



## FOI MEMO

Projekt/Project

Sidnr/Page no

Framtagande av beslutsunderlag  
för "Oljejour"

1 (45)

Projektnummer/Project no Kund/Customer

E13574

MSB

FoT-område

Handläggare/Our reference

Datum/Date

Memo nummer/number

Pär Eriksson

2017-01-27

FOI Memo 5998

### **Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd**

Sändlista/Distribution:

MSB (Mats Berglund, Sonja Dobo)

Havs- och vattenmyndigheten (Christer Larsson)

Kustbevakningen (Bernt Stedt)

Naturvårdsverket (Elin Dahlgren)

Sjöfartsverket (Diana Fröhler)

Transportstyrelsen (Nicklas Berndtsson)

Länsstyrelsen i Skåne (Lars Persson)

Södertörns brandförsvarsförbund (Lars-Göran Uddholm)

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 2 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

## Innehåll

<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>3</b>
1.1	Uppdraget.....	3
1.2	Metod, arbetsgång och underlag .....	4
<b>2</b>	<b>Olika faser</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Den tidigare oljejouren</b>	<b>6</b>
3.1	Bakgrund .....	6
3.2	Oljejourens verksamhet.....	6
3.3	Aspekter på den tidigare Oljejouren.....	8
<b>4</b>	<b>Aspekter på en framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd</b>	<b>11</b>
4.1	Behov och efterfrågan .....	11
4.2	Expertstödetts roller .....	13
4.3	Beredskapskrav.....	17
4.4	Är Oljejouren en myndighetsuppgift? .....	18
4.5	Sammanfattande synpunkter .....	18
<b>5</b>	<b>Alternativen givna av NSO</b>	<b>20</b>
5.1	Certifiering av konsulttjänst .....	20
5.2	Expertpool .....	21
5.3	Konsortium .....	21
5.4	Ingen ersättning för Oljejouren .....	21
<b>6</b>	<b>Värdering</b>	<b>23</b>
6.1	Tillgänglig och relevant kunskap hos expertstödfunktionen.....	23
6.2	Förmågan hos expertstödfunktionen att stödja med kunskap .....	29
6.3	Expertfunktionens administrativa förutsättningar, inklusive kostnader.....	33
6.4	Alternativens påverkan på systemet .....	38
<b>7</b>	<b>Andra alternativ</b>	<b>40</b>
<b>8</b>	<b>Avslutande reflektioner</b>	<b>42</b>
	<b>Litteratur</b>	<b>43</b>
	<b>Bilaga 1 Intervjuer</b>	<b>44</b>
	<b>Bilaga 2</b>	<b>45</b>

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 3 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

## 1 Inledning

Den svenska Oljejouren var utformad som en konsulttjänst på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten (HaV) och innan dess Naturvårdsverket (NV). Syftet med Oljejouren var primärt att säkerställa att förorening till sjöss och på strand hanterades enligt gällande praxis och aktuell kunskapsnivå. Största möjliga miljöhänsyn skulle tas vid bekämpning och sanering av olja (inte göra mer skada än nytta) och de åtgärder som vidtogs skulle vara skäliga ur miljöhänsyn för att ersättningskrav skulle gå att ställa på förorenaren.

Oljejourens uppdrag varierade över tiden, men kom att bli sektorsöverskridande och att omfatta flera myndigheters ansvarsområden. Då HaV från och med 2015, framförallt beroende på reglerna för upphandling, inte kunde förlänga uppdraget till konsulten finns inte längre någon Oljejour.

Kustbevakningen, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten samt MSB har en samsyn om att oljejourens funktion behöver säkras på sikt. En styrgrupp för att driva detta har bildats, bestående av chefer från samtliga dessa myndigheter. Nationell Samverkansgrupp för Oljeskadeskydd (NSO) har diskuterat hur behovet av stöd av oljejourens funktion ser ut idag och hur gruppen bedömer behovet kommer att se ut i framtiden. NSO har identifierat fyra alternativa vägval samt diskuterat hur ett fortsatt arbete kan genomföras, utifrån aktuella förutsättningar.

Detta memo utgör avrapportering av det uppdrag om en framtida ”Oljejour” som Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB) gett till Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). Begreppet Oljejour kommer i fortsatt text att användas för att benämna den verksamhet som fanns tidigare. När en framtida verksamhet ska beskrivas kallas den däremot för Nationell Expertstödfunktion Oljeskadeskydd, eller expertstödfunktion. Detta för att understryka att en framtida funktion inte nödvändigtvis måste efterlikna – i roll och organisation – den tidigare Oljejouren.

### 1.1 Uppdraget

Det övergripande syftet med uppdraget är ta fram ett underlag som kan bidra till en diskussion för att nå konsensus inom NSO kring vilket vägval som ska förespråkas för styrgruppen. Arbetet har därför genomförts i dialog med NSO.

I överenskommelsen mellan FOI och MSB beskrivs uppdraget närmare enligt följande:

*Uppdraget består i att sammanställa muntlig och skriftlig information för att belysa konsekvenser samt för- och nackdelar med de fyra alternativa vägval som har identifierats av NSO. Resultatet ska redovisas i form av ett lättöverskådligt, kortfattat beslutsunderlag till styrgruppen.*

I dialog med NSO har möjligheten getts till FOI att utveckla de fyra angivna alternativen eller tillföra helt nya alternativ.

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 4 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

Det ska noteras att MSB, som har varit den huvudsakliga dialogpartnern för projektet, även är dess finansiär och därmed den formelle mottagaren av projektets resultat.

Här föreliggande MEMO ska betraktas som ett arbetsdokument, som ska kunna utgöra en grund för de fortsatta diskussionerna inom NSO. Givet att små förändringar i utformningen av alternativen kan resultera i andra värderingsresultat är analysen att betrakta som indikativ. Det är ett diskussionsunderlag snarare än en uttömmande värdering.

## 1.2 Metod, arbetsgång och underlag

I ett första steg utvecklades och konkretiserades de av NSO givna alternativen grundat på tillgänglig litteratur, då framförallt tidigare genomförda analyser av Oljejouren (dessa återfinnes i litteraturlistan). Samtidigt definierades också ett värderingsperspektiv och en bruttolista av värderingsfaktorer. Dessa presenterades och diskuterades vid Nationell konferens oljeskadeskydd i Helsingborg, 29-30 november.

Därefter vidtog ett intervjuarbete, med sammanlagt 22 respondenter. Dessa inbegrep bl.a. fyra kommuner, tre länsstyrelser, representanter för fem av myndigheterna i NSO, representanter för fyra olika konsultbolag, varav två har haft rollen som Oljejour. I vissa fall intervjuades flera personer på samma organisation. De flesta intervjuer genomfördes med två olika perspektiv: Uppfattningen om den tidigare Oljejouren respektive behov av och krav på en framtida expertstödfunktion.

Under arbetets gång blev det tydligt att det inte gick att gå direkt på en diskussion avseende de olika alternativens för- och nackdelar, utan att det krävdes en fördjupad analys av hur den tidigare Oljejouren hade uppfattas och vilka krav olika aktörer ställde på en framtida expertstödfunktion. Detta MEMO är därför uppdelat i fem kapitel utöver denna inledning.

Först kommer ett kort kapitel (kapitel 2) om de olika faserna i en oljeskyddsinsats och vad som särskiljer dem från varandra. Därefter kommer ett kapitel (kapitel 3) i vilket den tidigare Oljejourens bakgrund, verksamhet samt olika aspekter på dess funktion beskrivs, utifrån det som har framkommit i intervjuer och skriftliga underlag. Kapitel 4 fokuserar istället på aspekter som rests avseende en framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd, inklusive behov, beredskapskrav och roller. I kapitel 5 presenteras och beskrivs alternativen givna av NSO och i kapitel 6 genomförs själva värderingen. Kapitel 7 innehåller en diskussion om andra tänkbara alternativ. I kapitel 8, slutligen, görs några avslutande reflektioner.

MEMOT har även två bilagor. I bilaga 1 återfinns en lista över de intervjuade och i bilaga två en grafisk representation av värderingen av de olika alternativen.

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 5 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

## 2 Olika faser

Oljeskyddsinsatser genomförs i fyra olika faser. Den första fasen är den akuta fasen, eller räddningstjänstfasen, då framförallt kommunal räddningstjänst (på land) och Kustbevakning (till sjöss) arbetar med att förhindra (t.ex. genom att plocka upp) eller styra spridningen av utsläppet. Denna fas är ofta kort och intensiv, men kan vara mer utdragen om t.ex. olja kontinuerligt läcker från ett sjunket fartyg.

Den andra fasen är saneringsfasen, då olja plockas upp eller på annat vis neutraliseras till sjöss och på land. Denna fas är i sin natur ofta utdragen. Även om kommuner och Kustbevakning fortfarande är involverade berörs även t.ex. frivilligorganisationer som Sjöräddningssällskapet och Katastrofhjälp för fåglar och vilt och förstärkningsresurser från t.ex. Hemvärnet. Likaså kan nationella förstärkningsresurser, t.ex. form av materiel, delta i detta skede.

Den tredje fasen är uppföljningsfasen. Denna kan pågå under mycket lång tid och syftar bl.a. till att följa upp och studera långsiktiga miljökonsekvenser. Kommuner, länsstyrelser och Havs- och vattenmyndigheten är några av de involverade aktörerna.

Den fjärde och sista fasen är erfarenhetsfasen. Denna pågår i praktiken under samtliga övriga faser och syftar till att lära från det inträffade, inklusive om saneringsmetoder, långsiktiga miljöeffekter etc.

Det går inte att dra en entydig gräns mellan olika faser, och de kan pågå parallellt med varandra i olika delar av det drabbade området. När det gäller övergången mellan räddningstjänstfasen och saneringsfasen, tycks en praktiskt använd tumregel vara när ny olja inte har tillförts det drabbade området under en viss tidsperiod så anses räddningstjänstfasen som avslutad.

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 6 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

### 3 Den tidigare oljejouren

Oljejourens bakgrund och funktion har beskrivits i flera tidigare utredningar<sup>1</sup> och den beskrivs därför bara kortfattat här, med grund i dessa utredningar.

#### 3.1 Bakgrund

Efter det att en statlig utredning 1979 hade föreslagit utveckling av fasta undersökningsprogram vid akut oljeförorening samt forskning om långsiktiga effekterna av sådana utsläpp, gav regeringen dåvarande Statens Naturvårdsverk (nuvarande Naturvårdsverket) i uppdrag att utreda ur detta skulle kunna organiseras. Naturvårdsverket adderade då ytterligare mål till verksamheten: att bistå Kustbevakningen vid bekämpning och om miljöeffekter, att utvärdera olika metoder för bekämpning och sanering samt att dokumentera omfattning och direkta effekter av större olje- och kemikalieutsläpp. Även om så faktiskt inte uttrycks explicit i Naturvårdsverkets inlägga, framgår det implicit att det handlar om utsläpp i hav och sjö.

Naturvårdsverket ansåg också att Institutet för Vatten- och Luftvårdsforskning (IVL), numera IVL Svenska Miljöinstitutet, var den enda aktör som vid denna tid hade kompetensen att kunna ta på sig detta slags uppdrag. Förslaget till lösning innebar vidare att IVL skulle utgöra Naturvårdsverkets verktyg för att uppfylla myndighetens ansvar för undersökningar av olje- och kemikalieutsläpp. Arbetsinsatsen bedömdes motsvara 1,5 personår och den samlade kostnaden för uppdraget, inklusive materiel och annat stöd, bedömdes till ca 575 000 kr (ca 2 000 000 kr i 2016 års penningvärde).<sup>2</sup> Detta föreslogs lösas genom att IVL fick ett tillskott på 250 000 kr till sitt ramanslag om 750 000 kr. 1980 beslutade Regeringen i enlighet med Naturvårdsverkets förslag.

#### 3.2 Oljejourens verksamhet

IVL kom att ha uppdraget att driva oljejouren från 1980 till 2008. Från och med 2009 och fram till 2015, då Oljejourens inte längre gavs någon finansiering, var det istället miljökonsultföretaget SWECO som hade uppdraget. I praktiken kom Oljejouren att präglas av kontinuitet då del av den personal som ansvarade för jouren på SWECO kom just från IVL. Naturvårdsverket var Oljejourens uppdragsgivare fram till dess att Havs- och vattenmyndigheten bildades och tog över 2011.

Inledningsvis utgjorde Oljejouren framförallt en jour för Naturvårdsverkets egna uppföljningsbehov samt för Kustbevakningen. Med tiden kom jourfunktionen istället att i allt

<sup>1</sup> Se t.ex. Jonas Fejes: *Utredning om framtida förvaltning av Oljejouren och Miljöatlas*, IVL U 5479, 2015; Ulf Johansson, Jörgen Olsson: *Havs- och vattenmyndigheten och det svenska oljeskadeskyddet*, SWECO, 2013; Jonas Fejes, Per Östlund: *Utvärdering av IVL:s Oljejour samt förslag till hur svensk kompetens inom området ekologiska effekter av oljespill och sanering kan bibehållas och dimensioneras*, IVL, 1999.

<sup>2</sup> I uppdraget ingick då att besiktiga 20 oljespill per år, följa 5 oljespill genom en kort akutfas samt följa 2 spill per år genom en lång akutfas.

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 7 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

högre grad vara riktad mot länsstyrelser och kommuner, medan behovet av stöd till Kustbevakningen vid akuta skeden i stort föll bort.

