var inblandade i övningen, Stockholms stad, Sigtuna och Södertälje, var överlag på det klara med sitt eget ansvar och sina egna uppgifter<sup>55</sup>. Kommunernas kontakt med sektorsmyndigheter och andra geografiskt ansvariga myndigheter varierade under övningens gång och mellan de olika kommunerna. Oftast visste de vilka de skulle kontakta angående situationen, men i början av övningen fokuserade de på internt arbete i ganska hög grad, vilket ledde till att de inte följde upp kontakter med andra. Kontakterna med andra myndigheter etablerades under övningens gång och gick från att vara ganska otydliga och problematiska till att fungera riktigt bra<sup>56</sup>.

### 5.3.2.2 Regionalt områdesansvar

För länsstyrelserna definieras områdesansvaret framför allt i förordningen om krisberedskap och höjd beredskap (2006:942). I 7 § förklaras att länsstyrelsen inom sitt geografiska område ska vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer, som exempelvis kommuner, landsting och näringsliv, och den nationella nivån. De ska också verka för att

- regionala risk- och sårbarhetsanalyser sammanställs
- nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt
- under en kris samordna verksamhet mellan kommuner, landsting och myndigheter
- informationen till allmänheten och företrädare för massmedia under sådana förhållanden samordnas
- efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande.

<sup>55</sup> Exonaut observationer, Sigtuna kommun, U3.

<sup>56</sup> Exonaut observationer, Stockholm Stad, Södertälje kommun samt Sigtuna kommun, U2 och U3.

Länsstyrelsen har som geografiskt områdesansvarig på regional nivå en stor uppgift att fylla under en kris. Ett antal problem med det regionala geografiska områdesansvaret visade sig under SAMÖ 2007. Under första övningsdagen (tjugofemte april) rådde det vissa oklarheter kring Länsstyrelsens roll och ansvar. Det höga tempot under övningen och svårigheter att få tag på tillräcklig och verifierad information gjorde Länsstyrelsens uppgift svår. Andra myndigheter i regionen upplevde Länsstyrelsen som passiv i sin samordningsroll, särskilt under den första övningsdagen. Länsstyrelsen var mer aktiv i samordnandet av olika regionala aktörer under den andra övningsdagen (tjugosjätte april)<sup>57</sup>. Andra myndigheter har uppgett att de saknade en länsövergripande samordningsansvarig under övningen. Det är tydligt att Länsstyrelsens uppfattning och tolkning av sin roll under en kris inte helt stämmer överens med andra regionala aktörers förväntningar på Länsstyrelsen.

Länsstyrelsens instruktion upplevs ha blivit tydligare sedan den skrevs om hösten 2006. Det Länsstyrelsen i Stockholm själva framhåller som ett problem är inte tolkningen av vad innehållet i instruktionen betyder i teorin, utan hur det praktiskt ska utföras under en kris. För att en länsstyrelse ska kunna leva upp till sin roll som regional samordnare måste flera sådana klargöranden redas ut. Den kunskap som måste till handlar inte till så stor del om vilka uppgifter och roller andra aktörer har under en kris. Det som är viktigt att tillföra är framför allt praktisk kunskap om beslutsfattande och arbetsformer under kriser. Det är också viktigt att föra en dialog med andra aktörer om förväntningar på och målbilder med den samordning länsstyrelsen ska utföra<sup>58</sup>.

### *5.3.2.3 Nationellt områdesansvar*

I propositionen Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle (2005/06:133) beskriver regeringen det geografiska områdesansvaret på nationell nivå som "regeringens ansvar att säkerställa en tvärsektoriell samordning, samverkan och prioritering vid kriser".

KBM:s utvärderare har inte haft tillgång till Regeringskansliet under SAMÖ 2007 och vi har därmed inte haft möjlighet att utvärdera huruvida RK hade god kunskap om sitt eget eller andras ansvar och uppgifter under övningen. Det är därmed heller inte möjligt för oss att säga någonting

<sup>57</sup> Exonaut observationer, Länsstyrelsen i Stockholm, U2 och U3.

<sup>58</sup> Diskussion på avstämningsseminarier för utvärderingen av SAMÖ 2007, den 11, 14 och 15 juni

om hur RK såg på sin roll som geografiskt områdesansvarig på nationell nivå.

Det blev dock tydligt under övningen att innebörden av det nationella områdesansvaret bör klargöras. Vilken nationell samordningsroll ska RK ha under en kris? Den mycket svävande formulering som nu finns skapar osäkerhet hos myndigheterna som arbetar med händelserna. De har upplevt att de förmedlar mycket information till RK, men att de mycket sällan eller aldrig får någon återkoppling. Ofta saknas större kunskap om vad den information som begärs från RK ska användas till, och därför har flera myndigheter upplevt det svårt att avgöra hur informationen ska presenteras. De har också upplevt att det varit svårt att avgöra vilken information som ska tas med i underlaget.

Ett exempel på detta är att det var svårt för KBM att få en bild av hur de (nationella) lägesrapporterna som myndigheten sammanställde och levererade till Försvarsdepartementet påverkade arbetet inom RK och i regeringen. På KBM upplevde personalen att det var tidskrävande att framställa lägesrapporter samt utföra de tilläggsuppdrag som RK gav KBM under övningen. Myndigheten hade svårt att hinna med att återkoppla till de myndigheter som lämnade information till lägesrapporten. För att KBM ska kunna utföra samtliga uppgifter på ett bra sätt, både rapportering till RK och återkoppling till andra aktörer, måste det på förhand göras tydligt vilka förväntningar som finns på myndigheten. Under en händelse måste det också återkopplingen vara tydligare. Tyngdpunkten bör ligga på att tydliggöra RK:s roll som nationellt områdesansvarig<sup>59</sup>.

Länsstyrelsen var också bitvis osäker på hur de med sitt regionala områdesansvar skulle förhålla sig till det nationella områdesansvar som RK har. Till exempel rådde det en viss osäkerhet på Länsstyrelsen i Stockholm om deras informationsansvar hade lyfts (tagits över informellt) när regeringen tidigt under den första övningsdagen agerade genom en presskonferens<sup>60</sup>. Denna problematik kan antas vara särskilt svår vid en händelse i Stockholmsregionen på grund av att Länsstyrelsen i Stockholm och RK finns lokaliserade på samma geografiska område. Dessa olika exempel (bland andra) visar med tydlighet att det finns ett stort behov att klargöra vad det nationella områdesansvaret innebär.

<sup>59</sup>Utvärderargruppens observation i centrala motspelsmodulen.

<sup>60</sup>Exonaut observationer, Länsstyrelsen i Stockholm, U2.

### 7.3.3 Interaktionen mellan sektorssamverkan, sektorsövergripande ansvar och geografisk områdessamverkan

På den regionala nivån lyckades de olika myndigheterna inte med att samordnat komma fram till en gemensam lägesuppfattning. Det fanns mycket information inom regionen som stannade inom en sektor eller kvar hos enstaka myndigheter och först i ett sent skede kom andra till del. Länsstyrelsen hade också, som vi konstaterat i stycket om det regionala områdesansvaret, problem i utövandet av sin roll som geografiskt områdesansvarig. Flera myndigheter upplevde att Länsstyrelsen i Stockholm agerade alltför passivt den första övningsdagen (tjugofemte april), vilket resulterade i en bristande informationsamordning mellan aktörerna på den regionala nivån. Detta skapade problem och frustration för en rad myndigheter. Länsstyrelsen själva upplevde att de inte kunde förmedla tillräcklig information under övningens inledande del därför att de själva upplevde att de led av informationsbrist<sup>61</sup>. Länsstyrelsen arbetade den tjugofemte april med att producera en helhetsbild av läget och lade mycket tid på att säkerställa information för att kunna sammanställa en så kvalitetssäkrad bild av läget som möjligt. Den tjugosjätte april frångick man detta arbetssätt och började istället förmedla den säkra information man hade tillgänglig så snabbt som möjligt. Mottagarna fick själva lägga ihop bilden<sup>62</sup>. På Länsstyrelsen upplevde man att arbetssättet fungerade bra. Från och med den andra övningsdagen visade Länsstyrelsen i Stockholm en märkbar förbättring i utövandet av rollen som geografiskt områdesansvarig. Det resterande arbetet med att hantera krisen skedde mer systematiskt<sup>63</sup>.

Inte heller på nationell nivå uppnådde aktörerna under övningen en gemensam lägesuppfattning. Det var framförallt KBM som hade en övergripande nationell bild av händelsen, i och med myndighetens arbete med att sammanställa nationella lägesrapporter samt med anledning av arbetet med den Nationella portalen. Som nationell lägesuppfattning var bilden naturligtvis skev eftersom den endast baserade sig på inrapporterande myndigheters uppfattning om situationen och helt saknade perspektivet från departementen och den högsta politiska ledningen<sup>64</sup>.

<sup>61</sup> Exonaut observationer, Länsstyrelsen i Stockholm, U2.

<sup>62</sup> Diskussion på avstämningsseminarium för utvärderingen av SAMÖ 2007 den 15 juni

<sup>63</sup> Exonaut observationer, Länsstyrelsen i Stockholm, U3.

<sup>64</sup> Utvärderingsgruppens observation i den centrala motspelsmodulen.

Eftersom KBM prioriterade rapportering till RK under övningen fick återkopplingen till andra aktörer stå tillbaka. På vilket sätt KBM kan åstadkomma en snabb återkoppling är en fråga som måste utvecklas. Eftersom aktörerna under SAMÖ 2007 i stor utsträckning saknade en riktig dialog med Regeringskansliet kom heller ingen återkoppling från den myndighet som innehar det nationella områdesansvaret. Regeringen och Regeringskansliets kommunikation med andra aktörer under övningsdagarna skedde främst genom möten där departementsrepresentanter deltog, per telefon eller kryptofax. Kommunikationen tog sig också formen av förmedling av pressmeddelanden till medie- och allmänhetsspelet, samt ett inlägg i WIS<sup>65</sup>. Några myndigheter har framfört önskemål om att RK ska samordna sin verksamhet på ett bättre sätt. Under övningen kunde flera olika departement höra av sig och ställa liknande frågor, något som upplevdes tidsödande<sup>66</sup>.

Ytterligare exempel på brister i kommunikationen och samordningen mellan geografiskt områdesansvariga rörde ett av de fyra regeringsbeslut<sup>67</sup> som fattades under övningen. Beslutet rörde att regeringen och Regeringskansliets lokaler skulle inrättas som skyddsobjekt och Försvarsmaktens stöd i bevakningen av dessa skyddsobjekt.<sup>68</sup> Regeringen bemyndigade försvarsministern att fatta beslut i dessa frågor och Försvarsmakten (FM) fick beslutet förmedlat på ett par olika sätt. Först genom ett möte på Försvarshögkvarteret (HKV), sedan bekräftat genom ett telefonsamtal mellan försvarsministern och stabschefen vid HKV, och slutligen via kryptofax. Regeringsbeslutet tolkades självständigt av Försvarsmakten som gjorde tolkningen att FM:s samtliga resurser skulle ställas till förfogande. Polismyndigheten i Stockholm, som i hög grad skulle ha påverkats av en militär närvaro i Stockholms innerstad, informerades inte under övningen om regeringsbeslutet<sup>69</sup>. Detta visar att det finns ett behov av att utveckla formerna för hur regeringsbeslut ska förmedlas under en kris, när de ordinarie beredningsrutinerna måste förbigås. Det är viktigt att säkerställa hur tolkning av regeringsbeslut ska göras samt säkerställa att sekundärt berörda myndigheter får information om besluten.

<sup>65</sup> Utvärderingsgruppens observation i den centrala motspelsmodulen.

<sup>66</sup> Hot-washup underlag från Socialstyrelsen.

<sup>67</sup> Informationen om att fyra regeringsbeslut fattades under övningen kommer från övningsledningens avslutande gemensamma information för motspelets samtliga moduler.

<sup>68</sup> Utvärderargruppens observation i centrala motspelsmodulen.

<sup>69</sup> Utvärderargruppens observation i centrala motspelsmodulen.

## 7.4 Analys av delmål 3 och 4

### – "Inhämta och bearbeta relevant och tillräcklig lägesinformation inom rimlig tid" och "Förmedla relevant och tillräcklig lägesinformation inom rimlig tid"

Övningsdeltagarna upplevde det problematiskt att hämta in, bearbeta och förmedla relevant och tillräcklig lägesinformation inom rimlig tid. Många myndigheter upplevde att de inte hade tillräckligt med information för att fatta beslut och agera<sup>70</sup>. I vissa fall ledde detta till inaktivitet, i flera fall agerade myndigheterna ändå, och i nästan alla fall sökte myndigheterna mer information med varierande framgång<sup>71</sup>.

Informationsbrist och det svåra i att fatta beslut på bristfällig information är något som inte går att helt undvika under en kris. Det finns givetvis metoder för att skaffa bättre underlag för beslutsfattande, men med anledning av krisens karaktär går det inte helt att undvika osäkerhet rörande den information som finns till hand. Det är talande att majoriteten av de övade anser att deras organisation förmedlade relevant och tillräcklig information inom rimlig tid till andra, medan majoriteten samtidigt anser att de inte fick relevant och tillräcklig information av andra inom rimlig tid<sup>72</sup>.

<sup>70</sup> Exonaut observation, Sigtuna kommun, Luftfartsverket, Vägverket, Landstinget samt Länsstyrelsen i Stockholm, U2.

<sup>71</sup> Exonaut observationer, Länsstyrelsen i Stockholm, Brandförsvaret i Stockholm samt Stockholms Länslandsting, U2 och U3.

<sup>72</sup> Under övningen upplevde ca. 47 % av de övade som svarade på enkäten i direkt anslutning till övningen att de hade alarmerats och informerats om de händelser som berörde dem vid en rimlig tidpunkt. Nästan lika många, 41 %, ansåg att de endast delvis fått denna typ av information i tid. 12 % ansåg inte att de alarmerades eller informerades om händelser som berörde dem i rimlig tid. (QuestBack enkät till alla övade, fråga 16, svarsalternativ 1, 2 och 3.) Under övningen ansåg en övervägande majoritet att de endast delvis, ca 63%, eller inte alls, ca 19 %, fått relevant och tillräcklig information från andra inblandade aktörer vid rimliga tidpunkter. Endast ca 14 % av de övade ansåg att de fått tillräcklig och relevant information inom rimlig tid. (Questback enkät till alla övade, fråga 33, svarsalternativ, 2, 3 och 1) Hänsyn bör tas till att svarsfrekvensen på denna fråga var relativt låg, 58 respektive 59 av 477, vilket kan påverka bildens representativitet. Däremot ansåg majoriteten av de övade, ca 57 %, att de själva lämnade relevant och tillräcklig information till andra övade inom rimlig tid. Ytterligare 40 % av de övade ansåg att de delvis lämnat tillräcklig och relevant information inom rimlig tid. Questback enkät till alla övade, fråga 30, svarsalternativ, 1 samt 2) Hänsyn bör tas till att svarsfrekvensen på denna fråga var relativt låg, 58 av 477,

Räddningstjänsten och polisen var de organisationer som hade mest information om den operativa situationen och händelserna och läget på marken. Ofta lämnade de inte denna information till andra myndigheter som kunde ha använt den och som inte hade egna operativa enheter på plats för att rapportera läget. Södertörns Brandförsvärsförbund reflekterade själva över att man vid en händelse fokuserar oerhört mycket på sin egen uppgift och glömmar bort samhället i stort<sup>73</sup>, d.v.s. det större sammanhang man agerar inom och utgör en viktig del. Att det inte fanns tillräcklig kunskap eller tid för att reflektera över situationen i ett större sammanhang var ett av grundproblemen. Resultatet blev att viktig information stannade kvar inom en sektor eller hos en enskild myndighet.

Flera myndigheter visade också brister i sin förmåga att bearbeta och analysera den information de hade till hand. Flera genomförde till exempel ingen hot- och riskanalys av olika situationer som uppstod, eller någon konsekvensanalys, samt fokuserade i stor utsträckning på konsekvenser för den egna organisationen. Därmed utelämnades påverkan på andra myndigheters ansvarsområden, påverkan på allmänhetens välbefinnande, samt påverkan på samhället som helhet, praktiskt och symbolpolitiskt<sup>74</sup>.

Allteftersom övningen fortskred fick de övade bättre kunskap om och förståelse för vilka andra myndigheter som behövde information och som påverkades av innehållet. Detta demonstrerar övningens lärande funktion. Under första delen av övningen (dag ett, den tjugofemte april) kunde en minoritet av myndigheterna tillräckligt mycket om den gemensamma lägesuppfattningen<sup>75</sup>. Bilden blev tydligare och mer detaljerad med tiden, och fler myndigheter lämnade information till och tog del av en gemensam bild (speciellt dag två, den tjugosjätte april).<sup>76</sup> Många blev bättre på att se över resurser och behov och på att fördela dessa i samråd med andra<sup>77</sup>. Denna typ av gemensam lägesuppfattning

<sup>73</sup> Hot washup underlag från Södertörns Brandförsvärsförbund.

<sup>74</sup> Exonaut observationer, Länsstyrelsen i Stockholm, Brandförsväret i Stockholm samt Stockholms Länslandsting, U2 och U3.

<sup>75</sup> Exonaut observationer, Socialstyrelsen, Banverket, Brandförsväret i Stockholm, Krisberedskapsmyndigheten, Stockholm Stad, Länsstyrelsen i Stockholm samt Sigtuna kommun, U2.

<sup>76</sup> Exonaut observationer, Krisberedskapsmyndigheten, Rikskriminalpolisen, SOS Alarm, Radio Stockholm.

<sup>77</sup> Exonaut observationer, Socialstyrelsen, Stockholms Lokaltrafik, Brandförsväret i Stockholm samt Polismyndigheten i Stockholm, U2.

och prioritering skedde främst hos myndigheter med operativt ansvar och hos myndigheter inom samma sektor<sup>78</sup>.

Det finns dock också några goda exempel på hur informationsamordning mellan olika sektorer har fungerat. Till exempel fungerade informationsamordningen inom Stockholms stad bra för flera aktörer, bland dessa räddningstjänsten och Vägverket (region Stockholm). Aktörerna samordnade information och skapade en gemensam lägesuppfattning främst inför de gemensamma presskonferenser länsstyrelsen anordnade<sup>79</sup>.

#### 7.4.1 Kontaktnätverk<sup>80</sup>

Ett på förhand etablerat kontaktnätverk visade sig vara oerhört värdefullt att ha för att få tillgång till nyttig information. Det var mycket tidskrävande att under övningen försöka skapa nya kontakter. Övningen visade att de allra flesta myndigheterna hade tillräckliga och relativt fungerande nätverk inom sin egen sektor<sup>81</sup>. Delar av nätverken var vid de akuta händelserna delvis överbelastade och kunde inte möta informationsbehovet som fanns. Dessutom var den tillgängliga informationen osäker, otydlig och delvis motstridig (vilket ligger i krisens natur snarare än i ett tillkortakommande i nätverket). Få myndigheter hade sektorsöverskridande nätverk som kunde bidra till att verkligen skapa en gemensam lägesuppfattning<sup>82</sup>.

