

Projekt GROHS

Regionala förutsättningar för
samverkan genom samverkansledning

Denna rapport ingår i Räddningsverkets serie av forsknings- och utvecklingsrapporter.
I serien ingår rapporter skrivna av såväl externa författare som av verkets anställda.
Rapporterna kan vara kunskapssammanställningar, idéskrifter eller av karaktären tillämpad forskning.
Rapporten redovisar inte alltid Räddningsverkets ståndpunkt i innehåll och förslag.

2007 Räddningsverket, Karlstad
Avdelningen för stöd till räddningsinsatser
ISBN 978-91-7253-327-1

Beställningsnummer P21-471/07
2007 års utgåva

Projekt GROHS

Regionala förutsättningar för samverkan genom
samverkansledning

Susanne Kallin
CRiSMART
Nationellt centrum för krishanteringsstudier
Försvvarshögskolan

Räddningsverkets kontaktperson:
Samuel Koelega, Avdelningen för stöd till räddningsinsatser
Telefon 054-13 51 23

Innehållsförteckning

Bakgrund	5
1. Varför samverkansledning?	7
1.1 Kontext – händelser, krishanteringssystemet och lagrum	7
1.2 Samverkansledning i förhållande till andra samverkansformer	11
1.3 Problemställning	12
1.4 Viktiga argument för behovet av samverkansledning	15
2. Vad är samverkansledning?	16
2.1 Systemperspektivet	16
2.2 Syfte och uppgifter	19
2.3 Mandat, ansvar och befogenheter	20
2.4 Aktörer	21
2.5 Samverkansledning i ett före-, under- och efterperspektiv	24
2.6 Samverkansledningens beståndsdelar och processer i sammanfattning	27
3. Arbetsmetoder före	28
3.1 Möten	28
3.2 Underrättelse	29
3.3 Risk- och sårbarhetsanalyser	29
3.4 Utbildningar, övningar och seminarier	30
3.5 Viktiga punkter för att underlätta samverkansledning i föreskedet	30
4. Arbetsmetoder under	31
4.1 Uppstart	31
4.2 Lokalisering	32
4.3 Runda bordet	32
4.4 Ordförande	33
4.5 Gemensam analys	34
4.6 Koordinator	34
4.7 Information	35
4.8 Ledning och ledarskap	35
4.9 Beslutsfattande	38
4.10 Avslut	40
4.11 Samverkansledningens underskede	41
5. Arbetsmetoder efter	43
5.1 Utvärderingar	43
5.2 Samverkansledning i efterskedet	44
6. Diskussion	45
7. Referenser	48

Bakgrund

Räddningsverket (SRV) har sedan 1996 genomfört en mängd olika aktiviteter i syfte att stimulera ledningsutveckling, bland annat inom ramen för Arbetsgrupp Stab (Ag-Stab) och därefter i projekt Ledning och Stabstjänst. Projekten har haft som mål att med utgångspunkt från forskning, inspektioner och andra erfarenhetsåterkopplingar utveckla ledning och stabstjänst. Arbetet bygger på erfarenheter från de tidigare projekten RAHO (Räddningstjänst vid avsiktliga hot och olyckor) och NBC samt det tidigare Ag-Stab, och syftar till att utveckla ledningsmetoder och samverka mellan de olika aktörerna vid större olyckor, hot samt svåra påfrestningar.

Arbetet har sedan 2003 varit ett myndighetsgemensamt projekt mellan Krisberedskapsmyndigheten och Räddningsverket inom SO6 under projektnamnet GROHS-Grundförmåga för regional ledning vid olyckor, hot och svåra påfrestningar.

Projektets mål är att bygga upp ledningsförmågan på regional nivå och genom tydligt utvecklade former för samverka få de regionala aktörerna att kunna verka operativt med kort varsel. Detta ska ligga till grund för en ny långsiktig inriktning för regional samverka.

I detta ligger att initiera en förändring i synsättet på samverkansledning (för definition se nedan) och en förståelse för behovet av gemensamt arbete och gemensam lägesbild vid insatser och operationer som kan inordnas i vardagliga till extraordinära händelser och svåra påfrestningar på samhället i fred. Projektet skall också syfta till att utveckla en gemensam syn på samverkansledning och stabstjänst dels inom samverkande myndigheter, dels mellan olika myndigheter i samtliga skilda och förekommande ledningsnivåer. Detta i syfte att höja samhällets förmåga att möta hot och svåra kriser samt uppnå en ökad effektivitet och minskade kostnader för insatser och operationer. Samverkansledning har utvecklats i samverka med myndigheter i Jönköping, Skåne, Kalmar, Dalarna och Gävleborg.

Under arbetets gång har man i projekt GROHS upptäckt ett behov av att dokumentera och vetenskapligt förankra tankarna och idéerna gällande det som de har valt att kalla *samverkansledning*, vilket är en beteckning på att olika organisationer samverkar i uppgift men har en egen ledning.

Med anledning av ovanstående har Crismart fått i uppdrag av projekt GROHS att dels genomföra en litteraturstudie för att skapa en överblick av den teori och empiri som finns runt problemställningen om samverkansledning,¹ och dels att genomföra dokumentation av GROHS-projektets tankar gällande samverkansledning. Detta dokument utgör dokumentationen och har arbetats fram genom samverka med nyckelpersoner inom projektet. Samverkansledning har på detta sätt tydliggjorts och resultatet är denna rapport.

Efter nuvarande avsnitt följer ett motivationsavsnitt kring varför aktörer bör arbeta i samverkansledning, detta genom att beskriva händelser, krishanteringssystemet samt det lagrum som råder. Här ges även en kort beskrivning av samverkansledning i förhållande till andra samverkansformer, så som informationsutbyte genom samverkansbefäl. I uppdraget har ej ingått att jämföra samverkansledning med andra samverkansarrangemang så som Gotsam, Cesam, Västsam m.fl. Denna jämförelse är dock viktig för att kunna utvärdera och förbättra modellerna för regional samverka.

¹ Se Svedin, (2005) Från ledning och samverka till samverkansledning – en litteraturstudie

Vidare introduceras vad samverkansledning är för någonting genom att presentera systemperspektivet, samverkansledningens syfte och uppgifter, dess mandat, ansvar och befogenheter, aktuella aktörer samt samverkansledning i ett före-, under- och efterperspektiv.

Efter att samverkansledning och vad detta är presenterats beskrivs vidare arbetsmetoderna för samverkansledning genom att strukturera arbetsmetoderna utifrån det före-, under- och efterperspektiv som presenterats tidigare. Varje huvudrubrik avslutas med en lista av sammanfattande punkter och rapporten avslutas med en diskussion.

Författandet av rapporten, vilket genomförts av Susanne Karlsson, analytiker på Crismart, sträcker sig endast till att sammanställa, strukturera och systematisera projekt GROHS tankar och idéer kring samverkansledning. Det synsätt som framgår av rapporten återspeglar således projekt GROHS tankar och idéer och Crismarts bidrag är huvudsakligen ”förlösande” och strukturerande av dem, samt kopplingen till litteraturstudien Från Ledning och Samverkan till Samverkansledning av Lina Svedin.

Ett särskilt tack riktas av författaren till alla som har bidragit till framställandet av denna rapport. Kjell Mo, Jonas Petri, Per Johansson och Per Melander som utgör kärnan i GROHS-projektet, Per-Åke Mårtensson, Britt Knutas, Åke Lindahl och Micael Svensson som är verksamma i länet som på något sätt har startat eller håller på att starta samverkan mellan aktörerna i länet, Lars Hedström, överdirektör Krisberedskapsmyndigheten, Bo Jifält, Försvarshögskolan (f.d. försvarsdirektör), tf. professor och docent Eric Stern, Crismart, FD Fredrik Bynander, Crismart, Lina Svedin samt även till övriga kolleger på Crismart.

Dokumentet bör inte betraktas som en färdig modell för regional samverkan utan syftar snarare till att lyfta fram samverkansledning som ett exempel på en process, ett verktyg för att utveckla samverkan. Detta verktyg, samverkansledning är även i sig ett begrepp och en process som hela tiden kommer att vara i ständigt fokus för utveckling. Då det är ett verktyg för att regioner ska kunna utveckla bättre samverkan snarare än en färdig modell, främjas underifrånperspektivet och alla regioner bör ges en möjlighet att utifrån sina egna förutsättningar utveckla samverkan.

1. Varför samverkansledning?

I detta avsnitt motiveras varför ledningsprincipen samverkansledning bör användas genom att kontexten, aktuella händelser, krishanteringssystemet och tangerat lagrum beskrivs, samt samverkansledning i förhållande till andra samverkansformer. Dessa leder fram till problemställningen som presenteras i slutet av detta avsnitt.

1.1 Kontext – händelser, krishanteringssystemet och lagrum

Dagens hotbild ser annorlunda ut än tidigare, och delvis är det svårt att säga hur den är sammansatt. Det är en hotbild vars komplexitet och osäkerhet vi delar med resten av världen. Det som hände i USA den 11 september 2001 är ett exempel på denna osäkerhet, ett helt oväntat angrepp som i en eller annan form kan drabba oss alla ur flera olika aspekter. Sannolikheten att Sverige skall drabbas av sådana händelser måste dock sägas vara lägre än att till exempel USA skulle drabbas igen. Men det befriar oss inte från ansvaret att ändå försöka, att utifrån olika stora och omfattande scenarios testa vår förmåga att samordna och leda vid sådana typer av händelser. Göteborgsbranden 1998, Göteborgskravallerna 2001, Elfte september 2001, terrordåden i Madrid 2003, översvämningarna i Lagan 2004, tsunamin 2004, stormen Gudrun 2004, terrorattackerna i London 2005, listan kan göras lång över händelser som samhället inte nödvändigtvis vill, men måste förberedas för. Det inträffar händelser såväl i vår omvärld som i vår närhet som leder till att samhället behöver nya sätt att hantera säkerhet och beredskap. Nya hot har identifierats under de senaste åren och från att den säkerhetspolitiska debatten koncentrerats på hot från annan stat, är den hotbild som nu successivt växer fram mer varierande och spridd över ett bredare spektrum. Hoten berör ofta flera olika sektorer i samhället och det är således inte längre möjligt att bara fokusera på en sektor och en aktör. Istället framträder en multisektoriell syn på säkerhet.² För att möta de nya händelserna, från nationellt till lokalt perspektiv, krävs en högre grad av samverkan mellan berörda aktörer.

