

Kärnenergiberedskapsövning HAVSÖRN 2013

– Utvärderingsrapport



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning.....	2
2. Inledning.....	2
2.1 Bakgrund	2
2.2 Syfte och mål.....	3
2.2.1 Syfte.....	3
2.2.2 Huvudmål 1: Fungerande larmkedja	3
2.2.3 Huvudmål 2: Beredskap, respons och samverkan	3
2.2.4 Huvudmål 3: Egen organisation och lägesbild	3
2.2.5 Huvudmål 4: Kriskommunikation.....	4
2.2.6 Huvudmål 5: Indikering	4
2.2.7 Huvudmål 6: Utrymningsstation	4
2.3 Övningsformat.....	4
2.3.1 Larm- och startövning den 26 november 2013.....	5
2.3.2 Stabsövning den 3 december 2013	5
2.3.3 Fältövning den 3 december 2013	5
2.3.4 Seminarieövning den 10 december	5
2.4 Scenario	5
2.5 Deltagare	6
3. Måluppfyllnad	6
4. Slutsatser och lärdomar	8
5. Förslag till fortsatt arbete.....	11

Föreliggande rapport avhandlar den utvärdering som gjordes av kärnenergi-beredskapsövning HAVSÖRN 2013. För utvärderingen svarade Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och rapporten utgör den utvärderingsansvariges samlade bedömning av övningsmålsuppfyllnad, slutsatser och lärdomar samt förslag till fortsatt arbete. Den samlade bedömningen bygger på de observationer som lokala utvärderare vid övade organisationer gjorde under övningen.

1. Sammanfattning

Övning ”Havsörn” har genomförts under ledning av Länsstyrelsen i Uppsala län under vintern 2013 och är en av de återkommande fullskaleövningar som genomförs för att pröva och utveckla den svenska kärnkraftberedskapen främst i den övade regionen. Representation från lokal, regional och nationell nivå finns med i övningen. Övningens syfte är bland annat att utveckla beredskapsplaneringen för kärnteknisk olycka och regional samverkan under kris. Individer och organisationer ska ges möjlighet att få ökade kunskaper och färdigheter. Styrkor och svagheter ska identifieras och deltagande aktörers samlade förmåga ska kunna bedömas.

För att uppnå detta syfte har 5 huvudmål och ett antal delmål tagits fram. Dessa huvudmål berör områdena:

- Fungerande larmkedja
- Beredskap, respons och samverkan
- Egen organisation och lägesbild
- Kriskommunikation
- Indikering
- Utrymningsstation

Övningen har utvärderats dels för respektive organisations egna mål för övningen och dels som en övergripande utvärdering av de tidigare angivna huvud- och delmålen. Denna rapport redovisar bara de senare. Utvärderingsrapporten behandlar inte heller den del av övningen som benämns seminarieövning.

Utvärderingsansvarig är Mats Ardbreck, MSB med stöd av experter från flera organisationer och lokala utvärderare som rapporterat in reflektioner, analyser och resultat utifrån satta mål. Utvärderingen ska föra fram både positiva som negativa reflektioner utifrån resultatet. De mest tydliga reflektionerna berör områdena:

- Larm
- Roller och ansvar
- Samverkan och ledning
- Fältorganisationerna
- Utrymningsstation

Utifrån utvärderingen presenteras i rapporten slutsatser och lärdomar. Dessa ska sedan vara ett underlag för vidare arbete med åtgärds punkter. Rapporten överlämnas till Länsstyrelsen i Uppsala län för hantering enligt förslag som beskrivs under kapitlet ”Förslag till fortsatt arbete”.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Havsörn 2013 utgjorde en del av den nationella och regionala övningsregim som säkerställer en återkommande adressering och prövning av de beredskapsförberedelser som finns för kärntekniska olyckor. Regimen bygger på en rotationsmekanism mellan länen med kärnkraft och en balans mellan övningar i ”fullskaleformat” och avgränsade funktionsövningar och applikatoriska exempel. Kärnenergiberedskapsövningar i fullskaleformat genomförs i storleksordningen vart annat år i Sverige vilket ger regionen Uppsala län sex år att omhänderta de lärdomar som finns beskrivna i

föreliggande rapport innan det ånyo är dags att i fullskaleformat pröva förmågan att pröva regionens och samhällets samlade förmåga att hantera en olycka vid Forsmarks kärnkraft. Samhällets samlade förmåga är ord som bör understrykas. Det är den samlade förmågan, snarare än enskilda organisationers förmåga, som är avgörande för hur väl samhället förmår möta de behov som drabbade av en kärnkraftolycka har.