I den mån myndigheterna behövde information från andra sektorer och tillgång till en sektorsöverskridande lägesuppfattning kontaktade myndigheterna främst länsstyrelsen (som geografiskt områdesansvarig) eller KBM (med ett särskilt ansvar för samverkan på krisberedskaps-

<sup>78</sup> Exonaut observationer, Banverket, SOS Alarm, Trafik Stockholm, Landstinget, Luftfartsverket samt Sigtuna kommun, U2 och U3.

<sup>79</sup> Hot washup underlag från Länsstyrelsen i Stockholm (Länsstyrelsen i Örebro utvärderare) och hot washup underlag från Stockholms Brandförsvär.

<sup>80</sup> Ca 47 % av de övade rapporterade i enkäten i direkt anslutning till övningen att de hade tillräckligt och fungerande nätverk för att kunna arbeta samordnat med andra aktörer för en gemensam lägesuppfattning. Nästan lika många ansåg att de delvis hade tillräckliga och fungerande nätverk för detta ändamål. (QuestBack enkät till alla övade, fråga 16, svarsalternativ 1, 2 och 3.) Hänsyn bör tas till att svarsfrekvensen på denna fråga var relativt låg, 58 av 477, vilket kan påverka bildens representativitet.

<sup>81</sup> Exonaut observation, Banverket, Strålskyddsinstitutet, Socialstyrelsen, Landstinget samt Trafik Stockholm, U2.

<sup>82</sup> Exonaut observation, Krisberedskapsmyndigheten, SOS Alarm, Rikskriminalpolisen, Länsstyrelsen samt Radio Stockholm, U2.



området). Länsstyrelsen motsvarade inte de förväntningar som många myndigheter hade på den regionala samordningen och dess funktion som informationsförmedlare.

De myndighetsmöten som KBM kallade till, för att få information och underlag till de lägesrapporter som de levererade till Försvarsdepartementet, kom under övningen att fungera som en sektorsöverskridande informationsutväxling som främjade en gemensam lägesuppfattning<sup>83</sup>. Länsstyrelsen var inbjuden till och deltog i det myndighetsmöte som hölls den tjugofjärde april (det vill säga det möte som hölls med anledning av det kritiska underrättelsesläget). De myndighetsmöten som hölls under de två kritiska dagarna tjugofemte och tjugosjätte april blev Länsstyrelsen inte inbjuden till<sup>84</sup>. Flera av aktörerna har önskat en översikt av vilka som bjuds in till liknande samverkansmöten. Flera övningsdeltagare som inte blev inbjudna ansåg att de hade tjänat på att delta vid dessa möten<sup>85</sup>.

En del myndigheter satte upp ad hoc samverkansgrupper för att få sektorsöverskridande information och lösa brist på information och motstridig information. Dessa fungerade väl när de skapades men tog tid för myndigheterna att ordna<sup>86</sup>.

<sup>83</sup> Detta gäller också det samverkansmöte som KBM kallade till 13.15 övningsdag 2 med anledning av händelserna i Södertälje (Utvärderingsgruppens observation lokal och regional motspelsmodul).

<sup>84</sup> Utvärderingsgruppens observation myndighetsmötet på KBM övningsdag 1, kl. 13.00.

<sup>85</sup> Diskussion på avstämningseminarium för utvärderingen av SAMÖ 2007 den 11, 14 och 15 juni

<sup>86</sup> Exonaut observation, Banverket, U2.

## 7.5 Analys av delmål 5 och 6

### – "Samordna beslutsfattande mellan berörda organisationer" och "Prioritera resurser och åtgärder i samverkan med berörda organisationer"<sup>87</sup>

Under första delen av övningen (den tjugofemte april) hade en minoritet av myndigheterna en tillräckligt uppfattning om det samlade läget och om andra aktörers inriktningar, bedömningar och prioriteringar. Med detta i åtanke kan man säga att det den tjugofemte april inte rådde en gemensam lägesuppfattning förutom mellan ett par organisationer med närliggande ansvarsområden. Den eventuella samordning som skett av besluten har då i de flesta fall inte baserats på att aktörerna har haft en gemensam lägesuppfattning.

Ett positivt exempel på hur beslut samordnades skedde inom hälso- och sjukvårdssektorn. Socialstyrelsen, tillsammans med andra viktiga myndigheter inom sjukvårdssektorn och Stockholms läns landsting (SLL), kan sägas ha skapat en gemensam lägesuppfattning redan den tjugofemte april och kunde också fatta beslut baserade på denna uppfattning. Att upprätthålla en lägesuppfattning inom sjukvårdssektorn tog dock mycket tid i anspråk, framför allt i form av täta telefonkontakter<sup>88</sup>.

Det visade sig under övningen att steget till att överhuvudtaget uppnå någon slags gemensam lägesuppfattning var mycket stort. Att sedan prioritera resurser och fatta beslut utifrån en gemensam lägesuppfattning var en ännu större utmaning. Ofta baserade de övade myndigheterna och organisationerna sina beslutsunderlag huvudsakligen på egna tolkningar av den information som fanns tillhands. Ganska sällan stämde de av informationen med andra aktörer. De reflekterade sällan över vilka konsekvenser de egna fattade besluten skulle kunna få för andra aktörer och vilka man därmed borde informera<sup>89</sup>.

<sup>87</sup> Ca 90% av de övade myndigheterna och organisationerna som svarade på enkäten i direkt anslutning till övningen ansåg att man arbetat samordnat (46%), eller delvis samordnat (44%), med andra för att prioritera nödvändiga resurser. (Questback enkät till alla övade, Fråga 36, svarsalternativ 1 samt 2) Hänsyn bör tas till att svarsfrekvensen på denna fråga var relativt lågt, 59 av 477, vilket kan påverka bildens representativitet.

<sup>88</sup> Exonaut observationer, Socialstyrelsen, U2.

<sup>89</sup> Brandförsvaret använde inte informationskällor, som WIS, där andra aktörer publicerade en majoritet av sin information särskilt aktivt. Det informationssystem som användes av samtliga sektioner av Brandförsvarets stab var Samverkanswebben, men även denna informationskälla användes oregelbundet; Exonaut observationer, Stockholms brandförsvär, U2 och U3.

Det var tydligt att samordningen av beslutsfattandet fungerade bättre den tjugosjätte april. Från övningens avbrott den tjugofemte april till morgonen den tjugosjätte april hade flertalet av de övade hunnit samla ihop sig och synkronisera sina egna lägesbilder med andras, vilket gav en bättre förutsättning för att skapa en gemensam lägesuppfattning. Allteftersom deltagarna hade tid att ta del av andras information växte också förståelsen för vilka beslut som kunde behöva samordnas och vad andra kunde förvänta sig<sup>90</sup>.

På samma sätt förbättrades förmågan att inventera och prioritera resurser och behov, samt att fördela dessa i samråd med andra mot slutet av övningen. Denna förbättring gällde dock huvudsakligen myndigheter med operativt ansvar, myndigheter inom samma sektor och inom de olika samhällsnivåerna<sup>91</sup>.

De övade har lyft fram några exempel på hur resurser prioriterades gemensamt av olika övade aktörer. Ett exempel är att SSI och Länsstyrelsen i Stockholm samordnade sitt resursutnyttjande. Ett annat är Länsstyrelsens övertagande av räddningstjänsten mot slutet av övningen, och ett tredje är att SLL och kringliggande landsting samordnade sitt utnyttjande av sjukvårdsreserver<sup>92</sup>.

## 7.6 Analys av delmål 7

### – "WIS används som ett stöd för att samordna information och skapa en gemensam lägesuppfattning"

En majoritet av de myndigheter som övade under SAMÖ 2007 använde sig fullt ut eller delvis av WIS<sup>93</sup>, medan ett fåtal myndigheter redan innan övningen hade valt att inte ta del av WIS funktion<sup>94</sup>. Under övningen använde myndigheterna WIS på många olika sätt. En majoritet av de övade myndigheterna använde systemet för att delge andra information, men det fanns också många andra användningsområden.

<sup>90</sup> Exonaut observation, Länsstyrelsen i Stockholm, U2 och U3.

<sup>91</sup> Exonaut observationer, Banverket U2; Exonaut observationer, Stockholm Stad U2 och U3

<sup>92</sup> Questback, enkät till alla övade, Fråga 37.

<sup>93</sup> Ca 53 % av de övade (QuestBack enkät till alla övade, fråga 11).

<sup>94</sup> Luftfartsverket, Södertälje kommun och Sveriges Radio. Vidare arbetade Regeringskansliet endast i mycket begränsad utsträckning med WIS under SAMÖ 2007.

Ett antal myndigheter använde bara den interna funktionen (dag-boken), medan vissa främst läste olika poster men inte själva delgav information, alternativt delade de med sig av information men läste, sammanställde eller analyserade inte information som delgavs av andra i WIS<sup>95</sup>.

Många av de övade är positiva till WIS som funktion<sup>96</sup> och har efter övningen förslag på hur WIS kan utvecklas för att bättre möta de behov som finns<sup>97</sup>. Flera av de övade som använde sig av WIS under SAMÖ 2007 har framfört att de anser att WIS har potential att bli ett system som kan bidra till att myndigheter och organisationer kan skapa sig en gemensam lägesbild under en kris. Därigenom skulle systemet vara ett bra stöd i skapandet av en gemensam lägesuppfattning. För att fullt ut kunna uppnå en gemensam lägesuppfattning måste sedan också annan samordning mellan myndigheterna ske, såsom möten och andra typer av avstämningar<sup>98</sup>.

De problem som myndigheterna upplevde med WIS rör huvudsakligen att de är *ovana* att hantera systemet, att det upplevdes *tidskrävande* framförallt av myndigheter med många operativa uppgifter, samt att det var oklart vad som skulle förmedlas och *i vilken form* informationen ska förmedlas<sup>99</sup>.

<sup>95</sup>Denna sammanfattande analys är baserad på KBM observationer, U1–7, Fråga G9, samt utvärderingsgruppens egna observationer i övningens lokala, regionala, samt nationella motspelsmoduler.

<sup>96</sup>Till exempel Stockholm Stad och Socialstyrelsen (Exonaut observation, Stockholm Stad samt Socialstyrelsen, U2 och U3). Totalt har ca 64 % av de övade aktörerna uppgett att WIS underlättade arbetet med att få fram information från andra organisationer om tex. händelseutveckling och myndigheters agerande. Ca 29% av de övade ansåg att WIS till viss del underlättat detta arbete. (QuestBack enkät till alla övade, fråga 12) Mer än hälften av de övade som svarade på enkäten ansåg att WIS hade, eller delvis hade, underlättat för dem att delge relevant information till andra berörda organisationer. QuestBack enkät till alla övade, fråga 14, svarsalternativ 1 och 2.

<sup>97</sup>Socialstyrelsen har förslag på hur WIS kan utformas för att bättre bemöta behov inom sjukvårdssektorn till exempel.

<sup>98</sup>Diskussioner på avstämningsseminarier för utvärderingen av SAMÖ 2007, den 11, 14 och 15 juni

<sup>99</sup>Denna sammanfattande analys är baserad på KBM observationer, U1–7, Fråga G9, samt utvärderingsgruppens egna observationer i övningens lokala, regionala, samt nationella motspelsmoduler. Till exempel Stockholm Stad och Socialstyrelsen.

Många övade uttryckte att de inte hade tillräcklig kunskap och vana att hantera WIS för att kunna utnyttja funktionen maximalt. Flera myndigheter hade svårt att avsätta den eller de resurser som behövdes för att publicera information och samtidigt kunna följa det som rapporterades i WIS. Vissa övade myndigheter upplevde också att informationen i WIS var för omfattande och att mycket oviktig information publicerades av flera aktörer. Ibland upplevdes WIS som ett "klotterplank"<sup>100</sup>.

Andra har framfört att systemet bidrog till lättillgänglig och bra information, men kunde samtidigt känna att det var tidskrävande att lägga ut information. Andra synpunkter som kommit fram är att informationen som delgavs i WIS ibland var för ofullständig, av okänd kvalitet, eller att information delgavs av för få aktörer för att det skulle kunna ersätta andra (alternativa eller delvis överlappande) informationssystem<sup>101</sup>.

Det finns således en stor utvecklingspotential för WIS. Funktionen efterfrågas av de övade aktörerna och acceptansen för systemet har bekräftats i och med SAMÖ 2007. Bekräftelsen förutsätter att nödvändig utveckling av olika funktioner i systemet sker och att det skapas en tydlig inriktning för hur det ska användas.

## 7.7 Lärdomar och utvecklingsbehov

- **Kunskap om syftet med och innehållet i en gemensam lägesuppfattning behöver spridas till myndigheter som ska bidra till denna lägesuppfattning.**

Få myndigheter använder sig av och delar KBM:s syn på gemensam lägesuppfattning.

- **WIS är ett värdefullt verktyg för informationsspridning och skapandet av en gemensam lägesuppfattning.**

Många av de övade myndigheterna och organisationerna upplevde WIS som en viktig informationskälla. Även andra funktioner i systemet bidrog positivt till myndigheternas stabsarbete och arbete med att sprida och samla in information. För att ytterligare förbättra funktionen med WIS bör riktlinjer utvecklas för hur ofta och

<sup>100</sup> Diskussioner på avstämningsseminarier för utvärderingen av SAMÖ 2007, den 11, 14 och 15 juni

<sup>101</sup> Denna sammanfattande analys är baserad på KBM observationer, U1-7, Fråga G9, samt utvärderingsgruppens egna observationer i övningens lokala, regionala, samt nationella motspelsmoduler. Till exempel Stockholm Stad och Socialstyrelsen.

vilken typ av information myndigheterna ska delge. Resultatet bör bli att verktyget blir mindre tidskrävande för myndigheterna och organisationerna att använda och att WIS bättre möter specifika sektorsbehov.

- **Myndigheternas förmåga att göra sammanvägda hot och riskbedömningar vid en händelse behöver stärkas.**

Övningen visade att myndigheterna hade begränsad förmåga att väga in information från andra aktörer i sina hotbilda- och konsekvensanalyser.

- **Länsstyrelsens roll som geografiskt områdesansvarig behöver tydliggöras och utvecklas.**

Länsstyrelsens förmåga att bemöta andra myndigheters förväntningar var inte tillräcklig. Det behöver bli tydligare vilka aktörer som länsstyrelsen ska samordna, liksom länsstyrelsens roll som informationskälla och dess roll i skapandet av en gemensam lägesuppfattning.



SAMÖ  
2007



---

## *Krispressen*

---

Inled alla samtal med

"SAMÖ 2007"

---

## 8 Analys

### – Samordnad kommunikation med media och allmänhet

#### 8.1 Inledning

Följande delmål ingår i målsättningen "Samordnad kommunikation med media och allmänhet".

- **Samverka med berörda organisationer för att skapa ett gemensamt budskap till allmänheten och media.**
- **Använda den gemensamma lägesuppfattningen som grund för kommunikationen med allmänhet och media.**
- **Samordna användandet av olika verktyg (t.ex. pressmeddelande, callcenter) för att kommunicera med allmänheten och media.**

För att vi ska kunna ta reda på om denna målsättning har uppfyllts under SAMÖ 2007 kommer vi att analysera respektive delmål. Analysen av det första delmålet (kap. 8.3) avser att belysa om och på vilket sätt de övade organisationerna samverkade för att skapa ett gemensamt budskap till allmänhet och media. På vilket sätt samverkade organisationerna för att ta fram ett gemensamt budskap att förmedla? Hur upplevde de att denna samverkan fungerade? I analysen av det andra delmålet (kap. 8.4) belyser vi framför allt hur mottagarna (allmänhet och medier) uppfattade de budskap som organisationerna förmedlade. I analysen av det sista delmålet (kap. 8.4) beskriver vi vilka de verktyg som de övade använde för att kommunicera med medier och allmänhet samt dessa målgruppers reaktioner.

#### 8.2 Slutsatser

De övade myndigheterna och organisationerna lyckades inte så väl med att samordna sina budskap till media och allmänheten under SAMÖ 2007, att döma av den respons som de spelade medierna och allmänheten har gett. Det finns flera positiva exempel på hur de övade aktörerna på olika sätt lyckades med att kommunicera med både medierna och allmänheten, men dessa exempel rör främst deras egna verksamhets- eller specialistområden. Annan information som berörde de inträffade händelserna upplevdes ofta som osammanhängande och spretig.



Under SAMÖ 2007 kommunicerade allmänheten främst med de övade aktörerna via telefonsamtal. Det var också den kommunikationen som främst upplevdes som dåligt samordnad under övningen. Trots att de övade myndigheterna och organisationerna inte lyckades så bra med att samordna sin kommunikation med media och allmänhet ledde det inte till någon förtroendekris för aktörerna. Allmänhetens förtroende för de övades förmåga att hantera händelserna var ändå ganska stort.

Det myndighetsgemensamma callcentret som öppnades under övningen var ett av de positiva inslag i fråga om samordnad information som har lyfts fram av allmänheten och medierna. Allmänheten har särskilt lyft fram callcentret som den instans där de kunde få den information de ville ha och där de blev bemötta på ett bra sätt. Även den nationella portalen har visat sig bidra till att ge allmänheten bra övergripande information. Ur mediernas perspektiv var de gemensamma presskonferenser som hölls under övningen det som upplevdes ge den bästa samordnade bilden av läget.

En kommunikationskanal som inte användes på ett bra sätt under SAMÖ 2007 var verktyget Viktigt meddelande till allmänheten (VMA). Många myndigheter har trott att de skickade ut VMA, men eftersom de inte följde de riktlinjer som finns hände det ofta att meddelandena inte registrerades som riktiga VMA, vilket får följderna för hur programbolagen (i detta fall Sveriges Radio) behandlar meddelandena.

Samverkan med den specifika avsikten att skapa ett gemensamt budskap till massmedier och allmänhet är inte lika prioriterad som samverkan för att skapa en gemensam lägesuppfattning, har det visat sig under SAMÖ 2007. Dock ger den samverkan och samordning som sker när det gäller en gemensam lägesuppfattning positiva effekter också för samordning av budskap till allmänhet och medier. Om myndigheterna och organisationerna har en gemensam uppfattning om läget och en gemensam målbild har de också goda förutsättningar att kommunicera med medier och allmänhet på ett samordnat sätt.

Bruket av sambandsbefäl/samverkanspersoner samt att hålla samverkansmöten är de former för samverkan som deltagarna upplever fungerade allra bäst under övningen. Dessutom har de övade lyft fram den stora betydelsen av goda personliga kontakter och nätverk för att kunna samverka effektivt.