Sverige har ett relativt nytt krishanteringssystem och den svenska regeringen inrättade 2002 Krisberedskapsmyndigheten (KBM), för att tydliggöra de olika aktörernas ansvar, stödja de ansvariga i deras arbete med att förbättra krishanteringsförmågan, samordna planeringen samt bygga upp och förmedla kunskap.³ KBM är således en myndighet med uppgift att samordna arbetet med att utveckla krisberedskapen i det svenska samhället.⁴

Tre principer är centrala i samhällets krishanteringssystem: ansvarsprincipen, likhetsprincipen, och närhetsprincipen. Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en viss verksamhet under normala fredstida förhållanden har motsvarande ansvar för verksamheten under en kris eller i en krigssituation. Likhetsprincipen innebär att en verksamhets lokalisering och organisation så långt det är möjligt ska vara densamma under fredstida förhållande som under kris eller krig. Närhetsprincipen innebär att en kris ska hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga.⁵

² Buzan et. al. (1998), s. 207f ; Eriksson (2001), s. 1 refererade i KBM (2005) Förebygga och förbereda, Så fungerar samhällets krisberedskap s. 8

³ KBM: s verksamhetsidé, tillgänglig på:

<http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/templates/EntryPage.aspx?id=1220&mode> ... 2004-09-29

⁴ Om Krisberedskapsmyndigheten, tillgänglig på:

http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/templates/Page_4.aspx 2005-10-24

⁵ Viktiga principer i krishanteringssystemet, tillgänglig på:

http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/templates/Page_715.aspx 2005-10-06

Krishanteringssystemet bygger även på sektors- och områdesansvar. Det geografiska områdesansvaret finns på tre nivåer i samhället – lokalt, regionalt och nationellt. På lokal nivå har kommunerna områdesansvaret, på regional nivå länsstyrelsen, och på nationell nivå är regeringen områdesansvarig. Den som har det geografiska områdesansvaret ska bland annat: ha ett relevant nätverk, ha tvärsektoriella risk- och sårbarhetsanalyser, kunna samordna informationen till allmänheten vid en kris, ha en kompetent krishanteringsorganisation, kunna prioritera resurser vid behov och efter särskilda beslut, samt tillsammans med berörda aktörer ha gemensam kunskap om situationen (läget). Sektorsansvaret - eller verksamhetsansvaret - är varje myndighets och organisations ansvar för sitt eget ansvarsområde. Det ansvaret gäller alltid och i alla situationer. Det geografiska områdesansvaret är ett komplement vid en kris som berör flera sektorer samtidigt. Områdesansvaret pekar ut en sammanhållande aktör för de gemensamma insatser som krävs för att hantera krisen. Däremot innebär det inte att den som har geografiskt områdesansvar tar över ansvar från någon annan.⁶

De senaste åren har lagstiftningen på krishanteringsområdet utvecklats relativt mycket, och en anpassning till ett modernare synsätt och ett nytt krishanteringssystem har inletts. Riksdagen har antagit ett antal lagar och förordningar med koppling till krishantering och till detta kommer även del äldre lagar som också de berör krishantering.

- Livsmedelslagen (1971:511)
- Hälso- och sjukvårdslag (1982:763)
- Polislag (1984:387)
- Djurskyddslagen (1988:534)
- Epizootilagen (1999:657)
- Socialtjänstlagen (2001:453)
- Förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap
- Lag (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting
- Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion
- Lag om skydd mot olyckor (2003:778)
- Förordning om skydd mot olyckor (2003:789)
- Lag (2004:168) Smittskyddslag
- Miljöbalken

Detta är ett axplock av de lagar och förordningar krishanteringsaktörerna har att rätta sig efter, och till detta kommer alla myndigheters instruktioner som anger ansvar enligt den nya lagen, bland annat förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap. Där anges i §3: ”Varje myndighet skall i syfte att stärka sin krishanteringsförmåga årligen analysera om det finns sådan sårbarhet och sådana risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området.”

Vid denna analys skall myndigheten särskilt beakta:

1. situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning,
2. situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra samhällsorgan,

⁶ Viktiga principer i krishanteringssystemet, tillgänglig på:
http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/templates/Page_715.aspx 2005-10-06

3. situationer som allvarligt påverkar samhällets funktionsförmåga eller tillgång på nödvändiga resurser, och
4. förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.⁷

Denna skrivning visar att arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser är en bärande del i det ”nya” krishanteringssystemet.

Vidare anges i §4: ”Myndigheterna som anges i bilagan till denna förordning skall planera och vidta förberedelser för att förebygga, motverka och begränsa identifierad sårbarhet och risker inom de samverkansområden som anges i bilagan.”⁸

Därefter följer i punktform mer i detalj vad som menas med detta:

Myndigheterna skall därvid särskilt:

1. samverka med länsstyrelserna i deras roll som områdesansvarig myndighet,
2. samverka med övriga statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda,
3. beakta behovet av forsknings- och utvecklingsinsatser och annan kunskapsinhämtning, och
4. beakta säkerhetskraven för de tekniska system som är nödvändiga för att de skall kunna utföra sitt arbete.⁹

Allt detta för att det inte finns någon samlande lag som fråntar någon myndighet ansvaret att likväl i normalverksamheten som i en krissituation lösa sina uppgifter enligt ansvarsprincipen.¹⁰ Hela krishanteringssystemet bygger på myndigheternas förmåga till samverkan på ett antal nivåer, den lokala, regionala och centrala nivån. I denna rapport projekt GROHS – Samverkansledning, är det starkt fokus på den regionala nivån. Det ska dock nämnas att under projekt GROHS arbete har det uppmärksammats att mycket av det som utgör samverkansledning på regional nivå är överförbart även till lokal nivå. Detta har bland annat uppmärksammats i Jönköpings län där man avser att gå vidare för att utveckla samverkansledning för den lokala nivån.

Då fokus i denna rapport dock är på regional nivå bör vi i sammanhanget även lyfta fram länsstyrelsens roll som det anges i Länsstyrelseinstruktionen § 50: ”Länsstyrelsen har inom länet ett ansvar för åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap enligt förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap. Länsstyrelsen skall hålla sig underrättad om händelseutvecklingen i sådana situationer och verka för att

⁷ Förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap

⁸ Förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap

⁹ Förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap

¹⁰ I detta sammanhang bör dock nämnas att länsstyrelsen ansvarar för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen enligt 4 kap. §6 lag 2003:778 om skydd mot olyckor samt för sanering av sådana utsläpp som avses i 4 kap. §8 första stycket i samma lag. Även om det fodras omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst får länsstyrelsen ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berörs av insatsen. (Förordning 2003:789 om skydd mot olyckor 4 kap §15 samt 4 kap §33.) Utövandet av detta mandat har dock varit sällsynt.

nödvändig samverkan kan åstadkommas.”¹¹ Detta ger en tydlig bild av lagstiftarens intentioner om att på ett regionalt plan stärka förmågan till samverkan.

Fokuseringen på samverkan är något som poängteras i stort sett i all lagstiftning och framgår tydligt i skrifter från KBM. I *Samhällets krisberedskap, inriktning för verksamheten 2007* sammanfattar KBM de viktigaste generella prioriteringarna för 2007 när det gäller verksamhet som ska planeras inom ramen för svåra påfrestningar. Där står bland annat att: Det ska finnas en förmåga att snabbt kunna fatta nödvändiga beslut, samverka med andra aktörer, delge lägesinformation och vidta andra relevanta åtgärder. KBM lyfter även fram att: Generellt sett är kunskapen kring en viss risk eller ett visst hot tämligen god inom den sektor som i första hand berörs av krisen. Däremot finns ett behov av att lyfta vissa hot och risker till en mer övergripande nivå och ställa frågan vilka konsekvenserna kan komma att bli för samhället som helhet samt vilka värden dessa hot och risker kan rikta sig mot.¹²

KBM bedömer att samhället har en otillräcklig förmåga att hantera allvarliga kriser och att det finns specifika brister vad gäller system för att skapa en lägesuppfattning gemensamt med andra aktörer och förmåga att bättre samordna informationen mellan myndigheter och aktörer vid kriser. KBM anser vidare att bland andra följande utvecklingsområden är viktiga: en nationell strategi, ett gemensamt system/verktyg för ledning och gemensam lägesuppfattning, ett gemensamt system för samordning av information vid kriser samt stöd vid information till allmänheten.¹³

I *Samhällets krisberedskap, inriktning för verksamheten 2007* anges att alla aktörer i krishanteringssystemet ska samverka med relevanta samarbetsparter i sådan omfattning att fullgoda kommunikationskanaler finns upprättade och aktuella och tillfredsställande nätverk finns etablerade i den utsträckning som myndighetens uppgift kräver. KBM menar att händelser som kan leda till svåra påfrestningar på samhället kännetecknas av att de berör hela eller stora delar av samhället och kräver en omfattande samordning och samverkan för att kunna hanteras och att detta ställer krav på andra samverkansmönster än under andra förhållanden. KBM anser att det i det förebyggande arbetet ingår att identifiera och skaffa sig kännedom om nyckelaktörer och samverkansparter, både inom den offentliga sektorn, näringslivet och internationellt.¹⁴

