



Övning Vindros Utvärderingsrapport

*Regional samverkansövning 2016
Norrbottens län*



Länsstyrelsen
Norrbotten

Titel: Övning Vindros
Utvärderingsrapport - Regional samverkansövning 2016 Norrbottens län
Rapportserie nr 10/2017

Författare: Peter Wikström, Kalix Räddningstjänst

Omslagsbild: Länsstyrelsen

Kontaktperson: Ulrica Fjällman
Länsstyrelsen i Norrbottens län,
971 86 Luleå.
Telefon: 010-225 50 00
E-post: norrbotten@lansstyrelsen.se
Internet: www.lansstyrelsen.se

ISSN: 0283-9636

Sammanfattning

Denna rapport beskriver genomförandet och måluppfyllnaden efter övning Vindros. För att öka länets samlade förmåga vid en samhällsstörning, planerade och genomförde Länsstyrelsen i Norrbottens län tillsammans med länets kommuner, Norrbottens läns landsting¹, Polismyndigheten, Trafikverket, Svenska kyrkan och Försvarsmakten den regionala samverkansövningen Vindros.

Som en kunskapshöjande del av övningen anordnades en seminariedag den 29 september. Övningen fortsatte den 25 oktober med en larmövning och sedan den 16 november med en simuleringsövning med motspel vilket innebar att aktörerna uppehöll sig på sina ordinarie ledningsplatser och kommunicerade därifrån med varandra och med ett motspel. Övningen följdes upp med ett utvärderingsseminarium i Gällivare den 17-18 januari 2017.

Scenariot för övningen var en väderhändelse som drabbade stora delar av länet.

Cirka 200 personer deltog som övande och cirka 40 personer i den övningsorganisation som stod för förberedande planering och övningsgenomförandet.

De övergripande aktörsgemensamma målen med övningen var följande:

- Pröva länets larmkedja och dess funktionalitet samt skapa underlag för vidare utveckling av denna.
- Stärka länets förmåga till samordning och inriktning med utgångspunkt från länets strategier för samverkan och kriskommunikation vid samhällsstörningar.

Förutom att stärka länets förmåga vid samhällsstörningar har övningen bidragit till utveckling av länets krishanteringsarbete, framför allt inom områdena:

- ledning och samverkan
- samordning och inriktning
- informationssamordning

För att få en uppfattning om var länet befann sig någonstans i sitt förberedande arbete samt för att skapa underlag för utveckling och förbättring togs ett antal aktörsgemensamma mål fram som låg till grund för övningsuppbyggnaden.

Målen var enligt följande:

1. Mycket god förmåga att ta emot larm och initiera arbetet enligt respektive aktörs plan.
2. a) God förmåga att skapa och förmedla en samlad lägesbild som ligger till grund för beslut och inriktning.
b) God förmåga att inventera, fördela och nyttja länets resurser.
c) God kännedom om *deltagande* aktörers ansvarsområden och förmåga vid en samhällsstörning.
3. Grundläggande förmåga att i samverkan samordna kommunikation gentemot allmänhet och media.
4. God förmåga att, utifrån händelseutvecklingen, planlägga en uthållig organisation för hantering av en samhällsstörning.

Rapporten behandlar endast de aktörsgemensamma målen. I uppdraget ingick inte att utvärdera planeringsarbetet inför övningen samt motspelets agerande under simuleringsövningen.

¹ Region Norrbotten

Som underlag till utvärderingen har följande underlag använts: utvärderingsprotokoll för utvärderare, dokumentation från övningen, material publicerat i WIS och övningswebben, observationer under övningsdagen samt diskussioner vid utvärderingsseminariet.

Utifrån ovanstående underlag samt aktörernas agerande under övningen gör utvärderingsledaren följande bedömning:

Mål 1 och mål 2b **ej uppfyllda**. Övriga aktörsgemensamma mål (2a, 2c, 3 och 4) anses uppfyllda. Det övergripande målet anses uppfyllt under förutsättning att ett länsgemensamt och aktörsspecifikt arbete fortsätter med de utvecklingsområden som identifierats under och efter övning Vindros.

Utvärderingsledaren lämnar bland annat förslag på följande utvecklingsområden:

- Utveckla organisationen för initial larmmottagning via UMS.
- Förhållandet mellan Inre befäl och de kommuner som ingår i tjänsten behöver klargöras vad gäller mottagning, kvittens samt lägesbild.
- Aktörerna behöver se över sina stabsrutiner. Exempelvis vad gäller regional lägesbild, samverkansrutiner mm. Framför allt för att skapa förståelse för agendan vid regionala samverkansmöten.
- Varje aktör bör, i sin egen organisation, säkerställa att personalen känner till hur befintlig kommunikationsutrustning och teknik fungerar och hanteras.
- En rutin för hantering, inventering, distribuering samt samverkan kring resurser bör tas fram
- Utveckla arbetet med ISF-stöd.
- Regelbundna seminarie/kunskapsdagar bör genomföras. Eventuellt som repetitionsutbildning av Regional samverkanskurs.
- Samordningen mellan inblandade aktörer vid mediaaktiviteter bör utvecklas.
- Övningar i kriskommunikationsmöte samt att leverera ett samlat budskap bör genomföras.
- Planläggning för händelse som kan pågå över tid bör finnas med som en separat punkt vid samverkanskonferenserna.

