



GSK, Gränslös samverkan vid kärnteknisk händelse

Slutrapport



Länsstyrelsen
Jämtlands län

Omslagsbilder

Varningsskylt samt tre kärnkraftverk. Foto: mostphotos.se

Utgiven av

Länsstyrelsen Jämtlands län
Mars 2017

Beställningsadress

Länsstyrelsen Jämtlands län
831 86 Östersund
Telefon 010-225 30 00

Ansvarig

Patrik Lundgren

Tryck

Länsstyrelsens tryckeri, Östersund 2017

Löpnummer

2017:8

Diarienummer

457-1494-2017

Publikationen kan laddas ner från Länsstyrelsens hemsida
www.lansstyrelsen.se/jamtland

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	4
Om GSK-projektet.....	5
Syfte	6
Mål	6
Avgränsning.....	6
Metod	6
Organisation	7
Styrgrupp	7
Projektledning	7
Arbetsgrupp.....	7
Referensgrupp	8
Övningsplaneringsgrupp.....	9
Ekonomi	9
Genomförande.....	10
2014	10
2015	10
2016	11
Resultat	13
Syfte	13
Mål	13
Resultat "Samverkansdokument"	13
Resultat "Kartlösning"	15
Resultat "Övning"	16
Summering	19
Förutsättningar och utmaningar.....	19
Utvecklingsområden.....	19
Bilaga 1. Utvärderingsrapport.....	23
Inledning	23
Beskrivning av övning LUKAS	23
Genomförande av utvärdering – metod.....	26
Resultat av övning LUKAS.....	27
Avslutande reflektion	33
Intervjuguide	34
Övningens genomförande.....	35
Enkät 18 oktober.....	37

Sammanfattning

Denna rapport syftar till att redovisa arbetet med att ta fram ett gemensamt dokument som kan förenkla samverkan över gränsen mellan Norge och Sverige. Rapporten visar att:

- » Det framtagna samverkansdokumentet fungerar och är till hjälp vid gränsöverskridande händelser när norska och svenska myndigheter ser möjligheten att arbeta tillsammans mot gemensamma målsättningar.
- » De grundläggande förutsättningarna för att kunna arbeta gränsöverskridande med information och kommunikation finns. Utmaningarna ligger i att på alla nivåer arbeta med att samverka kring innehållet samt att nationellt kunna motivera och förklara eventuella skillnader i budskapen.
- » Det finns ett kvarstående arbete kring att hitta formerna med hur de tekniska hjälpmedlen skall användas. Nationellt finns förutsättningarna men vid gränsöverskridande informationsutbyte måste gränssnitten klargöras. Detta gäller bland annat möjligheten att överföra information i GIS, Geografiska informationssystem.
- » Den gränsöverskridande övningen LUKAS som omfattat en del av projektet har varit positiv då den givit aktörerna en möjlighet att lära sig om och av varandra. Flertalet deltagare och aktörer har påpekat vikten av att denna typ av samordning och kommunikation över gränsen bör övas i större omfattning i framtiden.
- » Att gränsöverskridande samverkan är en framgångsfaktor för ett effektivare och mer resurs optimerat krisarbete. Processerna måste vidareutvecklas och kontaktvägarna som finns beskrivna i samverkansdokumentet måste återkommande ses över och uppdateras.



Om GSK-projektet

Idén till projektet väcktes efter det att diskussioner förts inom Gränsräddningsrådet i Mitt Skandinavien. Gränsräddningsrådet i Mitt Skandinavien är ett nätverk mellan resurspersoner som arbetar med räddningstjänst, hälsoberedskap och generell samhällsberedskap på kommunal och regional nivå i Jämtlands län, Sør-Trøndelag och Nord-Trøndelag fylken.

Baserat på erfarenheterna efter olyckan i Fukushima 2011 som visade att olika länders strålskyddsmyndigheter inte var helt ense om hur olyckan skulle klassas i allvarlighetsgrad, diskuterades problematiken kring olika budskap från olika aktörer. För två angränsande länder som kommer att kommunicera med, ge råd, rekommendationer och anvisningar till samma målgrupp (en ursprungsbefolkning som verkar över gränsen) är det extra viktigt med likartad hantering och samordning av budskap om det sker en händelse som påverkar båda länderna.

Utifrån detta behov tog Länsstyrelsen i Jämtlands län på sig att för Gränsräddningsrådets räkning skriva en projektansökan för åren 2014–2016. Detta sågs först som ett pilotprojekt, då det inte finns liknande försök gjorda tidigare att knyta ihop en planering mellan två länder med delvis gemensam ursprungsbefolkning.

Det bedömdes vara av särskilt värde att åstadkomma en gemensam planering tillsammans med en målgrupp vi bedömer kan bli särskilt drabbade vid en kärnteknisk olycka. Länsstyrelserna har ett grunduppdrag när det gäller planering för en kärnteknisk olycka men enligt deras bedömning ingick det inte att en sådan planering ska vara gränsöverskridande.

Projektansökan godkändes och arbetet påbörjades under våren 2014. Startmötet i projektet genomfördes tisdagen den 20 maj på Holiday Club i Åre.

En olycka med utsläpp av radioaktiva ämnen känner inga nationella gränser. Detta visade sig med tydlighet vid Tjernobylolyckan 1986. Följderna för bland andra rennäringen blev stora och effekter av olyckan finns fortfarande kvar – framför allt i gränstrakterna mellan Norge och Sverige där rennäringen är som mest intensiv.

Olyckan påverkade inte bara en viktig näringsgren utan också livsförutsättningarna för en stor folkgrupp. Skulle en olycka liknande den som hände i Tjernoby inträffa i framtiden är det viktigt att det finns en fungerande samverkan mellan länderna. Speciellt viktigt är detta med tanke på att rennäring finns på båda sidor om gränsen. Det är därför nödvändigt att budskapen är ensade från ansvariga myndigheter i berörda länderna och att det finns en förståelse för dem som drabbas.

Myndigheterna i Sverige och Norge kommer att kommunicera med, ge råd, rekommendationer och anvisningar till delvis samma målgrupper varför det är extra viktigt med likriktad hantering och samordning av budskap om det sker en händelse som påverkar båda länderna. Information och kommunikation vid en kärnteknisk olycka är en av de aspekter som är de svåraste och mest komplexa

att hantera, särskilt i jämförelse med andra samhällsstörningar. Det skapar oro och stress hos medborgarna då man är beroende av experter och det kan vara svårt för medborgarna att veta hur de ska agera. Informationsbehovet kommer att vara stort under en lång tid och kommer att finnas kvar så länge den enskilde medborgaren är påverkad.

Syfte

Vi ska skapa förutsättningar för en samordnad krishantering och förståelse av problematiken mellan länderna i händelse av en kärnteknisk olycka. Vi ska särskilt fokusera på konsekvenser för rennäringen och att gränsöverskridande samverkansrutiner tar hänsyn till deras villkor och behov.

Mål

En starkt förmåga att hantera en kärnteknisk olycka som berör både Norge och Sverige som särskilt tar hänsyn till rennäringens behov.

Detta ska uppnås genom att

- » skapa rutiner för samverkan för att hantera en gränsöverskridande kärnteknisk olycka
- » i rutinerna särskilt beakta kriskommunikation gentemot rennäringen
- » i rutinerna särskilt beakta kriskommunikation med flera länder inblandade
- » anpassa och utnyttja tekniska lösningar vad avser kartunderlag (eventuellt från GGI 2-projektet¹) för att uppnå delad lägesuppfattning
- » pröva rutinen och den tekniska lösningen genom en övning.

Målgrupp

Rapportens målgrupp och därmed mottagare är:

- » Gränsräddningsrådet i egenskap av uppdragsgivare och förvaltare av projektets resultat.
- » Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i egenskap av finansiär.
- » Projektdeltagarna.

Avgränsning

Projektet ska inte ta fram helt nya planer eller rutiner för att hantera en kärnteknisk olycka eller för kriskommunikation. De rutiner och samverkansformer som arbetas fram skall kunna utgå från respektive aktörs befintliga planer/rutiner och vara ett komplement till dessa.

Metod

Projektet har drivits genom i processform, där varje moment (arbetsmöte eller övning) har lett till nästa steg i arbetet med framtagandet av det slutliga resultatet.

¹ GGI 2, Gränslös geografisk information 2. Ett Interregprojekt med Länsstyrelsen Jämtland som projektägare, Dnr 450-2181-13.

Organisation

Styrgrupp

Land	Organisation	Namn
	Fylkesmannen Nord-Trøndelag	Per Arne Stavnås
	Fylkesmannen i Sør-Trøndelag	Dag Otto Skar
	Länsstyrelsen Jämtlands län	Staffan Edler

Projektleddning

Land	Organisation	Namn
	Länsstyrelsen Jämtlands län	Katarina Fredriksson, 2014-2015 Patrik Lundgren, 2016
	Länsstyrelsen Västerbottens län	Tobias Vintheimer
	Fylkesmannen Nord-Trøndelag	Per Arne Stavnås
	Fylkesmannen i Sør-Trøndelag	Jan-Åge Sneve Gundersen/Kaja Korsnes Kristensen 2014-2015 Henning L Irvung 2016

Uppgifter

Projektleddningen har sammanställt och detaljplanerat projektarbetet samt förankrat och drivit arbetet inom respektive land.

