



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap



Länstyrelsen
Kalmar län

UPPFÖLJNING EFTER SAMÖ-KKÖ 2011

När övningen blir verklighet – hur når vi fram?

KALMAR 19–20 MARS 2013



När övningen blir verklighet – hur når vi fram?

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Kontaktperson: Katarina Hildingsdotter, 010-240 40 76

Layout: Advant produktionsbyrå

Tryck: Danagård LiTHo

Pub.nr: MSB565 - juni 2013

ISBN: 978-91-7383-346-2

Förord

Nu kan vi äntligen säga att vi har knutit ihop säcken för SAMÖ-KKÖ! Det är känslan efter två dagars konferens med utvärderingar, erfarenheter och insikter. Själv är jag jätteglad och nöjd över att få ha haft förmånen att lära mig själv så mycket. Jag ser också att våra organisationer har tagit stora kliv. Våra samverkansrutiner har utvecklats och vi har skaffat oss en mycket större insikt om vår verkliga förmåga och den enorma omfattningen av en kärnkraftsolycka. Frågan om vad svensk kärnenergi beredskap egentligen ska vara dimensionerad för hänger alltså obesvarad. Processen fortsätter dock och vi behöver inte vänta på stora övningstillfällen för att ta nästa kliv. Vardagen bjuder ständigt på nya möjligheter att öva i det lilla. Fungerar det i vardagen är sannolikheten mycket större att det också fungerar i krisen.

Ana Norlén, beredskapsdirektör Länsstyrelsen i Kalmar län

Det är intressant och spännande att se hur mycket som har hänt sedan SAMÖ-KKÖ 2011 avslutades. Slutsatser, rekommendationer presenterades i utvärderingen och ett stort antal utvecklingsområden resonades fram av deltagarna. Efter en övning står vi där med den kanske allra svåraste utmaningen, att lära oss att utvecklas. Allt för ofta går vi bara vidare i vår vardag och hinner inte riktigt med att ta oss tid för lärande. Därför är det roligt att se att så mycket har gjorts och är på väg att göras. Jag tror verkligen att all den tid vi la ner på att identifiera utvecklingsområden och hur vi skulle arbeta vidare med dem har gett, och kommer att ge, resultat. Det har blivit en levande process som verkligen har lett till att stärka krisberedskapsförmågan på detta område.

*Pertti Nordman, avdelningschef
Avdelningen för utvärdering och lärande, MSB*



Innehållsförteckning

Sammanfattning	6
Bakgrund.....	6
Sammanfattning	6
Vad har hänt sedan övningen?	9
Summering av konferensens första dag.....	9
De viktigaste erfarenheterna	9
Summering av rapporter	11
Kommunikationsaspekter	13
Summering av konferensens andra dag.....	13
De viktigaste erfarenheterna	13
Summering av gruppövningarna	16
Vad händer nu?	18

Sammanfattning

Bakgrund

I samband med utvärderingsarbetet efter SAMÖ-KKÖ 2011 så enades alla deltagare (övande och planerande) om att vi skulle ses igen ungefär ett år efter det att utvärderingsrapporten var presenterad. Tanken med återträffen skulle vara att återvända till de utvecklingsområden som vi gemensamt identifierat efter SAMÖ-KKÖ 2011. För att göra detta möjligt var det dock nödvändigt att välja bland alla de utvecklingsområden som kom fram. Därför kom fokus att ligga på kommunikationsfrågor. Resultatet av denna återträff presenteras i rapporten som du håller i din hand.

Sammanfattning

Den 19 och 20 mars bjöd Länsstyrelsen i Kalmar in till en konferens kallad "När övningen blir verklighet – hur når vi fram?". Syftet med konferensen var att summera lärdomar och sammanställa de åtgärder som vidtagits inom den svenska kärnenergiberedskapen sedan storövningen SAMÖ-KKÖ 2011 och de efterföljande händelserna i Fukushima. Ett annat viktigt syfte var att lyfta kommunikationsfrågorna och börja bygga en nationell samsyn kring hur kommunikationsarbetet ska bedrivas vid stora olyckor och kriser.

SAMÖ-KKÖ 2011 pågick fortfarande när jordbävningen och tsunamin som orsakade kärnkraftsolyckan i Fukushima inträffade den 11 mars 2011. Beslutet togs kort därefter att avbryta övningen eftersom många av aktörerna behövde fokusera på verklighetens händelser. Flera av presentationerna under konferensens första dag präglades också av erfarenheten att SAMÖ-KKÖ 2011 gett många insikter som kom till direkt användning i arbetet med Fukushima.

Gemensamt för alla aktörer är att de uppskattar det lärande som en övning ger organisationen. Det efterföljande arbetet att vidta åtgärder utifrån de erfarenheter som gjordes har överlag präglats av stort engagemang och många har gjort väldigt mycket. Det upplevdes givande att nu få samlas och knyta ihop säcken för övningen. Bilden har klarnat om var vi står inom kärnenergiberedskapen idag och den har också klarnat kring vad vi har kvar att göra.



