

Synen på förmåga inom kärnkraftsberedskap

– en jämförande intervjustudie av
aktörer på olika nivåer

Petter Karlsson & Jonatan Klint

**Department of Fire Safety Engineering and Systems Safety
Lund University, Sweden**

**Brandteknik och Riskhantering
Lunds tekniska högskola
Lunds universitet**

Report 5385, Lund 2012

Synen på förmåga inom kärnkraftsberedskap

En jämförande intervjustudie
av aktörer på olika nivåer

Petter Karlsson & Jonatan Klint

Lund 2012

Synen på förmåga inom kärnkraftsberedskap

– en jämförande intervjustudie av aktörer på olika nivåer

The Perception of the Capability of Nuclear Emergency Preparedness - a Comparative Interview Study of Actors at Different Levels

Petter Karlsson & Jonatan Klint

Report 5385

ISSN: 1402-3504

ISRN: LUTVDG/TVBB--5385--SE

Number of pages: 78

Keywords

capacity, capability, assessment, cooperation, coordination, communication, roles, local municipality, county administrative board, national authority, emergency preparedness, crisis management, nuclear power, Ringhals.

Sökord

förmåga, förmågebedömning, samverkan, samordning, kommunikation, roller, kommun, länsstyrelse, myndighet, krishantering, kärnkraftsberedskap, kärnkraftverk, Ringhals.

Abstract

The report examines how different actors linked to a nuclear power plant perceive their own and other actors' capability to handle a nuclear accident. The study is based on thirteen interviews with three local municipalities, one county administrative board, two national authorities and one private nuclear power plant company in Sweden. An extensive literature search was conducted in the area of capacity and cooperation, in the field of nuclear emergency preparedness and with help from the discovered literature, the answers from the interviews were analyzed. From the report, it is clear that capability is an immature field of study and that many actors are insecure when it comes to conduct the capability assessments that are required by Swedish regulations. Also, the report proposes some improvements within in the field of study.

Författarna ansvarar för innehållet i rapporten

© Copyright: Brandteknik och Riskhantering, Lunds tekniska högskola, Lunds universitet, Lund 2012.

Brandteknik och Riskhantering
Lunds tekniska högskola
Lunds universitet
Box 118
221 00 Lund

brand@brand.lth.se
<http://www.brand.lth.se>

Telefon: 046 - 222 73 60
Telefax: 046 - 222 46 12

Department of Fire Safety Engineering
and Systems Safety
Lund University
P.O. Box 118
SE-221 00 Lund
Sweden

brand@brand.lth.se
<http://www.brand.lth.se/english>

Telephone: +46 46 222 73 60
Fax: +46 46 222 46 12

Summary

This report examines how different actors linked to Ringhals nuclear power plant perceive their own and other actors' capability to handle a nuclear accident. The focus is on how the actors perceive the concept of capability and what methods they use to assess capability. Additional parts that have been analyzed is how the actors will ensure that they are working towards the same goal, what effects it could have for the crisis management capability if the actors perceive capability differently and how the approach used to assess the capability can affect the readiness.

To investigate the chosen area of study, an extensive literature review of both international and Swedish literature on capability and cooperation has been made. Based on the results from the literature review, it is clear that the research in this area is immature. Based on the literature study provided, an interview guide was developed with eight so-called subject areas to answer the report's main research question. A total of 13 interviews with people in 7 different organizations linked to nuclear preparedness were executed. The actors interviewed are Ringhals AB, the municipality of Mark, the municipality of Kungsbacka, the municipality of Varberg, Halland county administrative board, the Swedish Civil Contingencies Agency and the Swedish Radiation Safety Authority. The results of the interviews were then presented and analyzed in groups for each subject area.

The report shows that capability has different meanings for different people in the emergency preparedness field. There are differences in the amount of details in the descriptions, and as an example, some of the interviewed persons mention time as an important part of the meaning of capability. All actors, except Ringhals, are bound by law to make assessments of their capability. These assessments are, however, carried out in different ways among the various actors and confusion about the meaning of the concept of capability also affects the outcome of the capability assessments. There is a difference between the municipal and the state authorities regarding the level of the capability assessments. Varberg's and Mark's municipalities have made capability assessments, but they also say that they are only partially, or not at all, using the indicators prescribed by regulations. The national authorities base their assessments on the same indicators when they do capability assessments.

The actors claim that there is good cooperation and an open relationship between them. The study shows that the actors do not have an expressed common goal for how a nuclear accident should be handled and the report has also been shown that there is very little documentation shared among the actors. The authors of this report believe that the overall crisis management capacity could be improved if the actors were working more actively to integrate capability assessments between organizations, so that the roles and responsibilities become clearer. In order to improve how capability is handled and thus increase the level of preparedness, the following improvements are proposed:

- Develop capability specific cooperation
- Create lucid documents in which each actor describes their capability
- Create a common platform for information exchange
- Clarify the concept of capability
- Develop the ways that capability assessments are carried out
- Increase integration between the actors' capability assessments
- Introduce an indicator in the regulations for the interconnection between the actors' capability assessments
- Set up a common goal
- Clarify the role of the Swedish Civil Contingencies Agency
- Perform dependency analysis for each actor

The ways that capability is handled is undeveloped as it is which leads to inefficient emergency preparedness, unclear roles and to that the level of assessments are uneven. Overall, there is great potential in the concept of capability, but it is not fully exploited by the actors as it is today.

Sammanfattning

Detta arbete undersöker hur olika aktörer som är kopplade till Ringhals kärnkraftverk ser på sin egen och andra aktörers förmåga att hantera en kärnteknisk olycka. Fokus ligger på hur aktörerna ser på innebörden av begreppet förmåga och hur de arbetar med metoder för att bedöma förmåga. Ytterligare delar som har undersökts är hur aktörerna säkerställer att de arbetar mot samma mål, vad det kan innebära för krishanteringsförmågan om aktörerna har olika innebörd av förmågebegreppet samt hur de arbetssätt som används för att ta fram förmågebedömningar påverkar beredskapen.

För att undersöka det valda området för studien genomfördes en omfattande litteraturstudie av både internationell och svensk litteratur inom förmåga och samverkan. Utifrån resultatet av litteraturstudien kan det konstateras att forskningen inom området är outvecklad. Baserad på den litteratur som studien resulterade i, utvecklades en intervjuguide med åtta så kallade ämnesområden för att kunna besvara rapportens centrala frågeställning. Totalt genomfördes 13 intervjuer med personer inom 7 olika organisationer med koppling till kärnkraftsberedskapen. De intervjuade aktörerna är Ringhals AB, Marks kommun, Kungsbacka kommun, Varbergs kommun, Länsstyrelsen i Halland, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Strålsäkerhetsmyndigheten. Resultatet från intervjuerna har därefter redovisats och analyserats för varje ämnesområde.

Rapporten visar bland annat att begreppet förmåga inte har samma innebörd för personerna inom beredskapen. Det finns skillnader i hur detaljrikt begreppet behandlas. Som exempel nämner vissa personer tid som en viktig del i innebörden av förmåga. Samtliga aktörer, förutom Ringhals, har lagkrav på sig att göra förmågebedömningar. Dessa bedömningar görs dock på olika sätt hos de olika aktörerna och oklarheter kring innebörden av själva begreppet förmåga påverkar även utfallet av förmågebedömningarna. Det finns en skillnad mellan de kommunala och de statliga myndigheterna när det gäller nivån på förmågebedömningarna. Varbergs och Marks kommun har gjort förmågebedömningar men anger samtidigt att de endast delvis, eller inte alls, använder sig av indikatorerna i MSB:s föreskrifter. De statliga myndigheterna utgår från samma indikatorer när de gör förmågebedömningar.

Aktörerna menar att det finns ett gott samarbete och en öppen relation mellan aktörerna. Rapporten visar dock att aktörerna inte har en uttryckt gemensam målbild för hur en kärnteknisk olycka ska hanteras och det har även visat sig att väldigt lite dokumentation delas mellan aktörerna. Författarna av denna rapport tror att den övergripande beredskapsförmågan skulle kunna bli betydligt bättre om aktörerna arbetade mer aktivt med att integrera förmågebedömningarna mellan organisationerna så att aktörernas roller och ansvarsområden blev tydligare. För att förbättra arbetet med förmåga och på så sätt höja nivån på kärnkraftsberedskapen föreslås följande utvecklingsområden:

- Utveckla förmågespecifik samverkan
- Skapa tydliga dokument där varje aktör beskriver sin förmåga
- Skapa en gemensam plattform för informationsutbyte
- Klargör innebörden av begreppet förmåga
- Utveckla arbetssätten som finns för att arbeta med förmåga
- Öka integreringen mellan aktörernas förmågebedömningar
- Inför en indikator i föreskrifterna för sammanlänkningen mellan aktörernas förmågebedömningar
- Tydliggör målet för samverkan
- Tydliggör Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps roll
- Utför beroendeanalys för varje aktör

Att arbetet med förmåga är så utvecklat som det är, leder till att beredskapsarbetet kan bli ineffektivt, rollerna blir oklara och nivån på bedömningarna blir ojämn. Sammantaget finns det stor potential i arbetet med förmåga, men den utnyttjas inte fullt ut av aktörerna.

Förord

Arbetet har genomförts i samarbete med Ringhals AB och ingår dessutom som en del i forskningsprojektet PRIVAD vid Avdelningen för Brandteknik och Riskhantering, Lunds Tekniska Högskola. PRIVAD-projektet finansieras av MSB.

Vi vill speciellt tacka vår handledare doktor Henrik Hassel på Avdelningen för Brandteknik och Riskhantering, Lunds Tekniska Högskola för ett inspirerande och mycket bra handledarskap genom hela arbetet.

Vi vill även tacka brandingenjör Björn Nilsson på Ringhals AB för sin visdom och de värdefulla kontakterna inom företaget för att få rapporten genomförd.

Vi vill avslutningsvis tacka alla personer som har ställt upp för intervju, utan er värdefulla kunskap och tankar inom området kärnkraftberedskap skulle detta arbete inte vara genomförbart.

Lund i maj 2012,

Petter Karlsson & Jonatan Klint

Innehållsförteckning

SUMMARY	V
SAMMANFATTNING	VII
FÖRORD	IX
KAPITEL 1 - INLEDNING	1
1.1 BAKGRUND.....	1
1.2 SYFTE OCH MÅL.....	2
1.3 FRÅGESTÄLLNING.....	2
1.4 MÅLGRUPP.....	3
1.5 GENOMFÖRANDE	3
1.6 AVGRÄNSNINGAR.....	3
KAPITEL 2 - METOD	5
2.1 METODÖVERSIKT.....	5
2.1.1 Problemformulering	6
2.1.2 Litteraturstudie.....	6
2.1.3 Lagstiftning.....	6
2.1.4 Teori.....	6
2.1.5 Aktörer	6
2.1.6 Intervjuguide.....	6
2.1.7 Intervju	6
2.1.8 Resultat och analys.....	7
2.1.9 Slutsats.....	7
2.1.10 Utvecklingsområden.....	7
KAPITEL 3 - LITTERATURSTUDIE	9
3.1 GENOMFÖRANDE FÖR LITTERATURSÖKNINGEN	9
3.2 INTERNATIONELLA DATABASER	9
3.3 SVENSKA DATABASER	11
3.4 MATERIAL FRÅN MSB:S HEMSIDA	13
3.5 ÖVRIG LITTERATUR.....	13
3.6 SAMMANFATTNING AV LITTERATURSTUDIEN	13
KAPITEL 4 - LAGSTIFTNING	15
4.1 LAGAR.....	16
4.1.1 Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO).....	16
4.1.2 Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).....	16
4.1.3 Lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.....	17
4.2 FÖRORDNINGAR.....	17
4.2.1 Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor.....	17
4.2.2 Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.....	18
4.3 FÖRESKRIFTER.....	18
4.3.1 Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (2008:1) om säkerhet i kärntekniska anläggningar.....	18
4.3.2 Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (2008:15) om beredskap vid vissa kärntekniska anläggningar.....	18
4.3.3 Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (2010:6) om kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser.....	18
4.3.4 Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (2010:7) om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser.....	19

KAPITEL 5 – TEORI	21
5.1 KRISHANTERINGSSYSTEMET	21
5.1.1 Grunden till det svenska krishanteringsystemet	21
5.1.2 Definition av kris	22
5.2 FÖRMÅGA	22
5.2.1 Definition av förmåga	23
5.3 SAMVERKAN OCH SAMORDNING	24
5.3.1 Innebörden av samverkan.....	24
5.3.2 Problematik	25
5.3.3 Samordning.....	25
5.3.4 Privat-offentlig samverkan	25
KAPITEL 6 – AKTÖRER	27
6.1 RINGHALS AB.....	27
6.2 KOMMUNER	27
6.2.1 Varbergs kommun.....	27
6.2.2 Kungsbacka kommun	28
6.2.3 Marks kommun.....	28
6.3 LÄNSSTYRELSEN I HALLANDS LÄN	28
6.4 STRÅLSÄKERHETSMYNDIGHETEN	29
6.5 MYNDIGHETEN FÖR SAMHÄLLSSKYDD OCH BEREDSKAP.....	30
6.6 ÖVRIGA AKTÖRER	30
KAPITEL 7 – INTERVJUSTUDIENS UPPLÄGG	31
7.1 GENOMFÖRANDE	31
7.2 ÄMNESOMRÅDEN.....	31
7.2.1 Innebörd begreppet förmåga.....	32
7.2.2 Förmågebedömningar	32
7.2.3 Lagstiftning om förmåga	33
7.2.4 Konsekvenser av olika syn på förmåga.....	33
7.2.5 Kommunikation av förmåga	33
7.2.6 Dokumentation.....	34
7.2.7 Roller och ansvar.....	34
7.2.8 Gemensam målbild	34
KAPITEL 8 - RESULTAT OCH ANALYS	37
8.1 ÄMNESOMRÅDEN.....	37
8.1.1 Innebörd begreppet förmåga.....	37
8.1.2 Förmågebedömningar	40
8.1.3 Lagstiftning om förmåga.....	48
8.1.4 Konsekvenser av olika syn på förmåga.....	49
8.1.5 Kommunikation av förmåga	51
8.1.6 Dokumentation.....	53
8.1.7 Roller och ansvar.....	55
8.1.8 Gemensam målbild	61
8.2 INTERVJUGUIDEN SOM VETENSKAPLIG METOD	64
KAPITEL 9 - SLUTSATS	67
9.1 UNDERBYGGDA FRÅGESTÄLLNINGAR	67
KAPITEL 10 – UTVECKLINGSOMRÅDEN	71
10.1 FÖRESLAGNA UTVECKLINGSOMRÅDEN	71
10.1.1 Utveckla förmågespecifik samverkan.....	71
10.1.2 Skapa tydliga dokument där varje aktör beskriver sin förmåga	71
10.1.3 Skapa en gemensam plattform för informationsutbyte.....	71
10.1.4 Klargör innebörden av begreppet förmåga.....	72

10.1.5 Utveckla arbetssätten som finns för att arbeta med förmåga.....	72
10.1.6 Öka integreringen mellan aktörernas förmågebedömningar.....	72
10.1.7 Inför en indikator i föreskrifterna för sammanlänkningen mellan aktörernas förmågebedömningar	72
10.1.8 Tydliggör målet för samverkan.....	72
10.1.9 Tydliggör MSB:s roll.....	72
10.1.10 Utför beroendeanalys för varje aktör	72
10.2 FRAMTIDA FORSKNING	73
REFERENSER	75
BILAGA 1 - INTERVJUGUIDE	79

Kapitel 1 - Inledning

Denna rapport är ett examensarbete på Avdelningen för brandteknik och riskhantering vid Lunds Tekniska Högskola, skrivet i samarbete med Ringhals AB. De två studenterna Petter Karlsson och Jonatan Klint presenterade själva en idé till examensarbetet, vilken godkändes av både Ringhals och Avdelningen för brandteknik och riskhantering. Examensarbetet leder till en dubbel examen som Brandingenjör och Civilingenjör i riskhantering.

1.1 Bakgrund

Kärnkraft har länge varit ett omdebatterat sätt att producera el, till stor del beroende på oron för allvarliga olyckor. Oberoende av individens grundinställning till kärnkraft är det viktigt att säkerhetsaspekterna vid kärnkraftverken beaktas och att eventuella olyckor kan hanteras för att minska konsekvenserna. Krishantering av allvarliga olyckor är i sin natur både komplext och fragmenterat (Kettl, 2004). Därför krävs samverkan mellan många olika aktörer. Kopplingen mellan krishantering och förmåga beskrivs av Ödlund (2010) som att krishantering handlar om att kunna mobilisera och anvisa resurser för att skapa en förmåga att hantera en kris. Stöd till hur detta ska göras finns till viss del i lagstiftningen.

I lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH), beskrivs kommuners och landstings ansvar för att planera inför extraordinära händelser. I denna lag finns beskrivet att kommuner och landsting ska analysera vilka händelser som kan inträffa och planera inför dessa händelser samt planera för hur samordning ska ske mellan olika aktörer. Förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap skall även vidtas. I denna lag står det även att kommuner ska ha en god förmåga att hantera krissituationer i fredstid. Som stöd för att bedöma förmåga står det i bilaga till MSBFS 2010:6 hur krisberedskapsförmågan ska bedömas utifrån ett antal indikatorer kopplade till krishanteringsförmåga och samhällsviktig verksamhet.

I lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) står det att kommuner och statliga myndigheter ska informera allmänheten om den förmåga som finns för att göra räddningsinsatser. Vidare beskrivs kravet på kommunerna att ha handlingsprogram för kommunal räddningstjänst. Kopplat till handlingsprogrammet ska även den förmåga kommunen har, samt avser att skaffa sig, för att hantera räddningsinsatser beskrivas. Den enda egentliga vägledningen för hur förmågan ska beskrivas enligt LSO, är att kommunen ska ange vilka resurser de har och avser att skaffa sig. Krav finns även i LSO på att kommuner och statliga myndigheter ska samarbeta sinsemellan, men även med andra som berörs. En viktig aktör i sammanhanget är länsstyrelsen som enligt LSO har ansvaret för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen.

Även statliga myndigheter har ansvar för att minska sårbarheten i samhället samt vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris, enligt förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. I samma förordning står det även att samverkan ska ske mellan myndighet och länsstyrelse, kommun, andra myndigheter samt sammanslutningar och näringsidkare som är berörda. Enligt förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) är myndigheten den som har ansvar för frågor om skydd mot olyckor och krisberedskap. Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) ska samordna den nationella strålskyddsberedskapen, enligt förordning (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten.

Den 1 juli 2011 påbörjades ett ramforskningsprogram kallat PRIVAD (Program for Risk and Vulnerability Analysis Development), som till stor del bygger på resultat och slutsatser från ramforskningsprogrammet FRIVA (Framework programme for Risk and Vulnerability Analysis) som avslutades i mars 2011. PRIVAD:s övergripande målsättning är att utveckla de metoder och

verktyg som finns tillgängliga för att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser. (Petersen, u.å.) Forskningsprogrammet delades in i följande fyra områden:

- Risk- och sårbarhetsanalys i ett horisontellt och vertikalt samhällsperspektiv
- Risk- och sårbarhetsanalys för beroende kritisk infrastruktur
- Utveckling av samhällets resiliens genom multiorganisatoriska förberedelser
- Informationssäkerhet i verksamhet och krishantering.

Av dessa berör denna rapport de tre översta punkterna och särskilt stark koppling finns till den tredje, utveckling av samhällets resiliens genom organisatoriska förberedelser.

Förmåga är ett begrepp som omnämns i lagtexter kopplade till beredskap. Begreppet används sedan i olika handlingsprogram, men det finns en stor avsaknad av definitioner i samband med att förmågebegreppet används (F. Nilsson, 2011). Beredskap för kärntekniska olyckor, där många olika aktörer samverkar för att uppnå god beredskap, är ett exempel på när det är viktigt med en gemensam syn på förmåga för att få alla parter att arbeta mot samma mål. Det är nödvändigt att hantera en gränsöverskridande kris, som en kärnteknisk olycka är, på många olika nivåer samtidigt (Ansell et al., 2010), vilket bidrar till svårigheter i hanteringen.

1.2 Syfte och mål

Rapporten syftar till att undersöka hur olika aktörer ser på sin egen och andra aktörers förmåga att på olika organisatoriska nivåer hantera en kärnteknisk olycka. Syftet är även att undersöka vad eventuella skillnader i synen på förmåga har för konsekvenser i multiorganisatorisk samverkan vid kris.

Målet med rapporten är att genom en intervjustudie med utvalda personer från aktörernas krisberedskapsorganisation undersöka synen på förmåga och hur denna kommuniceras mellan aktörerna. Målet är även att undersöka hur förmågan beskrivs inom aktörerna, hur begreppet förmåga tolkas och vilken betydelse aktörernas syn på sin egen och de andra aktörernas roller har för beredskapen. Utifrån resultaten utvärderas och analyseras vilka effekter detta kan få vid en kärnteknisk olycka.

Studien genomförs på Ringhals kärnkraftverk i Hallands län. De aktörer vars krisorganisation intervjuas är Ringhals kärnkraftverk, länsstyrelsen i Halland, SSM, MSB samt Varbergs, Kungsbacka och Marks kommun.

1.3 Frågeställning

Det finns krav på ett flertal aktörer att de ska arbeta med att utveckla och bibehålla en god krisberedskap, enligt tidigare avsnitt. Det finns även krav på vilken förmåga dessa aktörer ska ha för att hantera räddningsinsatser. Förmåga är dock ett begrepp som inte har definierats tydligt där det används och i hur bedömningen av förmåga görs finns brister (F. Nilsson, 2011). Erfarenheter visar att samarbete mellan organisationer ofta kan ge stora fördelar för båda parterna, men det innebär även svårigheter beroende på strukturella och organisationskulturella skillnader (Kumar, 1996). Frågeställningen har utarbetats för att undersöka detta förhållande mellan olika aktörer inom kärnkraftsberedskapen.

Rapportens centrala frågeställning som ämnar tydliggöra det övergripande syftet med rapporten är:

- Finns det skillnader mellan synen på aktörernas egen förmåga att hantera en kärnteknisk olycka och andra aktörers syn på denna förmåga, samt vilka effekter har i så fall detta på den samlade förmågan?

För att kunna ge ett svar på den centrala frågeställningen har ytterligare frågeställningar utarbetats. De underbyggande frågeställningarna är följande:

- Vilken innebörd har begreppet förmåga för aktörerna?
- Hur arbetar aktörerna med förmåga?
- Hur ser aktörerna på sin egen samt de andra aktörernas roll i hanteringen av en kärnteknisk olycka?
- Hur försäkras sig aktörerna om att de har en gemensam syn på varandras förmågor?
- Hur kan den övergripande beredskapsförmågan påverkas om aktörerna har olika uppfattningar om innebörden av förmåga, samt arbetssätten kring begreppet?

1.4 Målgrupp

Målgruppen för rapporten är de aktörer som har en roll i kärnkraftsberedskapen, det vill säga Ringhals AB och övriga kärnkraftverk i Sverige, kommuner och länsstyrelser med koppling till kärnkraftverk, Strålsäkerhetsmyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Även intressenter kopplade till PRIVAD är en del av målgruppen.

1.5 Genomförande

Projektet påbörjas med en litteraturstudie där tillgänglig litteratur inom området avsöks för att finna information som är intressant för rapportens framställande. Denna sökning görs systematiskt och resultaten redovisas tydligt.

Nästa steg utgörs av metodutveckling, där litteratur används för att framställa den intervjuguide som kommer att ligga till grund för intervjuerna samt hur resultat bör analyseras. I intervjustudien är det viktigt att den som blir intervjuad ges utrymme att prata själv om området, men att de som intervjuar håller diskussionen inom vissa ramar och att viktiga frågeställningar får svar. De som intervjuar kommer att eftersträva en halvstrukturerad intervjustudie, där få frågor kommer att kunna besvaras med korta svar, vilket givetvis måste speglas av intervjuguiden. För att kunna konkretisera diskussionen kommer ett scenario med en kärnteknisk olycka att användas. Med kärnteknisk olycka avses i denna rapport ett utsläpp av radioaktiva partiklar som spridits utanför fabriksområdet runt kärnkraftverket.

Därefter genomförs själva intervjustudien på plats med aktörerna kopplade till Ringhals kärnkraftverk. Intervjuerna genomförs med stöd av en intervjuguide och spelas in med hjälp av en diktafon för att i efterhand kunna transkriberas och analyseras. Denna analys försöker ge en övergripande bild, först inom varje organisation om deras syn på förmågan, för att sedan kunna jämföra aktörerna med varandra och dra slutsatser utifrån helheten.

När studierna är genomförda återstår sammanställning av resultat, samt arbete med utvecklingsområden för att förbättra de eventuella problem som identifierats.

1.6 Avgränsningar

Rapporten avgränsar sig till att endast analysera hur olika personer uppfattar förmågan hos aktörerna och inte vad den verkliga förmågan är. Främst behandlas den förberedande och förebyggande fasen i en kris, dock är det oundvikligt att till viss del även beröra den akuta fasen. Resultaten som redovisas utgår från förhållandevis få personers subjektiva uppfattningar. Tillsammans gör detta att ingen bedömning av krisorganisationens helhet kan göras, utan endast hur aktörerna ser på sin egen och andras roll och hur det påverkar helheten.

Endast sju aktörer är utvalda för studien på grund av begränsad tidstillgång för att passa inom kriterierna för ett examensarbete. För att ge ett resultat med så hög precision som möjligt har mer än en person intervjuats inom de organisationer som ansetts ha en särskilt intressant roll i beredskapen. Avgränsningen är även gjord för att kunna utföra en djupare analys för ett

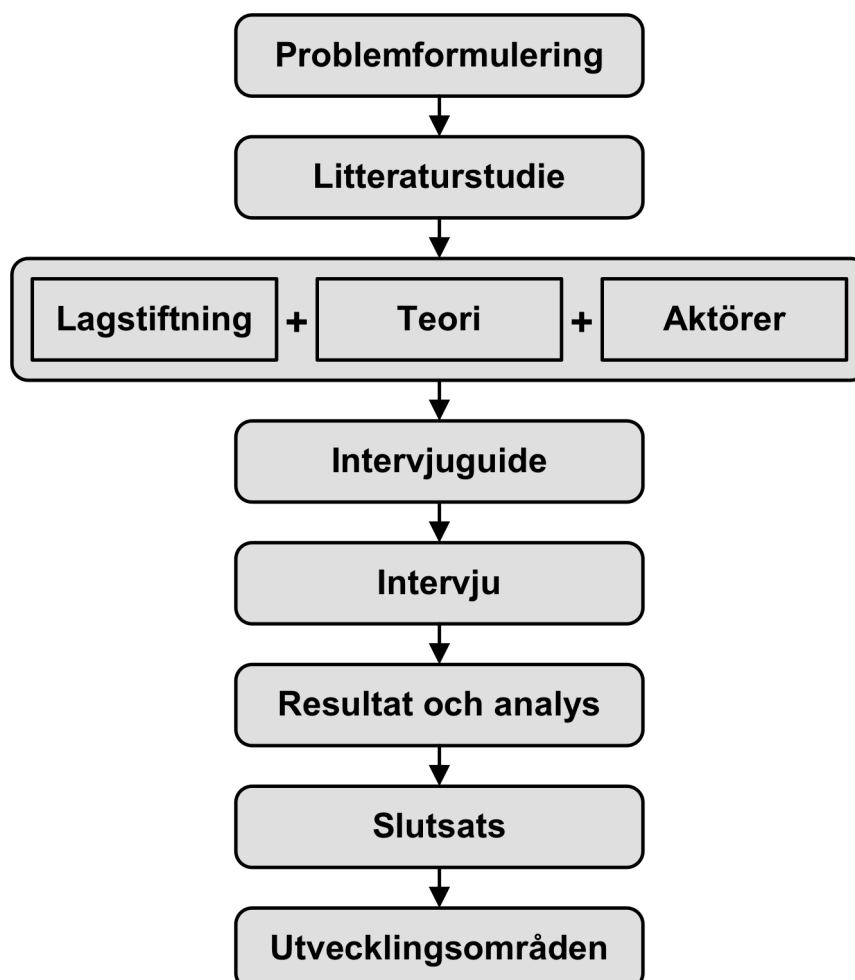
begränsat antal aktörer och det är även de utvalda aktörerna som bedöms ha de viktigaste rollerna vid en kärnteknisk olycka.

Kapitel 2 - Metod

Kapitlet ämnar förklara upplägget för arbetet. För att motivera upplägget följer en beskrivning av delarna och varför de är utformade på det valda sättet. Inledningsvis görs en övergripande beskrivning av metoden för att sedan följas av en djupare beskrivning av de olika delarna arbetet bygger på.