Arbetsgrupp

Utöver projektleddningen bestod arbetsgruppen av representanter ur följande organisationer:

Land	Organisation
	FM Nordland, Seksjon reindrift
	Mattilsynet
	DSB/Sivilforsvaret
	Fylkesmannen Nord-Trøndelag
	Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
	Statens Strålevern
	Røros/Snåsa kommun
	Svenska Samernas Riksförbund
	Länsstyrelsen Uppsala län

Land	Organisation
	Sametinget
	Livsmedelsverket
	MSB
	MIUN
	Jordbruksverket
	Länsstyrelsen Västerbottens län
	Länsstyrelsen Jämtlands län
	Strömsunds kommun
	Härjedalens kommun
	Strålsäkerhetsmyndigheten

Uppgifter

Arbetsgruppens uppgift var att delta i arbetsmöten och arbeta med att ta fram underlag för projektets olika aktiviteter.

Referensgrupp

Denna grupp bestod av representanter som ingår i följande organisationer.

Land	Organisation
	Fylkesmannen Sør-Trøndelag,
	Fylkesmannen Nord-Trøndelag, Reindriftsavdelingen
	Fylkesmannen Nordland, Seksjon reindrift
	Länsstyrelsen Jämtlands län
	Länsstyrelsen Västerbottens län
	Länsstyrelsen i Västernorrlands län
	Statens Strålevern
	Strålsäkerhetsmyndigheten
	Jordbruksverket
	Mattilsynet
	Nordred (MSB)
Norden	Nordiska ministerrådet

Uppgifter

Referensgruppens uppgift var att förankra arbetet i sina respektive organisationer och uppdrag. De har lämnat synpunkter på underlag och resultat från projektet.

Övningsplaneringsgrupp

Denna grupp bestod av representanter som ingår i följande organisationer.

Land	Organisation
	Länsstyrelsen Jämtlands län
	Länsstyrelsen Västerbottens län
	MSB
	Jordbruksverket
	Livsmedelsverket
	Strålsäkerhetsmyndigheten
	Fylkesmannen Sør-Trøndelag
	Statens Strålevern
	Mattilsynet
	DSB/Sivilforsvaret

Uppgifter

Övningsgruppens uppgift var att under 2016 planera och genomföra en övning som syftade till att pröva och utveckla det gemensamma dokumentet om samverkan för en samordnad kommunikation med berörda målgrupper mellan Sverige och Norge vid en kärnteknisk olycka.

Ekonomi

Projektet har finansierats med medel från anslag 2:4 Krisberedskap 2014 och har kostat cirka 3 268 000 kronor, vilket ligger lägre än tänkt budget. Anledningen är bland annat att övningen till del genomfördes i respektive organisations egna lokaler med ett motspel som även de medverkade på distans. Under övningens andra del hölls kostnaderna ned genom att genomförandet skedde i Trondheim i lokaler som ej betingade någon kostnad.

Genomförande

2014

Genomförda aktiviteter (processen) för året:

MÅL: Grunder, ramar, delmål samt behovsanalys klara.

1. Uppstartsmöte i Åre 20–21 maj

Deltagande av projektdeltagare och huvudsakliga samverkanspartner.

- Presentera deltagarna och myndighetsstruktur i Norge och Sverige.
- Förankra tänkt arbetsprocess för projektet.
- Ta fram grunden för projektet genom att ta fram eventuella förändringar i projektplanen.
- En första identifiering av vad en gränsöverskridande plan/rutin för samverkan bör innehålla och omfatta.
- Identifiera aktörer som ännu inte är med.

2. Höstmöte

Aktivitetsplanen för 2015–2016 skapades samt ett utkast till vad en samverkansrutin kan innehålla, avgränsningar, målgrupper och kanaler. Tre arbetsgrupper skapades för genomförande av aktiviteterna.

Arbetsgrupper

1. Övning, ansvar för planering och genomförande av vårmötet 2015 samt övning 2016.
2. Kriskommunikation, arbetar med målgrupper, kanaler och budskap samt FAQ till allmänheten.
3. Roller och ansvar, har tagit fram en kort beskrivning om system och roller för respektive land och till deltagarna i projektet.

2015

Genomförda aktiviteter (processen) för året:

MÅL: Gränsöverskridande rutin och GIS-underlag klara

1. Vårmöte 21–23 april Östersund

Syfte: att testa samverkan.

Mål: att ta fram detaljerna till innehållet i den gemensamma samverkansrutinen.

Efter vårmötet summerades resultatet och ett första utkast till samverkansrutin blev klar till 10 juni.

2. Utkast på remiss till 31 augusti.

Synpunkter från projektets deltagare sammanställdes till ett nytt underlag.

Resultatet av arbetsgruppernas arbete har redovisats i den remissutgåva av rutinen där även resultatet av vårmötet redovisas.

3. Höstmöte 15–16 september i Trondheim

Det nya utkastet efter remissen gicks igenom och slutliga synpunkter diskuterades. De första förberedelserna för övningsåret 2016 togs.

Vid tidpunkten för höstmötet konstaterades att underlagen vad avser GIS inte var klarlagda utifrån det nationella perspektivet. Under övningsplaneringsfasen bör hänsyn tas till om det är möjligt att GIS skall implementeras i övningen eller ej.

4. Remiss och slutligt dokument

Sista remissrundan innan övningen genomfördes och det slutliga dokumentet tog form. Underlaget var klart för test enligt projekt målet.



Diskussioner vid vårmötet 21–23 april 2015 i Östersund. Foto: Länsstyrelsen Jämtlands län.

2016

Genomförda aktiviteter (processen) för året:

MÅL: Genomförande av övning. Revidering av rutinen.

5. Planeringskonferenser 1–3.

Under perioden mars-september genomfördes planeringskonferenser vid tre tillfällen. Inledningsvis förfinades syftet med övningen och målsättningen fastställdes. Scenariot bestämdes till att efterlikna Tjernobyl olyckan. Under arbetet bestämdes det att dela in övningen i två delar där den första delen skulle genomföras som en funktionsövning för berörda myndigheter och regionala aktörer. Fokusområden är larmning samt kommunikation.

Den andra delen skall genomföras som en seminarieövning i table-top format för aktörer enligt del 1 samt inbjudna lokala aktörer. Fokusområden är samordnad kommunikation och informationsdelning.

Redan vid planeringskonferens 1 beslutades att inte lägga mer kraft på att implementera arbetet med GIS i övningsskedet. Det underlag som fanns vid denna tidpunkt var ej tillräckligt för att kunna säga att det skulle bidra till bättre resultat.

MIUN har deltagit under processen och bidragit med utvärdering/ erfarenhetsåterföring genom Interreg- projektet GSS 2.²

6. Övning del 1

Genomfördes den 27 september. Respektive organisation övade i egna lokaler.

7. Övning del 2

Genomfördes den 18 oktober i Trondheim.

8. Utvärdering

Avslutande utvärderingskonferens genomförs under våren 2017. Agenda:

- Genomgång av den genomförda utvärderingen.
- Revidering av särskild plan/rutin för samverkan.
- Diskussion om framtida arbete med att utveckla rutinen.

Projektrapporten kommer även att redovisas under Gränsräddningsrådet Mitt-Skandinaviens årsmöte i Lierne, juni 2017.

² Gränsöverskridande samarbete för säkerhet 2, Ett samarbetsprojekt mellan Mittuniversitetet och Nord-universitet (tidigare Høgskolen i Nord-Trøndelag)

Resultat

Nedan redovisas resultatet utifrån syftet och målet som sattes för projektet.

Syfte

Vi ska skapa förutsättningar för en samordnad krishantering och förståelse av problematiken mellan länderna i händelse av en kärnteknisk olycka. Vi ska särskilt fokusera på konsekvenser för rennäringen och att gränsöverskridande samverkansrutiner tar hänsyn till deras villkor och behov.

Mål

En stärkt förmåga att hantera en kärnteknisk olycka som berör både Norge och Sverige som särskilt tar hänsyn till rennäringens behov.

Detta ska uppnås genom att:

1. skapa rutiner för samverkan för att hantera en gränsöverskridande kärnteknisk olycka
2. i rutinerna särskilt beakta kriskommunikation gentemot rennäringen
3. i rutinerna särskilt beakta kriskommunikation med flera länder inblandade
4. anpassa och utnyttja teknisk kartlösning (eventuellt från GGI 2-projektet) för att uppnå delad lägesuppfattning
5. pröva rutinen och de tekniska lösningarna genom en övning.

Resultat "Samverkansdokument"

Utifrån ovanstående punkter 1–3 har det tagits fram en rutin för samverkan mellan Norge och Sverige i händelse av en kärnteknisk olycka. Rutinen har följande syfte och mål:

Syfte

Syftet är att skapa förutsättningar för en koordinerad kommunikation med allmänhet, media och näringsliv mellan Sverige och Norge vid en kärnteknisk olycka.

Mål

Berörda myndigheter³ på regional och kommunal nivå i Sverige och Norge ska ha en god förmåga att kommunicera vid en kärnteknisk olycka som berör både Norge och Sverige och som särskilt tar hänsyn till rennäringens behov. Detta dokument ska ge myndigheterna:

- » rutiner för informationsdelning
- » operativa kontaktpunkter mellan länderna, listor på kontaktnät
- » en översikt av aktuell information på konkreta teman (exempelvis dricksvatten) och näringar
- » kunskap om varandras roller och ansvar.

³ Se samverkansdokumentet, bilaga 3. Roller och ansvar.