Innehåll

1. Inledning.....	4
1.1 Bakgrund till övningen	4
1.2 Centrala ingångsvärden	4
1.3 Utvärderingens användning, syfte och leveranser	5
1.4 Vad som skulle uppnås i övningen	5
1.5 Förutsättningar för övningen	5
Format.....	5
Övade organisationer	5
1.6 Övningsverktyg	6
Exonaut.....	6
Sambandskatalogen	6
Motspel	6
1.7 Scenario	6
2. Metod	8
2.1 Utvärderingens tillvägagångssätt.....	8
Utvärderingsorganisation.....	9
Utvärderingsfrågor	9
Bedömningskriterier	9
2.2 Metod för datainsamling och analys.....	10
3. Resultat.....	11
3.1 Beskrivning av vad som hände i övningen	11
3.2 Bedömning av hur det gick och varför det blev så	11
Aktörsgemensamt mål 2a	13
Aktörsgemensamt mål 3	18
Aktörsgemensamt mål 4	20
3.3 Resultatet i ett sammanhang	20
4. Utvecklingsområden.....	21
4.1 Larmmottagning och initiering	21
4.2 Samverkan om samlad lägesbild	21
4.3 Inventering och prioritering av resurser	21
4.4 Områdesansvar och roller	21
4.5 Kommunikation och informationssamordning	22
4.6 Planläggning för uthållighet	22

1. Inledning

Denna utvärderingsrapport är framtagen av utvärderingsledaren Peter Wikström från Kalix räddningstjänst med stöd av lokala utvärderare från respektive övad organisation.

1.1 Bakgrund till övningen

I Länsstyrelsens geografiska områdesansvar ingår att stödja övnings- och utbildningsverksamhet för de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet. Som ett led i att öka länets samlade krishanteringsförmåga genomförde Länsstyrelsen i samarbete med aktörer i länet hösten 2016 den regionala samverkansövningen Vindros.

1.2 Centrala ingångsvärden

Bedömningen har utgått från de övade aktörernas krisledningsarbete utifrån de förutsättningar som fanns inom respektive organisation på övningsdagarna.

Rapporten behandlar endast de aktörsgemensamma målen. De mål som respektive aktör formulerat för den egna organisationen utvärderas av aktören själv och behandlas inte i denna rapport. I utvärderingsuppdraget ingick inte att utvärdera planeringsarbetet eller motspelets agerande under övningen.

Utvärderingen har tagit utgångspunkt från följande dokument:

- Strategi för samverkan vid samhällsstörningar i Norrbottens län.
- Strategi för kriskommunikation vid samhällsstörningar i Norrbottens län.
- Riktlinjer för användning av WIS i Norrbottens län.



Till övningen har följande övergripande aktörsgemensamma mål tagits fram:

- Prova länets larmkedja och dess funktionalitet samt skapa underlag för vidare utveckling av denna.
- Stärka länets förmåga till samordning och inriktning med utgångspunkt från länets strategier för samverkan och kriskommunikation vid samhällsstörningar.

För att få en uppfattning om var länet var någonstans i sitt förberedande arbete samt för att skapa underlag för utveckling och förbättring togs ett antal aktörsgemensamma mål fram som låg till grund för övningsuppbyggnaden.

Målen var följande:

1. Mycket god förmåga att ta emot larm och initiera arbetet enligt respektive aktörs plan.
2. a) God förmåga att skapa och förmedla en samlad lägesbild som ligger till grund för beslut och inriktning.
b) God förmåga att inventera, fördela och nyttja länets resurser.
c) God kännedom om deltagande aktörers ansvarsområden och förmåga vid en samhällsstörning
3. Grundläggande förmåga att i samverkan samordna kommunikation gentemot allmänhet och media.
4. God förmåga att, utifrån händelseutvecklingen, planlägga en uthållig organisation för hantering av en samhällsstörning.

1.3 Utvärderingens användning, syfte och leveranser

I utvärderingsuppdraget från Länsstyrelsen (med stöd av Regionala rådet för krisberedskap och skydd mot olyckor) ingick leverans av slutrapport. Utvärderingsledaren har inte fått närmare riktlinjer gällande utvärderingen och har därför tolkat uppgiften som att förse beställaren med ett underlag med bedömningar av hur krisledningsarbetet vid övningstillfällena fungerat. Detta kan sedan användas som ett underlag för utveckling av formerna för samverkan vid en samhällsstörning i länet.

1.4 Vad som skulle uppnås i övningen

Förutom att stärka länets förmåga vid samhällsstörningar skulle övningen bidra till utveckling av länets krishanteringsarbete, framför allt inom områdena:

- Ledning och samverkan
- Samordning och inriktning
- Informationssamordning

Utifrån dessa områden har utvärderingsledaren identifierat följande förmågor att bedöma:

- Larmmottagning och initiering
- Samverkan om samlad lägesbild
- Inventering och prioritering av resurser
- Områdesansvar och roller
- Kommunikation och informationssamordning
- Planläggning för uthållighet

1.5 Förutsättningar för övningen

Format

Övningen genomfördes med en kunskapshöjande seminariedag den 29 september, en larmövning den 25 oktober med syfte att pröva länets larmkedja samt en simuleringsövning med motspel den 16 november. Simuleringsövningen var en samverkansövning och avgränsades till att enbart omfatta strategisk nivå. Detta innebär att inga fältmoment övades.

Övade organisationer

- Länsstyrelsen i Norrbottens län
- Norrbottens läns landsting (nuvarande Region Norrbotten)
- Polismyndigheten
- Försvarsmakten
- Svenska kyrkan
- Trafikverket
- Räddningstjänstens Inre befäl (IB)
- Arjeplogs kommun
- Boden kommun
- Gällivare kommun
- Luleå kommun
- Pajala kommun
- Piteå kommun
- Älvsbyn kommun
- Övertorneå kommun
- Övertorneå kommun

1.6 Övningsverktyg

För att kunna öva på ett bra och realistiskt sätt har ett antal övningsverktyg använts. Dessa hjälpmedel användes dels under planeringen inför övningen och dels under övningsdagen den 16 november.

Övningswebben

Övningswebben är ett digitalt spelstödsystem som används för att bland annat simulera social interaktion via sociala medier men även hemsidor, bloggar och media. Under övningen användes funktionerna Xbook, media- och kriswebbplatser.

Exonaut

Exonaut är ett digitalt spelsystem som användes i både planeringsarbetet inför övningen samt under genomförandet. Under övningsdagen användes det i första hand av motspelet för att leverera inspel till de övade.