Under 80- och 90-talet deltog Oljejourens personal i flera stora forsknings- och utredningsprojekt, vilket i sig innebar att bygga, inhämta och sprida kunskap om miljörelaterade aspekter på oljeskadeskydd. Under 00-talet minskade denna roll, även om SWECO deltog i viss konferens- och forskningsverksamhet genom Oljejouren. Å andra sidan har under de senaste 10-15 åren istället medel fördelats till fler aktörer än den som för tillfället ansvarade för Oljejouren, t.ex. för specifika utredningsinsatser inom oljeskyddsområdet, vilket delvis bidragit till en bredare kompetensbas.

Vidare kom Oljejouren att under den sista avtalsperioden att prioritera praktiska insatser och i allt mindre grad att arbeta med att stödja förberedande åtgärder, som stöd till olika former av planeringsarbete hos kommunerna. Under arbetets gång har det dock framkommit att det har genomförts visst sådant arbete, framförallt mot kommunal nivå, men då ofta som uppdrag bredvid Oljejouren.

Det skedde också en glidning, utan att detta specificerades i avtalen, mot att Oljejouren gav stöd i miljöfrågor även vid oljeskyddsinsatser på land. För 2014 redovisar SWECO t.ex. tolv akuta frågor. Av dessa är tre utsläpp vid hav eller stor sjö, fyra vid eller nära annat insjövattendrag (å, bäck etc.) och fem är utsläpp på land (i några fall nära eller inom vattenskyddsområde). För 2011 var det emellertid inga landutsläpp i redovisningen, däremot sex i hav och större vattendrag (inklusive Tjörn och Söderhamn) och två i mindre vattendrag. Till del handlar detta om att Oljejouren var en aktör som räddningstjänster och försäkringsbolag kände till. Samtidigt kan det antas att det inte alltid är samma kompetens som krävs vid händelser på land som vid händelser i vatten utan det blir t.ex. ett större fokus på frågor som olika marktypers genomsläplighet, grundvattennivåer etc.

Uppdraget till Oljejouren kom över tid också att minska i både omfattning och ekonomi. I den sista upphandlingen, genomförd 2009, så ingick följande uppgifter, explicit kopplade till effekter i havs- och inlandsvatten:

- Underhålla och uppdatera webbplats.
- Vid begäran hjälpa räddningstjänst, länsstyrelser och kommuners miljö- och hälsokontor med rådgivning vid olje- och kemikalieutsläpp<sup>3</sup>, med högst åtta dagar per år (högst två dagar per utsläpp).
- Bistå kommuner med rådgivning vid uppföljning av effekter av oljeutsläpp, totalt fem dagar per år.
- Delta i övningar som MSB, Kustbevakningen eller länsstyrelser ordnar, totalt högst sex dagar per år.
- Delta vid möten som arrangeras av MSB och Kustbevakningen avseende nationell samordning av oljeberedskap, högst två dagar per år.

<sup>3</sup> Här kan noteras att det således inte bara är oljeutsläpp som Oljejouren skulle kunna hantera.

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 8 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

- Delta i inriktningsgrupper för olja respektive kemikalier, högst åtta dagar per år.
- Delta i ett årligt möte med Naturvårdsverket för planering och avstämning, högst en halv dag per år.
- Delta i internationellt möte av betydelse för uppdraget, högst fem dagar per år.

Därutöver skulle Naturvårdsverket, senare Havs- och vattenmyndigheten, ha en option att avropa mer stöd vid ett utsläpp av olja och kemikalier, om räddningstjänst eller länsstyrelse begärde detta.

Att notera är att det inte fanns krav på någon tydlig jourfunktion i upphandlingen från 2009, d.v.s. det angavs inte explicit att det skulle finnas tillgänglighet 24/7 utan enbart att anbudsgivaren ska kunna svara första arbetsdag efter förfrågan. Samtidigt anges att för högsta betyg på ”pris för optionsuppdraget” så ska anbudsgivaren, ”efter skälig tid att inställa sig”, omedelbart stå till förfogande. Tillgängligheten för juren tycks i stor utsträckning ha byggt på konsulternas personliga engagemang.

Sammanlagt innebar uppdraget att uppdragstagaren skulle kunna genomföra verksamhet om upp till ca 35 dagar per år samt utöver detta upprätthålla en websida. Upphandlingen 2009 vanns av SWECO om en kostnad av 230 000 kr, vilket måste anses lågt relativt i anbud utlovad maximal utnyttjandegrad, särskilt med tanke på att det inom uppgifterna torde tillkomma kostnader för t.ex. resor utöver för arbetstid. I intervjuer har de konsulter som haft uppdraget angett att Oljejouren i praktiken innebar betydligt större arbetsinsats än vad uppdragsstorleken angav.

Vare sig Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten har i regleringsbrev eller instruktion getts den specifika uppgiften att bedriva Oljejouren.

### 3.3 Aspekter på den tidigare Oljejouren

Föreliggande utredning har tagit del av ett antal tidigare utredningar som berört Oljejouren (se litteraturförteckningen) samt genomfört 22 intervjuer. I arbetet har ett antal övergripande aspekter avseende den tidigare Oljejouren identifierats. Dessa redovisas kortfattat här.

#### 3.3.1 Oljejouren hade svårt att göra sig känd

Ett genomgående tema i tidigare utredningar och analyser är att Oljejouren inte har varit tillräckligt känd bland kommuner och andra potentiella avnämare. Redan IVL:s utredning från 1999 påpekar att detta är ett problem, och att ”kännedom om IVLs oljejour verkar saknas” hos framförallt kommuner och länsstyrelser.<sup>4</sup> 2005 konstaterade Riksrevisionen att endast 40 % av kommunala miljökontoren i kustkommunerna kände till Oljejouren, och noterar även att i dessa 40 % ingår allt från de som känner till namnet ”Oljejouren” till de som har egen erfarenhet av att arbeta med den.<sup>5</sup> I SWECO systemanalys av det svenska oljeskadeskyddet

<sup>4</sup> Fejes & Östlund, 1999, s. 3.

<sup>5</sup> Riksrevisionen: *När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?*, RiR 2005:31, s. 35.



FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 9 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

från 2013 konstateras bl.a. att en något ökad finansiell ram skulle medge att ”öka synligheten bland kommuner och länsstyrelser, till gagn för ett effektivare utnyttjande av Oljejourens kompetens, i såväl planering som akuta insatser”.<sup>6</sup>

Genomförda intervjuer antyder att jouren blev något mer känd under de sista åren, bl.a. så marknadsfördes den på MSB:s kurser. Det är emellertid tydligt att det inte är självklart enkelt att få detta slags funktion känd bland de potentiella avnämarna. Att vara känd till namn är troligen inte heller tillräckligt för att avnämare ska finna det naturligt att ta kontakt i en akut situation utan det krävs också kunskap om vilken kompetens och förmåga som jouren kan bidra med.

### 3.3.2 Bristande kontinuitet i finansiering riskerar långsiktig kunskapsuppbyggnad

Flera av de tidigare analyserna av Oljejouren betonar att kontinuitet i finansiering och verksamhet är centrala förutsättningar för en långsiktig kunskapsuppbyggnad. Detta understryks t.ex. i IVL:s rapport från 1999, även om det handlar om ett mer generellt ”nationellt forum för miljöeffekter av oljespill och sanering”.<sup>7</sup> SWECO Eurofutures rapport från 2013 betonar också kontinuitet och konstaterar att återkommande upphandlingar och osäkerhet i långsiktig finansiering riskerar att påverka kontinuiteten negativt.<sup>8</sup> Även i IVL:s utredning från 2015 betonas kunskapsutveckling och kontinuitet, och anges som själva huvudsyftet för Oljejouren: Att ha alltid uppdaterad kunskap för underlag till beslut i akuta situationer. Just långsiktighet och kontinuitet är ett av skälen till den i IVL:s utredning föreslagna konsortielösningen.<sup>9</sup>

Kontinuitet och kunskapsutveckling har också framförts som centrala argument för Oljejouren i intervjuerna, inte minst med flera av de intervjuade konsulterna. Ett par myndighetsföreträdare har vidare framfört en oro för att kontinuiteten kan vara svår att upprätthålla med ett upphandlingsförfarande, där uppdragstagaren skiftas med några års mellanrum.

### 3.3.3 Att merutnyttja kunskap och bygga varumärke var ett sätt att hålla kostnaden nere

Det har i flera utredningar konstaterats att Oljejouren var ett kostnadseffektivt verktyg. T.ex. menar SWECO i sin studie från 2013 att det hade varit svårt att upprätthålla samma verksamhet med samma begränsade resurser inom en myndighetsram.<sup>10</sup> Å andra sidan har såväl i tidigare utredningar<sup>11</sup> som i intervjuer konstaterats att utöver att det har funnits en korsbefruktning mellan Oljejouren och konsulternas övriga verksamhet: Genom Oljejouren har konsultens varumärke stärkts vilket gett andra uppdrag och därmed resurser in till

<sup>6</sup> Johansson & Ohlsson, s. 10.

<sup>7</sup> Fejes & Östlund, 1999, s. 15.

<sup>8</sup> Johansson & Ohlsson, s. 10f.

<sup>9</sup> Fejes, s. 5f.

<sup>10</sup> Johansson & Ohlsson, s. 10.

<sup>11</sup> T.ex. Fejes, s. 4.

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 10 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

konsulten, samtidigt som dessa andra uppdrag har bidragit till en kunskapsutveckling som även Oljejouren har kunnat dra nytta av.

De intervjuade konsulterna tycks generellt ”brinna” för området, och det är uppenbart att deras engagemang inte bara har varit av affärsmässiga skäl. Som ett exempel kan nämnas att de i praktiken, trots att det inte stipulerades i avtalet, höll vad som skulle kunna kallas en 24/7 beredskap. I en intervju har engagemanget i Oljejouren benämns som ”ett kall”.

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 11 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

## 4 Aspekter på en framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd

Det är inte självklart att en framtida expertstödfunktion avseende skydd mot olja och andra kemikalier ska ha samma roll och funktion eller samma utseende som den tidigare Oljejouren. I detta kapitel diskuteras aspekter på den framtida expertstödfunktionen som bl.a. framkommit i intervjuerna. Här berörs följande: Behov och efterfrågan, expertstödetts roller, beredskapskrav samt om det ska vara en myndighetsuppgift. I ett avslutande avsnitt presenteras några övergripande synpunkter.

### 4.1 Behov och efterfrågan

*Behovet* är det faktiska gapet mellan nödvändig nivå av en resurs i en viss situation (kunskap i fallet Oljejour) och reell, intern tillgång på samma resurs. *Efterfrågan* är däremot det som ansvarig aktör (organisation, myndighet, företag, individ etc.) uppfattar att den behöver av resursen för att klara en viss situation på ett adekvat vis, och/eller är beredd att betala för. Efterfrågan kan både vara lägre än behovet (för att aktören inte har råd eller inte ser behoven) och större än behovet (för att aktören överutnyttjar stödet).

Behovet kan förändras över tiden, i fallet Oljejour t.ex. genom att antalet incidenter blir färre eller mindre allvarliga eller genom att kommuner och länsstyrelser ökar sin egen kunskap och förmåga. Efterfrågan förändras också, men är mer komplex att beskriva. Faktorer som opinionstryck, politisk vilja, ekonomi och kunskap om möjlighet att få stöd kan påverka efterfrågan i fallet Oljejour.

Vare sig behov eller efterfrågan är således statiska. En expertstödfunktion för oljeskadeskydd skulle kunna bidra till en ökad kunskap och beredskap hos aktörerna, och därmed ett med tiden minskat behov. Alternativt kan färre incidenter och en god expertstödfunktion innebära att aktörerna uppfattar incitamentet för att utveckla egen förmåga och kunskap som lågt och att därför behovet av en expertstödfunktion ökar. En väl fungerande och väl känd expertstödfunktion kan även öka efterfrågan på tjänsten.

Behov av, och efterfrågan på, stöd från en expertstödfunktion för oljeskadeskydd kan vidare variera mellan de fyra faserna. Dels kan karaktären på det stöd som behovet/efterfrågan berör vara olika, t.ex. vad avser omfattning eller kunskaps typer, dels kan det vara svårare att ta emot stöd under en akutfas, med stor tidspress, än under de mer utdragna sanerings- och uppföljningsfaserna.

I denna analys diskuteras dock behov och efterfrågan i ett sammanhang. Eftersom det inte har varit möjligt att genomföra en fullständig genomgång av alla kustkommuners organisation och förmåga, görs ett antagande om nulägesbilden avseende behovet och efterfrågan (se kommande avsnitt). Detta kommer således inte att vara särskiljande för alternativen. Däremot kan de olika alternativen påverka den långsiktiga utvecklingen av behov och efterfrågan olika, vilket diskuteras i värderingskapitlet (kapitel 6).

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 12 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

#### 4.1.1 Antal incidenter

Statistik från Kustbevakningen respektive HELCOM visar på en övergripande trend sedan i alla fall tidigt 00-tal av minskande antal oljeutsläpp såväl i svenskt territorialvatten och ekonomisk zon som i Östersjön.<sup>12</sup> Detta samtidigt som antalet fartygsrörelser i Östersjön, även vad avser tankers, ökade.<sup>13</sup> Säkrare fartyg (dubbelskrov) och bättre navigeringsteknologi kan vara några anledningar.

Denna trend skulle kunna användas som stöd för en hypotes om ett *minskat behov* av en expertstödfunktion avseende oljeskadeskydd. Det är emellertid fortfarande så att det sker ett relativt stort antal utsläpp svenskt territorialvatten (173 konstaterade utsläpp 2015 enligt Kustbevakningen). Det är därför fortsatt inte osannolikt med ett större oljepåslag mot svensk kust. En minskande frekvens skulle, som konstaterades ovan, i sig kunna leda till en över tiden minskande möjlighet och vilja att upprätthålla förmåga hos kommuner och länsstyrelser, varför det istället skulle kunna leda till ett *ökat behov* av en nationell expertstödfunktion.