Titel

Informationssamverkan mellan Sverige och Norge – Regional samverkan i händelse av kärnteknisk olycka.⁴

Omfattning

Detta dokument beskriver inte respektive organisations interna rutiner för det egna krisarbetet utan är endast ett komplement till dessa. Samverkan som beskrivs i detta dokument omfattar de regionala och lokala berörda myndigheterna i det geografiska området:

Norge: Nordland fylke, Sör-Trøndelag fylke och Nord-Trøndelag fylke.

Sverige: Västerbottens län och Jämtlands län.

Dokumentet beskriver uppgifter och ansvar för samverkan för "Tidig fas" och "Sen fas" av händelsen.

Sammanfattningsvis vad avser måluppfyllnaden kring Samverkansdokumentet kan konstateras att dokumentet som helhet nått målsättningen med att skapa en rutin för samverkan vid en händelse som är att betraktas som gränsöverskridande.

Utmaningen blir att säkerställa planens fortlevnad genom en regelmässig översyn av innehållet samt de referenser som anges i bilagorna exempelvis telefonnummer och mejladresser.

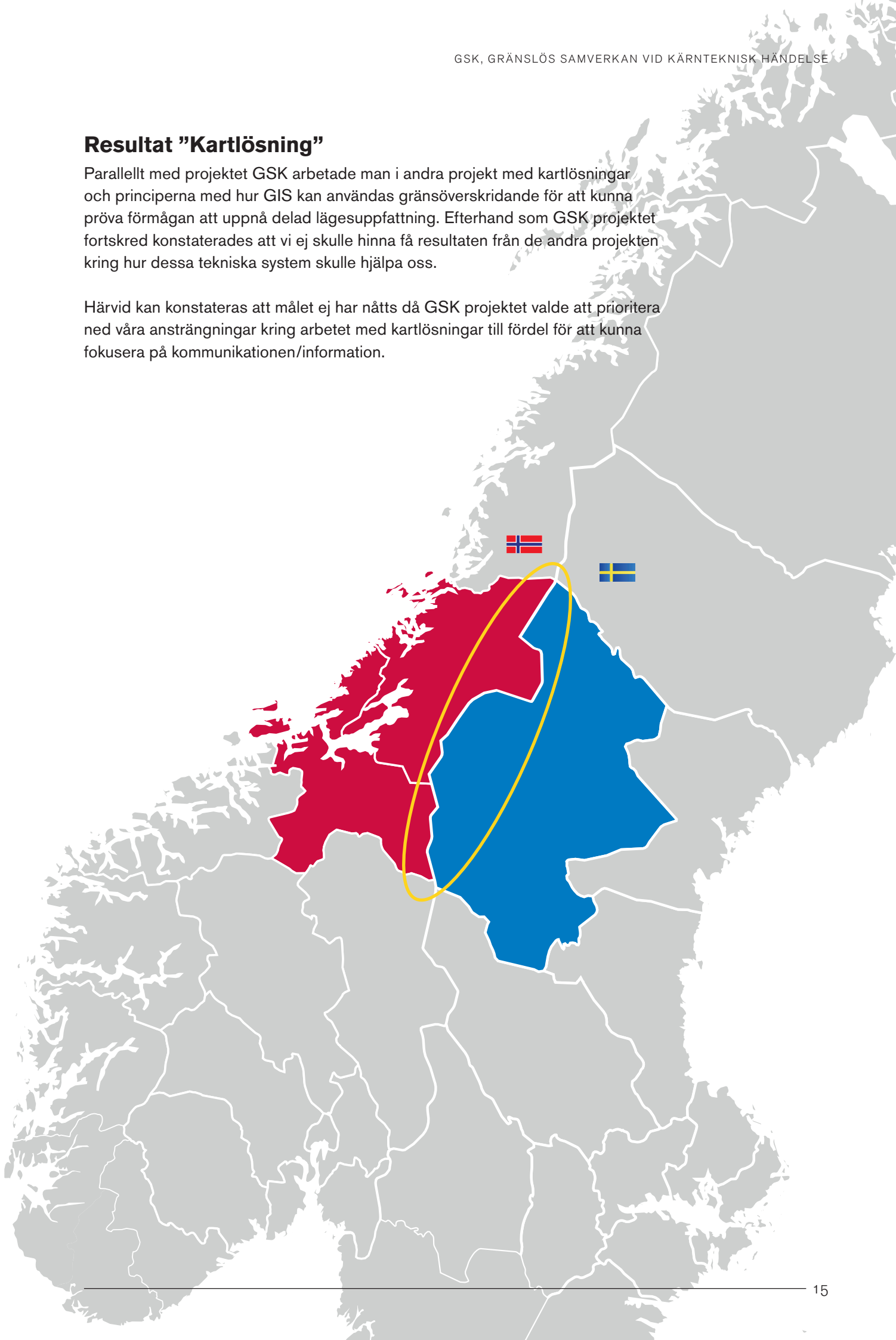
Vad beträffar den del i planen som särskilt beaktar kriskommunikation gentemot rennäringen är kommunicerat och fastställt mellan parterna. Hur väl samverkan fungerar mellan myndigheterna och de organisationer som representerar rennäringen har dock inte kunnat prövas under övningarna då Sametinget valde att inte delta i övningsserien. Vid seminarieövningen i Trondheim deltog heller inte NRL, Norske Reindrifsamers Landsforbund.

⁴ Dnr 457-4461-14, Utgiven av Länsstyrelsen Jämtlands län, december 2015.

Resultat "Kartlösning"

Parallellt med projektet GSK arbetade man i andra projekt med kartlösningar och principerna med hur GIS kan användas gränsöverskridande för att kunna pröva förmågan att uppnå delad lägesuppfattning. Efterhand som GSK projektet fortskred konstaterades att vi ej skulle hinna få resultaten från de andra projekten kring hur dessa tekniska system skulle hjälpa oss.

Härvid kan konstateras att målet ej har nåtts då GSK projektet valde att prioritera ned våra ansträngningar kring arbetet med kartlösningar till fördel för att kunna fokusera på kommunikationen/information.



Resultat "Övning"

För att kunna pröva samverkansdokumentet och öka projektets aktörers förmåga att hantera konsekvenserna av en kärnteknisk olycka anordnades en övning under hösten 2016 av Länsstyrelsen i Jämtlands län med namnet Lukas.

Övningen omfattade de regionala och lokala berörda myndigheterna i det geografiska området:

- » **Norge:** Nordland fylke, Sør-Trøndelag fylke och Nord-Trøndelag fylke.
- » **Sverige:** Västerbottens län och Jämtlands län.

Övningen var avgränsad till fyra stycken fokusområden vilka var följande:

- » Operativa kontaktvägar, Roller och ansvar.
- » Föresattningar för koordinerad kommunikation.
- » Informationsdelning med stöd av tekniska lösningar.
- » Rekommendationer och gränsvärden.

Övningen bedrevs i två delar vid två olika tidpunkter.

Del 1: Genomfördes som en funktionsövning för berörda myndigheter och regionala aktörer. Fokusområden var larmning samt kommunikation.

Del 2: Genomfördes som en seminarieövning i table-top format för aktörer enligt del 1 samt inbjudna lokala aktörer. Fokusområden var samordnad kommunikation och informationsdelning.

Övningen utvärderades av Mittuniversitetet. Utvärderingsrapporten finns i sin helhet bifogat detta dokument som bilaga 2.

Resultat övningsdagarna

Generellt sett så är de som deltagit i övning LUKAS nöjda och det gäller både funktionsövningen och seminarieövningen. Gränsöverskridande övningar anses positivt då det ger en möjlighet att lära av varandra och om varandra. Många har också tryckt på att den här typen av samordning och kommunikation över gränsen verkligen behöver övas. Detta har inneburit att de som arbetat med och/ eller deltagit i övningen har varit mycket motiverade eftersom de anser att samordning är mycket viktigt.

I enkäten, som är en del i utvärderingsarbetet, så har de som deltagit fått svara på frågan om de anser att seminariedagen bidragit till att öka deras kunskaper om krisberedskap under en kärntekniskolycka som sker i gränstrakten. Majoriteten har svarat JA på den frågan.

I enkäten finns också en fråga som rör om de anser att de fått ökade kunskaper om samordnad kommunikation och där är det betydligt fler som svarat att den kanske bidragit men inte så mycket. För några kan svaret förklaras av att de deltagit under hela GSK-projektet och därför innehöll seminariedagen inget nytt men det verkar också som att några tycker att just kommunikation inte diskuterats i tillräckligt hög grad. Några har gett uttryck för att de önskat ytterligare tid för att kommunikatörerna skulle ges möjlighet att träffa andra kommunikatörer och fokusera på dessa typer av frågor.

Några skriver också som kommentar att de fått insikt om hur viktigt det här området är och att det återstår mycket utvecklingsarbete för att uppnå samordnad kommunikation.

I övningen deltog ett antal nationella myndigheter som motspel. Dessa myndigheter ansvarade för ett antal inspel som till del utgjorde rekommendationer för hur händelsen kan hanteras på regional nivå. Ett exempel var när Statens Strålevern (Norge) och SSM levererade rekommendationer som inte innehöll riktigt samma huvudbudskap. I Strålevernets rekommendation iaktogs en försiktighetsprincip vilket innebar att huvudbudskapet var att människor i området bör stanna inomhus medan SSM skickade ut en rekommendation med huvudbudskap var att det var acceptabelt att vistas utomhus. I båda fallen finns samma grundläggande slutsats att det inte förelåg fara för människors liv.

Beskeden kom inte samtidigt och vid intervjuerna har det framkommit att SSM och Strålevern inte har samordnat sin information och de genomförde aldrig något eget möte. Samtliga involverade aktörer är överens om att i en verklig händelse så hade de nationella aktörerna haft kontakt med varandra.