Sambandskatalogen

I sambandskatalogen samlades de kontaktuppgifter som aktörerna lämnat in innan övningsstarten och som skulle gälla under övningen. Även de kontaktuppgifter som fördefinierats i motspelet samlades i sambandskatalogen.

Motspel

För att kunna konstruera en fingerad verklighet så att de övade kunde få respons på sitt arbete användes ett motspel. Motspelet representerade aktörer och organisationer som under en verklig händelse skulle kunna utgöra en kontaktyta, exempelvis media, allmänhet. Motspelet använde i första hand de inspel som tagits fram under planeringen men interagerade även efter de övades handlingar.

1.7 Scenario

Sammantaget har det hittills varit en mild november. Temperaturen har mestadels legat över det normala i södra Sverige medan det i norr har varit mer växlande mellan milt och kyligt. Väglaget har därmed varit minst sagt besvärligt och den 7 november har SMHI utfärdat en klass 1 varning på grund av ishalka för Norrbottens kust och inland. De följande dagarna har flera djupa lågtryck rört sig från Island åt nordost och passerar norr om eller över nordligaste Skandinavien med vindbyar och nederbörd, som snö i fjäll och inland medan mer som regn/våt nysnö vid kusten.

Den 11 november accelererar vindbyarna och under en period med hårda eller mycket hårda västvindar drar in över Sverige. På flera håll i Norrbotten har SMHI utfärdat klass 1 varningar för mycket hård vind. Vissa problem med elleveranser i länet har uppstått till följd av nedisade elledningar. Därefter följde två vädermässigt relativt odramatiska dagar.

Den 12 november erbjöd på en hel del sol i praktiskt taget hela landet. I kombination med uppklämmande väder och en liten portion ishavsluft kryper så temperaturen ner ganska rejält i Norrbotten. På morgonen den 13 november 2016 rapporteras minimitemperaturer under -20° på många håll. Som lägst är det $-25,6^{\circ}$ under tidig morgon i Naimakka medan det i Haparanda bara är -1° .

Den 14 november 2016 var det dags för nästa frontsystem att passera över länet. Som alltid i dylika västvindslägen drabbas fjällerna värst med både de hårdaste vindarna och den mesta nederbörden. Från fjällstationer rapporterade både storm- och orkanstyrka i vindbyarna. Den största snödjupsökningen, på en dryg decimeter, får man i Lapplandsfjällen där det också är något kallare. Medan nederbörden vid kusten bara var någon enstaka centimeter.



Ute på Atlanten hade nu ett djupt lågtryck bildats som rör sig österut in mot norra Skandinavien. Detta stormlågtryck döptes till Vindros av norska vädertjänsten. Man förväntade sig mycket kraftiga vindar i kombination med nederbörd både som snö och regn.

På morgonen den 15 november 2016 utfärdade SMHI vädervarning klass 2 för storm i fjällen samt klass 2 för stormbyar i inlandet och kusten.

Under natten till den 16 november 2016 har stormen slagit till med full kraft i länet, mycket hård vind i kombination med kraftigt snöfall. På morgonen den 16 november 2016 är vissa delar av länet fortfarande drabbade av stormen.

Klockan 7.00 på morgonen hade alla aktörer lämnat in en första beskrivning av läget som Länsstyrelsen har sammanställt och informerar om vid den inledande samverkanskonferensen den 16 november 2016 klockan 9.00.

Utvärderingsorganisation

Utvärderingsorganisationen bestod av, förutom utvärderingsledaren, aktörernas lokala utvärderare enligt nedan:

Aktör	Lokal utvärderare	Organisation
Länsstyrelsen i Norrbottens län	Ida Johansson	Länsstyrelsen Västerbotten
Norrbottens läns landsting (nuvarande Region Norrbotten)	Petter Nordqvist	Norrbottens läns landsting
Polismyndigheten	Anders Ringvall	Polismyndigheten
Försvarsmakten	Roger Norin	Försvarsmakten
Svenska kyrkan	Mikael Åström	Svenska kyrkan
Trafikverket	Jim Milerud	Trafikverket
Inre befäl Räddningstjänsten	Trond Olofsson	Räddningstjänsten Kiruna
Arjeplog kommun	Jan Fransson	Räddningstjänsten Sorsele
Boden kommun	Per Vågström	Region Norrbotten
Gällivare kommun	Niklas Östman	Räddningstjänsten Gällivare
Luleå kommun	Gunilla Lundin	Luleå kommun
Pajala kommun	Peter Pääjärvi	Pajala kommun
Piteå kommun	Linda Bergmark	Räddningstjänsten Piteå
Älvsbyn kommun	Roger Bohman	Räddningstjänsten Älvsbyn
Övertorneå kommun	Erik Nilsson	Övertorneå kommun
Övertorneå kommun	Lars Niemi	Övertorneå kommun

Utvärderingsarbetet har fördelats enligt följande:

Utvärderingsledarens ansvar:

- Utvärdera de aktörsgemensamma målen för övningen tillsammans med de lokala utvärderarna.
- Utarbeta den övergripande utvärderingsrapporten.

Lokala utvärderares ansvar:

- Utvärdera de aktörsspecifika målen enligt fastställd bedömningsmall.
- Utvärdera de aktörsgemensamma målen utifrån den egna organisationens perspektiv.
- Direkt efter övningen genomföra en summerande diskussion med de övade.
- Leverera underlag för utvärderingen till utvärderingsledaren.

Utvärderingsfrågor

De utvärderingsfrågor som tagits fram utifrån de identifierade aktiviteter som kopplats till respektive aktörsgemensamt mål sammanställdes i ett gemensamt bedömningsformulär som samtliga lokala utvärderare använde under övningen. Utvärderingsfrågorna redovisas i sin helhet under rubriken "Bedömning av hur det gick och varför det blev så".