Flera av de övade har vidare uppgett att de saknade en aktör med ett övergripande ansvar för att samordna information som ska föras ut till allmänhet och massmedier. Det skulle innebära att det är nödvändigt att tydligt framhålla det geografiska områdesansvarets uppgifter i fråga om informationsamordning. Det fanns flera tillfällen när det inte var riktigt definierat för de inblandade vem eller vilka som hade ett informationsansvar under SAMÖ 2007.

## 8.3 Analys av delmål 1

### – "Samverkan med berörda organisationer för att skapa ett gemensamt budskap till allmänheten och media"

Vi analyserar delmålet genom att studera huruvida de övade myndigheterna och organisationerna har samverkat med varandra i syfte att skapa ett gemensamt budskap till allmänheten och medier. För att ta reda på det kommer vi att belysa olika samverkansformer samt hur ansvarsfördelningen ser ut för samordning av information till medier och allmänhet.

#### **Centralt begrepp:** *Samverkan*

För att beskriva hur de övade lyckades med att samverka med varandra med syftet att skapa ett gemensamt budskap är det viktigt att först gå igenom hur vi ser på begreppet samverkan. Samverkan är den interaktion som sker mellan två eller flera aktörer i syfte att samordna sina verksamheter. Samverkan avser den dialog som sker mellan olika självständiga organisationer för att uppnå gemensamma mål. Målet är att samverkan ska förstärka samarbetet mellan de olika aktörerna och nivåerna samtidigt som den integrerar det gemensamma arbetet i en större helhet. Därför förutsätter samverkan en förmåga att anlägga ett perspektiv som är mera helhetsorienterat än den egna organisationens behov och kompetens.

Vitsen med samverkan är att tillsammans med andra göra sin egen sak bättre, definierad i ett större sammanhang, samt att kunna skapa ett gemensamt ansvarstagande för samhällsområden som är viktiga för samhällets säkerhet och beredskap. Det kräver insatser från flera huvudmän och verksamheter. Idealt sett innebär samverkan att alla inblandade tjänar på samarbetet. Former för samverkan kan se olika ut men kan ske exempelvis i form av överläggningar, överenskommelser eller gemensamma beslut.<sup>102</sup>

<sup>102</sup> K-boken, s. 30–31.

### 8.3.1 Former för samverkan

Under SAMÖ 2007 har det gått att identifiera många olika kontakter och initiativ (olika former för samverkan) som de övade organisationerna tagit för att samordna information att förmedla till allmänhet och medier. Det har även gått att observera områden och tillfällen när samordning saknades. Nedan följer exemplifieringar av hur samverkan inom detta område upprättades och utfördes under övningen, och hur det utföll. Detta ger inte en komplett bild av alla initiativ till samverkan kring informationsfrågor under övningen. Syftet är snarare att ge en översiktlig bild av olika initiativ och hur kommunikationsarbetet fungerade för de övade aktörerna. På så sätt kan vi lära oss av exemplen på välfungerande samordning, men också av de tillfällen då det brast i samordningen.

#### 8.3.1.1 Sambandsbefäl/samverkanspersoner

Flera övade organisationer har lyft fram att sambandsbefäl eller samverkanspersoner är en mycket användbar samverkansform, och det har också varit möjligt att observera nyttan av detta under övningen. Det är en välkänd form för samverkan med tydliga förtjänster, men används ändå i en relativt begränsad utsträckning. Vissa organisationer som övades under SAMÖ 2007 har en utvecklad kultur för att använda sig av samverkanspersoner (exempelvis räddningstjänsterna och polisen), men även andra organisationer har börjat nyttja detta samverkansverktyg<sup>103</sup>.

En person kan, genom att närvara i en annan organisations stab eller krisorganisation, bidra med att tillföra kunskap om den egna organisationens lägesbild och den information de besitter. Det skapar en kommunikationskanal direkt in till andra organisationer. För den organisation där personen är placerad är det också positivt, eftersom de därigenom får kunskap om den andra organisationens lägesbild och situation. Om dessa samverkanspersoner utnyttjas på ett bra sätt har de visat sig vara en bra tillgång och något som främjar samordningen mellan myndigheterna på flera sätt. Detta handlar givetvis inte enbart om samordning av information riktad till allmänhet och medier, utan gäller generellt för en gemensam lägesuppfattning mellan berörda organisationer.

<sup>103</sup> Enkät SAMÖ 2007 – Alla övade, kommentarer

Ett exempel på hur samverkanspersoner användes i informationsfrågor är att Länsstyrelsen i Stockholm (Lst Stockholm) tidigt kallade till sig en representant från Stockholms stad för detta ändamål. Det upplevdes skapa bättre förutsättningar för samordning av information mellan dessa aktörer. Senare under övningen kom också en representant från Radio Stockholm till Lst Stockholm, vilket upplevs ytterligare ha förbättrat arbetet och kommunikationen med medier. Lst Stockholms erfarenheter av att ha haft en representant från Radio Stockholm på plats under övningen var så goda att de överväger att inreda ett rum i den nya ledningsplatsen för att under större händelser kunna ha Radio Stockholm på plats<sup>104</sup>. Lst Stockholm i sin tur hade också samverkanspersoner på Johannes brandstation för samverkan med Räddningstjänsten, SOS Alarm och landstinget samt en person på plats i Rosersberg efter det att bussen sprängts<sup>105</sup>.

### 8.3.1.2 Samverkansmöten

Samverkansmöten är en annan samverkansform som användes vid flera tillfällen under övningen. Innan en presskonferens skulle genomföras var det till exempel vanligt att deltagarna samlades en stund innan mötet, för att stämma av den information de hade och tänkte gå ut med. Deltagarna upplevde att detta var ett bra tillfälle att samlas information för att kunna förmedla enhetliga budskap<sup>106</sup>.

Andra exempel på samverkansmöten är att Lst Stockholm på regional nivå, inom ramen för det geografiska områdesansvaret, sammanlagt höll tre samverkansmöten den tjugufemte och den tjugosjätte april. Det första mötet hölls på Länsstyrelsen, medan de andra två, av praktiska skäl hölls i Stadshuset. På central nivå höll KBM tre myndighetsmöten under övningen. Vid dessa möten deltog representanter från centrala myndigheter samt vid ett tillfälle också länsstyrelsen. Syftet med dessa myndighetsmöten var ömsesidig uppdatering av lägesbilderna, för att utifrån detta kunna gå vidare och agera utifrån en gemensam lägesuppfattning<sup>107</sup>.

<sup>104</sup> Exonaut, U2, Stockholms stad; Exonaut, U5, Stockholms stad

<sup>105</sup> Exonaut, U5, Länsstyrelsen

<sup>106</sup> Exonaut, U3, Banverket

<sup>107</sup> *Anteckningar från övningen (Linäs)*, 2007-04-25/26

Inom respektive sektor hölls dessutom ett flertal möten. Till exempel höll organisationerna inom järnvägssektorn ett antal gemensamma möten för att stämma av information. Vid dessa möten var även andra aktörer ibland närvarande, till exempel Säpo, beroende på vilken fråga som för närvarande kändes mest akut<sup>108</sup>.

Syftet med dessa samverkansmöten var oftast större än att bara samordna informationsfrågorna; mötena bidrog också till att skapa en gemensam lägesuppfattning hos deltagarna. Dock fick informationsfrågorna ofta en egen punkt vid mötena. Regelbundna samverkansmöten har upplevts som mycket positivt i de flesta fall<sup>109</sup>. Det kräver inte lika mycket resurser som att ha en person frånvarande som sambandsbefäl/samverkansperson under hela krisen, och har sannolikt använts flitigare av den anledningen.

Det finns dock också en risk med möten eftersom de är tidskrävande. Det visade sig under SAMÖ 2007 att samverkansmöten ofta var nödvändiga för att kunna föra verksamheten framåt och fatta beslut utifrån ett bra underlag, men att det blev ibland så många möten att de övade upplevde att det var svårt att få tiden att räcka till<sup>110</sup>. Av denna anledning är det extra viktigt att se till att hålla effektiva möten, och framför allt är det viktigt att samordna mötena så att det inte blir dubbleringar.

### 8.3.1.3 Samlokalisering av verksamheter

Det finns exempel från SAMÖ 2007 på verksamheter som har kunnat dra nytta av att vara samlokaliserade, det vill säga att de bedrivs på samma plats. Ett exempel på samlokalisering av verksamhet inom samma ansvarområde var Vägverket region Stockholm, Trafikkontoret (Stockholms stad) och Trafik Stockholm<sup>111</sup>. Att deras verksamheter bedrevs på samma ställe underlättade kommunikationen dem emellan under övningen. Ett annat exempel på samlokalisering av verksamheter är SOS Alarm, Stockholms brandförsvaret och landstinget<sup>112</sup>. För den samverkansperson som skickades från länsstyrelsen till Johannes brandstation underlättade denna samlokalisering då Lst Stockholm med en person kunde närvara vid flera verksamheter<sup>113</sup>.

<sup>108</sup> Exonaut, Utvärderingspunkter, 2007-04-25/26

<sup>109</sup> Exonaut, Utvärderingspunkter, 2007-04-25/26

<sup>110</sup> Exonaut, Utvärderingspunkter, 2007-04-25/26

<sup>111</sup> Exonaut, U5, Trafik Stockholm; Exonaut, U6, Trafik Stockholm

<sup>112</sup> Exonaut, Utvärderingspunkter, 2007-04-25/26

<sup>113</sup> Exonaut, U5, Länsstyrelsen

Trots samlokalisering bedriver ju respektive myndighet eller organisation sin egen verksamhet åtskild från de andra. Därför innebär samlokalisering inte automatiskt att samordningen av information löper utan problem. Det finns exempel från dessa samlokaliserade verksamheter som visar på problem med samordningen trots den geografiska närheten. Det krävs kommunikation och rutiner för avstämningar och informationsutbyte organisationerna emellan för att det ska fungera på ett bra sätt. Samlokalisering skapar goda förutsättningar men löser inte all samordningsproblematik. Det finns exempel på verksamheter som under övningen satt på vitt skilda orter i Sverige (till exempel Banverket och järnvägsbolagen) men som ändå har effektiva kommunikationskanaler som främjar informationssamordning<sup>114</sup>.

#### 8.3.1.4 Personliga kontakter och nätverk

I de enkäter som fylldes i av de övade efter övningens genomförande har flera lagt stor vikt på betydelsen av personliga kontakter och nätverk<sup>115</sup>. Vikten av goda personliga kontakter och nätverk har gått att observera under övningen på ett flertal platser. Samverkan mellan myndigheterna och organisationerna fungerade överlag bäst i de fall man även i det vardagliga arbetet har täta kontakter med varandra. Under övningen blev det för flera aktuellt att upprätta nya kontakter med aktörer som man tidigare inte samarbetat med. Detta kontaktupprättande var ibland svårt och tog både tid och kraft från de övade<sup>116</sup>.

När det gäller personliga kontakter och nätverk så har både studier och forskning i krishantering visat att sådana är viktiga, men att det är viktigt att inte göra dem personberoende. Om den anställde med alla goda kontakter byter arbetsplats försvinner också dessa kontaktytor<sup>117</sup>. Nätverken bör därför också finnas formellt upprättade och det är en fördel om fler ur personalen har kunskap om och känner till eventuella samverkande aktörers ansvarsområden.

Som motvikt till den positiva grundsyn på hur goda personliga kontakter och nätverk fungerade under övningen har Försvarmakten lyft fram att de kontakter som enligt dem själva fungerar utmärkt till vardags i princip inte fungerade alls under övningen. Deras antagande är att

<sup>114</sup>Exonaut, Utvärderingspunkter, 2007-04-25/26

<sup>115</sup>Enkät SAMÖ 2007 – Alla övade, kommentarer

<sup>116</sup>Exonaut, Utvärderingspunkter, 2007-04-25/26

<sup>117</sup>Källa

det under övningen inte arbetade ordinarie personal på vissa positioner hos vissa övade, utan att man satt in chefer etc. som normalt inte sköter de löpande kontakterna<sup>118</sup>.

### 8.3.1.5 Tekniska verktyg för samordnad information till media och allmänhet

(se kap. 3.3 för analys av tekniska verktyg)

### 8.3.2 Ansvar för informationssamordning

I den enkät som gick ut efter övningen har deltagarna flera gånger kommenterat att det måste vara tydligt vem det är som är informationsansvarig för en specifik händelse. Denna aktör måste då ansvara för att producera information, och kunna svara för att riktig information lämnas ut. Detta måste också kommuniceras till andra inblandade myndigheter eller organisationer<sup>119</sup>. Uppgiften bottenar ytterst i sektorsansvaret, vilket ligger på *myndigheterna* inom de olika sektorerna. De samverkansansvariga myndigheterna som representerar särskilt viktiga verksamhetsområden har till stor del sektorsansvaret inom krishanteringsystemet<sup>120</sup>. Den information som sektorsansvariga myndigheter lämnar ut är dock alltid verksamhetsspecifik utifrån det ansvar myndigheten har och exkluderar därmed inte andra myndigheters informationsansvar vid samma händelse.

Flera övade uppger också att de saknade någon som hade ett övergripande ansvar för att samordna information som ska föras ut till allmänhet och medier. Det tyder på att det finns behov av att tydliggöra det geografiska områdesansvarets uppgifter rörande informationssamordning. Länsstyrelsen och kommuner har i enlighet med förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap samt lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ett geografiskt områdesansvar som till en del innebär att samordna information till allmänhet och medier<sup>121</sup>. På nationell nivå är detta ansvar inte lika tydligt uttalat. I propositionen Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle (2005/06:133)

<sup>118</sup> PM Hot Wash-up sammanställning, 070503

<sup>119</sup> Enkät SAMÖ 2007 – Alla övade, kommentarer

<sup>120</sup> KBM Kommunpaketet: Krishanteringsystemet (2003), s. 2

<sup>121</sup> Författningshandbok för totalförsvaret och skydd mot olyckor 2006/07, sid. 284–301.

beskriver regeringen det geografiska områdesansvaret på nationell nivå som "regeringens ansvar att säkerställa en tvärsektoriell samordning, samverkan och prioritering vid kriser". Det finns ingenting uttalat eller reglerat när det gäller ansvar för informationssamordning på nationell nivå.

Under SAMÖ 2007 fanns det flera tillfällen när det inte var tydligt för alla inblandade vem eller vilka det var som hade ansvar att kommunicera viss information till allmänheten och medier. Det fanns flera tillfällen när gränsytorna mellan olika aktörers informationsansvar var otydliga, vilket ledde till en fördröjning i informationsförmedlingen. Till exempel rådde det när det gäller Arlandahändelsen olika uppfattningar om vem eller vilka aktörer det var som hade ett ansvar att gå ut med viss information. För enkelhetens skull begränsar vi resonemanget kring detta exempel till tre aktörer: polisen, Sigtuna kommun och LfV-Arlanda. Alla har ett tydligt informationsansvar och behov av att ta del av varandras information.

Polisen ansvarar för informationen om händelsen samt de åtgärder som de vidtar. Kommunen och LfV-Arlanda kommer att använda polisens information samt komplettera med information som är specifik för den egna verksamheten. LfV-Arlanda ansvarar bland annat för att förmedla information till anställda, resenärer och besökare på flygplatsen och har då i sitt budskap kompletterat informationen från polisen med "flygspecifik" information (det vill säga hur händelsen påverkar flygresandet på kort och lång sikt o.s.v.). Kommunen i sin tur ansvarar för information till sina invånare. Den bygger också på polisens information som sedan anpassas för mottagarna, det vill säga kommuninvånarna.

För att detta ska fungera på ett bra sätt krävs god kommunikation och en ömsesidig förståelse för varandras uppgifter. Utifrån observationer och via enkätsvar går det att utläsa att samordningen av information dessa aktörer emellan inte fungerade fullt ut under övningen av olika anledningar. Allteftersom övningen fortskred förbättrades dock samordningen av informationen och de budskap som förmedlades till allmänhet och medier blev tydligare<sup>122</sup>.

<sup>122</sup> Enkät SAMÖ 2007 – Alla övade, kommentarer; Hot Wash-up sammanställning, LfV Arlanda, 070427; Anteckningar från övningen (Linus), 070425; Enkät SAMÖ 2007 – Alla övade, kommentarer



Det bör särskilt klargöras vad som faller under det geografiska områdesansvaret i fråga om informationssamordning. Förutom att det kan uppstå problem med att föra ut information i de fall inblandade aktörer inte har tillräckligt upparbetade kontakter med varandra eller har bristfällig kunskap om varandras ansvarsområden, så är det kommunens roll som informationssamordnare som kan vara otydlig. Vilka förväntningar finns på kommunen och vad är rimligt att kommunen ska utföra?

På den nationella nivån finns detta ansvar inte lika tydligt uttalat (inget lagstadgat), men flera av deltagarna har efterfrågat lagstiftning<sup>123</sup>. Vid en så komplex följd av händelser som under SAMÖ 2007 blir det nödvändigt att utöver en tydlig lokal och regional informationssamordning skapa förutsättningar för en nationell samordning<sup>124</sup>. I dagsläget ligger ansvaret i stor utsträckning på respektive myndighet och genom det som finns skrivet om det nationella geografiska områdesansvaret ligger samordningsansvaret på Regeringskansliet (RK). Dock finns det ingen specifikation på vad ansvaret egentligen innebär. RK har också gett KBM ett antal uppgifter med syfte att fylla delar av denna informationssamordning för att skapa en nationell samordnad kommunikation med medier och allmänhet under en kris. Det gäller bland annat att utveckla den nationella portalen.

## 8.4 Analys av delmål 2

### – "Använda den gemensamma lägesuppfattningen som grund för kommunikationen med allmänhet och media?"

En förutsättning för detta delmål ska kunna uppfyllas är att de övade har uppnått en gemensam lägesuppfattning. Vi behandlade den frågan i analysen av den första målsättningen, "(Samverkan för) en gemensam lägesuppfattning" (Kap. 7). Analysen av detta delmål kommer därför framför allt att ske ur mottagarnas perspektiv. Frågan är alltså om journalister och allmänhet upplevde att myndigheterna arbetade utifrån en gemensam lägesuppfattning under övningen och förmådde förmedla ett samordnat budskap utifrån denna.

<sup>123</sup> Enkät SAMÖ 2007 – Alla övade, kommentarer

<sup>124</sup> *Empiri Mål 2*, 2007-05-18

### 8.4.1 Medias uppfattning om myndigheternas och organisationernas budskap

En klar majoritet av medierepresentanterna på SAMÖ 2007 svarar "delvis" på frågan om den information som de övade gick ut med till medierna var samordnad. Medierna har kunnat lyfta fram goda exempel, men också peka på brister i myndigheternas och organisationernas samordning av sina budskap.