#### 4.1.2 Kunskapsnivån hos aktörerna

Kunskapsnivån avseende oljeskadeskydd hos de primära aktörerna har berörts i flertalet intervjuer. Eftersom antalet intervjuade är begränsat blir resultaten ändå indikativa, snarare än uttömmande. Det kan emellertid konstateras att kunskapsnivån tycks variera, bl.a. beroende på tillgång till eldsjälur och på erfarenhet från tidigare händelser.

Flera intervjuade har understrukit att det är mycket svårt för en enskild kommun att utveckla och upprätthålla en kunskap om oljeskadeskydd, inklusive saneringsmetoder, med den aktualitet och djup som krävs. Omsättningen av personal hos kommuner och länsstyrelser, en utmaning som lyfts fram i flera intervjuer, innebär dessutom att kunskap som byggs upp riskerar att försvinna vid avgångar. Likaså tycks intresset för oljeskyddsfrågor klinga av med tiden efter en incident. Utvecklingen av oljeskyddsplaner och en uppdaterad miljöatlas innebär dock i sig steg mot en mer institutionaliserad kunskap.

Regionen Västra Götaland har haft en regional process med en regional resursgrupp där bl.a. kustkommuner samt länsstyrelse och andra statliga myndigheter deltagit. Utöver att skapa en bild av tillgängliga resurser och samarbeta i utvecklingen av planer, så har resursgruppen även specificerat och upphandlat paket med grundmateriel för kommuner, för att kunna genomföra initiala insatser vid påslag. Resursgruppen har i en intervju även uppfattats ha en roll i att utgöra det organisatoriska minnet och underlätta vid personalomsättning i enskilda kommuner. Emellertid tycks även detta samarbete ha varit beroende av enskilda eldsjälur och när dessa inte längre fanns kvar klingade det av.

Till sjöss är det Kustbevakningen som leder oljeskyddsarbetet. Myndigheten uppfattar att den i stort har nödvändig kompetens för att kunna genomföra insatser på ett relevant vis med de

<sup>12</sup> Havs- och vattenmyndigheten: Sjöfart och naturvärden vid utsjöbankar i centrala Östersjön Havsplanering kan reducera konflikter, Havs- och vattenmyndigheten 2016:24, 2016, s. 36.

<sup>13</sup> MSB: Riskbild för oljeolyckor till sjöss i Sverige inför år 2025 En kunskapsöversikt för Östersjön, Västerhavet och Mälaren <https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/27231.pdf>, 2013, s. 11.

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 13 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

mekaniska upptagningsmetoder som används idag. Primärt vänder sig Kustbevakningen till kommunerna, som om det behövs får vända sig till annan expertis, såsom den som Oljejouren utgjorde. Ur Kustbevakningens perspektiv kan således en nationell expertstödfunktion vara ett indirekt stöd genom att stärka samarbetspartners vid insatser. Oljejouren fanns med i Kustbevakningens räddningstjänstplan.

#### 4.1.3 Tillgång till andra stödsystem och stödfunktioner

Under det senaste decenniet har flera digitaliserade verktyg utvecklats för att underlätta de primära aktörernas planering för och genomförande av oljeskyddsinsatser. *Miljöatlas* utgör en databas med information om kuststräckors skyddsvärde, och kan ligga till grund för t.ex. förberedelser för att snabbt kunna komma igång med insatser i särskilt viktiga och/eller känsliga områden. Den ska fungera som en grund för prioritering på lokal, regional och nationell nivå. *Seatrack Web* är ett verktyg för spridningsanalyser, som vidmakthålls av SMHI. Kustbevakningen har tillgång till verktyget liksom ett antal kommuner. *MSB:s oljeskyddspärm* utgör en struktur och kunskapsbas för varje kommun att utveckla sin egen plan för hantering av större oljepåslag.

Alla tre verktyg, tillsammans med t.ex. utbildningar i oljeskadeskydd, ökar onekligen förmågan hos enskilda kommuner och länsstyrelser att möta oljeskyddshot. Få av de intervjuade har emellertid sett dessa som en ersättning för expertstöd i en akut situation. Personalomsättningen är en förklaring. En annan förklaring är att informationen i *Miljöatlas* och *Seatrack web* måste tolkas mot bakgrund av den aktuella situationen (väder, oljetyp, tillgängliga resurser etc.), vilket i sig kan kräva expertstöd.

Det kan vidare konstateras utifrån intervjuerna att arbetet med miljöatlas har kommit olika långt i olika delar av landet. I vissa fall finns en fullt utvecklad digital version som är känd och används av kommuner och länsstyrelser, ibland som stöd för förberedande åtgärder, i andra fall kan det finnas svagheter i dokumentationen och/eller ovana hos avnämarna att använda verktygen och dess information.

SMHI förvaltar *Seatrack web*, och Kustbevakningen har tillgång till och stor vana att använda verktyget. Båda är beredda att stödja andra aktörer med information ur *Seatrack web* i planeringsarbetet och i insatser.

## 4.2 Expertstödets roller

Den tidigare Oljejouren skapades delvis som en reaktion på 70-talets stora oljekatastrofer till havs. Fokus låg framförallt på detta slags stora sällanhändelser. Oljejouren kom emellertid med tiden att ge råd avseende en bred palett av händelser, inklusive mindre påslag och utsläpp på land. Detta kan ses som en avvikelse från den ursprungliga inriktningen, men innebar också att Oljejouren regelbundet fick tillämpa och bygga upp sin förmåga på ett vis som inte hade varit möjligt endast genom stora sällanhändelser. Det tedde sig troligen också rimligt att en nationellt bekostad och uppbyggd kompetens, om det inte går ut över andra prioriterade åtaganden, kan merutnyttjas på detta vis.

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 14 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

Utifrån intervjuer kan konstateras att det finns tre grundläggande roller för en framtida expertstödfunktion för oljeskydd, delvis byggda på erfarenhet från Oljejouren: Stöd med kunskap om metodval och miljökonsekvenser avseende sanering, stöd vid prioriteringar samt stöd i kommunikation.

Därutöver har i intervjuerna diskuterats en potentiellt vidgade roller för expertstödet: Bekämpningstaktiska frågor, utsläpp på land och stöd till planering, utbildning och övningar.

Dessa två olika grupper av roller diskuteras i följande två underavsnitt.

#### 4.2.1 Grundläggande roller

Den mest grundläggande rollen för en expertstödfunktion avseende oljeskadeskydd är den som innebär rådgivning avseende metodval och miljökonsekvenser på kort och lång sikt framförallt vad avser saneringen. Det handlar om konkreta frågor, som att beskriva hur en viss olja reagerar på kyla eller vilka metoder man ska välja. Flera intervjuade menar att Miljöatlas, oljeskyddsplaner och andra typer av manualer är bra, men att det i ett skarpt läge krävs expertstöd för att anpassa dem till den aktuella situationen och kunna ta korrekta beslut. I vissa fall kan det också handla om att bedöma när händelsen inte längre ligger inom ramen för de förutsättningar som tidigare underlag utgått från. Flera intervjuade aktörer anser att de har svårt att över tiden upprätthålla en sådan kompetens för händelser som inträffar så pass sällan.

Det behov som lyfts fram oftast i intervjuerna, och som är närbesläktat med rådgivning om metodval och om konsekvenser, är stöd till prioriteringar. Oavsett om det finns en komplett och välkänd miljöatlas och en utvecklad oljeskyddsplan, kommer varje situation att vara unik. Prioritering av tillgängliga resurser, både i räddningstjänstskedet och i saneringsskedet blir då avgörande. Även vad avser när saneringen ska anses som färdig har i flera intervjuer nämnts som ett område där kommunerna har behov av expertstöd. Det gäller såväl att kunna stå upp mot betalande parter (utsläppare, försäkringsbolag, ITOPF) som kan ha ett intresse av att begränsa längden på insatsen och på andra parter (allmänhet/fastighetsägare, upplevelseindustriföretag, etc.) som kan ha ett intresse av en alltför långtgående sanering.

I samband med detta har några intervjuade menat att det ibland är tillräckligt att vara ett bollplank, att när en kommun ringer hjälpa dem med vad de ska titta efter på skadeplatsen, vilka beslut de måste ta tidigt etc.

Det har i ett par intervjuer även nämnts att en expertstödfunktion även kan ha en roll i att starta igång insatsen på rätt nivå. Det handlar bl.a. annat om att undvika tveksamhet i inledningskedet, t.ex. beroende på en vilja att undvika kostnader, som kan få svåra konsekvenser i senare skeden.

Ur intervjuerna är det tydligt att aktörerna inte bara har efterfrågat kunskapen i sig, utan även att någon med auktoritet kan förklara och försvara beslut avseende t.ex. prioriterade stränder eller vald saneringsmetod. I vissa fall har Oljejourens personal även fått fungera som kommunikatörer av svåra budskap. I situationer där varje beslut utsätts för hård granskning, och att någon grupp riskerar att missgynnas (vissa fastighetsägare, vissa företag etc.), blir

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 15 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

trycket många gånger stort på kommunen. Att ha en erkänd nationell expertstödfunktion vilken kan ge kvalitetsssäkrade råd om tillvägagångssätt och ibland svåra prioriteringar samt förmedla och förklara dessa med auktoritet utåt, har uppfattats som en viktig roll för Oljejouren.

Det tycks, rätt eller fel, hos många aktörer finnas ett relativt lågt förtroende för den egna förmågan när det kommer till miljöfrågor i samband med oljeskadeskydd. En expertstödfunktion för oljeskadeskydd kan här fylla en funktion som leverantör av kunskap men också som en funktion som ger auktoritet till beslut. Det har i flera intervjuer nämnts att särskilt små kommuner har svårt att lösa denna uppgift själva.

I en nyligen publicerad avhandling av Jonas Pålsson undersöktes vilken förståelse respondenterna (kommuner, länsstyrelser, andra statliga myndigheter) ansåg fanns för ett antal olika aktörers roll avseende oljeskydd. Oljejouren hamnade då relativt andra aktörer lågt. I frågeställningen om vilket värde Oljejouren har vid planering av oljeskydd så blev resultatet högre, och då högre för kommuner och statliga myndigheter som inte är länsstyrelser än för länsstyrelser. När det gällde värdet vid oljeskyddsinsatser hamnade Oljejouren högt för alla tre grupper av respondenter, i nivå med Kustbevakningen, MSB, de tidigare depåerna med förstärkningsmateriel och kommunerna. I avhandlingen konstateras att Oljejouren hade en viktig roll i nätverket kring oljeskadeskydd.<sup>14</sup>

#### 4.2.2 Vidgade roller

Det har diskuterats om en framtida expertstödfunktion bör ges vidgade roller. I intervjuer har framförts sådana behov framförallt inom tre områden: Avseende bekämpningstaktiska frågor i det tidiga räddningstjänstskedet, avseende insatser på land avseende stöd till kommuner och länsstyrelser vad avser planering, utbildning och övning.

##### **Stöd avseende bekämpningstaktiska frågor**

Ska en framtida expertstödfunktion avseende oljeskadeskydd vara inriktad mot sanering och miljöfrågor endast, eller ska den även kunna ge stöd under räddningstjänstskedet avseende inte bara miljöaspekter utan även bekämpningstaktiska frågor? Svaret på denna fråga påverkar såväl vilken kompetens som ska ingå i expertstödfunktionen som vilken beredskap den behöver ha.

Det finns generellt en syn bland de intervjuade att en expertstödfunktions *miljökompetens* skulle kunna vara till stöd även under räddningstjänstskedet, men att det är framförallt i saneringsskedet som den behövs. Här finns en diskussion där å ena sidan en grupp menar att det är för miljöfrågorna som det största behovet av kompetens finns och då främst i saneringsskedet och å andra sidan en grupp som anser att rådgivning i prioriteringar utifrån t.ex. tillgänglig materiel och aktuella förhållanden måste ske tidigt, redan i räddningstjänstfasen.

<sup>14</sup> Pålsson, Jonas: *Oil spill preparedness in Sweden: prevention, planning, and response for large accidents*, World Maritime University, s. 133f.

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 16 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

Några intervjuade har även lyft fram att räddningstjänsten skulle kunna ha nytta av stöd i de mer specifika räddningstjänstbesluten, d.v.s. även i de som inte handlar specifikt om miljö. Detta kan inrymma tekniska metoder, logistik etc. Det är mindre sannolikt att en kompetens avseende bekämpningstaktik i normalfallet går att finna i samma personer som har miljökompetensen. Istället krävs i så fall antingen en expertstödfunktion med en bredare kravspecifikation, eller en konstruktion med andra expertstöd som kompletterar expertstöd inom miljöområdet. Några intervjuade har menat att delar av detta stöd, åtminstone vad gäller tekniken och dess nyttjande, kan fås av den personal som medföljer MSB:s förstärkningsresurser.

### **Stöd avseende utsläpp på land**

När Oljejouren skapades var den helt inriktad på rådgivning avseende oljeskydd till havs, då framförallt till Kustbevakningen. Med tiden, som konstaterades i inledningen, så kom den emellertid att även tillfrågas om händelser på land. Även detta kan ses på ur flera perspektiv. Å ena sidan är stora händelser till havs sällanhändelser, och det är därför rimligt att kompetensen merutnyttjas när och om det är möjligt samtidigt som deltagande i dessa insatser i sig kan bygga upp kompetens. Utsläpp på land hamnar dessutom ofta slutligen i någon form av vatten.