Bedömningskriterier

Tidigt i planeringsarbetet bestämdes att det var den strategiska nivån som skulle utvärderas. Följande fem bedömningsnivåer har använts:

Mycket stor utsträckning	Stor utsträckning	Liten utsträckning	Inte alls	Ej relevant
--------------------------	-------------------	--------------------	-----------	-------------

2.2 Metod för datainsamling och analys

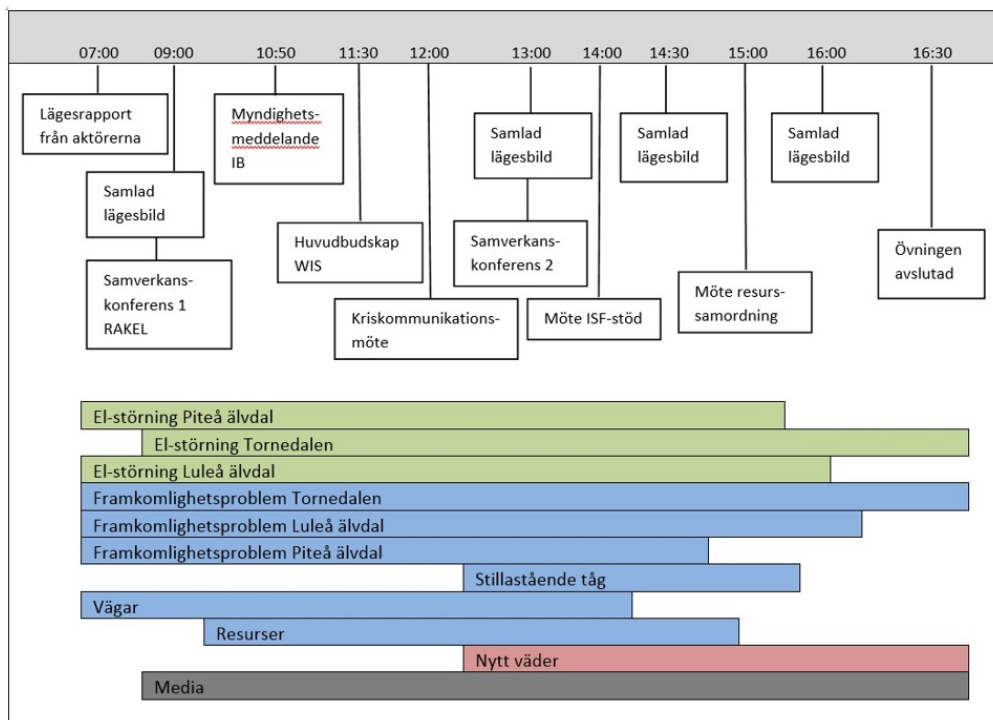
Följande underlag har använts för utvärderingen av övningen:

- Utvärderingsprotokoll med målbedömning från de lokala utvärderarna.
- Dokumentation från övningen ex. loggar från övade aktörer och motspel och inspelskommentarer i Exonaut.
- Material publicerat på övningswebben och i WIS.
- Observationer gjorda av utvärderingsledaren.
- Diskussioner vid utvärderingsseminarium den 17-18 januari 2017.

3. Resultat

3.1 Beskrivning av vad som hände i övningen

Figuren nedan beskriver kortfattat det viktigaste händelserna och momenten som genomfördes under simuleringsövningen den 16 november.



3.2 Bedömning av hur det gick och varför det blev så

Aktörsgemensamt mål 1

Mycket god förmåga att ta emot larm och initiera arbetet enligt respektive aktörs plan.

Nr	Utvärderingsfrågor	4 Mycket stor utsträckning	3 Stor utsträckning	2 Liten utsträckning	1 Inte alls	0 Ej relevant
1	I vilken utsträckning tas larmet emot och verifieras/kvitteras	79 %	7 %		7 %	7 %
2	I vilken utsträckning startar aktören upp arbetet enligt gällande plan och rutiner	58 %	21 %	7 %	7 %	7 %

Underlag för bedömning av måluppfyllnad

Detta mål fokuserar i första hand på larmövningen som genomfördes den 25 oktober som innehöll alarmering samt regional samverkanskonferens.

09:13 Länsstyrelsen publicerar en anteckning i WIS angående vädervarning klass 2 för hela länet.

09:17 Länsstyrelsen kallar via SOS och UMS till samverkanskonferens/förvarningskonferens angående väderläget i länet. Om behovet av en snabb sammankallning av länets aktörer föreligger kallar Länsstyrelsen in dessa via SOS Alarm med stöd av en UMS-tjänst (Unified Messaging System). När denna funktion aktiveras skickas ett talmeddelande via telefon till en förutbestämd sändlista. Mottagaren besvarar sedan meddelandet via en knapptryckning om man kommer att delta eller inte. Denna sändlista omfattar dock endast de aktörer som har en beredskapsfunktion dygnet runt. (Vilka aktörer som ingår i sändlistan framgår av *Strategin för samverkan vid samhällsstörningar i Norrbottens län.*) Det är sedan upp till respektive deltagande aktör att, inom sitt ansvarsområde, larma vidare till de aktörer/funktioner som kan beröras.

9:54 publicerar Länsstyrelsen agendan för konferensen i WIS² i enlighet med länets samverkansrutiner.

Den första samverkanskonferensen hölls kl. 10:30 och syftade till att skapa en samlad lägesbild för länet. SMHI informerade om väderläget samt vad som kunde förväntas. Länsstyrelsen i samråd med berörda aktörer beslutade om en ny samverkanskonferens klockan 09:00 den 16 november (övningstekniskt dagen efter) samt att aktörerna skulle publicera en lägesrapport i WIS senast klockan 07:00 den 16 november.