Samtliga aktörer är medvetna om att man får räkna med ett oerhört stort tryck från media, medborgare och andra aktörer vid denna typ av händelser. Från ett lärandeperspektiv gav det aktörerna mycket att fundera på eftersom det visade på grundbehoven av samordning av information på ett mycket tydligt sätt. En kärnteknisk olycka kräver komplexa analyser och det blir därför oerhört viktigt att de centrala ansvariga myndigheterna når ut med klara och entydiga budskap.

En annan erfarenhet är att i den här typen av scenario, där det ställs krav på samverkan på regional, nationell och internationell nivå, så blir det ofta kort om tid mellan möten och konfrerenser. De övande har upplevt svårigheter i att hinna skicka kallelser och skriva mötesprotokoll/notater. Några har i efterhand insett att de borde varit några fler som ingått i de övande staberna. Men även där de varit fler övande så har man upplevt svårigheter med att det var tätt mellan mötena.

De flesta är dock eniga om att det skulle fungera så här vid en verklig händelse och det kanske till och med resultera i ännu fler möten. Det som upplevs som problematiskt och där flera uttryckt behov av att begrunda och fortsätta utveckla rutinerna berör ledningen av den egna staben och informationsflödet. Hög mötestäthet kan leda till att funktionsansvariga är på möten stora delar av tiden vilket skulle kunna påverka det interna arbetet negativt.

När det gäller informationsflödet är det en konsekvens av intensiv samverkan och många möten eftersom det snabbt blir många kallelser, anteckningar och förfrågningar. Här finns det exempel på myndigheter på svensk sida som har utvecklat ett sätt att tänka kring prioriteringar som kan vara intressant för flera.

Huvuddragen är att de som behöver hjälp prioriteras utifrån hur stort behov de anses ha. De som har det största behovet får tillgång till synkron dialog (möten, svar via telefon och e-post) och de som har mindre behov får tillgång till asynkron kommunikation vilket innebär att de kan läsa information som postas i WIS eller CIM, Crises Information Manager eller på myndighetens hemsida. Viktigt att notera är att det finns de som inte alls förordar den här typen av modell eftersom deras inställning är att alla som behöver hjälp ska få det och att myndigheten är till för alla.

Oavsett resonemang i den frågan är det viktigt för kanaler såsom WIS och CIM att det finns bra funktioner för att filtrera och göra val för vilka man följer till exempel.

Övning LUKAS har bidragit till ökad kännedom om andra aktörers arbetssätt och ansvar. Det här gäller mellan berörde fylken i Norge och Länsstyrelser i Sverige men även mellan regionala aktörer. För en del deltagare har det varit en ögonöppnare eftersom det finns aktörer som inte haft så stor kännedom om skillnaderna mellan hur Sverige och Norge ordnat sin krisberedskap. Flera aktörer lyfter även lärdomen att de nu förstår hur centrala myndigheter kommunicerar med varandra samt med regionala aktörer.

Målsättningen att pröva rutinen och de tekniska lösningarna genom en övning har uppfyllts.



Summering

Förutsättningar och utmaningar

De förutsättningar som legat till grund för projektet är bland annat att vi skall ta hänsyn till två länders syn på krishantering. I grunden är de baserade på samma principer men det finns skillnader i larmrutiner, ansvarsförhållanden och synen på vem som leder vad. En annan förutsättning är att vi hanterar samma målgrupper vilka är rennäringsen samt boende och verksamheter som bedrivs i gränstrakterna.

Utmaningarna då vi skall samverka ligger i att ansvarsförhållandena skiljer sig mellan Norge och Sverige då man i Norge hanterar ansvaret på nationell nivå medans det i Sverige leds från en länsstyrelse.

Det finns ett behov av att arbeta med styrningar både från internationellt och nationellt håll samt att få alla aktörer att arbeta i samma riktning.

Utvecklingsområden

Det finns några områden som kan behöva utvecklas eller läggas till. GIS behöver utvecklas och följas för att bättre svara på det önskade behovet av samverkan mellan länderna och nivåerna i respektive land. Även FAQ och förberedda budskap/rekommendationer är ett område där ingen samverkan sker i ett förberedande skede idag, vilket det skulle behöva göra.

Att tillsammans med andra projekt till exempel GGI utveckla formerna för hur vi kan utbyta information digitalt. Exempel på detta kan vara lägesbilder, målbilder med mera. Detta behov är inte unikt för denna region eller detta projekt utan av nationellt intresse och bör tas upp i nya forum, eventuellt nya projekt.

Övningen visade på behovet av att samordna information över gränser då händelsen inte kan kopplas till en utpekad aktör eller nation. En utmaning är att få med sig aktörer som inte använder WIS. En lösning kan vara att man på svensk nationell nivå (MSB) skapar en fiktiv användare ev. kallad "Utland". Då skulle man kunna lägga upp tillfälliga användare vid en händelse som kräver samverkan och informationsöverföring över landsgränser. Deras läs- och skrivrättigheter kan regleras efter behov.

Denna möjlighet bör även finnas tillgänglig vid övningstillfällen. Kan motsvarande funktionalitet byggas in i den norska motsvarigheten CIM så finns en god grund för att utveckla formerna vidare.

Ett annat utvecklingsområde som identifierats är hur man skall organisera länsstyrelserna och deras ledning i de fall där internationell samverkan krävs. Dagens organisationer är anpassade för nationella händelser i första hand vilket är naturligt. Övningar av denna karaktär visar på behovet av en utökad förmåga att koordinera information över gränser.

Ett exempel som togs upp var behovet av att tidigt göra en avstämning mellan stabscheferna på fylkesmannen och länsstyrelserna för att synka tider för samverkansmöten. Några deltagare vid utvärderingen uttryckte att tidslinjen vi hade i övningsplaneringen som visades på seminariedagen gav en bra överblick. Kanske skall denna tidslinjal utvecklas och utgöra ett exempel på vad som borde skapas i skarpt läge och inte bara för övningsplaneringen.

Se exempel nedan.

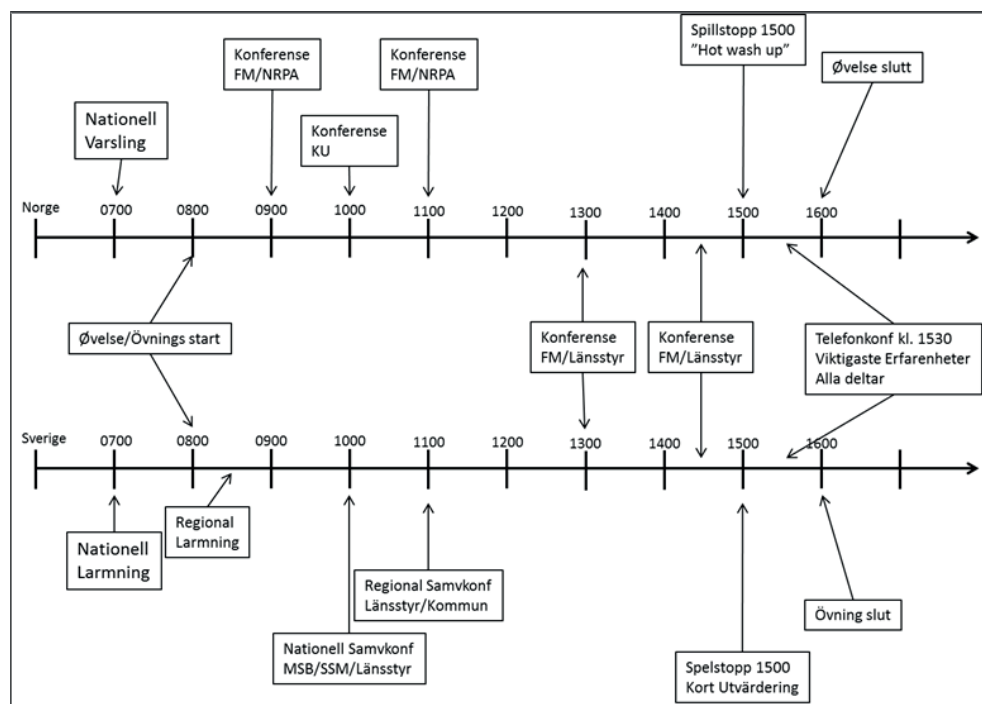


Bild hämtad från övningsledningsbestämmelserna under övning LUKAS.

I framtiden kan strålningsmätning och resursdelning i samverkan även vara ett område som kan utvecklas och läggas till denna samverkan. Här kan gränsöverskridande flygmätningar vara ett område som det behöver samverkas kring.

Ett område som kontinuerligt måste följas upp och uppdateras är de telefonnummer som återfinns i samverkansdokumentet, bilaga 1 Kontaktvägar⁵. I denna del finns telefonnummer som hanteras genom SOS Alarm KBX, Sverige. För att kunna använda dessa hänvisningar måste aktörerna vara anslutna till de avtal som gäller vilket inte alla är. Ett sätt att lösa detta är att beställa en extra tjänst med telefonnummer som alla kan använda för att nå tjänstemän i beredskap. Även denna tjänst administreras av SOS Alarm.