Å andra sidan är det inte säkert att kompetensen avseende påslag till havs i alla delar är direkt överförbar till påslag på land och vice versa. Andra aktörer, som Statens geologiska undersökningar (SGU) har nämnts som potentiella partners vid påslag på land, i kraft av deras kartläggning av geologiska förhållanden. Det finns också en annan vana hos bl.a. kommunala räddningstjänster att hantera mindre utsläpp på land. Försäkringsbranschens restvärdesräddning har vidare särskilda miljörestvärdesledare, vilket i alla fall en kommun har nämnt som den de skulle ringa först vid utsläpp på land.

Slutligen kan konstateras att i samband med utsläppet i Söderhamn, som hade sitt ursprung på land, så var SWECO konsult för ansvarig utsläppare samtidigt som de också ansvarade för Oljejouren och stödet till kommunen. Sverige, som litet land, har relativt få miljökonsulter, och det kan finnas en risk för att det vid händelser på land det kan uppkomma intressekonflikter med en konsultupphandlad expertstödfunktion.<sup>15</sup>

### **Stöd avseende planering, utbildning och övning**

Genom att delta i arbetet med att ta fram lokala och regionala planer, i övningar och i utbildningar kan två saker uppnås. Det ena är en kunskapsspridning som kan innebära att hur oljepåslag (och utsläpp av andra kemikalier) hanteras på ett mer ensat vis över landet, men också att kommuner och länsstyrelser kan agera med större självförtroende i inledande skeden, även utan externt expertstöd. Det andra är att expertstödfunktionen gör sig känd för aktörerna, vilket kan öka förutsättningarna för tidig kontakt och ett bra samarbete vid påslag.

Flera intervjuade, såväl från kommuner och länsstyrelser, har tyckt att ett sådant deltagande vore positivt. Samtidigt har konstaterats att personalomsättningen hos kommuner och länsstyrelser kan göra vissa av dessa potentiella, positiva effekter mer flyktiga. En intervjuad

<sup>15</sup> I Söderhamn tycks detta dock inte ha varit ett problem, utan alla inblandade arbetade tillsammans mot ett gemensamt mål.



FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 17 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

kommun menar vidare att oljeskyddsplaner inte får bli en konsultprodukt, utan att själva processen att ta fram planen är viktig för kommunen.

Att delta i övningar har generellt setts som önskvärt då övningen i sig är en förberedelse för rutiner och samverkansstrukturer i en kris. Det ska också noteras att det ingick i den tidigare Oljejouren att delta i nationella eller regionala övningar i upp till sex dagar per år.

Medverkan i planering, övning och utbildning kan troligen inte finansieras inom ramen för en expertstödfunktions grunduppdrag. Istället är det rimligt att detta slags stöd finansieras av kommuner och länsstyrelser själva. Huruvida kommuner och länsstyrelser skulle vara beredda till detta har det funnits delade meningar om i intervjuerna. Det finns begränsningar, oavsett finansieringsform, för hur mycket sådant stöd en expertstödfunktion kan ge varje år. Det talar för att stödet i så fall i första hand ska ges till län, snarare än kommun.

### 4.3 Beredskapskrav

Kraven på en expertstödfunktions beredskap är i stort kopplad i vilket skede den förväntas bidra. Är det från och med saneringsfasens inledning är kravet lägre än om den ska verka redan i räddningstjänstfasen. För den tidigare Oljejouren fanns inte några tydliga tidskrav satta på beredskapen. Jouren skulle kunna svara första arbetsdagen efter en förfrågan, men samtidigt skulle den ”efter skälig tid att inställa sig”, kunna stå omedelbart till förfogande. I praktiken tycks den ändå ha haft en relativt hög beredskap, då byggt på att de enskilda konsulterna brunnit för uppdraget och om nödvändigt svarat även utanför kontorstid.

Diskussionen avseende beredskapskraven bör även relateras till vilken beredskap som kommunerna har själva. Räddningstjänst och Tjänsteman i Beredskap (TiB) har tillgänglighet 24/7, men däremot mer sällan personal på miljö- och hälsoförvaltningarna. De sistnämnda kan däremot sökas aktivt av TiB vid akut läge.

De intervjuade konsulterna lutar mot uppfattningen att det skulle behövas en beredskap som ligger nära 24/7, men konstaterar också att detta kan vara svårt att ha med i upphandlingen på grund av kostnaderna som skulle förknippas med en sådan jour. Det huvudsakliga skälet till behovet av hög tillgänglighet är att respondenterna uppfattar att kommunerna i ett tidigt skede behöver någon part att bolla beslut mot.

Intervjuade myndigheter ser inte behov av beredskapskrav som 24/7. Istället föreslås olika former av en mer begränsad beredskap, som t.ex. dagtid alla dagar (även röda). De flesta intervjuade hänvisar till att det är räddningstjänsten och Kustbevakningen som ska påbörja insatsen, och att med funktionellt stöd i form av planer, Miljöatlas och Seatrack web så ska dessa klara den inledande perioden. Expertstödet ska istället framförallt gälla sanerings- och uppföljningsarbetet.

Intervjuade länsstyrelser ger en delad bild. En respondent menar att det måste vara 24/7 om det ska vara av nytta, med motivet att om det blir fel i tidiga beslut kan det få stora konsekvenser senare. Samtidigt menar samma respondent att om kommunen har förberedda

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 18 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

”startkort” för typhändelser, inklusive oljepåslag, så kan behovet av 24/7 minska. De två andra menar att det räcker med jour på dagtid och kontakt inom i alla fall 24 timmar.

De intervjuade kommunerna verkar i stor överens om att 24/7 vore en överambition relativt deras behov. Räddningstjänsten kan klara det inledande skedet, medan det är för saneringsskedet stödet framförallt behövs. Samtidigt konstateras också att skedena delvis är parallella och sanering kan förberedas eller påbörjas redan under räddningstjänstskedet. Ska expertstödfunktionen även kunna ge stöd i bekämpningstaktiska skeden krävs enligt respondenterna däremot en responstid ner på enstaka timmar.

#### 4.4 Är Oljeyouren en myndighetsuppgift?

Det har i vissa intervjuer framförts att expertstödet borde vara en myndighetsuppgift. Aspekter som kontinuitet och långsiktighet, men också oväldhet har framförts. Idag finns det emellertid ingen myndighet som i sig tydligt rymmer det slags expertis som krävs för de grundläggande roller som diskuterats ovan, och särskilt inte för rådgivning avseende metoder och miljöfrågor i saneringsfasen.

Utöver att det idag inte finns någon myndighet som uppenbart redan inrymmer efterfrågad kompetens, har i intervjuer framförts att om det blev en myndighetsuppgift skulle den kunna bli ohanterlig, och dessutom leda till krav på samma typ av stöd inom andra områden. Därutöver har det konstaterats att bygga upp detta slags kompetens, med en jourfunktion, inom en myndighet skulle innebära relativt stora kostnader.

#### 4.5 Sammanfattande synpunkter

Ovanstående kan sammanfattas som att det finns ett behov av expertstöd inom oljeskadeskydd men att det finns skäl att fördjupa diskussionen om vilka roller en sådan expertstödfunktion ska inrymma. Beredskapskravet tycks kunna sättas lägre än 24/7 med undantag för om expertstödet även ska gälla bekämpningstaktiska frågor.

Det har emellertid i några intervjuer lyfts fram att även om det finns behov av stöd, så ska det värderas mot behov av stöd inom andra områden. Argumenten *för* ett expertstöd för just oljeskadeskydd är bl.a. att det handlar om sällanhändelser, men med potentiellt långvariga och omfattade konsekvenser, även samhällsekonomiskt, varför det å ena sidan är svårt för kommuner och länsstyrelser att upprätthålla kompetensen, å andra sidan krävs omedelbart tillgänglig kunskap vid en händelse. Samhället upprätthåller också specialkompetens inom ett antal andra områden inom räddningstjänsten, tillgänglig för enskilda kommuner och länsstyrelser. Ett exempel är de kemenheter som finns hos några utvalda räddningstjänster.

Ett alternativ som lyfts fram är ett starkare regionalt samarbete kring frågorna, såväl vad avser kunskap, materiel och planering/övning. Det går också att se att det finns visst regionalt samarbete i olika län men att detta har väldigt olika omfattning och karaktär. Västra Götaland tycks av de studerade regionerna ha haft det djupaste samarbetet, inklusive att upphandla

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 19 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

materiel gemensamt. Intressant är dock att inte heller länen självklart ser att de har möjlighet att upprätthålla tillräckligt bred och djup kunskap om oljeskadeskydd ur ett miljöperspektiv.

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 20 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

## 5 Alternativen givna av NSO

NSO har gett fyra alternativ för en framtida expertstödfunktion, för vilka FOI ska *belysa konsekvenser samt för- och nackdelar*. Alternativen är bara kortfattat beskrivna i uppdraget och annat bakgrundunderlag, varför hur de kan se ut utvecklas i detta avsnitt.

### 5.1 Certifiering av konsulttjänst

*Certifiering och standardisering av konsulttjänst, men inget avtal uppförs med enskild konsult. Tjänstens konkurrensutsätts, men för att en kommun ska få ersättning från MSB krävs att tjänsten är certifierad.*

Alternativet innebär att enskilda konsulter kan låta sig certifieras som expertstödfunktion inom oljeskadeskydd. Det är inte i alternativet angivet vem som ska stå för certifieringen, hur certifieringen ska gå till eller vad den konkret ska innehålla.

Det finns olika sätt att genomföra detta slags auktorisation, och i flera branscher finns auktorisation av individer. Många gånger är det en branschorganisation som står för auktorisationen utifrån fastställda krav på utbildning och erfarenhet. Ibland har branschorgan myndighetsuppgifter avseende auktorisationen, såsom Advokatsamfundet. Det läggs då lagstadgade krav på individen i den auktoriserade yrkesrollen. I andra fall är auktorisationen branschens egen kvalitetsstämpel, som ger potentiella uppdragsgivare en trygghet. En redovisningskonsult är ett sådant exempel. Sedan kan även myndigheter auktorisera individer, så gäller t.ex. för patentombud.

När det gäller att certifiera en samlad konsulttjänst finns det färre förebilder och det är svårt att tänka sig en certifiering av en expertstödfunktion för oljeskadeskydd som endast bygger på auktorisation av individer. Istället kan kravet vara att ett antal kompetenser finns säkrade, liksom tillgänglighet. I vissa avseenden har detta i så fall likheter med en ramavtalsupphandling.

Här antas att det är en eller flera myndigheter vilka certifierar en konsult. När det gäller kriterier bör dessa innehålla såväl utförandekriterier (vad ska konsulten kunna leverera och på vilket sätt), vidmakthållandekriterier (hur konsulten säkrar aktuell kunskapen över tiden) samt kostnadskriterier (vad får tjänsten kosta).

Det bör vidare vara klart angivet hur länge en certifiering gäller, hur den kan förnyas samt under vilka situationer den slutar att gälla, t.ex. vid tapp av viss kompetens. Kostnaden för att få bli certifierad måste också specificeras.

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 21 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

## 5.2 Expertpool

*En nationell expertpool som finansieras genom uppdragen. Detta alternativ kan även inkludera de mer frekvent förekommande händelserna på land.*

Som ett särskilt villkor för detta alternativ i uppdraget till FOI gällde att restvärdesräddningen och NSO kommunrepresentant skulle involveras i diskussionen.

Alternativet innebär att det skapas en pool av intresserade experter vilka vid insats kan ges möjlighet till tillfällig anställning, eller arvode, för att lösa en specifik uppgift. Det går att se två, något olika varianter för detta:

Den första varianten kan närmast liknas vid den frivilligpool som i vilken krishanteringsexperter kan stå i beredskap för utlandstjänst. Dessa kostar inget eller enbart mindre summor under beredskap, men anställs sedan för specifik insats. De som står i poolen förväntas ha skaffat sig, men också utveckla, sin expertkompetens inom sin dagliga verksamhet utan för poolen. Viss vidareutbildning ges. Det kan stå ett större antal personer i poolen, och uppkallning kan ske genom automatiserade system, med larm som går ut till ett antal individer. Att individerna har relevant kompetens behöver följas upp regelbundet.

En annan variant är att skapa en mindre grupp av experter vilka i grunden är frivilliga, men ändå rekryterade för att uppfylla vissa kompetenser. En sådan grupp skulle kunna bestå av personer med expertis inom oljeskadeskydd, miljökonsekvenser, räddningstjänst etc. och även genomföra olika former av studiebesök och utbildningar, men även kunskapsutvecklande verksamhet, inklusive forskning.

## 5.3 Konsortium

*Ett konsortium enligt förslaget i Utredning om framtida förvaltning av Oljejouren och Miljöatlas För Havs- och vattenmyndigheten av Jonas Fejes, IVL Svenska miljöinstitutet (2015).*

Alternativet innebär att flera olika aktörer, som kan vara både från akademien och från konsulter, går samman och erbjuder en samlad tjänst. Avtalet skulle kunna formas som ett långsiktigt ramavtal, om åtta till tio år, för att säkra kontinuitet och tillgång till kompetens över tiden.

Ett av huvudsyftena med detta slags alternativ är säkra en bredare kompetensbas, och undvika att all kunskap till slut finns hos någon enstaka aktör. Detta innebär att även potentiella konkurrenter kan, eller till och med bör, ingå i konsortiet.