Det KBM benämner krishanteringsförmåga omfattar dels det förebyggande arbetet men även de insatser som krävs för att samhället ska kunna leda, samordna och informera om de åtgärder som vidtas för att hantera händelser som kan leda till svåra påfrestningar i fred. Sådana händelser berör ett stort antal aktörer inom olika sektorer och på olika nivåer i samhället. För att krisen ska kunna hanteras med minsta möjliga skadeverkningar – eller om möjligt – förebyggas, måste dessa aktörer kunna samverka över sektors- och nivågränser i syfte att åstadkomma lämpliga motåtgärder¹⁵. Även som inriktning för den operativa förmågan anges samverkan som en viktig del. KBM menar att den operativa insatsen i ett komplext scenario förutsätter att samverkan mellan flera olika aktörer fungerar på ett tillfredsställande sätt.¹⁶

¹¹ Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion

¹² KBM (2005) *Samhällets krisberedskap, inriktning för verksamheten 2007* s. 13

¹³ KBM (2005) *Samhällets krisberedskap, inriktning för verksamheten 2007* s. 13

¹⁴ KBM (2005) *Samhällets krisberedskap, inriktning för verksamheten 2007* s. 25f

¹⁵ KBM (2003) *Nya villkor för samhällets krisberedskap – KBM:s underlag inför 2004 års försvarsbeslut* s. 36

¹⁶ KBM (2005) *Samhällets krisberedskap, inriktning för verksamheten 2007* s. 25f

Samverkan kan dock ta sig uttryck på olika sätt och nedan ges en kort beskrivning av samverkansledning i förhållande till andra samverkansformer.

1.2 Samverkansledning i förhållande till andra samverkansformer

Man kan säga att det finns tre steg av samverkan; informationsutbyte, fördjupad samverkan, vilket innebär uppgiftsdelning, samt ett tredje steg som innebär gemensam planering och gemensamma genomföranden. Samverkansledning handlar om det sista steget även om de föregående stegen också kan vara en väg mot samverkansledning. Samverkansledning skiljer sig från de andra samverkansformerna som beskrivs ovan genom att ta det till ännu en dimension, nämligen till gemensam planering och gemensamt genomförande. Samverkansledning handlar om att enas om ett gemensamt mål och sedan tillsammans arbeta för att nå det målet.



Samverkan på denna nivå innebär att man inte bara har utgångspunkt i den egna organisationens behov och kompetens utan mer ser till helheten: "Det är en slags insikt i botten att man förstår att man är i en kontext, ett sammanhang, och att de egna åtgärderna inte bara påverkar den egna sektorn. Om man inte har den insikten kommer man inte att delta i de forum där samverkan bör ske"¹⁷

Samverkansledning bygger på att aktörerna sitter ner tillsammans vid ett gemensamt bord men det finns även andra typer av samverkansformer. Det som är den vanligast förekommande formen är samverkanspersoner och samverkansbefäl. Detta innebär att man skickar en myndighetsrepresentant till den organisation som har som har initiativet i en händelse för att förmedla information. Räddningstjänsten skickar exempelvis en person till polisen. Problemet med det är att samverkan inte ges samma tyngd. En akilleshäla när man har skickat samverkansbefäl har varit att man har skickat någon som inte har haft den rätta kunskapen eller något mandat att fatta beslut. Ett annat problem med att skicka samverkansbefäl har varit att samverkansbefälet och organisationen denne sänds till ofta har totalt skilda uppfattningar om händelsen. Lägesbilden uppfattas på olika sätt vilket gör det svårt att skicka samverkansbefäl: "Så fort det krävs en gemensam uppfattning om skedet

¹⁷ Lars Hedström, Krisberedskapsmyndigheten

tycker jag man ska ha samverkansledning, samverkansbefäl är en samverkansform som egentligen bara är en förmedlingslänk horisontellt som gör att man fördröjer beslutsvägarna och ordergivning neråt för man måste först kolla av i sidled vad som händer.”¹⁸

Samverkansbefäl kan vara en god samverkansform om den fungerar optimalt men med hänsyn till de händelser som man haft för ögonen när man arbetat fram samverkansledning är denna samverkansform, med utgångspunkt från tidigare erfarenheter, otillräcklig. Det behövs därför att man tar det hela ett steg till. Man behöver utarbeta ett mer underbyggt, integrerat och erfarenhetsbaserat system för att kunna genomföra till exempel samverkansledning på ett sammanhållet sätt.

Utifrån de diskussioner som förts ovan gällande kontexten samt samverkansledning i förhållande till andra samverkansformer, presenteras vidare den problemställning som projekt GROHS har haft som utgångspunkt.

1.3 Problemställning

GROHS grundtanke har utgått från behovet av ökad förmåga till samordning vid större och mer omfattande händelser. De ansvariga myndigheterna löser sin normala verksamhet i stort sett på ett bra sätt och därför har GROHS utgått från att de händelser där man måste öka sin prestationsförmåga skall föranleda följande krav:

- ledning skall utövas under lång tid,
- över en större yta,
- med många deltagande samhällsaktörer, och stora samordningsbehov,
- i flera skilda tidsskalor/ledningssuppgifter samtidigt,
- med stora samhällskonsekvenser som följd av händelsen.¹⁹

Det är vid dessa tillfällen som aktörer (se avsnitt 2.4) gång efter annan misslyckats med att optimera sitt ledningsarbete, speciellt med sikte på att kunna agera och vara proaktiva. De hemfaller oftast till att vara reaktiva och parera sig ur händelserna. En stor bidragande orsak till detta är den i stort sett obefintliga förmågan att byta information annat än vid väldigt tydliga och kända händelser. Även om aktörerna i de olika systemen har indikationer på att någon störning är på gång, vilket de skulle se om de utbytte information till vardags, så upptäcks dessa väldigt sällan. Myndigheterna är i grunden reaktiva av tradition och uppgift även om de på olika sätt under senare år fått i uppdrag att arbeta med ett mer förebyggande perspektiv.²⁰

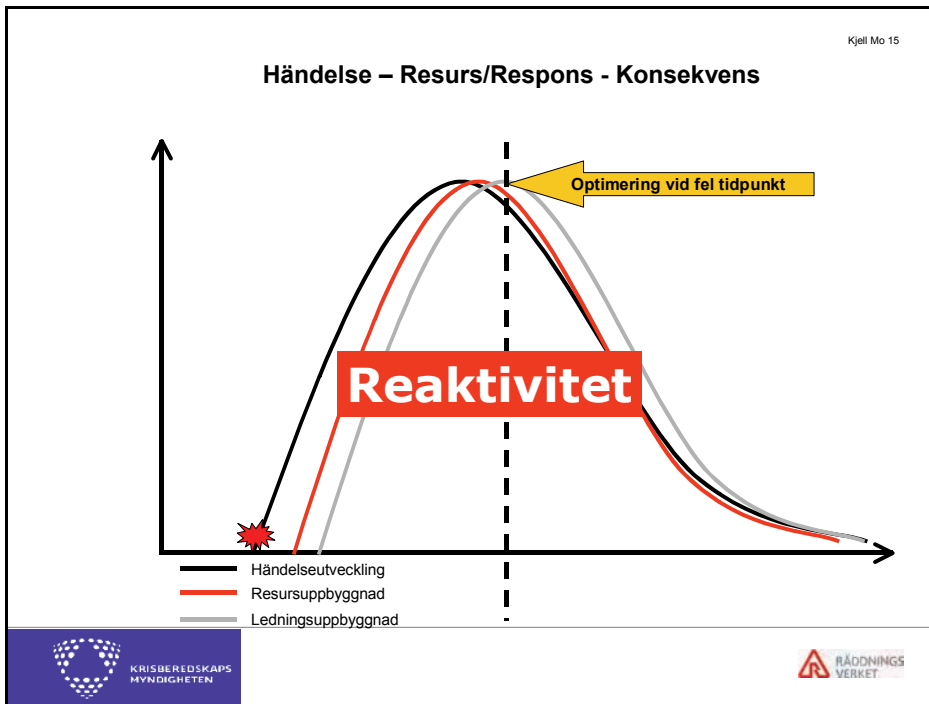
De svårigheter som GROHS ser är att inte arbeta med endast ett tidsperspektiv utan att koppla ihop det förebyggande arbetet med det operativa. Detta gäller inom egna myndigheter, men framförallt mellan olika myndigheter. Genom att sammanföra det förebyggande arbetet med det operativa kan man arbeta med metodik som man tillämpar på ”normala” händelser även vid de sektorsövergripande och krisartade.²¹

¹⁸ Per Melander, Polismyndigheten Gävleborg

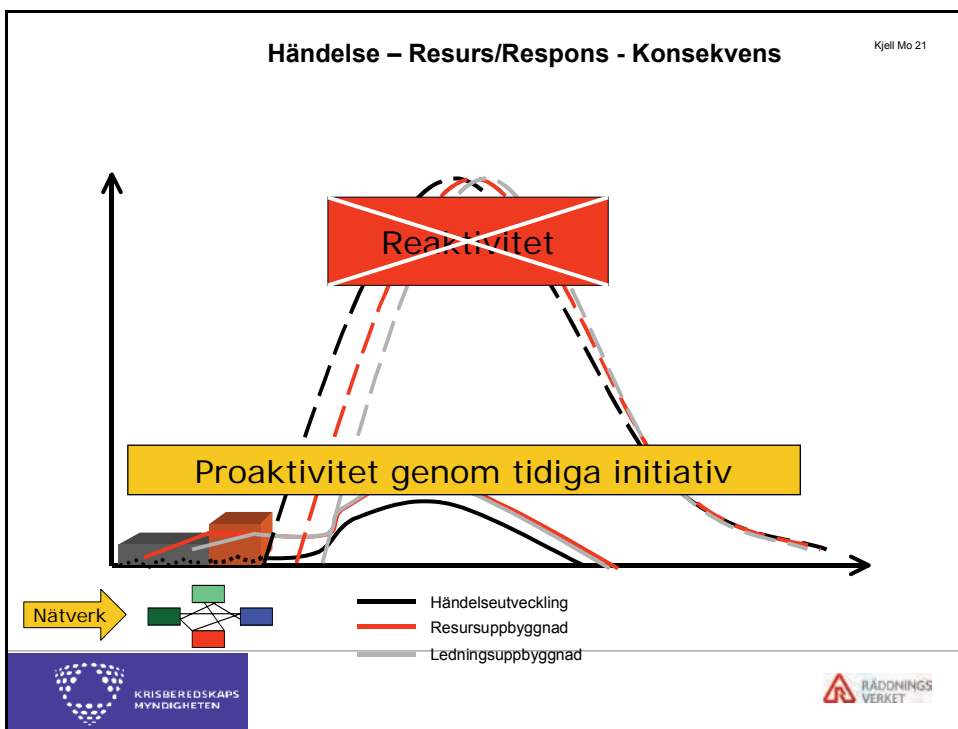
¹⁹ GROHS i text och bild. Under resans gång har projekt GROHS via erfarenheter noterat att samverkansledning är ett bra sätt att leda även vid händelser av mindre dignitet än det som beskrivs här.