Räddningstjänstens Inre befäl svarar för 10 av länets kommuner. Det åligger Inre befäl att, efter samverkanskonferensen, informera berörda kommuner om läget. Detta görs via en SMS-grupp till de kontakter som kommunerna uppgett. Det är sedan upp till varje kommun att agera utifrån sin egen planläggning. Vid larmövningen havererade SMS-funktionen vilket medförde att informationen inte nådde aktörerna. Inre befäl fick då försöka ringa till var och en av de berörda vilket blev tidsödande. Alla kontakter gick inte heller att få tag i vilket medförde att berörda aktörers interna larmrutiner brast. Utvärderingsledaren gör bedömningen att det verkar råda oklarheter huruvida det bara är Inre befäl eller om alla kommunerna ska delta i den första samverkanskonferensen. Några kommuner anger att dem borde ha fått möjlighet att delta. Här är det viktigt att klargöra hur Inre befäl samt berörda kommuner vill att larmningen ska gå till. Kommunerna måste ha uppdaterade listor på kontaktvägar in i kommunen så att rätt personer snabbt kan nås i händelse av en krissituation.

Om man bortser från fördröjningen i tid av larmet in till IB-kommunerna så anger de flesta aktörerna att de vidtagna åtgärderna efter samverkanskonferensen fungerat planenligt.

Den regionala utalarmeringen via UMS fungerade planenligt men som redovisats ovan så brast den vidare larmningen från Inre befäl till berörda kommuner. Eftersom målet är satt *Mycket god förmåga* anser utvärderingsledaren att samtliga länkar i larmkedjan ska fungera utan problem.

Bedömning

Utifrån resonemanget ovan bedöms aktörerna ha God förmåga. Målet ej uppfyllt.

² Ett nationellt webbaserat informationssystem som underlättar för aktörer att dela information före, under och efter samhällsstörningar.

Aktörsgemensamt mål 2a

God förmåga att skapa och förmedla en samlad lägesbild som ligger till grund för beslut och inriktning.

Nr	Utvärderingsfrågor	4 Mycket stor utsträckning	3 Stor utsträckning	2 Liten utsträckning	1 Inte alls	0 Ej relevant
1	I vilken utsträckning deltar aktören i samverkanskonferenser via tillgängligt kommunikationssystem (RAKEL, telefon, Lync/Skype)	72 %	21 %	7 %		
2	I vilken utsträckning används RAKEL vid samverkansmöten, samverkan internt och externt	29 %	21 %	29 %	21 %	
3	I vilken utsträckning samordnar aktören informationen och genomför aktörsspecifik lägesrapportering genom att besvara Länsstyrelsen begäran om lägesrapport i WIS	43 %	50 %	7 %		
4	I vilken utsträckning återges det kommunikativa perspektivet i aktörsspecifik och samlad lägesbild.	14 %	65 %	14 %	7 %	
5	I vilken utsträckning följer aktören lägesrapporteringen/händelse-utvecklingen i WIS	21 %	65 %	14 %		
6	I vilken utsträckning arbetar aktören enligt Vägledning för gemensam WIS-användning i Norrbottens län.	29 %	29 %	28 %	14 %	
7	I vilken utsträckning fattas beslut och inriktningar utifrån den samlade regionala lägesbilden	14 %	57 %	29 %		

Kommentar

På morgonen den 16 november simulerades en telestörning som gjorde att vissa aktörer saknade möjlighet att använda telefoni. Av den anledningen genomfördes samverkanskonferensen klockan 9:00 via RAKEL. I minnesanteckningarna från den första samverkanskonferensen (som speltekniskt genomfördes den 25 oktober) anger Länsstyrelsen att man i händelse av telestörning ska genomföra samverkanskonferensen via RAKEL och på talgruppen Nobo Ledn Alla. Alla aktörer hade inför övningen fått information om val av talgrupp trots det hade inte alla ordnat tillgång vilket gjorde att alla inte kunde delta.

Aktörerna uppger att samverkanskonferenserna fungerade bra och med en tydlig styrning från Länsstyrelsens sida. Flera aktörer anger just detta som en viktig framgångsfaktor när det gäller samverkanskonferenserna. Länsstyrelsen avbröt vid något tillfälle en aktör som "svävade ut" lite utanför agendan. Detta kan i många fall vara nödvändigt för att kunna ha struktur på mötet. Man bör dock beakta att det, från den enskilda aktörens sida, kan upplevas som att man inte får göra sin röst hörd.

Den mall för aktörsspecifik lägesrapportering som Länsstyrelsen skickat ut till aktörerna upplevdes positiv. Alla aktörer var inte bekanta med formatet och några aktörer anger att det var svårt att veta vad som skulle fyllas i. Huvuddelen av aktörerna fyllde, på Länsstyrelsens begäran, i lägesrapporten och publicerade den i WIS. Det bör nämnas att övningstekniskt hade aktörernas lokala övningsledare förproducerat den första aktörsspecifika lägesbilden inför samverkanskonferensen klockan 09:00 den 16 november.

När det gäller det kommunikativa perspektivet så återges huvudbudskapet i samtliga samlade lägesbilder som publicerades i WIS. Även några korta kommentarer kring högt tryck från media och

på sociala medier. Några aktörer anger att man skulle gett mediabilden ett eget utrymme i mallen för lägesrapporten.

Samtliga aktörer har angett att de följt händelseutvecklingen i WIS, men i varierande utsträckning. Man upplevde även en del problem, både i begränsningarna i tekniken, men framför allt i det enskilda handhavandet. WIS upplevs i flera fall som krångligt vilket medfört att endast ett fåtal personer inom organisationerna kunnat hantera systemet. När det gäller vägledningen för WIS användning verkar den inte ha förankrats i tillräcklig utsträckning vilket kan förklara de något spridda svaren i bedömningsformuläret.