#### 8.4.1.1 Goda exempel på samordning av budskap

Mediespelet såg de samordnade presskonferenser som hölls under övningen som de främsta positiva exemplen på samordnad kommunikation från de övade myndigheterna och organisationerna. Det gäller både de presskonferenser som hölls ute vid fältövningarna och de som hölls på en mer strategisk nivå i stadshuset och på andra ställen. Utöver det faktum att representanter från flera myndigheter och organisationer fanns samlade på ett ställe och kunde svara på frågor upplevdes deras budskap i de flesta fall som samordnat<sup>125</sup>.

En majoritet av journalisterna upplever att informationen från de övade blev mer samordnad över tid. De kommenterar att informationen som lämnades senare under övningen var mer konkret. Det märktes att när de övade aktörerna hade hunnit ta kontakt med varandra och haft tid att uppdatera varandras lägesbilder så kunde de också lämna tydligare och bättre information. De övade blev också mindre stressade ju längre övningen fortskred och det kom färre motstridiga uppgifter<sup>126</sup>.

I övrigt lyfte flera journalister fram enskilda myndigheter och organisationer som positiva exempel på bra kommunikation med massmedier. De upplevde att det var positivt när rak och tydlig information kunde förmedlas förhållandevis snabbt. Det finns vidare några positiva exempel på att de övade lyckades förmedla samordnad information på andra sätt än via gemensamma presskonferenser, men de är förhållandevis få. De myndigheter och organisationer som mediespelet på olika sätt lyfter fram i positiv bemärkelse är (utan inbördes ordning): Green Cargo, Cargo Net, Jernhusen, Säpo, "polisen", "Räddningstjänsten", RKP, Tullverket, Kungsholmens stadsdelsförvaltning, SL, SJ, Södertälje

<sup>125</sup> Enkät, *Mediespelet Rosersberg*

<sup>126</sup> Enkät, *Mediespelet Rosersberg*

kommun, räddningsledaren i Södertälje, Livgardet, SSI, KBV, Stockholms stad och RK<sup>127</sup>. Detta visar att många av deltagarna på flera sätt lyckades i sin egen kommunikation med medierna. Vi vill dock poängtera att enkäten inte innehöll någon specifik fråga om detta, utan exemplen ovan är tagna från mediaspelets kommentarer och bygger givetvis på deras fokus under övningen, vilka de var i kontakt med mycket och så vidare.

Det finns således ett antal positiva exempel när det gäller de övade myndigheternas och organisationernas samordnade kommunikation gentemot media. Framförallt bör de gemensamma presskonferenserna framhåvas. Att informationen blev bättre samordnad i övningens senare skede är också någonting som har en naturlig förklaring. De övade hade då hunnit skapa sig en egen lägesbild och också i många fall hunnit stämma av och jämföra med andras lägesbilder.

#### *8.4.1.2 Brister i samordningen av kommunikationen*

Deltagare i mediaspelet ger fler exempel på brister i de övades kommunikationssamordning. Det ger också ett visst statistiskt utslag i enkäten, där fler angav att myndigheternas och organisationernas kommunikation inte alls varit samordnad<sup>128</sup>.

Journalisterna uppger att de vid flera tillfällen var med om att myndigheterna lämnade ut uppgifter som stred mot vad andra aktörer uppgett. Det gäller både rena faktauppgifter som antal döda och skadade som det gäller den mer övergripande bilden om vad som hade inträffat och vilka åtgärder som skulle vidtas. Att det kom motstridiga uppgifter från de övade är något som medierepresentanterna vid flera tillfällen tar upp<sup>129</sup>.

Det framgår vidare att journalisterna vid flera tillfällen i sina kontakter med de övade la märke till att vissa aktörer som rimligtvis borde ha kunskap om vissa händelser inte någon information om dessa. En kommentar var att det ofta verkade "som om aktörerna var på olika plats i tidsschemat".

<sup>127</sup> Enkät, *Mediespelet Rosersberg*

<sup>128</sup> Enkät, *Mediespelet Rosersberg*

<sup>129</sup> Enkät, *Mediespelet Rosersberg*

Den största utmaningen i myndigheternas och organisationernas kommunikation med medierna visade sig just vara att samordna budskapen. Det finns många positiva exempel på hur respektive myndighet skötte sina mediekontakter, men färre positiva omdömen när det gäller budskapens samstämmighet. Observationerna under övningen visar på att samverkan för att skapa ett gemensamt budskap gentemot medier och allmänhet generellt sett inte var den typ av samverkan som de övade myndigheterna och organisationerna prioriterade högst. Snarare prioriterade de att samverka för att kunna bedriva sina verksamheter på ett effektivt sätt, det vill säga stämma av uppgifter om läget och få vital information från andra. Det är dock viktigt att tillägga att denna typ av samverkan naturligtvis kan få positiva följder också för kommunikationsfrågorna<sup>130</sup>.

#### **8.4.2 Allmänhetens uppfattning om myndigheternas och organisationernas budskap**

Ytterst få av deltagarna i den spelade allmänheten under SAMÖ 2007 upplevde de övade myndigheternas och organisationernas information som samordnad. Det var ungefär lika många som upplevde informationen som "delvis" samordnad, som inte alls samordnad. Något fler upplevde informationen som inte alls samordnad<sup>131</sup>.

##### *8.4.2.1 Goda exempel på samordning av budskap*

Trots den ganska negativa bilden från allmänheten så finns det ett antal positiva exempel på tillfällen när de övade samordnat sin information. Några har uppgivit att myndigheterna och organisationerna i viss utsträckning kunde hänvisa till rätt instans om det var nödvändigt<sup>132</sup>. Detta tyder på att det fanns kunskap om andras verksamheter och kännedom om vem som var ansvarig för olika frågor.

I övrigt lyftes lösningen med ett myndighetsgemensamt callcenter fram av flera ur allmänheten som något mycket positivt (för vidare analys av callcentret se: kap. 2.3.1.3 *Callcenter*).

<sup>130</sup> Enkät, *Mediespelet Rosersberg*; Exonaut, *Utvärderingspunkter*, 2007-04-25/26

<sup>131</sup> Enkät, *Allmänhetsgrupp Rosersberg*; Enkät, *Allmänhetsgrupp Sandö samt allmänhetsnätverk*

<sup>132</sup> Enkät, *Allmänhetsgrupp Rosersberg*; Enkät, *Allmänhetsgrupp Sandö samt allmänhetsnätverk*

I övrigt lyfter den spelade allmänheten inte fram fler goda exempel på hur de övade samordnat sin information. Det finns dock flera exempel på att enskilda aktörer agerat på ett mycket professionellt och förtroendeingivande sätt, vilket är viktigt att lyfta fram. På frågan om den information som de övade gick ut med till allmänheten var tydlig har en majoritet svarat "delvis" och de som anser att informationen var tydlig är fler än de som anser att den inte var det<sup>133</sup>.

De myndigheter och organisationer som allmänheten på olika sätt lyfter fram i positiv bemärkelse är (utan inbördes ordning): Hägerstens, Katarinas, och Kungsholmens stadsdelsförvaltningar, Jernhusen, Green Cargo, Cargo net, SL, SOS Alarm, Södertälje kommun, Vägverket, Sjöfartsverket, Sigtuna kommun, "polisen" och Länsstyrelsen Stockholm<sup>134</sup>. Det är viktigt att i detta sammanhang, liksom i stycket som behandlade mediaspelets uppfattning, påpeka att det inte fanns någon specifik fråga om detta i enkäten, utan kommentarerna är enbart egna spontana positiva kommentarer från allmänheten. Dessutom har allmänheten av speltekniska skäl lagt större fokus på vissa aktörer och har ibland inte mycket erfarenheter från samtal med vissa.

Liksom mediaspelet anger allmänheten att myndigheternas och organisationernas information blev bättre och mer samordnad över tid. Majoriteten anger att detta stämmer "till stor del" eller "till viss del"<sup>135</sup>.

#### *8.4.2.2 Brister i samordningen av kommunikationen*

Allmänhetsspelet lyfter fram ett antal exempel på brister i samordningen av kommunikationen. En av de mest återkommande kommentarerna är att de upplevde att de i stor utsträckning blev hänvisade vidare och aldrig fick svar på sina frågor. Att myndigheterna och organisationerna hänvisade till andra har i vissa fall lyfts fram som något positivt då allmänheten upplevt att de fått hjälp att hitta rätt instans. Dock finns det mest negativa kommentarer kring hänvisningar eftersom de ofta har gett känslan av att de bara blev runtskickade för att ingen hade tid med dem. Dessutom kommenterar flera att det ofta var svårt att komma fram på telefon<sup>136</sup>.

<sup>133</sup> Enkät, *Allmänhetsgrupp Rosersberg*; Enkät, *Allmänhetsgrupp Sandö samt allmänhetsnätverk*

<sup>134</sup> Enkät, *Allmänhetsgrupp Rosersberg*; Enkät, *Allmänhetsgrupp Sandö samt allmänhetsnätverk*

<sup>135</sup> Enkät, *Allmänhetsgrupp Rosersberg*; Enkät, *Allmänhetsgrupp Sandö samt allmänhetsnätverk*

<sup>136</sup> Enkät, *Allmänhetsgrupp Rosersberg*

Flera framhåller också att de myndigheter och organisationer de var i kontakt med under övningen var dåligt samordnade i de budskap de förmedlade till allmänheten. De budskap som de gav stämde inte överens med vad andra aktörer sa. Till och med när det handlade om information om beslut som gällde allmänheten, som till exempel beslut om utrymning av delar av Södertälje, hände det att olika myndigheter och organisationer gav olika besked<sup>137</sup>.

Allmänheten har i flera fall också upplevt det negativt att de blev hänvisade till myndighetens eller organisationens hemsidor när de ringde, vilket skedde ganska ofta<sup>138</sup>.

Liksom mediaspelets reflektioner visar allmänhetens kommentarer kring de övade myndigheternas och organisationernas kommunikation under SAMÖ 2007 att det stora problemet var just samordningen av de budskap som gavs. På frågan om de kände förtroende för aktörernas förmåga att hantera krisen så svarade majoriteten att de "instämmer till viss del". Den största andelen av de övriga svarade att de "instämmer till stor del" och bara några få svarade "stämmer inte alls". Detta visar att trots allmänhetens dåliga betyg på myndigheternas samordning av budskap så kände de i alla fall ett ganska stort förtroende för deras förmåga att hantera händelserna. Den dåliga samordningen ledde därmed inte till en förtroendekris<sup>139</sup>.

### **8.4.3 Myndigheternas och organisationernas användande av media**

Detta avsnitt belyser hur och på vilka sätt myndigheterna och organisationerna använde sig av massmedierna under SAMÖ 2007. Särskilt uppmärksammas huruvida de följde upp sina budskap i medierna, samt i vilken utsträckning medierna användes som informationskälla.

#### *8.4.3.1 Uppföljning av budskap*

Flera myndigheter och organisationer arbetade aktivt och systematiskt med att följa upp informationen i medierna. Ett sätt att arbeta med detta var att läsa Krispressens alla artiklar och lyssna på radiosändningarna och i de fall när journalisterna delgav felaktiga uppgifter följa upp detta

<sup>137</sup> Enkät, *Allmänhetsgrupp Rosersberg; Avstämningspunkter Sandö*, 13.30–14.30, 2007-04-26

<sup>138</sup> Enkät, *Allmänhetsgrupp Rosersberg*

<sup>139</sup> Enkät, *Allmänhetsgrupp Rosersberg; Enkät, Allmänhetsgrupp Sandö samt allmänhetsnätverk*

och dementera eller korrigera. Andra organisationer hade uppföljning av hur de framställdes i medierna som en stående punkt vid sina stabsgenomgångar. Dessutom gjorde vissa försök till att spåra källor via kontakter med journalister för att på så sätt få bekräftelse när det rapporterades om händelser av väsentlighet som man inte kände till<sup>140</sup>.

Andra av de övade myndigheterna och organisationerna arbetade mindre aktivt med att följa upp hur deras budskap togs emot och förmedlades i medierna. Till viss del kan detta förklaras med att några hade ett väldigt litet medietryck (vissa uppger ett obefintligt tryck) beroende på hur inblandade de var i övningen, och därför inte förväntade sig att de blev omskrivna. Andra har haft ett stort tryck från medierna men inte följt upp budskap som en del i sitt krishante-ringsarbete<sup>141</sup>.

#### 8.4.3.2 Media som informationskälla

Att använda medierna som en källa till information om händelserna i samhället är mycket vanligt och ett bra komplement till andra informationskällor. Enligt våra observationer använde alla övade myndigheter och organisationer sig av medierna som informationskälla i någon bemärkelse<sup>142</sup>.

Vi har identifierat ett antal olika angreppssätt för att behandla mediernas rapporteringar av händelserna. Majoriteten av de övade uppger att de använde sig av medierna som informationskälla i mycket stor utsträckning och detta stämmer också överens med de observationer som gjordes under övningen. För vissa baserades hela deras omvärldsbild på mediernas rapporteringar med ett mycket okritiskt förhållningssätt till innehållet. Det som förmedlades via artiklar och radiosändningar betraktades som "sanningar". Vissa organisationer var så beroende av medierapporteringen för att inhämta information att de i princip inte hade några andra källor. Detta blev särskilt tydligt när KBM:s webbplats gick ner och de övade under en period inte kunde ta del av de artiklar som producerades av "Krispressen", utan enbart av Radio Stockholms sändningar. Några observationer har gjorts som visar att verksamheten nästan stannade av vid detta tillfälle, eftersom de inte visste hur de nu skulle kunna få information om händelseförloppet<sup>143</sup>.

<sup>140</sup> Exonaut, *Utvärderingspunkter*, 2007-04-25/26

<sup>141</sup> Exonaut, *Utvärderingspunkter*, 2007-04-25/26

<sup>142</sup> Exonaut, *Utvärderingspunkter*, 2007-04-25/26

<sup>143</sup> Exonaut, *Utvärderingspunkter*, 2007-04-25/26

Vanligast var dock att deltagarna upplevde att mediernas rapportering var mycket viktig för en bra bild av läget, men att den var ett komplement till andra informationskällor. De allra flesta hade ett ganska balanserat förhållningssätt till mediala källor. Medarbetare i några organisationer har dock framför synpunkter på hur den interna strukturen för att ta tillvara på informationen såg ut. Ibland står den funktion som ansvarar för kontakterna med medierna och dessutom bearbetning av mediematerial inte i tillräckligt nära kontakt med andra delar av krisorganisationen. Då uppstår risk för kommunikationsmissar och för att väsentlig information som kan tjäna som underlag för beslut inte kommer alla viktiga funktioner inom krishanteringsorganisationen till del<sup>144</sup>.

## 8.5 Analys av delmål 3

### – "Samordna användandet av olika verktyg (t.ex. pressmeddelande, callcenter) för att kommunicera med allmänheten och media"

Detta delmål analyserar vi genom att undersöka vilka olika verktyg de övade myndigheterna och organisationerna använde sig av under SAMÖ 2007 och i vilken mån de samordnade sitt användande av dessa verktyg.

#### **Central begrepp:** *Samordning*

Begreppet samordning innebär att se till att den verksamhet som bedrivs av olika samhällsorgan genomförs med utgångspunkt i gemensamma planeringsförutsättningar, och att genomförandet inte präglas av motstridiga mål. Att samordna verksamheter innebär att koordinera dem för att stärka möjligheterna att uppnå ett gemensamt mål.

### 8.5.1 Samordnandet av olika verktyg

Under SAMÖ 2007 användes och prövades ett antal tekniska verktyg med syfte att underlätta och förbättra myndigheternas kommunikation med medier och allmänhet. De flesta deltagande organisationer hade egna webbsidor där de övade på att publicera information. Vissa organisationer startade egna upplysningscentraler eller "callcenter". Dessutom övades och prövades användandet av den nationella portalen och under övningen startades ett myndighetsgemensamt callcenter.

<sup>144</sup> Exonaut, *Utvärderingspunkter, 2007-04-25/26*



Utöver dessa tekniska verktyg som de övade använde för att kommunicera med medier och allmänhet nyttjades också andra verktyg såsom pressmeddelanden, presskonferenser, Viktigt meddelande till allmänheten (VMA), flygblad och telefonkontakter. Nedan räknar vi upp dessa verktyg som deltagarna använde för att kommunicera med allmänhet och medier. Under respektive verktyg reflekterar vi kring eller konstaterar om de användes på ett samordnat sätt under övningen.

### *8.5.1.1 Nationella portalen för krisinformation*

KBM har i uppdrag att upprätta en nationell portal för krisinformation<sup>145</sup>. Portalen ska rikta sig till allmänheten och informera om hur samhället hanterar kriser. Arbetet med att utveckla den nationella portalen bedrivs i samverkan med flera olika myndigheter, bland andra länsstyrelserna, Räddningsverket, Socialstyrelsen, Svenska Kraftnät, Polisen och Statskontoret. Målet är att den nationella portalen ska vara färdig för lansering under 2007<sup>146</sup>. SAMÖ 2007 var ett tillfälle att testa den nationella portalens funktion och användbarhet för den ska kunna utvecklas ytterligare innan den ska lanseras.

KBM:s ambition under övningen var att den nationella portalen skulle ge lättåtkomlig information och vägledning framförallt till allmänheten, men också till medierna och i viss mån även andra myndigheter<sup>147</sup>. Denna vägledning handlade framför allt om att kunna ge en saklig beskrivning av händelseförloppet samt att kunna hänvisa till inblandade myndigheter och organisationer, ge uppdaterad information om webbsidor, callcenter etc. För att detta skulle lyckas var en förutsättning att arbeta i nära samverkan med andra organisationer<sup>148</sup>. Huruvida KBM lyckades med detta arbete under SAMÖ 2007 avgör vi i denna analys genom att se på hur andra myndigheter och organisationer har uppfattat innehållet på portalen och kontakterna med KBM i fråga om denna funktion, samt i stor utsträckning hur spelad allmänhet uppfattade dess innehåll och användbarhet.

Flera av de övade myndigheterna och organisationerna hade dålig eller ingen kunskap om den nationella portalen. En majoritet av de övade har uppgett att deras myndighet eller organisation inte alls använde

<sup>145</sup> Hädanefter benämnd som "Nationella portalen"

<sup>146</sup> [http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/templates/EntryPage\\_759.aspx](http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/templates/EntryPage_759.aspx), 2007-05-24

<sup>147</sup> Exonaut, U5, KBM

<sup>148</sup> Presentation (Ulf Strandberg), Krishanteringsenhetens enhetsinternat, 070509

sig av portalen och flera har uppfattat frågan om den nationella portalen som att det handlade om KBM:s webbsida och har kommenterat denna funktion istället<sup>149</sup>.