2.1 Metodöversikt

Arbetet utgår från en grundläggande problemformulering som beskriver vad arbetet ämnar undersöka ur ett forskningsperspektiv. Vidare har en litteraturstudie genomförts för att studera litteratur inom det valda forskningsområdet. Även en beskrivning av lagstiftningen inom forskningsområdet har utförts, för att tydliggöra de lagliga förutsättningarna. Därefter följer en beskrivning av utvalda aktörer för undersökningen. De tre inledande delarna ligger till grund för en intervjuguide, som är utformad med utgångspunkten att undersöka ett antal ämnesområden. I nästa fas har intervjuer genomförts med personer från de utvalda aktörerna. Därefter har innehållet presenterats och analyserats för respektive ämnesområde. Slutsatsen besvarar den grundläggande problemformuleringen och de underbyggda följdfrågorna. Avslutningsvis föreslås ett antal utvecklingsområden. För en översikt av metoden, se figur 1. Nedan följer en djupare förklaring för respektive del i metoden.



Figur 1. Översikt av arbetets genomförande och metod.

2.1.1 Problemformulering

Den centrala frågeställningen utgör grunden för arbetet och ska tydliggöra arbetes syfte. För att ytterligare förklara den centrala frågeställningen är den underbyggd med ett antal frågeställningar.

2.1.2 Litteraturstudie

Denna del syftar till att undersöka vilken litteratur och forskning som är utförd inom det undersökta området. Detta är viktigt, dels för att se om liknande arbeten har gjorts men även för att hitta referenser som underbygger påståenden som görs i rapporten. Litteraturstudien är genomförd dels som en litteratursökning inom internationella och svenska databaser för publicerade vetenskapliga artiklar samt andra rapporter, dels som inhämtning och studie av utgivet material av MSB, men även av annan kompletterande litteratur från övriga källor. Stor vikt har lagts vid att tydligt presentera omfattningen av litteratursökningen och vad denna har resulterat i.

2.1.3 Lagstiftning

Avsnittet beskriver lagstiftningen som de olika aktörerna förhåller sig till i sitt arbete kring det undersökta forskningsområdet. Lagstiftningen beskrivs av utvalda delar som är viktiga i det fortsatta arbetet med undersökningen och utgör en grund för framtagandet av en intervjuguide samt analysen av resultatet av den genomförda intervjuundersökningen.

2.1.4 Teori

Teoriavsnittet presenterar utvalda delar från den gjorda litteraturstudien. Delen syftar till att utgöra en teoretisk grund för utformningen av intervjufrågorna samt den efterföljande analysen av intervjun.

2.1.5 Aktörer

Detta avsnitt beskriver vilka aktörer som valts ut för att ingå i undersökningen. För att läsaren ska kunna relatera och dra egna slutsatser och förstå aktörernas funktion i kärnkraftsberedskapen beskrivs varje aktör med grundläggande fakta samt på vilket sätt de är viktiga för beredskapsorganisationen.

2.1.6 Intervjuguide

För att kunna besvara den centrala frågeställningen har en intervjuguide utvecklats. Intervjuguiden bygger på bakgrundsfakta från lagstiftnings-, teori- och aktörkapiteln samt teori om hur kvalitativ forskning kan bedrivas enligt Kvale (1997).

Den centrala frågeställningen för arbetet och dess följdfrågor har brutits ner ytterligare till ett antal ämnesområden. För varje enskilt ämnesområde har en metodik tillämpats där varje område besvaras med tripletten "Vad-Varför-Hur". "Vad" anger vad som ska besvaras av ämnesområdet. "Varför" utgörs av en motivering av "Vad"-frågan, samt en motivering av vad svaret på frågan kan tillföra undersökningen. Även källor från vetenskapen utgör en grund till motiveringen. "Hur" utgörs av intervjufrågor som används i intervjuerna med aktörerna. Ämnesområdena är framtagna för att presentera ett tydligt och transparent resultat och därigenom underlätta analysen av svaren för att ge en tyngd åt resultatet och dess slutsatser.

2.1.7 Intervju

Med stöd utifrån den framtagna intervjuguiden har 13 kvalitativa intervjuer med de utvalda aktörerna utförts. De personer som valts ut för intervjustudien har utgjorts av representanter som jobbar med eller har stor erfarenhet inom kärnkraftsberedskapen för att erhålla ett så bra och rättvisande resultat som möjligt. Eftersom aktörerna verkar inom olika ansvarsområden och på olika organisatoriska nivåer, finns det en viss skillnad mellan befattningar och funktioner, men samtliga intervjuade personer jobbar med kärnkraftsberedskapsfrågor på ett eller annat vis.

Samtliga intervjuer har spelats in med diktafon och utförts på den intervjuades arbetsplats. Intervjun har sedan transkriberats för att ge den intervjuade möjligheten att göra eventuella korrigeringar i efterhand. Transkribering har även gjorts för att underlätta analysen och besvara ämnesområdena på ett tydligt och systematiskt sätt.

2.1.8 Resultat och analys

Utifrån de genomförda intervjuerna presenteras resultatet med utgångspunkt i de framtagna ämnesområdena. Svaren eller den fakta som intervjuerna resulterat i presenteras på olika sätt beroende på graden av jämförbarhet och vad frågorna har syftat att besvara. Resultaten presenteras antingen som utvalda citat, i beskrivande form eller i form av matriser eller tabeller där samtliga aktörers svar jämförs. För varje ämnesområde följer en analys av det presenterade resultatet för att jämföra mot teori och ifrågasätta rimligheten. Även en reflektion kring vad svaren kan innebära för kärnkraftsberedskapen har utförts. Avslutningsvis har diskussion kring intervjuernas rimlighet och trovärdighet utförts.

2.1.9 Slutsats

Syftet med slutsatsen är att besvara den centrala frågeställningen och de efterföljande frågorna med en utgångspunkt i det som presenterats och diskuterats i kapitlet för resultat och analys.

2.1.10 Utvecklingsområden

Avslutningsvis presenteras förslag och identifierade områden som bör förbättras för att utveckla kärnkraftsberedskapen, både kopplat till Ringhalsberedskapen men även på ett mer övergripande plan för övriga kärnkraftverk och inom krisberedskapsområdet i stort. Förslag till framtida examensarbeten samt forskningsområden ges även.

Kapitel 3 - Litteraturstudie

För att kunna genomföra projektet har en grundläggande litteratursökning inom området kris-
hanteringsförmåga och samverkan utförts. I följande kapitel presenteras val av sökord, använda
informationskällor, resultat av litteratursökningen samt en kortfattad beskrivning av den
litteratur som kommer att ligga till grund för efterföljande kapitel. Syftet med litteraturstudien
är att undersöka om området som rapporten behandlar omfattas av tidigare gjorda studier.
Litteraturstudien syftar även till att skapa en teoretisk kunskapsbas för arbetet och ligger till
grund för framtagandet av en intervjuguide.

3.1 Genomförande för litteratursökningen

Utförandet av litteratursökningen kan i stora drag beskrivas som en arbetsprocess i ett antal
steg. I det första steget görs ett urval av ett antal sökord, som förväntas ge en god täckningsgrad
för det område som ska undersökas. Det andra steget innefattar sökning i en litteraturdatabas.
För att begränsa antalet artiklar samt öka relevansen i resultaten görs sökningar på olika
kombinationer av sökorden. Sökningen begränsas ytterligare genom att endast artiklar inom
relevanta ämnesområden tas med. I det sista steget i processen läses abstract varefter artikeln,
om den bedöms som intressant för arbetet, väljs ut för vidare läsning av hela innehållet.

Antalet utvalda artiklar och rapporter summeras för respektive sökning och presenteras i tabell-
form för att ge en övergripande summering av sökningsresultatet. För att motivera vilken
litteratur som ska utgöra den teoretiska grunden för arbetet görs avslutningsvis en
sammanfattande beskrivning av vad sökningarna resulterat i.

Litteraturstudien delas in i fyra delar där de två första delarna utgörs av sökningar i inter-
nationella respektive svenska litteraturdatabaser. Den tredje delen innefattar en genomgång av
MSB:s hemsida. Den sista delen utgörs av litteraturinhämtning från övriga källor utöver de tre
beskrivna delarna ovan. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av vad litteraturstudien har
resulterat i.

3.2 Internationella databaser

Syftet med att söka litteratur i internationella databaser är att en majoritet av forskningen
publiceras som artiklar i de vetenskapliga tidskrifterna. För att uppnå en så hög täckningsgrad
som möjligt, utfördes sökningar i fem databaser för vetenskapliga artiklar. Dessa fem valdes
delvis ut efter vilka källor de söker information i, även om det är oundvikligt att vissa källor
genomsöks flera gånger. De fem databaserna utgörs av Academic Search Complete, Engineering
Village, JSTOR, SCOPUS och Web of Science. Nedan följer en kort beskrivning av de olika
databaserna:

*Academic Search Complete*¹ – Databasen innehåller över 7700 granskade tidningar
inom ett brett spektrum av områden, som exempelvis antropologi, ingenjörämnen
och astronomi (EBSCO publishing, 2012).

*Engineering Village*² – Precis som namnet antyder består innehållet största del av
ingenjörsmässigt forskningsmaterial som tillhandahålls av Engineering Information
(Elsevier, 2012a).

*JSTOR*³ – Det huvudsakliga innehållet består av vetenskapliga artiklar, ofta med
inriktning mot socialvetenskap (ITHAKA, 2011).

¹ <http://www.ebscohost.com/academic/academic-search-complete>

² <http://www.ei.org/>

³ <http://www.jstor.org/>

*SCOPUS*⁴ – Innehållet utgörs till största del av artiklar knutna till ingenjörsväsen, men även inom socialvetenskap och medicin. SCOPUS är världens största databas för granskad litteratur på internet, med knappt 19500 titlar och är en del av ett större nätverk av sökmotorer som heter SciVerse (Elsevier, 2012b).

*Web of Science*⁵ – Databasen nås via Web of Knowledge och täcker över 12000 titlar inom ett brett antal ämnesområden. (Yong-Hak, 2011)

Valet av sökord och kombinationer av dessa gjordes med utgångspunkten att ge en omfattande bild av ämnesområdet. En liknande litteratursökning inom området förmåga har tidigare utförts i examensarbete av F. Nilsson (2011) och Kaldal (2010). Sökningen i detta arbete har en annan utgångspunkt vilket innebär att en utökning har gjorts till att innehålla samverkan i kombination med förmåga och beredskap. F. Nilssons (2011) arbete är inriktat på förmåga och räddningstjänstspecifikt och Kaldals (2010) arbete är inriktat på metoder för förmågebedömningar.

Inledningsvis utfördes några testsökningar för att skapa en uppfattning om lämpliga sökord, varefter ord som förmåga, samverkan, krishantering, kris och krisplanering valdes ut för vidare sökningar. Anledningen till att inte några kärnkraftrelaterade ord valdes var att testsökningen inte gav några relevanta träffar. Därmed täcker sökningen i de internationella databaserna ett något bredare perspektiv än vad grundtanken var. För att begränsa textmängden och ge en tydlig presentation av resultatet av sökningarna, presenteras enbart de antal träffar som erhållits efter specificerade ämnesområden avgränsat sökningen till ett hanterbart antal artiklar. Generellt sett valdes endast ämnesområden vars relevans ansågs som mycket liten bort och därmed behölls en bred utgångspunkt i sökningen. Det totala antalet träffar efter att sökningen förfinats, samt antalet utvalda relevanta artiklar efter att ha läst abstract, presenteras i tabell 1.

⁴ <http://www.scopus.com>

⁵ <http://apps.webofknowledge.com>

Tabell 1. Resultat av sökning i internationella databaser. Den övre siffran anger det totala antalet träffar och siffran inom parentes anger antalet relevanta artiklar som valts ut för vidare läsning av abstract.

Sökmotor

Sökord	Scopus	JSTOR	Web of Science	Engineering Village	Academic Search Complete
"Capability" OR "Capacity"	663542 (Ej läst)	5850 (Ej läst)	168353 (Ej läst)	37728 (Ej läst)	257007* (Ej läst)
"Capability" OR "Capacity" AND "Crisis"	2673 (Ej läst)	24 (0)	338 (4)	262 (0)	67 (4)
"Capability" OR "Capacity" AND "Crisis management"	217 (13)	1 (1)	51 (3)	45 (1)	41 (3)
"Capability" OR "Capacity" AND "Emergency preparedness"	106 (3)	0 (0)	33 (2)	25 (3)	32 (0)
"Capability" OR "Capacity" AND "Disaster management"	337 (Inget urval utfört)	1 (0)	66 (5)	85 (1)	34 (1)
"Capability" OR "Capacity" AND "Coordination"	5040 (Ej läst)	52 (1)	1395 (Ej läst)	715 (Ej läst)	1243* (Ej läst)
"Crisis" AND "Coordination"	384 (5)	3 (1)	87 (7)	107 (5)	36 (4)
"Emergency preparedness" OR "Crisis management" AND "Coordination"	213* (6)	1 (1)	32 (5)	57 (4)	50 (6)

*Sökningen har inte kunnat förfinas mer.

Utifrån det presenterade resultatet av sökningen i tabell 1 kan ett antal slutsatser dras. Antalet relevanta träffar var inte stort, även om sökningen utfördes i flera ansedda databaser. Totalt lästes 2450 abstract vilket resulterade i att totalt 36 artiklar valdes ut för vidare läsning efter att dubletter räknats bort. Ytterligare 14 artiklar gick inte att få tag i eller var skrivna på språk som författarna inte behärskar (spanska och kinesiska).

De utvalda artiklarna lästes för att skapa en uppfattning om av vad som har studerats inom forskningsområdet. Efter att ha läst materialet kan det konstateras att forskningen till mestadels är och har varit inriktad på samverkan och krishantering i det akuta skedet av en kris. Den tidskrift som är mest representerad är *Journal of Contingencies and Crisis Management*. Mycket litteratur kommer från USA och berör nätverksanalys och kommunikation under till exempel orkanen Katrina år 2005. Forskningen som berör förmåga och förmågebedömningar i den förebyggande och förberedande fasen av en kris kan beskrivas som tunn och som ett mycket utforskat område, vilket även varit resultaten från tidigare litteraturstudier av F. Nilsson (2011) och Kaldal (2010). En annan viktig slutsats är att forskningen med inriktning mot krishantering inom kärnkraftsbranschen knappt existerar inom den publicerade forskningen.

3.3 Svenska databaser

Eftersom de internationella databaserna gav ett förhållandevis stort antal träffar som inte var relevanta för arbetet samt att innehållet i svenska databaser till största del består av student-

arbeten, valdes enbart två databaser för litteratursökning. De utvalda databaserna presenteras och beskrivs nedan:

*DiVA*⁶ (*Digitala vetenskapliga arkivet*) – Databasen innehåller forskningspublikationer och studentuppsatser från 29 skandinaviska lärosäten. Litteraturdatabasen är utvecklad av Uppsala universitetsbibliotek, men sköts idag i samarbete med övriga lärosäten (DiVA, 2012).

*Libris Uppsök*⁷ – En databas för studentuppsatser och examensarbeten från 36 svenska lärosäten. Lärosätena avgör själva vad som publiceras vilket innebär att databasen inte täcker alla gjorda arbeten (Libris, 2012).

På grund av att de svenska databaserna har mindre möjligheter för att anpassa sökningarna, till exempel att avgränsa sökningarna med specifika ämnesområden eller använda kombinationer av flera ord i samma sökning, har endast enkla ord använts för sökningarna. För att få en uppfattning av lämpliga sökord och antalet relevanta sökningar har en testsökning utförts innan den slutgiltiga sökningen utfördes. Resultatet av sökningen presenteras i tabell 2 med antalet totala träffar samt hur många som har valts ut för noggrannare läsning.

Tabell 2. Resultat av sökning i svenska databaser. Den övre siffran anger det totala antalet träffar och siffran inom parantes anger antalet relevanta artiklar som valts ut för vidare läsning i fulltext.

Sökmotor		
Sökord	DiVA	Libris Uppsök
Beredskap	186 (2)	171 (2)
Beredskapsplanering	1 (0)	4 (1)
Förmåga	1745 (2)	2188 (2)
Kärnkraftberedskap	Gav inga träffar	Gav inga träffar
Kärnkraftsolycka	1 (0)	Gav inga träffar
Krishantering	250 (5)	143 (6)
Kriskommunikation	72 (0)	48 (0)
Samverkan	1553 (7)	1265 (5)

⁶ <http://www.diva-portal.org/smash/search.jsf>

⁷ <http://uppsok.libris.kb.se/sru/uppsok>

En summering av resultatet av litteratursökningen i de svenska databaserna visar att området är mycket utforskat även inom Sverige och speciellt när det gäller studentuppsatser. Efter att ha läst titlar och abstracts för 7627 sökträffar blev totalt 15 uppsatser och rapporter utvalda efter exkludering av dubletter. Efter att ha läst materialet kan det konstateras att det användbara materialet för arbetet var mycket begränsat. Det material som var av intresse bestod i stora drag av samverkan och krishantering mellan olika kommuner samt privat-offentlig samverkan kopplat till krishantering. Även mycket grundläggande fakta kring det svenska krishanteringssystemet hittades. Sökningen generade inte något användbart material om förmåga eller förmågebedömningar.

3.4 Material från MSB:s hemsida

En fullständig genomgång av innehållet på MSB:s hemsida utfördes för att undersöka vad myndigheten med ansvar för samhällets krisberedskap har publicerat för litteratur och material inom krisberedskapsområdet.

Upplägget för sökning av material på hemsidan genomfördes i följande process. Varje övergripande flik på hemsidan öppnades för att därefter undersöka innehållet för varje underflik. För varje dokument gjordes sedan en snabb sökning av ord som förmåga, kris och samverkan för att se om det fanns ett intressant innehåll. Gav sökningen i dokumentet flera träffar valdes dokumentet ut för vidare läsning.

Resultatet av den systematiska genomgången av hemsidan kan summeras med att antalet utvalda dokument blev 20 stycken. Efter att ha läst igenom litteraturen kan det konstateras att de utvalda artiklarna fanns inom ett stort antal ämnesområden, samt att kvaliteten var god. Först och främst gav litteraturen en bred uppfattning om det svenska krishanteringssystemets uppbyggnad. Vidare bestod litteraturen av samverkan i olika former, där privat-offentlig samverkan utgjorde ett speciellt område. I övrigt bestod innehållet av beroendeanalys, samhällsviktig verksamhet, risk- och sårbarhetsanalyser samt en mindre del om förmåga och förmågebedömningar ur ett övergripande perspektiv, bland annat indikatorer på krishanteringsförmåga. Utifrån en granskning av materialet kan slutsatsen dras att samverkan i grundläggande former och hur samhället har stått emot verkliga kriser under det senaste årtiondet har studerats. Det kan även konstateras att förmåga ännu är ett förhållandevis ostuderat område, men det är mycket som händer och i de senaste rapporterna från 2011 påtalas behovet av att utveckla arbetsgången kring förmåga.

3.5 Övrig litteratur

De ovan utförda sökningarna ger inte en heltäckande bild av det underlag som rapporten baseras på. Begränsningar i databasernas utformning och funktion innebär att det inte går att kombinera ord hur som helst och antalet publicerade artiklar är begränsat på grund av kapacitet och publiceringsurval från redaktionerna. En annan begränsning är antalet och valet av sökord som måste begränsas för att arbetsbördan ska vara hanterlig. Därför har även viss litteratur från andra källor valts ut för att komplettera den teoretiska grunden. De andra källorna bygger på tips från personer, referenser i rapporter som studerats och annat material som har inhämtats under arbetets gång.

3.6 Sammanfattning av litteraturstudien

Utifrån resultatet av litteratursökningen i internationella och svenska databaser, MSB:s hemsida samt övrig litteratur kan det konstateras att området som undersöks i arbetet är förhållandevis utforskat. Litteratursökningen visar även att något liknande arbete inte har utförts i tidigare forskning. Därmed kommer teoriavsnittet i kapitel 5 att utgöras av ämnen som gränsar till uppsatsens ämnesområde. Även om MSB (2011d) påtalar vissa kunskapsluckor inom området för förmågebedömningar och vill utveckla området, så visade litteratursökningen att de valda frågeställningarna inte har undersökts tidigare. Det innebär att arbetet kan utgöra en grund, samt fylla vissa kunskapsluckor inom området samverkan och krishanteringsförmåga.

Kapitel 4 – Lagstiftning

I detta kapitel beskrivs befintliga författningar kring förmåga, samverkan och kärnkraftsberedskap som är relevanta för arbetet. Varje författning beskrivs först övergripande och sedan anges de paragrafer som är särskilt intressanta för studien. Här beskrivs lagar, förordningar, föreskrifter samt allmänna råd. Studien omfattar inte förarbeten och dylikt inom området. Förutom de författningar som beskrivs i detta kapitel finns det även instruktioner till de olika myndigheterna, som har skrivits som lagtexter. Dessa beskrivs dock under respektive myndighet i kapitel 6.

Författningar är samlingsnamnet för lagar, föreskrifter och förordningar. Skillnaden mellan de olika författningarna är följande:

- Lag: regler som får konsekvenser för enskilda medborgare och företag måste finnas i form av lagar, vilket innebär att riksdagen fattar beslut om dem.
- Förordning: regler utan sådana konsekvenser kan regeringen besluta direkt genom att utfärda en förordning.
- Föreskrift: detaljregler inom vissa sakområden kan myndigheter besluta genom att utfärda en föreskrift.

(Domstolsverket, 2011)

Det finns även allmänna råd som myndigheter kan utfärda. Dessa måste utgå från en författning och beskriver endast hur man kan eller bör handla (Skolverket, 2011). Rangordningen mellan olika författningar i Sverige ser ut enligt följande:

1. EU-rättsliga bestämmelser
2. svenska grundlagar
3. svenska lagar
4. förordningar
5. föreskrifter
6. allmänna råd

(CSN, 2009)

Det finns inga EU-rättsliga bestämmelser som är direkt relevanta för studien. Nästa nivå, som är de svenska grundlagarna, håller en allmän, övergripande karaktär och där finns inte heller delar som är direkt relevanta för denna studie. Den högsta nivå som förmåga, samverkan mellan aktörer och kärnkraft används på är svenska lagar.

De lagar som detta kapitel behandlar är:

- Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO)
- Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)
- Lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

De förordningar som detta kapitel behandlar är:

- Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor
- Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

De föreskrifter och allmänna råd som detta kapitel behandlar är:

- Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (2008:1) om säkerhet i kärntekniska anläggningar
- Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (2008:15) om beredskap vid vissa kärntekniska anläggningar
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (2010:6) om kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (2010:7) om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser

4.1 Lagar

Här beskrivs de lagar som är relevanta för rapporten.

4.1.1 Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO)

Lagen syftar, enligt 1 §, till att "i hela landet bereda människors liv och hälsa samt miljö och egendom ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor". I lagen beskrivs bland annat enskildas, kommuners och statens skyldigheter samt tillsyn, särskilda skyldigheter, ersättning med mera.

I denna lag tas förmåga upp på två ställen. Först i 1 kap. 7 §, där det står att allmänheten ska informeras om kommunernas och de statliga myndigheternas förmåga att utföra räddningsinsatser. I 3 kap. 8 § beskrivs de kommunala handlingsprogrammen och även här skall den förmåga kommunen har och avser att skaffa sig för att göra räddningsinsatser beskrivas.

Om beredskap står det att den som utövar farlig verksamhet är skyldig att hålla eller bekosta personal och egendom samt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa sådana skador, enligt 2 kap. 4 §. Samordning av verksamheten ska ske, enligt 1 kap. 6 §, mellan de som har ansvar enligt denna lag, samt med andra som berörs.

Kärnkraft behandlas kortfattat i 4 kap. 6 §, där det står att regeringen ska bestämma vem som ansvarar för räddningstjänsten vid en kärnteknisk olycka, samt att det i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet finns bestämmelser om innehavaren av den kärntekniska anläggningens skyldigheter inom säkerhetsområdet. Även kommunerna har krav på sig som är kopplade till kärnkraft. Enligt 6 kap. 9 § ska de delta i övningar samt i planeringen av räddningstjänsten för utsläpp av radioaktiva ämnen.

4.1.2 Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)

Denna lag utfärdades år 2006 och syftet med den är, enligt 1 §, att "kommuner och landsting skall minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred". Lagen beskriver förberedelser inför extraordinära händelser i fredstid, bistånd mellan kommuner och landsting, stöd till enskilda samt hur kommuner och landsting ska hantera en höjd beredskap. I 1 kap. 4 § finns en definition av en extraordinär händelse:

"Med extraordinär händelse avses i denna lag en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting."

En kärnteknisk olycka måste därmed anses vara en extraordinär händelse. Enligt 2 kap. 1 § skall kommuner och landsting värdera hur extraordinära händelser kan påverka den egna verksamheten, samt sammanställa arbetet i en risk- och sårbarhetsanalys. Samma paragraf fastställer även att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela före-

skrifter om risk- och sårbarhetsanalyser samt hur planeringen inför extraordinära händelser ska gå till.

Om samverkan står det i denna lag att kommunen inom sitt geografiska områdesansvar ska verka för att aktörer i kommunen samverkar i planerings- och förberedelsearbetet, att åtgärder som olika aktörer vidtar samordnas och att informationen till allmänheten samordnas, enligt 2 kap. 7 §. Det finns även krav på att rapportering ska ske till den myndighet som regeringen bestämmer, innefattande vilka åtgärder som vidtagits och hur dessa åtgärder påverkat beredskapen, enligt 2 kap. 9 §.

4.1.3 Lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

Denna lag behandlar säkerhet, tillsyn, tillstånd, med mera för kärnteknisk verksamhet. Lagen är således mer inriktad mot driften av kärnkraftverket och hur en olycka ska undvikas, snarare än hur olyckan ska hanteras när det väl händer. Inget nämns om förmåga, samverkan mellan aktörer eller dylikt.

4.2 Förordningar

Här beskrivs de förordningar som är relevanta för rapporten.

4.2.1 Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor

Denna förordning ansluter till lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO). I 2 kap. 4 § beskrivs verksamhetsutövarens kontakt med MSB vid en olycka, och det står då att verksamhetsutövaren ska informera om omständigheterna kring olyckan, göra en bedömning av följderna, beskriva vilka räddningsåtgärder som vidtagits, bedöma sanerings- och restaureringsåtgärder med mera. Handlingsprogrammen som beskrivs i LSO ska enligt 3 kap. 3 § innehålla uppgifter om samverkan med andra kommuner och statliga myndigheter. I 3 kap. 4 §, står det även att kommunens handlingsprogram ska tillställas länsstyrelsen, MSB, kommunerna samt andra som är aktuella att samverka med i det förbyggande arbetet. I 4 kap. 15 § beskrivs länsstyrelsens roll vid ett utsläpp av radioaktiva ämnen:

"Länsstyrelsen ansvarar för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen enligt 4 kap. 6 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och för sanering efter sådana utsläpp som avses i 4 kap. 8 § första stycket samma lag."

Förmåga nämns endast i denna förordning kopplat till fjäll-, flyg- och sjöräddningstjänst, efterforskning av försvunna personer samt vid miljöräddningstjänst till sjöss. Det åligger även länsstyrelsen, enligt 4 kap. 21 §, att upprätta program för räddningstjänsten. Detta program skall bland annat behandla organisation, ledning, samband, strålningsmätning, resurser i länet och andra frågor som rör beredskapen.

Beredskapszonen behandlas utförligare i denna förordning än i LSO, i 4 kap. 21-26 §§. Dessa paragrafer behandlar bland annat indikeringszonen, samt att kommunerna ska biträda länsstyrelsen med beredskapsplaneringen för den inre beredskapszonen. Personalberedskap är ett annat område som förordningen beskriver och det som står är att det ska organiseras en personalberedskap och att de länsstyrelser som har ett kärnkraftverk inom sitt områdesansvar ska bistå varandra.

Angående samordning ska statliga myndigheter, om de har lämpliga resurser för att delta i räddningsinsatsen, delta i planläggning samt övning av räddningstjänsten, enligt 4 kap. 31 §. Tillsynen över efterlevnaden av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor åligger MSB och de ska även utöva tillsyn kring frågor som rör samordningen av den statliga räddningstjänstens olika delar. Förordningen klargör även, i bilagan, vilken som är den inre beredskapszonen samt indikeringszonen för varje kärnkraftverk inom Sveriges gränser.

4.2.2 Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Syftet med förordningen är att få statliga myndigheter att minska sårbarheten i samhället samt att utveckla en god förmåga att hantera de uppgifter som myndigheten har, enligt 1 §. Samverkan och samordning behandlas överskådligt i 5 §, där det står att alla myndigheter som berörs av en krissituation ska vidta de åtgärder som krävs för att hantera konsekvenserna. Myndigheterna ska även samverka vid en krissituation. Inom sitt geografiska områdesansvar ska länsstyrelsen vara en sammanhållande funktion och verka för att risk- och sårbarhetsanalysen sammanställs, samverkan sker inom länet samt med närliggande län med mera.