²⁰ GROHS i text och bild

²¹ GROHS i text och bild



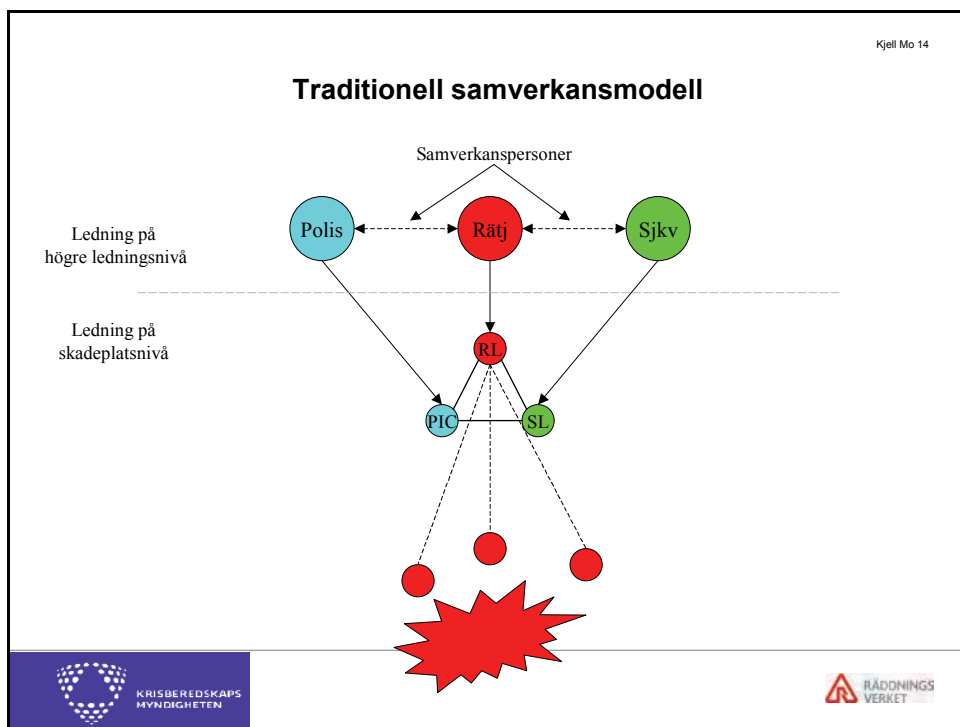
Effekten av att man är reaktiv kan beskrivas på följande sätt.



Dessa bilder illustrerar vikten av informationsutbyte i föreskedet för att myndigheter i sitt krishanteringsorienterade arbete ska kunna agera proaktivt istället för reaktivt.

GROHS har även uppmärksammat att det finns en tendens till att ju större en händelse är, behovet av samverkan stort, och motivationen att sitta tillsammans är/borde vara uppenbar, desto längre ifrån varandra leder aktörerna sina respektive system.

GROHS har också sett en brist i att fördela mandat och uppgifter i olika ledningsuppgifter med skilda tidsskalor. Man har svårt att sära på operationsledning och övrig verksamhetsledning. På den högsta nivån är det ofta den högsta chefen som leder både operationen samt övrig verksamhet och koordinationen mot andra myndigheter sker via samverkanspersoner. Detta skapar fördröjningar i beslutshandling och konflikter mellan ledning och operatörer.²²



Figuren beskriver det nuvarande traditionella sättet att leda.

Effekt och konsekvens av detta blir:

- Mer differentierad lägesbild ju högre upp i systemet man kommer
- Fördröjning i beslutshandling
- Konflikt mellan ”operatörer” och beslutsfattare
- ”Ryckig” insats, felaktiga reaktioner
- Samordningssvårigheter på grund av trög kommunikation och skev lägesbild
- Svårighet att hantera avvikelser från det planlagda och förväntade
- Stor risk att övrig verksamhet blir lidande på grund av att fokus är riktat mot operationen²³

Sverige har enligt Svedin en tradition av att arbeta med nytillsatta samverkans- och beslutsgrupper i kriser. Denna samverkansform kommer med en del utmaningar för samverkan, såsom brist på etablerade ansvarsområden, regler och normer för beslutsfattande

²² GROHS i text och bild

²³ GROHS i text och bild

etc. som kan leda till en del problem speciellt i början av gruppens arbete. I de situationer då en lämplig etablerad form för samverkan finns tillgänglig undviker gruppen en rad samordnings- och ledningsproblem som kan uppstå i ad hoc-grupper. Institutionaliserade grupper har dock andra nackdelar.²⁴

För att undvika de problem som GROHS har uppmärksammat gällande ledning och samverkan har de, i samarbete med personer och regioner som är knutna till projektet, arbetat fram ledningsprincipen samverkansledning. Vidare kommer det att ske en beskrivning av vad samverkansledning är, men innan dess presenteras i punktform viktiga argument för behovet av samverkansledning.

1.4 Viktiga argument för behovet av samverkansledning

- Medborgarperspektivet. Detta perspektiv är i fokus. Samverkansledning har inget egenvärde i sig utan är ett sätt att se till att medborgarnas intressen vid en händelse tillgodoses på bästa sätt.
- Behov av gemensam lägesbild även på högre ledningsnivåer.²⁵
- Behov av samordning.
- Proaktivitet istället för reaktivitet.
- Snabbare och bättre genomförande, bättre kvalitet och en förmåga till långsiktighet då ledningsaktiviteter hanteras gemensamt.
- Resursanvändning på ett optimalt sätt och därmed minskat lidande och kostnader ute i samhället.
- Ledning, ledarskap och beslutsfattande utvecklat till att passa moderna behov.
- De hot som finns på en samhällsomfattande nivå, och den konsekvenshantering som krävs för att kunna bemöta dessa hot, nödvändiggör samverkan. Det är så många organisationer inblandade och så komplexa problem att det ställer allt större krav på samverkan.
- Genom att arbeta i samverkansledning ökar förmågan att leda, samordna, informera och därigenom ökar det som KBM benämner krishanteringsförmåga.

”Det finns egentligen inget försvar för varför en funktion sitter på sin kammare och fokuserar på den interna processen och egna organisationen. Tredje person, eller de hjälpsökande, har förväntningar på att samhällets samlade resurser ska användas vid räddningsinsatser och kriser. De ställer krav på att samhällets resurser ska användas så effektivt som möjligt.”²⁶

²⁴ Svedin (2005) s. 14. För en vidare diskussion om nackdelarna med institutionaliserade grupper se Svedin (2005) s. 14

²⁵ För diskussion om skapandet av gemensam lägesbild se Stern och Sundelius, (2002:17) samt Vertzberger, (1990) i Svedin (2005) s. 11f

²⁶ Lars Hedström, Krisberedskapsmyndigheten

2. Vad är samverkansledning?

Samverkansledning innebär att olika organisationer samverkar i uppgift men har en egen ledning. Det är inte att betrakta som att någon tar över ansvar eller ledning från någon annan. Samverkansledning kan beskrivas som att ett antal myndigheter och/eller organisationer som var och en har sitt uppdrag mot ett regelverk och initiativskyldighet bestämmer sig för att arbeta tillsammans. Anledningen till detta är att aktörerna vill ta del av varandras kunskap, perspektiv och uppgifter för att själva kunna göra bättre bedömningar och fatta bättre egna beslut. Det är dock viktigt att hålla i minnet att även om man arbetar i samverkansledning så förekommer det till exempel polisinsatser, räddningstjänstinsatser och sjukvårdsinsatser; det är olika ansvarsområden/verksamheter som löper parallellt men som vid en händelse måste samordnas.

För att förstå samverkansledning och kunna sätta det i sitt sammanhang behövs i första hand kunskap om systemperspektivet; beslutsnivåer, sektorsansvaret vertikalt, samordningsbehovet horisontellt samt hur dessa hänger samman, vilket beskrivs nedan. För att vidare lyfta fram vad samverkansledning är diskuteras dess syfte och uppgifter samt dess mandat, ansvar och befogenheter. Även synen på vilka aktörer som bör delta och tanken om att samverkansledning bör utövas i ett såväl före- som under- och efterperspektiv presenteras.

2.1 Systemperspektivet

Traditionellt pratar man om central, regional och lokal nivå. Ovanför central nivå finns regeringen och riksdagen. Central nivå består av de centrala sektorsmyndigheterna, regional nivå av länsstyrelsen och övriga regionala myndigheter såsom polis och landsting, och den lokala nivån består av kommunerna med lokala organ såsom bland andra kommunal räddningstjänst och socialtjänst. Den centrala nivån är idag otydlig och man har inom projekt GROHS inte hanterat den nivån. Det har dock konstaterats att den centrala nivån, och att den tydliggörs, är oerhört viktigt för att hela systemet ska fungera optimalt.

