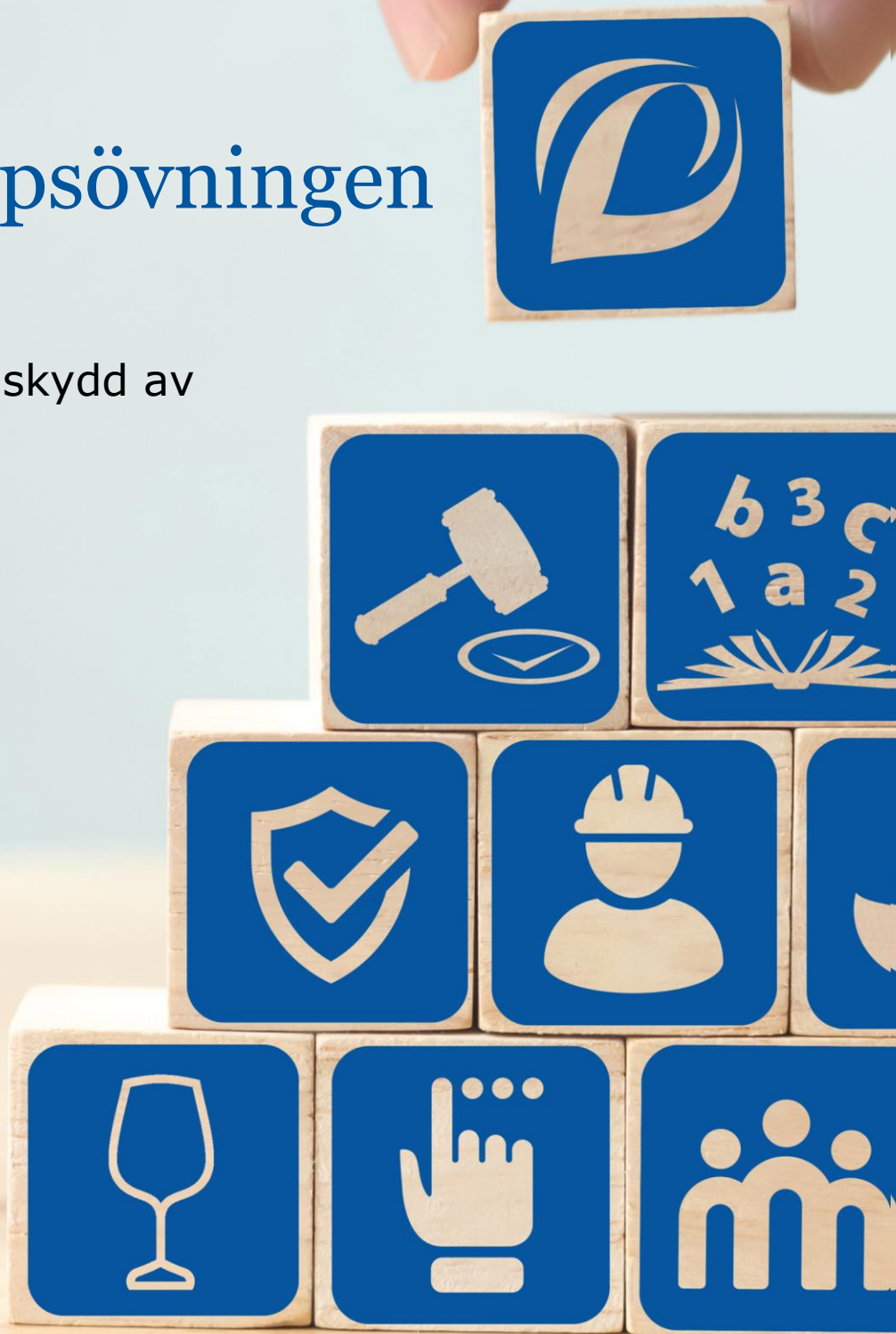


Beredskapsövningen LSS22

Förflyttning och skydd av
befolkningen

Miia Saarimäki
Juha Vilkki
Tarja Wiikinkoski



Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland

Ansvarsområdet för räddningsväsendet och beredskapen

Beredskapsövningen LSS22: Förflyttning och skydd av befolkningen

24.1.2023

Miia Saarimäki

Juha Vilkki

Tarja Wiikinkoski

Aluehallintovirastojen julkaisuja 154/2023

ISSN 2343-3132 (Webbpublikation)

ISBN 978-952-5935-57-8

Vasa

2023

KUVAILULEHTI

Aluehallintovirastojen julkaisuja 154/2023

| | | | |
|--|----------------------|---|--|
| Tekijät Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto pelastusylitarkastaja Miia Saarimäki, pelastusylitarkastaja Juha Vilkki, johtaja Tarja Wiikinkoski, | | Julkaisuaika 24.1.2023 | |
| | | Toimeksiantajat(t) Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto | |
| | | Toimielimen asettamispäivä - | |
| Julkaisun nimi LSS22-valmiusharjoitus: Väestön siirrot ja väestön suojaaminen | | | |
| Tiivistelmä Valmiusharjoitusten järjestäminen on osa aluehallintoviraston lakisääteistä vuosittaista perustehtävää. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto järjesti väestönsuojelun järjestelyjä testaavan valmiusharjoituksen vuonna 2022, johon liittyvät varsinaiset harjoituspäivät olivat elo-syyskuussa 29.8.–13.9.2022. LSS22-valmiusharjoitus järjestettiin aluehallintoviraston toimialueen kaikissa maakunnissa: Pirkanmaalla, Etelä-Pohjanmaalla, Keski-Suomessa, Pohjanmaalla ja Keski-Pohjanmaalla. Väestönsuojelun suunnittelu on olennainen osa poikkeusoloihin varautumista. LSS22-valmiusharjoitus oli jatkoa vuonna 2019 aluehallintoviraston järjestämälle valmiusharjoitukselle. Silloin tutustuttiin perusteellisesti väestönsuojelun kokonaisuuteen sekä kerättiin tietoa kuntien ja muiden toimijoiden mahdollisuuksista vastata väestönsuojelun tarpeisiin poikkeusoloissa. LSS22-valmiusharjoituksessa syvennyttiin väestönsuojelun, erityisesti väestönsiirron teemaan. Valmiusharjoituksessa testattiin valmiutta toimia tilanteissa, joissa Suomessa jouduttaisiin siirtämään väestöä. Harjoitus toteutettiin johtamisharjoituksena. Aluehallintovirasto suunnitteli LSS22-valmiusharjoitusta yhteistyössä Pelastusopiston, pelastuslaitosten ja muiden teemaan keskeisesti liittyvien toimijoiden kanssa. Harjoitus toteutettiin kaksipäiväisenä kussakin maakunnassa. Ensimmäinen harjoituspäivä sisälsi harjoituksen avaustilaisuuden, itsenäistä valmistautumista sekä viranomaistyöpajan ja toinen harjoituspäivä johtamisharjoituksen. Harjoituksessa havaittiin, että suunnitelmia on tarpeen viedä konkreettisemmalle tasolle. Harjoituskyselyn havaintojen ja palautepäivän esitysten perusteella useat toimijat toivat esiin sen, että valmiusharjoitus toi esiin organisaation valmiuteen liittyviä puutteita. Näin ollen harjoitus mahdollistaa organisaatioiden valmiuden kehittämisen väestönsiirtotilanteessa toimimiseksi. Yleisinä harjoitushavaintoina todettiin tarve selkeyttää eri toimijoiden rooleja ja vastuita. Lisäksi väestönsuojelukokonaisuuden kehittämiskohteiksi tunnistettiin esimerkiksi väestönsiirtokokonaisuuden kansallisen ohjeistuksen ja kokonaiskoordinoinnin tarve sekä henkilöstöresurssien varmistaminen. | | | |
| Asiasanat: varautuminen, varautumisen yhteensovittaminen, väestönsuojelu, väestönsiirrot | | | |
| ISSN (painettu) - | ISBN (painettu) - | ISSN (verkkojulkaisu) 2343-3132 | ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-5935-57-8 |
| Kokonaissivumäärä: 22 | | Kieli: ruotsi | Hinta: - |
| Julkaisija Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto | | Paino - | |

