

Utredning om framtida förvaltning av Oljejouren och Miljöatlas

För Havs- och Vattenmyndigheten

Jonas Fejes

Författare: Jonas Fejes
På uppdrag av: Havs- och Vattenmyndigheten
Rapportnummer: U 5479

© IVL Svenska Miljöinstitutet 2015
IVL Svenska Miljöinstitutet AB, Box 210 60, 100 31 Stockholm
Tel: 010-7886500 Fax: 010-7886590
www.ivl.se

Rapporten har granskats och godkänts i enlighet med IVL:s ledningssystem

Innehållsförteckning

| | | |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| 1 | Sammanfattning | 3 |
| 2 | Uppdraget | 3 |
| 3 | Oljejouren och Digital Miljöatlas – kort historia | 4 |
| 4 | Vad har Oljejouren och Digital Miljöatlas bidragit till? | 5 |
| 5 | Oljeutsläppen minskar i antal | 5 |
| 6 | Vad innebär det att ha uppdaterad kompetens för sällanolyckor som oljeutsläpp? | 5 |
| 7 | Vad tycker myndigheter som har ansvar för eller arbetar direkt eller indirekt med oljeolyckor? | 5 |
| 8 | Förslag på verksamhet | 6 |
| 9 | Förslag på organisation | 6 |
| 10 | Vilka avtalsalternativ finns för att upprätthålla en Oljejour och funktionsutveckling för Digital Miljöatlas? | 6 |
| 11 | SMED-avtalets uppbyggnad skapar kvalité och långsiktighet | 7 |
| 12 | Förslag på avtal och finansiering | 8 |
| 13 | Referenser | 9 |

1 Sammanfattning

Oljejourens och den Digitala Miljöatlasens framtida organisation, verksamhet och förvaltning har utretts. För en kostnadseffektiv oljeskyddsberedskap behövs en nationell Oljejour och en aktuell Digital Miljöatlas som kan bistå beslutsfattare i såväl akut som förebyggande arbete. Utredningen föreslår att ett långsiktigt ramavtal tecknas av beställarna HaV, NV, KBV och MSB tillsammans med ett konsortie bestående av 4-5 kompetenta organisationer som utförare. Ramavtalet bör omfatta operativt miljöstöd, upprätthållande av organisatoriskt minne, utveckling och inhämtning av ny kunskap samt funktionsutveckling av Digital Miljöatlas. Genom ramavtal säkerställs långsiktig förvaltning och utveckling av kunskap samt ett kunnigt operativt stöd till en låg kostnad.

2 Uppdraget

På uppdrag av HaV har IVL utrett Oljejourens och Digital Miljöatlas kommande organisation, verksamhet och förvaltning. Utredningen har gjorts genom att samla in synpunkter m h a intervjuer med sakkunniga inom ansvariga myndigheter och företag samt genom sammanställning av resp. organisations verksamhet och förutsättningar. Insamlade synpunkter har sedan använts som underlag till presenterat förslag.

Frågorna som diskuterats är:

- Hur bör en nationell Oljejour förvaltas för att kunna göra bäst nytta
 - Hur skall befintlig kunskap förvaltas?
 - Hur utvecklas ny kunskap?
- Vad finns det för alternativ?
 - Hur skall en nationell Oljejour finansieras?
- Hur bör funktionerna i Digital Miljöatlas förvaltas för att kunna göra bäst nytta inom oljeskadeskyddet:
 - Hur skall befintliga funktioner förvaltas?
 - Hur utvecklas nya funktioner på bästa sätt?
 - Hur ska utvecklingen av funktionerna finansieras?

Följande personer och organisationer har under tiden för utredningen deltagit i intervjuer om Oljejouren och/eller Digital Miljöatlas:

- HaV: Christer Larsson, Thomas Johansson
- MSB: Sonja Dobo, Margaretha Ericsson
- SKL: Lars-Göran Uddholm
- NV: Anna Helena Lindahl
- KBV: Bruno Axelsson
- Sjöfartsverket: Jessica Hjerpe-Olausson

- Transportstyrelsen: Nicklas Berndtsson
- Länsstyrelsen Västra Götaland: Anna Georgieva Lagell, Marina Ädel
- Länsstyrelsen Uppsala: Anders Leijon
- SWECO: Charlotte Gyllenhammar
- SSPA: Björn Forsman

Utredningen har också presenterats på ”Nationell konferens oljeskadeskydd 2015” i Göteborg.