5 Delges ej i detta dokument. Återfinns hos de aktörer som berörs av dokumentet.

Identifierade utvecklingsområden/åtgärder hämtade från utvärderingsenkäter (oredigerade formuleringar):

- » Fortsatt utveckling av samverkan och samordning av kommunikation/information i händelse av kärnteknisk olycka.
- » Fortsätta utveckla rutiner för vem som ansvarar för vad och när saker och ting ska göras.
- » Utveckla prioritering så att budskap kan anpassas.
- » Utveckla mötesrutinerna (inkluderar agenda och möjligheten att veta vem som deltar i mötet). Under övningen utvecklades agendan för samverkanskonferenser efterhand.
- » Utveckla rutiner för var och när statliga myndigheter ska samverka i konferenser (resursmässigt kan de troligast inte vara med på alla konferenser).
- » Utveckla datasystem så att data kan utväxlas.
- » Fortsätta arbeta med planverk och hur vi disponerar personer i staben.
- » Fortsatt utveckling hur samverkan sker över gränsen.
- » Utveckla ett gränsråd som omfattar Länsstyrelsen Västerbotten och Nordland.
- » Strålevernet och SSM behöver fortsätta utveckla flaggboken.
- » NRK borde ha en dialog med SR och SVT.
- » Ökad kunskap och förståelse för experternas kunskap och förståelse för experternas arbetssätt och förutsättningar.
- » Utveckla en strategi att på ett enkelt sätt kommunicera radioaktivt nedfall.
- » Samordna FAQ mellan Norge och Sverige. Att synkronisera de möjligheter som finns med krisinformation.se och kriseinfo.no.
- » Konkret arbete med informationsprodukten, ta fram exempel på generella budskap som kan gå ut.
- » Utveckla mediahantering och budskapsformulering.
- » Målgruppsanalys i lägesbild.
- » Säkra att vi mottar och förstår varsel.
- » Träna på att formulera budskap till medborgare.
- » Skapa förutsättningar att nå ut med budskap på flera språk
- » Träna på att använda planen i praktiken.
- » Öva eget planverk och samordning med andra aktörer.
- » Utveckla användandet av resurser mellan aktörer, exempelvis GIS-expertis.

Förankring och uppföljning

Det är viktigt för projektets framgång att förankring sker av resultatet för att säkra framtida former för samverkan. Vi måste få acceptans på rätt nivå i de olika organisationerna, här är det viktigt att deltagare i såväl arbetsgrupp som i referensgruppen delger och förankrar arbetet och de resultat som framkommit i sina respektive ledningsnivåer.

Avstämningar mot andra projekt och uppdrag måste göras. Detta kommer att innebära att resultaten i vårt och andras projekt tillsammans ger ett optimalt lärande. Gränsräddningsrådet kommer handha uppföljning och revidering vid behov av projektets framtagna dokument. Detta dokument ska följas upp på Gränsräddningsrådets årliga möte. Beslut om att vidta åtgärder till förändringar som berör innehållet beslutas på detta möte efter samråd med berörda myndigheter.

Den fylkesman eller länsstyrelse som är ordförande i Gränsräddningsrådet har ansvaret för att dokumentet och tillhörande rutiner följs upp, justeras och övas vid behov.



Bilaga 1. Utvärderingsrapport

Övning LUKAS.

Inledning

Det är 30 år sedan en allvarlig reaktorolycka i kärnkraftverket i Tjernobyl ägde rum. Olyckan gav stora effekter långt utanför Rysslands gränser. I gränstrakterna mellan Norge och Sverige där rennäringen är som mest intensiv finns det fortfarande spår av olyckan. Olyckan har haft stor påverkan på rennäringen och livsförutsättningarna för en stor folkgrupp.

I januari 2014 startade projektet Gränslös samverkan vid kärnteknisk olycka (GSK). GSK är ett pilotprojekt som syftar till att "skapa förutsättningar för en samordnad krishantering och förståelse av problematiken mellan länderna i händelse av en kärnteknisk olycka". Målen med projektet var: "En stärkt förmåga att hantera en kärnteknisk olycka som berör både Norge och Sverige som särskilt tar hänsyn till rennäringens behov."

För att uppnå målen har projektet gemensamt arbetat med att ta fram rutiner för samverkan för att hantera en gränsöverskridande kärnteknisk olycka och rutinerna ska särskilt beakta kriskommunikation mot rennäringen och kriskommunikation där flera länder är inblandade. Vidare har man också arbetat med att anpassa och utnyttja en teknisk kartlösning som utvecklats i ett tidigare projekt samt genomfört en övning för att pröva den rutin som arbetats fram.

Den här rapporten är en utvärdering av de två övningar som genomförts för att pröva rutinen. Övningen har kallats LUKAS och bestått av två övningstillfällen. En funktionsövning som genomfördes den 27 september och en seminarieövning som genomfördes den 18 oktober.

Beskrivning av övning LUKAS

Planeringsprocessen

Planeringsprocessen har drivits av övningsledare Patrik Lundgren. Planeringsgruppen har genomfört ett antal möten där syfte, mål, scenario, inspel, tidsplan och så vidare diskuterats. De deltagande aktörerna har haft möjlighet att ha en representant i planeringsgruppen.

Syfte och mål med LUKAS

Det övergripande syftet med övning LUKAS var att pröva dokumentet "Informationssamverkan mellan Norge och Sverige", se bilaga 1. Dokumentet är ett resultat av det arbete som genomförts i projektet Gränslös samverkan vid kärnteknisk olycka (GSK) och syftar till att beskriva gemensamma rutiner för informationssamordning och samverkan mellan Norge och Sverige i händelse av en kärnteknisk olycka. Utöver detta har de huvudövande aktörerna ställt upp egna mål och indikatorer (Länsstyrelser och Fylkesmännen). Den här rapporten kommer att ha fokus på huvudmålet och inte beröra aktörernas egna mål med övningen.

Funktionsövning 27 september

Funktionsövningen inleddes klockan 7.00 i både Norge och Sverige med nationell larmning (varsling) de övade var på plats från klockan 8.00.

På förhand var det bestämt att det skulle genomföras en nationell samverkanskonferens/Konferens FM/NRPA klockan 10.00.

Under funktionsövningen genomfördes ett stort antal möten både på regional, nationell och internationell nivå. Under övningen användes olika typer av telefon- och videokonferenssystem, telefon, mail, WIS och DSB-SIM för att kommunicera och dela information.

Övningen avslutades klockan 15.00 med spelstopp. Under 15.00–15.25 ansvarade lokal övningsledare för att genomföra en kort utvärdering/hot wash up. Klockan 15.30 genomfördes en gemensam telefonkonferens där respektive lokal övningsledare presenterade det viktigaste från den övningsutvärdering som genomfördes efter övningens avslut.

Funktionsövningen genomfördes som en simuleringsövning med motspel. Två huvuddelar ingår i detta övningsupplägg; övade aktörer och motspelet (i rapporten kallas detta också för stödjande personer eller stödjande aktörer).

De övade satt kvar i sina respektive lokaler där de hade tillgång till sina ordinarie system. Varje övad aktör hade också en övningsledare som innan övningen presenterat övningsupplägg och mål. Under övningens gång genomförde övningsledningen och motspelet ett antal inspel med frågor från kommuner, medborgare, sametingen och önskan om samverkanskonferenser.

En särskild sambandskatalog framställdes i planeringsgruppen där det framgick om mottagaren var övad eller agerade i motspel. De övade fick inte ta kontakter baserade på personliga kontakter utan var hänvisade till att använda de kommunikationsvägar som framgick av sambandskatalogen.

Scenariots förhistoria

Följande förhistoria låg till grund för övningens scenario:

"Klockan 2.00 den 10 augusti blev Statens Strålevern, NRPA och Strålsäkerhetsmyndigheten, SSM larmade om en allvarlig händelse på kärnkraftverket i Sosnovy Bor, Ryssland, av ryska myndigheter.

Vid tillfället för olyckan pågick ett experiment som genomfördes på låg reaktoreffekt. Syftet var att undersöka om turbinerna kunde leverera ström ifall den externa strömförsörjningen bröts. För att genomföra experimentet hade vissa säkerhetssystem tillfälligt kopplats ur. Dock uppstod elbrist i kraftnätet varpå kraftverket fick order att återuppta normal produktion. Då effekten plötsligt ökades saknades vissa isotoper i kärnan som absorberar neutroner, så kallade reaktorgifter, som bromsar effekten. Den hastiga och oplanerade effekthöjningen kunde därför ske fortare än under normal drift. Kylvattnet i reaktorn förångades, vilket ytterligare ökade effekten.

Resultatet blev en ångexplosion som förstörde själva reaktortanken och satte eld på grafiten som fungerade som moderatorn. Situationen är allvarlig och pågående. Media har uppmärksammat situationen.

Klockan 7.00 sker larmning nationellt i Sverige respektive Norge.”

Deltagare funktionsövning

De som deltog på funktionsövningen var representanter från följande aktörer:

- » Länsstyrelsen Jämtland (Lst Z), övad och övningsledning
- » Länsstyrelsen Västerbotten (Lst AC), övad och övningsledning
- » Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap (MSB), stödjande
- » Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM), stödjande
- » Jordbruksverket, stödjande
- » Livsmedelsverket, stödjande
- » Statens Strålevern, stödjande och övningsledning
- » Mattilsynet, övningsledning
- » Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, övad
- » Fylkesmannen i Sör-Trøndelag, övningsledning
- » Fylkesmannen i Nordland, övningsledning

Antalet deltagare hos respektive aktör skiljer sig kraftigt åt. Länsstyrelserna i Sverige satte upp egna övningsmål och tränade också sin stab samtidigt medans fylkesmännen i Norge hade ett fåtal personer på plats. Några av de stödjande satt ensamma men några var runt 3–4 stycken i motspelet.