INFORMATIONSSIDA

Regionförvaltningsverkens publikationer 154/2023

| | | | |
|---|--------------------|--|---|
| Sammanställd av Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland räddningsöverinspektör Miia Saarimäki, räddningsöverinspektör Juha Vilkki, direktör Tarja Wiikinkoski, | | Utgivningsdatum 24.1.2023 | |
| | | Uppdragsgivare Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland | |
| | | Datum för tillsättandet av organet - | |
| Publikationens titel Beredskapsövningen LSS22: Förflyttning och skydd av befolkningen | | | |
| <p>Referat</p> <p>En av regionförvaltningsverkets grundläggande lagstadgade uppgifter är att ordna beredskapsövningar varje år. Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland ordnade år 2022 en beredskapsövning som testade organiseringen av befolkningsskyddet. De egentliga övningsdagarna hölls i augusti-september 29.8–13.9.2022. Övningen LSS22 hölls i alla landskap inom regionförvaltningsverkets verksamhetsområde: Birkaland, Södra Österbotten, Mellersta Finland, Österbotten och Mellersta Österbotten.</p> <p>Planeringen av befolkningsskyddet är en väsentlig del av beredskapen för undantagsförhållanden. LSS22 var en fortsättning på den beredskapsövning som regionförvaltningsverket ordnade 2019. Under den övningen fick deltagarna ingående sätta sig in i befolkningsskyddet som helhet och uppgifter samlades in om kommunernas och andra aktörers möjligheter att tillgodose befolkningsskyddsbehoven vid undantagsförhållanden.</p> <p>Under beredskapsövningen LSS22 fördjupade deltagarna sig i temat befolkningsskydd, särskilt förflyttningar av befolkningen. Under beredskapsövningen testades beredskapen för situationer där man i Finland skulle vara tvungen att förflytta en stor del av befolkningen. Övningen hölls som en ledningsövning.</p> <p>Regionförvaltningsverket planerade beredskapsövningen LSS22 i samarbete med Räddningsinstitutet, räddningsverken och andra aktörer med en central koppling till temat. Övningen hölls som en tvådagarsövning i respektive landskap. Den första övningsdagen omfattade öppningen av övningen, självständiga förberedelser och en myndighetsverkstad medan ledningsövningen hölls den andra övningsdagen.</p> <p>Under övningen upptäcktes att planerna behöver tas till ett konkretare plan. Enligt observationer i övningsenkäten och inläggen under feedbackdagen lyfte många aktörer fram att beredskapsövningen synliggjorde brister inom organisationens beredskap. Därmed gör övningen det möjligt att utveckla organisationernas beredskap att fungera vid situationer där befolkningen behöver förflyttas.</p> <p>Under övningen uppdagades ett behov att förtydliga de olika aktörernas roller och ansvar. Som utvecklingsmål för befolkningsskyddshelheten identifierades till exempel nationella anvisningar för befolkningsskyddshelheten och behovet av helhetskoordinering och säkerställandet av personalresurser.</p> | | | |
| Ämnesord: beredskap, samordning av beredskapen, befolkningsskydd, förflyttning av befolkningen | | | |
| ISSN (tryckt) - | ISBN (tryckt) - | ISSN (webbpublikation) 2343-3132 | ISBN (webbpublikation) 978-952-5935-57-8 |
| Sidantal: 22 | | Språk: svenska | Pris: - |
| Utgivare Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland | | Tryckeri - | |

Innehållsförteckning

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Mål | 6 |
| 2 | Genomförande | 7 |
| 2.1 | Organisering | 7 |
| 2.2 | Övningsmetod | 8 |
| 2.3 | Väsentliga händelser vid genomförandet av övningen | 11 |
| 3 | Resultat | 13 |
| 3.1 | Material | 13 |
| 3.2 | Observationer om beredskapen | 14 |
| 3.3 | Övningstekniska iakttagelser..... | 18 |
| 3.4 | Slutsatser | 20 |

1 Mål

Syftet med beredskapsövningen LSS22 var att testa samhällets beredskap att skydda befolkningen vid militärt hot. Målet var att ge deltagarna möjlighet att granska och öva ledningen av den egna organisationen vid det beskrivna läget och samverka med andra aktörer som krävs i en dylik situation.

Målet med övningen var att identifiera utvecklingsbehov för befolkningskyddsituationer för att kunna välja och rikta åtgärder som förbättrar beredskapen på rätt sätt. Regionförvaltningsverket ställde upp målet för övningen.

Målet eftersträvades genom en ledningsövning som simulerade en situation som krävde förflyttning av befolkningen (den andra övningsdagen). De övande organisationerna ledde sig själva och samverkade med de andra organisationerna för att klara det beskrivna simulerade läget. Organisationerna genomförde existerande planer och gjorde samtidigt iakttagelser om utvecklingsbehoven. Övningen simulerade ledningen av en verklig situation. I den här övningen gjordes simuleringen genom att med skriftligt material ge en möjligast genuin beskrivning av ett läge som kräver att befolkningen ska skyddas.

Målet eftersträvades också genom att granska myndigheternas hela beredskapsplanering för läget (verkstad). På det sättet försökte man upptäcka eventuella brister och motstridigheter i samband med skydd och förflyttning av befolkningen. Iakttagelserna gör det möjligt att samordna beredskapsplaneringen.

Förberedelserna för övningen, organisationernas eget arbete inom uppdateringen av beredskapsplanerna och skapandet av lokala och regionala samarbetsnätverk stödde uppnåendet av målen.