För att skapa en förståelse för systemperspektivet kan det kan uttryckas som att vid en händelse finns det ett antal insatsplatser som måste ledas och samordnas från regional nivå och det bör ske via det gemensamma utrymmet (se avsnitt 4.2). Det här är något som växer fram ur ett behov. Det blir en funktionsorganisation som är sammansatt beroende på hur operationen och insatserna ser ut och som följaktligen bemannas av berörda myndigheter på regional och lokal nivå.

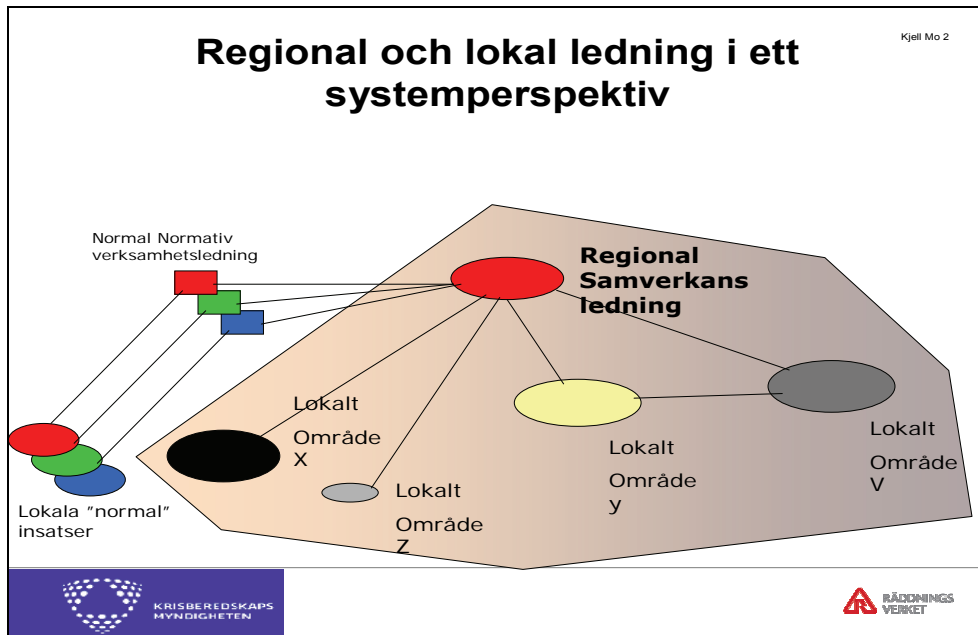
Det är viktigt att alla de olika aktörerna på de olika nivåerna vet vad de har för ledningsuppgift och vad de kan förvänta sig av varandra: ”Det behövs en uppfattning om systemperspektivet så man förstår vad är min roll i det här, vad i ligger mitt ledningsuppdrag, vad kan jag förvänta mig av sidoordnade, överordnade och underordnade ledningsnivåer, så man kan sätta sig in i sammanhanget.”²⁷

I förhållande till systemperspektivet är det viktigt att lyfta fram att de som sitter i samverkansledning bör ha ett visst beslutsmandat med sig och att de via kontakt med sin hemmamyndighet kan tillskapa sig mer mandat vid behov.²⁸ (se avsnitt 4.9) Då övrig verksamhet samtidigt fortlöper på respektive myndigheter är det även viktigt att den högste

²⁷ Per Melander, Polismyndigheten Gävleborg

²⁸ Jämför med diskussionen i Svedin (2005) s. 30f gällande beslutsfattande i koalitioner

chefen finns kvar på hemmamyndigheten och har eget myndighetsperspektiv istället för att dras ner i den operativa verksamheten. Leder den högsta chefen både operationen samt övrig verksamhet skapar detta fördröjningar i beslutshandling och konflikter mellan ledning och operatörer (se avsnitt 1.3). Det är således viktigt att skilja på den som leder myndigheten vid händelsen och den som leder hela myndigheten.



Vid *runda bordet* ska man fatta de normativa besluten för händelsen, ta beslut om insatsens avsikter i stort, skapa målbilden och vara överens om vad som ska uppnås. En huvuduppgift är att fatta beslut om omedelbara åtgärder som syftar till att i första hand förhindra, i andra hand fördröja, i tredje hand försvåra och så vidare. För att göra det krävs en förmåga att fatta intuitiva beslut. För att befattningshavarna kring runda bordet ska få tid att tänka måste det finnas någon form av operativ sektion att tillgå. Om runda bordet fattar beslut om att man ska försöka förhindra en negativ utveckling måste någon börja omsätta det i praktiken, genom att ge enheterna och underställda cheferna order. Detta arbete bör ske i den *operativa sektionen*. Det ska därför finnas ett rum där representanter från de olika aktörerna som planerar verksamheten kan sitta och göra en planläggning så att man säkerställer dels den normativa men även den operativa nivån. Den operativa sektionen kan även beroende på händelsens karaktär finnas kvar på respektive myndighet.

För att skapa långsiktighet måste aktörerna runt runda bordet biträddas av en *strategisk sektion* där man ägnar sig åt klassiskt analytiskt beslutsfattande som bygger på vetenskapliga beräkningar, tidigare erfarenheter och bedömanden. Detta för att det är så pass omfattande i tid och kräver andra kompetenser. Därför behövs experter och generalister från de olika aktörerna som kan sätta sig tillsammans. Det är dock runda bordet som är kärnan och som levererar uppdrag till både den operativa sektionen och till den strategiska sektionen och som sedan utkräver uppföljning.

Fördelen med det här är att det blir möjligt att hantera beslutsfattande ur flera perspektiv samtidigt; normativt, strategiskt och operativt: ”Det här har man försökt göra på ett huvud

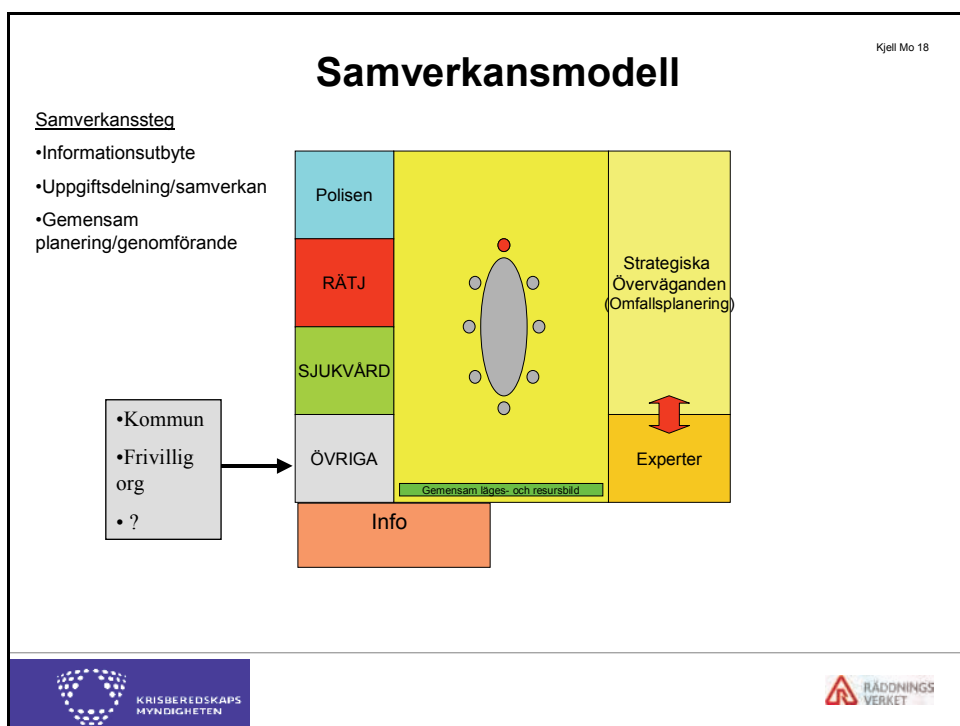
tidigare och ibland har man försökt göra det genom att samla någon form av samverkansbefäl ute på den av de regionala myndigheterna som har haft ledartröjan initialt, och så har han fått cykla hem och meddela vad de jobbar med för någonting och när han kommer hem så är det historia för länge sedan för då har den händelsen utvecklat sig till ytterligare en händelse”²⁹

Här finns det istället en normativ funktion, en strategisk funktion och en operativ funktion.

På sektorsmyndigheten ska man hantera situationen mot sin vardagsverksamhet vilken sker parallellt, och de normativa, strategiska och operativa funktionerna finns även på respektive myndighet. En förutsättning för att samverkansledning ska fungera optimalt är att de aktörer som ingår i samverkansledning i första hand har en tydlig ledningsstruktur i sin egen organisation.³⁰

Man har på så sätt tydliga funktioner för normativa beslut, strategiska bedömanden, operativ ledning, samordning och ledning av enskilda enheter såväl vid händelsen som för övrig verksamhet på de enskilda myndigheterna vilket leder till att man vid händelsen kan arbeta proaktivt, har tid att lyfta blicken och inte blir överbelastad vilket lätt händer om dessa funktioner endast finns på myndigheten och den högsta chefen har att hantera alla komponenterna själv.

Samverkansledning är på så sätt en del av en komplex och inte i alla fall renodlad struktur av beslutsnivåer, ledningsformer och sektorer. Samverkansledningens syfte i denna kontext är att säkerställa det samordningsbehov som uppstår. En vidare beskrivning av samverkansledningens syfte och uppgifter följer nedan.



KRISBEREDSKAPS MYNDIGHETEN

RÄDDNINGSVÄRKET

²⁹ Per Melander, Polismyndigheten Gävleborg

³⁰ För vidare resonemang gällande detta se 9/11 Kommissionen: 6 i Svedin (2005) s. 28f (uppmärksamma fotnot 9 s. 28)

Skapa ett forum i vardagen för dialog som utvecklas till ledningsmodell för krishanteringssystemet lokalt och regionalt.