Av de myndigheter och organisationer som använde den nationella portalen var de flesta relativt positiva till hur den fungerade (majoriteten anser att den nationella portalen "delvis" var ett bra verktyg för att skapa en samordnad bild av händelsen till allmänheten). Av kommentarerna i enkäten att döma ser myndigheterna positivt på den nationella portalens funktion då de anser att portalen fyller ett behov av myndighetsövergripande information som inte finns någon annanstans. Det förs till och med fram att portalen fungerade som informationsamordnare. Underlaget visar också på att vissa övade använde sig av portalen för att stämma av sin egen myndighets eller organisations lägesuppfattning medan andra mer arbetade med portalen för att kontrollera att information som berörde deras informationsansvar var riktig. Flera säger också att portalen var en avlastning för det egna informationsarbetet<sup>150</sup>.

De övade myndigheterna och organisationerna har gett ett antal förslag på hur portalen skulle kunna utvecklas ur deras synvinkel. Några vill tydligare kunna se varifrån informationen kommer och vilka som "ligger bakom" portalen. Andra vill ha information om hur myndigheter som har ett informationssamordnande ansvar kan bidra med information till portalen. Ytterligare kommentarer är att KBM bör uppmuntra till att portalen används i ännu större utsträckning, och dessutom förbereda för en mycket stor belastning på systemet<sup>151</sup>.

Med anledning av förutsättningarna för den spelade allmänheten blev inte underlaget för uppfattningen om portalens funktioner så stort som väntat. De som spelade allmänhet hade till stor del i uppgift att ringa telefonsamtal till myndigheterna och hade dessutom en begränsad tillgång till datorer. Det stora allmänhetsnätverket begränsades också i sitt användande av portalen med anledning av att KBM:s webbsida gick ner och de inte kom åt instruktionerna. Dock finns det ett antal kommentarer kring portalen som är av vikt för det fortsatta arbetet med dess utveckling.

<sup>149</sup> Enkät SAMÖ 2007 – Alla övade, kommentarer

<sup>150</sup> Enkät SAMÖ 2007 – Alla övade, kommentarer

<sup>151</sup> Enkät SAMÖ 2007 – Alla övade, kommentarer

När det gäller allmänhetens respons på den nationella portalen så upplever en majoritet av dem som svarat på enkäten att de "delvis" hittade den information de sökte efter. Det finns ett begränsat antal kommentarer kring användandet på grund av de givna förutsättningarna, men bland annat togs det upp att det man förväntade sig hitta på portalen var uppgifter om det aktuella läget och "kall fakta". I övrigt har det visat sig att den funktion som upplevts mest användbar var länkarna till andra myndigheters och organisationers webbsidor. Därefter kom i rangordning "sökfunktionen", "inget av alternativen" och "FAQ" (frågor och svar)<sup>152</sup>. Att det var just länkarna till myndigheter och organisationer som allmänheten upplevde som mest användbara speglar att de förväntade sig att kunna hitta uppgifter om det aktuella läget.

De deltagare i allmänhetsspelet som inte använde sig av portalen har uppgett att de inte hade någon kunskap om den, samt att de var vana att söka information på andra sätt. Många har dock också poängterat att de inte hade tillgång till dator. Mycket få uppger att anledningen till att de inte använde portalen var att de inte kunde hitta den information de sökte efter där<sup>153</sup>.

Kunskapen om att den nationella portalen finns och dess funktioner bör spridas, med tanke på de övade myndigheternas och organisationernas samt allmänhetens respons. Att portalen ännu inte finns lanserad utan bara är en prototyp förklarar att det ser ut på detta sätt. SAMÖ 2007 visar att verktyget kommer att fylla ett viktigt syfte samt bli ett bra verktyg för att förmedla samordnad information gentemot medier och allmänhet. Detta framför allt genom att förmedla myndighetsövergripande information som inte finns någon annanstans och på så sätt kunna fungera som en informationssamordnare samt avlasta myndigheters och organisationers arbete med kommunikationsfrågor.

Valtech har genomfört en särskild utvärdering av portalen under SAMÖ 2007<sup>154</sup>. Tjugo personer fick tillgång till portalen under med löpande instruktioner om förloppet, och tidpunkter att gå in på portalen. Deltagarna fick ett antal frågor att besvara skriftligt vid samtliga besök på portalen. Efter SAMÖ följdes frågorna upp med deltagarna genom telefonintervjuer. Denna del av utvärderingen fokuserade på attityder till

<sup>152</sup> Enkät *Allmänhetsgrupp Rosersberg*; Enkät *Allmänhetsgrupp Sandö samt allmänhetsnätverket*

<sup>153</sup> Enkät *Allmänhetsgrupp Rosersberg*; Enkät *Allmänhetsgrupp Sandö samt allmänhetsnätverket*

<sup>154</sup> Valtech genomförde denna utvärdering på uppdrag av KBM.

en nationell krisportal, innehållet löpande över tid samt upplevelsen av systemet utifrån ett användarperspektiv. Resultatet av denna utvärdering var mycket positivt, den nationella portalens funktioner uppskattades och upplevdes som mycket värdefulla, och flera betydelsefulla synpunkter kom fram. Till exempel betonade informanterna angående portalen att det måste uppfattas som att "det händer någonting på den". Det ska framgå att den befintliga informationen är det som är känt och bekräftat nu, och att det snart kommer mer. Den ska kännas uppdaterad, vilket de flesta också tyckte att portalen var under SAMÖ 2007.

### *8.5.1.2 Myndigheternas webbplatser*

Regeringen gav den nittonde februari 2004 i uppdrag åt berörda myndigheter och samtliga länsstyrelser att de på sina hemsidor ska tillhandahålla krisinformation till allmänhet, företag och massmedier. De flesta offentliga aktörer, inklusive kommunerna, har förberedda webbsidor med krisinformation. Regeringens hemsida spelar här en särskilt viktig roll eftersom många medborgare i en nationell krissituation kan tänkas vända sig till den först för information<sup>155</sup>. Under SAMÖ 2007 övade Regeringskansliet sin webbsida, men gjorde det enbart internt. Därför har spelad media och allmänhet inte kunnat ta del av den information som publicerades där.

Nästan alla övade myndigheter och organisationer övade publicering på sina webbsidor offentligt så att andra övade myndigheter och organisationer samt medierna och allmänhetsspelet kunde ta del av informationen. Några få gjorde det inte. Det var en stor variation på hur aktiva de övade var och vilken mängd information som lades ut på webbsidorna. Det har under övningen varit möjligt att observera att de övade hade mycket olika ambitionsnivåer i fråga om vilken och hur mycket information de lade ut på sina webbsidor. Vissa arbetade mycket aktivt och förebyggande med webbsidan, medan andra agerade i efterhand och la ut information mycket sporadiskt<sup>156</sup>.

Det finns en skillnad i vilken typ av information myndigheterna och organisationerna väljer att lägga ut på sina webbplatser. Ett antal myndigheter lade till exempel ut samma information i WIS som på sina

<sup>155</sup> Proposition 2005/06:133, sektionen 'Information under en kris – kriskommunikation'.

<sup>156</sup> Exonaut, Utvärderingspunkter, 2007-04-25/26

egna webbplatser, medan andra lade ner mycket arbete på att anpassa informationen som lades ut till allmänheten på olika sätt<sup>157</sup>.

Att målgruppsanpassa informationen är mycket viktigt för hur den tas emot och kan användas. Informationen som ska förmedlas via WIS går till andra myndigheter och organisationer som har vissa förkunskaper och är insatta i frågorna. Informationen i WIS ska också bidra till att ge underlag för inblandade aktörer att skapa sig en god lägesbild och kunna fungera som beslutsunderlag. Informationen på myndigheters och organisationers webbsidor syftar ytterst till att ge allmänheten betydelsefull information om vad som inträffat och vilka åtgärder som vidtas samt hur allmänheten eventuellt berörs på olika sätt. Att förmedla samma information till dessa skilda målgrupper med olika syften ger sannolikt inte ett bra underlag för någon av parterna (eller bara ett bra underlag för den ena parten).

Den spelade allmänheten använde sig i ganska stor utsträckning av myndigheternas webbplatser när de sökte information. Dock kan vi inte i denna utvärdering svara på om informationen på webbplatserna var samordnad, eftersom vi inte specifikt har studerat detta. Det är dock tydligt att webbplatserna är en viktig källa för allmänheten när de söker efter information, men inte den viktigaste. Allmänheten uppgav "personliga kontakter (telefonsamtal med mera)" som den viktigaste informationskällan<sup>158</sup>.

Det är i sammanhanget viktigt att påpeka att resultatet har påverkats av vissa övningstekniska omständigheter. Alla i allmänhetsspelet hade inte tillgång till datorer och de flesta hade till stor del andra uppgifter såsom att göra inspel via telefon till de övade. Dock var det externa allmänhetsnätverket till stor del beroende av webbinformation. Deras del i övningen blev dock starkt påverkad av att KBM:s "verkliga" webbplats gick ner, då all den information de behövde fanns på denna.

### 8.5.1.3 Callcenter

Under övningen togs ett initiativ till att upprätta ett myndighetsgemensamt callcenter. Formerna för detta callcenter fanns redan, då KBM arbetat fram förutsättningarna för detta tidigare. Bland annat användes en liknande callcenter-lösning i samband med fågelinflu

<sup>157</sup> Exonaut, Utvärderingspunkter, 2007-04-25/26

<sup>158</sup> Enkät, *Allmänhetsgrupp Rosersberg*; Enkät, *Allmänhetsgrupp Sandö samt allmänhetsnätverk*

ensan och den då hotande pandemisituationen. Under SAMÖ 2007 tog RKP upp frågan i samband med det myndighetsmöte som hölls på KBM den tjugofjärde april. Polisen (RKP och Polismyndigheten i Stockholm) upplevde i ett tidigt skede ett stort informationstryck och kände att de internt med anledning av sin stora arbetsbelastning inte skulle klara av att hantera den, och att ett callcenter vore en avlastning<sup>159</sup>. KBM bad då samtliga myndigheter som kände sig berörda och ville delta i arbetet med callcentret att skicka sina kontaktuppgifter. KBM fick respons från RKP (som tog på sig uppgiften att samordna polisaktörernas uppgifter), SSI, SoS och SRV, vilka var de myndigheter som därefter deltog i arbetet med att ta fram frågor och svar till callcentret<sup>160</sup>.

Den tjugosjätte april höll dessa myndigheter två telefonkonferenser (klockan 9 och klockan 11) för att planera öppnandet av callcentret. Vid kontakten klockan elva hade myndigheterna tagit fram frågor och svar som skulle kunna användas av telefonisterna. Cirka 13.30 öppnade callcentret och allmänheten började kunna ringa dit<sup>161</sup>.

Förtjänsterna med ett myndighetsgemensamt callcenter blev mycket tydiga under SAMÖ 2007, trots att det bara hann vara öppet för allmänheten under begränsad tid under övningen. Det är slående att många i enkäten håller fram just det gemensamma callcentret och hur de upplevde att det fungerade som ett positivt exempel på de övade myndigheterna och organisationernas kommunikation. Allmänheten kände att de blev vänligt bemötta av professionell personal som kunde svara på deras frågor och återkom med information om de inte kunde svara direkt<sup>162</sup>.

En slutsats från SAMÖ 2007 är att det vore bra om det myndighetsgemensamma cellcentret kunde fortsätta användas. Allmänheten uppskattade funktionen mycket trots att de hade tillgång till tjänsten under kort tid. Med fördel hade fler myndigheter ha kunnat delta i denna lösning under övningen. Många hade problem att klara av den stora belastning som ett stort tryck från allmänheten innebär med egna befintliga resurser. Ju fler som deltar och bidrar med frågor och svar desto mer samordnat blir myndigheternas budskap och dessutom

<sup>159</sup> Exonat, U2, KBM; Exonaut, U2, RKP

<sup>160</sup> Anteckningar från övningen (Linäs), 2007-04-24, Intervju med Ulf Strandberg, KBM, 070514

<sup>161</sup> Exonaut, U2, Socialstyrelsen; Exonaut, U2, SSI; Exonaut, U4, SSI; Intervju med Ulf Strandberg, KBM, 070514; Exonaut, U3, KBM

<sup>162</sup> Enkät, *Allmänhetsgrupp Rosersberg*; Enkät, *Allmänhetsgrupp Sandö samt allmänhetsnätverk*

kan callcentret ge ännu bättre och snabbare service. Att det är en viss startsträcka innan ett callcenter kan öppnas är oundvikligt. Frågan om hur lång tid det är rimligt att det tar bör dock diskuteras. Vilka möjligheter finns det att genom mer förberedda rutiner minska tiden det tar att starta verksamheten och öppna numret för allmänheten?

De tre kommunerna, Stockholm, Sigtuna och Södertälje, hade i sin tur egna callcenterlösningar eller "upplysningscentraler", liksom Länsstyrelsen i Stockholm. Utifrån dessa aktörers roller som geografiskt områdesansvariga med ett ansvar för informationssamordning blir det relevant att de har en liknande funktion under en kris. Invånarna i kommunen och länet kan ha specifika frågor som måste besvaras direkt av kommunen eller länsstyrelsen. Det myndighetsgemensamma callcentret kan då vara ett komplement som de kan hänvisa vidare till om de får frågor utanför deras kompetens- eller ansvarsområde.

Det finns ganska få kommentarer från den spelade allmänheten rörande de upplysningscentraler som kommunerna och länsstyrelsen upprättade. Därför är det svårt att dra några slutsatser kring hur denna verksamhet fungerade. Dock finns det vissa kommentarer som tyder på att allmänheten uppskattade att kommunerna och länsstyrelsen tillhandahöll denna tjänst.

Att kommunen och länsstyrelsen har egna upplysningscentraler kan bidra till att lösa det informationsansvar de har som geografiskt områdesansvariga på lokal och regional nivå. Det förutsätter givetvis att informationen som dessa upplysningscentraler står för samordnas med andra aktörer inom kommunen och länet. Kommentarererna från allmänheten tyder på att kommunerna och länsstyrelsen inte alltid lyckades förmedla budskap som stämde överens med andra aktörers budskap. Ofta rörde kommentarererna inte annan verksamhet inom deras geografiska ansvarsområde utan andra myndigheter och organisationers verksamhet på andra samhällsnivåer<sup>163</sup>. Det är därmed viktigt att samordning sker med andra områdesansvariga organ och andra myndigheter och organisationer som beroende på händelsernas karaktär deltar i krishanteringsarbetet. Slutsatsen är därmed att det finns ett behov och efterfrågan av liknande upplysningscentraler inom en kommun och ett län vid en kris, men för att de ska kunna bidra till det ansvar för informationssamordning som kommunen och länet har är det viktigt att utveckla och definiera rutinerna kring dessa funktioner.

<sup>163</sup> Enkät, *Allmänhetsgrupp Rosersberg*

#### 8.5.1.4 Övriga telefonkontakter

Telefonkontakter med de övade myndigheterna och organisationerna var en av de kanaler den spelade allmänheten använde sig mest av, och den som de dessutom anser på bästa sätt kunde ge dem efterfrågad information. Det beror till viss del på allmänhetsspelets upplägg, eftersom de till stor del hade till uppgift att ringa de övade och göra olika inspel<sup>164</sup>.

Allmänheten har gett många kommentarer kring positiva och negativa erfarenheter med telefonkontakter med myndigheter. Kommentarererna är i de flesta fall inte knutna till någon specifik myndighet eller organisation utan de är generella synpunkter kring hur de upplevde att denna kanal fungerade och i vilken mån de lyckades med att förmedla ett samordnat budskap.

Bemötandet i telefon framstår som en mycket viktig aspekt. Upplevelsen från allmänheten är splittrad. Flera tycker att de blev trevligt bemötta av personalen som svarade i telefon, men samtidigt är det många som anser att de inte blev bemötta på ett bra sätt och har en negativ inställning till myndigheterna och organisationerna på grund av det. Att svara på ett professionellt sätt och återkomma om man inte har svar direkt på frågan är återkommande kommentarer som det läggs stor vikt på. Det var just denna aspekt som de flesta upplevde som så positivt med det myndighetsgemensamma callcentret. Där satt personal som har som yrke att bemöta folk som ringer och det fanns tydliga rutiner för återkoppling<sup>165</sup>.

Allmänheten påpekar också att de ofta hade problem med att komma fram till myndigheterna via telefon och att de i många fall, när de väl kom fram, inte fick den information de sökte efter<sup>166</sup>. När det gäller att få svar på sina frågor är detta en aspekt som blev bättre allteftersom övningen fortskred. I takt med att myndigheterna och organisationerna fick en tydligare lägesbild och uppfattning kunde de också ge fler och tydligare svar.

<sup>164</sup> Enkät, *Allmänhetsgrupp Rosersberg*; Enkät, *Allmänhetsgrupp Sandö samt allmänhetsnätverk*

<sup>165</sup> Enkät, *Allmänhetsgrupp Rosersberg*; Enkät, *Allmänhetsgrupp Sandö samt allmänhetsnätverk*

<sup>166</sup> Enkät, *Allmänhetsgrupp Rosersberg*; Enkät, *Allmänhetsgrupp Sandö samt allmänhetsnätverk*



Ibland kunde allmänheten uppleva att de bara blev hänvisade runt mellan olika myndigheter och organisationer. Ibland blev de hänvisade till organisationernas egna webbsidor eller andras, och ibland till andra aktörers telefonnummer. Det upplevdes visserligen positivt att hänvisningar kunde ges och att de på så sätt fick hjälp med att hitta den information de ville ha. Problemet var snarare när olika aktörer hänvisade till varandra så att personen aldrig nådde rätt aktör utan bara bollades fram och tillbaka<sup>167</sup>.

Övningen befäster att telefonkontakter med myndigheter och organisationer är ett viktigt kommunikationsmedel. Allmänheten förväntar sig att kunna bli väl bemötta och få svar på sina frågor (inom rimliga ramar) och om det inte finns något svar vill de bli hänvisade rätt eller på ett trevligt sätt bli upplysta om att det inte finns svar i nuläget. När det gäller telefonkontakterna med myndigheterna blev det också tydligt att myndigheterna och organisationerna hade vissa problem med att förmedla enhetliga och samordnade budskap.

#### *8.5.1.5 Viktigt Meddelande till Allmänheten (VMA)*

Under hela övningen kom fyra VMA in till Radio Stockholm (varav två stycken från Länsstyrelsen i Södermanland och ett från en person ur allmänhetsspelet som ringde in ett falskt VMA som senare fick korrigeras). Det fjärde VMA gällde det radioaktiva utsläppet i Rosersberg. Bussen sprängdes 8.23 och VMA begärdes 13.46<sup>168</sup>. Med anledning av de allvarliga händelser som inträffade under övningen kan detta betraktas som mycket få. Att denna kanal inte används som den borde är en mycket viktig observation från SAMÖ 2007<sup>169</sup>.