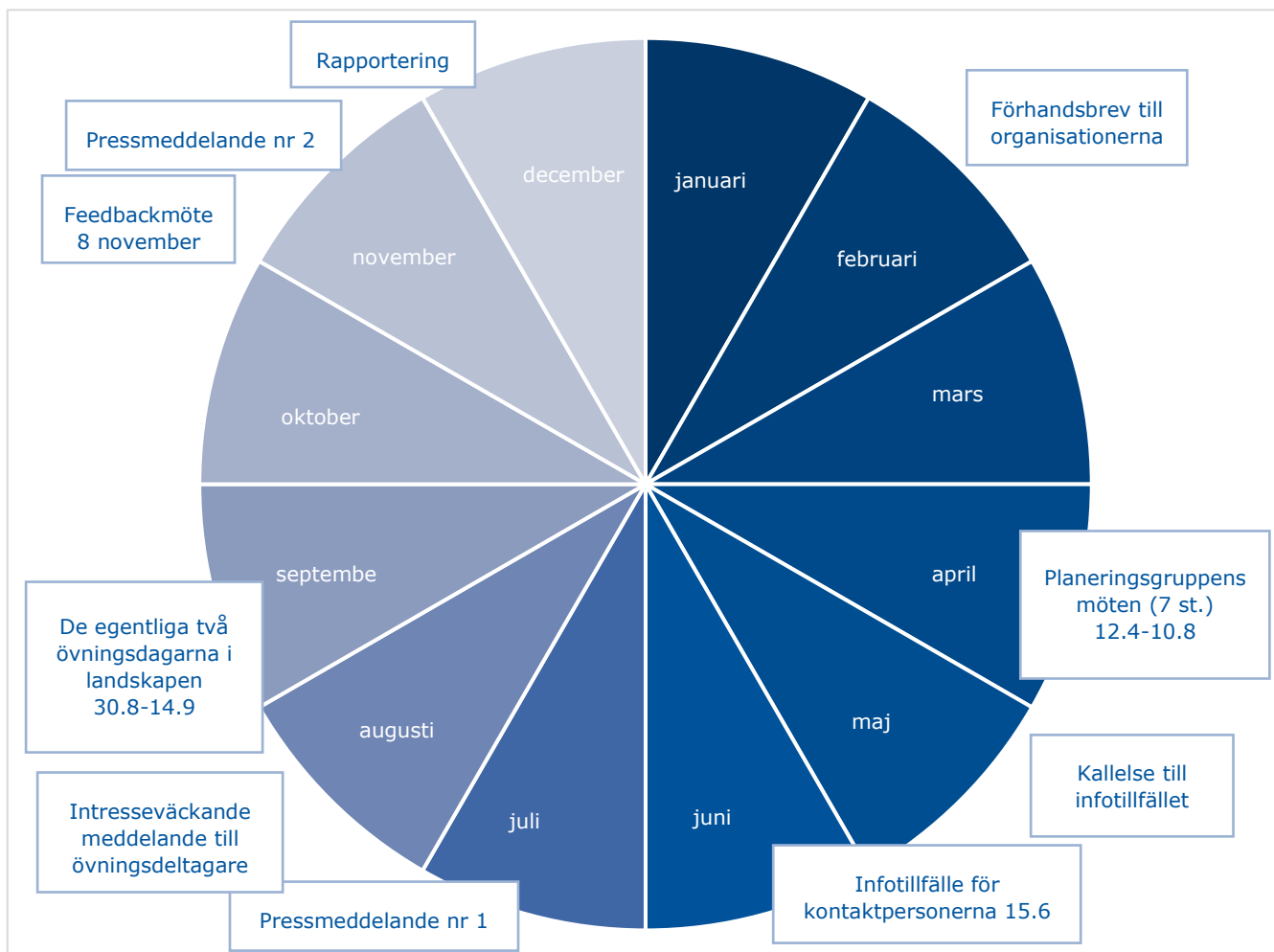
Följande begränsningar gällde vid testandet och granskningen av beredskapen: Övningen gällde landskapen Södra Österbotten, Mellersta Österbotten, Mellersta Finland, Birkaland och Österbotten. Övningen begränsades till att gälla beredskapsevakueringar och mottagningen av befolkning vid regionala förflyttningar av befolkningen. Vid ledningsövningen som testade beredskapen granskades uppgifter som ankommer på kommunerna, räddningsverken och NTM-centralerna samt samkommunerna för social- och hälsovården som omfattar hela landskapet, dvs. Soite och Österbottens välfärdsområde. Övningsdeltagarna kunde emellertid efter eget övervägande komma överens om mer omfattande samarbetsnätverk.

2 Genomförande

2.1 Organisering

Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland ledde planeringen och genomförandet av beredskapsövningen och gav anvisningar till övningsdeltagarna. Under beredskapsövningens andra övningsdag hade räddningsverken i regionerna en viktig uppgift inom genomförandet av förflyttningarna av befolkningen i samarbete med de övriga aktörerna som deltog i övningen. Figur 1 beskriver övningsåret som en årsplan.

Figur 1 Årsplan för beredskapsövningen LSS22



Beredskapsövningen hade en planeringsgrupp som leddes av regionförvaltningsverket. I gruppen fanns representanter för Räddningsinstitutet, regionernas räddningsverk och NTM-centraler och deltagare från social- och hälsovårdssektorn från vissa kommuner. Planeringsgruppen samlades totalt sju gånger mellan april och augusti.

Regionförvaltningsverket svarade för den allmänna kommunikationen om övningen. Före övningsdagen skrev regionförvaltningsverket ett pressmeddelande om övningen som beskrev syftet med övningen, hur den genomförs och vilka aktörer som deltar. Innan meddelandet publicerades delade

regionförvaltningsverket meddelandet till organisationerna som deltog i övningen. Från och med publiceringen av pressmeddelandet kunde aktörerna som deltog i övningen för egen del informera om att de deltar i övningen och sin beredskap. Det andra pressmeddelandet publicerades 21 november 2022 efter feedbackmötet.

I övningen deltog kommunerna, NTM-centralerna, stiftet, nödcentralerna, räddningsverken, polisinrättningarna, Försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet, Tullen och sjukvårdsdistrikten i regionen på olika sätt. Övningen och andra evenemang i samband med den var gratis för deltagarna.

I februari 2022 skickades ett förhandsbrev om LSS22-beredskapsövningen till organisationerna. I samband med det bads övningsdeltagarna utse en kontaktperson för organisationen. Regionförvaltningsverket skickade information om övningen till organisationerna genom kontaktpersonerna.

2.2 Övningsmetod

LSS22-beredskapsövningen hölls under två dagar i respektive landskap. Den första övningsdagen bestod av inledningen av beredskapsövningen och myndigheternas verkstadsarbete. Alla organisationer kunde delta i inledningen genom Teams. Efter seminariedelen började myndigheternas verkstadsarbete med närvaro som Räddningsinstitutet faciliterade. Myndigheterna som deltog i eftermiddagens verkstäder deltog i det evenemang som ordnades i landskapets centralort. I verkstäderna deltog NTM-centralerna, stiftet, nödcentralverket, räddningsverken, polisinrättningarna, Försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet, Tullen och sjukvårdsdistrikten.

Under ledningsövningen som hölls den andra övningsdagen övade räddningsverken, NTM-centralerna, kommunerna samt Soite i Mellersta Österbotten och Österbottens välfärdsområde i Österbotten förflyttningar av befolkningen i den egna organisationen. Soite och Österbottens välfärdsområde togs med i övningen eftersom de redan då övningen hölls svarade för ordnandet av de social- och hälsovårdstjänster i hela landskapets område som var centrala med tanke på övningens tema.

Organisationerna ledde sig själva under ledningsövningen och samverkade med andra organisationer för att hantera det simulerade läget. Den första lägesbilden gavs övningsdeltagarna vid infotillfället i juni och den andra lägesbilden som beskrev hur läget hade utvecklats gavs i slutet av augusti. Den första övningsdagen fick övningsdeltagarna en tredje lägesbild.

Under övningsdagarna fick övningsdeltagarna övningsinput så som uppdrag, informationsbegäran och information som beskrev händelserna. Den första övningsdagen skickade regionförvaltningsverket övningens tredje lägesbild till dem som deltog i ledningsövningen, till kommunerna och aktörerna inom hälso- och sjukvården skickades ett styrningsbrev av Social- och hälsovårdsministeriet och till räddningsverken ett skriftligt förordnande av Inrikesministeriet som var utarbetade för övningen. Regionförvaltningsverket skickade på morgonen den andra övningsdagen simulerat input till räddningsverket om befolkning som är på väg till området. Under den andra övningsdagen skickade räddningsverken input

till övningsdeltagarna. Inputen förutsatte att övningsdeltagarna vidtog åtgärder och eventuellt vidare kontaktade andra övningsdeltagare för att hantera det beskrivna befolkningsskyddsläget.

Organisationerna genomförde existerande planer och gjorde samtidigt iakttagelser om utvecklingsbehov. Övningen simulerade ledningen av en verklig situation. Fokus låg uttryckligen på den informationsgång som förutsätts för att leda, till exempel uppdrag, ålägganden och rapporter. Målet var att övningsdeltagarna skulle beakta alla nödvändiga åtgärder som behövdes för hanteringen av läget, till exempel lokaler, personalresurser och material, för att bli varse om eventuella brister och beredskapsplaneringens tillräcklighet.