## 5.4 Ingen ersättning för Oljejouren

*Det skapas ingen ny funktion som ersätter gamla Oljejouren.*

Alternativet innebär att det inte skapas någon expertstödfunktion inom området oljeskadeskydd. Det är troligt att i en sådan situation skulle skillnaderna i kunskap och

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 22 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

beredskap öka såväl på regional nivå mellan olika län och på lokal nivå mellan kommuner. I vissa fall skulle regionala samarbeten, t.ex. liknade det i Västra Götaland utvecklas, och kanske bygga upp kontakter med privata konsulter och saneringsföretag för stöd. Det betyder att även mellan län eller kommuner med ambitionen att ha kunskap och beredskap så kan denna kunskap och beredskap variera i form och innehåll.

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 23 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

## 6 Värdering

I detta kapitel genomförs en värdering utifrån faktorer grundade på diskussionen i tidigare avsnitt. Utgångspunkter är att en expertstödfunktion ska bidra med kunskap till avnämare som är korrekt och användbar. Kunskapen måste dessutom kunna levereras i ett format och vid en tid så att den blir relevant för att hantera uppkommen situation. Detta ger vid hand följande två dimensioner i värderingen av en expertstödfunktion:

- Tillgänglig och relevant kunskap
- Förmågan att stödja med kunskap

Till dessa värderingsdimensioner kan sedan även läggas en administrativ dimension:

- Expertfunktionens administrativa förutsättningar, inklusive kostnader.

Dessa värderingsdimensioner utvecklas vidare nedan. Det ska dock redan här noteras att flera av faktorerna är svåra att inom ramen för denna studie värdera på ett exakt och kvantitativt vis. Istället handlar det om att bedöma alternativen relativt ett antal faktorer, med hjälp av informationen ur intervjuer och tidigare analyser. Varje alternativ bedöms med ett stoppljussystem: Grönt, gult eller rött. Grönt innebär att alternativet uppfyller kravet, rött att den inte gör det och gult att det är oklart eller osäkert om den uppfyller kravet.

Värderingen avslutas med en diskussion om hur de olika alternativen kan väntas påverka efterfrågan på stödet. I bilaga två återfinnes en grafisk representation av värderingen.

### 6.1 Tillgänglig och relevant kunskap hos expertstödfunktionen

I begreppet *kunskap* läggs här inte enbart nu tillgänglig kunskap. Även förmågan att bygga ny kunskap, utifrån erfarenheter och forskning, är central för expertstödfunktionens långsiktiga relevans, liksom förmågan att bevara kunskapen över tiden. Följande värderingsfrågor har identifierats:

- Har expertstödfunktionen kunskap inom för oljeskadeskydd relevanta områdena så att den kan utgöra ett relevant stöd?
- Har expertstödfunktionen förmåga att bygga/ta till sig ny kunskap ur erfarenheter och ur forskning?
- Hur känslig är expertstödfunktionens kunskap? Är kontinuiteten säkerställd? Är kunskapen personberoende eller institutionaliserad?

För att svara på dessa frågor måste antaganden göras avseende vilka roller som expertstödfunktionen ska ta på sig – är det de grundläggande rollerna beskrivna ovan (expertstöd metodval och miljökonsekvenser i saneringsfasen, prioriteringar samt kommunikation) eller även de vidgade (rådgivning avseende bekämpningstaktiska frågor,

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 24 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

oljeutsläpp på land samt deltagande i planering och övning)? I detta avsnitt diskuteras båda perspektiven.

### 6.1.1 Kunskap inom för oljeskadeskydd relevanta områden

För att kunna utgöra ett stöd krävs att expertstödfunktionen innehåller relevant kompetens och att denna kunskap är av tillräcklig bredd och djup utifrån behov/efterfrågan. I diskussionen kring de fyra olika alternativen kan följande noteras:

- Certifiering av konsulttjänst
  - Certifieringen skulle i sig innebära en garanti för en viss kunskapsnivå. Ju bredare krav på kompetens, d.v.s. ju flera av de olika potentiella kunskapsbehov som diskuterades ovan som ska uppfyllas, ju färre konsultföretag kan enskilt ta på sig rollen. Ett konsultföretag kan dock ta in underleverantörer eller flera kan gå samman i ett konsortium för att uppnå de krav på kunskap som certifieringen ställer.
  - I intervjuerna med konsulter har det framkommit att det finns en begränsad krets av miljökonsulter som är aktuella för detta slags uppdrag, men också att det kan finnas tveksamhet att ge sig in i en certifieringsprocess som kostar men inte nödvändigtvis genererar uppdrag.
  - Skulle ett antal konsulter försöka nå certifiering kan detta minska intresset i längden, då antalet uppdrag skulle för varje enskild konsult skulle bli lågt.
  - För alternativet certifiering av konsulter bedöms kunskapskravet ändå som **grönt** om rollen är avgränsad till de grundläggande rollerna och om certifieringsprocessen uppfattas som hanterbar för potentiella aktörer.
  - Om kravet är att även inrymma någon eller några av de vidgade rollerna (bekämpningstaktisk rådgivning, landhändelser samt deltagande i planering och övningar) är det troligen endast några få aktörer som kan inrymma detta inom sin egen organisation. Om certifieringen får gälla även samarbetande uppdragstagare (underleverantörer, nätverk etc.) är detta troligen **grönt** även för vidgade roller.
- Expertpool (variant 1 – frivilligpool)
  - För att en frivilligpool liknande de personalpooler som finns för internationella uppdrag ska kunna uppfylla kunskapskravet krävs tre saker:
    - Att personer med relevant kompetens är beredda att ställa sig i poolen.
    - Att personerna i poolen är kan fortlöpande vidareutveckla sin kunskap, antingen i sin ordinarie ”civila” yrkesverksamhet eller genom fortbildning i annan ordning (troligen ordnad och bekostad av den myndighet som handhar expertpoolen).
    - Att dessa personer vid påslag är beredda att rycka ut.



FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 25 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

- En svårighet med en frivillig expertpool är emellertid att den är just frivillig. Det finns ingen garanti för att den verkligen kommer att innehålla de kompetenser som krävs. Det finns inte heller någon garanti för att individer i poolen verkligen kan och vill åka vid insats.
- Antalet personer som har en relevant kunskap och förmåga att omvandla denna till råd operativt får antas vara relativt litet i Sverige. Expertpoolens nyttjande innebär ändå att det kan gå relativt lång tid mellan gånger som den enskilde individen efterfrågas, vilket i sig kan vara negativt för kompetens och förmåga att ge råd. Det kan också påverka negativt viljan att anmäla sig till poolen.
- I intervjuerna har det framkommit att det inte är självklart att de konsulter som idag har kompetensen skulle ställa sig i denna slags expertpool då det skulle kunna komma i konflikt med deras arbetsgivare. Om företaget uppfattade att det kunde få goodwill genom att personal står i poolen kan det möjligen påverka situationen. Det innebär att det kan vara svårt att fylla upp expertpoolen med relevant personal av det slag som tidigare ingått i Oljejouren. Istället kan det behöva söka individer hos viss industri samt hos centrala myndigheter som Hav och vattenmyndigheten, Kustbevakningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Naturvårdsverket. Likaså skulle det på någon länsstyrelse eller kommun kunna finnas personer med rätt kompetens. Slutligen kan det också finnas forskare inom universiteten med för poolen relevant kunskap.
- Att ta in och verifiera ansökningar till poolen innebär dock ett betydande arbete. En statligt sanktionerad expertstödfunktion måste kunna garantera att de individer som ingår har kunskapen att ge korrekta råd.
- En fördel med en pool är att den åtminstone teoretiskt kan inrymma en bredd av kompetenser, inklusive de som ingår i de vidgade rollerna.
- För alternativet expertpool (frivilligpool) bedöms kunskapskravet som **gult** eller **rött**.
- Expertpool (variant 2 – mindre grupp av inbjudna experter)
  - En aktivt rekryterad expertpool, som i mångt och mycket ”själverkryterar” ur medlemmarnas egna nätverk, kan i sig ha lättare att tillse att den rymmer de kompetenser som anses behövas.
  - Emellertid är även i detta fall oklart om det slags konsulter som ingick i den tidigare Oljejouren skulle uppmantras av sina arbetsgivare att stå med. Dock kan det finnas ett varumärkesbyggande inslag i att ingå i denna typ av mindre expertgrupp som ökar möjligheterna. Vidare, om gruppen bedriver utvecklande verksamhet mellan uppdrag som i sig genererar kompetens och nätverk till individer och de arbetsgivare de kommer från så kan detta också vara intressant. Utmaningen i att arbeta tillsammans med konkurrenter är dock reell.

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 26 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

- Denna pool kan inrymma de kompetenser som anses nödvändiga, även de som ingår i de vidgade rollerna.
- För alternativet expertpool (aktivt rekryterad) bedöms kunskapskravet kunna uppfyllas och den är troligen lättare att rekrytera till än expertpool (frivilligpool). Den bedöms därför som **grön**.
- **Konsortium**
  - Ett konsortium förväntas i sin konstruktion bestå av bl.a. det slags miljökonsultkompetenser som tidigare ingick Oljejouren.
  - En utmaning är dock huruvida tidigare konkurrenter kan antas vara villiga att ingå partnerskap avseende dessa frågor. Intervjuerna ger här en delad bild. Om dessa skulle vara villiga i att gå samman om detta slags uppgift skulle kompetenskraven enligt ovan kunna inrymmas. Dessutom kan även andra kompetenser, vilka är kopplade till de vidgade rollerna, knytas till konsortiet.
  - Ett för stort konsortium skulle kunna minska intresset att delta, då antalet uppdrag skulle uppfattas som alltför få för att få lönsamhet.
  - För alternativt konsortium bedöms detta som **grönt** om det går att rekrytera till ett konsortium av detta slag, annars **gult**.
- **Ingen expertstödfunktion**
  - Detta innebär ingen kompetens i funktionen. Viss kompetens kan istället byggas upp på regional eller lokal nivå, alternativt genom nationella samarbete mellan de mest intresserade kommunerna/länsstyrelserna. Detta bedöms emellertid ta tid att utveckla.
  - För alternativet ingen expertstödfunktion bedöms detta som **rött**.

### 6.1.2 Förmåga att bygga/ta till sig ny kunskap

Kunskapsutveckling i sig är en nödvändig förutsättning för ett i längden kvalitativt stöd. I detta avsnitt värderas de olika alternativens förmåga att ta till sig och bygga ny kunskap, från erfarenheter eller ur forskning. I diskussionen kring de fyra olika alternativen kan följande noteras:

- **Certifiering av konsulttjänst**
  - Det går i teorin att lägga in krav på förmåga till kontinuerlig kunskapsutveckling, eller åtminstone att följa kunskapsutvecklingen, i certifieringen. De certifierade företagen kan dock inte förväntas genomföra omfattande sådant arbete utan ersättning mellan expertstödsinsatser, särskilt som det är osäkert om och när detta blir aktuellt. Huvuddelen av sådan kunskapsutveckling (följande av kunskapsutveckling) måste i så fall ske inom ramen för andra uppdrag som den certifierade konsulten har. Det är emellertid

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 27 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

långt ifrån säkert att den certifierade har uppdrag som erbjuder sådan möjlighet.

- Om många konsulter blir certifierade blir antalet uppdrag inom expertstöddrollen för varje enskild konsult få. Vissa kanske aldrig genomför ett uppdrag. Därmed blir också kunskapsutvecklingen genom rollen som expertstöd avseende oljeskadeskydd begränsad.
- För alternativet certifierad konsulttjänst bedöms detta som **rött** förutom då annan verksamhet som konsulten bedriver kan bidra till sådan utveckling, då blir det **gult** (ty primärt styrt av andra behov än behovet av kunskap för expertstöd oljeskadeskydd).
- Expertpool (variant 1 – frivilligpool)
  - De som står i en frivillig expertpool kan inte förväntas genomföra en egen, fokuserad kompetensutveckling inriktad mot expertstöddrollen, t.ex. vad avser saneringsmetoder, lagstiftning etc., utöver det som de får i sina yrken i vardagen. Inte heller kan de, utan ersättning, förväntas bedriva kunskapsutveckling utöver det som de genomför i sin vardagsverksamhet.
  - En pool av experter kan således kräva att det finns såväl en utvecklingsfunktion som en utbildningsfunktion som kan förse såväl expertstödet som helhet som ingående individer med nödvändig kunskap.
  - För alternativet expertpool (frivilligpool) bedöms detta som **rött**.
- Expertpool (variant 2 – mindre grupp av inbjudna experter)
  - Denna grupp skulle bestå av ett mindre antal experter med kompetenser inom relevanta områden, och ges möjlighet att genomföra visst arbete mellan de tillfällen som de deltar i skarpa insatser. Det skulle kunna handla om studiebesök, deltagande i viss forsknings- eller utvecklingsverksamhet eller kunskapsdelning inom gruppen.
  - Eftersom expertpool (aktivt rekryterad) är mindre till sin storlek än expertpoolen (frivilligpool) är det möjligt att för mer begränsade summor genomföra både kompetensutvecklande insatser (studiebesök, seminarier etc.) för hela gruppen och att låta hela eller delar av gruppen, byggt på erfarenhet och forskning, utveckla kunskapen generellt avseende oljeskadeskydd.
  - För alternativet expertpool (aktivt rekryterad) bedöms detta som **grönt**.
- Konsortium
  - För ett konsortium kan viss kunskapsutveckling ingå i uppdraget. Själva lösningen i sig, att ett stort antal aktörer går samman, innebär också möjligheter till utveckling och ackumulering av kunskap över tiden.
  - För alternativet konsortium bedöms detta som **grönt**.
- Ingen expertstödfunktion
  - Utan någon samlande expertstödfunktion måste kunskapsutvecklingen ske genom dels forskningsuppdrag, dels genom verksamhet på lokal (kommuner),

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 28 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

regional (län) och nationell (MSB, HaV, NV) nivå. Detta bedöms kunna ge vissa bidrag men mer sällan på ett sammanhållet vis, anpassat till övergripande insatsbehov när det inte finns någon övergripande, samordnande funktion.