3 Oljejouren och Digital Miljöatlas – kort historia

Oljejouren är en nationell resurs som tillhandahåller kompetens inom miljöskador till räddningsledaren när oljeutsläpp till sjöss hotar att slå på den svenska kusten.

Från och med regeringens beslut 1980 har Oljejouren varit verksam som en nationell resurs för både Naturvårdsverket och Kustbevakningen. Arbetets omfattning och inriktning har varierat något under perioden fram till idag. Från början var rollen att biträda Kustbevakningen vid bekämpningsoperationer och därvid ge råd med hänsyn till miljöeffekterna vid valet av bekämpningsmetoder. Samverkan mellan Oljejouren och Kustbevakningen innebar att Oljejouren upprättade en 24-timmars jour som vid behov kunde kallas in av Kustbevakningen, därmed namnet Oljejouren. I jouren ingick att bistå Kustbevakningen med ekologisk expertis och med provtagnings- och utvärderingshjälp,

Oljejouren förvaltades under lång tid av Naturvårdsverket (NV). Förvaltningen togs över av Havs- och Vattenmyndigheten (HaV) när myndigheten bildades 2011. Oljejourens finansiering har dock alltid varit osäker då det inte funnits något uttalat krav i regleringsbrev eller verksamhetsbeskrivning att först NV och sedan HaV skulle tillhandahålla denna funktion.

Kompetensförsörjningen av Oljejouren har tillgodosetts på flera olika sätt; genom uttryckningar till akuta påslag, delagande i övningar, erfarenhetsåterföringar och utbildningar, genom inom området olika FoU-projekt, deltagande i konferenser och seminarier, samt rena konsultuppdrag. Genom att Oljejouren har legat som ett uppdrag på en extern organisation utanför myndigheten har kompetensförsörjningen av Oljejouren gynnats av uppdrag som organisationen utfört åt andra uppdragsgivare. Dessutom uppfattas uppdraget Oljejouren som ett sätt att stärka varumärket, varför en stor del egna resurser har investerats i uppdraget. De organisationer/företag som genom åren har haft kompetens och resurser att utföra uppdraget Oljejouren har varit IVL, SWECO, SSPA samt under de senaste åren även WMU. IVL hade uppdraget från 1980 till 2008. Mellan åren 2009 och 2014 har SWECO haft uppdraget som Oljejour. Sedan 1 januari 2015 finns ingen finansiering för Oljejouren.

Digital Miljöatlas är ett verktyg som utvecklats för att understödja beslutsprocessen vid förebyggande arbete samt vid akut bekämpning och sanering av oljepåslag. I princip började det på 1990-talet som en digitalisering av analog regional Miljöatlas, som varje länsstyrelse gränsade till statligt vatten var rekommenderad att ha. Digital Miljöatlas utvecklades av IVL i samarbete med Länsstyrelsens GIS-grupp på uppdrag av Naturvårdsverket. Fram till 2015 förvaltades Digital Miljöatlas av Länsstyrelsernas förvaltningsobjektet Generellt Kartstöd, där Länsstyrelsen i Västra Götaland var huvudman för Miljöatlas. Numera ingår Digital Miljöatlas som ett verktyg i länsstyrelsernas förvaltningsobjektet Krisberedskap, med Länsstyrelsen i Uppsala som huvudman. För närvarande sker ingen utveckling av systemet. Nyligen beslutade Länsstyrelsens GIS-grupp att byta systemplattform för alla webbGIS applikationer de förvaltar, där Digital Miljöatlas ingår. Någon utveckling av funktionalitet kommer inte att ske under 2016. Ett uttryckt önskemål från användarna är att utveckla en lösenordsskyddad version samt en anteckningsfunktion. Detta skulle underlätta kommunikationen under en operation. För närvarande ser

det ut som att arbetat med att utveckla och implementera dessa funktioner kommer att ske efter 2016. Det finns också önskemål om att få till en koppling till Sea Track Web, men detta finns det ingen tidplan för.