För att "främja en helhetssyn i planeringen för krisberedskap" ska samverkansområden användas för att bedriva planering, innefattande i förordningens bilaga angivna myndigheter, enligt 8 §. Samtliga statliga myndigheter som behandlas i denna rapport finns med där. Enligt samma paragraf ska MSB utveckla formerna för samarbetet, samt årligen rapportera till Regeringskansliet. Myndigheterna har även ett särskilt ansvar för beredskapen, vilket bland annat innebär att de ska samverka och beakta olika behov kopplat till risker och sårbarheter, enligt 11 §.

Varje myndighet är skyldig att göra en risk- och sårbarhetsanalys på sårbarheter och risker som kan försämra myndighetens förmåga och särskilt ska myndigheten bland annat beakta "förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde", enligt 9 §. Denna analys ska lämnas till Regeringskansliet samt MSB årligen. I förordningen står det även att myndigheter föreslagna av MSB ska ha förmåga att upprätta en ledningsfunktion vid en kris, enligt 13 §.

4.3 Föreskrifter

Här beskrivs de föreskrifter som är relevanta för rapporten.

4.3.1 Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (2008:1) om säkerhet i kärntekniska anläggningar

Denna föreskrift samt allmänna råd ges ut med stöd från kärntekniklagen (1984:3) och således behandlar den samma områden som lagen, dock mer i detalj. Bland annat finns här olika bristkategorier samt hur kärnkraftverket ska hantera olika uppkomna situationer, ledning och ledningssystem samt anläggningens konstruktion. Beredskap nämns i föreskrifterna och de tillhörande allmänna råden på ett antal ställen och kraven som ställs handlar i stort sett om larmning av beredskapspersonal, riskbedömningar, övning, att återföra anläggningen till säkert läge samt informera ansvariga myndigheter. Som en del i säkerhetsredovisningen ingår även att beskriva organisationen och principerna för ledning och styrning av beredskapen för haverier.

Förmågebegreppet används i föreskriften och de allmänna råden, men endast för att beskriva vad någon i personalen kan göra och inte övergripande om organisationen. I de allmänna råden står det, kopplat till bilaga 2 i föreskriften, att det bör ingå beskrivningar av principerna för ansvar, befogenheter och samarbetsförhållanden som beredskapspersonalen ska tillämpa.

4.3.2 Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (2008:15) om beredskap vid vissa kärntekniska anläggningar

Med stöd från 7 § i strålskyddsförordningen ger Strålsäkerhetsmyndigheten ut dessa föreskrifter som behandlar beredskapen vid kärntekniska anläggningar. En beredskapsplan ska, enligt 5 §, finnas och denna ska ingå i ledningssystemet, hållas aktuell samt övas. Enligt samma paragraf ska denna plan även innehålla formerna för samverkan med personer som anländer till anläggningen. Planen ska anmälas till Strålsäkerhetsmyndigheten.

4.3.3 Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (2010:6) om kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser

Denna föreskrift beskriver de risk- och sårbarhetsanalyser som det finns krav på att kommuner

och landsting ska göra i 2 kap. 1 §, lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. I beskrivningen av vad kommunernas risk- och sårbarhetsanalys ska innehålla står det att det ska ingå en "Bedömning av förmågan i samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område att motstå och hantera identifierade risker som kan leda till en extraordinär händelse", enligt 6 §. Förmågebedömningarna ska göras med stöd av de indikatorer och bedömningsnivåer som anges i bilagan till förordningen. Risk- och sårbarhetsanalysen ska redovisas till MSB samt Socialstyrelsen varje mandatperiod.

4.3.4 Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (2010:7) om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser

Denna föreskrift beskriver mer i detalj de risk- och sårbarhetsanalyser som statliga myndigheter, enligt 9 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, ska utföra. Denna risk- och sårbarhetsanalys ska, enligt 4 §, redovisas årligen till Regeringskansliet, med kopia till MSB. Redovisningen ska göras enligt en given disposition och bland annat ska en "Bedömning av förmågan inom myndighetens ansvarsområde att motstå och hantera identifierade hot och risker" samt en särskild förmågebedömning, efter vad MSB bestämmer, redovisas. Förmågebedömningarna ska göras med stöd av de indikatorer och bedömningsnivåer som anges i bilagan till föreskriften.

Kapitel 5 – Teori

Utifrån gjord litteratursökning och genomgång av lagstiftning i kapitel 3 och 4 beskrivs i följande kapitel hur det svenska krishanteringssystemet är uppbyggt. Även teori om förmåga och samverkan kommer att beskrivas. Syftet med kapitlet är att ge en teoretisk bas för framtagandet av en intervjuguide som besvarar de frågeställningar som arbetet bygger på.

5.1 Krishanteringssystemet

Här beskrivs det svenska krishanteringssystemet, för att ge den grundläggande information som krävs för rapporten. Hela krishanteringssystemet beskrivs, men med inriktning mot de aktörer som deltar i intervjustudien.

5.1.1 Grunden till det svenska krishanteringssystemet

Krishantering handlar, enligt Ödlund (2010), främst om att mobilisera och hänvisa resurser, för att på så vis skapa en förmåga att hantera en kris när den uppstår. Det finns tre viktiga grundprinciper som ofta omtalas inom det svenska krishanteringssystemet och dessa är:

- Ansvarsprincipen
- Närhetsprincipen
- Likhetsprincipen

(Harbom, 2006)

Ansvarsprincipen innebär att den som under normala förhållanden har ansvar för en verksamhet även ska ha ansvaret under en kris (Harbom, 2006). Till exempel så är polisen fortfarande ansvarig för att hantera trafikolyckor som sker efter en kärnteknisk olycka, när beredskapszonen ska utrymmas, även om det kan kräva att polisen arbetar på andra sätt än de vanligtvis gör, på grund av förhöjda strålningsnivåer. Närhetsprincipen säger att en kris ska hanteras på så låg nivå som möjligt i samhället (Harbom, 2006). Detta innebär att så långt det är möjligt bör kommunerna själva hantera krisen, men samtidigt betonar regeringen de offentliga myndigheternas skyldighet att samverka och hantera den uppkomna krisen på bästa möjliga sätt, enligt Proposition 2005/06:133. Likhetsprincipen innebär att en verksamhets organisation och lokalisering så långt som möjligt ska överensstämma i fred, kris och krig (Harbom, 2006).

Ansvar inom ett område är något som kan delas in på olika sätt. En aktör kan ha ett sektorsansvar, vilket innebär att aktören ansvarar för verksamheten inom sitt ansvarsområde (MSB, u.å.). Till exempel ansvarar MSB för att följa upp och utvärdera samhällets krisberedskapsarbete (MSB, 2011b). Ansvar kan även innehas inom ett specifikt område, så kallat geografiskt områdesansvar (MSB, u.å.). Inom detta område ska den som har ansvaret tillse att aktörer samverkar förberedande, att krishanteringsåtgärder som vidtas under en kris samordnas och att information till allmänheten vid en kris samordnas, enligt lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

En annan viktig byggsten i det svenska krishanteringssystemet är samverkansområden. Olika myndigheter delas in i grupper för ett specifikt område, ett samverkansområde, inom vilket de gemensamt ansvarar för krisberedskapen. Det finns sammanlagt sex olika samverkansområden och bland dem är samverkansområde farliga ämnen, SOFÄ, ett (MSB, 2012). Strålsäkerhet är i sin tur ett av flera delområden som SOFÄ arbetar med.

Det finns alltså många olika organisatoriska nivåer där krishantering aktivt behandlas. Det finns de stora samverkansområdena med centrala myndigheter, men närhetsprincipen gör även att arbetet på kommunnivå är viktigt för det svenska krishanteringssystemet. Detta speglas även i denna intervjustudie, där myndigheter både på central, regional och lokal nivå medverkar.

5.1.2 Definition av kris

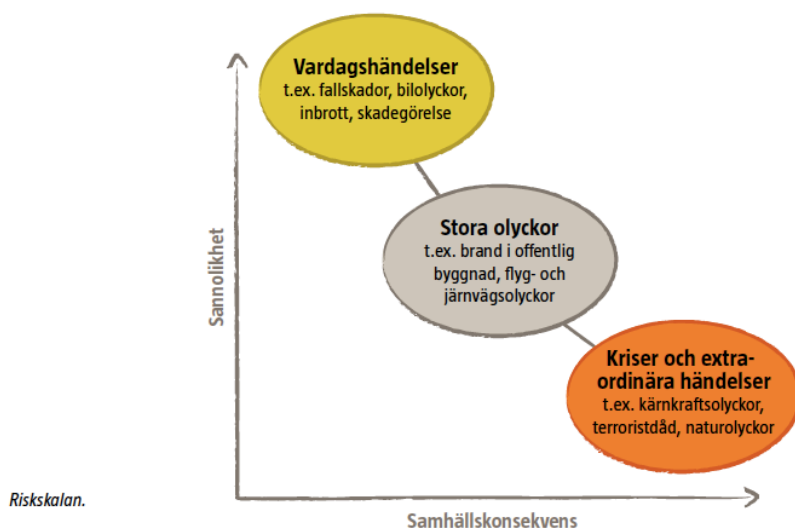
Kris är ett ord som är viktigt att definiera inom krishantering och en vanlig definition är följande:

”En händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och funktioner. Kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och organisation. En kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga. Att lösa krisen kräver samordnade åtgärder från flera aktörer.”

(MSB, 2011c)

Kris spänner således över ett stort antal olika händelser och för att kunna hantera de kriser som kan uppstå i samhället krävs det ett brett synsätt och samverkan med många olika aktörer. Stora likheter finns med begreppet ”extraordinär händelse” men skillnaden är, jämfört med definitionen i LEH, att en extraordinär händelse även kan innebära en händelse som innebär en överhängande risk för en allvarlig störning, samt att skyndsamma insatser krävs av kommun eller landsting.

Krishantering brukar delas in i tre olika faser: den förberedande och förebyggande fasen, den akuta fasen, samt återhämtningsfasen (Abrahamsson & Magnusson, 2004). Denna intervjustudie behandlar, som tidigare nämnts, främst den förberedande och förebyggande fasen, men frågornas art gör att även den akuta fasen i viss mån kommer diskuteras. Återhämtningsfasen kommer däremot inte att behandlas i rapporten. Den så kallade riskskalan (MSB, 2011c) säger att förhållandet mellan sannolikhet och samhällskonsekvens definierar typen av olycka, se figur 2. Vardagsolyckor är förhållandevis sannolika, men konsekvenserna för samhället är relativt små. Kriser och extraordinära händelser har en betydligt lägre sannolikhet att inträffa, men när de väl inträffar blir konsekvenserna stora. Mellan vardagshändelser och kriser och extraordinära händelser finns stora olyckor, med medelhög sannolikhet och konsekvens.



Figur 2: Förhållande mellan sannolikhet och samhällskonsekvens för tre olika händelser (MSB, 2011c).

5.2 Förmåga

Ett ledord för hela denna rapport är ordet förmåga och det är därför viktigt att, som en grund till rapporten, noggrant beskriva ordet. Denna grund är särskilt viktig, eftersom intervjustudien som görs delvis har som syfte att undersöka olika aktörers syn på förmåga. Nedan beskrivs begreppet förmåga utifrån tillgänglig litteratur och några förslag på definitioner ges.

5.2.1 Definition av förmåga

Förmåga är ett begrepp som används flitigt i svensk lagstiftning inom krisberedskap, se kapitel 3. Det finns krav på att organisationer ska kunna bedöma och beskriva sin förmåga i risk- och sårbarhetsanalyser. Då förmågebegreppet används på detta sätt är det viktigt att det har samma betydelse för de som använder det. Olika definitioner kan försvåra vid kommunikation mellan personer och organisationer, eftersom det inte är självklart att de samverkande parterna menar samma sak när ett begrepp används. Det krävs även entydighet i betydelsen, för att kunna jämföra olika organisationers förmågor, samt för att kunna säga vilken förmåga som är acceptabel och vilken som inte är det. I den lagstiftning som finns inom området finns för närvarande ingen definition av förmåga.

Krisberedskap i samband med förmåga finns det väldigt lite information om i litteraturen, både från svenska och från utländska källor, se kapitel 3. Definitioner av förmåga finns däremot i vanliga uppslagsböcker. I Svenska Akademiens ordlista ges ordet betydelsen *duglighet* (Svenska Akademien, 2006) och enligt Nationalencyklopedin (2012) är förmåga *möjlighet att utföra något som enbart beror av inre egenskaper*. Här finns således stora skillnader i vad förmåga betyder.

En viktig anledning till att det är svårt att ge förmåga en definition, kan vara att de flesta i samhället känner sig säkra på vad begreppet betyder, samt på att andra också vet vad det betyder. Detta fenomen har ett engelskt namn, "folk models" (Dekker & Hollnagel, 2003). Ingen lämplig svensk översättning verkar finnas. Detta får som effekt att de som använder ett begrepp tror att andra som använder samma begrepp även har samma definition av det, men om så inte är fallet uppstår en klyfta när personerna försöker kommunicera.

För att uppfylla lagstiftningen (MSBFS 2010:6, 2010:7) krävs det att kommunen och länsstyrelsen gör förmågebedömningar, där förmågan beskrivs och bedöms utifrån en fyrgradig skala; mycket bristfällig, bristfällig, i huvudsak god eller god förmåga. Även när organisationer som inte har lagmässiga krav på sig att göra förmågebedömningar samverkar med andra organisationer kommer de att behöva använda sig av någon form av förmåge-bedömningar. Samverkande aktörer kommer att behöva känna till de andras möjligheter att utföra sina uppgifter, eftersom det påverkar den egna organisationens möjligheter att utföra sina.

Ofta när förmåga bedöms delas den in i två delförmågor (MSBFS 2010:6, 2010:7):

- Krishanteringsförmåga
- Förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå störningar

Krishanteringsförmågan innefattar hur den egna organisationen klarar av att leda den egna verksamheten vid en allvarlig störning, samt att avhjälpa, skydda och lindra effekterna. I den andra delförmågan, förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå störningar, bedöms samhällsviktig verksamhets förmåga att vid en allvarlig störning inom det geografiska området kunna ge grundläggande service, trygghet och omvårdnad. Det har tidigare funnits tre olika delförmågor att bedöma men operativ förmåga, som var den tredje, bedöms numera under kris-hanteringsförmåga. En verksamhet räknas som samhällsviktig om (MSBFS 2010:6, 2010:7):

1. *En allvarlig störning i verksamheten ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället, och*
2. *Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad allvarlig kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.*

För att ge stöd till de som arbetar med förmågebedömningar har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap gett exempel på indikatorer som visar på att en organisation har en god krisberedskapsförmåga (MSBFS 2010:6, 2010:7). När bedömningen sedan redovisas

görs detta med hjälp av en fyrgradig skala med de så kallade bedömningsnivåerna (MSBFS 2010:6, 2010:7), se tabell 3.

Tabell 3: Bedömningsnivåer för förmåga (MSBFS 2010:6, 2010:7)

Nivå	Beskrivning av förmåga
1	Förmågan är god.
2	Förmågan är i huvudsak god, men har vissa brister.
3	Det finns en viss förmåga, men den är bristfällig.
4	Det finns ingen eller mycket bristfällig förmåga.

Det finns dock problem med att förmågebedömningar endast redovisar förmåga utifrån dessa bedömningsnivåer. Till exempel så kan förmågan vara tillräcklig trots att den bedöms som nivå 2 enligt bedömningsnivåerna (KBM, 2008). Detta kan bland annat bero på att händelsen är så pass ovanlig, eller att de avhjälpande insatserna skulle bli så oproportionerligt stora, att det inte går att planera avhjälpande insatser för den händelsen. Regeringen har uttryckt önskemål om att införa miniminivåer för funktionalitet inom samhällsviktig verksamhet (Proposition 2007/08:92 s.32). Detta skulle bli en sorts lägsta acceptabla nivå för förmågan och det skulle medföra tydligare krav på verksamheter om vad de måste uppnå.

5.3 Samverkan och samordning

Enligt Uhr (2011) är samverkan ett begrepp som kan ses som "ett generellt grundvillkor i arbetet med krisberedskap". Begreppet har en svårfångad och bred innebörd som betyder olika saker för olika personer i olika sammanhang (Uhr, 2011). Det får till sin följd att det till största sannolikhet påverkar arbetet med att planera för och praktisera samverkan menar Uhr (2011). Inom krisberedskapsforskningen används ofta orden "collaboration" (samarbete), "coordination" (samordning) och "cooperation" (samverkan) i samma kontext (se exempelvis Ödlund, 2010). Även om detta är de ordagranna översättningarna av orden kan det konstateras utifrån den gjorda litteraturstudien i kapitel 3 att "coordination" ofta används för det som motsvarar svenskans "samverkan".

Ansell et al. (2010) hävdar att kriser skapar omfattande och komplexa beroenden mellan jurisdiktioner, sektorer eller tid leder till större behov av förenad samverkan och samordning, vilket innebär att de kommer att bli svårare att hantera. I följande del läggs fokus på innebörden av begreppet samverkan samt hur privat-offentlig samverkan kan påverka krisberedskapen. Även begreppet samordning beskrivs i förhållande till samverkan.

5.3.1 Innebörden av samverkan

Det finns ingen enhetlig definition av samverkan, men i dess enklaste form kan det brytas ner till att det avser att två eller flera aktörer gör något tillsammans (Hjert, 2011). En mer utvecklad definition avser "den dialog som sker mellan olika självständiga och sidoordnade samhällsaktörer för att uppnå gemensamma mål", enligt SOU 2007:31. Samverkan medför att deltagande aktörer får nytta av gemensamma ansträngningar och resultat. Ett annat perspektiv ges av Ödlund (2010), som menar att "samverkan inom krishantering innebär att spendera tid, pengar och engagemang utanför en organisations primära uppgift". En faktor som skapar interorganisatorisk samverkan är en hög grad av osäkerhet som en kris skapar (Alexander, 1995). En annan form av osäkerhet som kan vara ett incitament för samverkan enligt Scholtens (2008), är rädslan hos aktörerna att förlora självbestämmande ("local autonomy").

5.3.2 Problematik

Det viktigaste att bestämma för vad de samverkande aktörerna avser att göra tillsammans, är att fastställa innebörden av begreppet för just deras samverkan. Detta kan skapa goda gemensamma förutsättningar, samt innebära att problem undviks (Hjert, 2011). Ödlund (2010) menar att klarhet i ansvar, rutiner och gränser är viktigt för att samverkan ska fungera, medan otydlighet i lagstiftningen, mandat och roller ofta skapar förvirring och konflikter. Samtidigt påtalar Ödlund (2010) i sin undersökning svårigheten att komma fram till hur effekten av samverkan ska kunna uppskattas. En slutsats är att effekten av en handling i akuta fasen av en kris, tyder på att ett beroende av vilken långsiktig samverkan som har lyckats etablerats innan krisen (Ödlund, 2010).

Enligt Scholtens (2008) visar forskningen från en holländsk undersökning att det finns anledning till att tro att samverkan mellan olika organisationer fungerar dåligt för att ingen vill "trampa på någons annans område", utan organisationerna håller sig till sin egen del eller ansvarsområde. Scholtens (2008) menar att varje organisation bör fundera på om de andra organisationerna jobbar i fas med varandra, både i det vardagliga arbetet och i krishanteringsarbetet, eftersom detta ofta glöms bort. Att aktörer som behöver samverka inte alltid har samma behov i vardagen som vid en kris är något som försvårar identifieringen av samverkansbehovet, vilket även MSB (2008) har konstaterat. Även stora ekonomiska krav på myndigheter och osäkerhet om fördelningen av pengar för samverkan kan få aktörer att avstå samverkan (Ödlund, 2010).

5.3.3 Samordning

Quarantelli (1997, s. 48) menar att "det är väldigt få organisationer som inte tycker att samordning är avgörande under kriser, men begreppet i sig är varken självförklarande eller ett område med konsensus" (anm. författarnas översättning). Enligt Comfort (2007, s. 194) innebär samordning "att anpassa handlingarna tillsammans med andra aktörer och organisationer för att uppnå ett gemensamt mål". Då samordning bygger på frivilligt deltagande måste kommunikationen mellan aktörerna fungera, för att samordning ska kunna ske (Comfort, 2007). Hon menar att kommunikation inom krishantering handlar om att "aktivera den kreativa gnistan", vilket innebär att om en organisation formulerar sitt mål och uppdrag på ett sätt som har betydelse för andra individer och organisationer i det bredare samhället kommer de att agera med resurser och stöd för att uppnå målet (Comfort, 2007, s. 194). Hon menar även att effektiva åtgärder inom krishantering kan uppnås genom att skapa resonans mellan organisationer i en bredare miljö.

Samordning kan även definieras som den extra information som hanteras när två eller flera aktörer uppnår mål som en ensam aktör med samma mål inte kan uppnå (Uddin & Hossain, 2011). Samordning kan även ses mer specifikt som hanteringen av beroende mellan aktiviteter (Malone & Crowston, 1994). Det finns en gradskillnad på vad samordning är enligt Quarantelli (1997), från att bara innebära att informera andra om vad man gör till nästa steg där ett fåtal nyckelmyndigheter arbetar tillsammans till det som Quarantelli själv förespråkar; ömsesidigt överenskommen samverkan om hur speciella uppgifter ska hanteras.

5.3.4 Privat-offentlig samverkan

Privat-offentlig samverkan, eller partnerskap, är ett område inom samverkanslitteraturen som beskriver relationen eller samarbetet mellan privata och offentliga aktörer inom krisberedskapen. Privat-offentligt partnerskap kan definieras som "frivilligt samarbete mellan statliga och privata aktörer i ett gemensamt projekt" enligt Andersson och Malm (2005, s. 17), vilket även kan anses gälla för alla offentliga aktörer.

Det finns svårigheter med att samordna det offentliga och det privata krishanteringsarbetet hävdar Quarantelli (1997). Myndigheter och privata organisationer kan ha olika intressen, uppgifter och mål, då till exempel myndigheter på grund av regelverk och tradition måste se till

samhällets behov vid en kris. Privata organisationer har ett mycket snävare perspektiv då de bedömer sin medverkan i krisberedskapen först när det påverkar deras egen verksamhet och lönsamhet (Quarantelli, 1997). Den här skillnaden är något Andersson och Malm (2005) kallar för gap. Gapet visar att marknadens motivation inte är tillräcklig och troligtvis kommer inte den privata aktören att självmant fylla gapet, vilket innebär att staten måste hjälpa marknaden att fungera genom reglering via lagstiftning, ekonomiska policyinstrument eller att titta på möjligheterna med privat-offentligt partnerskap. Men vilken väg som väljs för att undvika att ett gap uppstår är inget enkelt val enligt Andersson och Malm (2005) och de hävdar att en övertro på marknaden kan vara precis lika farligt som en övertro på statlig reglering.

Andersson och Malm (2005) menar att grunden för att privat-offentligt partnerskap ska fungera är att strukturera samarbetet med jämställda parter där båda sidor kan ta vara på fördelarna. För staten innebär detta att samarbeta utan att den behöver lagstifta, medan det för den privata aktören innebär ett flexibelt sätt att möta statliga krav samtidigt som direkt reglering kan undvikas (Andersson & Malm, 2005). Enligt Sandefeldt (2005) är ömsesidig förståelse mellan aktörerna genom informationsutbyte en viktig del för att privat-offentlig samverkan ska fungera. Olika synsätt och organisationskulturer kan då kommuniceras för att ge andra aktörer en bättre förståelse om varandra. Om informationen om vilka olika åtgärder som planeras inför en kris är tillgänglig för alla är det troligt att risken för konflikter minskar vilket är en förutsättning för att skapa effektiv krishantering. Om de olika aktörerna, med varierande kunskap och kapacitet att hantera en kris, delar med sig av erfarenheter och arbetar för ett gemensamt mål så är det troligt att effektiviteten ökar (Sandefeldt, 2005).

Det finns nackdelar med att tillämpa privat-offentligt partnerskap då det är svårt att uppnå påtagliga resultat, enligt Andersson och Malm (2005). Det är relativt enkelt att identifiera problem som måste åtgärdas, problemet är att komma överens om vad som ska göras för att lösa det, till exempel vem ansvarar och finansierar åtgärden (Andersson & Malm, 2005). Enligt en undersökning gjord av Carlsson-Wall och Kraus (2006) kan det även uppstå problem i samverkan när myndigheter har dubbla roller, när de vill samarbeta i den förebyggande fasen samtidigt som de är tillsynsmyndigheter. För att fylla gapet mellan staten och det privata behövs tydliga riktlinjer, konsensus samt tid och pengar menar Andersson och Malm (2005).

Kapitel 6 – Aktörer

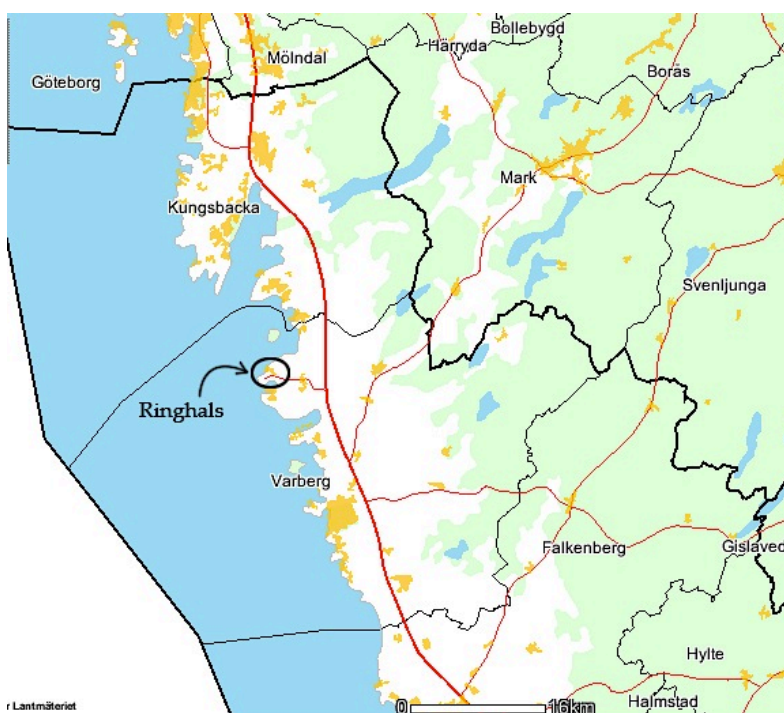
En beskrivning av de utvalda aktörerna för rapporten följer i detta kapitel. De utvalda aktörerna utgörs av både privata och offentliga aktörer på lokal, regional och central nivå i det svenska krishanteringssystemet. Syftet med kapitlet är att ge en tydligare bild och en övergripande förståelse för aktörerna och deras olika verksamheter.

6.1 Ringhals AB

Ringhals kärnkraftverk ligger på västkusten i Varbergs kommun, cirka sex mil söder om Göteborg. Kärnkraftverket består av fyra reaktorer, en kokvattenreaktor och tre tryckvattenreaktorer, som tillsammans har en maximal produktionskapacitet på 28 TWh per år (Vattenfall, 2012). Den första reaktorn togs i kommersiell drift år 1975. Antalet anställda inom företaget är cirka 1500 personer. Företaget producerar nästan 20 procent av den el som används i Sverige. Det av svenska staten helägda företaget Vattenfall AB äger 70,4 procent av Ringhals AB och resterande 29,6 procent ägs av E.ON Kärnkraft Sverige AB (Vattenfall, 2012).

6.2 Kommuner

I intervjustudien medverkar tre kommuner: Varberg, Kungsbacka och Mark, se figur 3. Utifrån kommunernas geografiska placering till Ringhals kärnkraftverk, ingår delar av kommunerna i den inre och yttre beredskapszonen⁸.



Figur 3: Kommunernas placering i förhållande till varandra. Den fetare svarta linjen utgör länsgränsen (Länsstyrelsernas GIS-tjänster, 2012).

6.2.1 Varbergs kommun

Varberg är beläget på västkusten i Hallands län. Kommunen gränsar till Kungsbacka i norr och Falkenberg i söder som båda tillhör Hallands län. I öster gränsar kommunen till Marks kommun som tillhör Västra Götalands län. Kommunens befolkningssmängd är 58000 personer (SCB,

⁸ Den inre beredskapszonen utgörs av området 0-15 km från kärnkraftverket. Samtliga boende inom zonen har tillgång till jodtabletter och RDS-radioapparater för inomhuslarm. Den yttre beredskapszonen utgörs av området 15-50 km från kärnkraftverket.

2012). Kommunen är en stor semesterort under sommaren, vilket innebär en stor ökning av antalet personer under dessa månader.

Varberg kommun ingår i studien då Ringhals kärnkraftverk är lokaliserat i kommunen, samt stora delar av kommunen ligger i den inre beredskapszonen.

6.2.2 Kungsbacka kommun

Kommunen ligger norr om Varbergs kommun och är den nordligaste kommunen i Hallands län. Kommunen gränsar även till Göteborgs och Mölndals kommuner i norr samt Marks kommun i öst. Kommunens befolkningsmängd är 76000 personer (Kungsbacka kommun, 2012).