Behovsanpassa representationen med områdesansvariga myndighetschefer eller myndighetsbeslutsfattare
Skapa ändamålsenligt gemensamt ledningsutrymme för samverkansmodellen

2.2 Syfte och uppgifter

Syftet med samverkansledning är att höja samhällets förmåga att möta hot och svåra kriser samt uppnå en ökad effektivitet och minskade kostnader för insatser och operationer.³¹

”Man kan inte som ensam organisation hjälpa den som behöver hjälp idag, inte ens vid den minsta olycka, och därför behövs det här för att samordna samhällets hjälp.”³²

Samverkansledningens uppgift är att få en bättre samordning av respektive insatser. Samverkan är ett verktyg för att uppnå resultatet samordning som i sin tur är ett verktyg för att uppnå resultatet bättre ledning. Bättre ledning innebär i det här att man på ett mer optimalt sätt utnyttjar resurser, att det finns en bättre samstämmighet mellan de olika aktörerna, att det finns en samstämmighet i agerandet, att alla kraftsamlar på samma ställe och att man har en gemensam syn på händelseutvecklingen.

Det handlar följaktligen om samordning och optimering av samhällets resurser. Detta innebär ett helhetsperspektiv som omfattar före, under och efter en kris/händelse. Det är viktigt att samverkan inte bara sker under händelsens akuta skede. Innan en händelse inträffar handlar det om planering och andra förberedelser, som till exempel utveckling av vardagssamverkan och krishanteringsförmåga genom gemensamma övningar och utbildningar. Några viktiga inslag är att arbeta med gemensam inriktning och att bygga upp kunskap, till exempel genom att göra regionala risk- och sårbarhetsanalyser. Vid en akut situation är uppgiften att ha en gemensam lägesbild och att göra en gemensam analys för att nå optimala lösningar och optimalt resursutnyttjande. Efter en händelse är uppgiften att utvärdera och utveckla samverkan vilket bör leda till kompetensutveckling och lärande.

”Samverkansledning är en ledningsaspekt, en ledningsuppgift med speciella utgångspunkter och ett speciellt perspektiv. Anledningen till att samverkan är nödvändig är att insatserna är så pass komplexa att de kräver andra pusselbitar än dem man har själv. Samverkan krävs för att man ska kunna fatta bra egna beslut och för att förstå hur de beslut man fattar inom sitt ansvarsområde kommer att påverka, och vad det kommer att få för konsekvenser för andra.”³³

En viktig uppgift är att gemensamt skapa regionala förutsättningar för ökad förmåga att möta hot, risker och sårbarheter och att skapa förutsättningar och förmåga hos de berörda att kunna

³¹ För diskussion kring problem samt möjliga lösningar då det gäller svårigheten att mäta effektivitet se Ortman, (1999) i Svedin (2005) s. 43 samt Sproles (2002) i Svedin (2005) s. 23

³² Jonas Petri, RäddSam F

³³ Lars Hedström, Krisberedskapsmyndigheten

samordna sig. Det kan uttryckas som att samverkansledningen ska göra att de olika stuprörsorganisationerna går i takt. Om alla endast leder sin egen insats tappar man helheten.

Det kan formuleras som att syftet med samverkansledningen är att förhindra eller begränsa negativa konsekvenser av en händelse. För att göra detta är samverkansledningsaktörernas uppgift att samverka för att: utbyta information, analysera gemensamt, skapa en gemensam lägesbild, planera gemensamt, skapa en bättre samordning, uppnå bättre ledning, fatta ”bra” och långsiktigt hållbara beslut, genomföra gemensamt, få ”stuprören” att arbeta i takt, utvärdera gemensamt och skapa förutsättningar för ett effektivare resursutnyttjande.

Ett problem som lätt uppstår vid dåligt utvecklad samverkan är att man står inför ett faktum: ”Alla vill samordna, men ingen vill samordnas”.³⁴

Enligt definitionen av samverkansledning är det heller ingen som ska utöva ledarskap över någon annan vilket kan göra det svårt att skapa samordning. Detta hör samman med ledarskapet som kommer att diskuteras vidare i avsnitt 4.8.

För att skapa ytterligare förståelse för vad samverkansledning är belyses nedan samverkansledningens mandat, ansvar och befogenheter.

2.3 Mandat, ansvar och befogenheter

Mandat, ansvar och befogenheter kopplas i förhållande till samverkansledning till ansvarsprincipen. Aktörerna går in i krishanteringen med sitt ansvarsområde, med sina begrepp och sin kompetens. Då samverkansledningen inte är en organisation i sig har den inte mer befogenheter eller ansvar än de personer som sitter i den: ”För att man sitter tillsammans får man inte större befogenheter, men man kan tänka smartare och man kan få samhället att agera mer samstämmigt.”³⁵

Samverkansledningen har således inte några befogenheter utan det är cheferna i de stuprörsliknande organisationerna som har befogenheterna. Samverkansledningen går tvärsöver de här stuprören men respektive befogenhet ligger fortfarande i stuprörsorganisationerna. Aktörerna tar således med sig sitt normala ansvar och sina befogenheter in i samverkan och det är viktigt att detta är uttalat inom varje organisation.

Det är också viktigt att de som sitter i samverkansledningen har beslutsmandat vilket även diskuteras i avsnittet om systemperspektivet ovan: ”De som sitter i samverkansledning måste vara myndigheten i den här situationen, de måste ha ett uppdrag att leda den här operationen för sin myndighet och den avgränsningen är en nyckelfråga.”³⁶

Då det inte finns några gemensamma befogenheter och/eller ansvar är det viktigt att aktörerna är medvetna om varandras: ”Ansvarsprincipen och juridiken, det här måste man kunna på sina fem fingrar.”³⁷

³⁴ Kjell Mo, Räddningsverket

³⁵ Jonas Petri, RaddSam F

³⁶ Per Melander, Polismyndigheten Gävleborg

³⁷ Per Melander, Polismyndigheten Gävleborg

Det är viktigt att det är personer med mandat att företräda sin organisation med god kunskap om juridiken och även andras ansvar och uppgifter som sitter i samverkansledningen. Alla organisationer har dock olika struktur och olika kultur och därför olika beslutsmandat: ”Kunskapen om varandras organisationer är väldigt viktig och den är alldeles för liten idag.”³⁸

Det finns dock lösningar på detta. Genom att tydliggöra vilket ansvar respektive myndighet har och var gränserna går för varandras ansvar får man goda grunder för samverkan. Genom att tillföra personer med rätt kompetens och klargöra vad varje enskild aktör har för ansvar och mandat samt var gränserna går och vad man kan förvänta sig av varandra blir det lättare att samverka. I Gävleborgs län finns ett gott exempel på hur man löst detta. I arbetet med att bilda det regionala krishanteringsrådet har de som ett första steg seminarier då de avser att arbeta med scenarier som väcker tankar och skapar kunskap kring deras roller, ansvar, organisationer och juridiken.³⁹

Då det ovan getts en beskrivning av mandat, ansvar och befogenheter i förhållande till samverkansledning är det nu dags att belysa vilka aktörer som bör ingå i samverkansledning, svårigheter men detta, men också förslag på lösningar.

2.4 Aktörer

När det gäller vilka som ska ingå i en samverkansledning finns det två perspektiv. Å ena sidan finns det ett breddperspektiv och å andra sidan finns det ett nivåperspektiv. Breddperspektivet handlar om vilka aktörer som ska vara med ur ett sektorsperspektiv utifrån händelsens bredd/påverkan, medan nivåperspektivet berör vilka nivåer som ska vara engagerade; lokal, regional och/eller nationell. Det är händelsen som avgör hur många och vilka nivåer som ska aktiveras.

Samverkansledning bör för helhetsperspektivet finnas på alla tre nivåer, central, regional och lokal. Man kan se det som att det börjar vid en trafikolycka där polis och sjukvård står axel mot axel, de pratar med varandra och de har lätt att förstå vad de ska göra för de har lägesbilden precis framför sig. Detta måste sedan flyttas uppåt och då det blir svårare att kommunicera, lägesbilden blir svårare att få ihop och därför måste man samverka även på de högre nivåerna: ”Konstruerar man inte en sådan här samverkan på regional nivå så kommer det inte att komma till stånd av sig själv, men det gör det ju på skadeplatsen för där befinner de sig rent fysiskt. Där spelar det ingen roll vad vi har forskat kring och bestämt för de löser ju det ändå skulle jag vilja säga. Men längre bak så sitter man på olika myndigheter på olika platser och där måste man ta fram ett koncept för att det ska komma till stånd.”⁴⁰

När det gäller breddperspektivet måste ansvarsprincipen tas i beaktande, det vill säga vad har myndigheten för uppgift och uppdrag? Det är händelsen och juridiken som är normgivande och även gränssättande. Alla ska inte vara med och det kan också vara så att vissa bör vara med initialt och vartefter som händelsen utvecklar sig över tid så kommer fokus att skjutas över till andra aktörer, vilket leder till svårigheter. Detta accentueras vid händelser som påverkar oss under lång tid. Om man till exempel tittar på ett terrorangrepp mot ett kärnkraftverk, så har man där initialt otroligt starkt fokus på polisen för att man vill förhindra

³⁸ Per Johansson, Totalförsvarets forskningsinstitut

³⁹ Åke Lindahl, Länsstyrelsen Gävleborg

⁴⁰ Per Johansson, Totalförsvarets forskningsinstitut

ett terrorangrepp som leder till utsläpp, men medan man agerar för att förhindra angreppet måste man börja tänka på vad man gör och vilka aktörer det är som ska engageras, om det blir ett angrepp med utsläpp som följd. I nästa skede handlar det om hur man kan hantera efterföljderna på bästa sätt: ”Det är egentligen händelsen som kommer att styra behovet av samverkan och då är det viktigt att det finns en möjlighet att tidigt upptäcka störningar för att kunna analysera vilka som kommer att ingå i samverkan. Detta kommer att växla under händelserna utifrån behov.”⁴¹