Flera myndigheter trodde att de gick ut med VMA under övningen, men eftersom de inte följt de rutiner som finns specificerade i den "överenskommelse mellan programbolagen samt Statens räddningsverk angående varnings- och informationssystemet Viktigt Meddelande till Allmänheten, VMA" (överenskommelsen ligger under "Lag (2003:778) om skydd mot olyckor") som finns blev dessa meddelanden inte klassade som VMA, utan enbart som vanliga myndighetsmeddelanden<sup>170</sup>.

<sup>167</sup> Enkät, *Allmänhetsgrupp Rosersberg*; Enkät, *Allmänhetsgrupp Sandö samt allmänhetsnätverk*

<sup>168</sup> Exonaut, U7, Radio Stockholm

<sup>169</sup> Exonaut, U5, Radio Stockholm

<sup>170</sup> Författningshandbok för totalförsvaret och skydd mot olyckor 2006/07, Försvarsdepartementet, sid. 280–283

För att ett meddelande ska klassas som VMA och därmed behandlas på särskilt sätt av programbolagen (i detta fall SR) ska meddelandet för varning och information till allmänheten sändas på begäran av behörig räddningsledare eller av annan myndighet eller företag (som bestäms av räddningsverket). Denna begäran görs hos SOS Alarms regionala centraler och vidarebefordras till SR:s sändningsledning. SR förmedlar sedan detta till andra utpekade programbolag<sup>171</sup>.

SR påpekar vikten av att kunskapen om dessa rutiner stärks eftersom ett vanligt "informationsmeddelande" som kommer direkt från en myndighet inte får samma status och innebär helt andra arbetsrutiner än ett meddelande som har formell status som VMA<sup>172</sup>. VMA-systemet utreds för närvarande, vilket förhoppningsvis leder till tydligare riktlinjer och ingångsvärden för myndigheterna<sup>173</sup>.

#### *8.5.1.6 Presskonferenser och pressmeddelanden*

Presskonferenser och pressmeddelanden var verktyg som användes flitigt under övningen<sup>174</sup>. Det finns en vana bland myndigheterna att använda sig av dessa verktyg eftersom de också använder dessa kanaler i vardagen i viss utsträckning.

Mediespelet anser att pressmeddelanden och presskonferenser är bra verktyg för att kommunicera med medierna. Särskilt de gemensamma presskonferenser som hölls under övningen har fått en positiv respons från medierna då dessa gav en bred bild av läget, var informativa och dessutom lyckades aktörerna överlag kommunicera på ett samstämmigt sätt. Särskilt ofta lyfts den presskonferens som anordnades av Lst Stockholm i stadshuset klockan 14.15 den tjugofemte april fram som ett positivt exempel. Vid denna presskonferens deltog Stockholms stad, Lst Stockholm, landstinget, Polismyndigheten i Stockholm, Stockholms brandförvar, SL och Stockholm Vatten (samtliga företrädde av sina högsta chefer).

Flera andra gemensamma presskonferenser hölls också under övningen, vilket journalisterna uppskattade. De framhöll dessa gemensamma presskonferenser som ett av de främsta verktygen för myndigheterna

<sup>171</sup> *Författningshandbok för totalförvar och skydd mot olyckor 2006/07*, Förvarsdepartementet, sid. 280–283

<sup>172</sup> Exonaut, U5, Radio Stockholm

<sup>173</sup> *PM HOT WASH-UP Sammanställning*, 070503

<sup>174</sup> Exonaut, Utvärderingspunkter, 2007-04-25/26

att kommunicera samordnat. Dock har medierna kommenterat att de upplevde det frustrerande att myndigheterna ofta hänvisade enbart till sina presskonferenser, som ibland kunde ligga långt fram i tiden (ur ett medialt perspektiv). De hade önskat något eller några pressmeddelande däremellan för att få tillgång till underhandsinformation<sup>175</sup>.

När det gäller hur pressmeddelanden användes, så förbereddes och skickades ett antal gemensamma pressmeddelanden ut. Till exempel samordnade SoS och landstinget sina utskick och Vägverket samordnade vissa pressmeddelanden med Stockholms stads trafikkontor samt Trafik Stockholm<sup>176</sup>.

I övrigt skickades många pressmeddelanden ut under övningen. De flesta var dock inte samordnade mellan aktörerna utan myndighets- eller organisationsspecifika. Det är givetvis nödvändigt att respektive myndighet och organisation skickar ut egna pressmeddelanden och håller egna presskonferenser beroende på händelserna och på vilket sätt deras egen verksamhet berörs. Mediarepresentanterna påpekar dock att fler pressmeddelanden borde ha skickats ut, särskilt fler med generell gemensam information. SAMÖ 2007 visar således att det finns behov att samordna utskick av pressmeddelanden i större utsträckning än vad som gjordes under övningen<sup>177</sup>.

#### 8.5.1.7 Flygblad

Södertälje kommun beslutade sig den 25 april för att utöver information på webben dela ut flygblad<sup>178</sup>. Detta är ett kommunikationsverktyg som är värt att lyftas fram som ett exempel på hur man kan arbeta utanför de traditionella kanalerna och som ett komplement till alla tekniska verktyg. Det är inte möjligt att säga något om utfallet (hur det uppfattades av kommuninvånarna) då det inte finns någon respons från allmänheten rörande detta eftersom detta inte övades praktiskt under SAMÖ 2007.

<sup>175</sup> Enkät, *Mediespelet Rosersberg*

<sup>176</sup> Exonaut, U3, Socialstyrelsen, Exonaut, U2, Trafik Stockholm, Exonaut, U6, Vägverket

<sup>177</sup> Enkät, *Mediespelet Rosersberg*

<sup>178</sup> Exonaut, U2, Södertälje kommun

## 8.6 Lärdomar och utvecklingsbehov

- **Flera av de övade myndigheterna och organisationerna är bra på att informera media och allmänhet om sina verksamhetsområden.**  
Flera av de övade lyckades väl med att kommunicera vilket ansvar och mandat myndigheten eller organisationen har samt med att informera om sakfrågor.
- **Det myndighetsgemensamma callcentret uppskattades av allmänheten och av de myndigheter som deltog i arbetet med att starta det.**  
Callcentret som hade till uppgift att svara på allmänhetens frågor om de pågående händelserna fick mycket positiv respons från allmänheten. Den positiva responsen visar hur viktigt det är att fortsätta använda kommunikationsverktyget. Kunskapen om funktionen bör spridas i krishanteringssystemet för att den ska kunna användas på ett ännu bättre sätt. Vidare bör KBM utveckla rutinerna kring att sätta igång en callcenterfunktion, för att minska starttiden.
- **Den nationella portalens funktioner bör fortsätta utvecklas.**  
Den nationella portalen fungerade under SAMÖ 2007 som en bra vägledning för allmänheten samt utgjorde ett stöd för myndigheterna i deras kommunikationsarbete. Det har kommit förslag på hur vissa funktioner kan utvecklas. Erfarenheterna visar samtidigt att allmänheten behöver få ökad kunskap om den nationella portalen och att kunskapen bör öka även inom krishanteringssystemet.
- **De gemensamma presskonferenserna fick mycket positiv respons från mediaspelet.**  
Under presskonferenserna kommunicerade myndigheterna och organisationerna på ett samordnat sätt och förmedlade en gemensam lägesuppfattning.
- **Det är viktigt att klargöra ansvaret för informationssamordning.**  
Det rådde under övningen olika uppfattningar om hur ansvaret för informationssamordning var fördelat mellan geografiskt områdesansvariga och sektorsansvariga myndigheter.

- **Myndigheternas kunskap om användningen av VMA behöver förbättras.**  
SAMÖ 2007 visar ett tydligt behov av att klargöra vilka rutiner som gäller för att utfärda ett VMA.
- **Myndigheter och organisationer behöver utveckla samverkansformer för samordnad kommunikation.**  
Det gäller metoder och rutiner som till exempel sambandsbefäl, samverkanspersoner, samverkansmöten och tekniskt kommunikationsstöd.
- **Myndigheternas arbetsmetoder för att hämta in och verifiera information behöver stärkas.**  
Flera av de övade myndigheterna litade till stor del på mediekällor när de hämtade information. Övningen visar att det finns ett behov av att utveckla kunskap om hur information kan hämtas in i samband med en kris.
- **Gemensamma pressmeddelanden bör användas i större utsträckning.**  
Gemensamma pressmeddelanden uppfattades som trovärdiga och samordnade. De övade myndigheterna och organisationerna använde sådana i viss utsträckning, men utvärderingen visar att det kan göras i större utsträckning.



**SAMÖ  
2007**



# 9 Analys – Internationellt stöd och samordning

## 9.1 Inledning

Med anledning av att aktiviteter som faller under denna målsättning övades i begränsad utsträckning under SAMÖ 2007 har målet inte brutits ner i delmål utan endast i observationspunkter.

Observationspunkterna är:

- **Förs diskussioner om att begära internationellt stöd?**
- **Genomförs begäran av internationellt stöd?**
- **Arbetade organisationen aktivt under övningen med att förbereda för mottagande av internationellt stöd?**

För att besvara frågan om det övergripande målet "Begäran och förberedelse för mottagande av internationellt stöd" har uppfyllts under SAMÖ 2007 kommer respektive observationspunkt att belysas och besvaras var för sig. Diskussionen kring den första observationspunkten belyser om och i så fall hur de övade organisationerna förde diskussioner om att begära internationellt stöd. Observationspunkt två och tre behandlar huruvida organisationerna genomförde en begäran om internationellt stöd samt huruvida de under övningen arbetade aktivt med att förbereda för mottagande av internationellt stöd.

## 9.2 Slutsatser

Frågan om internationellt stöd under övningen aktualiserades främst på diskussionsnivå, visar analysen. Ett antal organisationer diskuterade tidigt möjligheten och behovet av att efterfråga stöd internationellt, och identifierade olika behov. Vissa gick ett steg längre och påbörjade ett arbete för att ta emot hjälp.

Även om syftet med SAMÖ 2007 inte var att öva uthållighet är behovet av internationella resurser en fråga som varje aktör måste planera för. De måste på längre sikt ha möjlighet att, när de nationella resurserna inte längre räcker till, kunna upprätthålla sin krishanteringsförmåga. Därför är det viktigt att diskussioner kring eventuella behov av internationellt stöd inte skjuts på framtiden utan kommer upp i den resursin-



ventering som sker nationellt på ett tidigt stadium. I ett senare skede kan det bli svårt att säkerställa att de efterfrågade resurserna finns tillgängliga i tid.

Det finns dock svagheter i systemet när det gäller hur inventeringen ska samordnas, i fråga om de behov av internationellt stöd som föreligger i Sverige. Detta visade SAMÖ 2007. Idag har Länsstyrelsen till uppgift att regionalt samordna liknande inventeringar, medan det på den nationella nivån är betydligt mer oklart. Övningen visar att det finns ett behov av att utveckla tydliga rutiner och riktlinjer för den nationella samordningen. Dessutom visade det sig att det inte finns tillräckliga rutiner för hur myndigheterna ska hantera erbjudanden om internationell hjälp som inte behövs.

Varför kom frågorna om internationell hjälp främst att stanna på diskussionsstadiet under övningen? En anledning kan vara att det gjordes omfattande inventeringar av de nationella resurserna, vilket tog mycket tid och resurser. En annan anledning är att målet med övningen inte var att pröva uthålligheten hos de övade myndigheterna och organisationerna.

Erfarenheterna från stormen Gudrun visade att det finns viktiga frågor att reda ut, när det gäller hur begäran och mottagande av internationellt stöd ska gå till. Samtidigt blev det tydligt under planeringen av SAMÖ 2007 att de frågorna fortfarande var så pass outredda att det inte skulle ge några större vinster att lägga stort fokus på att praktiskt öva mottagande av internationellt stöd.

Det återstår därmed flera frågor när det gäller begäran och mottaganderutiner för internationell hjälp som alltså inte belysts under SAMÖ 2007. Det bör utredas om det är lämpligt att öva sådana frågeställningar i samband med samverkansövningar med samma upplägg som SAMÖ 2007, eller om frågorna istället i första hand ska belysas vid diskussionsövningar. Oavsett vilken metodik som ska användas bör frågan om internationellt stöd tas upp i framtida samverkansövningar.

## 9.3 Analys av observationspunkt 1

### – "Förs diskussioner om att begära internationellt stöd?"

Övergripande kan sägas att det hos ett antal av de deltagande myndigheterna och organisationerna fördes diskussioner om att internationellt stöd eventuellt kunde komma att behövas. Ofta fördes denna diskussion rent övergripande och utan att konkreta förslag lades fram om på vilket sätt det skulle utföras. Nedan listas några av de mer konkreta resonemang som fördes kring denna fråga hos de övade myndigheterna och organisationerna. Några av de övade gick under övningen ett steg längre och påbörjade ett arbete för att ta emot hjälp. Detta går vi igenom under nästa observationspunkt (kap. 9.4 – Analys av observationspunkt 2 – "Genomförs begäran av internationellt stöd?").

Socialstyrelsen såg att de hade ett behov av att förstärka sina resurser på områdena "strålmedicinsk expertis" samt "vårdplatser inom brännskada, strålning och trauma". SSI identifierade kvarstående behov av stöd inom områdena "mätteknik" och "sanering". Länsstyrelsen i Stockholm och SRV såg ett behov av sök- och räddningsteam. Vidare kan sägas att ett antal myndigheter hade börjat informera sina internationella kontakter om det rådande läget i det fall man skulle behöva avropa internationellt stöd.<sup>179</sup>

SAMÖ 2007 visar att det finns ett problem med det ansvar som länsstyrelserna har för att samordna behovet av internationellt stöd i länet. På grund av länsstyrelsernas många uppgifter som ingår i det geografiska områdesansvaret hamnar frågan om internationella resurser inte bland de mest prioriterade. För att förstärka länsstyrelsens förmåga på detta område under övningen skickade SRV personal till Lst Stockholm och etablerade en koordineringsenhet där. Det finns ett behov av tydliggöra rutiner för hur frågan ska hanteras så att det står klart för alla inblandade parter hur de ska kunna planera på ett bra sätt och därmed också ha en möjlighet att hantera frågan på ett mer effektivt sätt under en kris.

På nationell nivå saknas det en utpekad instans som har ett ansvar för att kartlägga vilket behov det finns i landet av internationellt stöd. SRV har det nationella ansvaret för praktiska arrangemang när det gäller att

<sup>179</sup> KBM:s "Bedömning avseende behov av internationell hjälp", skickad till RK kl. 14.13, 2007-04-26

begära och ta emot internationellt stöd, men inget uttalat samordningsansvar för att inventera och kartlägga landets samlade behov. Det står efter övningen klart att det behövs tydligare rutiner för att det ska gå att göra en sådan analys i ett så tidigt skede av en kris som möjligt<sup>180</sup>. När man inventerar de nationella resurser som finns bör man också överväga eventuellt kommande behov av internationella resurser. Om inventeringen görs först i ett senare skede finns risk för att behoven inte kan tillgodoses i tid.

Under SAMÖ 2007 fick KBM en bit in i övningen indirekt samordningsansvaret för att inventera det nationella behovet av internationell hjälp. Detta skedde genom att en begäran från Regeringskansliet (Fö) sändes till KBM med uppgiften att de skulle samordna en inventering av eventuella behov av internationellt stöd som en följd av de inträffade händelserna. KBM tog upp frågan vid myndighetsmötet på eftermiddagen den tjugosjätte april och lämnade en sammanställning till Försvarsdepartementet i sin lägesrapport senare samma dag.<sup>181</sup>

Det finns, som vi konstaterade i stycket ovan, sedan tidigare inte fastslaget att det är KBM som ska ha denna roll under en kris, och om det då ska falla inom ramen för den rapportering av läget i landet som KBM ansvarar för. Under SAMÖ 2007 låg detta uppdrag från RK inte inom ramen för KBM:s ordinarie lägesrapportering, utan kom som ett särskilt uppdrag. Ska KBM ha denna uppgift under en kris måste uppdraget göras tydligare, och rutiner och riktlinjer för hur det ska utföras måste tas fram. Det måste också kunna koordineras på ett bra sätt med SRV som har det nationella ansvaret för de praktiska arrangemangen runt denna fråga.

## **9.4 Analys av observationspunkt 2 – "Genomförs begäran om internationellt stöd?"**

Under SAMÖ 2007 påbörjade några myndigheter ett arbete med att ta emot internationell hjälp utifrån de behov de hade identifierat. Polisen behövde stöd med bombhundar. Rikspolisstyrelsen tog bilaterala kontakter för att säkerställa att behovet blev tillgodosett. Hälso- och sjukvården behövde stöd inom områdena "brännskador" och "intensivvård". Socialstyrelsen var för detta ärende i kontakt med de nordiska

<sup>180</sup> Hot Wash-up-sammanställning, SRV

<sup>181</sup> Observationer av LZ, U5 och U7; KBM:s "Bedömning avseende behov av internationell hjälp", skickad till RK kl. 14.13, 2007-04-26

länderna för att tillse att behovet blev tillgodosett. SSI avropade en medicinsk strålskyddsexpert inom ramen för EU-samarbetet (MIT-avtal). SSI tog också kontakter med IAEA och de nordiska länderna angående möjligheten att avropa medicinsk strålskyddsexpertis<sup>182</sup>.

Under övningen ställdes de övade också inför situationen att hantera erbjudanden om hjälp som inte var begärda eller efterfrågade. De flesta kunde hanteras och vid behov avstyras på ett bra sätt, men det har ändå identifierats ett behov av rutiner för hur erbjuden hjälp som inte behövs ska hanteras<sup>183</sup>.

Det erbjudande som fick flest följdverkningar under övningen var det plan med förnödenheter som skickades till Sverige från ryska EMERCOM. När svenska myndigheter fick uppgift om EMERCOM:s stöd, befann sig redan planet i luften på väg till Sverige. Denna fråga hanterades dels av SRV som upprättade en mottagningspunkt på Västerås flygplats och dels av Utrikesdepartementet. Efter beslut av UD avböjde Sverige att ta emot hjälpen från EMERCOM, men detta beslut dröjde ganska länge på grund av att det tog tid innan frågan nådde fram till UD. Övningen visar på behovet att tydliggöra att liknande beslut måste fattas på departementsnivå då det annars kan få diplomatiska konsekvenser<sup>184</sup>.