Kungsbacka kommun ingår i studien på grund av närheten till Ringhals kärnkraftverk och att delar av den inre beredskapszonen finns i den sydvästra delen av kommunen.

6.2.3 Marks kommun

Marks kommun ligger i Västra Götalands län och ingår därmed inte i Hallands län. Kommunen tillhör den så kallade Sjuhäradsbygden och de två största samhällena är Kinna och Skene. Kommunens befolkningsmängd är nästan 34000 personer (Marks kommun, 2012).

Mark kommun är intressant för studien då kommunen ingår i Ringhalsberedskapen, vilket beror på att delar av kommunen ingår i den yttre beredskapszonen. Beredskapsorganisationen samordnas av länsstyrelsen i Hallands län samtidigt som Marks kommun ingår i länsstyrelsen i Västra Götalands län, vilket gör kommunen extra intressant på grund av undantaget från länsstyrelsens geografiska områdesansvar.

6.3 Länsstyrelsen i Hallands län

Länsstyrelsen i Hallands län är placerad i Halmstad och följande sex kommuner tillhör länet: Laholm, Halmstad, Hylte, Falkenberg, Varberg och Kungsbacka (Länsstyrelsen i Hallands län, 2012). Länsstyrelsen i Hallands län är ett av tre så kallade kärnkraftslän, då Ringhals kärnkraftverk ligger i Varbergs kommun. Övriga kärnkraftslän i Sverige utgörs av Kalmar och Uppsala län.

Enligt förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion står en länsstyrelse för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning ingen annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Viktigt för länsstyrelsen är att nationella mål får genomslag med hänsyn till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelsen ska även utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Länsstyrelsen ansvarar för ett antal tillsynsuppgifter, varav en uppgift är inom området skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, för övriga områden se 3 § förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

Krisberedskapsområdet beskrivs av 52-54 §§ förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, vilket viktiga delar för detta arbete sammanfattas nedan. I stora drag ska länsstyrelsen minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen samt utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Länsstyrelsen ska även ha förmåga att vid en allvarlig kris, som berör länet eller medför behov av samverkan med kommuner eller andra aktörer, omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för bland annat samordning och information. Enligt 54 § ska länsstyrelsen avseende krisberedskap vara sammanhållande inom sitt geografiska område och före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas:

Länsstyrelsen ska särskilt

- 1. ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid krisituationer,*
- 2. stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet avseende planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning,*
- 3. ha ett regionalt råd för skydd mot olyckor och krisberedskap, i vilket representanter för länsstyrelsen och berörda aktörer i krishanteringssystemet bör ingå, för att skapa nödvändig samordning,*
- 4. upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser som ska kunna användas som underlag för egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder,*
- 5. följa upp kommunernas tillämpning av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,*
- 6. årligen till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner och landsting vidtagit och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna, samt*
- 7. verka för att den verksamhet som berörda aktörer bedriver inom länet avseende krisberedskap bidrar till att en grundläggande förmåga till civilt försvar uppnås.*

Länsstyrelsen i Hallands län är utvald för studien på grund av ett antal faktorer. Myndigheten har en särskild ställning inom den regionala krisberedskapen, genom sin nära koppling till regeringsnivå. De har även räddningsledaransvaret vid en kärnteknisk olycka på Ringhals, se kapitel 4, vilket gör att aktören är intressant för undersökningen.

6.4 Strålsäkerhetsmyndigheten

Strålsäkerhetsmyndighetens uppgifter enligt 1 § förordning (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten är följande:

Strålsäkerhetsmyndigheten är förvaltningsmyndighet för frågor om skydd av människors hälsa och miljön mot skadlig verkan av joniserande och icke-joniserande strålning, frågor om säkerhet och fysiskt skydd i kärnteknisk och annan verksamhet med strålning samt frågor om nukleär icke-spridning.

Enligt 1 § ska myndigheten även vara pådrivande för en god strålsäkerhet och i sin verksamhet bland annat arbeta för att förebygga radiologiska olyckor samt säkerställa strålsäker drift i kärnteknisk verksamhet.

I 15-17 §§ förordning (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten beskrivs det ansvar och de uppgifter myndigheten har inom krisberedskapsområdet. 15 § ger en tydlig beskrivning av vad myndighetens ansvar och återges i sin helhet nedan:

Strålsäkerhetsmyndigheten ska inom den nationella strålskyddsberedskapen samordna de beredskapsåtgärder som krävs för att förebygga, identifiera och detektera nukleära eller radiologiska händelser som kan leda till skador på människors hälsa eller miljön. Myndigheten ska i detta sammanhang

- 1. ge råd om strålskydd och sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen, om en nukleär eller radiologisk nödsituation inträffar inom eller utom landet,*
- 2. upprätthålla och leda en nationell organisation för expertstöd vid nukleära och radiologiska nödsituationer,*
- 3. svara för teknisk rådgivning till de myndigheter som är ansvariga för hanteringen av konsekvenserna av en olycka i kärnteknisk verksamhet, om den inträffar inom eller utom landet,*
- 4. svara för expertkompetens samt kunskaps- och beslutsunderlag inom strålskyddsområdet inklusive spridningsprognoser och strålskyddsbedömningar, och*
- 5. upprätthålla förmåga att inom strålskyddsområdet genomföra mätning, provtagning och analys i fält.*

Strålsäkerhetsmyndigheten är med i undersökningen då myndigheten är tillsynsmyndighet och skriver föreskrifter inom strålsäkerhetsområdet.

6.5 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndighetens verksamhetsområde beskrivs enklast genom att återge 1 § i förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i sin helhet:

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka eller en kris.

Myndigheten ska

- 1. utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder,*
- 2. arbeta med samordning mellan berörda aktörer i samhället för att förebygga och hantera olyckor och kriser,*
- 3. bidra till att minska konsekvenser av olyckor och kriser,*
- 4. följa upp och utvärdera samhällets krisberedskapsarbete, och*
- 5. se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde.*

Enligt 4 § i förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska myndigheten utveckla och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera oönskade händelser där farliga ämnen ingår. I detta ingår att ansvara för sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning.

MSB som aktör är utvald till studien för att undersöka hur myndigheten, som tar fram föreskrifter inom förmåga och krisberedskap, ser på kärnkraftsberedskapen.

6.6 Övriga aktörer

Utöver de ovan beskrivna aktörerna finns det ett stort antal aktörer som kommer att medverka i krishantering av en kärnteknisk olycka. Flera av dessa aktörers uppgifter är mycket viktiga och har ett stort ansvar. Dessa aktörer utgörs av bland annat Polismyndigheten, Försvarsmakten, Socialstyrelsen, Jordbruksverk, Livsmedelsverket, Landstinget med flera. Anledningen till att dessa aktörer valts bort från undersökningen är att de väntas ha en mindre roll i beredskapsorganisationen än de utvalda aktörerna.

Kapitel 7 – Intervjustudiens upplägg

Kapitlet utgör en motivering till de utvecklade ämnesområdena för intervjustudien. Varje ämnesområde är framtaget och utvecklat för att utgöra en grund för att besvara arbetets frågeställningar. Varje ämnesområde har strukturerats med ett Vad-Varför-Hur-upplägg efter inspiration av Kvale (1997). Nedan följer grundläggande fakta om genomförandet av intervjuerna och därefter beskrivs de ämnesområden som intervjuerna strukturerats kring.

7.1 Genomförande

Med stöd utifrån den framtagna intervjuguiden har 13 kvalitativa intervjuer med de utvalda aktörerna utförts, se tabell 4. De personer som valts ut för intervjustudien har utgjorts av representanter som jobbar med eller har stor erfarenhet inom kärnkraftsberedskapen för att erhålla ett så bra och rättvisande resultat som möjligt. Eftersom aktörerna verkar inom olika ansvarsområden och på olika organisatoriska nivåer, finns det en viss skillnad mellan befattningar och funktioner, men samtliga intervjuade personer jobbar med kärnkraftsberedskapsfrågor på ett eller annat vis.

Tabell 4: tabell över hur många personer som deltar i undersökningen från varje aktör.

Aktör	Antal intervjuade
Ringhals	2
Varberg	2
Kungsbacka	1
Mark	1
Länsstyrelsen	4
SSM	2
MSB	1
	Σ 13

Samtliga intervjuer har spelats in med diktafon och utförts på den intervjuades arbetsplats. Intervjun har sedan transkriberats för att ge den intervjuade möjligheten att göra eventuella korrigeringar i efterhand. Transkribering har även gjorts för att underlätta analysen och besvara ämnesområdena på ett tydligt och systematiskt sätt.

7.2 Ämnesområden

Den centrala frågeställningen för arbetet och dess följdfrågor har brutits ner ytterligare till ett antal ämnesområden. För varje enskilt ämnesområde har en metodik tillämpats där varje område besvaras med tripletten "Vad-Varför-Hur". "Vad" anger vad som ska besvaras av ämnesområdet. "Varför" utgörs av en motivering av "Vad"-frågan, samt en motivering av vad svaret på frågan kan tillföra undersökningen. Även källor från forskningen utgör en grund till motiveringen. "Hur" utgörs av intervjufrågor som används i intervjuerna med aktörerna. För att besvara "Vad"-frågan är "Hur"-frågorna nedbrutna till ett antal frågor som tillsammans ska utgöra en bred bas som täcker in det som är målet att besvara. För varje ämnesområde har författarna diskuterat och ifrågasatt frågans relevans samt funderat på hur de intervjuade personerna kommer att respondera på frågan, för att öka precisionen på frågorna.

Nedan följer de åtta ämnesområdena som ligger till grund för intervjufrågorna samt hur resultatet presenteras och analyseras i kapitel 8. Varje enskilt ämnesområde följer metodik beskriven ovan. Intervjuguiden som användes under intervjuerna finns i bilaga 1.

7.2.1 Innebörd begreppet förmåga

Vad: Vad innebär begreppet förmåga och hur tolkas och definieras begreppet inom organisationen?

Varför: Ämnesområdet utgör en grund för jämförelse mellan hur aktörerna, som finns på olika organisatoriska nivåer inom krishanteringssystemet, använder begreppet förmåga inom kärnkraftsberedskapen. MSB (2011a) har i sin nationella strategi påtalat behovet att utveckla området för förmåga i flera av deras prioriterade aktiviteter.

Hur:

- Vilken betydelse har begreppet förmåga för dig?
- Använder ni er av någon definition?
- Om det inte finns: Pågår det något arbete med att hitta en definition?
- Har du hört någon uttrycka ett behov av att skaffa en definition? Inom eller utom organisationen?
- Används andra begrepp för att beskriva förmåga?
- Är det din personliga åsikt, eller speglar det organisationen i stort?

7.2.2 Förmågebedömningar

Vad: Hur arbetar aktörerna med förmågebedömningar?

Varför: Arbetet med förmågebedömningar är en konkret situation där begreppet förmåga används. Ämnesområdet är viktigt att undersöka för att jämföra aktörernas förmågebedömningar, med avseende på metoder för att ta fram dem, innehållet i dem samt användandet av dem inom kärnkraftsberedskapen. Enligt J. Nilsson (2010) är det viktigt att arbetsprocessen innefattar personer med olika bakgrunder för att få en bred syn när förmågan bedöms. Regeringen har påtalat ett behov av att ta fram grundläggande säkerhetsnivåer (GSN) för förmågan i samhällsviktig verksamhet (MSB, 2011c), vilket även konstaterats i *Samhällets krisberedskapsförmåga 2008* (MSB, 2008).

Hur:

- Arbetar ni med förmågebedömningar och i så fall hur?
- Vad är syftet med dem?
- Vad innehåller förmågebedömningarna?
- Hur detaljerade är de?
- Finns det kärnkraftsspecifika sådana?
- När används de?
- Hur ser arbetsprocessen för att ta fram dessa ut, på ett övergripande sätt?
- Vad bygger bedömningarna på?
- Vilka är med och gör bedömningarna?
- Graderar ni förmåga på något sätt? (Mycket bristfällig, bristfällig, i huvudsak god, god).
- Hur motiverar ni graderingen? Indikatorer?
- Finns det ett behov av att definiera en lägsta acceptabel nivå?
- Vad ur de andra aktörernas förmågebedömningar är mest användbart för organisationen i förmågebedömningarna (t.ex. personal och resurser, kommunikationsvägar, nätverk, avtal, krisledningsplats, övningar etc.)?
- Är det någon aktör som är viktigast?
- Hur viktiga är de andra aktörernas förmågebedömningar för era förmågebedömningar?
- Vad är mest användbart för andra aktörer från era bedömningar?
- Hur viktiga är era förmågebedömningar för de andra aktörernas förmågebedömningar?

7.2.3 Lagstiftning om förmåga

Vad: Är lagstiftningen kopplat till förmåga att hantera en kärnteknisk olycka tillräcklig för aktörernas arbete?

Varför: Ämnesområdet undersöks för att se om de lagliga förutsättningarna för att arbeta med förmåga ger det stöd och den vägledning som de syftar till att göra, då otydlighet i lagstiftningen bland annat kan skapa förvirring och därmed påverka samverkan (Ödlund, 2010).

Hur:

- Är lagstiftningen inom förmåga att hantera en kärnteknisk olycka tillräckligt tydlig för ert arbete?
- Vilken lagstiftning stödjer ni er främst mot?
- Är den lagom detaljerad?
- Vilka delar är det som behöver förtydligas?

7.2.4 Konsekvenser av olika syn på förmåga

Vad: Vad kan det få för konsekvenser om det inte finns någon enhetlig definition av förmåga bland aktörerna?

Varför: Ämnesområdet undersöker vilken uppfattning aktörerna har av att använda samma begrepp och hur detta kan påverka beredskapsförmågan.

Hur:

- Har ni samma definition av förmåga som andra aktörer?
- Hur viktigt är det att man har samma definition av begrepp, som t.ex. förmåga?
- Om skillnad: Hur tror ni att denna skillnad, eller ovisshet om en eventuell skillnad, kan påverka den övergripande beredskapsförmågan?
- Har du hört någon annan beskriva det som ett problem att det inte finns en gemensam definition eller standardiserade sätt att arbeta med förmågebedömningar?

7.2.5 Kommunikation av förmåga

Vad: Hur kommuniceras förmåga mellan aktörerna?

Varför: Kommunikation utgör en grund för att skapa en gemensam förståelse bland samverkande aktörer om hur uppgifter ska utföras under en kris (Comfort, 2007; J. Nilsson, 2010). För att utföra ett effektivt krishanteringsarbete är det viktigt att informationsutbytet sker i en ordnad och användbar form, menar Kapucu (2006). Offentliga och privata aktörers skilda uppfattning och perspektiv om vad krisberedskap ska innefatta kan innebära svårigheter för en fungerande samverkan (se exempelvis Andersson & Malm, 2005; Quarantelli, 1997; Sandefeldt, 2005). Det är viktigt att sekretess och offentlighet hanteras på ett balanserat sätt så att en förståelse och ett förtroende kan skapa en fungerande samverkan, menar Wainikka (2007).

Hur:

- Vilka kommunikationsvägar (kort, överskådligt) använder ni för att kommunicera förmåga med de andra aktörerna i det förebyggande och förberedande skedet av en kris?
- Sker kommunikationen kontinuerligt eller efter när behov uppstår?
- Vad tycker du om kommunikationen mellan aktörerna? Är den tillräcklig?
- Märks det någon skillnad i samarbetet med Ringhals, jämfört med övriga aktörer inom kärnkraftsberedskapen?
- Påverkar offentlighetsprincipen eller sekretess era möjligheter till att samverka? På vilket sätt? Några exempel?

7.2.6 Dokumentation

Vad: Vilket stöd finns till beredskapsorganisationen i form av dokumentation, hur viktig tycker aktörerna att denna dokumentation är och på vilket sätt används dokumentationen?

Varför: Dokumentation är viktigt för att bibehålla information inom en organisation, dels för att kunna göra jämförelser mellan olika år för att undersöka utveckling och dels för att minska sårbarheten av att enskilda personers kunskaper kopplade till förmågan kan försvinna från organisationen. Dokumentation av förmåga kan användas i kontaktytorna mellan aktörer för att tydliggöra skillnader i förmåga. MSB (2011b) menar att samverkan kan dokumenteras i en avsiktsförklaring för att komma överens om vad samverkan ska uppnå och tydliggöra vilka förväntningar aktörerna har på varandra.

Hur:

- Vilken dokumentation använder ni som behandlar samverkan respektive förmåga? (förmågebedömning, krisledningsplan, haveriberedskapsplaner o.dyl.)
- Hur ofta uppdateras dokumentationen?
- Finns det några avtal/överenskommelser mellan aktörerna som reglerar kärnkraftsberedskapen?
- Vad är det för avtal/överenskommelser och vad innehåller de?
- Vad har ni för någon gemensam dokumentation?
- Vad berör den?

7.2.7 Roller och ansvar

Vad: Har aktörerna samma uppfattning om vilka roller de själva och andra aktörer har vid en kärnteknisk olycka?

Varför: Ur ett systemperspektiv kan det vara bra att tydliggöra hur aktörerna uppfattar varandras roller och betydelsen av dessa för att undersöka hur samverkan fungerar inom beredskapsorganisationen. Forskning visar att det är viktigt att jobba i fas med varandra (Scholtens, 2008) för att skapa klarhet i ansvar, rutiner och gränser för att skapa samverkan (Ödlund, 2010). För att en organisation ska kunna definiera sin egen roll väl, måste den ha kännedom om vad andra aktörer gör och planerar att göra, enligt Ansell et al. (2010).

Hur:

- Vilka övergripande uppgifter kommer ni att ha vid en kärnteknisk olycka? (Kortfattat)
- Vilka av era uppgifter kommer vara mest användbara för: Ringhals, kommunerna, länsstyrelsen, SSM och MSB, när de ska utföra sina uppgifter?
- Vilka av: Ringhals, kommunerna, länsstyrelsen, SSM och MSB:s uppgifter kommer ni ha mest nytta av när ni ska utföra era uppgifter?

7.2.8 Gemensam målbild

Vad: Finns det en tydlig målbild över vilken gemensam förmåga som aktörerna tillsammans har, för att hantera en kärnteknisk olycka?

Varför: För att samverkan ska fungera mellan flera aktörer och resultera i ett effektivt kris-hanteringsarbete måste aktörerna komma överens om gemensamma värderingar och mål för hur arbetet ska utföras och vad det ska uppnå (se exempelvis Comfort, 2007; MSB, 2011b; J. Nilsson, 2010; Quarantelli, 1997; Sandefeldt, 2005).

Hur:

- Svaret på frågan kommer delvis att ge sig utifrån en sorts allmän känsla från vår sida efter intervjuerna.
- Anser du att det finns en gemensam målbild för att hantera en kärnteknisk olycka?

- Upplever du att det finns ett intresse att utveckla kärnkraftsberedskapen, både från er sida och från de andra aktörernas sida?
- Har ni möjlighet att påverka samtliga områden inom beredskapen, eller gäller era åsikter mest inom det område som ni är verksamma inom?
- Exempel på situationer?

Kapitel 8 - Resultat och Analys

I följande kapitel beskrivs resultatet från intervjustudien. Eftersom resultatet till stor del består av jämförelser mellan hur de olika aktörerna svarat, samt sammanvägningar av svaren, görs även en analys av resultaten i detta kapitel. Intervjuerna gav stora mängder information och ett urval har gjorts så att endast de mest intressanta resultaten redovisas. Analysen delas in efter de ämnesområden som intervjuguiden utgår ifrån, för att få en tydlig uppdelning. Avslutningsvis följer en diskussion kring den kvalitativa intervjustudien som vetenskaplig metod.

8.1 Ämnesområden

Resultatet och analysen av intervjustudien redovisas i den ordning som presenterades i kapitel 7. Ämnesområdena är som följer:

- Innebörd begreppet förmåga
- Förmågebedömningar
- Lagstiftning om förmåga
- Konsekvenser av olika syn på förmåga
- Kommunikation av förmåga
- Dokumentation
- Roller och ansvar
- Gemensam målbild

Varje ämnesområde redovisas med utgångspunkt i de framtagna intervjufrågorna, dock har vissa frågor slagits samman till en övergripande fråga, för att förenkla redovisningen. Efter det redovisade resultatet följer en analys av ämnesområdet.

8.1.1 Innebörd begreppet förmåga

Ämnesområdet behandlar vad begreppet förmåga innebär, samt hur det tolkas och definieras inom organisationerna.

Resultat

Nedan redovisas rapportens resultat, i form av en genomgång av de frågor som ämnesområdet har haft som syfte att svara på.

Vad betyder begreppet förmåga?

Intervjuerna visar att det finns stora skillnader i hur aktörerna ser på begreppet förmåga, samt huruvida aktörerna arbetar med att definiera förmågebegreppet. Ett svar på vad förmåga är gavs av en av de intervjuade personerna på Ringhals:

"Förmåga för mig, det är ett steg längre än kunskap. Kunskap kan man samla på sig genom lyssnande och läsande. Förmåga för mig är att kunna omsätta kunskaper i en handling."

Gemensamt för båda intervjuerna på Ringhals är att de ser övning som en mycket viktig del för att ta reda på vilken förmåga organisationen har för en specifik händelse. Kommunerna som medverkade ser lite annorlunda på begreppet. De ser det mer handgripligen och två av tre kommuner beskriver det som den tid det tar för att återgå till ett särskilt läge. Detta läge, säger en representant på Kungsbacka kommun, ska vara ett läge som är "good enough". Med det menar personen att det kanske inte är samma nivå som innan krisen, men att nivån är hög nog för att ingen ska befinna sig i direkt fara. Här handlar det således om ett övergripande perspektiv, där "good enough" först gäller när hela organisationen uppnått den uppsatta nivån för hela befolkningen. Detta behandlas vidare i avsnitt Förmågebedömningar, kopplat till

acceptabel nivå. Även den intervjuade på MSB ger uttryck för att en förmåga kan vara tillräcklig, trots att den inte är den bästa möjliga.

En person på Länsstyrelsen gav en annan definition på förmåga:

"Spontant är det att man har tänkt igenom scenarier och vad som kan hända, gjort planer och förberett sig. Så har man koll på det så har man en förmåga."

Denna definition lägger sig på ett mer teoretiskt plan. Samma person gör även skillnad på förmåga kopplat till förmågebedömningarna och förmåga mer allmänt:

"Vi ska skilja på när vi pratar om förmåga generellt och när vi pratar om en förmåga när man gör en risk- och sårbarhetsanalys för där har vi en definition. Då följer vi föreskrifterna, men om vi pratar om förmåga så här allmänt så kanske vi inte har en specifik definition."

Detta är ett perspektiv som ingen annan av de intervjuade har gett uttryck för, att det skulle finnas två olika definitioner av förmåga, en strikt efter föreskrifterna om hur statliga myndigheter ska utföra risk- och sårbarhetsanalyser, och en mer allmän definition.

En annan av de intervjuade på Länsstyrelsen ger ytterligare ett perspektiv:

"För mig betyder det att jag har så mycket kunskaper så att jag kan klara av den här situationen."

Här handlar det mer om ett personligt perspektiv, utifrån personens egna kunskaper, vilket också beskrivs av ytterligare en person, på Länsstyrelsen. Dock ges även indikationer från fler personer att förmåga snarare är kopplat till individen än till organisationen som helhet.

Den intervjuade på MSB säger följande om hur personen ser på begreppet förmåga:

"I dess ursprung är det att hantera, att kunna klara av att hantera någonting, en uppgift."

Detta är en mer allmänt hållen definition och liknande definitioner anges av ytterligare fem personer. En person uttrycker även att personen "inte ser annorlunda på det än någon annan". Varbergs kommun använder sig av fyra grundkomponenter: förutse, motstå, hantera och leda när de arbetar med förmåga. Ingen annan aktör nämner något liknande arbetsätt. I tabell 5 anges för varje organisation om de har en definition, delvis har en definition eller om de inte har någon definition av förmåga.

Tabell 5. Tabellen visar för varje organisation om de har en definition, delvis har en definition eller om de inte har någon definition av förmåga.

Aktör	Ja	Nej	Delvis	Kommentar
Ringhals		X		
Varberg		X		
Kungsbacka		X		
Mark			X	Förhåller sig till föreskriften för att göra det "enkelt" för politiken och redovisningen av RSA
Länsstyrelsen			X	Begreppet som används i förmågebedömningarna definieras av indikatorerna, men ingen definition på förmåga i allmänhet.
SSM		X		För stora svårigheter att definiera vad förmåga är inom området.
MSB			X*	Ett verktyg för att mäta om de pengar Länsstyrelserna har begärt har uppnått den förmåga de hade som mål att uppnå.

*Finns en viss uttryckt osäkerhet om denna bedömning.

Det pågår inget arbete för att hitta en definition hos någon av aktörerna, alternativt svarar de som intervjuas att de åtminstone inte känner till något sådant arbete. Några arbetar inte med det eftersom de tycker att indikatorerna i föreskrifterna utgör en fullgod definition. En person på Länsstyrelsen uttryckte det på följande vis:

"Det kommer in när man gör de här förmågebedömningarna gemensamt på Länsstyrelsen och med andra aktörer. Då utgår man från samma indikatorer och så småningom kommer den här definitionen då att sätta sig."

Den person som citeras ovan tycker ändå att det finns ett visst behov av att skaffa en definition, eftersom det är viktigt att det går att jämföra förmågan både mellan olika år inom organisationen och mot andra aktörer.

Överlag finns det inte särskilt mycket krav, varken inifrån eller utifrån de organisationer som ingår i studien, på att ta fram en definition av begreppet förmåga i sig. Däremot finns det ett behov av att precisera hur arbetet med förmågebedömningar bör bedrivas, vilket hanteras mer utförligt senare i avsnitt Förmågebedömningar. Flera personer har under intervjuerna uttryckt att det kan vara problematiskt att definiera för mycket, eftersom det kan leda till att kreativa tankegångar hämmas. Det kan även leda till att organisationen blir nöjd när den angivna nivån har uppnåtts, istället för att hela tiden höja nivån, vilket speglades tydligt i vad en person på Länsstyrelsen sa:

"Det kan ju vara ett hinder också på något sätt. Att man lutar sig tillbaka och säger att; jo, vi har en förmåga enligt de här kriterierna, så nu behöver vi inte gå vidare."

När de intervjuade tillfrågades om andra ord som används för att beskriva förmåga föreslogs färdighet, uthållighet och kunskap.

Analys

När resultaten från intervjuerna analyseras inses det enkelt att det finns stora skillnader i hur förmåga definieras och uppfattas, både mellan organisationer och mellan personer inom den egna organisationen. Skillnader finns bland annat i vilken nivå definitionen läggs på. En del väljer att göra den väldigt generell, medan andra tycker att definitionen bör vara mer detaljerad. Detta kan till exempel uttryckas genom att ange att det handlar om tiden det tar för att återgå till ett givet stadie, vilket var särskilt populärt hos kommunerna. För några av de som ingick i

intervjustudien var perspektivet mer på individen och för andra var helheten, innefattande hela organisationen, det som var viktigast. Det går inte att säga att något av dessa perspektiv är mer rätt, men en viktig sak att belysa är att det trots allt finns stora skillnader i definitionerna.

En person på Varbergs kommun uttryckte även att personen "inte ser annorlunda på det än någon annan" men resultatet visar tydligt att det finns stora skillnader och att det är något som aktörerna behöver arbeta med. Det är viktigt att aktörerna är medvetna om att det finns skillnader och att det inte går att anta att förmågebegreppet har samma innebörd för alla personer.

Ett intressant perspektiv som togs upp av en person på Länsstyrelsen är att förmåga bör delas in i två delar, förmåga i förmågebedömningar enligt föreskrifterna och allmän förmåga. Detta kan vara ett bra synsätt, eftersom den förmåga som beskrivs i förmågebedömningarna har att göra med möjligheter att hantera en kris, medan förmåga i mer vardagligt tal kan vara betydligt bredare och kan egentligen behandla vilket område som helst.

En tidigare studie pekar på att förmåga är problematiskt att använda i praktiken. Svårigheterna ligger i att se sambandet mellan den verkliga förmågan som organisationen har och den bedömda förmågan som bedöms efter indikatorerna och enligt studien beror detta till viss del på att det inte finns någon vedertagen definition av förmåga (MSB, 2011d). Utifrån det presenterade resultatet är det rimligt att dra en liknande slutsats för denna studie; att begreppet inte är tillräckligt tydligt förklarar, vilket försvårar kopplingen mellan betydelsen och det praktiska genomförandet.