Utgångspunkten för beredskapsövningen var inte att inrätta exempelvis fysiska evakueringscentraler, men det var möjligt om övningsdeltagaren så ville. Ingen befolkning förflyttades emellertid i praktiken. Utgångspunkten var att övningsdeltagarna i sina egna kontor handlade på ett sådant sätt som de ansåg vara ändamålsenligt för att hantera och öva det fiktiva läget.

Kommuner och de övriga deltagarna ovan som deltog i ledningsövningen gavs möjlighet att också engagera samarbetsaktörer i övningen, så som samkommuner och sådana som producerar kritiska tjänster för kommunerna. Övningsdeltagarna känner bäst sina samarbetsaktörer och därför kallade regionförvaltningsverket inte andra organisationer än räddningsverken, NTM-centralerna, kommunerna, Soite och Österbottens välfärdsområde till beredskapsövningens andra dag.

De övande organisationerna avgjorde själva exakt vilken sammansättning av personalen som behövdes för att nå övningsmålen och kallade deltagarna till övningen. Det ändamålsenliga var att organisationernas ledning och centrala sakkunniga med tanke på befolkningskydd och förflyttning och skydd av befolkningen deltog i beredskapsövningen.

Första övningsdagen

Den första övningsdagen bestod av inledningen (kl. 09.00–10.10) och en verkstadsandel (kl. 10.25–15.30). Övningsdagen började med en gemensam inledning för samtliga övningsdeltagare. Inledningen bestod av regionförvaltningsverkets inledning och introduktion till LSS22-beredskapsövningen och inledande anföranden från inrikesministeriet och social- och hälsovårdsministeriet. Specialsakkunnig Mikko Hiltunen från inrikesministeriet gav en introduktion till förflyttningar av befolkningen. Beredskapsdirektör Pekka Tulokas från social- och hälsovårdsministeriet berättade om temat tjänster under undantagsförhållanden.

Totalt 343 terminaler i olika landskap var uppkopplade till inledningen för LSS22-beredskapsövningen. Vi inledningen gavs de som deltog i ledningsövningen den andra dagen (räddningsverken, kommunerna, Österbottens välfärdsområde och NTM-centralerna) en uppdaterad bakgrundsbild så att de självständigt kunde börja ställa in sig på den andra dagens ledningsövning.

Efter inledningen den första morgonen ordnades myndighetsverkstäder i centralorten för respektive landskap. Regionala NTM-centralerna, stiftens, nödcentralerna, räddningsverken, polisinsättningar, Försvarmakten,

Gränsbevakningsväsendet, sjukvårdsdistrikten och Tullen kallades att delta i verkstadsarbetet. Organisationerna meddelade regionförvaltningsverket vilka personer som deltar i verkstäderna. Verkstadsarbetet faciliterades av Räddningsinstitutet. I verkstäderna granskade deltagarna ansvarerna i samband med skyddet av befolkningen och den egna planenliga beredskapen. I myndighetsverkstäderna tog man sig på ett processartat sätt an befolkningskyddstemat, genom att för respektive delområde granska rollen för den aktör som hade ansvaret. Dessutom skapades en regional syn till stöd för uppdateringen av den nationella evakueringsanvisningen.

Tabell 1 Beskrivning av övningsdagarna

| Första övningsdagen | Andra övningsdagen |
|--|---|
| Inledning (samtliga organisationer som kallades till övningen) | Ledningsövning (räddningsverken, kommunerna, Soite, Österbottens välfärdsområde, NTM-centralerna) |
| Verkstadsarbete (bara myndigheterna) | |

Andra övningsdagen

Ledningsövningen för förflyttning av befolkning hölls under den andra övningsdagen. För ledningsövningen sammanställde regionförvaltningsverket kontaktuppgifterna för sådana övande organisationer som de övande organisationerna kunde kontakta då de ledde övningssituationen (exempelvis e-postadressen och telefonnumret till kommunens ledningscentral). Dessutom kunde räddningsverken komma överens om att använda olika kanaler, till exempel VIRVE-utrustning.

Övningsdeltagarna ombads föra en lägesdagbok under övningen. I dagboken ombads deltagarna skriva både fiktiva åtgärder och sådana som vidtogs på riktigt. Syftet var att identifiera vilka åtgärder som behövs i situationen och utnyttja dessa observationer vid granskningen av tillräckligheten hos den egna beredskapsplaneringen och andra förberedelser.

Vid infotillfället i juni ombads varje organisation dessutom utse en person som granskar organisationens agerande under ledningsövningen. Den personen kallades i det sammanhanget för ifrågasättare. Ifrågasättaren skulle ifrågasätta tolkningar, antagen och avgöranden som organisationen gjorde under övningen och medföra säkerhet till organisationens faktiska förmåga att hantera situationen. Ifrågasättarens uppgift var att stöda organisationen i övningen. Rollen passade både någon som var anställd hos organisationen eller så kunde man efter eget övervägande välja en person utanför organisationen.

Ledningsövningen började den andra övningsdagsmorgonen kl. 8.30. Regionförvaltningsverket skickade tidigare på ledningsövningsmorgonen input till räddningsverket i regionen om befolkning som var på väg till området. Därför

började räddningsverket leda situationen i sitt område och förbereda att ta emot befolkningen i samarbete med de andra aktörerna. Övningsdagen slutade med en gemensam avslutning på distans som hölls av regionförvaltningsverket sent på eftermiddagen.

De som deltog i ledningsövningen fick besvara en övningsenkät från regionförvaltningsverket. Övningsenkäten var organisationsspecifik och innehöll frågor om befolkningskyddsberedskapen och övningstekniken.

2.3 Väsentliga händelser vid genomförandet av övningen

Övningsdeltagarna informerades om beredskapsövningen med ett förhandsbrev, ett infotillfälle ordnades för kontaktpersonerna som utsågs av organisationerna, övningsdeltagarna deltog i de egentliga övningsdagarna och feedbackmötet för beredskapsövningen.

De viktigaste datumen för genomförandet av beredskapsövningen var följande:

- 3.2.2022 förhandsbrev
- 15.6.2022 infotillfälle för kontaktpersonerna
- 29–30.8.2022 egentliga övningsdagarna Birkaland, Tammerfors
- 31.8–1.9.2022 egentliga övningsdagarna Södra Österbotten, Seinäjoki
- 5–6.9.2022 egentliga övningsdagarna Mellersta Finland, Jyväskylä
- 8–9.9.2022 egentliga övningsdagarna Österbotten, Vasa
- 12–13.9.2022 egentliga övningsdagarna Mellersta Österbotten, Karleby
- 8.11.2022 feedbackmöte
- december 2022 – januari 2023 utvärdering och rapportering (LSS22-beredskapsövningsrapporten)

Infotillfälle för kontaktpersonerna

Den 15 juni 2022 ordnades ett orienterande infotillfälle för de utsedda kontaktpersonerna för LSS22-övningen. Infotillfället omfattade presentationer av regionförvaltningsverket, räddningsverken i regionen och inrikesministeriet. Regionförvaltningsverkets presentationer behandlade genomförandet av LSS22-beredskapsövningen, de regionala räddningsverken beskrev förfaranden per landskap under övningsdagarna och inrikesministeriets presentation satte övningsdeltagarna in i temat befolkningskydd. Vid infotillfället introducerades organisationerna i övningens tema, informerades om hur övningen genomförs och övningsdeltagarna gavs en förberedande uppgift. Övningsdeltagarna gavs dessutom den första bakgrundsbilden vid infotillfället. Dessutom informerades kontaktpersonerna om TUOVI-portalen som användes under beredskapsövningen och om registreringen i portalen. Beredskapsövningens material delades till övningsdeltagarna i TUOVI-portalen, med undantag för sekretessbelagt material. Säkerhetsklassificerad input skickades till deltagarna med skyddad e-post.