Bedömning

*Utifrån resonemanget ovan bedöms aktörerna ha God förmåga. **Målet uppfyllt.***

Aktörsgemensamt mål 2b

God förmåga att inventera, fördela och nyttja länets resurser

Nr	Utvärderingsfrågor	4 Mycket stor utsträckning	3 Stor utsträckning	2 Liten utsträckning	1 Inte alls	0 Ej relevant
1	I vilken utsträckning analyserar aktören behovet av resurser och meddelar Länsstyrelsen om detta.	7 %	57 %	29 %		7 %
2	I vilken utsträckning meddelar aktören Länsstyrelsen vilka resurser som finns tillgängliga att nyttja för andra		21 %	36 %	36 %	7 %
3	I vilken utsträckning bidrar aktören till att länets tillgängliga resurser fördelas genom samordning och inriktning	7 %	21 %	29 %	36 %	7 %
4	I vilken utsträckning följer aktören kontinuerligt upp, och återkopplar resursläget utifrån händelseutveckling och behov	21 %	44 %	7 %	21 %	7 %
5	I vilken utsträckning samverkar aktören med andra aktörer om fördelning av tillgängliga resursers användning	7 %	35 %	29 %	29 %	

Kommentar

I Länsstyrelsens begäran om lägesrapportering från aktörerna ingår bland annat att redovisa eventuellt resursbehov samt om aktören har tillgängliga resurser som kan ställas till förfogande för andra. I den första, förproducerade lägesbilden (lägesbild producerad av övningsledningen) redovisar några aktörer behov av bland annat terrängfordon samt reservkraftaggregat. De flesta aktörer anger dock att ytterligare analyser behövs innan de kan bedöma behov eller om det finns resurser till förfogande. I övningen ingick att övningsledningen skulle simulera ett underskott på bandvagnar för att på så sätt få aktörerna att genom samordning fördela dessa. Det fanns också en förhoppning från övningsledningen om att kunna framkalla någon form av prioritering av tillgängliga resurser. På grund av en övningsteknisk informationsmiss hade Forsvarsmaktens samverkansperson i Länsstyrelsens stab inledningsvis tillgång till fler bandvagnar än vad som avsetts inför övningen. Det innebär att övningsledningen fick improvisera fram ett utökat behov för att simulera ett underskott av bandvagnarna.

Övningsledaren bedömer att det inledningsvis av en händelse kan vara svårt att bedöma resursbehov. Flera aktörer har angett att man inte kunde avgöra om man hade resurser tillgängliga för andra innan man analyserat sitt eget behov.

Flera aktörer efterlyser att Länsstyrelsen på ett bättre sätt kunnat sammanställa och redovisa resursläget, både vad gäller behov och tillgänglighet. En förutsättning för att det ska kunna ske är att samtliga aktörer kontinuerligt följer upp och återkopplar sitt eget resursläge utifrån händelseutvecklingen.

Länsstyrelsens stab fokuserade till största del på Forsvarsmaktens resurser i form av bandvagnar. Trafikverket hade också bandvagnar till förfogande men var beroende av transporter från Forsvarsmakten. De bandvagnar som fanns inom den kommunala räddningstjänsten användes till största del av kommunerna själva. Dock omfördelade Inre befäls stab ett antal bandvagnar inom sitt verksamhetsområde vilket gjorde att det fanns bandvagnar tillgängliga att nyttja för andra. Det har däremot inte gått att hitta någon dokumentation som visar att Länsstyrelsen fått ta del av detta.

Klockan 15:00 hölls ett resurssamordningsmöte med Länsstyrelsen och de aktörer som rapporterat ett behov av bandvagnar. Syftet med mötet var att skapa en samlad lägesbild av hur tillgängliga bandvagnsresurser skulle nyttjas. Utvärderingsledaren anser att detta var ett bra initiativ från Länsstyrelsen, som också vid mötet lämnade förslag på fördelning av de tillgängliga resurserna. Dock skulle kanske samtliga aktörer inbjudits till mötet vilket skulle kunnat medföra att fler tillgängliga resurser i form av bandvagnar hade identifierats.



Bedömning

Utifrån bedömningsprotokollet samt resonemanget ovan bedöms aktörerna ha Grundläggande förmåga. Målet ej uppfyllt.

Aktörsgemensamt mål 2c

God kännedom om deltagande aktörers ansvarsområden och förmåga vid en samhällsstörning.

Nr	Utvärderingsfrågor	4 Mycket stor utsträckning	3 Stor utsträckning	2 Liten utsträckning	1 Inte alls	0 Ej relevant
1	I vilken utsträckning förstår och hanterar aktören sitt eget uppdrag	79 %	21 %			
2	I vilken utsträckning har aktören förståelse för det egna uppdraget förhållning till andra aktörers uppdrag och hanteringar	29 %	57 %	14 %		
3	I vilken utsträckning ser aktören sin egen hantering som en del av en helhet som ska använda samhällets resurser så effektivt som möjligt	21 %	65 %	7 %	7 %	

Nr	Utvärderingsfrågor	4 Mycket stor utsträckning	3 Stor utsträckning	2 Liten utsträckning	1 Inte alls	0 Ej relevant
1	I vilken utsträckning analyserar aktören behovet av resurser och meddelar Länsstyrelsen om detta.	7 %	57 %	29 %		7 %
2	I vilken utsträckning meddelar aktören Länsstyrelsen vilka resurser som finns tillgängliga att nyttja för andra		21 %	36 %	36 %	7 %
3	I vilken utsträckning bidrar aktören till att länets tillgängliga resurser fördelas genom samordning och inriktning	7 %	21 %	29 %	36 %	7 %
4	I vilken utsträckning följer aktören kontinuerligt upp, och återkopplar resursläget utifrån händelseutveckling och behov	21 %	44 %	7 %	21 %	7 %
5	I vilken utsträckning samverkar aktören med andra aktörer om fördelning av tillgängliga resursers användning	7 %	35 %	29 %	29 %	

Kommentarer

Denna målbedömning utgår till viss del utifrån den seminariedag som genomfördes den 29 september, där de flesta övade aktörer var representerade med en eller flera deltagare. Men också utifrån de lokala utvärderingsledarnas redovisning i bedömningsformuläret samt utvärderingsledarens observationer.