Definitionen beskrivs av flera personer som att den redan finns, åtminstone till viss del, i form av de indikatorer som MSB anger i sina föreskrifter som ger en ram för vilka komponenter som MSB anser ingår i begreppet förmåga. Det har även diskuterats med flera av de som intervjuats om det bästa sättet kanske är att endast definiera komponenterna och att det kan utgöra någon form av definition, men eftersom ingen systematik fanns i frågeställningarna kring detta kan inga generella slutsatser dras. Det viktiga tror författarna, vilket till viss del även märks i intervjuerna, är att det egentligen inte är den ordagranna definitionen som är viktig, utan snarare vilken innebörd begreppet har.

8.1.2 Förmågebedömningar

Ämnesområdet behandlar hur aktörerna arbetar med förmågebedömningar. Detta görs för att konkretisera diskussionen kring förmåga och för att se hur begreppet används i verksamheten, kopplat till krisberedskap inför en kärnteknisk olycka.

Resultat

Nedan redovisas resultat i form av en genomgång av intervjufrågorna efter svaren som de som intervjuats har gett.

Hur arbetar aktörerna med förmågebedömningar?

En tydlig trend kunde urskiljas, gällande vilka aktörer som arbetar mest aktivt med förmågebedömningar. Myndigheterna arbetar aktivt och har färdiga bedömningar, medan kommunerna inte har kommit särskilt långt i arbetet. Faktum är att ingen av de tre kommunerna i undersökningen har en förmågebedömning som de själva menar uppfyller lagkraven. En svårighet med förmågebedömningarna beskrivs av en person på kommunen i Varberg:

"Det är inte så många som är duktiga på det i landet, så det finns inte så mycket att "stjäla"."

Ringhals har inte heller några förmågebedömningar, åtminstone inte som är utformade på liknande sätt som de offentliga aktörerna. Det finns heller inga lagkrav på kärnkraftverket att de

ska ha det, utan de jobbar på ett lite annorlunda sätt. Genom övningar och utvärderingar från utomstående organisationer bedöms förmågan, även om just ordet förmåga sällan används inom Ringhals organisation. De brister som anses vara allvarliga åtgärdas och på så sätt är tanken att en förmåga som är acceptabel ska uppnås.

Angående syftet med förmågebedömningen säger representanten från Kungsbacka följande:

"Vi vet ju att det händer saker och att vi då så snabbt så möjligt ska kunna komma upp till den här nivån igen."

Detta är en åsikt som delas av den intervjuade i Mark, som lägger till serviceansvar, mot invånarna, som ett ledord. En bred samstämmighet finns om att syftet med bedömningarna är att beskriva organisationens riskbild och att kvalitetsgranska arbetet med beredskapen. Dock är det endast en person, på SSM, som nämner att förmågebedömningarnas syfte på något sätt är att göra de andra aktörerna uppmärksamma på brister och möjligheter inom den egna organisationen.

Detaljgraden är i stort sett låg hos aktörernas bedömningar. En av de som intervjuades på Länsstyrelsen i Halland påpekar att om indikatorerna som MSB angett i sina föreskrifter (MSBFS 2010:6, 2010:7) följs, ger det en viss detaljgrad som varierar mycket mellan de olika indikatorerna, vilket beskrivs av följande citat:

"Finns det reservkraft? Det är ganska så handgripligt för vilken förmåga man har, det blir ju detaljerat. Men har man en övad krisledningsorganisation, som till exempel är en av indikatorerna, det säger inte så mycket, för det säger inte hur mycket man övar eller så."

Kommunerna arbetar överlag så att varje förvaltning gör en bedömning av sin förmåga och sedan sammanställer krissamordnaren, eller motsvarande funktion, en bedömning för kommunen. Varje förvaltnings bedömning kan då bli väldigt detaljerad, men den kommunövergripande bedömningen är ofta mer generell. Även Ringhals har detaljerade sätt att beskriva sin förmåga på, även om de inte gör det i särskilda dokument. Bland annat finns det specificerat hur lång tid det tar att utrymma, kombinerat med krav på hur stor del av krisberedskapsorganisationen som ska vara på plats vid en viss tid efter en händelse.

Hur ser arbetsprocessen ut för att ta fram förmågebedömningar och vad bygger bedömningarna på?

Samtliga aktörer har någon form av kärnkraftsspecifik förmågebedömning, antingen som ett fristående dokument, eller som en del i sin RSA, eller motsvarande. Flera aktörer nämner även MSB:s särskilda förmågebedömning, där ett kärnkraftshaveri år 2011 var scenariot, som en viktig del.

Metoden som används skiljer sig åt mellan aktörerna. Inom två aktörer, Kungsbacka och Marks kommuner, är det främst en person som arbetar med bedömningarna. Inom fyra aktörer, Varberg, Länsstyrelsen, SSM och MSB, tas bedömningarna fram genom ett bredare samarbete mellan olika personer inom och utom organisationen. De flesta aktörerna kvalitetsgranskar sina bedömningar genom att skicka ut dem på remiss inom organisationen. Länsstyrelsen tar även in åsikter från de inblandade kommunerna. Ett stöd, som en person på Varbergs kommun poängterar, är de samverkansforum som de har tillsammans med andra kommuner i länet där de utbyter erfarenheter, bland annat då inom förmågebedömningar. Ett problem som de flesta aktörerna ser med förmågebedömningarna är att de utgör subjektiva bedömningar som är svåra att underbygga med fakta.

Ringhals har även här en annorlunda process, jämfört med de andra aktörerna, eftersom de har övningar och utvärderingar som arbetssätt för att bedöma sin förmåga. En annan del som tas upp av personer på Ringhals och Länsstyrelsen som en del i arbetet med att bedöma förmåga, är internationella organisationers, som IAEA⁹ (OSART¹⁰) och WANO¹¹, oberoende granskningar.

Graderas förmåga på något sätt och i så fall hur motiveras graderingen?

Endast två av de sju aktörerna, Länsstyrelsen och SSM, anger att de graderar förmåga helt efter MSB:s föreskrifter (MSBFS 2010:6, 2010:7). Den intervjuade på MSB är osäker på om det gjorts inom den egna myndigheten. Varberg har inte gjort någon gradering på alla delar och de övriga två, Kungsbacka och Mark, har inte någon förmågebedömning efter föreskrifterna. Ringhals har heller ingen förmågebedömning, men de har heller inga krav på sig att de ska ha det.

Länsstyrelsen, SSM samt Varbergs kommun använder sig även av indikatorerna som är kopplade till förmågebedömningen. Samtliga av de som använder indikatorerna uttrycker även problem med att arbeta med dem. Kritiken består av att aktörerna tycker att det är ojämn nivå på indikatorerna, som exempel är en indikator om det finns reservkraft och en annan om beredskapsorganisationen har de resurser samt tekniska system som krävs. Kritik uttrycks även från SSM, som tycker att indikatorerna inte ger tillräcklig vägledning i vissa situationer.

Finns det ett behov av att definiera en lägsta acceptabel nivå?

Den spontana reaktionen som alla aktörer har på att få en definierad lägsta acceptabel nivå, är att det skulle vara till stor nytta. Varför det skulle vara bra beskrivs av en av de som intervjuades på SSM:

"... för att alla aktörer inom kärnenergiområdet ska ha någon slags riktlinje att gå efter. Nu har man ingen definition alls för lägsta förmåga och då kan folk göra väldigt olika bedömningar om vad som egentligen behövs."

De flesta ser även problem med införandet av en lägsta acceptabel nivå. Den svårighet som framhävs av flest personer är hur nivån ska definieras. En person på Länsstyrelsen säger att det skulle vara bra med en lägsta acceptabel nivå, men samtidigt finns det problem att definiera denna, eftersom olika organisationer har helt olika förutsättningar. En av de intervjuade på SSM säger att nivån behöver definieras på en låg, detaljrik, nivå för att det ska bli användbart. På Varbergs kommun gav en person exempel på ett annat problem:

"Jag tror inte att det räcker att bara ha en lägsta acceptabel nivå. Då är risken att man förmodligen kommer att klara det ganska lätt. I min värld så är det risk att man tar bort motivation och engagemang till utveckling."

Behovet av att kunna vara bättre än en lägsta nivå diskuterades även med en person på Länsstyrelsen, som ser problem med att en organisation kan bli för självsäker och sluta ifrågasätta sin förmåga kontinuerligt.

Hur viktiga är andra aktörers förmågebedömningar för er och hur viktiga är era bedömningar för dem?

De flesta personerna i intervjun svarade att Länsstyrelsen var den enskilt viktigaste aktören, ofta med motiveringen att de har rollen som räddningsledare. Hur användbara aktörerna tror att deras förmågebedömningar är för de andra aktörerna när de gör sina bedömningar redovisas i

⁹ International Atomic Energy Agency, överstatligt FN-organ för vetenskaplig och teknisk samverkan inom det nukleära området.

¹⁰ Operational Safety Review Team, en speciell granskning i IAEA:s omsorg.

¹¹ The World Association of Nuclear Operators, global, icke vinstdrivande organisation som arbetar med support till sina medlemmar.

tabell 6. Hur användbara de olika aktörernas förmågebedömningar är för aktörernas egna bedömningar redovisas i tabell 7. Tabellen ska läsas så att de tillfrågade aktörerna återfinns längst upp i kolumnerna. De tillfrågade aktörerna har fått frågan hur viktiga de tror att deras förmågebedömningar är för de andra aktörernas arbete med förmågebedömningar, se tabell 6. Därefter har de intervjuade fått den omvända frågan, om hur viktiga de andra aktörernas förmågebedömningar är för att de ska kunna göra sina förmågebedömningar, se tabell 7. Även denna tabell ska läsas så att de aktörer som fått frågan återfinns i kolumnerna och de aktörer som de tillfrågade aktörerna har frågats om syns i raderna.

Ett svar på dessa frågor som ofta återkommer, är att en aktör mest vill veta att de närmaste aktörerna vet sina uppgifter, så att den egna verksamheten inte hämmas av att de andra aktörerna inte fullgjort sina uppgifter.

Tabell 6. Tabell över hur viktiga aktörerna tror att deras förmågebedömningar är för de andra aktörernas arbete med förmågebedömningar. I kolumnerna visas den aktör som fått frågan och i raderna återfinns den aktör som frågats om. I första raden, andra rutan har således frågan ställts till Varbergs kommun: "Hur viktiga är era förmågebedömningar för Ringhals arbete med sin förmågebedömningar?"

Tillfrågad	Hur viktiga är era förmågebedömningar för deras arbete med förmågebedömningar?						
	Ringhals	Varberg	Kungsbacka	Mark	Länsstyrelsen	SSM	MSB
Ringhals		Inte direkt viktiga, Ringhals vill mest veta att allt omkring fungerar.	Inte viktiga i sig, men beredskapen som helhet är viktig	Svårt att avgöra, men troligen inte särskilt viktiga.	Vet ej, hoppas att Länsstyrelsens bedömningar ger en helhet.	Inte så viktiga, Ringhals behöver veta vad SSM kan bistå med.	Ingen avgörande betydelse.
Varberg	Inte så viktiga, Varberg behöver ha fakta om verket för insatser, samt veta att Ringhals klarar sina åtaganden.		Inte viktiga, lite erfarenhetsutbyte	Inte särskilt viktiga, men jobbar mot samma mål.	Vet ej, hoppas att Länsstyrelsens bedömningar ger en helhet.	Ganska viktiga, kommunerna vill veta vad SSM kan bidra med.	Inte särskilt viktiga.
Kungsbacka	Inte så viktiga. Kommunerna vill vara trygga med att Ringhals gör det de ska.	Inte särskilt viktiga, vill veta att Varberg sköter sina åtaganden. Kan samarbeta om vissa delar.	Inte viktiga, lite erfarenhetsutbyte	Inte särskilt viktiga, men jobbar mot samma mål.	Vet ej, hoppas att Länsstyrelsens bedömningar ger en helhet.	Ganska viktiga, kommunerna vill veta vad SSM kan bidra med.	Inte särskilt viktiga.
Mark	Inte så viktiga. Kommunerna vill vara trygga med att Ringhals gör det de ska.	Inte särskilt viktiga, vill veta att Varberg sköter sina åtaganden. Kan samarbeta om vissa delar.	Inte viktiga, lite erfarenhetsutbyte	Inte särskilt viktiga, men jobbar mot samma mål.	Vet ej, hoppas att Länsstyrelsens bedömningar ger en helhet.	Ganska viktiga, kommunerna vill veta vad SSM kan bidra med.	Inte särskilt viktiga.
Länsstyrelsen	Mycket viktiga, Länsstyrelsens arbete är avhängigt Ringhals. Finns många beröringspunkter som påverkar förmågan.	Mycket viktiga, Länsstyrelsens bedömningar bygger på kommunernas.	Viktiga för att få en överblick	Ganska viktiga för helheten		Mycket viktiga, behöver veta vad de kan få från SSM.	Troligtvis viktiga, men osäker på hur Länsstyrelsen jobbar.
SSM	Viktiga, Ringhals information till deras bedömningar.	Inte viktiga. SSM är inte så intresserade av kommunerna. Viss indirekt betydelse.	Inte viktiga	Inte viktiga, finns stort glapp mellan lokala och centrala myndigheter. Viss indirekt påverkan.	Vet ej, hoppas att Länsstyrelsens bedömningar ger en helhet.		Inte så viktiga.
MSB	Inte så viktiga, MSB har en ganska liten roll vid radiologiska olyckor.	Till viss del viktiga, men mest indirekt, via Länsstyrelsen.	Inte viktiga	Inte viktiga, finns glapp mellan lokala och centrala nivå. Viss indirekt påverkan.	Vet ej, hoppas att Länsstyrelsens bedömningar ger en helhet.	Ganska viktiga för att ta fram input till analyser, samt ordna fram resurser. Även inter-nationella kontakter.	

Tabell 7. Tabell över hur viktiga aktörerna tycker att de andra aktörernas förmågebedömningar är för deras egna förmågebedömningar. I kolumnerna visas den aktör som fått frågan och i raderna återfinns den aktör som frågats om. I första raden, andra rutan har således frågan ställts till Varbergs kommun: "Hur viktiga är Ringhals förmågebedömningar för ert arbete med förmågebedömningar?".

Tillfrågad		Hur viktiga är deras förmågebedömningar för arbetet med era förmågebedömningar?						
Omfrågad	Ringhals	Varberg	Kungsbacka	Mark	Länstyrelsen	SSM	MSB	
Ringhals	Viktiga, Ringhals vill veta att de vet vad de ska göra vid en insats på verket	Indirekt genska viktiga, genom att de skapar underlag.	Inte alls, allr går genom Länstyrelsen.	Inte viktiga, vill veta att de klarar sina uppgifter. Lite erfarenhetsutbyte.	Viktiga, jobbar mot samma mål, så de kan hjälpas åt.	Inte så viktiga, åtminstone inte i årets förmågebedömning.	Inte viktiga, titrar inte på deras bedömningar.	Mindre viktiga, eftersom det är SSM:s ansvarsområde.
Varberg	Inte viktiga.	Har inte titrat på deras förmågebedömningar, men de ska jobba ihop.		Viktiga, jobbar mot samma mål, så de kan hjälpas åt.	Viktiga, eftersom deras arbete är grunden till Länstyrelsens förmågebedömning.	Inte viktiga, endast indirekt, eftersom de har kontakten med invånarna.	Inte viktig, främst Länstyrelsens ansvar.	
Kungsbacka	Inte viktiga.	Inte särskilt viktiga, men kan samarbeta inom vissa områden.	Inte viktiga, vill veta att de klarar sina uppgifter. Lite erfarenhetsutbyte.		Oviktiga, tas inte med i planeringen, eftersom de ligger utanför områdesansvaret.	Inte viktiga, endast indirekt, eftersom de har kontakten med invånarna.	Inte viktig, främst Länstyrelsens ansvar.	
Mark	Mycket viktiga, de är räddningsledare och har kontakter med myndigheter. Delar resurser med Ringhals.	Är viktiga som samordnare.	Viktig roll som informationsspridare.	Har inte stämt av.		Mycket viktiga eftersom de har huvudansvaret, som SSM kopplar sin uppgifter till.	Mycket viktig, det är de som MSB främst har kontakt med förberedande.	
Länstyrelsen	Viktiga, är förreskrivande myndighet och det är viktigt för Ringhals att veta SSM:s uppgifter och ansvar.	Inte viktiga, går via Länstyrelsen i så fall.	Inte direkt viktiga, informationen går via Länstyrelsen.	Ingen direkt koppling, möjligtvis genom Länstyrelsen.	Tar fram scenarier och förutsättningar, men inte viktiga i själva bedömningen.		Ganska viktig, men många andra myndigheter är lika viktiga.	
SSM	Skapar samverkansplattform med myndigheter och har en del utrustning.	Inte viktiga, går via Länstyrelsen i så fall.	Inte viktiga, osäker på deras roll i sammanhanget	Ingen direkt koppling, möjligtvis genom Länstyrelsen.	Tar fram scenarier och förutsättningar, men inte viktiga i själva bedömningen.	Viktig att veta vilka resurser de har att bistå med.		
MSB								

Analys

Det märks att förmågebedömningar är ett ganska nytt område och flera av aktörerna har inte gjort någon förmågebedömning, trots att det finns krav på sådana i MSB:s föreskrifter. För några organisationer har det därför varit svårt att diskutera förmåga och intervjuerna har då kommit att handla om mer allmänna uppfattningar hos den intervjuade personen. En sak som har ökat fokus på förmågebedömningar inom kärnkraft på ett positivt sätt är MSB:s särskilda förmågebedömningar. Det är ett krav från MSB att statliga myndigheter i sin årliga redovisning ska behandla ett scenario som MSB bestämmer (MSBFS 2010:6, 2010:7) och de myndigheter som deltar i studien har haft stor nytta av detta arbete.

Ringhals använder sig av ett annorlunda system, jämfört med de andra aktörerna, för att bedöma sin förmåga att hantera en kris. De har inget fastlagt dokument med sin förmågebedömning, utan de har många olika delar som tillsammans beskriver deras krishanteringsförmåga. Dessa delar är främst övningar, utvärderingar av övningarna samt granskningar från andra organisationer, nationella och internationella. Detta kan göra att deras förmåga uppfattas som oklar av de andra aktörerna vilket kan leda till ineffektivitet i hanteringen. Det bör påpekas i sammanhanget att det handlar om förmåga i krisberedskapen och inte i de tekniska systemen på kärnkraftverket. Tekniska analyser finns det nämligen många på Ringhals. Alla aktörer rankar Ringhals förmågebedömningar som inte viktiga, vilket antingen kan bero på att de inte har så stort behov av att veta Ringhals förmåga, eller att de har svårt att få reda på den. Genom att sprida ut bedömningen av förmågan på många olika dokument finns det en risk att den övergripande bilden av förmågan försämras.

En intressant sak då syftet med förmågebedömningarna diskuteras, är att endast en person nämner att syftet med deras förmågebedömningar på något sätt är att göra aktörens förmåga tydlig för de andra aktörerna. Flera av de intervjuade tar upp den kopplingen senare under intervjun, men inte spontant när syftet efterfrågas. Sett till definitionen av samverkan, beskriven i kapitel 5, innebär samverkan att tillsammans uppnå mer än summan av vad varje aktör uppnår. Att söka sin nytta för de andra aktörerna skulle troligtvis vara ett bra sätt att samverka. Vikten av att arbeta i fas mellan aktörer poängteras även av Scholtens (2008), vilket innebär att de som samverkar ska vara starkt kopplade till varandra.

När de olika aktörernas förmågebedömningar diskuteras är det även lämpligt att se till de resurser som aktörerna har för att göra förmågebedömningarna. På Länsstyrelsen sitter två personer med god inblick i förmågebedömningarna och som stöd har de ett par personer som i stort sett bara jobbar med kärnkraft. Detta jämfört med till exempel Marks kommun där en person ansvarar för hela planeringen av beredskapen, och inom den även förmågebedömningarna. Detta gör givetvis att det finns skillnader i de bedömningar som görs inom de olika aktörerna. Det blir då bland annat svårare att integrera andra aktörers förmågebedömningar i den egna organisationen och att det blir svårare för externa personer att granska bedömningarna.

Ett område som många tyckte var intressant var lägsta acceptabel förmåga och om det går att definiera en sådan. Många personer uttryckte att det finns ett behov av att stärka upp och tydliggöra vad de ska uppnå, till exempel genom en lägsta acceptabel förmåga. Dock kunde många även se problem med hur nivån skulle definieras. Det är svårt att utifrån den diskussion som förts med aktörerna ge några generella förslag, men det kan konstateras att många tycker att förmågebedömningar är svårt att jobba med, men att det inte är säkert att lägsta acceptabel nivå på förmåga är den bästa vägen att gå för att förenkla processen. Som det är nu förutsätter aktörerna att nivån på beredskapen är rimlig så länge ingen påpekar något annat eller, från politikernas sida, ger mer pengar till beredskapsarbetet. Detta är både otydligt och svårt att förhålla sig till för de som sitter med förmågebedömningar och det leder till ineffektivitet och osäkerhet hos de som gör bedömningarna. Ett annat begrepp som har stora likheter med lägsta acceptabel förmåga är grundläggande säkerhetsnivå och MSB har tidigare efterfrågat en sådan

nivå för samhällsviktig verksamhet (MSB, 2008). Införandet av någon form av lägsta nivå ligger troligtvis långt fram i tiden, efter vad som framkommit i denna rapport.

Även indikatorerna som MSB har definierat (MSBFS 2010:6, 2010:7) ger upphov till en del förvirring. Det finns ett behov av att beskriva mer utförligt hur indikatorerna ska användas. Som exempel är indikatorerna, som det ser ut nu, på väldigt olika nivå, vilket gör det svårt när en sammanvägning ska göras av indikatorerna, för att kunna gradera förmågan inom ett område. Detta gör att det är svårt att jämföra olika aktörers förmåga med varandra och det gör det även svårt att sätta en nivå för lägsta acceptabel förmåga.

Något som tydligt ses, särskilt i tabell 6 är att de flesta inte tror att deras förmågebedömningar är särskilt viktiga, eller viktiga alls. I stort sett är det Länsstyrelsen som aktörerna tror har nytta av deras förmågebedömningar. För övrigt tror de tillfrågade aktörerna inte att deras bedömningar är särskilt viktiga för de andra aktörerna, som det ser ut för tillfället. När frågan sedan vänds visar det sig att när aktörerna tillfrågas hur viktiga de andra aktörernas bedömningar är för dem, finns det några viktiga skillnader. Länsstyrelsen anser att de andra aktörerna är ungefär lika viktiga som aktörerna själva trodde, men Kungsbacka och Varberg utmärker sig, på så sätt att deras förmågebedömningar anses, av de andra aktörerna, vara viktigare än vad de själva tror.

Till stor del har aktörerna en bra uppfattning om hur viktiga de är för de andra aktörerna. Några skillnader finns trots det. En skillnad är att Marks kommun tycker att samverkan med de andra kommunerna är viktigare än vad de andra två kommunerna verkar tycka. Att det finns en skillnad behöver inte vara negativt, utan kan snarare vara ett uttryck för att aktörerna har olika anknytning till kärnkraftverket. Representanten från Marks kommun ser det som att de tre kommunerna jobbar mot samma mål och att de på så sätt är viktiga för varandra. Kungsbacka och Varberg ser även kopplingen att de har samma mål, men de vill mest veta att de andra kommunerna klarar sina uppgifter och sedan är erfarenhetsutbytet inte uttryckt lika viktigt. Det är i stort sett bara Länsstyrelsen som använder de andra aktörernas förmågebedömningar för att utföra sina egna förmågebedömningar. Detta är inte bra, eftersom det finns stor potential i att ta del av varandras bedömningar och på så sätt veta vad de andra aktörerna har för förmåga innan en olycka händer. En annan sak som märks tydligt är att Länsstyrelsens bedömningar är viktiga i sammanhanget, men att Länsstyrelsen inte verkar vara helt medvetna om den stora betydelse de har för de andra aktörerna. Genom att dela förmågebedömningar med varandra kan samarbetet utvecklas och de åtgärder som varje aktör vidtar kan lättare passas in i den övergripande beredskapen. En direkt åtgärd för att förbättra aggregeringen mellan aktörerna kan vara att införa en indikator i föreskrifterna, där kopplingen mellan aktörens bedömning och andra aktörers bedömningar utvärderas.

Det kan i efterhand konstateras att några personer svarade på hur viktiga de andra organisationernas roller är för den egna organisationens arbete, snarare än hur viktiga de andra aktörernas förmågebedömningar är för den egna förmågebedömningen. Detta kan bero antingen på att aktörerna inte har arbetat så mycket med förmågebedömningar, att den personen som har intervjuats inte har den kunskapen som krävs för att besvara frågorna, eller att frågan har varit otydlig. I många fall har svar från olika personer inom organisationen kunnat flätas samman för att ge svar på frågeställningen, men i enstaka fall har det varit svårt och då har en bedömning fått göras utifrån hela intervjun.

Ett område som intervjustudien tydligt visar skulle kunna utvecklas, är hur medvetna aktörerna är om varandras förmåga. Ofta vet aktörerna ungefär vilken förmåga de andra har, men för att kunna utveckla beredskapen krävs det en mer djupgående förståelse, vilket bland annat kan bidra till att tydliggöra roller samt ge en effektivare resursanvändning. Ett tydligt sätt att göra detta på skulle vara om aktörerna var noggranna med att beskriva sin förmåga i fastlagda

dokument som uppdateras kontinuerligt och att de även har möten där hela beredskapsorganisationens förmåga är i fokus.

8.1.3 Lagstiftning om förmåga

Ämnesrådet behandlar vilken lagstiftning som aktörerna använder kopplat till förmåga, samt om den lagstiftning som finns uppfyller aktörernas behov för att kunna arbeta med förmåga.

Resultat

Nedan redovisas resultatet i form av en genomgång av intervjufrågorna efter svaren som de intervjuade har gett.

Ger lagstiftningen inom förmåga att hantera en kärnteknisk olycka tillräckligt stöd för aktörernas arbete?

Meningarna går isär om huruvida lagstiftningen inom området är tydlig nog. På Ringhals anser särskilt en av de som intervjuats att tydligheten är långt ifrån den nivå som personen tycker skulle behövas. Inom samtliga kommuner tycker man däremot att lagstiftningen är ganska tydlig, men att den skulle behöva ses över inom vissa områden. Ett exempel på detta är den inre beredskapszonen, vars gräns är dragen efter vilket riktnummer invånarna har på sitt telefonnummer, vilket en person på Varbergs kommun påpekar inte känns helt logiskt.

Länsstyrelsen anser att den lagstiftning som finns förvisso är tydlig, men att det skulle förenkla deras arbete om det fanns mer allmänna råd och rekommendationer. Båda av de två intervjuade på SSM tycker att lagstiftningens tydlighet är bra. Dock anser den ena av dem att tillämpningen av lagen inte är enhetlig. Representanten för MSB anser att lagstiftningen är väldigt tydlig och även att den är lagom detaljerad, men att det behövs mer utbildning för de som använder lagstiftningen.

Detaljeringsgraden är, enligt en person på Ringhals, väldigt låg i Sverige, jämfört med många andra länder. Personen uttrycker sig såhär om tydligheten och detaljeringsgraden:

"Vi ska vara dimensionerade och se till så att vi inte släpper ut någonting till tredje man, det är ju det kärntekniklagen säger, vi ska inte orsaka skada på tredje man eller omgivning" ... "Det är syftet med kärntekniklagen att hindra det. Och det är ju väldigt abstrakt, det är ju ett totalt krav, men det är inte mycket hjälp om hur man ska göra det."

Den intervjuade i Mark tycker att lagstiftningen är bra och med hjälp av sina jurister tolkar de den till en nivå som de kan omsätta i verksamheten.

Vilken lagstiftning som aktörerna främst använder sig av i framtagandet av förmågebedömningar anges i tabell 8.

Tabell 8: Tabellen anger vilken lagstiftning de olika aktörerna använder sig i arbetet med förmåga.

Aktör	Lagstiftning
Ringhals	Kärntekniklagen, strålskyddslagen, SSMFS 2008:15, IAEA:s guider och regelverk
Varberg	LSO, LEH
Kungsbacka	LSO
Mark	LSO, LEH och socialtjänstlagen
Länsstyrelsen	LSO, FSO, förordning om krisberedskap och höjd beredskap, förordning med länsstyrelseinstruktion
SSM	Förordning med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten, strålskyddslagen samt förordningen, kärntekniklagen samt förordningen, förordning med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten
MSB	LSO, förordning om krisberedskap och höjd beredskap

Analys

Förmåga är ett begrepp som finns på relativt få ställen i lagstiftningen, se kapitel 4, och diskussionerna under intervjuerna kortfattade. Skillnader i svaren kan ses i vilken lagstiftning som används. Representanten på Marks kommun nämner socialtjänstlagen, vilket ingen av de andra gör och Kungsbacka kommun nämner endast lagen om skydd mot olyckor. Dessa skillnader kan bero på att de fokuserar på olika delar i lagstiftningen, men det kan även bero på att de tolkat intervjufrågan på olika sätt, se avsnitt Vetenskaplighet för mer utvecklade resonemang kring intervjuteknik. Att bedöma förmåga för olika scenarier, som till exempel kärnteknisk olycka, kräver att många olika lagstiftningar används, eftersom det påverkar så många delar av samhället, men själva arbetssättet för hur förmågebedömningar tas fram regleras av ett fåtal lagar.