Den förberedande uppgiften för deltagarna i ledningsövningen var att kontrollera planerna för förflyttning, mottagning och skydd av befolkningen, planera den egna organisationens övning och engagera eventuella samarbetsaktörer.

De egentliga övningsdagarna

Genomförandet av de egentliga övningsdagarna beskrivs i kapitel 2.2.

Feedbackmöte

Regionförvaltningsverket sammanställde centrala iakttagelser från LSS22-beredskapsövningen med hjälp av en övningsenkät och presenterade dem under feedbackmötet. Under mötet rapporterade dessutom räddningsverken; NTM-centralen; kommunerna Korsnäs, Karleby, Nokia, Jyväskylä och Storå samt Österbottens välfärdsområde och Soite om sina erfarenheter under övningen. Organisationerna som deltog i övningen skickades en separat kallelse och anmälningsanvisningar.

Utvärdering och rapportering av övningen

Regionförvaltningsverket utvärderar läget inom beredskapen i sin region med hjälp av beredskapsövningar. Dessutom utvärderar vi om målet med beredskapsövningen uppnåddes och hur övningen tekniskt genomfördes. Resultatet av utvärderingen rapporteras i den här övningsrapporten. I rapporten beskrivs övningens mål, genomförandet och iakttagelser från beredskapsövningsmaterialet. Rapporten är offentlig.

3 Resultat

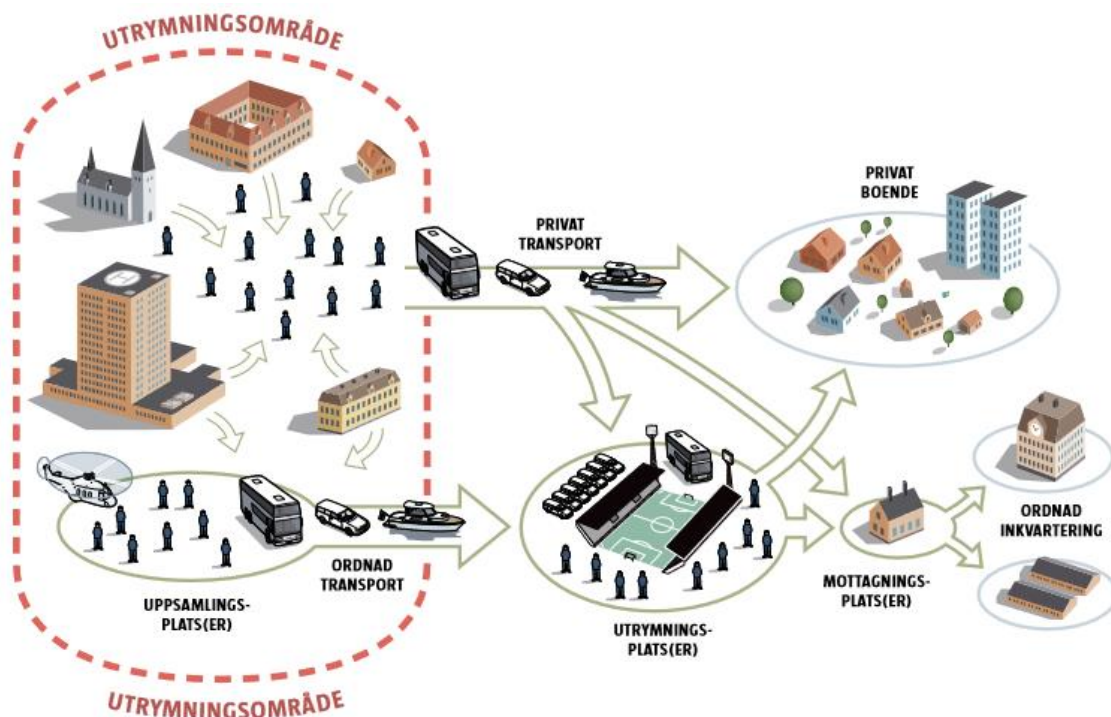
3.1 Material

Materialet i utvärderingen av beredskapsövningen utgjordes av övningsenkäten som sammanställdes av regionförvaltningsverket. Enkäten riktades till organisationerna som deltog i ledningsövningen som hölls den andra övningsdagen. Önsksningen var att grupperna som övade tillsammans skulle besvara enkäten om övningen. Enkäten bestod av tre delar: bakgrundsuppgifter om organisationen, beredskapen och övningstekniken. En del av frågorna som gällde beredskapen riktades bara till vissa organisationer. Utöver själva enkäten om övningen beaktas i det här sambandet dessutom iakttagelser som organisationerna tog upp vid feedbackmötet och myndigheternas workshoppar.

Svar på enkäten kom från 81 olika kommuner i Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finlands verksamhetsområde. Det innebär att 95 % av kommunerna i verksamhetsområdet besvarade enkäten. Enkäten besvarades dessutom av fem räddningsverk i regionförvaltningsverkets verksamhetsområde som deltog i ledningsövningen, tre NTM-centraler samt Soite och Österbottens välfärdsområde (i det här sambandet nedan samkommunerna för social- och hälsovården). På grund av att antalet samkommuner för social- och hälsovården var litet behandlas resultaten inte i den här rapporten.

I samband med övningsdagarna i Birkaland samlades NTM-centralens personal för att öva inrättandet av en gemensam transportledningsenhet för hela övningsområdet. Dessutom fanns det representanter för alla NTM-centraler i verksamhetsområdet också under de övriga landskapens övningsdagar.

Figur 2 Logistiken vid stora evakueringar (Inrikesministeriet, originalfigur Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2014)



I figur två beskrivs verksamhetsmiljön i vilken resultaten granskas. Vid stora evakueringar skulle befolkningen styras via en flyktingsluss till ett evakueringscenter och därifrån till ordnade bostäder.

3.2 Observationer om beredskapen

Man känner bra till uppgifterna inom skyddet av befolkningen

Räddningsverken, kommunerna och samkommunerna för social- och hälsovården frågades om de har planerat skydd av kommuninvånarna i skyddsrum.

Räddningsverken har planerat att sätta skyddsrummen i användbart skick och hur man ska skyddas vid hotande fara, både gällande allmänna och fastighetsspecifika skyddsrum. I kommunerna är planerna för att sätta skyddsrummen i användbart skick (90 %, n=83) på lite bättre nivå än planerna som främjar användningen och hittandet av dessa skyddsrum (80 %, n=83).

Kommunerna (95 %, n=83) rapporterade att de på ett bra sätt identifierar sina organisationers uppgifter i samband med skydd av befolkningen.

Kommunerna känner till sin förmåga att ta emot befolkning som ska evakueras

Kommunerna och samkommunerna för social- och hälsovården frågades hur många evakuerade de kan ta emot. En stor del av kommunerna, 93 % (n=82), har en uppfattning om sin förmåga att ta emot evakuerade. Ungefär hälften av kommunerna skulle kunna ta emot 25 % av befolkningsantalet, några till och med mera. Flera av kommunerna når emellertid inte upp till 25 %. Målet att ta emot och placera 25 % av invånarantalet från annanstans förflyttad befolkning grundar sig på social- och hälsovårdsministeriets anvisning om grundande av ett evakueringscenter för aktörer inom social- och hälsovården (2015:7). Det lokala räddningsväsendet ska ha beredskap att ta emot och placera ett sådant antal invånare från andra områden som utgör 25 procent av det permanenta invånarantalet i räddningsväsendets område.