Vilka som ska vara med i samverkansledningen är således beroende på den aktuella händelsen. Sjukvård, polis och kommunal räddningstjänst samt de områdesansvariga aktörerna, kommun eller länsstyrelse beroende på vilken nivå som är aktuell, bör utgöra kärnan och dessa knyter sedan till sig andra aktörer vid behov, såsom Försvarsmakten, SOS Alarm, frivilliga organisationer, privata aktörer och statliga myndigheter med flera. Det är viktigt här att man tidigt funderar kring vilka andra än ens egen organisation som krisen kommer att beröra, så att de andra varslas i tid. Någoting som också är viktigt att beakta gällande detta är att det måste finnas förberedda kanaler för att skapa kontakt med andra organisationer. Larmvägarna är centrala och i det regionala perspektivet är det en förutsättning att de kommunala räddningstjänsterna har ett utvecklat system för samverkan och klara mandat till de personer som är utsedda att verka i samverkansledningen. Förtroende och tillit är nyckelord i detta.⁴²

”Genom att arbeta mer förebyggande får man kontakt med olika aktörer och där kan man bli duktigare, idag är man rätt så ovan vid att samverka med till exempel privata aktörer. Detta skulle bli bättre om man arbetade mer förebyggande, då etablerar man en kontakt redan innan det händer någonting.”⁴³

För att nämna några exempel på hur det kan se ut så har man i Gävleborgs län ombildat det regionala räddningstjänstrådet till ett regionalt krishanteringsråd. Ambitionen är att det ska spegla länsstyrelsens utvidgade roll i krishanteringssystemet och omfatta de viktigaste statliga och kommunala aktörerna samt aktörer inom näringslivet. Inledningsvis ingår länsstyrelsen, polisen, kommunala räddningstjänsten och sjukvården. Tanken är, precis som beskrivits ovan, att successivt involvera de övriga aktörer som behövs för att nödvändiga förberedelser ska kunna genomföras. I en akut situation styrs valet av deltagare i en samverkansledning av de behov som händelsen genererar och länsstyrelsen har en samordnande roll.⁴⁴

I Dalarnas län utgör det regionala krishanteringsrådet samverkansledning. De som ingår är Länsstyrelsen, SOS Alarm, Försvarsmakten, Polisen, Kommunförbundet/Räddningstjänsten, Landstinget, Vägverket, Sveriges radio och representant från en kommun. Därefter kontaktas fler aktörer vid behov.⁴⁵

⁴¹ Kjell Mo, Räddningsverket

⁴² För vidare diskussion kring vikten av förtroende och socialt kapital se Axelrod (1984) samt Putnam (1995) i Svedin (2005) s.43f

⁴³ Per Johansson, totalförsvarets forskningsinstitut

⁴⁴ Åke Lindahl, Länsstyrelsen Gävleborgs län

⁴⁵ Britt Knutas, Landstinget Dalarna

Gällande nivåperspektivet återfinns inte alla aktörer på alla nivåer vilket medför vissa problem. Kommunerna och den lokala räddningstjänsten är lokala organ som vid en regional händelse kommer att bli berörda. Frågan är vilka som ska representera kommunerna och räddningstjänsten i en regional samverkansledning? Att reda ut vilka som ska representera de aktörer som inte kan representera sig själva är en viktig fråga när det gäller samverkansledning. Ett exempel på det är att man i Jönköpings län har haft en del problem när det gäller just detta. De upplevde att den kommunala räddningstjänsten kunde vara den som representerade kommunen på den regionala nivån för vissa kommuner och de tog då det som generell metod. I vissa kommuner hade dock inte den kommunala räddningstjänsten det mandatet, vilket gjorde att det inte var lämpligt att låta den representera kommunen, då det ledde till att en kommun blev kritisk mot samverkansledningskonceptet.

Även när det gäller breddperspektivet finns det svårigheter med att bestämma vilka det är som ska ingå. Det ställs stora krav på de aktörer som deltar vad gäller förståelse för myndighetens ansvar och uppgifter. Ett exempel på detta är att man i Jönköpings län har provat att ha samverkansledning med ca 35 aktörer runt ett tio meter långt bord: ”Vi bara fyllde på och fyllde på, men det fungerar inte och då måste någon bestämma: ’Ni bör vara med och ni andra får sitta i ringen utanför och få information i andra läget’.”⁴⁶

När det gäller brist på representation av aktörer på olika nivåer är det upp till regionen att hitta sin egen väg. Det gäller att utröna huruvida och mellan vilka aktörer förtroendet finns för att kunna representera. Det viktiga är således inte vilken aktör som representerar vem utan snarare att förtroende och kommunikation finns upprättat mellan de aktuella aktörerna: ”Det måste byggas upp ett system som gör att man får det tillräckligt tillgodosett ur juridisk synpunkt men också smidigt för att kunna hantera det och vad är det då det handlar om är just förtroende och ett informationsflöde upp och ner.”⁴⁷

Ytterligare ett problem relaterat till vilka som ska vara med i samverkansledningen är att de flesta har länsstyrelsen som tillsynsmyndighet, vilket kan utgöra en svårighet när man befinner sig i hanteringsskedet av en händelse. I Jönköpings län var detta en svårighet under tsunamin då samverkansledningen kopplade in socialavdelningen på länsstyrelsen för att hålla kontakten mot alla socialnämnder och genom detta få en bra samordning. Socialnämnderna trodde dock att eftersom länsstyrelsen fick detta uppdrag innebar det tillsyn vilket gjorde att det blev en total låsning: ”Svårigheten i detta är att veta när länsstyrelsen är i tillsynsläget och när den växlar över.”⁴⁸ När det gäller länsstyrelsens roll som tillsynsmyndighet handlar det dels om att kunna sitta på två olika stolar vid olika tillfällen och dels är det en fråga om information och tydlighet gällande i vilken egenskap och roll man agerar i varje läge.

Länsstyrelsens roll i förhållande till samverkansledningen är viktig. Synen på länsstyrelsens roll kan dock skilja sig åt i olika regioner: ”Sverige är inte homogent. I vissa regioner är det viktigt att länsstyrelsen bjuder in till och skapar den här arenan, startar upp i underifrånperspektivet, medan det i andra regioner kan vara andra aktörer. Det viktiga är att det finns någon som kan stödja det.”⁴⁹ Länsstyrelsens geografiska områdesansvar handlar inte om att ta över någon annans sektors- eller områdesansvar utan istället om att verka för att

⁴⁶ Jonas Petri, RaddSam F

⁴⁷ Kjell Mo, Räddningsverket För vidare diskussion kring vikten av förtroende och socialt kapital se Axelrod (1984) samt Putnam (1995) i Svedin (2005) s.43f

⁴⁸ Jonas Petri, RaddSam F

⁴⁹ Kjell Mo, Räddningsverket

nödvändig samverkan kan åstadkommas. En viktig roll för länsstyrelsen är därför att agera kontaktpunkt för länets kommuner samt utgöra ett stöd till inblandade parter i syfte att få till stånd samordning och skapa en gemensam inriktning inom länet för de åtgärder som behöver vidtas såväl före som under och efter en kris.⁵⁰

Ett annat problem gällande aktörer är att det ofta blir personbundet. Det är en sårbarhet att det vilar på vissa personer och en viktig fråga är hur man får samverkansledningens sida att leva vidare utan eldsjälar och om det överhuvudtaget finns någon möjlighet till det: ”Även om det finns en grundstruktur så måste det också krävas människor med någon form av intresse i det här.”⁵¹

Ju bättre strukturen för samverkansledning är desto lättare kommer det bli att driva den. Till sist handlar det kanske om att genom erfarenhet, utbildning, övningar och andra insatser få aktörer att inse vikten av det och därmed motivera till att driva frågorna. Via kontakter, utbildning och övningar kan man också göra detta mindre störningskänsligt och mer institutionaliserat.⁵²

”För att samverkansledning ska lyckas kommer en aktiv planeringsprocess med utrymme för gruppmedlemmarna att påverka sättet på vilket man ska samverka, och praktisk övning av den överenskomna samverkansformen vara nödvändig.”⁵³

2.5 Samverkansledning i ett före-, under- och efterperspektiv

Utifrån problemställningen som beskrivs i avsnitt 1.3 har GROHS arbetat fram en tankemodell som bygger på att man genom att skapa nätverk i vardagsarbetet skaffar sig en förmåga att fånga/uppfatta signaler på störningar. Detta gör att aktörerna kan hantera olika typer av strategisk ledning vilket kan ses som en mer eller mindre snabb reaktion på omvärldsförändringar på en skala från "periodisk planering" till "strategic surprise management" eller "crisis management".

⁵⁰ KBM (2005) Förebygga och förbereda, Så fungerar samhällets krisberedskap s. 50f

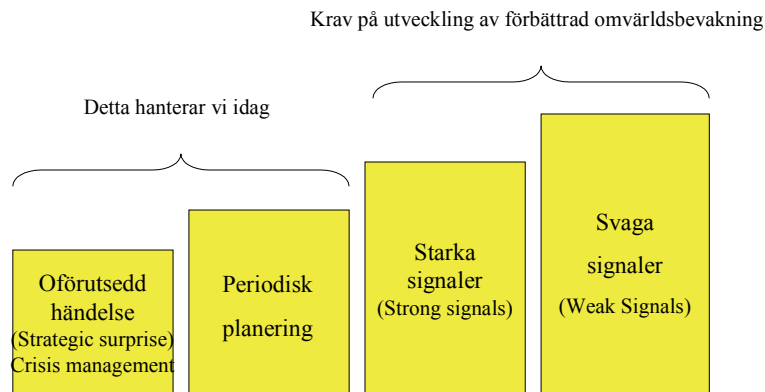
⁵¹ Kjell Mo, Räddningsverket, Jämför med Ortman (1999) resonemang om behovet av engagerade personer i Svedin (2005) s. 40

⁵² Jämför med diskussionen om planering och övning Ortman (1999) i Svedin (2005) s. 54f.