2.2 Syfte och mål

2.2.1 Syfte

- Utveckla beredskapsplaneringen för kärnteknisk olycka och regional samverkan under kris.
- Möjlighet att på ett realistiskt sätt använda existerande planering för att hantera en kärnteknisk olycka, i samverkan med andra aktörer.
- Individer och organisationer ska ges möjlighet att få ökade kunskaper och färdigheter.
- Styrkor och svagheter ska identifieras och deltagande aktörers samlade förmåga ska kunna bedömas.
- Graden av omhändertagande av lärdomar från tidigare övningar ska kunna bedömas.
- Befattningshavare i alla övade organisationer ska känna trygghet i sina roller

2.2.2 Huvudmål 1: Fungerande larmkedja

Larmkedjan fungerar enligt plan på lokal, regional och nationell nivå samt inom de deltagande aktörernas organisationer.

Delmål:

- Berörda aktörer larmas enligt framtagen larmplan och inom avsedda tidsramar.
- De larmade får den information om händelsen som de initialt behöver samt underrättas om hur de kan söka mer information (till exempel genom att deltagande i en kommande samverkanskonferens.)
- Organisationerna startar upp sina egna krisorganisationer i enlighet med fastställda planer och inom avsedd tid.

2.2.3 Huvudmål 2: Beredskap, respons och samverkan

Organisationerna agerar utifrån existerande beredskapsplanering i samverkan med andra aktörer

Delmål:

- Ansvarsförhållanden mellan organisationerna är klarlagda och de agerar utifrån förståelse för sin egen respektive andras roll och mandat.
- Organisationerna gör bedömningar och planerar för såväl kortsiktiga som långsiktiga konsekvenser.
- Organisationerna på respektive nivå uppfyller sitt samordningsansvar
- De organisationer som har införlivat användning av WIS och Rakel i sina planverk ska använda dessa.
- Organisationerna analyserar behovet av externt stöd och har en planering för hur sådant stöd ska ges/tas emot.

2.2.4 Huvudmål 3: Egen organisation och lägesbild

Stab/krisledningsorganisation har förmåga att sammanställa en aktuell och korrekt lägesbild genom att olika funktioner samverkar

Delmål:

- Staben/krisledningsorganisationen har ett tydligt arbetssätt för hur en ändamålsenlig lägesbild ska sammanställas.
- Beslutsfattande sker med lägesbilden som utgångspunkt.
- Staben/krisledningsorganisationen har förmåga att samverka på regional respektive nationell nivå.
- Organisationerna har en långsiktig planering och kan hantera ett förlopp som kräver arbete dygnet runt under åtskilliga veckor.

2.2.5 Huvudmål 4: Kriskommunikation

Organisationerna har förmåga att kommunicera snabbt, öppet och kontinuerligt med allmänhet och medier.

Delmål:

- Organisationernas informationsarbete bedrivs enligt respektive organisations plan.
- Organisationerna ska ha förmåga att arbeta proaktivt med information
- Organisationerna samverkar för att:
 - kunna sprida gemensamma budskap
 - identifiera kommunikationsbehov
 - tydliggöra tillgängliga resurser
 - stötta varandra i att sprida information
- Organisationerna beaktar allmänhetens uppfattning och använder den som ingångsvärde i beslutsfattande som rör kriskommunikationen.
- Organisationerna omvärldsbevakar och för dialog i sociala medier.

2.2.6 Huvudmål 5: Indikering

Organisationer med ansvar att utföra strålningsmätningar och att kartlägga de radiologiska konsekvenserna ska ha förmåga att samverka med varandra.

Delmål:

- Mätverksamheten leds effektivt, tillgängliga regionala och nationella mätresurser används på ett samordnat sätt.
- Det finns förmåga att göra mätningar och analyser utifrån gällande planering.
- Mätresultat analyseras, sammanställs och används i beslutsprocessen i syfte att pröva förmågan att producera beslutsunderlag från mätningarna.