## 9.5 Analys av observationspunkt 3

### – "Arbetade organisationen aktivt under övningen med att förbereda för mottagande av internationellt stöd?"

Efter inventeringar av nationella resurser och mot bakgrund av hur händelseutvecklingen såg ut var det bara ett fåtal av de deltagande organisationerna som aktivt arbetade med förberedelser för mottagande av internationellt stöd. För sjukvårdens del var det aktuellt inom områdena "brännskador" och "intensivvård", för polisens del handlade det om bombhundar samt för SSI om medicinsk strålskyddsexpertis.<sup>185</sup>

<sup>182</sup> KBM:s "Bedömning avseende behov av internationell hjälp", skickad till RK kl. 14.13, 2007-04-26

<sup>183</sup> Hot Wash-up-sammanställning, SRV

<sup>184</sup> Observationer från motspelet central/nationell modul LS samt Observationer från LZ, U3 och U5

<sup>185</sup> Observationer av LZ, U6

Räddningsverket var den myndighet som mest aktivt arbetade med att förbereda mottagande av internationellt stöd utifrån sin roll som ansvarig för begäran och mottagande av internationellt stöd. Det var SRV som arbetade med kontakterna med EU, och då främst gemenskapsmekanismen (MIC). MIC:en skickade under SAMÖ 2007 en observatör till Sverige med syfte att kartlägga vilka behov som fanns i Sverige. De meddelade också att grannländer till Sverige (Finland, Island, Norge och Polen) var beredda att skicka stöd. Kontakterna mellan SRV och MIC:en skedde enligt gängse rutiner.<sup>186</sup> Det som var problematiskt för SRV i dessa kontakter var att den nationella inventeringen av vilket internationellt stöd som kunde behövas kom förhållandevis sent under övningen.

SRV och FM började också samverka för att ta emot internationell hjälp. SRV planerade för Västerås som mottagande flygplats. SRV har också organiserat en koordineringsenhet för internationella resurser i anslutning till Lst Stockholm. Denna koordineringsenhet bedöms också kunna koordinera tillförda internationella resurser<sup>187</sup>.

Med anledning av att deltagarna i SAMÖ 2007 övade en längre underlättelsefas och sedan det absolut akuta skedet av en större kris (eller flera större händelser) hann de aldrig riktigt komma till botten med denna fråga. De hann börja förbereda för att ta emot internationellt stöd, men kom inte till något riktigt avslut. Det berodde mycket på att det finns dåliga rutiner för hur detta ska hanteras, och det bli därför en fråga som skjuts på framtiden med risken att relevant stöd inte hinner nå fram i tid.

<sup>186</sup> Exonaut, Moment Internationellt stöd

<sup>187</sup> KBM:s "Bedömning avseende behov av internationell hjälp", skickad till RK kl. 14.13, 2007-04-26

## 9.6 Lärdomar och utvecklingsbehov

- **Det bör tydliggöras vilken myndighet som ska ha ett nationellt samordningsansvar för inventering av behov av internationella resurser under en extraordinär händelse. Dessutom behövs riktlinjer och rutiner för hur detta ska utföras.**

Det finns ingen myndighet på nationell nivå som har ett tydligt ansvar för att samordna inventeringen av de behov som finns i Sverige rörande internationellt stöd. Under SAMÖ 2007 fick KBM denna roll.

- **Länsstyrelsens uppgift att inventera behovet av stöd i länet måste tydliggöras och utvecklas.**

Det behövs bättre rutiner för hur länsstyrelsen ska inventera behov i länet. Det måste vara tydligt i vilket läge och på vilket sätt detta ska genomföras. Frågan om vilket stöd länsstyrelsen behöver för att kunna utföra sin uppgift behöver belysas.

- **Det behövs tydliga rutiner för hur Sverige ska hantera erbjudanden om internationellt stöd som inte behövs.**

Rutinerna bör till exempel vara tydliga när det gäller på vilken nivå beslut ska fattas, hur det ska kommuniceras och hur man ska hantera inkommande stöd som inte efterfrågats.

- **Begäran och mottagande av internationellt stöd övades i begränsad omfattning under SAMÖ 2007.**



SAMÖ  
2007

**Bilaga 1:  
Effekter av  
planeringsprocessen  
– SAMÖ 2007**

# 1. Inledning

I nästan alla projekt uppstår bieffekter, det vill säga händelser och aktiviteter som inte varit planerade, men som ändå påverkat resultatet av ett projekt på olika sätt<sup>1</sup>. Denna rapport undersöker vilka bieffekter, som inte varit planerade av KBM som en del av planeringsprocessen inför övningen, men som ändå uppstått under planeringsprocessen inför Samverkansövning 2007 (SAMÖ 2007).

I det övergripande syftet för SAMÖ 2007 uttrycks bland annat att övningen syftar till att "öka kompetensen/färdigheten gällande samhällets krishanteringsförmåga". Redan i ett tidigt skede av förberedelsefasen inför SAMÖ 2007, började deltagande myndigheter och organisationer förbereda sig inför övningen genom bland annat olika former av kompetenshöjande verksamhet. Många av dessa förberedelser låg utanför Krisberedskapsmyndighetens (KBM) planeringsprocess, men påverkade ändå arbetet och utgjorde en viktig del av förberedelserna inför övningen. I och med att så många aktiviteter påbörjades och genomfördes på de olika deltagande organisationerna under planeringsprocessens gång, ville KBM undersöka huruvida dessa aktiviteter kunde kopplas till SAMÖ 2007.

Denna rapport utgör en delrapport, en kortare redovisning av vilka upplevda effekter som uppstått inom tidsramen för planeringen för SAMÖ 2007. KBM avser också att göra en eftermätning ett år efter övningens genomförande (april 2008) för att undersöka om de upplevda effekterna kvarstår och om effekterna kan sägas vara reella.

## 1.2. Syfte

Syftet med undersökningen är att se om planeringsarbetet inför SAMÖ 2007 (utöver KBM:s planeringsprocess) har bidragit till en förändring och utveckling inom de deltagande organisationerna som kan sägas vara ett resultat av övningsförberedelserna.

Enkelt uttryckt ska rapporten svara på vilka bieffekter som planeringsprocessen inför SAMÖ 2007 har skapat i krishanteringssystemet.

<sup>1</sup> Vedung, Evert. "Utvärdering i kamp med slumpen". <http://www.ibf.uu.se/PERSON/evert/utvarder.html>



### 1.2.1. Avgränsning

De effekter (bieffekter) som undersöks är de typer av effekter som är en direkt eller indirekt följd av förberedelserna inför SAMÖ 2007. En tydlig avgränsning är att undersökningen har fokuserat på självupplevda organisatoriska effekter, det vill säga de effekter som de deltagande myndigheterna och organisationerna själva anser har uppstått. De effekter (bieffekter) som är intressanta att undersöka i är de effekter som kan sägas vara kopplade till det övergripande syftet med övningen, det vill säga effekter kopplade till kunskapsutveckling.

De utvärderade effekterna utgörs i huvudsak av så kallade systemeffekter. Effekter i form av exempelvis individuell kompetensutveckling begränsar sig till de personer som deltagit i planeringsprocessen.

Självklart har det uppstått andra typer av bieffekter som inte redovisas här. Ett exempel på detta är den mediala uppmärksamhet som SAMÖ 2007 fick redan under planeringsstadiet, vilket i sig ledde till att *allmänheten* fick mycket information om krishanteringssystemet.

## 1.3. Metod

En enkät skickades ut till alla deltagande myndigheter och organisationer (till de lokala övningsledarna) under våren 2007. Svarsfrekvensen på denna enkät var nästan 40% (38.7). Efterföljande intervjuer har genomförts med ett urval av representanter för de myndigheter och organisationer som deltagit i planeringsprocessen.

En slutlig effektutvärdering planeras till våren 2008, efter det att en eftermätning gjorts hos de myndigheter och organisationer som deltagit i SAMÖ 2007. Först då kan reella effekter redovisas.

## 2. Resultat

Utvärderaren har undersökt vilken typ av kompetens (och vilka effekter det fått) som deltagarna anser att de själva har fått genom ett deltagande i planeringsprocessen. Utvärderaren har också undersökt vilken typ av organisatoriska förberedelser som gjorts på de deltagande myndigheterna/organisationerna inför övningen, samt undersökt om dessa aktiviteter skulle ha genomförts oavsett om SAMÖ 2007 (processen och övningen) skulle ha funnits.

### 2.1. Allmän kompetenshöjning

Ett stort antal av de deltagare som representerat olika myndigheter och organisationer under planeringsprocessen har sagt att de redan i början av planeringsprocessen började tänka på hur deras organisation skulle kunna utveckla sina system för att bli bättre på att hantera kriser samt att de började tänka på hur man skulle kunna lösa olika typer av situationer. Detta var något som de själva uttryckte att de inte hade gjort i samma utsträckning tidigare. "Själva förberedelserna inför övningen är den bästa utvecklingen av krishanteringssystemet hittills"<sup>2</sup>.

Många har sagt att de tillsammans med andra myndighets- och organisationsrepresentanter började fundera på resurser, samarbete, ledningsarbete och den egna organisationens kapacitet. Det diskuterades mycket, och man försökte att lösa problemen och att komma med nya lösningar. "Det är viktigt att tänka på att de som ingått i projektgruppen på något sätt har fått en mycket bra kompetensutveckling, detta är något som KBM kan ta fasta på"<sup>3</sup>.

Representanter för olika myndigheter har sagt de under planeringsprocessen har börjat inse vilka resurser som finns på andra myndigheter. Diskussioner och genomgångar under planeringsprocessen har bidragit mycket till att öka förståelse för och insikt i hur andra myndigheter arbetar och vilken kompetens de besitter. "Jag vill hävda att kunskapen om varandras organisationer och arbetssätt varit oerhört nyttig, som samhället förhoppningsvis kommer att ha mycket nytta av i olika sammanhang framöver. SAMÖ 2007 har varit en dörröppnare in till alla myndigheter och organisationer på alla nivåer"<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Citat från deltagare i planeringsprocessen.

<sup>3</sup> Citat från deltagare i planeringsprocessen.

<sup>4</sup> Ibid.

Många har upplevt att deras egen myndighet/organisation har varit mycket engagerad och intresserad av övningen och att det verkar som många fler än tidigare har insett vikten och nyttan av övningar inom detta område.

Nästan alla deltagare har sagt att de under planeringsarbetet har skapat ett oerhört värdefullt kontaktnät, som de anser är ett av de viktigaste tillskotten till deras egen kompetenshöjning samt till utvecklingen av krishanteringssystemet.

Många har också under planeringsprocessen upptäckt "kompetenshål" hos dem själva och hos den egna organisationen, som de försökt rätta till under processens gång.

## **2.2. Genomförda kompetenshöjande åtgärder**

I planeringsprocessen inför SAMÖ 2007 genomfördes en rad olika kompetenshöjande aktiviteter hos de deltagande myndigheterna/organisationer, som kan ses som bieffekter av planeringsprocessen<sup>5</sup>.

62% (23 st) av de deltagare som svarat på den enkät som skickades ut under våren 2007 har angett att de genomfört eller deltagit i kompetenshöjande åtgärder för den egna personalen som ett led i förberedelsearbetet inför SAMÖ 2007. Ungefär hälften av dessa (52.2%) har också angett att dessa aktiviteter ej skulle ha genomförts vid samma tidpunkt om de inte hade deltagit i SAMÖ 2007.

### *2.2.1. Typ av åtgärder*

Väldigt många deltagare har under planeringsprocessens gång sett över och reviderat sina krisplaner och sett över sina krisorganisationer. Ett flertal anger att de har genomfört olika typer av utbildningar och övningar för sina krisledningsgrupper. Andra vanliga former av kompetenshöjande åtgärder har varit uppstartsövningar för stabspersonal.

### *2.2.2. Målgrupper*

De främsta målgrupperna för kompetenshöjande aktiviteter har varit ledningsgrupper, krisledningsorganisationer och stabspersonal.

<sup>5</sup> Kompetenshöjande aktiviteter i KBM:s regi tas inte med, eftersom dessa aktiviteter var en del av planeringsprocessen.

## 2.3. Omorganiseringar

5 deltagare har angett att deras myndighet/organisation har genomfört omorganisationer som en effekt av planeringsprocessen inför SAMÖ 2007. 4 av dem anger att dessa omorganisationer inte skulle ha genomförts om det inte hade varit för SAMÖ 2007.

### 2.3.1. Typer av omorganiseringar

De deltagande har under planeringsprocessen genomfört varierande former av omorganisationer; extra personal, inrättade av presstjänstberedskap, skapande av ny nivå i organisationen för att kunna möta den politiska nivån, omorganisering av krisledningsorganisationen samt byggande av ny ledningsplats.

## 2.4. Övriga utvecklingsåtgärder

Nedan följer några korta exempel på övriga utvecklingsåtgärder som genomförts på de deltagande myndigheterna och organisationerna:

- en tydligare koppling mellan organisation, uppgifter och personal i förhållande till risk- och sårbarhetsanalyser
- utveckling av den interna och den externa webbplatsen
- teknikutveckling och samordning av rutiner
- studiebesök på olika ledningscentraler
- analysövningar
- uppbyggnad av infofunktion
- riskanalysarbete

## 2.5. Deltagande och tidsåtgång

73% av de som svarade på enkäten har angett att de inte deltog i SAMÖ 2004. Av de deltagare som angett att de var med i SAMÖ 2004, har nästan alla sagt att de har varit mycket mer engagerade och fått mycket mer ut av planeringsprocessen inför SAMÖ 2007 än av planeringsprocessen som var inför SAMÖ 2004. Tidsåtgången för de olika deltagarna har varierat mycket, alltifrån 16 timmar till 10 000 (!) timmar har angetts. De flesta anger att de har lagt ned mellan 50 och 200 timmar totalt under förarbetet. (Detta inkluderar inte den tid som de deltagande lade ned under övningen och under återkopplingsarbetet).

Många deltagare har nämnt att planeringsprocessen inför SAMÖ 2007 har "stulit" mycket tid från annan verksamhet, men att tiden som man har lagt ned på SAMÖ 2007 ändå uppfattas som väl investerad tid.

### 3. Avslutande diskussion

Under tiden för planeringsprocessen inför SAMÖ 2007 har det hänt mycket inom många olika deltagande myndigheter och organisationer. Många deltagare har sagt att förberedelserna inför övningen känns minst lika viktiga som själva övningen, om inte viktigare. Ur organisationssynpunkt är det naturligt att mycket av förändringsbehov och behov av ökad kompetens kommer upp under planeringsprocessen. Det som är anmärkningsvärt och som har varit mycket positivt under planeringsprocessen inför SAMÖ 2007, är att så många av de brister som upptäcktes under planeringsprocessen redan har åtgärdats och förbättrats.

#### **Effekter: Ökad kompetens/färdigheter gällande samhällets krishanteringsförmåga**

I det övergripande syftet för SAMÖ 2007 uttrycks blandad annat att övningen syftar till att "öka kompetensen/färdigheten gällande samhällets krishanteringsförmåga". Syftet för övningen uppfylldes till viss del redan under planeringsprocessen, i och med att många deltagare anser sig ha fått:

- ökad kunskap gällande andra myndigheters ansvar, mandat och resurser
- insikt i vilken kompetens andra myndigheter besitter
- en ökad förståelse för helheten och komplexiteten i krishanteringssystemet
- bättre förståelse för hur Regeringskansliet arbetar och fungerar
- ett utmärkt kontaktnät

Nästan alla representanter för de deltagande myndigheterna/organisationerna har uttryckt att den kompetensutveckling som de och deras organisation fått (eller själva genomfört) har varit enormt värdefull och att de har skapat nya samarbetsformer och värdefulla kontaktnät.

För de som ska övas är naturligtvis övningen ett viktigt instrument för ökad kompetens, men om man tittar på vilka typer av förberedelser som genomfördes på de deltagande organisationerna och myndigheterna, så kan man se att även de som skulle övas under själva övningen fick olika former av kompetensutveckling långt innan övningen genomfördes.

Övningen är också viktig ur ett systemperspektiv. Planeringsprocessen med de deltagande representanterna, samt övningen i sig, utgör som helhet ett utmärkt forum för en myndighet/organisation som vill öka sin krishanteringsförmåga. Sammanfattningsvis kan sägas att de effekter som planeringsprocessen inför SAMÖ 2007 har skapat, har varit enormt utvecklande för krishanteringssystemet.

### Referenser

Vedung, Evert. *"Utvärdering i kamp med slumpen"*.

<http://www.ibf.uu.se/PERSON/evert/utvarder.html>



SAMÖ  
2007

**Bilaga 2:  
Tolkning av övergripande  
mål för SAMÖ 2007 samt  
nedbrytning i delmål och  
observationspunkter**

# Krishanteringsenheten

## Övergripande målsättning med SAMÖ 2007:

- 1) (Samverkan för en) gemensam lägesuppfattning
- 2) Samordnad kommunikation med media och allmänhet
- 3) Alarmering nationellt och internationellt
- 4) Begäran och förberedelse för mottagande av internationellt stöd

Utvärderingen av SAMÖ 2007 är inriktad mot övningens fyra övergripande mål. Övningsmål 1 (gemensam lägesuppfattning) är särskilt prioriterat för utvärderingen. Frågor kring internationellt stöd kommer endast att beröra ett mindre antal av de organisationer som deltar i övningen. För KBM-utvärderare gäller att beakta mål 4 i den mån detta berör den aktör vid vilken observationen görs.

För att få relevanta observationspunkter för utvärderarna är det nödvändigt att bryta ned och definiera de övergripande målen. Då dessa definitioner inte finns med i övningsförutsättningarna är det viktigt att poängtera att detta är en av utvärderingsgruppen gjord tolkning av dessa termer. Definition och nedbrytning av begreppen har gjorts utifrån gällande förordningar, utredningsmaterial och andra dokument som beskriver dessa med fokus på samhällets krishantering.

## 1. (Samverkan för) en gemensam lägesuppfattning

Delmål:

- Kunskap om den egna organisationens ansvar utifrån rollen som sektors- eller geografiskt områdesansvarig
- Kunskap om vilka andra organisationer som är berörda och ska hantera den uppkomna situationen
- Inhämta och bearbeta relevant och tillräcklig lägesinformation inom rimlig tid
- Förmedla relevant och tillräcklig lägesinformation inom rimlig tid
- Samordna beslutsfattande mellan berörda organisationer
- Prioritera resurser och åtgärder i samverkan med berörda organisationer
- WIS används som ett stöd för att samordna information och skapa en gemensam lägesuppfattning



## Nyckelbegrepp:

### *Gemensam lägesuppfattning*

Begreppet 'lägesuppfattning' är ett något vidare begrepp än 'lägesbild' och innefattar inte bara en bild av ett läge som presenteras i något gemensamt format, utan också en gemensam uppfattning om situationen. Gemensam lägesuppfattning innebär att de inblandade har en gemensam förståelse av vad det är som inträffat, när, hur, vilka konsekvenserna kan komma att bli, vilka åtgärder som måste vidtas samt vilka resurser som finns för detta. Först när samtliga inblandade parter i hanteringen av en händelse har dessa parametrar klara för sig, kan man sägas ha en gemensam uppfattning av läget, från vilken man sedan kan gå vidare och fatta beslut och prioritera åtgärder.<sup>6</sup>

Erfarenheter från ett stort antal extraordinära händelser visar tydligt att en gemensam lägesuppfattning som är tillgänglig för samtliga inblandade parter underlättar arbetet och bidrar till effektiv samverkan och samordning samt till ökad förståelse för andra parters agerande.