4 Vad har Oljejouren och Digital Miljöatlas bidragit till?

Oljejouren har genom att vara ”ögon” och ”öron” ut mot den nationella och internationella arenan inom oljeutsläpp kontinuerligt bidragit till att tillhandahålla kompetens och nätverk till nationella organisationer som ansvarar för förebyggande och akuta situationer. De kunskaper som inhämtats har såväl bestått av akademiska resultat som erfarenheter av verkliga utsläpp. Oljejouren har också genom att aktivt delta i de utsläpp som skett, små som stora, fått möjlighet att omsätta erhållna kunskaper i verkliga situationer. Den sammanlagda kompetensen som Oljejouren förvaltar har kontinuerligt använts i det nationella förebyggande arbetet, t ex inriktningsdokument, NSO, utbildningar, övningar mm.

Digital Miljöatlas innehåller funktioner speciellt utvecklade för att stödja beslutsfattare vid oljeutsläpp till sjöss. Detta bidrar till att resurser och aktiviteter kan optimeras vid insatser, där främsta mål är att begränsa effekterna på samhälle och miljö. Dessutom är Digital Miljöatlas ett utmärkt hjälpmedel vid planering och förebyggande arbete inom det svenska oljeskadeskyddet.

5 Oljeutsläppen minskar i antal

Utsläppen av olja i svenska vatten har succesivt minskat i antal, i motsats till att både antal fartygsrörelser av alla typer av fartyg och oljetransporterna genom Östersjön och Västerhavet samt på Mälaren och Vänern har ökat. Orsaken till att oljeutsläppen minskar är flera, men särskilt kan nämnas att redare och besättning har blivit kunnigare samtidigt som bättre utrustning har installerats ombord. Sjötrafiksbevakning samt information till fartygen har dessutom blivit effektivare. Det kommer dock alltid att finnas en risk för utsläpp så länge olja används som bränsle i fartygen och så länge olja transporteras till sjöss. Det kommer troligen att bli allt mer sällan det sker stora utsläpp.

6 Vad innebär det att ha uppdaterad kompetens för sällanolyckor som oljeutsläpp?

Omvärlden har förändrats sedan 1980 och det har också tillgången till kunskap gjort. I dag är det möjligt att hämta i princip all kunskap som behövs för underlag till beslut vid varje typ av oljeutsläpp på nätet. Utmaningen är dock att omsätta tillgänglig kunskap till beslutsunderlag för varje unik händelse när de som gör sammanställningen inte har tidigare erfarenhet av oljeutsläpp. Detta är en del av utmaningen att arbeta i akuta situationer med sällanolyckor. En nationell Oljejour har alltid uppdaterad kunskap för underlag till beslut i akuta situationer.

7 Vad tycker myndigheter som har ansvar för eller arbetar direkt eller indirekt med oljeolyckor?

Den samlade bilden som utredningen erhållit är att Oljejouren fortfarande ses som en viktig nationell resurs. Genom etableringen av NSO har en långsiktig formaliserad samverkan mellan myndigheterna styrts upp. Men fortfarande saknas en avtalad funktion som kan bistå beslutsfattare med relevant

miljökompetens vid akuta oljeutsläpp till sjöss som hotar att slå på kusten. Det är där Oljejouren fortfarande fyller en roll genom att vara en kostnadseffektiv kompetent aktiv resurs.

8 Förslag på verksamhet

Baserat på erfarenheter och de behov som uttryckts av myndigheter och organisationer som arbetar förebyggande och akut med oljeutsläpp bör Oljejourens verksamhet minst bestå av följande:

- operativt miljöstöd i förebyggande och akuta skeden vid oljeutsläpp till sjöss
- upprätthållande av organisatoriskt minne där erhållen kunskap förvaltas och kommuniceras vid behov typ övningar, workshops, utbildningar, och media
- inhämtning och utveckling av ny kunskap
- funktionsutveckling av Digital Miljöatlas

9 Förslag på organisation

Idag finns relevant kunskap för att utgöra nationell resurs som dels Oljejour, och dels som kravställare på och utvecklare av funktionalitet i den Digitala Miljöatlasen, i 4-5 organisationer tillsammans. Ett konsortium av dessa kan i enlighet med "SMED"-ramavtal (Svenska Miljöemissionsdata) förvalta, utveckla och tillhandahålla kunskap och de tjänster som behövs för optimala beslut under förebyggande arbete samt vid bekämpning och sanering av oljeutsläpp. Förslagsvis bör SMHI även ingå med SeaTrackWeb (STW), men det har inte ingått i uppdraget att beskriva STWs koppling till Oljejour och Digital Miljöatlas.