2.2.7 Huvudmål 6: Utrymningsstation

Organisationerna ska ha förmåga att driva utrymningsstationen med tillhörande ledningsplatser enligt plan.

Delmål:

- Samverkan sker på ett fungerande sätt mellan berörda aktörer med ansvar för utrymningsstationernas funktion

2.3 Övningsformat

Havsörn 2013 var en nivåövergripande tvärspektoriell regional samverkansövning som baserades på en simulerad olycka vid Forsmarks kärnkraftverk. Övningen omfattade tidskalan från inledande händelse vid kärnkraftverket till storleksordningen fyra månader efter olyckan, och genomfördes i fyra delar enligt nedan.

2.3.1 Larm- och startövning den 26 november 2013

Larm- och startövningen utgjorde en fullskaletest av befintliga rutiner, tekniska utrustning och arrangemang i övrigt, för larmning av organisationer med uppgifter inom den regionala och nationella kärnenergiberedskapen. Utöver larmningen övades även upprättande av ledningsfunktioner och samverkan i det tidiga skedet efter en kärnteknisk olycka. Larm- och startövningens varaktighet var cirka 3 timmar. Till larm- och startövningen fanns en förhistoria som de övade tog del av innan övningen. Larm- och startövningen avslutades med att övade organisationer beskriver sitt eget agerande under de kommande 18 timmarna under förutsättning att 1) situationen skulle utvecklas som förväntat och 2) situationen skulle förvärras.

2.3.2 Stabsövning den 3 december 2013

Stabsövningen var en fortsättning på larmövningen som spelmässigt antogs ha ägt rum dygnet innan. Det tidsgap om ca 20 timmar som fanns mellan larm- och stabsövningen beskrevs med en lägesuppdatering som de övade tog del av vid övningsstart. Ett tillvägagångssätt som några övade organisationer tillämpade var att inleda stabsövningen med organisationsvisa skiftavlämningar där övad personal i larm- och startövningen agerade avgående skift. Tonvikten för stabsövningen låg på ledning, samverkan och publik kommunikation.

2.3.3 Fältövning den 3 december 2013

Fältövningen var intimt sammankopplad med, och genomfördes simultant med stabsövningen. Tonvikten för fältövningen var drift av utrymningsstationen och strålningsmätning. Enligt plan och övningens scenario upprättades och driftsattes utrymningsstationen i Gimo. Vid övningsstart grupperade länets och stora delar av nationens samlade strålningsmätningförmågor i området redo att verka under ledning i samverkan mellan Länsstyrelsen och Strålsäkerhetsmyndigheten. Denna del utgjorde ett av de mer framträdande karaktärsdragen av Havsörn 2013 och var unik såtillvida att det aldrig övats tidigare.

2.3.4 Seminarieövning den 10 december

Syftet med seminarieövningen var att ge möjlighet för diskussion kring frågor rörande aspekter som är kopplade till ett skede av en kärnteknisk olycka som tidsmässigt ligger utanför vad som hinner övas under larm-, stabs- och fältövningen. Precis som övriga delar var syftet lärande men även att identifiera problemområden och strategier för att finna lösningar. Seminarieövningen innehöll inslag som syftade tillbaka på tidigare erfarenheter och förhållandet mellan vad som tidigare har identifierats och vad av det som har omsatts i praktiska förbättringsåtgärder. Seminarieövningen utvärderas inte, men dokumentationen kommer att vara ett viktigt underlag tillsammans med utvärderingsrapporten för åtgärdsplanen.

2.4 Scenario

Reaktor 2 vid kärnkraftverket i Forsmark drabbades av en driftstörning som fordrade åtgärder i krisledningsstabber och i fält. Haverisekvensen inleddes med upptäckt av höga halter av radioaktiva ämnen i reaktorvattnet och strålningsnivåer i reaktorbyggnaden samt identifiering av en bränsleskada. Vid ett försök att snabbstoppa reaktorn var det inte möjligt att föra in ett antal av de styrstavar som är avsedda att reglera reaktoreffekten. Incidenten utvecklade sig efter hand till en olycka som ca 12 timmar efter den inledande händelse resulterade i ett utsläpp av radioaktiva ämnen som spreds och deponerades på marken i ett område nordväst om kraftverket.