Utifrån resultatet kan det konstateras att de flesta aktörer är överens om att lagstiftningen är tydlig med vad som ska uppnås, men inte lika tydlig med hur det ska göras. Förmåga är ett svårt område att lagstifta inom, men att flertalet av aktörerna upplever det som problematiskt att arbeta med förmågebedömningar tyder på att någon sorts förtydligande kan behövas. Samtidigt så är det ett relativt nytt område och som alla nya system krävs en tid för att få allt att fungera. Ett sätt, som föreslås av en person på Ringhals, är att hänvisa mer till internationella riktlinjer som ofta är mer detaljerad och som därmed utgör ett bättre stöd för användaren. Dock gäller detta enbart för kärnkraftverkets förberedelser och planering, vilket gör det svårt att tillämpa för övriga aktörer.

8.1.4 Konsekvenser av olika syn på förmåga

Ämnesområdet behandlar vilka konsekvenser olika syn på begreppet förmåga mellan aktörerna kan ha på den övergripande förmågan att hantera en kärnteknisk olycka.

Resultat

Nedan redovisas resultatet från intervjuerna, i form av en genomgång av intervjufrågorna efter svaren som de intervjuade har gett.

Har den intervjuade samma definition av förmåga som andra aktörer?

De som intervjuats har lite olika syn på huruvida de har samma definition av förmåga som de andra aktörerna. Ringhals, Kungsbacka, Varberg och SSM har ingen definition av förmåga, vilket gör det svårt att veta om personer inom olika organisationer har samma definition.

Ett synsätt som anges av en person på Varbergs kommun, en person på SSM samt en person på Länsstyrelsen, är att definitionen finns utgiven av MSB i form av indikatorer. Alltså som en fingervisning om hur aktörerna bör jobba med förmåga och genom det fås även en indirekt definition av begreppet. Om alla använder dessa indikatorer resonerar de tre personerna att det borde medföra att de har samma definition. Dock tror ingen av dem att alla de andra aktörerna

använder detta synsätt och därmed tror de inte heller att de ser likadant på förmåga, vilket stämmer väl överens med det som observerats under intervjuerna.

Ett annat synsätt är att den intervjuade vet hur det ser ut inom den egna organisationen, men vet inte hur det är inom övriga aktörer, vilket gör att det blir svårt att uttala sig om likheter mellan definitionerna. Det är ingen aktör som tror att alla aktörer har samma definition, dock finns det en viss koppling mellan kommunerna och Länsstyrelsen, där Länsstyrelsen uttrycker att de arbetat med att få kommunerna att använda indikatorerna och därmed skapa samstämmighet. Marks kommun och Varbergs kommun bekräftar denna koppling, genom att hänvisa till MSB:s indikatorer och de uttrycker även att de har samma definition som de andra kommunerna och Länsstyrelsen.

Hur viktigt är det att man har samma definition av begrepp, som till exempel förmåga?

Alla utom två personer i intervjustudien anser att det är viktigt med lika definitioner. En person på SSM uttrycker det som att:

"Det är svårt att jämföra päron med äpplen, man ska alltid jämföra päron med päron."

De två personer som inte tycker att det är så viktigt med samma definition, en person på Varbergs kommun och en på Länsstyrelsen, menar att definitionen inte måste påverka slutresultatet. Personen på Länsstyrelsen menar att:

"Man jobbar ju ändå mot samma mål och man sätter upp en målbild. Så oavsett om man har olika definitioner av förmåga så borde det inte påverka."

Personen på Varbergs kommun säger att:

"Huvudsaken är att man vet vad man menar, sen om man använder exakt samma definition eller inte, men att man förstår varandra är viktigt."

Hur kan en skillnad i synen på förmåga påverka den övergripande beredskapsförmågan?

De intervjuade är tämligen överens om vilka konsekvenser det kan få om olika organisationer har olika definitioner av viktiga begrepp, särskilt förmåga. En person på Ringhals säger att det kan få som konsekvens att det blir missförstånd, onödigt arbete och fördröjning i arbetet. En annan person på Ringhals säger, om definitioner i allmänhet, att de under övningar märkt av att Ringhals inom organisationen använder många ord och förkortningar som inte används utanför organisationen och att det har lett till språkförbistring och förvirring vid övningarna. En person på Varbergs kommun säger att:

"Det påverkar att du inte har en samlad bild då, men sedan om förmågan blir för dålig det går inte att säga. Men däremot blir det lika svårt som nu att bedöma vilken förmåga vi egentligen har."

Den intervjuade i Marks kommun säger att det kan leda till att saker "faller mellan stolarna" och inte blir gjorda, eller att en aktör tar ansvar som egentligen ligger utanför deras ansvarsområde. En person på SSM säger även att det kan leda till att olika personer har olika ingångsvärden. Inom dessa personers åsikter om vilka konsekvenser en eventuell språkförbistring kan ha, rymms samtliga av de intervjuades åsikter.

Ingen av de intervjuade har uppfattat att någon annan har uttryckt det som ett problem att det inte finns någon exakt definition, däremot har ett flertal uppfattat att det finns en osäkerhet kring hur förmågebedömningar ska hanteras, samt att det finns ett behov av att utveckla hur förmågebedömningar behandlas.

Analys

Det faktum att det finns oklarheter i hur förmåga definieras mellan aktörerna och de förhållandevis allvarliga konsekvenserna som anges möjliga då ett begrepp har en oklar innebörd, borde vara ett starkt argument för att arbeta mer aktivt med att definiera förmågebegreppet och arbetssätten kring det. Ett begrepp som förmåga, som påverkas starkt av så kallade "folk models", se kapitel 5, kräver kanske ingen ordagrann definition, vilket även påpekades av ett flertal av de intervjuade. På grund av dessa "folk models" är det även troligtvis svårt att hitta en definition som alla som använder begreppet är överens om, men som samtidigt har sådan precision att den blir meningsfull. Däremot är det viktigt att innebörden är klar för samtliga och denna intervjustudie visar tydligt på att så inte är fallet.

Det verkar finnas en tydlig uppfattning om att det är problematiskt att arbeta med förmåga som det görs nu, men ingen aktör verkar uttryckligen heller känna sig manad att ta tag i problemet. En person på en av kommunerna tycker att Länsstyrelsen borde samordna detta område, men hos Länsstyrelsen märks inga intentioner att styra upp arbetet, utan de hoppas snarare att frågan ska tas upp på en högre nivå.

Två av de intervjuade menar att definitionen inte är så viktig, med motiveringen att de ändå jobbar mot samma mål och att det viktiga är att man förstår varandra. Författarna till denna rapport tror inte att detta är tillräckligt, eftersom det inte går att veta att man förstår varandra om samma definitioner inte används. Avsnittet om gemensam målbild visar även att det inte finns något gemensamt mål bland aktörerna. Även om aktörerna hade haft gemensamma mål är det osäkert om arbetet bedrivs på det mest effektiva sättet om vägen till målet till stor del är odefinierad, vilket den blir om definitionen är vag.

8.1.5 Kommunikation av förmåga

Ämnesområdet behandlar kommunikationen av förmåga mellan aktörerna samt hur privat-offentlig samverkan och sekretess påverkar beredskapen.

Nedan redovisas resultat i form av en genomgång av intervjufrågorna efter svaren som de intervjuade har gett.

Vilka kommunikationsvägar används för att kommunicera förmåga?

Sammanfattningsvis sker mycket av kommunikationen kring förmåga, direkt eller indirekt, via den dagliga kontakten eller vid möten. En väldigt liten del av kommunikationen av förmåga sker med diskussionen kring förmåga som huvudsyfte. Överlag är de intervjuade representanterna nöjda med kommunikationen mellan aktörerna. Kommunikationen upplevs som tillräcklig och det är inget fel på mängden, det är kanske bara innehållet och strukturen som kan utvecklas, menar några personer. Exempelvis tycker en person att det hade varit bra att konkretisera diskussionen kring förmåga mer.

Mycket av kontakten och samarbetet mellan aktörerna bygger på personlig kännedom, vilket de intervjuade ser positivt på och menar att det är en anledning till att det finns ett bra samarbete. Men samtidigt visar en av de intervjuade på en av kommunerna en medvetenhet om fördelar och nackdelar med personliga kontakter:

"Även om det är farligt att bygga mycket på person och inte funktion, så går det lite enklare när man har träffats och man vet vem som är på andra sidan luren. Så är det."

Varje år anordnar Länsstyrelsen ett så kallat verksamhetsplaneringsmöte tillsammans med de viktigaste aktörerna (cirka 30-tal) inom Ringhalsberedskapen. Förutom information om vad som händer inom beredskapen, planerar aktörerna tillsammans vilka utbildningar och övningar som ska hållas under året. MSB och SSM som inte är delaktiga under detta möte blir informerade efteråt vad verksamheten planerar för. Ett annat forum, som Varbergs och Kungsbacka kommun samt Länsstyrelsen är delaktiga i, är länets regionala råd för samhällsskydd och beredskap.

Rådet består av säkerhetssamordnare och liknande i kommunerna och det hålls varje månad, där bland annat kärnkraftsberedskap diskuteras i olika sammanhang. De tre deltagande kommunerna i studien har även ett lokalt forum där de träffas varannan månad för att diskutera kärnkraftsberedskap.

Ett annat förslag på hur förmåga kommuniceras är användandet av RSA och förmågebedömningar. Länsstyrelsen skickar ut och presenterar sin förmågebedömning för regionala rådet för feedback innan den fastställs varje år. SSM:s representanter nämner också att deras RSA med de scenariospecifika förmågebedömningarna skickas in varje år till MSB, men det utgörs bara av en envägskommunikation då feedbacken endast kommer tillbaka som en sammanställning för hela landet. MSB sammanställer även resultatet från länsstyrelsernas RSA och förmågebedömningar, vilka till stor del bygger på kommunernas RSA i länet.

Samtliga aktörer nämner, direkt eller indirekt, övning som en bra situation för att kommunicera förmåga. Dels skapas en konkret bild av förmågan under övningen, men den diskuteras även när det görs övningsutvärderingar och i den direkta kontakten mellan övningsdeltagarna.

Försvåras samverkan med Ringhals då de är en privat aktör?

Sammantaget tyder ingenting, utifrån de genomförda intervjuerna, på att samverkan mellan det privata och det offentliga ger upphov till svårigheter. De intervjuade uttrycker snarare att relationen och samarbetet med Ringhals inom beredskapen är god och det finns inga egentliga problem. En kommunrepresentant förklarar skillnaden mellan Ringhals och andra aktörer i följande citat:

"Jag kan tycka att skillnaden på Ringhals och andra privata aktörer inom näringslivet är att man har ett annat fokus, man har en medvetenhet som man kanske inte har i övriga näringslivet på det sättet om samhällets krisberedskap och vad det innebär."

De två Ringhals-representanterna upplever samtidigt att det fungerar bra i kontakten med det offentliga om beredskapsfrågorna. Länsstyrelsen bjuder in till utbildningar och det finns ett upplevt intresse i det offentliga om Ringhals verksamhet då många vill veta hur beredskapen fungerar och vilka erfarenheter som finns kring området.

Påverkar offentlighetsprincipen eller företagssekretess möjligheten att samverka?

Ingen av de intervjuade aktörerna upplever offentlighetsprincipen och företagssekretess som ett hinder för samverkan mellan det offentliga och det privata. Flera av de intervjuade påtalar att Ringhals är öppna med vad de gör och vad de planerar för inom beredskapen. Samtidigt finns det en medvetenhet om att de är noga med vad som släpps i skriftlig form, men flera av aktörerna menar att det ändå finns ett förtroende, då man ofta kan få frågor besvarade muntligen.

Ringhals-representanterna menar att företagssekretessen inte är något som påverkar beredskapen. De uppgifter som är sekretessbelagda berör tekniska detaljer och fysiskt skydd¹² för anläggningen.

Analys

Utifrån resultatet kan det konstateras att det verkar finnas ett bra och öppet samarbete mellan aktörerna. Aktörerna kommunicerar mellan varandra företrädesvis genom den dagliga kontakten med de närmsta aktörerna och vid möten av olika slag. De intervjuade aktörerna tycker att frekvensen av kontakt mellan aktörerna är tillräcklig. Att det finns en fungerande kommunikation kan utgöra en god grund för en gemensam förståelse om vilken förmåga de

¹² Den organisation och säkerhetssystem som finns till för att förhindra obehörig inträngning och angrepp på ett kärnkraftverk.

olika aktörerna har (Comfort, 2007). Det som kan ifrågasättas är om kommunikationen mellan aktörerna sker på ett tillräckligt strukturerat och ordnat sätt, för att kunna diskutera förmåga. Kapucu (2006) menar att detta är grunden för ett effektivt krishanteringsarbete. Intervjuerna ger en bild av ett gott samarbete och goda relationer mellan personerna i beredskapen, men diskussionerna kring förmåga och bedömningar av denna verkar inte vara särskilt konkret eller tydlig då de flesta diskussionerna till största del endast berör förmåga indirekt. En person tyckte själv att det hade varit bra med en mer konkret diskussion för att tydliggöra begreppet och skaffa en mer entydig förståelse så att inga delar i arbetet missuppfattas.

Att Ringhals är ett privat företag bland de övriga offentliga aktörerna verkar inte påverka samverkan. Samtliga intervjuade aktörer antyder på ett eller annat sätt att relationen och samarbetet fungerar bra. Det verkar finnas ett förhållandevis strukturerat samarbete mellan de två offentliga aktörerna, Länsstyrelsen och SSM, och Ringhals, då de har en daglig kontakt om beredskapen vilket Andersson och Malm (2005) menar är bra för privat-offentlig samverkan. Genom att det finns en tät kontakt, speciellt mellan Länsstyrelsen och Ringhals samt SSM och Ringhals, kan fallgropar som bristande förståelse för varandras olika synsätt, organisationskulturer och arbetssätt, som kan vara en orsak till dålig fungerande privat-offentlig, samverkan undvikas (Sandefeldt, 2005).

Offentlighetsprincipen eller företagssekretess verkar inte påverka samverkan mellan de intervjuade aktörerna och Ringhals. Enligt Wainikka (2007) utgör en balanserad hantering av sekretess och offentlighet ett sätt att skapa en förståelse och ett förtroende, vilket kan skapa en fungerande samverkan. Utifrån intervjuerna finns det en stark antydning att detta är någonting aktörerna har lyckats med att skapa.

8.1.6 Dokumentation

Ämnesområdet behandlar vilket stöd som finns till beredskapsorganisationen i form av dokumentation, samt hur viktig aktörerna tycker att denna dokumentation är och på vilket sätt dokumentationen används.

Resultat

Nedan redovisas resultaten, i form av en genomgång av intervjufrågorna efter svaren som de som intervjuats har gett.

Vilken dokumentation används som behandlar förmåga respektive samverkan?

Utifrån intervjuerna kan det konstateras att samtliga aktörer använder sig av krisberedskapsplaner i någon form för att beskriva förmåga och samverkan. Det kan även konstateras att samtliga av de offentliga aktörerna, med undantag för Kungsbacka kommun, använder risk- och sårbarhetsanalyser med någon form av förmågebedömningar för att dokumentera förmågan.

Ringhals har en omfattande beredskapsplanering som består av ett paraplydokument som beskriver de övergripande uppgifterna i händelse av ett haveri. Till detta dokument finns ett antal operativa dokument som beskriver mer detaljerade och specifika uppgifter. Länsstyrelsen har ett liknande upplägg med flera planer för olika händelser, dels en allmän beredskapsplan, dels en separat beredskapsplan för Ringhals. Till planerna finns även en fristående kommunikationsplan. Båda aktörerna utför kontinuerligt mindre förändringar och uppdateringar av planerna, men framförallt efter övningar. Då planerna bygger på varandra synkroniseras även innehållet så att de inte jobbar mot varandra.

Varbergs kommun har en specifik beredskapsplan för Ringhals som kan beskrivas som en nedbrytning av Länsstyrelsens beredskapsplan för Ringhals. Planen uppdateras när Länsstyrelsen utför ändringar så att innehållet ska synkroniseras. Även Marks kommun har en separat beredskapsplan för Ringhals utöver den övergripande krisledningsplanen, vilken uppdateras minst en gång per mandatperiod. Kungsbacka kommun jobbar för att gå ifrån en stor, tung

beredskapsplan och håller på att ta fram åtgärdskalendrar för olika uppgifter kopplat till krishanteringsarbetet.

De offentliga aktörerna utför och uppdaterar årligen sina risk- och sårbarhetsanalyser. Till risk- och sårbarhetsanalysen har Varbergs kommun kopplat en enklare form av förmågebedömning, medan Marks kommun har intern förmågebedömning som inte har redovisats utanför verksamheten. Länsstyrelsen och SSM har utfört förmågebedömningar för de specifika scenarier som MSB har ålagt dem att göra. Kungsbacka kommun har inte fram till studiens genomförande upprättat någon RSA för kommunens verksamhet eller det geografiska områdesansvaret.

Utöver dokumentationen ovan nämner MSB och SSM några andra former som beskriver förmåga och samverkan. MSB redovisar för regeringen två gånger per år en handlingsplan för kärnkraft. SSM utför vissa utredningar där förmågebrister identifieras. Enligt en intervjuad är utredningarna ett bra medel för att skaffa extra pengar från regerings- och departementsnivå, samtidigt som det är en möjlighet för att de ska ta ställning till vissa frågor, speciellt när det gäller någon slags tillräcklig förmåga.

Finns det någon gemensam dokumentation inom beredskapen?

På lokal-regional nivå har samtliga aktörer inklusive Ringhals tillgång till Länsstyrelsens beredskapsplan för Ringhals. Förutom denna beredskapsplan har även samma aktörer tillgång till en speciell (minutoperativ) dagbok för lägesuppdateringar på ett skyddat nät. Andra exempel på vilken dokumentation som kan tänkas vara gemensam är dagbokssystemet WIS (Webbaserat Informationssystem). Dock är det bara Varbergs kommun, Länsstyrelsen och MSB som nämner alternativet, vilket gör det svårt att bedöma om samtliga aktörer har tillgång till WIS och till vilken grad de använder det. Representanterna för SSM nämner att lagstiftningen kan ses som gemensam dokumentation, eftersom den innehåller specifika uppgifter som respektive organisation ska utföra.

Vad finns det för avtal eller överenskommelser mellan aktörerna?

Det framgår av intervjuerna att det finns relativt få avtal mellan aktörerna som reglerar kärnkraftsberedskapen. Snarare upplever några personer att lagstiftningen oftast är tillräckligt tydlig och behöver därmed inte kompletteras med ytterligare avtal. De avtal eller överenskommelser som existerar utgörs i huvudsak av tydliggöranden av ansvarsförhållanden och viktiga delar i samarbetet. Exempelvis har Ringhals och Länsstyrelsen upprättat en skriftlig överenskommelse för dessa omständigheter. Ett annat exempel är Länsstyrelsen och Varbergs kommun som i ett avtal tydliggjort roller och åtaganden, speciellt för upprättandet av mottagningsplats och presscentra. Länsstyrelsen har även en överenskommelse med MSB om bland annat kommunikationsutrustning och ersättningsfrågor. Det finns även ett avtal mellan räddningstjänsten i Varberg och Ringhals som behandlar övningsverksamheten på kärnkraftverket.

Det finns andra avtal som de intervjuade aktörerna nämner, men dessa gäller mellan aktören och andra aktörer utanför studiens omfattning. Exempelvis har SSM avtal med ett antal beredskapslaboratorier i landet som kan utföra oberoende mätningar av strålningsaktivitet i händelse av ett radioaktivt utsläpp. Andra exempel på avtal är det som finns mellan de tre kärnkraftverken i Sverige som är en överenskommelse om att skicka extra personal i form av strålskyddare i händelse av en olycka.

Analys

Det existerar ett informationsutbyte via dokumentation mellan aktörerna, men det kan ses som bristfälligt utifrån ett antal anledningar. Delvis saknar informationsutbytet ett uttalat syfte då det exempelvis ofta enbart sker i en riktning. Till exempel sker redovisningen av RSA och förmågebedömningar genom att dokumentationen skickas vidare upp till respektive myndighet utan någon större återkoppling. Utbytet av beredskapsplaner verkar fungera på ett bättre sätt då det ger en möjlighet för jämförelser och synkronisering av planer, vilket tydliggör roller och

ansvar mellan aktörerna och det kan då gemensamt skapa en effektivare krishantering (Ödlund, 2010). Det är rimligt att ifrågasätta hur informationsutbytet ska utformas och vad det ska resultera i, men det går att konstatera att det är viktigt att det sker i en ordnad och användbar form för att effektivisera krishanteringsarbetet (Kapucu, 2006). Genom att dela förmågebedömningar mellan aktörerna kan en bättre bild skapas för innebörden av förmåga och hur den ska bedömas. Beroenden spelar även en viktig roll här, eftersom att en aktör som är starkt beroende av en annan behöver veta vad den andra aktören har för förmåga, för att kunna säkerställa att aktören själv kan upprätthålla sin förmåga. Om de lokala aktörerna utför sitt arbete på ett enhetligt och gemensamt överenskommet sätt blir det enklare för aktörerna på en högre nivå i systemet att tolka bedömningarna. På så sätt kan det bli en tydligare redovisning som ger mervärde för aktörerna och risken för feltolkningar högre upp i systemet minskar.

Enligt Bergström et al. (2010) är det viktigt att ha färdiga processer för att prioritera och processa information innan en kris uppstår, samt att uppdatera andra aktörer med ny information. Detta synsätt gäller för ledningsarbetet i en krisstab (Bergström et al., 2010), men kan även ses ur ett större perspektiv för informationsutbytet inom beredskapen som helhet. Dock kan en för stor grad av formalisering begränsa och försvåra det praktiska arbetet och hämma nätverkande (Fors, 2007). Det är även viktigt att ha ett kritiskt förhållningssätt till planer och rutiner i den akuta fasen, då J. Nilsson (2010) menar att det finns en övertro på dess betydelse för att hantera en kris. Det är alltså viktigt att hitta en nivå på mängden dokumentation som ger stöd, men som ändå tillåter användaren att vara kreativ.

Att de intervjuade aktörerna tycker att avtal inte är nödvändigt i någon större utsträckning tyder på att lagstiftningen upplevs som tydlig och ger tillräckligt stöd för att beskriva roller och ansvar för krisberedskap. Samtidigt kan avtal innebära ytterligare pappersarbete, vilket några intervjuade personer nämnde som en anledning till att avtal inte behövdes.

8.1.7 Roller och ansvar

Ämnesområdet behandlar om aktörerna har samma uppfattning om vilka roller de själva och andra aktörer har vid en kärnteknisk olycka.

Resultat

Nedan redovisas resultat i form av en genomgång av intervjufrågorna efter svaren som de som intervjuats har gett.

Vad anser aktörerna vara de övergripande uppgifterna vid en kärnteknisk olycka?

Samtliga intervjuade representanter har fått ta ställning till vad de anser är den egna organisationens övergripande uppgifter i händelse av en kärnteknisk olycka. Det presenterade resultatet bygger på en sammanvägning av de intervjuades svar och är därmed inte en heltäckande summering av eventuella uppgifter, se tabell 9.

Tabell 9. Beskrivning av vad de intervjuade personerna menar är deras organisationers övergripande uppgifter vid en kärnteknisk olycka.

Aktör	Övergripande uppgifter
Ringhals	Förhindra utsläpp från anläggningen och informera Länsstyrelsen och SSM genom lägesrapporter och prognoser.
Varberg	Upprätta en kommunal krisledningsgrupp, mottagningsplats och presscentra.
Kungsbacka	Upprätta mottagningsplats, samarbeta med Polisen med utrymningen, informera Länsstyrelsen om läget och vad som händer. Upprätta upplysningscentral.
Mark	Upprätta en kommunal krisledningsgrupp och mottagningsplats.
Länsstyrelsen	Räddningsledaransvar med en samordnande roll samt informationsansvar till allmänhet och delaktiga aktörer.
SSM	Rådgivande inom strålskyddsområdet: ta fram rekommendationer, bedömningar och stötta vid strålskyddsmätningar. Informera allmänhet och media om strålningsrisker. Informationsåtagande mot IAEA.
MSB	Samordnande roll så att andra myndigheter kan utföra sina uppgifter på bästa möjliga sätt. Samordningsfunktion för att säkerställa kontaktytor mellan olika aktörer. Informera och kommunicera lägesbilden.

Vad tror varje aktör är de mest användbara uppgifterna för de andra aktörerna för att de ska kunna utföra sina uppgifter?

För att undersöka hur de olika aktörerna uppfattar och ser på varandras roller har de fått besvara vilka av deras uppgifter i det egna krishanteringsarbetet som är mest användbara för att de andra aktörerna ska utföra sina delar i det gemensamma krishanteringsarbetet under en kärnteknisk olycka. Resultatet från utfrågningen är sammanställt i tabell 10. De redovisade svaren bygger på de intervjuades egna uppfattningar. I de fall fler än en person har representerat aktören bygger svaret på en sammanvägning av alla personers svar. För att läsa tabell 10 på rätt sätt utgår läsaren överst i tabellen från aktören. Varje utfrågad aktörs svar redovisas i en kolumn (aktörskolumn). Varje aktör (kolumn) anger vad de tror är de mest användbara uppgifterna som de själva utför, för att varje enskild aktör (rad) ska kunna utföra sina uppgifter, se tabell 9.

Tabell 10. Tabell över vilka av den tillfrågade aktörens uppgifter som kommer vara mest användbara för att de andra aktörerna ska kunna utföra sina uppgifter.. I kolumnerna visas den aktör som fått frågan och i raderna återfinns den aktör som frågats om. I första raden, andra rutan har således frågan ställts till Varbergs kommun: "Vilka av era uppgifter kommer vara mest användbara för Ringhals?".

	Vilka av den tillfrågade aktörens uppgifter kommer vara mest användbart för att de andra aktörerna ska utföra sina uppgifter?						
	Ringhals	Varberg	Kungsbacka	Mark	Länsstyrelsen	SSM	MSB
Ringhals		Upprättandet av informationscentra och mottagningsplats vid utrymning	Upprättandet av mottagningsplats och hantering av en ev. utrymning	Upprätta mottagnings-plats (för deras förroendekapital)	Samordningsansvaret och informations-spridning ("Spindeln i nätet")	Avlastar genom information till allmänheten	Att larmfunktionen via RAKEL-systemet fungerar
Varberg	Information om radiologi (Bedömning och prognostisering av utsläpp)		Upprättandet av mottagningsplats och information om läget	Gemensam lägesbild, samordnad information och kommunikation om krisshanteringsarbetet	Samordning av kommunikation och information samt sammanställning av gemensam lägesbild	Rådgivande i strålskyddsfrågor	Samordnande rollen där de kan söka information och kontakt via RAKEL och WIS
Kungsbacka	Information om radiologi (Bedömning och prognostisering av utsläpp)	Gemensam lägesbild, samordnad information och kommunikation om hur krisshanteringsarbetet fortgår		Gemensam lägesbild, samordnad information och kommunikation om krisshanteringsarbetet	Samordning av kommunikation och information samt sammanställning av gemensam lägesbild	Rådgivande i strålskyddsfrågor	Samordnande rollen där de kan söka information och kontakt via RAKEL och WIS
Mark	Information om radiologi (Bedömning och prognostisering av utsläpp)	Gemensam lägesbild, samordnad information och kommunikation om hur krisshanteringsarbetet fortgår	Upprättandet av mottagningsplats och information om läget		Samordning av kommunikation och information samt sammanställning av gemensam lägesbild	Rådgivande i strålskyddsfrågor	Samordnande rollen där de kan söka information och kontakt via RAKEL och WIS
Länsstyrelsen	Lägesrapporter och prognoser om vad som sker på anläggningen	Upprättandet av informationscentra och mottagningsplats	Upprättandet av mottagningsplats och vidarebefordring av information till kommuninvånarna	Upprättandet av mottagningsplats och information om läget		Rådgivande i strålskyddsåtgärder och personella resurser för mätning	Stötta genom informationshantering, mediakonakter och samordning av möten.
SSM	Lägesrapporter och prognoser om vad som sker på anläggningen	I förlängningen strålningsdata från indikeringen och mottagningsplatsen	Information om kontaminerade personer (indirekt via Länsstyrelsen)	Informationen till allmänheten om strålningsrisker så att det kan skapas ett förtröende för-SSM	Information och lägesbild (länken mellan SSM och Ringhals)		Stötta genom informationsspridning till samhället i stort
MSB	Lägesrapporter och prognoser om vad som sker på anläggningen	Lägesrapporter och informationsutbyte	Vet ej	Vet ej	Lägesrapporter och information	Information om strålskyddsfrågor för att sammanställa en lägesbild för samhället	

Utifrån det redovisade resultatet i tabell 10 kan flera iakttagelser göras. Först och främst verkar det som Ringhals ser det som mycket användbart att informera övriga aktörer om läget och vilka bedömningar de gör. Samtidigt tror kommunerna att det är viktigt med hanteringen av deras mottagningsplatser och att de informerar om läget i stort. Ringhals vill veta att hanteringen av olyckan fungerar så bra som möjligt, så att konsekvenserna blir så små som möjligt. En annan iakttagelse är att det finns en uttryckt osäkerhet vad MSB:s roll innebär. Denna osäkerhet är starkast på lokal nivå, men nämndes också vid intervjuerna med Ringhals representanter. Både SSM självt och övriga aktörer bedömer att myndighetens kompetens och råd inom strålskyddsfrågor är användbart vid en kärnteknisk olycka.