SAMÖ-konceptet lever vidare med nya övningsupplägg med en blandning av större och mindre övningar, kallat SAMÖ-fokus. En fråga som definitivt behöver lyftas nationellt är vad den svenska kärnenergiberedskapen egentligen ska vara dimensionerad för, den målbilden saknas idag. Alla aktörer har utifrån sitt ansvarsområde insett vilka enorma konsekvenser en kärnkraftsolycka för med sig. Med den insikten ökar också behovet av ett nationellt omtag i frågan.



Vad har hänt sedan övningen?

Summering av konferensens första dag

Konferensens första dag ägnades åt att summera SAMÖ-KKÖ 2011 och Fukushima. Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB), Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM), Oskarshamns kommun, Länsstyrelsen i Kalmar, OKG Aktiebolag, Livsmedelsverket och Socialstyrelsen presenterade var och en vad man gjort inom kärnenergi-beredskapen sedan 2011, vad man arbetar med just nu och vad man anser återstå.

En erfarenhet som framfördes genomgående var att övningen och de verkliga händelserna visade på den enorma omfattningen av en kärnkraftsolycka. Trots att de verkliga händelserna inträffade i Japan hade flera myndigheter i Sverige resursproblem och svårt att hantera situationen. Många har som en följd av detta arbetat med att stärka upp sina krisorganisationer för att nå en större uthållighet. Flera av presentationerna visade på förbättringar av ledningsplatser och utbildningsinsatser för krisorganisationerna. Betydelsen av en fungerande kommunikation och behovet av genomarbetade planverk lyftes också från flera håll. Sammantaget kvarstår ändå slutsatsen att våra organisationer inte är tillräckligt dimensionerade för att hantera konsekvenserna av en kärnkraftsolycka av större dignitet.

De viktigaste erfarenheterna

- Man kan lära sig mycket av inträffade händelser.
- Även om det är länge sedan något händer är det viktigt att ta fram åtgärdslistan för att checka av.
- Informationen om OKG:s beredskapsplaner.
- Många myndigheter har mycket kvar att göra i olika frågor.
- Problembilden är gemensam trots olika uppdrag och perspektiv.
- MSB:s arbete med att mäkla resurser och ny version av Mina Sidor.
- Ärlighet leder till vidareutveckling.

- Resurserna i kärnenergiberedskapen bör prioriteras till förebyggande insatser. För att klara alla typer av samhällskriser bör alla aktörer ta lärdom av varandras erfarenheter och tillämpa dem i vardagen. Det ska inte behövas en storövning för att upptäcka att alla aktörer har ett ansvar att samverka. Den svagaste länken behöver hjälp att utvecklas för att vi ska bli effektivare tillsammans.
- Självutvecklande delar i en organisation.
- Våldigt lite snack om kommunikation trots att det alltid är kommunikation och samverkan som brister.
- Svårigheten att upprätthålla kompetens inom olika organisationer.
- Hur kommer det sig att Sverige ännu inte infört nya beredskapszoner tio år efter de internationella rekommendationerna?
- Generationsskiftet och beredskapsersättningen är ett ökande problem.
- Behov av en nationell beredskapstillsyn.
- Problemen och utmaningarna är i stort sett desamma oavsett nivå, lokal, regional eller nationell.
- Vi måste förbättra den nationella samverkan. Vi är så få inom krisberedskap speciellt med inriktning kärnkraft, vi måste samarbeta!
- ”Det institutionella minnet”.
- Vår krisorganisation är inte specifikt påverkad av SAMÖ-KKÖ 2011 men vad gäller kärnberedskap har vi lärt oss en hel del, rättare sagt fått nya insikter.
- Samordning och god kommunikation är kärnfrågor. Övningar är otroligt viktiga. Det är mycket bra att ses och dela erfarenheter.
- Många organisationer har gjort mycket. SSM har utsett förbättringsområden.
- De brister som togs upp arbetar vi redan med i egen organisation.