2.5 Deltagare

I övningens olika delar deltog nedanstående myndigheter och organisationer i olika omfattning.

Forsmarks Kraftgrupp AB
Frivilliga flygkåren
Försvarsmakten
Gävle kommun
Jordbruksverket
Knivsta kommun
Kustbevakningen regionledning nordost
Landstinget i Uppsala län
Livsmedelsverket
Länsstyrelsen i Dalarnas län
Länsstyrelsen i Gävleborgs län
Länsstyrelsen i Hallands län
Länsstyrelsen i Uppsala län
Länsstyrelsen i Västernorrlands län
Myndigheten för samhällskydd och beredskap
Norrälje kommun
Polismyndigheten i Uppsala län
Rikspolisstyrelsen
Ringhals AB
SMHI
Socialstyrelsen
SOS Alarm AB
Strålsäkerhetsmyndigheten
Sveriges krisstödsförbund
Sveriges Radio Uppland
Statens ämbetsverk på Åland
Tierps kommun
Trafikverket region öst
Uppsala Brandförsvär
Uppsala kommun
Vattenfall AB
Älvkarleby kommun
Östhammars kommun

3. Måluppfyllnad

Måluppfyllnad eller delvis måluppfyllnad bygger på om man har lyckats uppfylla samtliga delmål, misslyckats med någon del eller misslyckats med samtliga delmål men endast så att man ändå kan sägas ha klarat målet och slutligen helt misslyckats uppfylla delmålen och därmed även huvudmålet.

3.1 Huvudmål 1: Delvis måluppfyllnad

Larmkedjan fungerade i stort enligt plan på lokal, regional och nationell nivå samt inom de deltagande aktörernas organisationer. Vissa system fungerade dock inte tillfredsställande, men information om larm inkom efter viss fördröjning till samtliga

huvudaktörer och även till de flesta övriga aktörer inom rimlig tid. Dock råder det osäkerhet kring frågor om haveriberedskap eller haverilarm.

3.2 Huvudmål 2: Delvis måluppfyllnad

Organisationerna agerar utifrån existerande beredskapsplanering i samverkan med andra aktörer. Men kunskap om ansvarsförhållanden mellan organisationerna och ett agerande utifrån förståelse för sin egen respektive andras roll och mandat, saknas delvis både på individnivå och i vissa fall på system-/organisationsnivå.

Organisationerna gör bedömningar och planerar för såväl kortsiktiga som långsiktiga konsekvenser. På grund av händelsens karaktär och okunskap om respektive organisations ansvarsområde och arbetssätt uppfattas det som oklarheter mellan vissa organisationer, till exempel mellan länsstyrelsen och SSM. Bedömningen är ändå att det i de flesta fall har gjorts rimliga bedömningar och man har hanterat situationen på ett tillfredsställande sätt i just den givna situationen.

3.3 Huvudmål 3: Delvis måluppfyllnad

Stab/krisledningsorganisation har delvis förmåga att sammanställa en aktuell och korrekt lägesbild genom att olika funktioner samverkar. Det finns brister mellan olika delar, till exempel fungerar inte kopplingen mellan länsstyrelsens stab och fältorganisationerna. Därför inhämtas ingen lägesbild från länsstyrelsen, inte heller upprättas det någon lägesbild från länsstyrelsen vid fältorganisationerna. Ingen av fältorganisationerna har en gemensam lägesbild. Staben/krisledningsorganisationen har ett tydligt arbetssätt för hur en ändamålsenlig lägesbild ska sammanställas. När MSB kräver in underlag till regeringen, vilket prioriteras av de flesta organisationerna, leder detta till att flertalet myndigheter inte hinner med att själva kontrollera lägesbilderna och det råder därmed osäkerhet om det är rätt lägesbild och om det utifrån detta skickas iväg rätt rekommendationer till länsstyrelsen. När den inledande tidsbristen hanteras försvinner mycket av dessa problem. I senare skede av övningen tenderar lägesbilden att bli statisk och förändringar tydliggörs inte i lägesbilden. Därmed baseras antingen beslutsfattandet på muntlig information eller på en statisk lägesbild.