Organisationerna frågades, om de på förhand har utsett personal till evakueringscentret. Ungefär hälften (n=83) av kommunerna som svarade hade utsett personal till ett evakueringscenter. I 67 % av de här kommunerna var de utsedda kopplade till anställningar eller tjänster.

89 % av kommunerna (n=83) rapporterade att de hade reserverat sådana lokaler för evakueringscentret som med säkerhet fanns till förfogande. Därmed är lokalreserveringarna med tanke på evakueringscenter för det mesta i skick. Under feedbackmötet togs upp ett förslag om att göra upp fastighetsspecifika handlingskort för fastigheter som är reserverade för evakueringar.

69 % av kommunerna (n=83) rapporterade att de i sina planer hade beaktat att personer som evakueras till kommunen flyttas vidare från evakueringscentret.

Bara ungefär hälften av kommunerna har en befintlig socialväsenedplan för att stöda personer som ska evakueras. Det kan också bero på att en del av kommunerna har lagt ut social- och hälsovårdstjänsterna.

Organisationerna frågades också om de har beaktat olika grupper som ska evakueras, till exempel behoven hos barn, de som arbetar, äldre och de som

behöver särskilt stöd och omsorg. Behoven hos olika grupper som ska evakueras är beaktade i 78 % av kommunerna (n=83). Organisationerna rapporterade om brister särskilt när det gällde att beakta behoven hos äldre och rörelsehämmade.

Enligt feedbackmötet finns det vid situationer då befolkning ska förflyttas ett behov att få så exakt information som möjligt om de anländande persongrupperna. Övningsdeltagarna presenterade dessutom iakttagelser om att vårdanstalterna enskilt borde samordna skickandet och emottagandet av sjuka personer så att personer som är i behov av vård inte skulle skickas via flyktingslussar utan direkt från en vårdanstalt till en annan.

Förflyttning av befolkning från eget område

Kommunerna och samkommunerna för social- och hälsovården frågades om det i kommunen har gjorts en bedömning av hur många som skulle behöva ordnad skjuts och hur många som med privat skjuts skulle förflytta sig från kommunen, i en situation där befolkning förflyttas från det egna området. Upp till 30 % av kommunerna hade gjort bedömningen (n=83). 69 % av kommunerna (n=83) hade planerat att grunda en samlingscentral.

Kommunerna och samkommunerna för social- och hälsovården frågades om organisationerna hade planerat kommunikationen till kommuninvånarna gällande förflyttningen. 71 % av kommunerna hade planerat kommunikationen (n=83). För kommunikationen skulle främst användas elektroniska kanaler på nätet, till exempel webbsidor och sociala medier. Också telefon och (lokala) medier kan på olika sätt användas för kommunikationen. I svaren lyfts fram också användningen av SMS-utskickstjänster. Dessutom nämns i flera organisationers svar dörr-till-dörr och förändret av meddelandet via olika aktörer.

Potentialen i frivilliga resurser utnyttjad i många organisationer

För att kunna uppskatta de frivilliga resurserna och om de är tillräckliga för olika myndigheters bruk ska myndigheterna i planeringsskedet samarbeta med organisationer och andra frivilliga aktörer i sitt område.

Samtliga aktörer som deltog i ledningsövningen frågades om organisationen i samband med planeringen av förflyttningar av befolkningen har samarbetat med tredje sektorn. Merparten av räddningsverken (80 %, n=5) rapporterade att de i samband med planeringen av förflyttningar av befolkningen har samarbetat med tredje sektorn. NTM-centralerna och 46 % (n=83) av kommunerna hade inte samarbetat med tredje sektorn i samband med planeringen av förflyttningar av befolkningen. Med andra ord är potentialen för frivilliga resurser utnyttjad i många organisationer. Bland organisationernas svar framkommer främst samarbete med organisationer, särskilt med Finlands Röda Kors och Frivilliga räddningstjänsten Vapepa. Också församlingarna nämns i många svar, även om de inte hör till den tredje sektorn utan är offentlighetsliga sammanslutningar.

Organisationerna frågades vilket slags samarbete och med vilken aktör som de särskilt upplever behov för. Räddningsverken upplever ett behov av samarbete med samkommunerna för social- och hälsovården, kommunerna och tredje sektorn. 89 % av kommunerna (n=66) uttrycker ett särskilt behov av samarbete med organisationer och föreningar, 21 % med myndigheter, 17 % med producenter av social- och hälsovård och 12 % med företag.

Roller och ansvar är oklara för förflyttningar av befolkningen

Räddningsverken, NTM-centralen och kommunerna rapporterade att de på allmänt plan väl identifierar sina befolkningsskyddsuppgifter. Det finns oklarheter i hur uppgifterna närmare fördelas mellan olika aktörer vid situationer med förflyttningar av befolkningen. Exempelvis räddningsverken (60 %, n=5) önskar att deras roll vid det praktiska genomförandet av evakueringar skulle klargöras. Utöver räddningsverken tog också en tredjedel av kommunerna som besvarade frågan (n=45) upp oklarheter i roller och ansvar. Av svaren från samkommunerna för social- och hälsovården framgår också oklarheter när det gäller aktörernas roller och uppgifter. Oklarheter i rollerna observerades också vid myndighetsverkstäderna. Dessutom talades det i verkstäderna om frågor gällande registreringen av befolkningen. Också under feedbackmötet konstaterades att det behövs ett nationellt system för registrering av befolkning som förflyttas.

Erfarenheterna av huruvida organisationen har förmåga att klara sina befolkningsskyddsuppgifter varierar en aning hos samtliga aktörer. 60 % av räddningsverken (n=5), 66 % av NTM-centralerna (n=3) och 74 % av kommunerna (n=82) upplever att organisationen har förmåga att klara sina uppgifter inom befolkningsskyddet. Då organisationerna frågades om bristerna i samband med uppgifterna inom befolkningsskyddet lyfts frågan om resurser fram i såväl räddningsverkens (60 %, n=5), NTM-centralernas (33 %, n=3) som kommunernas (83 %, n=52) svar. Kommunerna lyfte fram otillräckligheter bland exempelvis personal, kompetens och material (11 %, n=45). För räddningsverken kommer resursbristen emot vid långvariga situationer.

I svaren från flera kommuner (27 %, n=45) framkommer med tanke på missförhållanden temen inom skydd av befolkningen, exempelvis otillräcklighet gällande skyddsrummen. Kommunerna tar också upp oklarheter gällande kommunikationsansvaret (7 %, n=45). Också vid feedbackmötet tog övningsdeltagarna i sina anföranden upp behovet av planering och att reservera resurser för ledning av samarbetet inom kommunikationen och förmedlingen av enhetlig information utåt.

Deltagarna frågades dessutom om observationer angående vilka missförhållanden som var vanligast inom befolkningsskyddshelheten. Räddningsverken lyfter fram missförhållanden som hantering av helheten utan klara behörigheter, behov att specificera ansvar, orealistiska planer och behovet av lägesbildsförfaranden. NTM-centralerna tar upp oklarheter inom ansvar och brister i kontinuiteten till följd av dessa, riksomfattande helhetskoordinering, bristande tväradministrativt perspektiv och förmedling av lägesbilden. Betydelsen av en aktuell lägesbild togs upp också i samband med feedbackmötet.