Under första samverkanskonferensen redogjorde Försvarmakten för ett antal uppdrag som utfördes av deras bandvagnar. Man refererade dessa till uppdrag under LSO (Lagen om Skydd mot Olyckor) Inre befäls stabschef ställde sig frågande till detta eftersom några av uppdragen utfördes i kommuner som är anslutna till Inre befälsfunktionen och man från Inre befäls stab inte hade kännedom om detta.

Utvärderingsledaren reflekterar över att det verkar finnas oklarheter hur Inre befäls stab ska förhålla sig till de enskilda kommunernas krisledning. I de flesta fall deltar räddningschefen i den kommunala krisledningsorganisationen vilket i några fall skapat oklarheter när det gäller mandat och vem som förfogar över, och fördelar resurser inom kommunen. Vid några tillfällen har resurser från den kommunala räddningstjänsten tilldelats uppdrag av den kommunala krisledningen utan att Inre befäls stab haft vetskap om detta.

Bedömning

*Utifrån bedömningsprotokollet samt resonemanget ovan bedöms aktörerna ha God kännedom.
Målet uppfyllt.*

Aktörsgemensamt mål 3

Grundläggande förmåga att i samverkan samordna kommunikation gentemot allmänhet och media.

Nr	Utvärderingsfrågor	4 Mycket stor utsträckning	3 Stor utsträckning	2 Liten utsträckning	1 Inte alls	0 Ej relevant
1	I vilken utsträckning deltar kommunikatör (eller därtill utsedd person) vid regionala samverkanskonferenser	72 %	21 %		7 %	
2	I vilken utsträckning genomför och deltar aktören i särskilt kriskommunikationsmöte	29 %	21 %	7 %	43 %	
3	I vilken utsträckning medverkar aktören till att, utifrån den samlade lägesbilden, ta fram ett samlat budskap vid kriskommunikationsmöte	29 %	42 %		29 %	
4	I vilken utsträckning delger aktören det samlade budskapet i någon av de för övningen möjliga kommunikationskanalerna	36 %	57 %			7 %
5	I vilken utsträckning följer och hanterar aktören inlägg på Xbook	39 %	39 %		22 %	
6	I vilken utsträckning säkerställer aktören att information om händelsen inte motsäger varandras information	21 %	37 %	21 %	21 %	

Kommentar

Vid den första samverkanskonferensen, som genomfördes via Rakel, lyfte Länsstyrelsen frågan om behov av särskilt kriskommunikationsmöte. Ingen av de övade aktörerna lyfte något behov. Om det berodde på de tekniska problemen med Rakel eller om man ansåg att inget behov förelåg har inte gått att fastställa. Efter samverkanskonferensen gick övningsledningen in som en icke övad kommun, via motspelet, och begärde ett kriskommunikationsmöte. Länsstyrelsen bestämde att ett kriskommunikationsmöte skulle hållas klockan 12:00. Det bör noteras att det i övningsplaneringen ingick att ett kriskommunikationsmöte skulle hållas efter den andra samverkanskonferensen klockan 13:00 vilket skapade också en viss förvirring hos de lokala övningsledarna. Kallelsen till kriskommunikationsmötet gick inte till alla övade aktörer vilket till viss del berodde på att det saknades kontaktuppgifter till kommunikatörer i sambandskatalogen. Övningsledningen fick därför vidarebefordra information om mötet till de lokala övningsledarna och utvärderarna. Flera aktörer fick dock inte informationen och deltog därför inte vid mötet. De aktörer som deltog tycks dock ha upplevt att man i stor, eller mycket stor utsträckning, medverkat till att ta fram ett samlat budskap.

Att Länsstyrelsen ställer frågan om behov av kriskommunikationsmöte till aktörerna anser utvärderingsledaren vara förvånande. Vi en händelse som påverkar en så stor del av länet och med så många aktörer inblandade bör det vara Länsstyrelsen som tar initiativ till ett sådant möte. Utifrån övningsscenariot bör det heller inte råda några tvivel om behovet av ett sådant möte.

Under övningen inträffade teknikstrul med övningswebben vilket medförde att kommunernas kriswebbplatser samt den för övningen konstruerade krispressen inte fungerade tillfredställande. Det ledde till att den mest frekventa kommunikationskanalen blev Xbook. De flesta aktörer besvarade efter bästa förmåga inläggen på Xbook. Överlag anser utvärderingsledaren att det fungerade bra, för vissa aktörer mycket bra. Det är också en uppfattning som delas av de som satt i motspelet och hanterade denna funktion. Ett antal aktörer hade redan innan övningen uppgett att man inte avsåg att öva sociala medier vilket förklarar procentfördelningen i bedömningsprotokollet.

Under den första samverkanskonferensen lyfte Inre befäl ett önskemål om ett gemensamt myndighetsmeddelande. Länsstyrelsen gav då IB i uppdrag att samordna detta. Något förslag på budskap till meddelandet diskuterades dock inte.

Här anser utvärderingsledaren att det bör vara Länsstyrelsen som ansvarar för samordningen av ett myndighetsmeddelande.

Noterbart är att det i myndighetsmeddelandet felaktigt uppgavs att akut sjuka skulle bege sig till närmaste brandstation (vad som avsågs var om man inte kunde nå 112 via telefon eller mobiltelefon). Trots att man vid samverkanskonferensen klockan 13:00 påtalade felaktigheten låg meddelandet kvar oförändrat på övningswebben under hela dagen.