Samverkan sker på lokal, regional och nationell nivå. Syftet med denna samverkan behöver för flertalet myndigheter och organisationer förtydligas då kunskapen om dessa inte finns i tillräcklig omfattning förför arbete inför, under och efter inte blir helt tydligt för att få kvalitet och effektivitet på denna samvekan.

Organisationerna har en långsiktig planering och kan hantera ett förlopp som kräver arbete dygnet runt under åtskilliga veckor. Flertalet har dock svårt att nå uthållighet avseende sakkunniga/expertter. Under övningens gång visa vissa moment belastning på dessa nyckelpositioner, men uthålligheten testas inte direkt.

3.4 Huvudmål 4: Delvis måluppfyllnad

Framför allt första övningsmomentet hanterade organisationerna att kommunicera på ett snabbt öppet och kontinuerligt sätt. Kommunikationsfrågor övervägdes vid varje beslutstillfälle i samråd mellan informationschef, stabschef och räddningsledare på länsstyrelsen. I senare tillfällen av övningen tenderade informationsarbetet att fokusera på nuläget och arbetet att samordna och koordinera information på strategisk

nivå blev inte lika tydligt. Dock hanterades och rättades eventuella felaktiga och missvisande budskap på ett effektivt sätt.

3.5 Huvudmål 5: Målet uppfylldes inte

Det var oklara rutiner och mandat för ledning av mätresurser. Till exempel vad det endast räddningstjänstpatrullerna som leddes, ingen samordning skedde med andra nationella resurser. De nationella resurserna saknade indikeringsledaren och fick ingen egentlig styrning därifrån. Beträffande mätresultatet efterfrågades inte, sammanställdes aldrig och analyserades inte dessa. Resultatet av detta var att SSM lämnades att bestämma var indikering skulle ske, vilket i sin tur resulterade i att nationella resurser och lokala resurser skickades till samma platser.

Det saknades av länsstyrelsen en strategi till hur och varför olika mätningar skulle genomföras eller inriktning om vad man ville få fram av mätningarna.

En tydlig brist är att samverkan mellan de tre olika fältorganisationerna nästintill var obefintlig, varken avseende ledning eller logistik. Det fanns heller ingen tydlig koppling mellan fältorganisationerna och länsstyrelsens stab vilket gjorde att den samverkan som skedde på länsstyrelsen med övriga myndigheter och den eventuella samverkan som skedde på fältenheterna inte koordinerades, analyserades eller hanterades på ett effektivt sätt.

3.6 Huvudmål 6: Uppfylldes delvis

Organisationen vid utrymningsstationen fungerar väl avseende flöden, tydligt markerade fällor med mera. Samverkanspersoner från Forsmark var regelbundet ute och pratade med personalen vid avsökningsbågar. Registrering fungerade bra, men risk finns för flaskhals på grund av trånga korridorer.

Samordning av aktörer på stationen saknades. Polisen hade inte tid att informera i tillräcklig utsträckning och saknade information att kommunicera.

Koordinering med övriga fältverksamheter och kontakten med staben på Länsstyrelsen saknas helt eller delvis.

4. Slutsatser och lärdomar

Övningen har i stora stycken gått bra, De moment som Länsstyrelsen önskade pröva och öva har kunnat genomföras, om än i olika omfattning. Ett fåtal moment har emellertid inte kunnat utvärderas beroende på att vissa berörda myndigheter har spelats i motspel eller inte alls varit med i övningen. De mål som har bedömts har kunnat analyseras och utvärderas och gett ett antal områden att kunna utveckla eller förbättra. Dessa områden är främst:

- Larm
- Roller och ansvar
- Samverkan och ledning
- Fältorganisationerna

Larmkedjan fungerar i stora delar, men man kan ändå dra slutsatsen att det finns möjligheter till förbättringar. Man kan dela upp dessa i två delar. Dels förbättring av system, teknik mm och dels kunskapsmässigt.

Om man börjar med kunskapsperspektivet är kunskapen om systemet för larmvägar inte tillräckligt känt för alla. Det råder okunskap dels vad som är larm (Beredskapslarm och Haverilarm) och vad som är inkallning av personal till beredskapsorganisationen och slutligen vad som går under begreppet varning som avser att informera allmänheten. Detta beror troligen på att man under längre tid sett över larmrutiner vid kärnteknisk olycka men att detta inte är implementerat. Därför råder osäkerhet vilket system som nu gäller. För huvudaktörerna är detta tydligt men osäkerhet finns om man ser till hela systemet. Till detta kan konstateras att det är relativt sällan som larmkedjan testas om man jämför med test av VMA.