Behov att samordna beredskapsplanerna identifieras

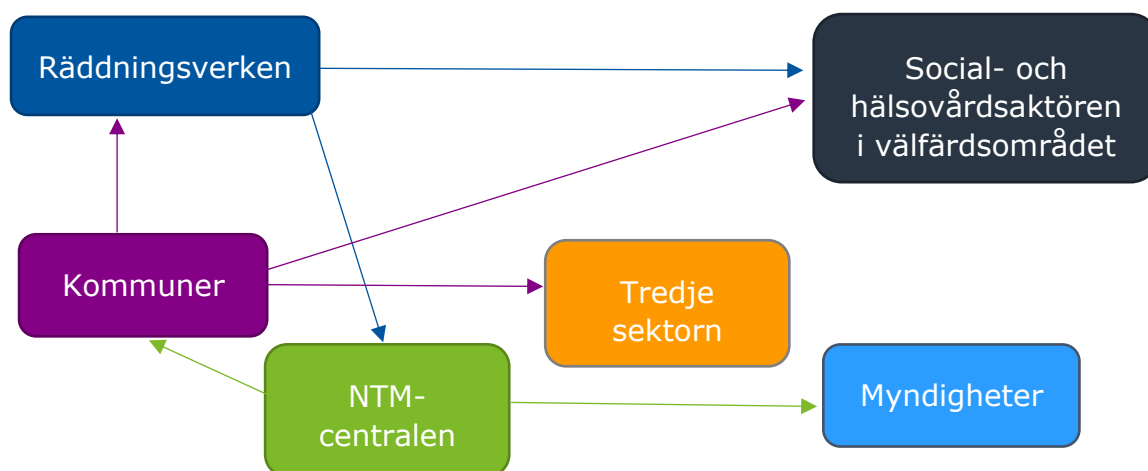
Organisationerna som deltog i ledningsövningen frågades hur väl organisationens (beredskaps)planer motsvarade kraven som situationen som övades ställde och vad organisationerna märkte att borde utvecklas i planerna. Hur väl organisationernas planer motsvarade den övade situationen varierade. Räddningsverkens och NTM-centralens planer motsvarar bra eller ganska bra

kraven som den övade situationen ställde. Bara 23 % (n=79) av kommunerna rapporterade att deras planer väl motsvarade den övade situationen. Bland kommunernas planer finns generella uppdaterings- och specificeringsbehov gällande befolkningsskyddet och exempelvis personalens ansvar och kontaktuppgifter. Det innebär att det i rätt många organisationer finns uppdateringsbehov.

Samordningen av planerna mellan centrala aktörer varierar i alla organisationer. 60 % (n=5) av räddningsverken, 66 % (n=3) av NTM-centralerna och 60 % (n=82) av kommunerna rapporterade att de hade samordnat planerna med centrala aktörer.

Aktörerna som deltog i ledningsövningen identifierar ett behov att samordna beredskapsplanerna särskilt med andra organisationer som tog del i ledningsövningen. För räddningsverkens (40 %, n=5) beredskapsplaner framgår samordningsbehov till exempel när det gäller (kommande) social- och hälsovårdsaktörer och NTM-centralen. Räddningsverken identifierar som utmaningar vid samordningen exempelvis olikheten i olika geografiska regioners planer, verksamhetsmodeller och -lösningar. NTM-centralen identifierar ett samordningsbehov både med myndigheter och kommunsektorn. För kommunernas del (20 %, n=54) är samordningsbehovet störst med (de kommande) social- och hälsovårdsaktörerna. Dessutom rapporterade kommunerna om samordningsbehov med räddningsverken (7 %, n=54) och tredje sektorn (7 %, n=54). Samordningsbehoven framgår av figur tre.

Figur 3 Samordningsbehov som organisationerna rapporterar



Organisationernas övningsbehov

Organisationerna önskar i framtiden fördjupa sin befolkningsskyddsberedskap främst genom övningar (40 % av alla respondenter, n=72) och utbildning (22 % av alla respondenter, n=72). Särskilt i kommunernas svar (18 %, n=62) tas upp också behovet att samarbeta med andra aktörer.

Behovet att också i framtiden öva ledningen av befolkningsskyddssituationer är uppenbart. En avsevärd del av räddningsverken (80 %, n=5) och NTM-

centralerna (100 %, n=3) anser att övningar kring temat behövs i framtiden. Också 77 % (n=81) av kommunerna identifierar behovet att ytterligare öva ledningen av en befolkningskyddssituation.

Organisationerna upplever att det bästa sättet att utveckla beredskapen för befolkningskydd i organisationen är att öva, uppdatera och göra upp planer, fördjupa samarbetet mellan olika aktörer, utbildning och styrning. 43 % (n=72) av organisationerna som svarade tar upp övning på olika sätt och i olika omfattning. Till exempel anser kommunerna det nödvändigt att öva både inom organisationen och på lokal nivå och men också mer omfattande i regionen. Också uppdatering och utarbetning av planerna tas upp i exempelvis kommunernas och räddningsverkens svar. Dessutom tar kommunerna upp behovet av utbildning (10 %, n=72) och kommunerna och räddningsverket behovet av styrning (8 %, n=72). NTM-centralen tar upp behovet att rätta till upptäckta brister och oklarheter.

Organisationerna är tydligast med att roller och ansvar vid utvecklingen av befolkningskyddet behöver beaktas i fortsättningen. En fjärdedel av organisationerna tar upp behovet att klargöra roller och ansvar (25 %, n=64). Oklarheten i roller och ansvar märktes tydligt också i övningsdeltagarnas inlägg under feedbackmötet.

3.3 Övningstekniska iakttagelser

De egentliga övningsdagarna

Den första övningsdagen började med ett öppningsseminarium där övningsdeltagarna genom regionförvaltningsverkets anförande och anföranden av sakkunniga från Social- och hälsovårdsministeriet och Inrikesministeriet fick en inblick i beredskapsövningens tema. Deltagarna berömde förmiddagen till exempel för tillräckligt koncist, informativt innehåll som gav en inblick i övningsdagen. En del av deltagarna hade önskat att förmiddagen skulle ha varit ännu mer konkret. Det var meningen att kommunerna skulle använda eftermiddagen till att förbereda sig för följande dags ledningsövning. Vissa aktörer tyckte att öppningsmötets anvisningar var oklara gällande det, vissa började koncentrera sig på följande övningsdag efter mötet.

Övningsdeltagarna ombads utvärdera ledningsövningen. Merparten av deltagarna, 86 % (n=93), upplevde att det utdelade materialet (lägesbeskrivningar, simulerade brev och input) var behövligt och stödde hanteringen av den övade situationen. Gällande hur man höll kontakt bestod feedbacken av kommunernas erfarenheter av att det tekniska kommunikationsmedlet, eTuve-nätet, som användes under den andra övningsdagen inte fungerade.

Beredskapsövningen LSS22 var en ledningsövning. 85 % av respondenterna upplever att övningsmetoden är lätt att ta till sig, naturlig och ändamålsenlig, 14 % (n=92) uttryckte missnöje med övningsmetoden. Deltagarna i ledningsövningen frågades om de saknade något väsentligt i de teman som valdes för beredskapsövningen LSS22 som fokuserade på befolkningskyddet (skydd av befolkningen, beredskapsevakueringar, förflyttning av befolkningen).

Det var delade åsikter om beslutet att begränsa övningen till att gälla bara några befolkningsskyddsteman (förflyttning och skydd av befolkningen).

Delade åsikter om tidsanvändningen

Under beredskapsövningen reserverades en hel dag för att öva förflyttning av befolkningen. Övningsdeltagarna frågades om de ansåg att de hade lämpligt med tid för hanteringen av situationen. Frågan om tidsanvändningen delade respondenterna mer. Totalt 72 % (n=93) av organisationerna som svarade upplevde att det fanns lämpligt med tid för hanteringen av situationen. Emellertid upplevde vissa räddningsverk (40 %, n=5) och en fjärdedel (n=83) av kommunerna att tiden inte räckte till. I svaren kunde också ses lite regionala skillnader. Vid feedbackmötet togs dessutom upp frågan om att övningstidpunkten var svår eftersom den överlappade semesterperioden.