Summering av rapporter

MYNDIGHETEN FÖR SAMHÄLLSSKYDD OCH BEREDSKAP		
Vad har gjorts	Vad är på gång	Vad återstår
Internt: <ul style="list-style-type: none"> • Uppstart av särskilda organisationer • Rutiner för medieanalys • Samverkansteam 	<ul style="list-style-type: none"> • Samverkanskonferenser • Larmning via Raket • Nationell lägesbild • Ledning- och samverkansprojekt 	<ul style="list-style-type: none"> • Handlingsplan 2015 • Nationell samordning och inriktning
STRÅLSÄKERHETSMYNDIGHETEN		
Vad har gjorts	Vad är på gång	Vad återstår
<ul style="list-style-type: none"> • Sett över krisorganisaton och ledningsplats • Nytt kris-kommunikationstänk • Fukushima jobb + utvärdering • Identifierat nyckelfrågor 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport om beredskapszoner • Fasta mätplatser • Publicera spridningsprognoser • Internationellt stöd 	<ul style="list-style-type: none"> • Operativ nationell plan
LÄNSSTYRELSEN		
Vad har gjorts	Vad är på gång	Vad återstår
<ul style="list-style-type: none"> • Nya planer • Satsning på kriskommunikation • Omtag för krisorganisationen 	<ul style="list-style-type: none"> • Personsanering • Kompetensprofiler • Japanrapport • Strategier för kris-kommunikation 	<ul style="list-style-type: none"> • Utrymning och omhändertagande • Personsanering • Samverkan regionalt/nationellt och kommunalt
OSKARSHAMNS KOMMUN		
Vad har gjorts	Vad är på gång	Vad återstår
<ul style="list-style-type: none"> • Ny krisorganisation • Ny plan 	<ul style="list-style-type: none"> • Bemanning av staben • Utbildning och övning internt 	<ul style="list-style-type: none"> • Ledningsplats • Bemanning och utbildning/övning
OKG		
Vad har gjorts	Vad är på gång	Vad återstår
<ul style="list-style-type: none"> • Utvecklat krisorganisationen • Ny larmnivå • Analys av stresstester 	<ul style="list-style-type: none"> • Åtgärdsprogram stresstester • Självutvecklande krisorganisation • Alternativ ledningscentral 	<ul style="list-style-type: none"> • Genomföra åtgärdspaket • Övriga samhällets kravbild



LIVSMEDELSVERKET

Vad har gjorts

- Översyn av intern krisorganisation

Vad är på gång

- Mätprojekt radiak livsmedel
- Dricksvattenprojekt
- Kommunikationssnurra

Vad återstår

- NESAs – fler frågor, utveckling
- Implementera kommunikationssnurra

SOCIALSTYRELSEN

Vad har gjorts

- Ny krisorganisation och ledningsplats
- Kriskommunikation internt

Vad är på gång

- Rapporter: Japan
- Krisorganisation och utbildning/övning

Vad återstår

- Samverkan/kontakt med kommuner
- Institutionellt minne

Kommunikationsaspekter

Summering av konferensens andra dag

Under dag två lades fokus på kommunikation. Deltagarna delades in i grupper som diskuterade tre viktiga aspekter i kommunikationsarbetet: vad som kan förberedas innan en händelse inträffar, hur arbetet ska läggas upp de första timmarna och slutligen hur media ska hanteras ute i fält.

Slutsatserna redovisades gruppvis och det framgick tydligt att det finns ett stort engagemang för att kommunikationen ska fungera vid en händelse. Förutsättningarna skiljer sig dock väldigt mycket mellan organisationerna vad gäller kompetens och resurser och man upplever i flera fall att man står långt ifrån varandra i ambitionsnivå. Diskussionerna tenderade därför att röra sig mer på ett teoretiskt plan och hann aldrig komma ner på mer konkreta frågor. Målet att börja bygga en nationell samsyn uppnåddes därför inte. Denna erfarenhet stämmer väl överens med erfarenheterna från SAMÖ-KKÖ 2011 att glappen i kommunikation uppstår mellan det lokala och regionala planet samt mellan det regionala och det nationella, beroende på skillnader i förutsättningar och svårigheter att synkronisera insatser. Behovet att nå en nationell samsyn kring kommunikationsarbetet kvarstår och bör lösas av kärnkraftslänen tillsammans med några av de centrala myndigheterna.

De viktigaste erfarenheterna

- Islossning och gemensam fåra i kommunikationsflödet.
- Det är svårt att bli konkret, i sig en lärdom som vi måste förhålla oss till.
- Spännande att få det nationella perspektivet, jag får sällan det i vardagen.
- Intressant med en nationell bild över deltagande aktörer.
- De flesta är alldeles för angelägna att tillfredsställa media. Ta kommandot för hur du ska kommunicera ut ett budskap från egen organisation. Styr hur, var och när.
- Kommentar om KiB. Att komma dit är omständligt och fullt med hinder. Hur löser vi frågan om det händer idag?