Avseende systemet och tekniken med mera behöver man tydligare separera de olika delarna Larm, Varning och inkallelse av personal/funktioner i beredskapen. Det bör finnas utrymme att förenkla detta för att få en större tydlighet. Man bör även se över möjligheten att använda sig av teknik som gör att myndigheter i hela Sverige kan larmas vid en kärnteknisk händelse oberoende om man som organisation eller funktion sedan kommer att kallas in till en beredskapsorganisation.

Ett grundläggande problem är okunskap om respektive organisations ansvar och hur de agerar utifrån förståelse för sin egen respektive andras roll och mandat. Detta leder till villrådighet om vem som ska göra vad. Helhetsbilden saknas. Det finns ett behov att se över till exempel samordningsansvar för organisationer på respektive nivå, återkoppling inför och efter samverkansmöten, identifiera hur samverkan ska genomföras mellan aktörer och vilka förväntningar som finns på respektive aktör. Vid konkreta samordningstillfällen behöver mål och syfte med samverkan förtydligas. Det är inte alltid klart vad som förväntas av en aktör vid ett samverkansmöte varken på lokal, regional eller nationell nivå. Detta leder till att det är stor risk för missförstånd samt att man inte får ut hela potentialen som beredskapsorganisationen egentligen innebär. Det krävs även en förståelse för att olika lagar har olika syften. En kärnteknisk olycka hanteras enligt lagen om skydd mot olyckor men kan inkludera åtgärder i hela samhället och långt efter att räddningstjänst har upphört och att ordinarie system för till exempel socialtjänst fungerar i samklang med de åtgärder som hanteras under till exempel räddningstjänstfasen. Krisledningsorganisation har delvis förmåga att sammanställa en aktuell och korrekt lägesbild, utifrån den fördefinierade händelseutvecklingen och övningsledningens bedömning. Detta sker genom att olika verksamheter inom krisorganisationen samverkar kring lägesbild.

Arbetet med stabstöd till drabbat län funderade i enlighet med det redan påbörjade nationella utvecklingsarbetet. Detta är en framkomlig väg och kan utvecklas vidare i den linjen.

Det finns brister mellan olika delar, till exempel fungerar inte kopplingen mellan länsstyrelsens stab och fältorganisationerna. Därför inhämtas ingen lägesbild från länsstyrelsen, inte heller upprättas det någon lägesbild från länsstyrelsen vid fältorganisationerna. Fältorganisationerna har ingen gemensam lägesbild. Samtliga övade organisationer har i huvudsak ett tydligt arbetssätt för hur en ändamålsenlig lägesbild ska sammanställas. Inledningsvis råder osäkerhet om ifall underlagen till lägesbilderna är rätt. MSB kräver in lägesbildsunderlag att vidarebefordra till regeringen samtidigt som expertmyndigheterna arbetar med råd och rekommendationer till länsstyrelsen. Den rådande tidsbristen gör att flera myndigheter är osäkra på kvaliteten och tillförlitligheten på underlaget, dels till MSB men även till länsstyrelsen. Det kan var samma underlag i vissa delar men ofta är det olika

detaljnivåer och det blir stor påfrestning för experter att hinna kvalitetsgranska och risken är att det blir fördröjningar eller kvalitetsbrist i en eller båda underlagen. När den inledande tidsbristen försvinner hanteras mycket av dessa problem. I senare skede av övningen tenderar lägesbilden att bli statisk och förändringar tydliggörs inte i lägesbilden. Därmed baseras antingen beslutsfattandet på muntlig information eller på en statisk lägesbild.

Samverkan sker på lokal, regional och nationell nivå. Syftet med denna samverkan behöver för flertalet myndigheter och organisationer förtydligas då förståelse inte finns i tillräcklig omfattning. Effekten av samverkan uteblir om inte förståelsen för samverkan finns och inte rätt förberedelser inför, under och åtgärder efter samverkan genomförs.