- För alternativet inget expertstöd bedöms detta som **rött**.

### 6.1.3 Hur känslig är expertstödfunktionens kunskap?

I känsligheten ingår verksamhetens kontinuitet över tiden men också förutsättningarna för att institutionalisera kunskapen. I värderingen av de fyra olika alternativen kan följande konstateras:

- Certifiering av konsulttjänst
  - Certifieringen innebär att det kan finnas flera, i bästa fall många, konsulter med relevant kompetens. I så fall finns också en god redundans i meningen att om en faller bort finns det andra kvar. Är det enbart någon enstaka konsult som väljer att bli certifierad finns också en risk för mono- eller oligopol, med större känslighet som följd.
  - Inom enskilda konsulter kan kunskapen däremot vara djupt personberoende, och känslig för t.ex. avgångar. Det krävs därför en regelbunden uppföljning av de certifierade aktörerna.
  - Institutionaliseringsen av kunskapen är en utmaning, och kommer att ligga på konsultnivå snarare än systemnivå om inte särskilda strukturer införs för detta.
  - För alternativet certifierad konsult bedöms detta som **gult** eller **grönt**. Gult på grund av reservation avseende att institutionaliseringen kan brista och att den ligger på aktörsnivån snarare än systemnivån.
- Expertpool (variant 1 – frivilligpool)
  - Detta alternativ är svårbedömt. I en pool med många frivilliga som har i alla fall grundläggande kompetens, finns en hög grad av redundans. Om någon eller några väljer att inte stå kvar i poolen så påverkas inte möjligheten att ge stöd. Om det å andra sidan är ett begränsat antal personer som anmäler sig, kan känsligheten bli större.
  - Eftersom de som står i poolen normalt inte träffas utöver vid insatser och vid vissa utbildningstillfällen, antas dock kunskapen stanna hos individen snarare än institutionaliseras. För institutionalisering krävs att särskilda strukturer för detta.
  - För alternativet expertpool (frivilligpool) bedöms detta som **gult**.
- Expertpool (variant 2 – mindre grupp av inbjudna experter)
  - En expertpool som är aktivt rekryterad kan förväntas i stor utsträckning ”rekrytera sig själv”, d.v.s. över tiden välja in nya medlemmar som har relevant kompetens inom efterfrågade områden. Ersättning av personer som väljer att sluta kan ske riktat.

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 29 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

- Gruppen förväntas arbeta tillsammans åtminstone några perioder varje år, då både kunskapsutveckling och kunskapsöverföring kan ske. Det är därför möjligt att skapa kontinuitet, men för institutionalisering krävs att gruppen ges uppdrag att genomföra detta (dokumentera, skapa manualer etc.).
- För alternativet expertpool (frivilligpool) bedöms detta som **gult** eller **grönt** under förutsättning att huvudmannen ger uppdrag och resurser som täcker verksamhet utöver akuta insatser.
- **Konsortium**
  - En bärande tanke bakom idén om en konsortielösning är att skapa en situation där inte en eller ett par konsultfirmor sitter på nödvändig kunskap för att kunna agera expertstödfunktion. Vidare skulle konsortiet upphandlas för längre perioder än vad som tidigare gjorts av enskilda konsulter. Detta skulle öka möjligheten till kontinuitet och långsiktig kunskapsbyggnad.
  - Om krav på detta ställs i upphandling kan även institutionalisering av kunskap ingå i konsortiets verksamhet.
  - För alternativet konsortium bedöms detta som **grönt**.
- **Ingen expertstödfunktion**
  - I ingen expertstödfunktion blir beroendet totalt till kunskapsuppbyggnad som sker i annan regi, troligen spritt i olika forskningsprojekt samt utvecklingsprojekt på lokal, regional och nationell nivå. Det finns dock ingen garanti för att denna kunskap bevaras och utvecklas med någon form av kontinuitet.
  - För alternativet ingen expertstödfunktion bedöms detta som **röd**

## 6.2 Förmågan hos expertstödfunktionen att stödja med kunskap

För att kunskapen ska möta efterfrågan krävs även förmåga till kunskapsstöd. Olika faser kan ställa olika krav på denna förmåga. I akutfasen handlar det om förmåga att kunna stödja mitt i ett snabbt, operativt förlopp präglad av ad-hoc, medan det i uppföljningsskedet handlar om ett mer långsamt och löpande kunskapsstöd i ofta väldefinierade processer. Samtidigt krävs också att expertstödfunktionen är känd såväl som tillgänglig. Följande värderingsfaktorer har identifierats:

- Vilken förmåga har expertstödfunktionen att överföra kunskap i de olika faserna?
- Vilken tillgänglighet (beredskap) kan expertstödfunktionen erbjuda för de olika faserna?
- Vilken förmåga har expertstödfunktionen att bygga kontaktytor till, och synliggöra sig för, avnämarna innan incident?

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 30 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

### 6.2.1 Förmåga att överföra kunskap

Det räcker inte att ha kunskap för en expertstödfunktion avseende oljeskadeskydd i de olika faserna. Den måste också kunna överföra denna kunskap i form av råd och andra underlag till operativa beslutsfattare i en situation som kan präglas av dynamik, osäkerhet och stress. Det kan antas att i faser med mer tid till godo (saneringsfasen utanför det mest akuta skedet, uppföljningsskedet och erfarenhetsskedet) så är detta ett mindre särskiljande kriterium.

I diskussionen kring de fyra olika alternativen kan följande noteras:

- Certifiering av konsulttjänst
  - I detta alternativ kan förmågan och tidigare erfarenhet av att ge råd i operativa situationer ingå som ett krav i certifieringen, och gälla alla faser.
  - För alternativet certifierad konsult bedöms detta som **grönt**.
- Expertpool (variant 1 – frivilligpool)
  - I en expertpool (frivilligpool) är det svårt att bedöma och pröva de ingående personernas förmåga till operativ rådgivning innan de har testats i en verklig insats. Endast till viss del kan förmågan ökas genom utbildning. Om många söker sig till frivilligpoolen kan tidigare erfarenhet av operativ rådgivning utgöra en urvalsgrund.
  - För alternativet expertpool (frivilligpool) bedöms detta som **gult**.
- Expertpool (variant 2 – mindre grupp av inbjudna experter)
  - En expertpool (aktivt rekryterad) har till del samma typ av utmaningar som en expertpool (frivilligpool). Det är först i verklig insats som förmågan prövas, och det är svårt att utbilda fram förmågan. Möjligen kan en aktivt rekryterad pool ha något större förutsättningar att aktivt söka ut de operativ erfarenhet för att åtminstone kunna sätta ihop grupper där i alla fall någon har denna förmåga dokumenterad.
  - Detta bör kunna gälla samtliga faser.
  - För alternativet expertpool (aktivt rekryterad) bedöms detta **gult** eller **grönt**.
- Konsortium
  - I ett konsortium kan krav på dokumenterad erfarenhet av rådgivning i operativa situationer ingå i upphandlingen.
  - Detta bör kunna gälla samtliga faser.
  - För alternativet konsortium bedöms detta som **grönt**.
- Ingen expertstödfunktion
  - Med kunskapen spridd på ett antal olika händer (forskning, aktörer på lokal, regional och nationell nivå etc.) är det omöjligt att säkra att förmågan till rådgivning i operativa situationer finns.
  - För alternativet ingen expertstödfunktion bedöms detta som **rött**, i något fall eventuellt **gult**.

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 31 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

## 6.2.2 Tillgänglighet/beredskap

I analysen ovan har beredskapsfrågan diskuterats, och det konstaterades att vilken beredskap som krävs beror på vilka roller som expertstödfunktionen ska ta på sig och i vilka faser den ska agera. Här görs en generell värdering av alternativens förmåga till olika beredskapsnivåer.

- Certifiering av konsulttjänst
  - En certifierad konsult kan inte, utan ersättning, förväntas stå i beredskap utanför arbetstid. I vissa fall kan den certifierade ha 24/7 tillgänglighet inom ramen för andra uppdrag och då ha möjlighet att överföra detta även på en expertstödfunktion.
  - Samtidigt kan certifierade konsulter förväntas vilja bli utvalda för en specifik insats och därför anstränga sig för att göra sig valbar i en specifik situation. Det skulle innebära en ”frivillig” beredskap.
  - Finns det många certifierade konsulter, som dessutom är spridda över landet, kan detta bidra till ökad tillgänglighet.
  - För alternativet certifierad konsult bedöms detta som **gult** eller **grönt**, även för tillgänglighet i räddningstjänstskedet.
- Expertpool (variant 1 – frivilligpool)
  - Expertpoolen (frivilligpool) bygger på att det finns ett antal alternativa utförare i en specifik situation. Med en automatisk utlarmning kan, om poolen innehåller relevanta kompetenser och tillräckligt många personer, troligen en relativt hög beredskap hållas, i princip 24/7. En spridning över landet kan tillgängligheten öka ytterligare.
  - För alternativet expertpool (frivilligpool) bedöms detta som **grönt**, troligen för samtliga skeden.
- Expertpool (variant 2 – mindre grupp av inbjudna experter)
  - Den mindre storleken på denna grupp medför att det kan vara svårare att ställa krav på tillgänglighet och beredskap 24/7 för samtliga kompetenser, särskilt under storhelger och semestertider. Att hålla en beredskap tillräcklig för saneringsskedet, t.ex. nåbara dagtid alla dagar för anrop via någon central myndighets TiB, är troligen möjligt. Att TiB kan nå någon i gruppen 24/7 är också möjligt.
  - Om personalen finns tillgänglig kan den förväntas rycka ut, via telefon eller till skadeplats, på kort varsel. Här har flera intervjuade jämfört med Livsmedelsverkets VAKA-grupp för dricksvattensäkerhet.
  - För alternativet expertpool (aktivt rekryterad) bedöms detta som **grön**, åtminstone i sanerings-, uppföljnings- och erfarenhetsskedet. Troligen kan även viss beredskap i praktiken inrymmas även för räddningstjänstskedet.



FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 32 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

- Konsortium
  - För ett konsortium är hög beredskap en komplicerad fråga. Eftersom det handlar om en upphandling och i så fall ett inskrivet krav, kan detta innebära att det blir kostnadsdrivande i anbud.
  - Att hålla en beredskap tillräcklig för saneringsskedet, t.ex. nåbara dagtid alla dagar för anrop via någon central myndighets TiB, är troligen möjligt. Att ha en funktion som explicit ska vara tillgänglig 24/7 ter sig däremot inte ekonomiskt möjligt, om inte någon av de i konsortiet ingående aktörerna har en 24/7 tillgänglighet inom ramen för annan verksamhet som kan merutnyttjas.
  - För alternativet konsortium bedöms detta som **gult**, men om det finns 24/7 funktioner hos någon av konsortiets medlemmar så **grön**.
- Ingen expertstödfunktion
  - Det går inte att lägga beredskapskrav på en kunskap som finns distribuerad på ett stort antal personer och nivåer.
  - För alternativet inge expertstödfunktion bedöms detta som **rött**.

### 6.2.3 Förmåga att bygga kontaktytor till avnämare innan incident

I analysen konstaterades att en av svårigheterna för den tidigare Oljejouren var att synliggöra sig för, och bygga kontaktytor till, kommuner och länsstyrelser. Här bedöms förutsättningarna för de olika alternativen att bli kända för avnämarna.

- Certifiering av konsulttjänst
  - Certifierade konsulter kan ta uppdrag från kommuner och länsstyrelser för att t.ex. delta i utbildning, övning och planering och på så vis bygga kontaktytor.
  - Eftersom det finns flera konsulter får de inte nödvändigtvis samma aura av ”officiell” part i oljeskyddsfrågor som den gamla Oljejouren hade. Det kan uppfattas som ytterligare en konsult som försöker sälja uppdrag. Därför krävs att ansvarig myndighet ger ut information om möjligheten att ta stöd av dessa konsulter i utbildning, övning och planering.
  - Vissa konsulter kan i sin övriga verksamhet och roll ha nära kontakter med de huvudsakliga avnämarna vilket i så fall underlättar att skapa kontaktytor även inom detta område. Det blir i så fall på konsultnivån, snarare än systemnivån.
  - För alternativet certifierad konsult bedöms detta som **gult**
- Expertpool (variant 1 – frivilligpool)
  - En expertpool (frivilligpool) har en konstruktion, med enskilda individer i en beredskapspool, som gör det svårt att arbeta med att bygga kontaktytor till potentiella avnämare.
  - En expertpool med många aktiva kan dock i sig innebära att det i gruppen finns kontaktytor till ett stort antal aktörer, och att de i sin ordinarie verksamhet kan bidra till kontakter med kommuner, länsstyrelser och centrala myndigheter.



FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 33 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

- För alternativet expertpool (frivilligpool) bedöms detta som **gult**, men om de individer som står i poolen inte har breda kontaktytor mot kommuner och länsstyrelser så **rött**.
- Expertpool (variant 2 – mindre grupp av inbjudna experter)
  - I detta alternativ är antalet medlemmar i gruppen mindre, varför deras kontaktytor mot potentiella avnämare i sig kan förväntas vara färre.
  - En expertpool (aktivt rekryterad) kan inte heller förväntas ta uppdrag att stödja planeringsarbete, övningar och utbildning hos kommuner och länsstyrelser. Däremot kan deltagande i vissa nationella och regionala övningar och i nationella utbildningar vara en del av gruppens roll.
  - Å andra sidan kan denna typ av expertgrupp vara lättare att marknadsföra från mot kommuner och länsstyrelser än en anonym frivilligpool (jämför VAKA).
  - För alternativet expertpool (aktivt rekryterad) bedöms detta som **gult** eller **grönt**.
- Konsortium
  - Ett konsortium kan i sitt uppdrag ha att delta ett visst antal dagar i verksamheter hos kommuner och länsstyrelser (jämför tidigare Oljejouren som kunde delta i regionala övningar).
  - Konsortiet får rollen som den offentligt erkända expertstödfunktionen (singularis) för oljeskadeskydd, varför den har en naturlig auktoritet gentemot kommuner och länsstyrelser som t.ex. ett antal olika certifierade konsulter inte självklart kan få. Detta kan öppna för uppdrag t.ex. vad avser planering, utbildning och övning på lokal och regional nivå. Utmaningen för konsortiet blir hur dessa uppdrag ska fördelas, och hur det ska hantera konsortiemedlemmar som tar in sådana uppdrag åt sig själva.
  - För alternativet konsortium bedöms detta som företrädesvis **grönt**, men om det inte går att fördela uppdragen på ett bra vis inom konsortiet så **gult**.
- Ingen expertstödfunktion
  - I detta alternativ skapas inga särskilda kontaktytor mellan kunskap och avnämare, mer än dem som finns där kunskapen finns.
  - För alternativet ingen expertstödfunktion bedöms detta som **rött**.

### 6.3 Expertfunktionens administrativa förutsättningar, inklusive kostnader.

Det är viktigt att en expertstödfunktion inte bara ger effekt, utan även gör det på ett kostnadseffektivt och ur ett myndighetsadministrativt perspektiv rationellt vis. I detta ingår flera faktorer:

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 34 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

- Kostnad
- Ägarskap
- Kontinuitet

Det finns ett antal olika varianter för hur de olika grundalternativen organiseras, vilka alla ger olika utfall i en analys gentemot värderingsfaktorerna ovan. Det går inte att bedöma dessa enligt trafikljusmodellen och nedanstående ska enbart ses som en grund för en fortsatt diskussion.

### 6.3.1 Kostnad

Stöd från Oljejouren var i det korta perspektivet gratis för kommuner och länsstyrelser. De kunde ringa och få råd, och i vissa mer omfattande situationer, även få stöd på plats under begränsad tid (två dagar). Därutöver kunde Havs- och vattenmyndigheten avropa mer stöd, mot timdebitering.

För att det ska vara enkelt att använda sig av en eventuell framtida expertstödfunktion, särskilt i akuta skeden, föreslås att en liknande modell även i framtiden. Detta betyder att staten tar en viss del av kostnaderna.

De långvariga insatserna för en expertstödfunktion ligger främst i sanerings- och uppföljningsskedena. Insatser över enstaka dagar har i praktiken betalats av kommunerna som sedan fått äska medel via de arrangemang som finns nationellt och internationellt. Detta är en modell som är användbar även framöver.

När det gäller stöd till planering, utbildning och övning är det rimligt att detta finansieras av kommuner och länsstyrelser inom ramen för deras ordinarie krisberedskapsarbete.

Utifrån dessa förutsättningar kan konstateras att varje alternativ innehåller kostnader, öppna (löner etc. för personalen i expertstödfunktionen) och dolda (administrativa processer hos ansvarig myndighet för att driva expertstödfunktionen). Det ligger inte i uppdraget att göra någon exakt kostnadsberäkning, men här görs en bedömning utifrån antaganden som en grund för vidare diskussion.

- Certifiering av konsulttjänst
  - Certifiering av konsulttjänst ställer för det första krav på att det finns någon som bestämmer vad som ska krävas för att bli certifierad. Detta kan i sig vara svårt. För det andra måste det finnas en funktion som genomför certifieringen och mäter huruvida en aktör uppnår kraven. Därutöver måste det finnas ett system att följa upp, dra tillbaka och förnya certifieringar.
  - Att hålla samman detta slags certifieringsprocess kan antas innebära en större arbetsinsats för ansvarig myndighet. I övrigt tillkommer endast små kostnader, utöver vid insats.

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 35 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

- Expertpool (variant 1 – frivilligpool)
  - En expertpool ställer krav på att det finns en funktion som kan definiera vilka kompetenser som krävs i poolen och dessa kompetenser ska beskrivas. Därutöver ska det genomföras en rekrytering och ett urval.
  - Det skulle troligen även krävas stöd i form av utbildning av personalen i frivilligpoolen. Det handlar om utbildning avseende lagar, metoder etc. Under dessa dagar behöver arvode utgå till expertpoolens personal.
  - Därutöver kan det behövas någon form av utvecklingsverksamhet, t.ex. avseende saneringsmetoder men också för insamling och analys av erfarenheter, då det kan antas att det finns begränsad mängd sådana i individernas dagliga verksamhet.
  - Expertpoolen behöver ett system för utlarmning, troligen genom någon myndighets TiB.
  - Expertpoolen behöver en handläggare hos ansvarig myndighet som dels kan stödja i praktiska ting, dels vara ingång och bollplank avseende gruppens sammansättning, verksamhet etc.
  - Expertpoolen (frivilligpool) kostar därutöver endast när den nyttjas av avnämarna (kommuner och länsstyrelser). Denna kostnad kan vara timbaserad för enstaka telefonsamtal och dagsarvodesbaserad för större insatser.
  - När personalen i poolen tjänstgör för kunskapsutveckling och utbildning utgår timersättning eller dagarvode.
  - En svårighet kan vara de juridiska aspekter, t.ex. avseende anställningsförhållanden vid kortare rådgivningsinsatser (enstaka timmar).
  - En expertpool (frivilligpool) kan antas innebära en större arbetsinsats för ansvarig myndighet(er) att administrera. Kostnader, bortsett från vid insats, tillkommer för verksamhet och löner av poolens personal vid utbildning och annan förberedande verksamhet.
- Expertpool (variant 2 – mindre grupp av inbjudna experter)
  - Denna lösning kan antas i större utsträckning än frivilligpoolen ansvara för sin egen rekrytering genom de nätverk som de enskilda deltagarna har och utifrån en kunskap om vilka kompetenser som krävs.
  - Expertpoolen behöver en handläggare hos ansvarig myndighet som dels kan stödja i praktiska ting, dels vara ingång och bollplank avseende gruppens sammansättning, verksamhet etc.
  - Expertpoolen behöver ett system för utlarmning, troligen genom någon myndighets TiB.
  - När personalen i poolen tjänstgör för kunskapsutveckling och utbildning utgår timersättning eller dagarvode.
  - En svårighet kan vara de juridiska aspekter, t.ex. avseende anställningsförhållanden vid kortare rådgivningsinsatser (enstaka timmar).

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 36 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadesydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

- Expertpoolen (frivilligpool) kostar därutöver endast när den nyttjas av avnämarna (kommuner och länsstyrelser). Denna kostnad kan vara timbaserad för enstaka telefonsamtal och dagsarvodesbaserad för större insatser.
- En expertpool (frivilligpool) kan antas innebära en viss arbetsinsats för ansvarig myndighet(er). Kostnader, bortsett från vid insats, tillkommer för verksamhet och löner till poolens personal vid utbildning, kunskapsutveckling och annan förberedande verksamhet.
- Konsortium
  - Konsortiet upphandlas men när denna upphandling är klar är det, utöver en kontaktperson på ansvarig myndighet, ett system för larmning som krävs, troligen genom någon myndighets TiB.
  - För att det ska uppfattas som intressant att ingå i ett konsortium måste det, utöver möjligheten att ta del av kunskap och få ingångar till andra uppdrag, utgå ersättning. Denna behöver troligen större än den som den tidigare Oljejouren fick, då det inte annars blir kommersiellt intressant att delta när uppdraget ska delas på ett antal olika aktörer.
  - Ett konsortium kan antas innebära en mindre arbetsinsats för ansvarig myndighet(er). Utöver den ersättning som specificeras i upphandling tillkommer få övriga kostnader för verksamheten. Viss insatskostnad (upp till ett visst antal dagar) kan vara inräknade i upphandlingen.
- Ingen expertstödfunktion
  - Inga direkta kostnader är förknippade med detta alternativ, men inte heller någon tydlig effekt.

### 6.3.2 Kontinuitet

En av de aspekter som nämndes i ett antal intervjuer, och även återkommer i tidigare analyser av Oljejouren, är vikten av en lösning som uppfattas som stabil och som ger kontinuitet över tiden. I grunden handlar detta om den ”ägarlösning” som väljs, d.v.s. om det är rimligt att tro att expertstödfunktionen kommer att finnas över tiden med rimliga resurser. Men det finns även skillnader mellan alternativen.

- Certifiering av konsulttjänst
  - Certifiering av konsulttjänst innebär att tjänsten regelbundet omprövas, både av uppdragsgivaren och av uppdragstagaren (på kommersiella grunder). I praktiken kan en konsult som utgör expertstöd under en period, och bygger upp kunskap, ha fallit ifrån till nästa period.
  - Certifiering av konsulttjänst är inte en lösning som ger stort mått av kontinuitet.

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 37 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

- Expertpool (variant 1 – frivilligpool)
  - Frivilligpool innebär att personer frivilligt ställer sig tillgängliga för expertstöd avseende oljeskadeskydd. Vem som står i poolen kan variera över tiden, beroende på t.ex. övrig anställning, och för att skapa kontinuitet över tiden krävs såväl att det finns ledande individer i gruppen som kan agera som ”minne” och att det finns en struktur för att samla och spara kunskap.
  - Under förutsättning att det finns ledande individer och en struktur som medger ackumulering av erfarenheter kan expertpool (frivilligpool) erbjuda viss kontinuitet.
- Expertpool (variant 2 – mindre grupp av inbjudna experter)
  - En expertpool (aktivt rekryterad) skulle vara beroende av frivilliga som accepterar inbjudan att stå i expertpoolen. Kontinuitet skulle även här kräva att det fanns ledande individer och en struktur för ackumulering och delning av kunskap.
  - Till skillnad från frivilligpoolen kan den aktivt rekryterade poolen emellertid genom att genomföra arbete och kunskapsutveckling även mellan insatser skapa en större kontinuitet över tiden.
- Konsortium
  - Ett konsortium innebär att det med regelbundna mellanrum (om än med relativt långa upphandlingsperioder) genomförs en upphandling. Även om inte det inte är samma konsortium som vinner upphandlingen vid varje tillfälle kan antas att det finns betydande överlapp av aktörer. Detta skulle bidra till kontinuitet.
  - Ett konsortium medger en hög grad av kontinuitet.
- Ingen expertstödfunktion
  - Ingen kontinuitet.

### 6.3.3 Ägarskap

En central fråga är vilken myndighet som ska vara ansvarig för en framtida expertstödfunktion. Det ingår inte i uppdraget att peka ut förslag på uppdragsgivare, men frågeställningen bör ändå lyftas fram.

Skiljelinjen går i detta fall inte mellan de olika alternativen, utan istället handlar det om vilka roller expertstödfunktionen ska ta på sig, t.ex. om det bara handlar om insatser på hav eller om den även ska stödja insatser på land.

Det är möjligt att tänka sig lösningar med en ansvarig myndighet, men också där flera myndigheter involveras.

De olika lösningarna innebär vidare en olika grad av nära ägarskap till expertstödfunktionen. I fallet certifierad konsult är avståndet relativt långt, medan en expertpool – som den beskrivits

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 38 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

här<sup>16</sup> – uppfattas tydligare ägas och styrs av ansvariga myndigheter. För en upphandlad konsult (konsortium) är ägarskapet inte lika direkt, men inte minst själva upphandlingen i sig kan utgöra ett starkt styrmedel för verksamheten.

## 6.4 Alternativens påverkan på systemet

Som konstaterades i avsnitt 4.1 kan ett expertstöd oljeskadeskydd i sig påverka kommuners och länsstyrelser efterfrågan på stöd. Ett bra stöd kan innebära att incitamenten att upprätthålla egen kompetens hos kommuner och länsstyrelser minskar. Ett stöd som också stödjer utvecklingen på regional och lokal nivå kan med tiden minska beroendet av nationellt stöd och därmed efterfrågan.

Om de fyra alternativen betraktas ur detta perspektiv kan några reflektioner göras. En certifierad konsulttjänst är en affärsdrivande verksamhet som har intresse av att ta in uppdrag från t.ex. kommuner avseende planerings- och övningsarbete. Samtidigt har de inte nödvändigtvis ett intresse av att bidra till en utvecklad regional och kommunal förmåga eftersom de, även som expertstödfunktion, är beroende av att kommuner vid påslag väljer att ta in dem som stöd. Annars är certifieringen inte affärsskapande.

Expertpool (frivilligpool) kan i det att den består av ett större antal personer i sig bidra till att sprida kompetens även ut till kommuner och länsstyrelser, i den mån personerna i poolen kommer från dessa nivåer. Emellertid är det osäkert hur kompetenshöjande det kommer att vara att stå i detta slags pool. Personer som antas ha troligen redan innan, även utan att stå i frivilligpoolen, möjlighet att stödja sin vardagsarbetsplats i dessa frågor. En frivilligpool utan mycket av gemensam verksamhet innebär inte heller att de som står i poolen får del av ny kompetens i stor omfattning.