- Det känns jättesvårt med kommunikation nationellt, regionalt, kommunalt.
- Vi måste hitta tid att jobba mer tillsammans, det kommer spara tid i längden.
- Alla problem kan inte lösas på förhand men det är bara genom dialog och samverkan före, under och efter en kris som chanserna ökar att vi gör rätt i ett krisläge.
- Kommunikation är svårt, vilket vi visste. Men processen, diskussionen är viktig även om vi inte når en lösning.
- Att ta del av hur andras arbete fungerar är extremt viktigt. Vi har byggt massor av broar dessa två dagar. Händer något imorgon har vi helt andra förutsättningar att hantera det. På riktigt. Superbra arrangerat!
- Vi har fortfarande en lång bit kvar innan alla har en enad syn som fungerar tillsammans.
- Använd samma glasögon när vi ser på olyckan.
- Kommunikation är svårt, särskilt när alla har egna utgångspunkter. Samverkan handlar inte om att alla ska göra samma sak utan om vad vi ska samarbeta om. Vad händer nu?
- Kommunikation är komplext och något vi aktivt måste fortsätta att arbeta med.
- Har fått veta mycket av vad andra gör och inte gör.
- Vi är på rätt väg tillsammans.
- Att olika ord betyder olika saker för oss alla. Mycket bra konferens generellt sett.
- De enorma skillnaderna i resurser och organisering mellan olika aktörer.
- När det gäller krisledning är det viktigt att alla aktörer får samma förutsättningar. För att vara mer kostnadseffektiva och för att påskynda utvecklingen bör fokus riktas till de myndigheter som redan idag leder arbetet vid olika typer av händelser i samhället. Titta mycket mer på hur blåljusmyndigheterna gör. Gäller allt från handlingsplaner till stabsmetodik – lösningar finns redan.
- Okunskap om varandras roller och ansvar.
- Vi har skilda förutsättningar men en gemensam ambition.

Summering av gruppövningarna

De första timmarna

Det allra första som behövs är en TiB/TiB-kontakt, Lst/MSB/SSM för att verifiera händelsen. TiB på respektive myndighet ska hålla ihop agerandet internt och fördela arbetet. Lokal/regional samverkan ska etableras först, både vad gäller lägesbild och information. Informatörer ska frigöra TiB från mediakontakter.

I samband med larmet anges en tid för det första regionala samverkansemötet. Lst leder detta och Krisinfo.se deltar. Parallellt byggs infonätverk upp och man beslutar om gemensam information som förmedlas till 113 13, WIS och till media. Detta leder till att TiB frigörs för att fortsätta leda den regionala samverkan. Infonätverket har också tillgång till en plattform där ny information läggs.

MSB leder en nationell samverkanskonferens, troligen någon gång efter att de första två timmarna passerat.

Vid själva händelsen

Det är viktigt att finnas på platsen och möta media. Målet ska vara att så snabbt som möjligt kunna ge någon form av information och därmed skapa utrymme att arbeta metodiskt. Det är också viktigt att vara tydliga med nivån på vad vi som kommunikatörer kan leverera i rådande läge så att förväntningarna landar rätt. De organisationer som kan delta på plats används som experter.

Kommunikationsarbetet bör delas upp i en stabsoorienterad och en fältorienterad del. Kommunikatörer följer respektive arbete och har mandat att uttala sig. Inrikta på att kommunicera processer – vad händer nu, vad händer efter det och lägg inte tid på detaljer. Avdela experter att svara på sociala medier, avsätt tidpunkter att kraftsamla kring. Använd WIS för att uppnå synkad lägesbild mellan stab- och fältorganisation.

”Det här har jag redan förberett”

I ”fredstid” ska man bygga förtroende för varandra och kunskap om varandras verksamheter, roller och ansvar. Ett förslag är att rita en beroendekarta för att se hur interaktionen ser ut. Ordlistor och basfakta om respektive verksamhet borde också finnas på ett samlat ställe. Gemensam Facebook-sida för krishändelser?



Kärnkraftslänen borde ha en närmare samverkan kring kommunikation och tydliga gemensamma strategier för exempelvis 113 13. Avtal om resursförstärkning vid kris och utbildning av "icke-kommunikatörer" som kan tjänstgöra som kommunikatörer vid kris. Kommunikation borde lyftas som en strategisk kompetens som alla myndigheter ska ha.

Vad händer nu?

Mycket har som du ser hänt sedan SAMÖ-KKÖ 2011 genomfördes och det börjar bli dags att ta nya steg. För att fördjupa lärandet, pröva kunskaper och förändringar i organisationerna kommer en helt ny övningsform att sätts under 2014, SAMÖ Fokus. Syftet är att SAMÖ Fokus ska bidra till kompetensutveckling och ökad förmåga genom att testa och följa upp erfarenhetsåterföringen och utvecklingsområdena från föregående SAMÖ-övning. Genom detta ges bland annat en möjlighet att värdera de långsiktiga effekterna av tvärsektoriella samverkansövningar. SAMÖ Fokus ska vara en tvärsektoriell samverkansövning baserad på föregående SAMÖ, övningsdeltagarna ska i huvudsak vara de organisationer som deltog vid föregående SAMÖ-övning. I nästa års övning, SAMÖ Fokus 2014, står kommunikation i fokus.