Organisationerna har en långsiktig planering och kan hantera ett förlopp som kräver arbete dygnet runt under åtskilliga veckor. Flertalet har dock svårt att nå uthållighet avseende sakkunniga/expert. Under övningens gång visar vissa moment belastning på dessa nyckelpositioner, men uthålligheten testades inte direkt.

För att kunna fatta rätt beslut om åtgärder och informera om vilka konsekvenser av en olycka med radioaktivt utsläpp som är sannolika, måste underlag från strålningsmätning vara tillgängliga. I övningen har därför ett antal mål om detta varit föremål för utvärdering. Det visar sig att man inte har den förmågan som målen sätter. Det finns ett antal framgångsfaktorer där bland annat samverkanspersoner och direktkontakt med experter kan nämnas likasom att inrapportering sker med RAKEL för en säkrare hantering. Men att man inte når måluppfyllnad beror främst på ledningsstrukturen. Det fanns i övningen ingen tydlig länk mellan länsstyrelsens stab och fältorganisationen. Därför finns inte indikeringsstrategi eller inriktning tillgänglig, lägesbilder till fältorganisationen samt lägesbildsunderlag från fältorganisationen är närmast obefintlig. Styrningen av fältorganisationen blir därför svårhanterad. Detta leder i sin tur till flera misstag, dels fel handhavande i hur mätningen ska genomföras, dels att man leder mätresurser från lokal samt nationell nivå till samma platser. Vissa mätningar för att ge underlag till räddningsledaren för att fatta beslut om utrymning sker i områden som redan är utrymda. Vid några tillfällen stod mätresurser under långa stunder och väntade på att få instruktioner om var man skulle mäta. Det är tydligt att strukturen för indikeringen behöver förbättras. Det behövs en koppling mellan länsstyrelsens stab och indikeringsorganisationen för att kunna arbeta på ett strategiskt och effektivt sätt. Det krävs bättre samordning för att hantera lokala och regionala mätresurser. En resurs från länsstyrelsen bör vara placerad som lednings- och stabsresurs ute i fältorganisationen. Vidare kan man överväga med modern teknik om man ska skicka räddningstjänstresurser på mätslingor eller om man ska utgå från redan identifierade samhällsviktiga punkter så som sjukhus, industrier, vårdinrättningar, infrastrukturpunkter med mera. Då det i räddningstjänstfasen handlar om att utrymma och att den mera totala bilden av hur nedfallet ser ut egentligen kan vänta till saneringsfasen då man kan se utifrån erfarenheterna från Fukushima, har mer tid på sig att vidta åtgärder.

För utrymningsorganisationen råder samma förutsättningar som för indikeringsverksamheten. Det saknas en tydlig koppling till Länsstyrelsens stab och räddningsledaren. Det är samma behov som finns här och detta gör dessutom att polisinsatschef på plats blir belastad med frågor dels från personal, dels från allmänhet. Dels besitter inte polisen denna information eftersom inte samverkan fungerar optimalt med staben och dels så har man inte tid att informera eller skicka lägesbilder tillbaka till länsstyrelsens stab. Även här bör det finnas resurs från länsstyrelsens stab för att leda och samverka med fältorganisationen.

5. Förslag till fortsatt arbete

Utifrån den utvärdering som har genomförts av övning ”Havsörn” framkommer ett antal områden som behöver utvecklas. Dessa beskrivs under kapitlet ”Slutsatser och lärdomar”. Det åligger nu länsstyrelsen, som ansvarig för övningen, att utifrån dessa slutsatser och lärdomar ta fram en åtgärdsplan. Åtgärdsplanen bör redovisas inom ramen för ”Den nationella handlingsplan för RN - händelser” som årligen revideras för att få en bred och effektiv förankring av de åtgärder som behöver vidtas. De åtgärder som är lämpliga att hantera inom ramen för ”Den nationella handlingsplanen för RN - händelser” bör särskilt föreslås enligt de rutiner som finns kopplat till handlingsplanen. De åtgärder som framkommit i respektive organisations egna utvärderingar och de åtgärder som utifrån den övergripande utvärderingen är strikt kopplade till egen organisations utveckling och förbättring må hanteras självständigt men information om detta arbete bör delges övriga berörda organisationer.