Seminarieövning 18 oktober

Seminarier genomfördes den 18 oktober i Trondheim där seminarier varvades med diskussion av den funktionsövning som genomfördes i september. Syftet med seminariedagen var att skapa tillfälle att diskutera och reflektera över det som hände under funktionsövningen. Under seminariedagen gavs också några föreläsningar kring kärntekniska olyckor och syftet med detta vara att höja kompetensen. Kärnteknik och dess konsekvenser komplicerade och det finns ett behov av att fylla på med kunskap.

De som deltog under seminarieövningen var representanter från följande aktörer:

- » Mattilsynet
- » Sankt Olav Hospital
- » SSM
- » Fylkesmannen i Sör-Trøndelag
- » Statens strålevern
- » Trondheims kommun (analyssenteret)
- » Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
- » LstZ
- » Lst AC
- » Stjørdal kommune
- » Fylkesmannen i Nordland

- » Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB)
- » Trondheims kommune
- » Norsk rikskringkasting (NRK)
- » MSB
- » Atomberedskapsutvalg (ABU)
- » Härjedalens kommun
- » Svensk kommun (ej namngiven)
- » Norsk kommun (ej namngiven)
- » Svensk kommun (ej namngiven)

Genomförande av utvärdering – metod

Utvärderingen har genomförts med en mixad metodansats vilket innebär att vi försökt fånga data som både beskriver allmänna uppfattningar om övningen nått till målen men också data som beskriver olika åsikter om övningen. För att genomföra vår utvärdering har vi gjort en observation av övningen den 27 september (hos Lst Z), lyssnat på de samverkansmöten som Lst Z deltog i, genomfört elva kvalitativa intervjuer samt använt en enkät som deltagarna den 18 oktober fick fylla i.

Intervjuerna genomfördes i ett semi-strukturerat format där vi hade fem olika frågeområden. De områden som omfattades av intervjun var; planeringsprocessen, förberedelser, övningens övergripande mål, övningens genomförande och lärdomar. I området övningens genomförande hade vi ett flertal underteman nämligen; format och upplägg, teknik och möten samt informationsdelning och lägesbilder. De teman som vi valde är kopplade till de mål som aktörerna enats om för övning LUKAS. Intervjuguiden finns i bilaga 2.

Samtliga intervjuer spelades in och har sedan transkriberats. Vårt mål var att få god representativitet så vi har intervjuat representanter för övande, övningsledning, stödjande och från både Norge och Sverige och från olika aktörer. Intervjuerna var mellan 35–60 minuter långa.

Under observationen gjordes fältanteckningar och samtliga konferenser där Lst Z deltog har också spelats in. Dessa anteckningar och inspelningar har inte renskrivits men varit en del av det underlag som analyserats.

Enkäten som användes i samband med seminariedagen bestod av åtta frågor (se bilaga 3) och bestod av öppna frågor. Stort fokus var på lärdomar och åsikter om områden som deltagaren anser behöver utvecklas i egen organisation.

Analysen har genomförts genom att läsa igenom materialet och utifrån det överliggande målet med övningen diskutera hur deltagare, motspel och övningsledare upplevt övningen.

Resultat av övning LUKAS

Generellt sett så är de som deltagit i övning LUKAS nöjda och det gäller både funktionsövningen och seminarieövningen. Gränsöverskridande övningar anses positivt då det ger en möjlighet att lära av varandra och om varandra. Många har också tryckt på att den här typen av samordning och kommunikation över gränsen verkligen behöver övas det betyder att de arbetat med och eller deltagit i övningen varit mycket motiverade eftersom de anser att det här är mycket viktigt.

I enkäten så har de som deltagit fått svara på frågan om de anser att seminariedagen bidragit till att öka deras kunskaper om krisberedskap under en kärntekniskolycka som sker i gränstrakten och de allra flesta har svarat JA på den frågan. I enkäten finns också en fråga som rör om de anser att de fått ökade kunskaper om samordnad kommunikation och där är det betydligt fler som svarat att den kanske bidragit men inte så mycket. För några kan svaret förklaras av att de deltagit under hela GSK- projektet och därför innehöll seminariedagen inget nytt men det verkar också som att några tycker att just kommunikation inte diskuterats i tillräckligt hög grad.

Några har gett uttryck för att de önskat särskild tid för att kommunikatörerna skulle träffat andra kommunikatörer och fokuserat på dessa typer av frågor. Några skriver också som kommentar att de fått insikt om hur viktigt det är området det här är och våra intervjuer ger också en tydlig bild av att många anser att det återstår mycket utvecklingsarbete för att uppnå samordnad kommunikation.

Generella lärdomar

I övningen så deltog ett antal nationella myndigheter i syfte att vara ett motspel. Dessa myndigheter ansvarade för ett antal inspel och dessa genomfördes det som hände som är viktigt att belysa är att Statens Strålevern och SSM levererade rekommendationer som inte innehöll riktigt samma huvudbudskap.

I Strålevernets rekommendation iakttogs en försiktighetsprincip vilket innebar att huvudbudskapet var att människor i området bör stanna inomhus medan SSM skickade ut en rekommendation med huvudbudskap var att det var okej att vistas utomhus. I båda fallen finns samma grundläggande slutsats att det inte förelåg fara för människors liv. Beskeden kom inte samtidigt och vid intervjuerna har det framkommit att SSM och Strålevern inte har samordnat sin information och de genomförde aldrig något möte. Samtliga involverade aktörer är överens om att i en verklig händelse så hade de nationella aktörerna haft kontakt med varandra.

Att rutinen frångicks berodde på låg bemanning hos båda aktörerna. Det visade sig att det tog en stund innan aktörerna upptäckte att informationen inte var densamma. Det här gällde huvudbudskapet för hur människor skulle agera när det gällde djur så var beskeden överensstämmande, det vill säga att djur skulle hållas inomhus.

Att rekommendationerna för människor skilde sig åt skapade dialog och diskussion hos aktörerna i både Norge och Sverige. Diskussionen rörde flera olika teman. Ett tema i diskussionen var hur det kan vara möjligt att en sådan sak sker och att de nationella myndigheterna borde samverkat. Ett annat tema som dök upp var vilken av dessa rekommendationer som var den "rätta" och det fanns flera

personer i Sverige som menade att det alltid är mer rätt att tänka mer försiktigt det vill säga att den rekommendation som Stråleverket gick ut med borde gälla även i Sverige, för säkerhetsskull. Ytterligare ett tema i samband med detta var att många aktörer reflekterade över att det tog lång tid innan rekommendationerna från de nationella myndigheterna kom en del aktörer upplevde en lång väntan.

Det här har å andra sidan skapat utrymme för reflektioner som rör vad en aktör på regional nivå kan göra i väntan på beslut och förslag på åtgärder på central nivå. Vilket kan leda till olika ageranden även inom den egna regionen. Lärdomen är att det är viktigt att fortsätta vara proaktiv och fundera över vilken typ av information som ändå kan sändas. Ett exempel som lyfts i enkäten är att det är viktigt att kommunicera med andra aktörer och medborgare vad organisationen jobbar med just nu och när andra kan förvänta sig resultat. I en reell situation skulle det inte vara möjligt att sända ingenting i två timmar om det skett en kärnteknisk olycka i Ryssland.

Samtliga aktörer får räkna med ert oerhört stort tryck från media, medborgare och andra aktörer i ett sådant scenario. Från ett lärandeperspektiv så gav det aktörerna mycket att fundera på eftersom det visade på grundbehoven av samordning av information på ett mycket tydligt sätt. Det är förstås inte rimligt att en person som lämnar Åre i bil får information om att det är okej att vistas utomhus men när samma person når norska gränsen får besked om att man bör vistas inomhus. En kärnteknisk olycka kräver komplexa analyser och det blir förstås oerhört viktigt att de centrala ansvariga myndigheterna når ut med enkel och entydiga budskap.

En annan generell lärdom från övning LUKAS rör att i den här typen av scenario där det ställs krav på samverkan på regional, nationell och internationell nivå så blir det oerhört mötestätt. De övande har upplevt svårigheter i att hinna skicka kallelser och skriva mötesprotokoll/notater. Några har i efterhand insett att de borde varit några fler som övat. Men även där de varit fler övande så har man upplevt svårigheter med att det var så tätt med möten. De flesta är dock eniga om att det skulle se ut såhär vid en verklig händelse och kanske till och mer ännu fler möten då.

Det som upplevs som problematiskt och där flera uttryckt behov av att fundera och fortsätta utveckla rutinerna rör ledningen av den egna staben och informationsflödet. Vid hög mötestäthet så kan det bli så att ledaren i en grupp är på möten stora delar av tiden vilket skulle kunna påverka det interna arbetet negativt. Det här har uppmärksammats i det projekt som MSB genomfört inom ramen för Ledning och Samverkan (LOS-projektet).

När det gäller informationsflödet så är ju det en konsekvens av hög samverkan och många möten eftersom det snabbt blir många kallelser, anteckningar och förfrågningar. Här finns det exempel på myndigheter på svensk sida som har utvecklat ett sätt att tänka kring prioriteringar som kanske kan vara intressant för flera. Huvuddragen är att de som behöver hjälp prioriteras utifrån hur stort behov de anses ha. De med det största behovet får tillgång till synkron dialog (möten, svar via telefon och e-post) och det med mindre behov får tillgång till asynkron kommunikation vilket innebär att de kan läsa information som postas i WIS eller

DSB-SIM eller på myndighetens hemsida. Viktigt att notera är att det finns de som inte alls förordar den här typen av modell eftersom deras inställning är att alla som behöver hjälp ska få det och att myndigheten är till för alla. Oavsett resonemang i den frågan så gäller för kanaler såsom WIS och DSB-SIM att det finns bra funktioner för att filtrera och göra val för vilka man följer till exempel.