Bedömning

*Utifrån bedömningsprotokollet samt resonemanget ovan bedöms aktörerna ha Grundläggande förmåga. **Målet uppfyllt.***

Aktörsgemensamt mål 4

God förmåga att, utifrån händelsen, planlägga en uthållig organisation för hantering av en samhällsstörning

Nr	Utvärderingsfrågor	4 Mycket stor utsträckning	3 Stor utsträckning	2 Liten utsträckning	1 Inte alls	0 Ej relevant
1	I vilken utsträckning arbetar aktören proaktivt med planering för en händelse som kan pågå över tid	50 %	36 %	14 %		

Kommentar

Eftersom övningen endast pågick under en dag är det svårt att bedöma om aktörernas arbete med planering för händelsen över tid skulle fungerat i ett verkligt läge. Utvärderingsledaren kan inte bedöma om exempelvis aktörerna tagit hänsyn till att viss personal inte kunde ta sig till arbetsplatsen eller att vissa behövde stanna hemma på grund av stängda daghem, skolor osv. Alla aktörer uppger dock att de, i varierande utsträckning, i sitt arbete planerat för en händelse som skulle kunna pågå över tid. Flera aktörer uppger att planeringsarbetet hade kunnat starta i ett tidigare skede.

Bedömning

Utifrån bedömningsprotokollet och resonemanget ovan bedöms aktörerna ha God förmåga. Målet uppnått.

3.3 Resultatet i ett sammanhang

Sammanfattningsvis kan utvärderingsledaren konstatera att Vindros var en mycket väl genomförd övning. Den präglades av ett stort engagemang från samtliga deltagande aktörer och deltagare i motspelet. Att visst teknikstrul inträffade var naturligtvis beklagligt, men inte heller helt osannolikt i ett verkligt läge. Övningens övergripande mål, *Pröva länets larmkedja och dess funktionalitet samt skapa underlag för vidare utveckling av denna och Stärka länets förmåga till samordning och inriktning med utgångspunkt från länets strategier för samverkan och kriskommunikation vid samhällsstörningar*, får anses som uppnått. Detta förutsätter dock ett fortsatt länsgemensamt samt aktörsspecifikt arbete med de utvecklingsområden som identifierats under och efter övning Vindros.

4. Utvecklingsområden

Utvärderingsledarens bedömning och förslag på utvecklingsområden.

4.1 Larmmottagning och initiering

- Utveckla organisationen för initial larmmottagning via UMS. Ett antal Länsstyrelser arbetar med två larmlistor. Dels en s.k. TIB-grupp som sammankallas till en första konferens och där utreder behovet av en eventuell samverkanskonferens samt vilka aktörer som i så fall bör delta. Om behovet av en samverkanskonferens identifieras kallar man de aktörer som anses beröras av händelsen enligt den andra larmlistan som innehåller de nyckelpersoner/funktioner som kommunerna angett. Om detta är ett arbetssätt som skulle kunna fungera i Norrbotten bör utredas.
- Förhållandet mellan Inre befäl och de kommuner som ingår i tjänsten behöver klargöras vad gäller mottagning, kvittens samt lägesbild.
- Man bör se till att det finns alternativa vägar in i kommunen, förslagsvis en 24/7 funktion, som i sin tur kan sammankalla berörda nyckelpersoner.
- Regionala rutiner för reservväg vid telestörning bör förankras hos samtliga berörda samt övas.
- Interna larmvägar hos respektive aktör bör ses över samt övas regelbundet.
- Polisens bör överväga möjligheten att ta emot UMS-larm.
- Korta uppstartsövningar bör genomföras regelbundet både på lokal och regional nivå.

4.2 Samverkan om samlad lägesbild

- Utarbeta en regional stabsutbildning där man utbildar representanter från respektive aktör som sedan kan utbilda personal i sin egen organisation.
- Aktörerna behöver se över sina stabsrutiner. Exempelvis vad gäller regional lägesbild, samverkansrutiner mm. Framför allt för att skapa förståelse för agendan vid regionala samverkansmöten.
- Varje aktör bör, i sin egen organisation, säkerställa att personalen känner till hur befintlig kommunikationsutrustning och teknik fungerar och hanteras.
- Varje aktör bör, utifrån riktlinjerna för WIS, utbilda den personal som förväntas hantera systemet.
- Flera aktörer efterfrågar bättre återkoppling av lägesbilden från Länsstyrelsens sida, framför allt vad gäller resursbilden. Länsstyrelsen bör, tillsammans med aktörerna, se över hur detta kan utvecklas.
- Regelbundna övningar där både aktörsspecifik och regional samlad lägesbild övas.

4.3 Inventering och prioritering av resurser

- För att undvika att aktörerna tar enskilda samverkanskontakter bör Länsstyrelsen ansvara för att samordna framtagandet av en rutin för hantering, inventering, distribuering samt samverkan kring resurser.
- Utveckla samverkansformer med nya, relevanta samverkanspersoner från andra aktörer som kan ingå i resurssamordningen i Länsstyrelsens stab.
- Fortsätta implementeringen av ISF-stöd.

4.4 Områdesansvar och roller

- Regelbundna seminarie/kunskapsdagar bör genomföras. Eventuellt som repetitionsutbildning av Regional samverkanskurs (RSK).
- Förhållandet mellan Inre befäls stab och krisledningen i respektive kommun bör utredas för att klarlägga mandat, uppgift mm.

4.5 Kommunikation och informationssamordning

- Rutiner för kallelse till kriskommunikationsmöte bör ses över och utvecklas.
- Inför presskonferensen i övningen ställdes bara frågan till aktörerna om eventuell medverkan. Ingen ytterligare samverkan inför presskonferensen uppfattades av utvärderingsledaren. Här bör man utveckla strategin inför mediaaktiviteter.
- Strategin för kriskommunikation är tydlig vad gäller målgrupper och kanaler. Om eventuella förbättringsförslag kommer fram ur ovanstående bör strategin uppdateras och kommuniceras ut till samtliga aktörer.
- Övningar i kriskommunikationsmöte samt att leverera ett samlat budskap bör genomföras.

4.6 Planläggning för uthållighet

- Planläggning för händelse som kan pågå över tid bör finnas med som en separat punkt vid samverkanskonferenserna.
- Respektive aktör bör regelbundet se över och revidera sin plan vad gäller personalförsörjning vid en händelse som kan tänkas pågå över tid.



Länsstyrelsen
Norrbotten