Många av utvecklingsförslagen för ledningsövningen gällde på något sätt tidsanvändningen (57 %, n=59). Så som ovan konstaterades framgår av organisationernas svar att aktörerna upplevde tiden som gavs för övningen på olika sätt. Övningen belastade olika aktörer på olika sätt. Man hade dessutom önskat mera tid för att förbereda sig för ledningsövningen.

Behov att mer omfattande engagera aktörer i fortsättningen

Dessutom lyftes bland utvecklingsförslagen fram en önskan om klarare arbetsfördelning under förberedelsefasen. Övningsdeltagarna vill ha en större roll i både planeringen och genomförandet av beredskapsövningen. Därmed tas upp också behovet att utvidga deltagargruppen. Under feedbackmötet lyftes iakttagelsen fram om att det skulle ha varit bra om också ansvariga aktörer i den skickande regionen hade varit med i ledningsövningen. Dessutom togs det i feedbackmötet för myndighetsverkstadens del upp att det hade upplevts ändamålsenligt om också kommunerna hade deltagit i verkstaden.

Av svaren framgår behovet att få en bild av ansvaren och skapa en lägesbild. En av aktörerna som deltog i övningen påminde om hur viktigt det är att under övningen vidta åtgärder enligt de existerande beredskapsplanerna. På det sättet kan den planerade beredskapen testas på riktigt.

Regionförvaltningsverkets kommunikation behöver delvis förtydligas för övningens del. Kronoby, Larsmo och Jakobstad hör till landskapet Österbotten och området för räddningsväsendet i Mellersta Österbotten och Jakobstadsområdet. Regionförvaltningsverket skulle tydligare ha behövt informera kommunerna om att de önskades delta i övningen enligt räddningsverkens områdesindelning.

Kommunerna utsåg för första gången en ifrågasättare för övningen

Kommunerna ombads utse en så kallad ifrågasättare för övningen. Ifrågasättaren skulle ifrågasätta tolkningar, antagen och avgöranden som organisationen gjorde under övningen och bidra till säkerhet med tanke på organisationens faktiska förmåga att hantera situationen. Rollen passade både någon som var anställd hos organisationen eller så kunde man efter eget övervägande välja en person utanför organisationen.

31 % (n=82) av kommunerna som svarade upplevde att ifrågasättaren gav mervärde till övningen. 28 % (n=82) av kommunerna upplevde att ifrågasättaren inte gav mervärde och 34 % (n=82) visste inte om de fick mervärde. Ifrågasättarens roll verkar ha förblivit lite oklar i många kommuner eller så utsågs ingen ifrågasättare.

Kommunerna rapporterade att ifrågasättaren hade gett mervärde till övningen genom att göra behövliga iakttagelser, väcka debatt, erbjuda olika synpunkter och vara objektiv.

3.4 Slutsatser

Målet med beredskapsövningen LSS22 var att ge deltagarna möjlighet att observera och öva ledningen av den egna organisationen i det beskrivna läget och sådan samverkan med andra aktörer som krävs i ett dylikt läge. Målet med övningen var att identifiera utvecklingsbehov inom beredskapen för befolkningsskyddssituationer för att kunna välja och rikta åtgärder som förbättrar beredskapen på rätt sätt. Med övningen testades samhällets beredskap att skydda befolkningen vid militärt hot särskilt med tanke på förflyttningar av befolkningen.

Utgående från observationerna från övningen fastställs att stora delar av dagens planer för förflyttningar av befolkningen inte uppfyller de krav som en dylik omfattande förflyttning av befolkningen och ett långvarigt läge som beskrevs under övningen ställer.

De viktigaste utvecklingsmålen hade att göra med de nationella anvisningarna och helhetskoordineringen, oklara roller och ansvar som identifierades av många aktörer i samband med läget och de stora behoven av personalresurser som lyftes fram.

Nationell samordning och säkerställandet av personalresurser under långvariga situationer och att klargöra olika aktörers roller och ansvar är förutsättningar för att kunna fungera i det beskrivna läget då befolkningen ska förflyttas. Dessutom krävs anvisningar för gemensamma nationella verksamhetsmodeller, lägesbildsrutiner och konstruktion och användning av tillfälliga skyddsrum.

Utveckling av beredskapen genom övningar

Övningsdeltagarna föreslog beredskapsåtgärder som utvecklar och testar beredskapen och tog upp behovet att intensifiera samarbetet. För utvecklingen av beredskapen förväntas stöd för beredskapsplaneringen till exempel genom verkstadsarbete och utvecklande diskussioner mellan aktörer som har ansvar för frågan. Kommunerna behöver stöd när det gäller att utarbeta planerna, utbildning, anvisningar och dessutom övningar.

Deltagarna upplever att övningar i ledningen av befolkningsskyddssituationer fortsättningsvis behövs i framtiden. Gällande övningarna framgår olika typer av övningsbehov, till exempel att öva något begränsat tema och öva situationer med flera samtidiga störningar. LSS22-beredskapsövningen gav erfarenhet i ledningen av befolkningsskydd och förflyttningar av befolkningen, men i fortsättningen behövs mer interaktiva övningar, till exempel genom spel. Dessutom behövs övningar av varierande längd som hålls vid olika tidpunkter

och är så realistiska som möjligt, case-övningar och operativa övningar. Kommunerna önskade både regionala och lokala övningar. Med lokala övningar avses exempelvis sektorspecifika övningar där man gör utredningar och övningar som sammanställs i kommunen och kommer överens om vilka åtgärder som ska vidtas. Dessutom önskas att aktörerna på ett omfattande sätt tas med i planeringen, en klar arbetsfördelning och tillräcklig tid att förbereda sig för alla olika evenemang.

Av övningsdeltagarnas svar framgår att övningarna inte är lätta och inte heller något man är van vid. Det är något som flera aktörer tog upp under feedbackmötet. Det ansågs alltså finnas ett behov att öka övningskunskaperna.

Regionförvaltningsverket kommer då övningarna ordnas att beakta de olika övningsbehoven, långsiktig planering av övningarna och utbildning i övningskunskaper.

LSS22-beredskapsövningen lyfte fram brister inom beredskapen

Utgående från sådant som kom fram i övningsenkäten och förslagen under feedbackmötet kan det konstateras att beredskapsövningen lyfte fram brister i samband med organisationernas beredskap och att åtgärder för att rätta till dem i viss mån redan har vidtagits. Dessutom har olika aktörer inlett planerings- och utvecklingssamarbete. Olika aktörer har inlett gemensam planering och utveckling antingen inom organisationen eller tillsammans med intressegrupper. Till exempel NTM-centralerna har tillsammans med styrande aktörer påbörjat utvecklingen av gemensamma riksomfattande verksamhetsmodeller med tanke på de egna ansvarsuppgifterna. Övningen gör det alltså möjligt att utveckla organisationernas beredskap vid militära hot och funktionerna vid förflyttningar av befolkningen. Målet med övningen kan anses ha nåtts med beaktande av de begränsningar som gjordes i övningen.

För att åstadkomma beredskap för förflyttningar av befolkningen behöver beredskapen både byggas upp och testas. Förbättrad beredskap förutsätter att det skapas nationella anvisningar och ett gemensamt nationellt sätt att fungera samt egna beredskapsplaner och allokering av resurser i organisationerna. Regionförvaltningsverket beaktar faktorerna ovan i sitt arbete för att stöda beredskapen.



Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland

Vasa

2023