Under övningen LUKAS som endast pågick under en dag så uppstod problem med att hitta information och ta till sig den information som fanns tillgänglig.

Återkommande under utvärderingen är också att övningen bidragit till att öka medvetenheten om behovet av att utveckla samverkan över gränsen. Någon skriver också i enkäten att det är viktigt att kontakten tas tidigt vid en händelse.

Övning LUKAS har bidragit till ökad kännedom om andra aktörers arbetssätt och ansvar. Det här gäller både mellan Norge och Sverige men även regionalt. För en del deltagare har det här varit en ögonöppnare eftersom det finns aktörer som inte haft så stor kännedom om skillnaderna mellan hur Sverige och Norge ordnat sin krisberedskap. Flera lyfter även lärdomen av att nu förstå hur centrala myndigheter kommunicerar med varandra och med regionala aktörer.

Planeringsprocessen

De vi intervjuat som deltagit i planeringsprocessen anser att det funnits stor möjlighet till insyn och att övningsledningen varit lyhörd för synpunkter och förslag. Det som fått lite kritik är listor för de som var övade där det fanns en del oklarheter och där en del kontaktuppgifter saknades.

Övade har däremot känt att deras organisation haft liten möjlighet till insyn och påverkan av planeringsprocessen. Önskemål om mer framförhållning gentemot de övande aktörerna framförs. Främst för att kunna engagera fler personer utefter det tänkta scenariot. Scenariot har upplevts som trovärdigt.

Förberedelser

I många fall önskades mer tid för att kunna genomföra bättre förberedelser bland annat genom att genomföra utbildningar innan själva övningen. Majoriteten av de intervjuade är dock nöjda med sina förberedelser även om det i många fall önskades mer tid för att vara än mer förberedda.

Övningens övergripande mål

Övningens primära syfte har varit att pröva användning av dokumentet *Informationssamverkan mellan Sverige och Norge* inklusive dess bilagor. De flesta som deltagit i övningen har inte aktivt använd vare sig huvuddokumentet eller bilagor under övningen. Många av de som deltog i övningen har också varit delaktiga i GSK och därmed varit med och utvecklat dokumentet därför var innehållet känt innan övningen startade. De har alltså inte känt något behov av att läsa på eller kontrollera i dokumentet hur de ska tänka eller göra. Många har haft det utskrivet och förberett sig genom att ta med sig dokumentet.

Det har uttryckts önskemål om att det i dokumentet, i de fall flera länsstyrelser är inblandade i en händelse, finns angivet vilken länsstyrelse som bör vara kontaktpunkt för internationell samverkan.

Dokumentet har dock använts och i hög grad påverkat på det sätt som övningen utformats så planeringsprocessen har ju i hög grad testat dokumentet. Det har också väckt tankar om att uppdatera egna interna dokument med egna rutiner för internationell samverkan. Exempel på utvecklingsmöjlighet som nämnts är att i dokumentet få in länkar till aktörernas egna FAQ-sidor.

Under övningen användes inte den bilaga med kontaktvägar som finns sammanställd utan istället användes en särskild sambandskatalog framtagen för övningen. Kritik framfördes att det därmed inte gått att testa de faktiska kontaktvägarna vilket enligt de övade är en svårt att allmänt bara testa. Det fanns också frågetecken kring effektiviteten av att ha olika kontaktlistor för olika scenarion.

Flera uttryckte att det var bra information som fanns i bilaga Informationshantering och begrepp som de trots att den inte användes under övningen känner att vid en skarp händelse kommer ha nytta av. Det gavs uttryck för att bilagan var korrekt och innehöll tydlig information.

Roller och ansvar anses även den vara tydlig och informativ även om skisser i den kan kräva lite tankearbete.

Övningens genomförande

Samtliga är tydliga med vikten av att öva som organisation och majoriteten önskar även att det skulle finnas möjlighet till fler övningar. De som deltog i funktionsövningen är nöjda med formatet och många menar att det var mycket viktigt att få möjlighet att sitta kvar i sin organisation och få chans att testa olika verktyg och teknik för att kunna kommunicera. I en reell situation är det ju så kommunikationen kommer att se ut. Även här är deltagarna generellt sett ense om att det är viktigt att fortsätta testa och fundera över vilken teknik som kan användas. Inte förrän i slutet av funktionsövningen lyckades deltagare från Norge och Sverige koppla upp sig i samma möte.

De gemensamma möten som genomfördes tidigare under övningen präglades av att många som ropades upp saknades. Att ringa in i varandras video och eller telekonferenssystem visade sig vara svårt. Här ökade också svårigheterna eftersom man behöver tänka på landskoden samtidigt som det är ett nytt system.

Somliga aktörer upplevde det som orealistiskt lite uppgifter för dem att lösa under övningen. De ser detta som en konsekvens av dimensioneringen av motspelet. Dessa aktörer upplevde att trycket antagligen var betydligt lägre än vad en skarp händelse skulle generera. Å andra sidan finns det flera aktörer som anser att de borde varit flera för att kunna hantera de händelser och inspel som fanns i övningen. Det här kan eventuellt vara kopplat till att övningsledningen varit otydliga med förutsättningarna vilka gjorde att en del aktörer helt enkelt inte kunde bemanna sin organisation eftersom planeringshorisonten blev för kort.

Seminariedagen har fått mer blandad kritik och där hade många önskat mer tid för diskussion och kanske skulle det varit bra att dela in deltagarna i grupper utifrån roller. I enkäten framkommer att de som jobbar med kommunikation hade önskat diskussioner där de fått möjlighet att diskutera kommunikation och samverkan

av kommunikation mer ingående. Några hade önskat att de som representerade kommunerna hade fått tillfälle att diskutera med andra kommuner. Ett annat exempel är en deltagare som önskat mer fokus på planer på nationell och regional nivå. Det finns också ett antal personer som önskat att seminariedagen innehållit möjlighet till mer praktiskt arbete.

Flera deltagare har skrivit i enkäten att det var positivt att få se tidslinjen för hur samverkan skedde under funktionsövningen. Det gav en bra översikt och var lärorikt.

En deltagare har önskat att seminariedagen innehållit fler exempel på vilka konsekvenser ändrade rekommendationer kan få i samhället. Det var ett bra exempel som lyftes under seminariedagen men det hade behövts fler exempel.

Det finns också exempel på deltagare som önskat bättre styrning av seminariedagen. En deltagare har kommenterat att det var viktigt att träffas fysiskt i samband med seminariet. Värt att notera eftersom det kanske är kombinationen av distribuerad och fysisk övning som är det som skapat goda resultat?

TEKNIK OCH MÖTEN

Majoriteten upplever att tekniken har fungerat bra under övningen. En aktör valde att inte sätta fokus på igångsättande som också inkluderade att starta upp teknik utan valde att hantera all teknikuppstart innan övningen startade. Andra upplevde en del utmaningar i starten av funktionsövningsdagen då teknik skulle kopplas upp. Avsaknad av e-post klienter på dedikerade datorer och problem med lösenord och behörigheter gav flera utmaningar att lösa. Ett uttalat önskemål om att ha teknisk personal med i övningstillfället uttalades.

På norsk sida ville Strålevernet testa ett av sina verktyg för att kunna genomföra videokonferens och den upplevde fylkesmännen som krånglig och svåränvänd. Strålevernet bytte därför teknik och valde senare att använda Lync vilket fungerade betydligt bättre. De möten som genomfördes mellan Norge och Sverige präglades som tidigare nämnt också av en del svårigheter. Det som fungerade bäst var också här Lync och att gå in via den länk som skapas istället för att ringa in i mötet.

Att använda bild i kommunikationen uppskattades av flera aktörer. Dels för att det är trevligt att se människan i andra änden men också för att det med den deltagarlista som då blir tillgänglig enkelt går att se vilka som deltar i mötet. När det gäller kommunikation över landsgräns uppskattades även där video då det upplevdes som lite lättare att förstå då även kroppsspråk gick att tolka i konversationen. Det finns uttryck för en viss svårighet i att förstå somliga ord på det andra språket.

Somliga aktörer har också uppmärksammat en viss teknisk utmaning när det gäller egna rutiner gällande publicering på webben. Rutiner i stort är något som återkommer i intervjuerna som ett utvecklingsområde hos aktörerna. Samverkanskonferenserna upplevdes som tydliga och väl strukturerade med en bra mötesteknik även om det framkom önskemål att hålla ner antalet möten till ett minimum så att inte övningen består av mer möten än arbete däremellan.

Å andra sidan framkom också synpunkter under observation som tyder på att det finns de som upplever strukturen för samverkanskonferenserna som tung och att till exempel uppropet tar en stor del av mötestiden. Det finns också de som menar att en verklig kärnteknisk olycka skulle generera ännu fler möten och att det här är något som aktörerna gemensamt behöver fortsätta att fundera över.

När det gäller tekniska verktyg för samverkanskonferenserna lyfte en aktör funderingar kring sekretess kring olika möten. Rakel nämns i samband med detta då dess kryptering kan ge visst skydd för skyddsvärd information.