### *Samverkan*

Samverkan är den interaktion som sker mellan två eller flera aktörer i syfte att samordna sina verksamheter. Samverkan avser den dialog som sker mellan olika självständiga organisationer för att uppnå gemensamma mål. Samverkan ska förstärka samarbetet mellan de olika aktörerna och nivåerna samtidigt som den integrerar det gemensamma arbetet i en större helhet. Därför förutsätter samverkan en förmåga att anlägga ett perspektiv som är mera helhetsorienterat än den egna organisationens behov och kompetens.

Samverkan innebär att tillsammans göra sin egen sak bättre – definierat i ett större sammanhang. Samverkansmål riktar sig mot ett gemensamt ansvarstagande för samhällsområden som är viktiga för samhällets säkerhet och beredskap, som kräver insatser från flera huvudmän och verksamheter. Ett viktigt syfte med samverkan är att möjliggöra att samhällets resurser används effektivt. Idealt sett innebär samverkan att alla involverade får ut ett mervärde. Former för samverkan kan se olika ut men kan ske exempelvis genom överläggningar, överenskommelser och/eller gemensamma beslut.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Sektion 2.5 'Gemensam lägesbild' i Redovisning av uppdrag nr 1, regleringsbrev 2004. Dnr 0223/2004.

<sup>7</sup> K-boken, s. 30–31.

### *Geografiskt områdesansvar*

Det geografiska områdesansvaret finns på tre nivåer inom kris-  
hanteringssystemet; på lokal nivå utövas det av kommunen, på  
regional nivå av länsstyrelsen och på nationell nivå av regeringen.  
Varje geografiskt områdesansvarig organisation ansvarar för att ta  
fram en lägesuppfattning utifrån sitt ansvarsområde och behov av  
information.

Områdesansvaret på lokal nivå definieras i lagen om kommuners  
och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i  
fredstid och höjd beredskap (2006:544). I 7 § sägs att kommuner  
ska inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händel-  
ser verka för att:

- olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i  
planerings- och förberedelsearbetet,
- de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer samordnas,  
och
- informationen till allmänheten samordnas.

För länsstyrelserna definieras områdesansvaret i framförallt i förord-  
ningen om krisberedskap och höjd beredskap (2006:942). I 7 § förklaras  
att länsstyrelsen ska inom sitt geografiska område vara en samman-  
hållande funktion mellan lokala aktörer, som exempelvis kommuner,  
landsting och näringsliv, och den nationella nivån, samt verka för att:

- regionala risk- och sårbarhetsanalyser sammanställs,
- nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker  
kontinuerligt,
- under en kris samordna verksamhet mellan kommuner, landsting  
och myndigheter,
- informationen till allmänheten och företrädare för massmedia  
under sådana förhållanden samordnas, och
- efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och inter-  
nationella resurser som ställs till förfogande

I propositionen Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle  
(2005/06:133) beskriver regeringen det geografiska områdesansvaret  
på nationell nivå som "regeringens ansvar att säkerställa en tvär-  
sektoriell samordning, samverkan och prioritering vid kriser".

### *Sektorsansvar*

Sektorsansvar är *myndigheternas* uppgifter inom olika sektorer. Sektorsansvaret inom krishanteringssystemet utgörs i stor utsträckning av de samverkansansvariga myndigheterna som representerar särskilt viktiga verksamhetsområden.<sup>8</sup> Detta är sektorsområden vars verksamhet har särskilt stor betydelse i samband med extraordinära händelser eller andra allvarliga störningar. Sektorsansvaret upphör aldrig att gälla, så områdesansvaret ska ses som ett stöd till sektorsansvaret när påfrestningar berör flera sektorer eller stora geografiska områden.

De flesta sektorer har endast representation på central nivå. Endast ett fåtal sektorsmyndigheter har representation på regional (ex. polisen) och lokal nivå.<sup>9</sup> Sektorerna ser följaktligen i princip olika ut och har olika uppbyggnad och företrädare på de olika nivåerna i samhället. Sektorerna kan således på de olika nivåerna bestå av statlig, kommunal, landstings- eller näringslivsverksamhet.<sup>10</sup> Varje sektorsansvarig aktör ansvarar för att ta fram en lägesuppfattning utifrån sitt ansvarsområde och behov av information.

### *Lägesrapportering*

Lägesrapportering kan ske på flera olika sätt. Två huvudtyper är dels vid begäran från tex. länsstyrelsen eller KBM då lägesrapportering sker genom en fastställd mall och vid en förbestämd tidpunkt, dels kontinuerligt genom olika tekniska system för "dagboksförfarande" och informationsdelning. WIS kan användas för att underlätta båda dessa former av lägesrapportering och KBM rekommenderar samtliga myndigheter att använda WIS.

Vid lägesrapportering skiljer man ibland översiktligt mellan fem typer av information: 1) händelseinformation; innehåller uppgifter om händelseförloppet (vad som inträffat och hur detta utvecklas) 2) åtgärdsinformation; vidtagna och planerade åtgärder 3) resursinformation; involverade och tillgängliga resurser samt behov av resurser 4) tillståndsinformation; bedömt tillstånd och förväntad utveckling 5) periodisk information; lägesuppfattningen vid en viss tidpunkt.

<sup>8</sup> KBM Kommunpaketet: Krishanteringssystemet (2003), s. 2

<sup>9</sup> Geografiskt områdesansvar på lokal och regional nivå, vägledning för aktörer i krishanteringssystemet, UTKAST 5 Remissutgåva, KBM & Länsstyrelserna, (2004) s. 12

<sup>10</sup> KBM Kommunpaketet: Krishanteringssystemet (2003), s. 2

## Reglering inom krishanteringssystemet

Lägesrapportering regleras framförallt i förordningen om krisberedskap och höjd beredskap (2006:942). I 14§ sägs att vid en kris ska myndigheter med ansvar enligt 11§ ska hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder. I 15§ fastslås vidare att varje myndighet på uppmaning av Regeringskansliet eller KBM ska lämna information till de funktioner som har till uppgift att ta fram en nationell samlad lägesuppfattning. I 5§ sägs dessutom att myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en krissituation.

Av förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap stadgas att varje kommuns skall hålla länsstyrelsen underrättad om vilka förberedelser som vidtagits inför en sådan händelse samt lämna en lägesrapport och information om händelseutvecklingen vid extraordinära händelser.

I samma förordning framgår att varje landsting skall hålla Socialstyrelsen och KBM underrättade om vilka förberedelser som vidtagits inför extraordinära händelser. Vidare skall landstingen vid en sådan händelse lämna lägesrapport och information om händelseutvecklingen till Socialstyrelsen och länsstyrelsen.

### *Särskild bestämmelse för KBM*

Av förordning (2005:518) med instruktion för KBM skall myndigheten ha förmåga att bistå Regeringskansliet med främst områdesvisa lägesbeskrivningar vid sådana krissituationer som avses i 9 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

### **Observationspunkter rörande samverkan för en gemensam lägesuppfattning:**

- Beslutsfattarna kan avgöra vilken myndighet som ska hantera situationen (knutet till områdesansvar/sectorsansvar)?
- Finns det formaliserade rutiner eller beredskapsplaner för hur myndigheten skulle samverka med andra aktörer i en krissituation? Fungerade dessa planer?
- Har organisationen ett tillräckligt och fungerande nätverk för att kunna arbeta samordnat med andra för en gemensamlägesuppfattning?

- Lämnar den övade organisationen relevant och tillräcklig (läges)information (vad som inträffat, skadade och omkomna, fortsatt risk- och hotbild, vilka åtgärder man vidtagit och planerar att vidta etc.) om händelsen till berörda aktörer?
- Erhåller organisationen relevant och tillräcklig information från andra viktiga aktörer (från samtliga nivåer – uppåt/nedåt i systemet samt horisontellt)?
- Har övad aktör tillräcklig kunskap om den gemensamma lägesuppfattningen (förändring över tid)?
- Återspeglas en gemensam lägesuppfattning i beslutsfattandet? Det vill säga har inblandade aktörer fattat beslut på ett koordinerat sätt?
- Sker en prioritering av resurser i samverkan med andra organisationer och/eller med grund i en gemensam rådande lägesuppfattning?
- Fungerar WIS som ett stöd för myndigheten för att kunna koordinera informationen med andra aktörer (positiva/negativa intryck) samt för att underlätta erhållandet av en god lägesuppfattning?

## 2. Samordnad kommunikation med media och allmänhet

Delmål:

- Samverka med berörda organisationer för att skapa ett gemensamt budskap till allmänheten och media
- Använda den gemensamma lägesuppfattningen som grund för kommunikationen med allmänhet och media
- Samordna användandet av olika verktyg (tex. pressmeddelande, call-center) för att kommunicera med allmänheten och media

### Nyckelbegrepp:

#### *Samordning*

Begreppet samordning avser aktivitet som innebär att se till att den verksamhet som bedrivs av olika samhällsorgan genomförs med utgångspunkt i gemensamma planeringsförutsättningar och att genomförandet inte präglas av motstridiga mål. Samordning av verksamhet innebär att dessa koordineras för att stärka möjligheterna att uppnå ett gemensamt mål. För att samordna sina verksamheter krävs *samverkan* som beskrivs under mål 1 – "(Samverkan för) en gemensam lägesuppfattning.

#### *Kriskommunikation*

Kriskommunikation innebär det utbyte av information som sker mellan myndigheter, organisationer, media, berörda individer och grupper före, under och efter en kris. Under denna målsättning fokuseras kriskommunikationen på det utbyte av information som sker under en kris mellan deltagande organisationer och media och allmänhet.

#### *Kommunikation med media och allmänhet under kris*

Vid kriser prövas förtroendet för ansvariga myndigheter. En effektiv och trovärdig krishantering beror i allt högre grad på det sätt på vilket verksamhetsansvariga kommunicerar med allmänhet och medier. Det handlar om att under stor tidspress och osäkra förhållanden kvalitetsgranska, sammanställa och lämna information samt att ta emot information från olika källor, t.ex. enskilda, organisationer och näringsliv. Hanteringen av information i samband med en kris

får inte reduceras till att enbart bli en teknisk funktion. Offentliga organisationer måste även ha kompetens för att kunna möta människor i kris och se till att personalen är utbildad och övad i att ta emot och förmedla problematisk, osäker och svår information på ett respektfullt sätt och anpassat till olika målgrupper, t.ex. barn, ungdomar och invandrare. Vidare bör myndigheterna ha en förmåga att ägna sig åt mediebevakning och möta mediernas krav på information.<sup>11</sup>

En väsentlig del av krishanteringens är att inhämta, bearbeta och förmedla information så att rätt mottagare nås av rätt information vid rätt tillfälle. För att inte riskera en förtroendekris mellan ansvariga myndigheter och organ och medborgarna måste den information som lämnas vara trovärdig. En förutsättning för detta är en väl utvecklad samverkan med massmedierna.<sup>12</sup>

Regeringen vill betona vikten av att varje myndighet samarbetar med övriga myndigheter och bidrar med information. Ett fungerande informationsflöde är nödvändigt för att samordning av relevanta delar av myndigheternas information till allmänhet och medier skall kunna ske. Som ett stöd för spridning och samordning av information finns i dag webbportaler och webbplatser som har till syfte att sprida olika slags krisinformation via Internet. Regeringen anser att Internet och andra kommunikationsverktyg, som t.ex. sms, ställer betydande krav på myndigheter att snabbt kunna informera och kommunicera med medier och allmänhet.<sup>13</sup>

Kommunikationsprocessen i SAMÖ 2007 i sin helhet innebär att aktivt delge andra relevant och uppdaterad information och lägesuppfattning samt att söka, ta in och sammanställa information från andra parter. Kommunikationen med berörda parter innefattar kommunikation med andra organisationer (offentliga och privata) inom samhället (uppåt, nedåt och horisontellt), samt med allmänheten och media.

<sup>11</sup> Proposition 2005/06:133, sektionen 'Information under en kris – kriskommunikation'

<sup>12</sup> Så vill vi utveckla övningsverksamheten, KBM 2006:3, sektionen 'Krisinformation och kriskommunikation'.

<sup>13</sup> Proposition 2005/06:133, sektionen 'Information under en kris – kriskommunikation'.

## Reglering inom krishanteringssystemet

Varje aktör svarar, i enlighet med ansvarsprincipen, för sin del i händelsen, och det är därmed viktigt att etablera samverkan mellan de olika instanserna för att hantera den uppkomna situationen på ett så tillfredsställande sätt som möjligt och kunna gå ut med samordnad information till allmänheten.<sup>14</sup>

Alla områdesansvariga aktörer ska verka för att myndigheter med ansvar samordnar sin information samt har förmåga att på ett effektivt sätt kommunicera med allmänheten och medierna. Önskemålet om att alltid förfoga över en fullständig lägesbild får inte leda till ett fördröjt agerande.

Regeringen gav den 19 februari 2004 i uppdrag åt berörda myndigheter och samtliga länsstyrelser att de på sina hemsidor skall tillhandahålla krisinformation till allmänhet, företag och massmedier. KBM fick i samband med detta i uppgift att ta fram råd och rekommendationer för dessa hemsidor. De flesta offentliga aktörer, inklusive kommunerna, har förberedda webbsidor med krisinformation. Regeringens hemsida spelar här en särskilt viktig roll eftersom många medborgare i en nationell kris-situation kan tänkas vända sig till den först för information.<sup>15</sup>

KBM har enligt sin instruktion i uppgift att sprida kunskap och stärka samhällets krishanteringsförmåga genom att särskilt utveckla metoder för kriskommunikation. På uppdrag av regeringen ansvarar KBM för att upprätta en nationell webbportal för krisinformation till allmänhet. Den *nationella portalen* har flera syften. Före en kris ska allmänhet och medier informeras om hur krishantering fungerar i Sverige. Under en kris skall ansvarsförhållanden beskrivas och hänvisning göras till de som är ansvariga för krishantering. Efter krisen kan KBM sammanfatta vad som har inträffat och beskriva de erfarenheter som har gjorts.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Rörande 'gemensam lägesbild' i Redovisning av uppdrag nr 1, regleringsbrev 2004. Dnr 0223/2004, s. 10–11.

<sup>15</sup> Proposition 2005/06:133, sektionen 'Information under en kris – kriskommunikation'.

<sup>16</sup> Proposition 2005/06:133, sektionen 'Information under en kris – kriskommunikation'.



**Observationspunkter rörande samordnad kommunikation med media och allmänhet:**

- Arbetade organisationen aktivt med att samordna informationen till allmänheten och media med andra berörda organisationer och myndigheter?
- Inleder organisationen ett arbete för att kunna gå ut med anpassad information till särskilda målgrupper (tex. invandrare, syn- och hörselskadade)?
- Arbetade organisationen tillsammans med andra organisationer för att förmedla en gemensam bild av händelsen till medierna?
- Arbetade organisationen aktivt tillsammans med andra för att följa upp hur deras budskap togs emot av media och allmänhet? Finns det några konkreta exempel på hur man arbetade med detta?
- I vilken utsträckning använde sig organisationen av media som informationskälla?
- Arbetar organisationerna aktivt med sina webbplatser för att sprida information till allmänheten?
- Vilken typ av verktyg använder sig organisationen av för att kommunicera med allmänheten (tex. callcenter)? Har detta skett i samverkan med andra berörda organisationer?
- Vilken typ av verktyg använde sig organisationen av för att i samverkan med andra informera media (tex. gemensamma pressmeddelanden eller presskonferenser)?

### 3. Alarmering nationellt och internationellt

Delmål:

- Omgående upptäcka att en allvarlig händelse inträffat
- Omgående verifiera inkommande information om händelse vid larm
- Omgående larma berörda organisationer
- I relevanta fall följa rutiner och åtaganden att larma organisationer i andra länder, EU eller andra internationella organ

#### Nyckelbegrepp

*Verifikation* innebär dels att bekräfta en händelse, dels att analysera om händelsen är av en sådan karaktär och omfattning att det behövs sektorsövergripande åtgärder eller insatser och därmed ett behov att alarmera andra organisationer.

*Larma* innebär att kunna fästa andra berörda organisationers uppmärksamhet på vad som inträffat och att de bör agera genom att tex. höja beredskapen, inleda arbetet med att skapa en lägesuppfattning och rapportera.

#### Reglering inom krishanteringssystemet

Enligt förordningen om krisberedskap och höjd beredskap (2006:942) ska KBM årligen lämna förslag till Regeringskansliet om vilka myndigheter som har ett sådant ansvar att de bör ha en skyldighet att ha en tjänsteman i beredskap (TIB) med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser.

Enligt gällande förslag har 40 myndigheter skyldighet att ha TIB, dessa är; Affärsverket Svenska Kraftnät, Banverket, KBM, Kustbevakningen, Livsmedelsverket, Luftfartsstyrelsen, Länsstyrelserna (21 stycken), Post- och telestyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Sjöfartsverket, Skatteverket, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen, Statens jordbruksverk, Statens kärnkraftsinspektion, Statens räddningsverk, Statens strålskyddsinstitut, Statens veterinärmedicinska anstalt, Tullverket och Vägverket

**Observationspunkter rörande alarmering nationellt och internationellt**

- Upptäckte organisationen omgående vad som inträffat (genom larm, information från annan organisation eller via egen omvärldsbevakning)?
- Kunde organisationen omgående verifiera den initiala informationen?
- Förde organisation omgående vital information vidare till andra berörda organisationer?
- Följdes, i relevanta fall, rutiner och åtaganden att larma organisationer i andra länder, EU eller andra internationella organ

## 4. Begäran och förberedelse för mottagande av internationellt stöd

Denna målsättning utvärderas i särskild ordning. Dock följer vi ändå om deltagande organisationer under övningen begär eller arbetar för att förbereda ett eventuellt mottagande av internationellt stöd.

Observationspunkter rörande begäran och förberedelse för mottagande av internationellt stöd

- Förs diskussioner om att begära internationellt stöd?
- Genomförs begäran om internationellt stöd?
- Arbetade organisationen aktivt under övningen med att förbereda för mottagande av internationellt stöd?



SAMÖ  
2007

# VIRVELVIND

*Krisledning*

*Ledningsstab*

ISBN 978-91-85797-07-3

**Krisberedskapsmyndigheten**

**Box 599  
101 31 Stockholm**

**Tel 08 593 710 00  
Fax 08 593 710 01**

**[kbm@kbm-sema.se](mailto:kbm@kbm-sema.se)**

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