Vad tror varje aktör är de mest användbara uppgifterna som de andra aktörerna utför för att de själva ska kunna utföra sina egna uppgifter?

Denna fråga är lik frågan ovan fast omvänd och syftar till att utreda vad varje aktör anser är de mest användbara uppgifterna som de andra aktörerna utför för att den tillfrågade aktören ska kunna utföra sina egna uppgifter vid en kärnteknisk olycka. Resultatet från intervjuerna är sammanställt i tabell 11. De redovisade svaren bygger på de intervjuades egna uppfattningar. I de fall fler än en person har representerat aktören bygger svaret på sammanvägning av alla personers svar. För att läsa tabell 11 på rätt sätt utgår läsaren överst i tabellen från aktören. Varje utfrågad aktörs svar redovisas i en kolumn (aktörskolumn). Varje aktör (kolumn) anger vad de tror är de mest användbara uppgifterna som varje enskild aktör (rad) utför för att den tillfrågade aktören ska kunna utföra sina egna uppgifter.

En övergripande iakttagelse, som en majoritet av aktörerna har uttryckt, är hur viktigt och användbart det är att få ta del av lägesinformation och vad som planeras att göras hos respektive aktör under det akuta avhjälpandet. Återigen finns det en enighet hos de tillfrågade aktörerna om vad de tycker är användbart för deras eget krishanteringsarbete när det gäller SSM:s roll. Samtliga vill ha råd om strålskyddsfrågor även om Ringhals och MSB även påtalat att de kan hjälpa och stödja med internationella kontakter för resurser.

Vilka av aktörernas uppgifter kommer den tillfrågade aktören ha mest nytta av när de ska utföra sina egna uppgifter?

	Ringhals	Varberg	Kungsbacka	Mark	Länsstyrelsen	SSM	MSB
Ringhals		Tydlig information om läget, riskbilden och deras bedömningar	Information om läget och deras bedömningar (indirekt via Länsstyrelsen)	Tydlig information om läget, riskbilden och bedömningar (så att kedjan fungerar)	Lägesrapporter och bedömningar av utsäppsrisker från anläggningen (teknisk neutral nivå)	Lägesrapporter och bedömningar av utsäppsrisker från anläggningen	Information om läget och deras bedömningar (indirekt via Länsstyrelsen)
Varberg	Förhindra och mildra konsekvenserna av utsläpp m.h.a räddnings-tjänst och indikeringen för spridnings-beräkningar		Upprättandet av mottagningsplats och information om läget	Gemensam lägesbild, samordnad information om och kommunikation om hur krishanteringsarbetet fortgår	Lägesrapporter för att sammanställa en gemensam lägesbild	Lägesrapporter och inrapportering av mätdata från indikering	Information för att skapa lägesbild och vilka behov av resurser som finns
Kungsbacka	Förhindra och mildra konsekvenserna av utsläpp m.h.a räddnings-tjänst och indikeringen för spridnings-beräkningar	Gemensam lägesbild, samordnad information och kommunikation om hur krishanteringsarbetet fortgår		Gemensam lägesbild, samordnad information om och kommunikation om hur krishanteringsarbetet fortgår	Lägesrapporter för att sammanställa en gemensam lägesbild	Lägesrapporter och inrapportering av mätdata från indikering	Information för att skapa lägesbild och vilka behov av resurser som finns
Mark	Förhindra och mildra konsekvenserna av utsläpp m.h.a räddnings-tjänst och indikeringen för spridnings-beräkningar		Upprättandet av mottagningsplats och information om läget		Lägesrapporter för att sammanställa en gemensam lägesbild	Lägesrapporter och inrapportering av mätdata från indikering	Information för att skapa lägesbild och vilka behov av resurser som finns
Länsstyrelsen	Utföra ett bra kris-hanteringsarbete i stort och har en väl-fungerande informations-spridning. (Ger indirekt goodwill till företaget)	Tydlig information om läget och deras bedömningar samt att kommunikationen (dialogen) fungerar	Information	Tydlig information om läget och deras bedömningar samt att kommunikationen (dialogen) fungerar		Informera om läget och vad Länsstyrelsen avser att göra utifrån SSM:s råd och rekommendationer så att SSM kan ge rätt information	Allt deras arbete. Läges-information och prognoser.

Tabell 11a. Tabell över vilka av den omfrågade aktörens uppgifter som kommer vara mest användbara för att den tillfrågade aktörerna ska kunna utföra sina uppgifter. I kolumnerna visas den aktör som fått frågan och i raderna återfinns den aktör som frågats om. I första raden, andra rutan har således frågan ställts till Varbergs kommun: "Vilka av Ringhals uppgifter kommer vara mest användbara för er?"

Vilka av aktörernas uppgifter kommer den tillfrågade aktören ha mest nytta av när de ska utföra sina egna uppgifter?

	Ringhals	Varberg	Kungsbacka	Mark	Länstyrelsen	SSM	MSB
SSM	Kunskap och resurser för att bedöma och mildra radiologiska konsekvenser. Skaffa resurser på internationell nivå. (Ger indirekt goodwill till företaget)	Bedömningen av strålningsrisken och råd	Bedömningen av strålningsrisken (indirekt via Länsstyrelsen)	Bedömningen av strålningsrisken och råd till allmänheten	Bedömningen av utsläpp och specialistikunskap och råd inom radiologi		Prognoser för att förbereda stöd från internationellt håll
MSB	Indirekt hjälp i form av mätstationer och upprättande av saneringsstationer. Kan ge indirekt goodwill till företaget om MSB sköter sin del i det totala krisarbetet. (uttrycker inte det mer specifikt, oklart vilken roll de kommer att få egentligen.	Samordning och information och kommunikation (finns osäkerhet, en intervjuad vet inte)	Vet ej	Materiella resurser som går att rekrytera	Samordning av information (lite osäkert om det som menas)	Sammanställning av lägesbild för hela samhället och att ordna resurser i det långa perspektivet	

Tabell 11b. Fortsättning av tabell 11a.

Analys

Överlag verkar det finnas en tydlighet och en enighet om vad respektive aktör har för roll och ansvar vid en kärnteknisk olycka. Dock finns det vissa saker som kan ifrågasättas.

Ansell et al. (2008) menar att det är viktigt att en aktör har kännedom om vad andra aktörer gör och planerar att göra för att kunna definiera sin egen roll. Flera av aktörerna ger intryck av att ha en tydlig bild av vilken roll de kommer att ta och varför de är viktiga för de andra samverkande aktörerna, vilket måste ses som en bra grund för den gemensamma förmågan. Utifrån resultatet i de två tabellerna 10 och 11 kan det konstateras att Länsstyrelsens roll kommer att vara mycket avgörande och tung vid en kärnteknisk olycka. Denna slutsats kan dras då flera aktörers kontaktvägar går via Länsstyrelsen. Kommunerna förmedlar underifrån och myndigheterna uppifrån, samtidigt som Ringhals är direkt kopplat till Länsstyrelsen, vilket dock inte framgår helt av tabell 10 och 11. Samtliga aktörer påtalar att eftersom Länsstyrelsen har en central roll och mycket information går via dem, är det viktigt att det finns tydlig information, kommunikation om läget och att det är tydligt vad de olika aktörerna planerar att göra. Dessa informationsvägar gör att samtliga aktörer är starkt beroende av Länsstyrelsen och det kan ifrågasättas om det är ett rimligt ansvar vid en kärnteknisk olycka.

En positiv observation är att kommunerna har ett bra och nära samarbete, då samtliga tre kommuner är eniga om hur viktigt det är att deras samverkan fungerar när det gäller lägesinformation och förberedelserna för att använda respektive mottagningsplats. Denna medvetenhet är en god grund för att skapa gemensamma förutsättningar vilket är positivt för samverkan.

Angående SSM:s roll verkar det finnas en stor enighet kring vilka frågor de ska yttra sig i, vilket är positivt för samverkan mellan aktörerna. Ett betydligt sämre exempel är MSB:s roll, som flera aktörer, speciellt på lokal nivå, är osäkra på. Osäkerheten gäller mest vad MSB kan hjälpa till med och vad de själva kan göra för MSB. En liknande observation gjordes under SAMÖ-KKÖ¹³ 2011, då en utvärdering av övningen visade på att MSB:s roll och funktion som samordnande myndighet behöver klargöras (MSB, 2011e). Enligt Ödlund (2010) är det viktigt att det finns klarhet i ansvar, rutiner och gränser för att samverkan ska fungera, annars kan otydliga roller och förvirring skapa problem. Risken är att det uppstår en situation där ingen vill "trampa på någons annans område", utan organisationerna håller sig till sin egen del eller ansvarsområde, vilket gör att samverkan kommer att fungera sämre (Ansell et al., 2008). Detta får till följd att krishanteringsarbetet kan påverkas negativt då samverkan inte kommer att utnyttjas till sin fulla potential. Det är sannolikt att en kärnteknisk olycka kommer att utvecklas från en nationell till en internationell kris och då är det viktigt att MSB:s roll är tydlig, då de har en viktig del i den internationella kontakten.

8.1.8 Gemensam målbild

Ämnesområdet undersöker om det finns en tydlig målbild över vilken gemensam förmåga som aktörerna tillsammans har för att hantera en kärnteknisk olycka.

Resultat

Nedan redovisas resultat i form av en genomgång av intervjufrågorna efter svaren som de som intervjuats har gett.

¹³ En gemensam övning med de två övningsformaten samverkansövning (SAMÖ) och kärnkraftsövning (KKÖ).

Finns det en gemensam målbild för hur en kärnteknisk olycka ska hanteras?

Det kan konstateras utifrån de gjorda intervjuerna att en uttryckt, nerskriven eller muntlig, gemensam målbild saknas bland de intervjuade representanterna. Däremot ger flera intervjuade representanter uttryck för att det i grunden finns en underliggande målbild för hanteringen av hur en kärnteknisk olycka ska klaras av, men den specificeras inte ytterligare i de flesta fallen. En intervjuad på Ringhals uttrycker det på följande vis:

"Målbilden är ju väldigt tydlig vad den är; inga utsläpp och inga skadade personer i omgivningen eller egen personal. Det är en gemensam målbild, men den är väldigt högt hållen."

Samma person utvecklar resonemanget om vad målbilden innehåller:

"Vad beredskapsförmågan ska bestå av i personer, utrustningar, responsförmåga, inställetider, nej det finns ingen tydlig och enhetlig bild, beroende på att det är ett odetaljerat regelverk och att myndigheten inte pekar på något annat regelverk som vi kan följa."

En person från Länsstyrelsen och en från Varberg nämner Länsstyrelsens beredskapsplan som en form av gemensam målbild, eftersom planen beskriver vad som ska göras under en eventuell kärnteknisk olycka.

Representanter från Ringhals, Länsstyrelsen och kommunerna upplever att det finns ett fungerande samarbete med en ambition om att hela tiden bli bättre. Flera intervjuade upplevde att en förändring skett mot en mer samlad målbild under gemensamma möten och övningar på senare tid.

En representant på SSM delar uppfattningen om att det finns en underliggande målbild att klara av en händelse, men ställer sig samtidigt frågande till om det är genomförbart att ha en gemensam målbild, då en kärnteknisk olycka kan omfatta allt ifrån ett litet begränsat utsläpp till en olycka över lång tid med katastrofala följder.

Finns det ett intresse att utveckla kärnkraftberedskapen, både internt och externt?

När frågan ställdes gav aktörerna uttryck utifrån flera olika perspektiv. Dels det personliga, men även utifrån vilket intresse som finns uttalat inom den egna organisationen och beredskapsorganisationen i stort.

Kommunerna var något passiva när de besvarade frågan, men samtliga gjorde uttryck för att det finns en vilja inom samarbetet för beredskapsorganisationen att utveckla beredskapen. En liknande syn delas av Länsstyrelsen som upplever att det finns ett driv och ett intresse bland aktörerna inom beredskapsorganisationen att vilja påverka och genomföra saker gemensamt. Samtidigt finns det även en viss kritik och ett ifrågasättande av om det finns ett intresse för utveckling. En representant från Varbergs kommun ställer sig frågande om det inte är dags att ta ett nytt helhetsgrepp om beredskapsplaneringen som i grunden sett likadan ut i 20-25 år. Personen nämner exempelvis indikeringen som ett område som inte följt samhällets tekniska utveckling.

Tidigare händelser inom kärnkraftbranschen verkar ha betydelse för intresset att utveckla beredskapen, vilket Ringhals, SSM och MSB ger uttryck för. De intervjuade personerna på Ringhals menar att det finns en vilja både internt och externt, då beslutsfattare har påtalat en vilja att behålla nuvarande förmåga men samtidigt utveckla den, speciellt efter Fukushima-händelserna 2011. De menar även att tidigare händelser finns där som ett incitament för ständig utveckling av verksamheten. SSM menar att Fukushima-händelserna har medfört ett behov av utveckling, vilket har inneburit så kallade stresstester för kärnkraftverken i Sverige och

kärnkraftsbranschen i stort. Framöver kommer detta att leda till strängare föreskrifter för att förbättra förmågan att motstå allvarliga händelser. Den intervjuade representanten på MSB menar att det finns en vilja att utveckla underifrån, från sidan och uppifrån (lokal och regional nivå, andra myndigheter på den centrala nivån och på departements- och regeringsnivå). Det har funnits en politisk vilja ända sedan elfte september-händelserna år 2001 och efter Fukushima har möjligheterna att få gehör för beredskapsverksamheten ytterligare förbättrats.

Går det att påverka samtliga områden inom kärnkraftsberedskapen?

Ringhals menar att det indirekt går att påverka andra områden genom den dagliga dialogen och samarbetet med framförallt SSM och Länsstyrelsen. Samtidigt är de direkta påverkansmöjligheterna begränsade då verksamheten måste följa föreskrifterna.

Bland kommunerna råder det delade meningar om påverkansmöjligheterna gentemot andra aktörers ansvarsområden. Både Varbergs och Marks kommuner tycker att det går att påverka inom det egna ansvarsområdet. Exempelvis har man fått gehör för sina synpunkter om utrymningsplaneringen och saneringsfrågan vid mottagningsplatserna. Men samtidigt påpekas att haveridelen är svår att påverka eftersom det ligger under SSM:s ansvar. En person på Varbergs kommun uttrycker sig som följer:

”Vi har möjlighet att påverka genom att komma med synpunkter. Sedan innebär det inte alltid att man får som man vill, men det finns en dialog och en delaktighet.”

Den intervjuade personen på Kungsbacka kommun menar att det är svårt att påverka beredskapen och påtalar att det är upp till politikerna att avgöra vad som behöver förändras inom kärnkraftsberedskapen.

Länsstyrelsen ger inga konkreta exempel på påverkansmöjligheter inom kärnkraftsberedskapen, men menar att i det regionala rådet leder samarbetet till nya möjligheter och förbättringsåtgärder i samförstånd.

Den intervjuade på MSB menar att påverkansmöjligheterna finns i diskussionen inom samarbetet och samverkan. Samma person menar att det finns ett samförstånd om hur viktiga de olika aktörerna är för samhällets helhetspussel genom det tydliga beroendeförhållandet mellan aktörerna. SSM menar att de får gehör och aktörer lyssnar på vad de förmedlar. Då SSM är en ”expertmyndighet” finns det en uppfattning om att de kan påverka genom sin goda kunskap om förmåga inom kärnkraftsområdet.

Analys

Det är viktigt att ta vara på det intresse som finns för kärntekniska olyckor och som har ökat det senaste året, men det är även viktigt att ta vara på det goda samarbetsklimat som finns för att komma överens om en gemensam målbild för hanteringen av en kärnteknisk olycka, som bygger på gemensamma värderingar och motiv. Detta kan sammantaget resultera i en effektivare krishanteringsförmåga enligt litteraturen (Comfort, 2007; MSB, 2011b; J. Nilsson, 2010; Quarantelli, 1997; Sandefeldt, 2005). Ett sätt att förbättra detta, menar Uhr (2011), är att ett övergripande gemensamt mål för samverkan kan brytas ner till mindre operativa mål genom en fördjupad diskussion. Nedbrytbara mål kan vara en god idé för att utveckla samverkan så att fokus flyttas från graden av samverkan till vad den egentligen ska resultera i. En viktig del i dessa mål skulle kunna vara att respektive aktör genomför förmågebedömningar för att utreda vilka grundläggande utgångspunkter som finns för att klara av en kärnteknisk olycka.

Mellan aktörerna inom kärnkraftsberedskapen har intervjuerna visat att det finns en tämligen distinkt gränsdragning, exempelvis mellan MSB och SSM. Denna gränsdragning ger en tydlighet om ansvarsfördelningen, men medför även att påverkansmöjligheterna, och därmed känslan av delaktighet hos aktörerna, minskar. Författarna anser att det hade varit fördelaktigt för den

gemensamma målbilden om intresse att påpeka förbättringsmöjligheter för de andra organisationerna, samt intresset att ta in förbättringsförslag från andra aktörer, hade varit större. En sådan öppenhet inom och utom organisationen kräver en stark vilja att utveckla den övergripande beredskapen, men även ett visst mått av självdistans och självkritik mot den egna organisationen.

En positiv observation utifrån de gjorda intervjuerna är att samverkan inom krisberedskapen mellan Ringhals och SSM speciellt verkar bygga på en öppenhet och en bra dialog där båda parter är nöjda med samarbetet. Detta är annars ett problemområde inom privat-offentlig samverkan, enligt Sandefeldt (2005).

8.2 Intervjuguiden som vetenskaplig metod

För att diskutera eventuella felkällor och den valda metoden för genomförande av studien följer en diskussion kring hur intervjumetoden och analysmetoden av den insamlade empirin kan ha påverkat rapportens resultat.

Intervjuguiden och dess upplägg har sin grund i den litteratur som framkom i litteraturstudien, se kapitel 3. För att ge stöd åt intervjustudien har varje ämnesområde, i vilka intervjuguiden delats upp, underbyggts med en motivering. En genomarbetad intervjuguide är grunden till en lyckad intervjustudie, vilket är anledningen till att mycket arbete har lagts här. Det kan konstateras efter 13 genomförda intervjuer att en del av intervjufrågorna inte blev som de var tänkta på förhand. Exempelvis tillfrågades aktörerna vad som var viktigast från de andra aktörernas förmågebedömningar för genomförandet av den egna organisationens förmågebedömningar. Denna fråga resulterade, vilket poängteras i avsnittet Förmågebedömningar ovan, i att flera av de intervjuade svarade mer på hur viktig rollen är än på hur viktig själva bedömningen är. Detta beror troligtvis på att de antingen inte förstod frågans syfte, alternativt så var frågan inte tillräckligt tydlig.

En styrka med intervjuerna är att de har genomförts med båda författarna på plats på varje intervju, vilket innebär att osäkerheter om tolkningar och svar har kunnat diskuteras mellan författarna för att i största möjliga mån göra en rättvis och objektiv bedömning. På detta sätt har subjektiva tolkningar kunnat minimeras. En viktig avvägning måste, enligt Kvale (1997), göras mellan kvalitet och kvantitet i studien. Krav finns inom delar av forskningsvärlden på kvantitet, men den mängd data som samlas in måste även ha en sådan kvalitet att den är användbar. I denna rapport ligger tyngdpunkten mest på hög kvalitet, men en viss kvantitet har varit viktig för att ge stabilitet i svaren från aktörerna.

Det är viktigt att känna till fördelar och nackdelar med den kvalitativa forskningen för att få så hög kvalitet som möjligt på den information som extraheras. Stora fördelar med en kvalitativ intervjustudie är bland annat att den tränger djupare in under ytan och att den som intervjuar kan ställa kompletterande frågor om en intervjufråga inte får ett svar av den kvalitet som krävs. En svaghet i den kvalitativa forskningsintervjun som många kritiker påtalar är att den baseras på ett fåtal personers åsikter, vilket av många inte anses vetenskapligt (Kvale, 1997). Genom ett personligt möte med de som intervjuas och möjlighet att försäkra sig om intervjufrågornas precision ges, enligt Kvale (1997), möjlighet till nya perspektiv på ämnesområdet och genom följdfrågor fås även ett stabilare resultat för varje intervjuad person.

Det är, särskilt vid ett forskningsområde som är så outvecklat som forskningen kring förmåga, ooundvikligt att feltolkningar av de intervjuades svar kan ha gjorts, samt att viktiga resultat kan ha förbisetts. Det finns även en risk att den som genomför studien har förutfattade meningar och att detta påverkar studiens olika delar (Bergström et al., 2010). Detta har motverkats genom att frågorna i intervjuerna har utformats på ett öppet sätt och intervjufrågorna ska därför inte leda in de intervjuade på ett, av författarna, förutbestämt spår.

En annan påverkan som kan ha haft effekt på resultatet är att högt uppsatta personer som representerar en organisation har en benägenhet att ge en mer positiv bild av den egna organisationen än vad någon längre ner i organisationen, eller utanför organisationen, skulle göra (Christensen et al., 2011). Även denna effekt motverkas delvis genom möjligheten att ställa kompletterande frågor under varje intervjutillfälle.

Oavsett om intervjustudien inneburit ett omfattande och mycket rikt material, är det svårt att hävda att resultaten är generaliserbara för hela kärnkraftsberedskapen i Sverige. Studien bygger enbart på 13 intervjuer från sju aktörer, varav tre aktörer enbart representerats av en person, vilket sannolikt innebär att olika uppfattningar och andra perspektiv inte har täckts in. Dock kan studien ge en idé om var det kan finnas problem och vilka problem aktörer kopplade till andra kärnkraftverk i Sverige kan hitta i den egna organisationen.

Kapitel 9 - Slutsats

Följande kapitel ämnar redovisa de slutsatser som kan dras utifrån det redovisade resultatet av intervjuerna och analysen av detta material. Med utgångspunkt från rapportens centrala frågeställning samt de underbyggande frågeställningarna följer ett resonemang kring varje fråga. Svaren på de underbyggande frågeställningarna redovisas först, följt av en avslutande slutsats kopplat till den centrala frågeställningen.

9.1 Underbyggda frågeställningar

Nedan följer ett resonemang för varje frågeställning.

Vilken innebörd har begreppet förmåga för aktörerna?

Begreppet förmåga beskrivs olika av de sju aktörerna, och både inom och utanför den egna organisationen finns det stora skillnader i hur begreppet tolkas och vilken innebörd begreppet ges. Definitionerna varierar, från att ha tyngdpunkten på planer, till att ha tyngdpunkten på övning. Några aktörer nämner även tid som en viktig faktor i förmågebegreppet. Andra skillnader är hur viktigt det är att definiera begreppet förmåga. De flesta i studien tycker att det är viktigt, men två personer påpekar även att det går att ha gemensamma mål även om begreppet inte är exakt definierat. Några personer menar att förmågebegreppet beskrivs av indikatorerna i föreskrifterna (MSBFS 2010:6, 2010:7) som ger ett stöd för att förenkla arbetet med att bedöma en organisations förmåga. Dock finns inget brett stöd, i denna intervjustudie, för att detta skulle vara ett allmänt synsätt hos aktörerna. En person beskriver även att det, som personen ser det, finns två olika sätt att se på förmåga. Dels förmåga som hanteras i RSA:n, dels förmåga som används i vardagligt tal. Det är, som författarna ser det, viktigt att innebörden av begreppet är den samma för samtliga aktörer. Om det innebär en noggrant formulerad definition eller mer strukturerade arbetssätt, det har ingen större betydelse.

Hur arbetar aktörerna med förmåga?

Myndigheterna arbetar aktivt och har färdiga bedömningar, medan kommunerna inte har kommit särskilt långt i arbetet. Faktum är att ingen av de tre kommunerna i undersökningen har en förmågebedömning som de själva menar uppfyller lagkraven. Kungsbacka kommun saknar helt en kommunal risk- och sårbarhetsanalys. Ringhals har inte någon förmågebedömning med samma utformning som de offentliga aktörerna, men det finns heller inga krav på att de ska ha det. Deras krisberedskapsförmåga bedöms utifrån utvärderingar av övningar och granskningar av utomstående organisationer.

De kommunala förmågebedömningarna utförs av en krissamordnare eller liknande och bygger på en sammanställning av kommunens förvaltningars respektive bedömningar. Resultatet utgörs av en generell beskrivning som bygger på subjektiva bedömningar. Länsstyrelsen bygger sina sektorsspecifika bedömningar på kommunernas förmågebedömningar och de har även fler personer som är involverade i sammanställningen av bedömningarna, vilket gör dem mer nyanserade, även om de är en person som gör merparten av sammanställningen. På SSM och MSB sammanställer några personer en bedömning för att sedan skicka ut den på remiss inom organisationen.

Det är endast två aktörer, Länsstyrelsen och SSM, som uttryckligen säger att de graderar förmåga helt efter MSB:s föreskrifter (MSBFS 2010:6, 2010:7). Den intervjuade på MSB är osäker på om det gjorts inom den egna myndigheten. Varberg har inte gjort någon gradering på alla delar och de övriga två, Kungsbacka och Mark, har inte någon förmågebedömning efter föreskrifterna. Samtliga av de som använder indikatorerna uttrycker även problem med att arbeta med dem. Kritiken består av att aktörerna tycker att det är ojämn nivå på indikatorerna, som exempel är en indikator om det finns reservkraft och en annan om beredskaps-

organisationen har de resurser samt tekniska system som krävs. Det är stor skillnad på dessa två och då det inte finns något sätt att vikta indikatorerna mot varandra får varje aktör göra en bedömning av hur viktig varje indikator är. Kritik uttrycks även från SSM, som tycker att indikatorerna inte ger tillräcklig vägledning i vissa situationer. Den intervjuade på MSB menar dock att det är tydligt hur aktörerna ska arbeta med förmågebedömningar, men att det finns ett behov av att utbilda de som jobbar med förmågebedömningar i organisationerna.

Arbetet med förmågebedömningar sker enbart inom den egna organisationen och intervjuresultatet visar att aktörerna inte använder sig av varandras förmågebedömningar i någon större utsträckning. I viss mån sker ett utbyte, men detta gäller framförallt Länsstyrelsen som använder sig av kommunernas bedömningar. Det utbyte av dokumentation inom förmåga som sker är framförallt under utvärderingar av gemensamma övningar och under möten i muntlig form.

Hur ser aktörerna på sin egen samt de andra aktörernas roll i hanteringen av en kärnteknisk olycka?

Flera av aktörerna ger uttryck för att ha en tydlig bild av vilken roll de kommer att ha och varför de är viktiga för de andra samverkande aktörerna, vilket måste ses som en bra grund för den gemensamma förmågan. En annan iakttagelse är att det finns en uttryckt osäkerhet bland aktörerna, angående vad MSB:s roll innebär. Denna osäkerhet är starkast på lokal nivå, men nämndes också vid intervjuerna med Ringhals representanter. Både SSM själv och övriga aktörer bedömer att myndighetens kompetens och råd inom strålskyddsfrågor är användbart vid en kärnteknisk olycka.

Det kan konstateras att Länsstyrelsens roll kommer att vara mycket avgörande och tung vid en kärnteknisk olycka. Denna slutsats kan dras då flera aktörers kontaktvägar går via Länsstyrelsen. Många personer uttrycker även att de är beroende av Länsstyrelsen och även i det förebyggande arbetet tycker ett flertal aktörer att Länsstyrelsen har mycket ansvar. Kommunerna förmedlar information underifrån och myndigheterna ovanifrån, samtidigt som Ringhals är direkt kopplat till Länsstyrelsen. Samtliga aktörer påtalar att Länsstyrelsen har en central roll och mycket information går via dem, vilket gör det viktigt att det finns tydlig information, kommunikation om läget och att det är tydligt vad de olika aktörerna planerar att göra. Informationsvägarna gör att samtliga aktörer är starkt beroende av Länsstyrelsen och det kan ifrågasättas om det är ett rimligt ansvar vid en kärnteknisk olycka.

Hur försäkrar sig aktörerna om att de har en gemensam syn på varandras förmågor?