INFORMATIONSDELNING OCH LÄGESBILDER

Information delades till viss del via konferenserna, telefon och Skype/Lync, men också via WIS och e-post. Den skriftliga kommunikationen upplevdes som ett gott komplement till den verbala då det bidrog till att reda ut språkförbistringar. Somliga aktörer upplevde att det delades för lite information via WIS.

De kartor som användes kändes delvis som inte allt för detaljerade och bitvis saknades information för att skapa en god lägesbild. Vikten av att ta hänsyn till vem som ska använda kartan lyfts fram så att förklaringar av innebörden blir korrekt utformad för mottagaren. Önskemål om att kartor skulle ha använts vid samverkanskonferenserna för att illustrera läget har framförts.

Utöver de förutbestämda samverkanskonferenserna är det få aktörer som tagit kontakt med någon annan aktör för att söka information. Aktörerna har istället arbetet inom sina egna organisationer med den information som kommit via e-post, WIS och samverkanskonferenserna. Det gör att den lägesbild som de skapat har varit utifrån given information och inte utifrån den information som de själva känt sig vara i behov av. Flera aktörer kritiserar sig själva i detta hänseende och menar att de borde ha tagit kontakt utöver de planerade konferenserna.

Aktörer påpekar också att rutiner kring informationsdelning bör ses över i den egna organisationen. Flera lyfter också vikten av att vika en person för att följa informationsflödet på WIS. Likaså finns önskemål om instruktioner om vad som är relevant och hur man ska tänka praktiskt kring användandet av WIS vid en händelse. Rutiner efterfrågas. Gärna som mindre funktionsövningar som en del av en förberedelsefas inför större övningar.

Avslutande reflektion

Övningens övergripande mål var att prova de rutiner och dokument som tagits fram för att hantera en gränsöverskridande kärnteknisk olycka särskilt beaktande kriskommunikation mot rennäring och kriskommunikation med flera länder inblandade. De dokument som åsyftas användes främst under planerings och förberedelse fas. Samtliga aktörer känner sig dock nöjda med de dokument som finns att tillgå och upplever dem som informativa och överskådliga. Kommunikation riktat mot rennäring har inte varit särskilt framträdande under den utvärdering som genomförts. Vilket gör att vi anser att övningen inte uppfyllt denna del av målet.

Samtliga intervjuade känner sig mer förberedd inför en eventuell kärnteknisk olycka. Flera uttryckte att det var en väldigt nödvändig övning där de övade fick lära sig en hel del. Lärdomar om hur myndigheter kommunicerar samt samverkan mellan länderna lyftes som en viktig lärdom. Att övningen var gränsöverskridande har uppskattats då det ger insyn i varandras rutiner samt att kunna dra lärdom av varandras goda exempel.

Viss skillnad i inställning vad gäller om tekniken ska vara en del i själva övningen eller vara en fristående komponent kan ses i utvärderingen. För att tydliggöra kan det vara en god idé att tänka över detta redan i planeringsprocessen och vara tydlig med inställningen tidigt i planeringen. Det gör att samtliga aktörer kan utgå från samma synpunkt och därmed dra samma typ av lärdom av övningen.

Övningen syftade även till att pröva den rutin som arbetats fram gällande en teknisk kartlösning. Utifrån de intervjuer som gjorts under utvärderingen framgår att kartor har använts även om aktörerna till viss del skulle velat se mer detaljerade kartbilder. Det framgår inte heller att man använt kartbilder under samverkanskonferenser för att komplettera den information som delas där vilket kan anses vara en bris.

Avslutningsvis vill lyfta behovet av att fortsätta öva informationssamordning och samverkan särskilt när detta sker mellan två länder och där många aktörer medverkar. Det är tydligt att det är önskvärt och att det anses angeläget att utvecklas inom dessa områden.

Intervjuguide

Syfte med övning

Det övergripande syftet med övningen är att pröva och utveckla det gemensamma dokumentet om samverkan för en samordnad kommunikation med berörda målgrupper mellan Sverige och Norge vid en kärnteknisk olycka.

Frågeområden

Känner du dig mer förberedd på hur du ska agera vid en kärnteknisk olycka efter att ha deltagit i LUKAS?

Lärdomar

Vad tycker du om att organisationen övar? Frekvens? Områden? Saknas nåt? Hur ser du på din insats under övningen?

Finns det något särskilt som du vill lyfta fram som lärorikt?

Utvärdering och fortsättning, vad kommer hända nu med er organisation och den här grupperingen? Hur planerar du att ta synpunkterna vidare?

Om du skulle göra samma övning igen skulle du göra något annorlunda?

Övningens övergripande mål

Använde du dokumentet Informationssamverkan mellan Sverige och Norge under övningen?

- » Om ja, hur upplever du dokumentet? Saknas något? Var något felaktigt?
- » Hur fungerar dokumentet i relation till din organisations interna rutiner?
- » Efter att du satt dig in i dokumentet ser du utvecklingsmöjligheter/behov rörande era interna rutiner och dokument?
- » På vilket sätt kan dokumentet vidareutvecklas för att bli ännu tydligare?*
- » Hur ser du på arbetet med att se över de tekniska lösningarna för att dela geografisk information?
- » Om nej, varför inte?

** Om de genomför ett arbete under övningen där de samlar in tankar för vidareutveckling kanske frågan i stället bör vara i vilken utsträckning du anser att du fått fram dina åsikter kring hur dokumentet ska vidareutvecklas?*

Använde du **Bilaga 1 Kontaktvägar** under övningen?

- » Om ja, hur upplever du dokumentet? Saknas något? Var något fel?
- » Hur upplever du detta sätt för att pröva de operativa kontaktvägarna?
- » Om nej, varför inte?

Använde du **Bilaga 2 Informationshantering** och begrepp under övningen?

- » Om ja, hur upplever du dokumentet? Saknas något? Var något fel? Behöver något förtydligas?
- » Om nej, varför inte?

Använde du **Bilaga 3 Roller och ansvar** under övningen?

- » Om ja, hur upplever du dokumentet? Saknas något? Var något fel? Behöver något förtydligas?
- » Om nej, varför inte?

Förberedelse

- » Har din organisation förberett er inför den här övningen? På vilket sätt?
- » Är du nöjd med era förberedelser?
- » Hade något kunnat göra det bättre? Vad?

Planeringsprocessen

- » I vilken grad upplever du att din organisation haft insyn och påverkansmöjligheter ?
- » Hur upplever du scenariot?

Övningens genomförande

Format och upplägg

- » Vad anser du om övningar som är genomförs i det här formatet?
- » Passade formatet för just den här övningen?
- » På vilket sätt anser du att övningen skulle ha kunnat ge mer till dig och din organisation?

Teknik och möten

Planerade samverkanskonferenser

- » Vilken teknik användes för de samverkanskonferenser du medverkade vid?
- » Vad är din upplevelse av konferenserna (skillnader mellan möten där deltagarna är endast landsmän respektive möten där länderna möts)?
- » Kan dessa möten förbättras?

Egna möten och kontakter

- » Genomförde du och din organisation egna interna möten under övningen?
- » Använde ni då några tekniska verktyg? I så fall vilka?
- » Genomförde du och din organisation egna möten med andra aktörer under övningen?
- » Med vilka aktörer samverkade ni? Om ni ville samverka men inte tog kontakt, varför?
- » På vilket sätt skedde kommunikationen under dessa möten?
- » Har du, hur fick du, lära dig WIS/Rakel (eller vilka IT system som används under övningen) när du började ditt arbete i nuvarande roll?
- » I vilken mån upplever du att du har kunskap om WIS/Rakel (eller vilka IT system som används under övningen) för att kunna utföra dina uppgifter på ett tillfredställande sätt?
- » Hur upplever du systemen?
- » Fungerade tekniken vid de olika samverkanstillfällena på ett tillfredställande sätt?
- » Använder du systemen i andra sammanhang än just krisövningar? När? Hur ofta?

Informationsdelning och lägesbilder

- » Hur skedde informationsdelning mellan olika aktörer?
- » Vad är din upplevelse av den formen av informationsdelning?
- » Bidrog detta till att du kunde skapa en tydligare lägesbild?
- » Vad saknade du för att få en bättre lägesbild?
- » Fanns information som du anser var onödig och överflödig?
- » Användes kartor för att illustrera läget?
- » Hur upplevde du tekniken för att visualisera kartorna?

Nästa övningstillfälle (18 oktober)

- » Har du tänkt delta i övningen den 18 oktober?
- » Om ja vilka förväntningar har du på den dagen?

Enkät 18 oktober

Lena-Maria Öberg och Martina Granholm Kontakt: lena-maria.oberg@miun.se

1. Vilken organisation representerar du? _____
2. Vilken roll (vid kris) har du i din organisation? _____
3. Deltog du i övningen den 27:e september? _____
4. Tycker du att den här dagen bidragit till att öka dina kunskaper om krisberedskap under gränsöverskridande kärnteknisk olycka?
5. Tycker du att den här dagen bidragit till att öka dina kunskaper om samordnad kommunikation?
6. Vilka är dina viktigaste lärdomar från den här dagen?
7. Vad hade du önskat skulle fått mer utrymme den här dagen?
8. Vilket område behöver din organisation lägga mer tid på när det gäller förberedelser inför en kärnteknisk olycka?

Stort tack för din medverkan!



Länsstyrelsen Jämtlands län

Postadress: 831 86 Östersund
Besöksadress: Residensgränd 7
Telefon: 010-225 30 00
jamtland@lansstyrelsen.se
www.lansstyrelsen.se/jamtland