10 Vilka avtalsalternativ finns för att upprätthålla en Oljejour och funktionsutveckling för Digital Miljöatlas?

Följande alternativ för förvaltning och uppbyggandet av kompetens mellan olyckor har identifierats:

- o **ramavtal typ "SMED" med konsortium**; avtal under lång tidsperiod, 8 år. Fördelen med SMED-ramavtal är att de ingående organisationerna i konsortiet långsiktigt deltar i en gemensam kunskapsuppbyggnad genom aktiviteter och uppdrag inom avtalet, och att de ingående organisationernas enskilda uppdrag utförda utanför avtalet i stort bidrar till hela konsortiets kompetensutveckling. Sammanfattningsvis ger ett avtal typ SMED en långsiktig kunskapsförvaltning samtidigt som de ingående organisationerna i konsortiet får delta i ett kontinuerligt kompetenslyft. Befintligt SMED-ramavtal omfattar statistik- och analystjänster som behövs för och har koppling till nationell och EU/internationell rapportering. Bland annat ingår sakområdena farliga ämnen, vatten och åtgärder. Några delar av Oljejourens uppdrag, t ex uppföljning och dokumentation av oljeutsläpp (förvaltning av kunskap)samt åtgärder, skulle kunna omfattas av befintligt SMED-ramavtal, medan andra delar, så som att bistå beslutsfattare i akuta situationer eller utveckling av funktionalitet i Digital Miljöatlas, inte rymms inom ramavtalet. Att lägga Oljejouren inom befintligt SMED-ramavtal skulle därmed innebära begränsningar i

Oljejourens förmåga jämfört med de behov som uttryckts av ansvariga myndigheter. SMED - konsortiet består idag av SCB, SLU, SMHI och IVL.

- **avtal med enskild organisation;** avtal 3+2 år (vanligast form av avtal som hittills använts för Oljejouren). Denna form av avtal bygger på att det finns flera organisationer som kan konkurrera om uppdraget när det skall upphandlas. Fram till mitten av 2000-talet hade myndigheterna lätt att handla upp korta enskilda uppdrag inom området "oljeutsläpp", vilket innebar att de kunde underhålla flera organisationer med kompetensutveckling, vilka sedan kunde konkurrera om Oljejouren när det var tid för upphandling. Under senare år myndigheterna allt svårare att lägga ut uppdrag som innebär kompetenslyft inom oljeutsläpp, vilket innebär att det inte finns någon annan organisation som bygger kompetens i likhet med den som har uppdraget att vara Oljejour. Till slut är det bara en organisation med starka referenser som kan lämna offert på uppdraget.
- **direktupphandling av enskilda organisationer;** kortare uppdrag, normalt maximerat till 4-6 prisbasbelopp. Direktupphandling ger en begränsad överblick och en svårighet att skapa långsiktighet och upprätthållande av organisatoriskt minne. Det är också svårt att prioritera uppdrag avseende sällanolyckor mellan akuta utsläpp. Det kan till slut innebära att Oljejouren och funktionsutveckling av Digital Miljöatlas hamnar mellan ansvariga myndigheter, vilket har hänt med Digital Miljöatlas. Möjligtvis att samarbetet inom det relativt nyinrättade NSO kan motverka att så skulle ske.
- **expertpool;** enskilda sakkunniga privatpersoner i en pool som kontrakteras vid behov. Detta är en form som MSB använder för att bemanna akuta operationer. Fördelen är att det endast behövs en mycket liten finansiering för att förvalta en pool mellan de akuta insatserna. Nackdelen är att det blir svårt att hålla en långsiktig kunskap om inte experterna i poolen får möjlighet att arbeta med oljeutsläpp mellan insatserna. Många organisationer vill inte heller låta sina experter ingå i denna typ av pool, då experten måste ta tjänstledigt för att kunna vara med på "uttryckningar".