En expertpool (aktiv rekrytering) kan, om den är en bred och spetsig expertstödfunktion, i sig innebära att trycket på att skaffa egen kunskap minskar hos kommuner och länsstyrelser. Möjligen skulle detta kunna kompenseras genom att tydliggöra vilka krav som ställs på de regionala och lokala nivåerna och vilken särskild kompetens som expertstödfunktionen kan bidra med. Det handlar t.ex. om krav på varje kustkommun att ha både aktuella planer och en aktuell miljöatlas, samt förmåga att använda dessa, för att kunna tidigt ta nödvändiga och rätta beslut.

Ett konsortium kan i frågan om påverkan på systemet vara likt en expertpool (aktiv rekrytering). I båda fallen kan detta kombineras med en god kunskapsutveckling till potentiell gagn för en bred krets aktörer. Skillnaden mellan dessa två alternativ är dock att medan expertpoolen består av frivilliga experter, så är ett konsortium en affärsdrivande verksamhet. I motsats till alternativet certifierad konsulttjänst har emellertid konsortiet, som det beskrivits här, redan en finansiering för att bedriva expertstödet, och kan därför lättare se det som långsiktigt riktigt att bidra till att bygga upp kommuners och länsstyrelser förmåga på olika vis, antingen inom ramen för expertstödet eller via särskilda uppdrag.

<sup>16</sup> Det går också att tänka sig att upphandla själva tjänsten att skapa en expertpool. Då blir ägarskapet troligen svagare.

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 39 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

Slutligen, att inte ha något expertstöd alls, kan leda till att olika samarbeten på lokal och regional nivå fördjupas. Det ter sig dock inte troligt att detta skulle gå så långt att det på kommunal eller regional nivå upprätthålls det slags spetskompetens kring saneringsmetoder och miljökonsekvenser som den tidigare Oljejouren hade, åtminstone inte före nästa stora oljepåslag.

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 40 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

## 7 Andra alternativ

Detta uppdrag har främst inneburit att resonera kring de fyra alternativ som NSO pekat ut. I fallet expertpool så har detta alternativ delats upp i två. Emellertid finns det skäl att lyfta fram även andra tänkbara alternativ som kan i olika former behöva analyseras i det fortsatta arbetet.

Ett första sådant alternativ är en expertstödfunktion liknande den tidigare Oljejouren, d.v.s. en upphandlad miljökonsult som tar på sig rollen som expertstöd. En sådan funktion skulle i stort kunna lösa samma uppgifter som tidigare. Några konsultföretag kan ha tillgång till kompetens för alla roller (även vidgade) inom sin nuvarande organisation. I andra fall, om de vidgade rollerna ska inkluderas, kan antingen underkonsulter knyts till huvudkonsulten, eller konsulter som kompletterar varandra gå samman i ett mindre konsortium. Känsligheten skulle troligen vara större än i alla fall ett par av NSO alternativ (konsortium och aktivt rekryterad expertpool), både vid skiften i samband med förnyad upphandling och i personberoenden under uppdragstiden. Å andra sidan kan en enskild konsult, om detta finansieras inom uppdraget, genomföra kunskapsutvecklande delprojekt och samtidigt, genom externa uppdrag, överföra denna kunskap till t.ex. kommuner och länsstyrelser i kraft av sin status som ”nationell expertstödfunktion oljeskydd”. Beredskap kan inte utan betydande kostnad skrivas in i avtalet, men erfarenheten av Oljejouren är att den höll en relativt hög beredskap trots detta.

En annan variant är att komplettera alternativ som har ett tydligt fokus på miljökonsekvenser med en begränsad expertstödfunktion för de bekämpningstaktiska frågorna. Denna skulle kunna bestå av särskilt identifierade personer från räddningstjänsten med adekvat utbildning och operativ erfarenhet från att arbeta med större oljepåslag. Eventuellt skulle även expertis på teknik och materiel kunna ingå i denna grupp. Dessa skulle kunna gå in med kort varsel och stödja räddningschefen på platsen. Om gruppen görs mer lösligt sammanhållen och nåbar via MSB:s TiB bör kostnaden, utöver för eventuella insatser, inskränka sig till möteskostnader några gånger under året.

Ett tredje alternativ är att lägga mer ansvar på kommuner och länsstyrelser. Det kan ske på åtminstone två olika vis. Det ena är med modellen hos Västra Götaland som bakgrund skapa regionalt samarbete där kommuner och länsstyrelse samarbetar om planering, utbildning och materiel. Detta skapar en förmåga att stödja varandra. Det är emellertid svårt att se att inom sådana samarbeten bygga upp och vidmakthålla det slags spetskompetens avseende miljökonsekvenser och saneringsmetoder som Oljejouren stod för. Kontinuitet är också en utmaning, bl.a. på grund av personalomsättningen, även om modellen i sig kan fungera som kontinuitetsskapande inom regionen.

Det andra viset som lokal och regional nivå kan ta en större del av ansvaret är att på liknande sätt som gjorts med MSB:s kemenheter välja ut några kommuner särskilda resurser för att bygga upp oljeskyddskompetens, inklusive vad avser miljökonsekvenserna. Detta alternativ skulle innebära fördjupad kompetens hos ett par kommuner med särskild hotbild, men denna kompetens och deras resurser skulle kunna nyttjas över hela landet.



FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 41 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

Ett fjärde alternativ är att upphandla tjänsten att driva en expertpool. I princip skulle uppdraget vara att identifiera och kontraktera experter inom olika områden av relevans för oljeskadeskydd och tillse ett system där dessa kan kallas ut till skadeplatsen med för expertisen relevanta tidsförhållanden.<sup>17</sup> Fördelen är att myndighetsnivån upphandlar expertpoolen och slipper att administrera den. Den kan också innehålla en bredd av olika kompetenser spridda över landet. Nackdelen är att avståndet mellan expertpoolen och myndighetsnivån blir längre. Detta alternativ måste troligen också hantera samma utmaningar som alternativet expertpool (frivilligpool) kan antas möta när det gäller t.ex. att säkra spetskompetens avseende miljökonsekvenser och saneringsmetoder samt vad avser långsiktig kunskapsbyggnad.

Slutligen har i ett par intervjuer nämnts att det finns skäl att undersöka möjligheterna till multinationellt samarbete avseende oljeskyddsfrågor. Både Norge och Finland har nämnts.

---

<sup>17</sup> Försäkringsbranschens restvärdesräddning är ett exempel på en liknande modell.

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 42 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

## 8 Avslutande reflektioner

Denna analys har handlat om att belysa konsekvenser samt för- och nackdelar med de fyra av NSO utpekade alternativen för en framtida expertstödfunktion avseende oljeskadeskydd. Utifrån dessa diskussioner går det inte att tydligt peka ut ett alternativ att gå vidare med. Detta understryks än mer av att alternativen som sådana var relativt generiskt formulerade i uppdraget, varför andra varianter än de som prövats här kan ge andra resultat.

Ett förslag till ett fortsatt steg i processen är att välja ut någon eller några alternativ och sedan tillsammans med intressenter, inklusive potentiella uppdragstagare, utveckla dessa. I ett sådant arbete kan faktorer som vad som krävs för långsiktigt kunskapsuppbyggnad och uppdragstagarnas villighet att delta vägas in, men också kostnader och andra administrativa förutsättningar. Det är först när ett antal sådana variabler låses som en slutlig analys till grund för ett val av modell låter sig göras. I ett sådant arbete kan här föreliggande MEMO utgöra en grund.

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 43 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

## Litteratur

Fejes, Jonas: *Utredning om framtida förvaltning av Oljejouren och Miljöatlas*, IVL U 5479, 2015

Fejes, Jonas & Östlund, Per: *Utvärdering av IVL:s Oljejour samt förslag till hur svensk kompetens inom området ekologiska effekter av oljespill och sanering kan bibehållas och dimensioneras*, IVL, 1999.

Havs- och vattenmyndigheten: *Sjöfart och naturvärden vid utsjöbankar i centrala Östersjön Havspanering kan reducera konflikter*, Havs- och vattenmyndigheten 2016:24, 2016, s. 36.

Johansson, Ulf & Olsson, Jörgen: *Havs- och vattenmyndigheten och det svenska oljeskadeskyddet*, SWECO, 2013

MSB: *Riskbild för oljeolyckor till sjöss i Sverige inför år 2025 En kunskapsöversikt för Östersjön, Västerhavet och Mälaren* <https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/27231.pdf>, 2013

Pålsson, Jonas: *Oil spill preparedness in Sweden: prevention, planning, and response for large accidents*, World Maritime University

Riksrevisionen: *När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?*, RiR 2005:31, 2005.

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 44 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

## Bilaga 1 Intervjuer

Håkan Alexandersson, Brandingenjör Länsstyrelsen i Västra Götaland (samtidigt med Anna Dimming)

Mats Berglund, Enhetschef Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (samtidigt med Helena Nässlander)

Magnus Brattgård, Avdelningschef Värmdö kommun

Jan-Eric Bäck, Miljö- och hälsoskyddsinspektör, Öckerö kommun

Herman Claesson, Förvaltningschef, Söderhamns kommun

Göran Dalin, Länsstyrelsen i Stockholms län (samtidigt med Lena Mathiasson)

Anna Dimming, Marinekolog Länsstyrelsen i Västra Götaland (samtidigt med Håkan Alexandersson)

Sonja Dobo, Samordnare oljeskadeskydd, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Björn Forsman, Konsult SSPA

Diana Fröhler, Samordnare CBRNE och Brandskydd, Sjöfartsverket

Charlotte Gyllenhammar, konsult SWECO (samtidigt med Ingrid Håstad)

Mari Hansson, Vice VD Försäkringsbranschens restvärdesräddning

Jonas Henriksson, Konsult IVL

Ingela Hiltula, Enhetschef Naturvårdsverket

Ingrid Håstad, Konsult SWECO (samtidigt med Charlotte Gyllenhammar)

Christer Larsson, Utredare Havs- och vattenmyndigheten

Elisabet Lindberg, Strandstrateg Helsingborgs stad

Kenneth Lundmark, TiB, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Lena Mathiasson, Länsstyrelsen i Stockholms län (samtidigt med Göran Dalin)

Jonas Nylén, Verksamhetsstrateg Räddningsförbundet Skåne Nordväst

Helena Nässlander, Bitr enhetschef Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (samtidigt med Mats Berglund)

Lars Persson, Brandingenjör Länsstyrelsen i Skåne

Lars Siebers, Miljöinspektör Helsingborgs stad

Bernt Stedt, Enhetschef Kustbevakningen

Lars-Göran Uddholm, Brandchef Södertörns brandförsvarsförbund

Torbjörn Wannqvist, Förbundschef Kommunalförbundet Södra Hälsingland

FOI MEMO	Datum/Date 2017-01-27	Sida/Page 45 (45)
Titel/Title Framtida expertstödfunktion för oljeskadeskydd		Memo nummer/number FOI Memo 5998

## Bilaga 2

	Tillgänglig och relevant kunskap			Förmågan att stödja med kunskap			Kostnad
	Kunskap inom relevanta områden	Förmåga bygga/ta till sig ny kunskap	Hur känslig är expertstödfunkt. kunskap	Förmåga att överföra kunskap	Tillgänglighet och beredskap	Förmåga att synliggöras och bygga kontakter	
Certifierade konsulter	Om företagen är beredda att certifiera sig! Potentiellt alla roller, men då färre aktörer.	Om certifierad konsult har omfattande andra uppdrag inom området så gult	Om inte bara ett fåtal konsulter certifieras. Om strukturer för institut. av kunskap så grön.	Om det ingår som villkor i certifieringen.	Klart att intr. av 24/7 att vinna uppdrag dagtid.	Fåns det ett antal konsulter uppfattas de inte på samma vis som den "officiella" Oljejouren.	Större adm arbetsinsats Små övriga kostnader (utöver vid insats)
Expertpool (frivilligpool)	Frivillig – vem ställer sig i poolen?  Konsulter oklart. Potentiellt alla roller.	Om detta alternativ kräver org för kompetensutv och kunskapsutv hos huvudmannen.	Om strukturer för institut. av kunskap så grön	Givet att det inte går att ställa krav på tidigare erf av op rådgivning vid urvalet.	Om rätt kompetenser och ett antal av varje så kan automat- larmning fungera 24/7.	Framförallt genom de kontakter som de enskilda individerna kan ha. Annars rätt.	Större adm arbetsinsats Vissa kostnad för verksamhet och löner vid utbildning etc.
Expertpool (aktivt rekryt.)	Lättare att rekrytera ur egna nätverk? Konsulter dock oklart. Pot alla roller.	Kräver dock att expertpoolen får adekvata resurser för kunskapsutv.	Om huvud- vt täcker man ger utöver resurs insats. som	Kan möjl. kompetens. Annars aktivt gult. söka rätt	Mindre grupp och svårare hålla alla kompetenser tillgängliga. Men om kopplad till TB så möjligt.	Off. oljejour. L genom ytor genom personer. Men få i poolen d. v.s. få	Viss adm arbetsinsats Betydande kostnader för kunskapsutv etc.
Konsortium (enl IVL utredning)	Om företagen är beredda att gå samman! Annars blir den gult. Potentiellt alla roller.	Kräver dock att kunskapsutv ingår i upphandlingen.	Om institut. av kunskap ingår i upphandlingen.	Om det krav på tidigare erf av op. rådgivning specificeras i upphandlingen.	Om konsortiet har aktörer med 24/7 tillgänglighet inom annan verksamhet så gult.	Förutsätter att man finner modell för att ta särskilda uppdrag utanför expertstödfunktionens mandat. Annars gult.	Viss adm arbetsinsats (upphandling) Stor kostnad för uppdraget, men viss insats ingår
Ingen expertstödfunktion				Forsk och utv kan växa fram i andra forum. I så fall gult.			Ingen kostnad, men inte heller någon effekt.