Aktörerna i studien kommunicerar förmåga till stor del genom den dagliga kontakten och på olika möten inom beredskapen. Beroende på vilken nivå aktörerna tillhör sker kommunikationen olika frekvent. Exempel på olika mötesformer som finns inom beredskapen är ett årligt verksamhetsplaneringsmöte där utbildning och övningar planeras. Det finns även i Hallands län ett regionalt råd för samhällsskydd och beredskap där förmågediskussioner sker mellan samtliga krissamordnare och liknande för att samordna uppgifter och utbyta erfarenheter.

Övningar utgör även en situation för aktörerna att skapa en bild av varandras beredskapsförmåga samtidigt som svagheter kan identifieras i utvärderingar som sedan leder till förbättringar av förmågan. Det skiljer sig mellan aktörerna hur förmågan dokumenteras, men det kan konstateras att det i de flesta fall kan bli tydligare. För att försäkra sig om att det finns en gemensam syn är det viktigt att det finns en gemensam målbild, vilket det inte finns i dagsläget.

Förmåga kommuniceras även genom redovisning av RSA och förmågebedömningar till respektive myndighet, Länsstyrelsen och MSB. Dock är denna kommunikation i stora delar enkelriktad då de aktörer som lämnat handlingarna endast får lite feedback tillbaka. Feedbacken består mest i ändringar i stora drag som kommuniceras till samtliga aktörer istället för enskilt.

Sammantaget är det till största del upp till varje enskild aktör att ta reda på det de behöver veta om de andra aktörernas förmåga, vilket inte är helt enkelt när förmågan i många fall redovisas på ett otydligt sätt.

Hur kan den övergripande beredskapsförmågan påverkas om aktörerna har olika uppfattningar om innebörden av förmåga, samt arbetssätten kring begreppet?

De intervjuade personerna gav många svar på denna fråga och lite förenklat innebar deras svar att beredskapsförmågan kan påverkas bland annat på så sätt att det blir missförstånd, aktörerna får svårt att skapa en samlad bild, ansvarsområdena blir otydliga och det blir svårt att göra förmågebedömningar. Det kan även påpekas att trots de allvarliga konsekvenser som det kan leda till så har ingen av de intervjuade hört någon annan uttrycka det som ett problem att innebörden, eller definitionen, av begreppet förmåga är oklar. Det råder även delade meningar bland aktörerna kring om det finns någon gemensam definition av förmåga. Att påpeka problematiken, vilket görs i denna rapport, är därför ett viktigt delmål för att lyfta problemet och på så sätt öka intresset för att utveckla innebörden av förmåga och arbetssätten kring begreppet.

9.2 Central frågeställning

I detta avslutande avsnitt besvaras rapportens centrala frågeställning.

Finns det skillnader mellan synen på aktörernas egen förmåga att hantera en kärnteknisk olycka och andra aktörers syn på denna förmåga, samt vilka effekter har i så fall detta på den samlade förmågan?

Först och främst finns det skillnader i vilken innebörd begreppet förmåga har, vilket omedelbart försvårar avgörandet av huruvida det finns skillnader i synen på förmågan hos de olika aktörerna. Hur aktörerna ser på sin egen och de andra aktörernas förmåga får därmed inget tydligt svar. Däremot kan det överlag sägas att aktörerna har en god uppfattning om hur viktiga de är för de andra aktörers förmågebedömningar, samt att de vet i generella drag vilka roller och ansvarsområden respektive aktör har, även om en viss osäkerhet finns, till exempel kring MSB:s roll. Samtliga aktörer är överens om att Länsstyrelsen kommer att inneha en stor och tung roll vid en kärnteknisk olycka, på grund av att mycket information går via dem samt att de är räddningsledare.

Förmågebedömningen är det dokument som beskriver hur aktörerna bedömer sin förmåga. Arbetssätten för hur dessa tas fram är dock tämligen oprecist definierade vilket gör att kvalitén på bedömningarna är ojämn. Hos vissa aktörer finns inga förmågebedömningar, trots lagkrav. Kommunikationen kring förmåga är även bristfällig. Det finns mycket kommunikation mellan aktörerna, men väldigt lite av den kommunikationen inriktar sig specifikt på förmåga. Detta gör att eventuella skillnader inte utreds tillräckligt mellan aktörerna. Dokumentation är en annan sak som skulle kunna tydliggöra förmågan hos aktörerna, både utom och inom organisationen. Som det är för tillfället är förmågan inte särskilt tydlig hos aktörerna och dokumenten skulle behöva bli lättare att ta del av. På så sätt skulle eventuella skillnader lättare kunna identifieras. För att skapa samsyn inom förmågeområdet är det viktigt att ha en gemensam målbild, vilket inte finns för tillfället.

De effekter det kan få när det finns skillnader i synen på varandras förmåga är bland annat att roller och ansvar kan bli otydliga, uppgifter kan glömmas bort, integreringen av förmågebedömningarna försvåras och beredskapsorganisationen kan bli allmänt ineffektiv.

Kapitel 10 – Utvecklingsområden

För att ge konkreta förslag på hur arbetet med förmåga inom kärnkraftsberedskapen kan förbättras, presenteras i detta kapitel ett antal förslag på förändringar och utvecklingsområden. Utvecklingsområdena presenteras med en kort motivering av vilken effekt förändringen kan innebära. Samtliga förslag återges utan inbördes rangordning och det har endast gjorts en enkel rimlighetsbedömning på huruvida förslagen är genomförbara. Exempelvis har inte kostnader för de föreslagna utvecklingsområdena beaktats i någon större utsträckning. Avslutningsvis presenteras även ett antal områden för framtida forskning inom området för kärnkraftsberedskap.

10.1 Föreslagna utvecklingsområden

I denna rapport har ett antal utvecklingsområden, där förbättringar kan leda till stora fördelar för beredskapen, identifierats. Nedan följer en summering av föreslagna utvecklingsområden:

- Utveckla förmågespecifik samverkan
- Skapa tydliga dokument där varje aktör beskriver sin förmåga
- Skapa en gemensam plattform för informationsutbyte
- Klargör innebörden av begreppet förmåga
- Utveckla arbetssätten som finns för att arbeta med förmåga
- Öka integreringen mellan aktörernas förmågebedömningar
- Inför en indikator i föreskrifterna för sammanlänknings mellan aktörernas förmågebedömningar
- Tydliggör målet för samverkan
- Tydliggör MSB:s roll
- Utför beroendeanalys för varje aktör

För varje föreslaget utvecklingsområde följer en förklaring och motivering till varför förändringen bör genomföras. Det är viktigt att ha i åtanke att de föreslagna utvecklingsområdena gäller främst för de intervjuade aktörerna, men att de även kan vara användbara för kärnkraftsberedskapen i stort.

10.1.1 Utveckla förmågespecifik samverkan

Ett område är att utveckla en förmågespecifik samverkan mellan aktörerna. Med detta menas att det behövs forum för att diskutera förmåga specifikt, istället för som det är nu, att förmåga till största del hanteras sporadiskt och ofta i samband med möten då andra ämnen har huvudfokus. Detta skulle medföra att aktörerna fick en bättre överblick över de andra aktörernas förmåga och därmed kan varje aktör koppla sin roll till helheten och på så sätt se vilka av deras uppgifter som är viktiga för vilken aktör, i vilket skede av krisen. Genom en öppen diskussion kring förmåga kan även förmågebedömningarna förbättras och bli mer enhetliga.

10.1.2 Skapa tydliga dokument där varje aktör beskriver sin förmåga

En annan åtgärd, som skulle förenkla samarbetet mellan aktörerna, är om samtliga aktörer som ingår i kärnkraftsberedskapen hade ett eget, tydligt dokument där de beskriver sin förmåga utifrån de uppgifter som de har vid en kärnteknisk olycka. Detaljeringsgraden på dessa beskrivningar skulle behöva vara sådan att ansvarsfördelningen blir tydlig. Dessa dokument skulle göra det lätt att förstå varje aktörs förmåga kopplat till dess uppgifter och på så sätt kan aktörerna få en tydlig bild av helheten samt sin egen och andra aktörers ansvarsområden.

10.1.3 Skapa en gemensam plattform för informationsutbyte

En gemensam plattform för informationsutbyte, likt WIS, fast som samtliga aktörer använder sig av, skulle behöva inrättas för att samla dokumentation, som till exempel beskrivningar av

aktörernas förmågor. På så sätt får alla aktörer tillgång till allt material som kan tänkas vara användbart för dem och ingen behöver fundera på vilken information de olika aktörerna behöver. Den plattform som väljs ut för informationsutbytet behöver användas i det dagliga arbetet för att sannolikheten att den även ska komma att användas vid en kris ska öka.

10.1.4 Klargör innebörden av begreppet förmåga

Att på något sätt klargöra innebörden av begreppet förmåga är mycket viktigt för att skapa samsyn inom området och det är även grundläggande för att kunna utveckla arbetssätten kring förmågebedömningarna. Klargörandet av innebörden kan göras på olika sätt, vilket diskuteras i kapitel 8 under avsnitt Innebörd begreppet förmåga. Detta klargörande är grundläggande för att kunna utveckla olika metoder inom området förmåga.

10.1.5 Utveckla arbetssätten som finns för att arbeta med förmåga

Även de arbetssätt som finns för att arbeta med förmåga behöver utvecklas från central nivå, förslagsvis med föreskrifter och allmänna råd. Viktigt är dock att aktörerna känner sig bekväma med arbetssätten som tas fram och att den stora osäkerhet som idag finns kring hur förmåga ska hanteras försvinner. Genom att göra detta ges möjlighet till enhetligare förmågebedömningar, vilket i sin tur antagligen leder till större möjligheter att jämföra förmågebedömningar mellan olika aktörer, på olika nivåer i krishanteringssystemet. Det leder troligtvis även till mer enhetliga bedömningar och arbetet med förmåga blir då effektivare.

10.1.6 Öka integreringen mellan aktörernas förmågebedömningar

Om aktörerna på ett enkelt sätt kan ta reda på vilka uppgifter de andra aktörerna har, samt vilken förmåga de har att genomföra dessa uppgifter, blir det enklare att se kopplingar mellan aktörernas organisationer. Då kan aktörerna även samverka enklare, genom att de ser var i de andra aktörernas organisationer som de kan utgöra ett stöd. Om det även finns ett bra samarbetsklimat mellan aktörerna finns det även möjlighet att påpeka möjliga förbättringar i övriga organisationer. Sammantaget leder detta troligtvis till högre effektivitet i hanteringen av en kärnteknisk olycka, tydligare ansvar för aktörerna och förenklad samverkan under en kris.

10.1.7 Inför en indikator i föreskrifterna för sammanlänknings mellan aktörernas förmågebedömningar

För att öka integreringen mellan aktörernas förmågebedömningar föreslås även att en indikator för sammanlänknings mellan aktörernas förmågebedömningar kopplat till kärnkraftsberedskapen införs i föreskrifterna. Detta skulle visa från central nivå hur viktigt det är med integrering, vilket förmodligen skulle öka aktörernas intresse för varandras förmågebedömningar.

10.1.8 Tydliggör målet för samverkan

Denna rapport visar att det inte finns något tydligt gemensamt mål för samverkan inom kärnkraftsberedskapen. Ett tydligt och konkret mål skulle ge aktörerna något att arbeta mot och på så sätt skulle det säkerställas att alla aktörer vidtar åtgärder som leder i samma riktning.

10.1.9 Tydliggör MSB:s roll

MSB:s roll visade sig i intervjustudien vara oklar för många av de som intervjuats och en relativt enkel, men viktig, åtgärd skulle varit att tydliggöra rollen som MSB har. Drivkraften till detta bör komma från de som känner sig osäkra på detta, men MSB borde även vara intresserade av att aktörerna har en tydlig bild av deras roll. Att aktörerna vet MSB:s roll är viktigt för att de ska veta vad de kan förvänta sig av MSB, samt vad de inte kan förvänta sig i händelse av en kärnteknisk olycka.

10.1.10 Utför beroendeanalys för varje aktör

Varje aktör skulle själv kunna tydliggöra roller och beroenden till aktörer som har stor betydelse för den egna verksamheten genom att göra en beroendeanalys. På så sätt kan kontaktvägar till

närstående aktörer identifieras och på så vis hade det kunnat tydliggöras vad som gör aktörerna viktiga för varandra. Det hade även gett goda möjligheter att identifiera svagheter och brister i samverkan.

10.2 Framtida forskning

Det framgår tydligt i litteraturstudien att forskningen kring förmåga inom beredskap är ett forskningsområde som inte är speciellt utvecklat eller moget. Utifrån intervjuresultatet kan det även konstateras att detta även gäller för förmåga kopplat till kärnkraftsberedskap. Sammantaget motiverar detta framtida forskning inom bland annat följande områden:

- Definition av begreppet förmåga
- Utveckling av metoder för förmågebedömningar
- Utveckling av metoder för kvalitetsgranskning av förmågebedömningar
- Utformning av system för integrering av förmågebedömningar
- Kommunikation av förmåga inom ett multiorganisatoriskt beredskapssystem

Referenser

- Abrahamsson, M. & Magnusson, S.E. (2004). *Användning av risk- och sårbarhetsanalyser I samhällets krishantering – delar av en bakgrundsstudie*. Lund University Centre for Risk Assessment and Management, LUCRAM, Lund University, Lund.
- Andersson, J. J. & Malm A. (2005). *Mind the gap! Hur bygger vi broar mellan stat och näringsliv i arbete med krisberedskap?* Krisberedskapsmyndigheten (KBM:s temaserie 2005:8).
- Alexander, E.R. (1995). *How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice*. Luxembourg: Gordon and Breach.
- Ansell, C., Boin, A. & Keller, A. (2010). Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 18, no. 4, pp. 195-207.
- Bergstrom, J., Dahlstrom, N., Henriqson, E. & Dekker, S. (2010). Team Coordination in Escalating Situations: An Empirical Study Using Mid-Fidelity Simulation. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 18, no. 4.
- Carlsson-Wall, M. & Kraus, K. (2006). *Privat-offentlig samverkan – från idé till fungerande praktik*. Krisberedskapsmyndigheten
- Centrala Studiestödsnämnden (2009). *Förhållande mellan lagar, förordningar och föreskrifter*. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.csn.se/om-csn/lag-och-ratt/forhallande-bestammelser> [2012-03-30]
- Christensen, T., Fimreite, A. L. & Lægreid, P. (2011). Crisis Management : The Perceptions of Citizens and Civil Servants in Norway. *Administration and society*, vol. 43, no. 5.
- Comfort, L. K. (2007). Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination, and Control. *Public Administration Review*, vol. 67, pp. 189–197.
- Dekker, S. & Hollnagel, E. (2004). Human Factors and Folk Models. *Cognition, Technology & Work*, vol. 6, pp. 79-86.
- Digitala vetenskapliga arkivet (2012). *Om DiVA portal*. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.diva-portal.org/smash/aboutdiva.jsf> [2012-01-30]
- Domstolsverket (2011). *Om lagar*. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.lagrummet.se/lar-dig-mer/faq/Om-lagar/> [2012-04-01]
- EBSCO publishing (2012). *Academic search complete*. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.ebscohost.com/academic/academic-search-complete> [2011-12-08]
- Elsevier (2012a). *About us*. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.ei.org/about%20us> [2011-12-08]
- Elsevier (2012b). *About Scopus*. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.info.sciverse.com/scopus/about> [2011-12-08]
- Harbom, S. (2006). Ledning vid olika samhälleliga kristillstånd. I Fredholm, L & Göransson A-L.

- (red.) *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*. Karlstad: Räddningsverket.
- Hjert, C. (2011). Juridikens betydelse för samverkan. I N.-O. Nilsson (red.), *Samverkan – för säkerhets skull!*, s. 30-45. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Publikationsnummer: MSB276.
- ITHAKA (2011). *Content & collections*. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://about.jstor.org/content-collections> [2011-12-08]
- Kaldal, S. (2010). *Assessing emergency capacity – emergencies in Iceland's search and rescue region*. Lund: Lunds Universitet (Rapport 5322).
- Kapucu, N. (2006). Interagency communication networks during emergencies: Boundary spanners in multiagency coordination, *American Review of Public Administration*, vol. 36, no. 2, pp. 207-225.
- Kettl, D. F. (2004). *System under stress. Homeland security and American politics*. Washington, DC: CQ Press.
- Krisberedskapsmyndigheten (2008). *Klarar vi krisen? – Samhällets krisberedskapsförmåga 2007*. KBM:s temaserie 2008:2.
- Kumar, K. & van Dissel, H. G. (1996). Sustainable Collaboration: Managing Conflict and Cooperation in Interorganizational Systems. *MIS Quarterly* vol. 20, no. 3, pp. 279-300.
- Kungsbacka kommun (2012). *Fakta om kommunen*. [Elektronisk]. Tillgänglig: http://www.kungsbacka.se/sitetemplates/KBInformationPage___4903.aspx [2012-03-15]
- Kvale, S. (1997). *Den kvalitativa intervjustudien*. Lund: Studentlitteratur.
- Libris Uppsök (2012). *Om Libris*. [Elektronisk]. Tillgänglig: http://websok.libris.kb.se/websearchhelp/help_uppsok/om.htm [2012-01-30]
- Länsstyrelsen i Hallands län (2012). *Om länsstyrelsen*. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.lansstyrelsen.se/halland/Sv/om-lansstyrelsen/Pages/default.aspx> [2012-02-01]
- Länsstyrelsernas GIS-tjänster (2012). *Länskartor*. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://gis.lst.se/lanskartor/htm/viewer.asp> [2012-03-28]
- Malone T.W. & Crowston K. (1994). The Interdisciplinary Study of Coordination. *ACM Computing Surveys*, vol. 26, no. 1, pp. 87-119.
- Marks kommun. (2012). *Kommunfakta*. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.mark.se/sv/Upptack-Mark/Om-Mark/Kommunfakta/> [2012-03-15]
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (u.å.). *Krishantering för företag*.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2008). *Samhällets krisberedskapsförmåga 2008*. Publikationsnummer MSB 0034-09.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011a). *Ett fungerande samhälle i en föränderlig värld – Nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet*. Publikationsnummer: MSB266.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011b). *Vägledning för arbetet inom samverkansområden - Att arbeta i samverkansområden enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap*, Publikationsnummer: MSB227

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011c). *Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser*. Publikationsnummer: MSB245.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011d). *Uppföljning av samhällets krisberedskapsförmåga 2010*. Publikationsnummer: MSB263.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011e). *Utvärdering av SAMÖ-KKÖ 2011*. Publikationsnummer: MSB322

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2012). *Samverkansområden*. [Elektronisk]. Tillgänglig:
<https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskapssystemet/Samverkansomraden> [2012-03-05]

Nationalencyklopedink (2012). *Förmåga*. [Elektronisk]. Tillgänglig:
[http://www.ne.se/sve/förmåga](http://www.ne.se/sve/formaga) [2012-04-15]

Nilsson, F. (2011). *Samhällets förmåga att hantera nödlägen - Problematisering av begreppet förmåga samt analys av förmågebeskrivning i kommunala handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor*. Lund: Lunds Universitet (Rapport 5363).

Nilsson, J. (2010). What's the Problem? Local Officials' Conceptions of Weaknesses in their Municipalities' Crisis Management Capabilities, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 18, no. 2, pp. 83-95.

Petersen, K. (u.å.). *PRIVAD rambeskrivning, bilaga 1*. Lund: Lunds universitet.

Quarantelli, E., L. (1997). Ten Criteria for Evaluating the Management of Community Disasters. *Disasters*, vol. 21, no. 1, pp. 39-56.

Sandefeldt, J. (2005). *Samverkan mellan offentlig sektor och näringsliv vid krishantering - en studie av kriser i Sverige 1993-2003*. Krisberedskapsmyndigheten.

Scholtens, A. (2008). Controlled Collaboration in Disaster and Crisis Management in the Netherlands, History and Practice of an Overestimated and Underestimated Concept. *Journal of Contingencies and Management*, vol. 16, no. 4, pp. 195-207.

Skolverket (2011). *Allmänna råd*. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.skolverket.se/lagar-och-regler/2.3439> [2012-03-30]

SOU 2007:31. *Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser*. Försvarsdepartementet, Utredning om en ny myndighet för säkerhet och beredskap.

Statistiska centralbyrån (2011). *Statistisk årsbok 2012*. [Elektronisk]. Tillgänglig:
http://www.scb.se/Pages/PublishingCalendarViewInfo___259923.aspx?publobjid=17399
[2012-06-06]

Svenska akademien (2006). *Svenska akademiens ordlista*. [Elektronisk]. Stockholm, Svenska akademien. Tillgänglig:
http://www.svenskaakademien.se/svenska_spraket/svenska_akademiens_ordlista/saol_pa_nat

et/ordlista [2012-03-12]

Uddin, S. & Hossain, L. (2011). Disaster Coordination Preparedness of Soft-Target Organisations. *Disasters*, vol. 35, pp. 623–638.

Uhr, C. (2011). Samverkansbegreppet. I N.-O. Nilsson (red.), *Samverkan – för säkerhets skull!* (s. 10-29). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Publikationsnummer: MSB276

Vattenfall (2012). *Om Ringhals*. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.vattenfall.se/sv/om-ringhals.htm> [2012-02-01]

Wainikka, C. (2007). *Krisberedskap och sekretess – informationsdelning mellan företag och offentlig sektor*. Krisberedskapsmyndigheten

Yong-Hak, J. (2011). *Web of science*. [Elektronisk]. Tillgänglig: http://thomsonreuters.com/products_services/science/science_products/a-z/web_of_science/ [2011-12-08]

Ödlund, A. (2010). Pulling the Same Way? A Multi-Perspectivist Study of Crisis Cooperation in Government, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 18, no. 2, pp. 96-107

Bilaga 1 - Intervjuguide

I följande intervjuguide presenteras vad examensarbetet syftar till och vilket upplägg intervjun är tänkt att ha. Därefter följer de frågor som är viktiga för undersökningen.

Syfte

Vi genomför ett examensarbete som syftar till att undersöka om det finns olika syn på förmåga inom kärnkraftsberedskapen, samt vad detta kan ha för betydelse för den gemensamma förmågan att hantera en kärnteknisk olycka. Denna undersökning görs genom att vi intervjuar olika aktörer inom beredskapen för att undersöka hur de själva ser på sin förmåga och hur de ser på de andra aktörernas förmåga. Undersökningen begränsas till aktörerna Ringhals AB, Varberg, Mark och Kungsbacka kommun, Länsstyrelsen i Hallands län, MSB och SSM.

Utförande

Intervjun kommer ha ett upplägg där vi som intervjuar utgår ifrån en halvstrukturerad intervjuguide med frågor som vi vill diskutera kring. För att kunna göra en bra och objektiv undersökning kommer vi att spela in intervjun med diktafon. Vi kommer att transkribera hela intervjun av två anledningar, dels vill vi ge er möjligheten att göra eventuella korrigeringar och dels så vill vi kunna göra en bra analys.

När det gäller känslig information vill vi att ni påtalar detta antingen under intervjun eller efter att ni fått se den transkriberade intervjun. Intervjumaterialet kommer att användas av oss två och eventuellt vår handledare och endast i forskningssyfte.

En av oss kommer att hålla i intervjun och den andra personen för anteckningar. Efter hur det lämpar sig och hur situationen ser ut, kommer den andra att hjälpa till i frågeställningarna eller diskussionen.

Vi vill poängtera att vi är väl medvetna om att mycket av det vi kommer att diskutera under intervjun kan vara svårt att besvara och vi förväntar oss inte att få svar på alla våra frågor.

För att vi ska ha en gemensam grund att diskutera våra frågor har vi valt att utgå ifrån några grundläggande förutsättningar.

Diskussionen innefattar endast följande aktörer:

- Ringhals AB
- Varberg, Mark och Kungsbacka kommun
- Länsstyrelsen i Hallands län
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- Strålsäkerhetsmyndigheten

I vår diskussion utgår vi från ett scenario där en kärnteknisk olycka inträffar på Ringhals. En kärnteknisk olycka definieras i denna intervju av ett radioaktivt utsläpp utanför någon av reaktorbyggnaderna. Det vi är mest intresserade av att diskutera är den förberedande och förebyggande fasen av en kris men vi inser att det är ofrånkomligt att även komma in i den operativa fasen.

Frågor

Grundfakta

Namn:

Titel i organisationen:

Funktion i organisationen:

Antalet år i branschen/erfarenhet:

Innebörd begreppet förmåga

- Vilken betydelse har begreppet förmåga för dig?
- Använder ni er av någon definition?
- Om det inte finns: Pågår det något arbete med att hitta en definition?
- Har du hört någon uttrycka ett behov av att skaffa en definition? Inom eller utom organisation?
- Används andra begrepp för att beskriva förmåga?
- Är det din personliga åsikt, eller speglar det organisationen i stort?

Förmågebedömningar

- Arbetar ni med förmågebedömningar och i så fall hur?
- Vad är syftet med dem?
- Vad innehåller förmågebedömningarna?
- Hur detaljerade är de?
- Finns det kärnkraftsspecifika sådana?
- När används de?
- Hur ser arbetsprocessen för att ta fram dessa ut, på ett övergripande sätt?
- Vad bygger bedömningarna på?
- Vilka är med och gör bedömningarna?
- Graderar ni förmåga på något sätt? (Mycket bristfällig, bristfällig, i huvudsak god, god).
- Hur motiverar ni graderingen? Indikatorer?
- Finns det ett behov av att definiera en lägsta acceptabel nivå?
- Vad ur de andra aktörernas förmågebedömningar är mest användbart för organisationen i förmågebedömningarna (t.ex. personal och resurser, kommunikationsvägar, nätverk, avtal, krisledningsplats, övningar etc.)?
- Är det någon aktör som är viktigast?
- Hur viktiga är: Ringhals, kommunerna, länsstyrelsen, MSB, SSM, för er?
- Vad är mest användbart för andra aktörer från era bedömningar?
- Hur viktiga är ni för: Ringhals, kommunerna, länsstyrelsen, MSB, SSM?

Lagstiftning om förmåga

- Är lagstiftningen inom förmåga att hantera en kärnteknisk olycka tillräckligt tydlig för ert arbete?
- Vilken lagstiftning stödjer ni er främst mot?
- Är den lagom detaljerad?
- Vilka delar är det som behöver förtydligas?

Konsekvenser av olika syn på förmåga

- Har ni samma definition av förmåga som andra aktörer?
- Hur viktigt är det att man har samma definition av begrepp, som t.ex. förmåga?
- Om skillnad: Hur tror ni att denna skillnad, eller ovisshet om en eventuell skillnad, kan påverka den övergripande beredskapsförmågan?
- Har du hört någon annan beskriva det som ett problem att det inte finns en gemensam definition eller standardiserade sätt att arbeta med förmågebedömningar?

Kommunikation av förmåga

- Vilka kommunikationsvägar (kort, överskådligt) använder ni för att kommunicera förmåga med de andra aktörerna i det förebyggande och förberedande skedet av en kris?
- Sker kommunikationen kontinuerligt eller efter när behov uppstår?
- Vad tycker du om kommunikationen mellan aktörerna? Är den tillräcklig?
- Märks det någon skillnad i samarbetet med Ringhals, jämfört med övriga aktörer inom kärnkraftsberedskapen?
- Påverkar offentlighetsprincipen eller sekretess era möjligheter till att samverka? På vilket sätt? Några exempel?

Dokumentation

- Vilken dokumentation använder ni som behandlar samverkan respektive förmåga? (förmågebedömning, krisledningsplan, haveriberedskapsplaner o.dyl.)
- Hur ofta uppdateras dokumentationen?
- Finns det några avtal/överenskommelser mellan aktörerna som reglerar kärnkraftsberedskapen?
- Vad är det för avtal/överenskommelser och vad innehåller de?
- Vad har ni för någon gemensam dokumentation?
- Vad berör den?

Roller och ansvar

- Vilka övergripande uppgifter kommer ni ha vid en kärnteknisk olycka? (Kortfattat)
- Vilka av era uppgifter kommer vara mest användbara för: Ringhals, kommunerna, länsstyrelsen, SSM och MSB, när de ska utföra sina uppgifter?
- Vilka av: Ringhals, kommunerna, länsstyrelsen, SSM och MSB:s uppgifter kommer ni ha mest nytta av när ni ska utföra era uppgifter?

Gemensam målbild

- Anser du att det finns en gemensam målbild för att hantera en kärnteknisk olycka?
- Upplever du att det finns ett intresse att utveckla kärnkraftsberedskapen, både från er sida och från de andra aktörernas sida?
- Har ni möjlighet att påverka samtliga områden inom beredskapen, eller gäller era åsikter mest inom det område som ni är verksamma inom?
- Exempel på situationer?

Avslutning:

Finns det något att tillägga eller andra tankar om området?

Tack för att du tog dig tid att ställa upp på intervjun, vi återkommer när vi har transkriberat intervjuerna så att ni får chans att ge oss återkoppling.