11 SMED-avtalets uppbyggnad skapar kvalitét och långsiktighet

SMED-avtalet skapar kvalitét och långsiktighet genom att det kontrakterade konsortiet har ett övergripande kvalitetsledningssystem i vilket det finns en samordningsfunktion som handhar uppdragsplanering, uppföljning och avvikelshantering liksom intern samverkan och samordning mellan utförare, interna ansvarsfrågor, ekonomi, kompetensutveckling etc. Konsortiet har också en singulär kontaktpunkt som tar emot beställningar/avrop, sköter fakturering av beställaren och hanterar sådana avvikelser som har betydelse för leveransen. Bestämmelser och rutiner är utformade för ett gemensamt ansvarstagande över eventuella organisationsgränser. Konsortiet i SMED har ett delat ansvar med beställaren att utveckla verksamheten.

Organisationen är uppbyggd av en Styrgrupp, en Programledningsgrupp, Sakområdeskoordinatorer och Projektledare. För att säkerställa att allt arbete som utförs av konsortiet sker enligt kvalitetsledningssystemet har konsortiet en oberoende kvalitetsorganisation. Enlig beställare och konsortieparter är SMED-avtalet en mycket god förebild när det gäller att skapa kvalitét och långsiktighet.

12 Förslag på avtal och finansiering

Oljejouren och funktionsutveckling av Digital Miljöatlas kontrakteras förslagsvis genom ett ramavtal liknande SMED-ramavtalet. Nedan utvecklas detta förslag.

Ramavtalet bör omfatta minst 10 år, vilket ger en långsiktig och stabil förvaltning av tjänsten.

Avtalet bör minst innehålla följande delar inkl innehåll:

- Ramavtalet och parterna: syfte, omfattning, ramavtalshandlingar, avtalsperiod, tillkommande parter, kontaktpersoner, uppdragets utförande, personal
- Avrop från ramavtalet: avrop, prissättning av avrop, förändringar av avrop, avropskategorier
- Sakområden som ramavtalet omfattar: operativt miljöstöd, upprätthållande av organisatoriskt minne, utveckling och inhämtning av ny kunskap, funktionsutveckling av Digital Miljöatlas
- Samarbete och kvalitetsarbete: kvalitetsledningssystem, uppdragsplanering, uppföljning, revision
- Ersättningar och allmänna villkor

I ramavtalet bör konsortiets kompetenser, roller, organisation, ansvar och uppgifter tydligt beskrivas.

Förslagsvis finansieras verksamheten enligt följande:

- en grundfinansiering bestående av ett belopp som täcker tidiga akuta aktiviteter, förvaltning av erfarenheter och nödvändig löpande kunskapsuppdatering, omfattning mellan 500-1 000 kkr.
- en avrops-funktion som beställande myndigheter kan använda för enskilda aktiviteter

Följande myndigheter bör vara med och finansiera en nationell Oljejour och utveckling av funktionalitet i Digital Miljöatlas genom ett tydligt regeringsuppdrag i resp. myndighets regleringsbrev och/eller beslutat i dess verksamhetsplan:

- Havs- och Vattenmyndigheten, huvudman, med ansvar för vattenmiljön
- Naturvårdsverket, med ansvar för terrest kust- och strandmiljö
- Kustbevakningen, med ansvar för akut effektiv bekämpning till sjöss
- Myndighetens för Samhällsskydd och Beredskap, med ansvar för samhällsskydd, samordnare för NSO och ekonomisk ersättning vid oljepåslag.

Dessa fyra myndigheter föreslås vara beställare av ett Oljejours-ramavtal med ett konsortie av 4-5 organisationer som utförare. Finansieringen från respektive myndighet kan vara proportionell mot den nytta som myndigheterna erhåller från Oljejouren.

13 Referenser

Verksamhetsplaner och regleringsbrev för myndigheterna HaV, NV, KBV och MSB

Förordning (2007:853) med instruktion för Kustbevakningen

Sveriges strategi för oljeskadeskydd, 2014. Framtagen av NSO, ISBN: 978-91-7383-453-7.

Infoga logtyper här



IVL Svenska Miljöinstitutet AB, Box 210 60, 100 31 Stockholm
Tel: 010-7886500 Fax: 010-7886590
www.ivl.se