



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap



Länstyrelsen
Kalmar län

UTVÄRDERING

SAMÖ-KKÖ 2011

– Kortversion



Utvärdering SAMÖ-KKÖ 2011

Kortversion



Om denna kortversion

Innehållet i kortversionen motsvarar kapitel 6 i utvärderingsrapporten - slutsatser och rekommendationer. Resonemangen i kapitlet förs utifrån målen för övningen.

6.1 Övergripande mål

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

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

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

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

som förhoppningsvis blir resultatet av ett sådant arbete behöver också övas i praktiken för att säkerställa att samverkansförmågan utvecklas.

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

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

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

6.2 Inledande åtgärder – mål 1

Prövande delar

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

Den sammanfattande bedömningen är att förmågan är god med viss brist.

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

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

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

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

Målprecisering: Organisationerna initierar lämpliga åtgärder

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Målprecisering: Organisationerna deltar vid inledande samverkansmöten

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

Det finns anledning att se över formerna för vem som deltar och hur samverkan i mötesform i övrigt struktureras i det inledande skedet. Vad gäller de nationella samverkansmötena pågår ett myndighetsgemensamt arbete under ledning av MSB för att implementera en struktur för hur en samverkansplattform ska sättas igång vid en allvarlig kris¹. Samverkansplattformen bör kunna bidra till ökad tydlighet i sammanhanget. Det är dock viktigt att detta arbete tar hänsyn till den praxis och erfarenhet som redan finns av att anordna samverkansmöten.

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

druckventil
Valve
escape de surpression



6.3 Organisationernas agerande – mål 2

Organisationerna tillämpar planering på ett effektivt och flexibelt sätt

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

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

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

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

eller flera funktioner har ansvar för dokumentationen bör denna ingå som underlag vid gemensamma stabsorienteringar och skiftbyten. Förslagsvis visas dokumentationen på en gemensam skärm.

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

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

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

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

Målprecisering: Organisationerna har uthållighet för att kunna hantera krisen

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

Uthållighet är en viktig faktor för all slags krishantering, inte minst vid det långvariga tidsförlopp som ett återställande av samhället efter en kärnteknisk olycka kommer att kräva. Det är därför viktigt att planering och framtida övningar i större utsträckning omfattar uthållighetsaspekter. Planering, inklusive risk- och sårbarhetsanalyser och annat erfarenhetsunderlag, bör till exempel ha ett särskilt fokus på nyckelfunktioner och på vilken verksamhet i organisationen som bör prioriteras.²

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

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

- Utvärderingen bedömer att en majoritet av de övande organisationerna har god kunskap om den egna organisationens ansvar och roll vid händelsen. Till exempel är Länsstyrelsens ansvar för räddningstjänsten vid en kärnkraftsolycka tydligt och man lever också upp till detta ansvar³. Utvärderingen bedömer att kunskapen om andra aktörers ansvar och roller på ett generellt plan är tillfredsställande, men att det finns tydliga behov av kunskapsuppbyggnad i fråga om specifika områden (till exempel gällande informationssamordning, ”omflyttningar”, vägvastängningar och ekonomiska ersättningar) vad gäller såväl akuta skeden som mer långsiktiga förlopp. I sammanhanget ska det även poängteras att aktörer som är vana vid att samverka med varandra under normala omständigheter har en mycket god kunskap om varandras ansvar och roller, vilket även gäller under övningsscenarioet.

Förtydliganden gällande ansvarsfördelningen uppkommer ofta vid hanteringen av kriser, skarpa som övade. I vissa fall belyser erfarenheterna ett potentiellt behov av till exempel förtydliganden av regelverken. Utvärderingens bedömning är dock att den viktigaste aspekten – generellt sett – för att tydliggöra ansvar och roller är att tillvarata erfarenheter från såväl övning som skarpa händelser, att göra kunskapsuppbyggnad och övning till en iterativ lärandeprocess. Återkoppling i form av sammanställningar, utvärderingar och analyser utifrån erfarenheter från SAMÖ-KKÖ utgör del av en sådan process.

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

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

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

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

Utvärderingen rekommenderar att det finns ett behov av att diskutera innebörden i begreppet ”gemensam lägesuppfattning” och under vilka förutsättningar det är möjligt att skapa en sådan vid sektorövergripande samverkan. En metautvärdering som gjorts av tidigare samverkansövningar rekommenderar till exempel att ”MSB (...) gör en grundläggande omprövning av villkoren för utvecklandet av en gemensam lägesuppfattning”.⁴

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

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

I utvärderingen ser vi ett fortsatt behov av att utveckla strukturen för samverkansmötena. Risken är att dessa annars inte mynnar ut i mer än "samverkan för samverkans skull". En viktig faktor är att förtydliga vad mötena ska syfta till – här bör man t.ex. ta hänsyn till behov som finns på regional respektive nationell nivå – samt överväga mötenas frekvens och dagordning, antalet deltagare och metoden för diskussionen. Mötena bör ge utrymme för frågor och ge svar på oklarheter.

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

Målprecisering: Organisationerna upplever ett mervärde av att samverka med varandra

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

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

6.4 Samordnad kommunikation – mål 3

Målprecisering: Organisationerna använder sig av fastställda planer för informationshanteringen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En tydligare analys av vilken kommunikation som ska lyftas fram och



till vem denna ska riktas behöver göras. MSB:s roll och funktion som samordnande myndighet behöver också klargöras.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.5 Allmänhetens förtroende – mål 4

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

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

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

- Flera i allmänhetsgruppen upplever att informationen på organisationernas krishemsidor inte uppdateras tillräckligt regelbundet. *Informationen på exempelvis krishemsidorna behöver uppdateras med*

större regelbundenhet. Om det inte finns någon ny information är det viktigt att berätta även detta eftersom det visar att organisationerna följer läget och prioriterar kommunikationen.

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

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

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

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

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

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

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

- Allmänheten anser att de flesta av organisationerna är bra på att besvara deras frågor och att de är sakliga och ärliga i sina svar.
- Under övningen upplever allmänheten ibland att de blir hänvisade fel och att det därför tar lång tid att få svar på sina frågor.

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

- Allmänhetens förtroende för organisationerna är under övningen generellt högt. De har som utgångsläge att personalen är kompetent och gör så gott de kan.
- Under övningen upplever allmänheten att budskapen från organisationerna inte alltid är målgruppsanpassade.

Det är viktigt att formulera och rikta budskapet till rätt målgrupp.



Det är medborgarna som är mottagarna för informationen/ kriskommunikationen, inte i första hand andra organisationer. Det är också viktigt att publicera information på andra språk samt på lätt svenska.

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

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

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

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

Publikationsnummer: MSB326 - oktober 2011 ISBN: 978-91-7383-171-0