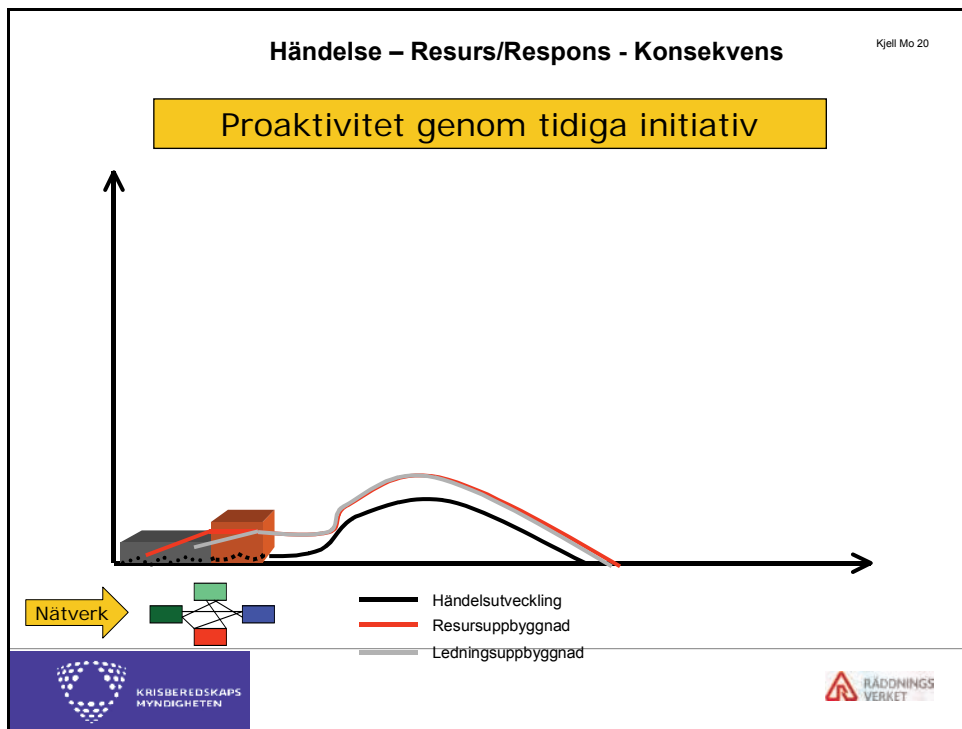
⁵³ Svedin (2005) s. 55

Strategiska metoder

Kjell Mo 3



Här har GROHS tolkat att ”periodisk planering” och ”crisis management” är de normala och förhärskande strategiska arbetssätten. I den periodiska planeringen lägger man ut det förebyggande arbetet, övnings- och utbildningsverksamhet mm. för att sedan hamna i crisis management när man utför de mer ovanliga operativa uppgifterna. Varje gång man hamnar där ökar kostnader och effektiviteten minskar på grund av att man med största sannolikhet kommer att ”ligga efter” händelsen och parera i stället för att styra. Detta är ganska grovt generaliserat men stämmer på de flesta större och mer omfattande ej så vanliga händelser aktörerna har att hantera.



Med aktiva nätverk kommer man att kunna följa och styra händelser med minskade kostnader och skador som följd.

Om man i vardagsarbetet kan byta information och lägga ”pussel” bör man kunna identifiera händelser redan utifrån svaga signaler. Kan man då avsätta resurser som följer och hanterar dessa ligger man på förhand om eller när dessa händelser löser ut. Man har då så mycket information och analyser om utvecklingen att man får en möjlighet att styra dessa händelser.

Oväntade och oförutsedda händelser kommer ändå att inträffa och då gäller att aktörerna i ett tidigt stadium har en förmåga att hantera dessa tillsammans. Den modell GROHS förordar är som många påpekat inte ny utan har stora likheter med den gamla civilförsvarsorganisationen. Den går ut på att man på ett antal platser, med gällande och framtida teknik, kan skapa ledningsutrymmen där man sitter tillsammans och får möjlighet att hantera samma information. Detta för att kunna utveckla en gemensam lägesuppfattning, nyttja experter, informationshantering med mera.

För att kunna arbeta än bättre i nästa krissituation krävs även ett efterperspektiv på samverkansledning där man genom utvärderingar och uppföljningar kan få det hela att fungera än bättre.

Samverkansledning bör således utövas såväl före och under som efter en händelse. Det finns en vinst i att gå från vardag till insats med målet att så fort som möjligt återgå till normalläge igen. För att kunna göra det är det viktigt att man arbetar tillsammans före, under och efter. Genom att arbeta på det sättet finns det en möjlighet att variera nivån på aktivitet av samverkansledningen så att den följer den riskbild och den belastning som finns.

Före skildringen av samverkansledningens arbetsmetoder i ett föreperspektiv sammanfattas nedan i punktform samverkansledningens beståndsdelar och processer.

2.6 Samverkansledningens beståndsdelar och processer i sammanfattning

- Samverkansledning innebär att olika organisationer samverkar i uppgift men har en egen ledning. Det är inte att betrakta som att någon tar över ansvar eller ledning från någon annan.
- Organisationsmässigt innebär samverkansledning att sektorsaktörerna leder sin egen organisation som ofta är hierarkiskt uppbyggd samtidigt som de samverkar med andra aktörer i något som kan liknas vid en nätverksorganisation.⁵⁴
- Det behövs en förståelse för systemperspektivet så att aktörerna förstår sitt ledningsuppdrag, vad de kan förvänta sig av sidoordnade, överordnade och underordnade ledningsnivåer samt av de samverkande aktörerna.
- För att det ska fungera på bästa sätt behövs tydliga funktioner för normativa beslut, strategiska bedömanden, operativ ledning, samordning och ledning av enskilda enheter såväl vid händelsen som för övrig verksamhet på de enskilda myndigheterna.
- För att samverkansledning ska fungera på optimalt sätt är det viktigt att de aktörer som ingår i samverkansledningen i första hand har en tydlig ledningsstruktur i sin egen organisation.
- Syftet med samverkansledning är att förhindra eller begränsa negativa konsekvenser av en händelse. För att genomföra detta måste aktörerna samverka för att: utbyta information, gemensamt analysera, skapa en gemensam lägesbild, gemensamt planera, skapa en bättre samordning, uppnå bättre ledning, fatta ”bra” och långsiktigt hållbara beslut, gemensamt genomföra, få stuprören att arbeta i takt, gemensamt utvärdera och skapa förutsättningar för ett effektivare resursutnyttjande.
- Mandat, ansvar och befogenheter bör kopplas mot ansvarsprincipen. Aktörerna går in i samverkansledningen med sitt ansvarsområde, med sina begrepp och sin kompetens. Då samverkansledning inte är en organisation har den inte mer befogenheter eller ansvar än de befattningshavare som sitter i den.
- Vilka som ska vara med i samverkansledningen är beroende på den aktuella händelsen. Sjukvård, polis och kommunal räddningstjänst samt de områdesansvariga aktörerna, kommun eller länsstyrelse, beroende på vilken nivå som är aktuell, bör utgöra kärnan och dessa knyter sedan till sig andra aktörer vid behov.
- Det är viktigt att lyfta fram att för att samverkansledningen ska bli heltäckande gäller det att man i länen utvecklar samverkan mellan kommunala räddningstjänster då dessa i annat fall inte är aktörer på regional nivå till skillnad från sjukvården, polisen och länsstyrelsen.
- Gällande nivåperspektivet återfinns inte alla aktörer på alla nivåer vilket medför vissa problem. När det gäller brist på representation av aktörer på olika nivåer är det upp till varje region att hitta sin egen väg. Det gäller att utröna huruvida och mellan vilka aktörer förtroende finns för att kunna representera. Det viktiga är dock inte vilken aktör som representerar vem utan snarare att förtroende och kommunikation finns upprättat mellan de aktuella aktörerna.⁵⁵
- Samverkansledning är en process som bör utövas såväl före och under som efter en händelse.

⁵⁴ Litteraturstudien, Svedin (2005) visar att element från både hierarki, nätverk och integrerade system kan användas för att beskriva samverkansledning. För vidare fördjupning i detta se sektionen om strukturella förutsättningar för samverkansledning i Svedin (2005) s. 16ff

⁵⁵ Se Svedin (2005) s. 43f

- Det är viktigt att arbetet med och utvecklingen av samverkansledning utgår från arbete med risk- och sårbarhetsanalyser och att det därmed inte är något statiskt utan ett verktyg som hela tiden utvecklas.

”Samverkansledning innebär att man arbetar efter två principer, dels att man ‘nätverkar’ med andra och dels att man leder sin egen organisation.”⁵⁶

3. Arbetsmetoder före

Nedan presenteras hur man i samverkansledning kan arbeta i ett föreperspektiv. Syftet med att arbeta tillsammans redan innan är att fånga upp svaga signaler och därmed kunna arbeta tillsammans för att förhindra att en händelse inträffar.

3.1 Möten

Som beskrivs avsnitt 1.2 finns det olika grader av samverkan. GROHS förespråkar att i ett genomförande-/underperspektiv räcker det inte med enstaka möten för att utbyta information. Detta är däremot ett sätt att arbeta i föreperspektivet. Man bör på så sätt träffas regelbundet för att se vilka problem de olika aktörerna har för tillfället och hur de ska gå vidare för att bemöta dem. Aktörerna utbyter då information och det blir en slags stabsorientering, vilket gör att man har ett gemensamt underlag för att fatta beslut. Det blir också ett sätt att komma överens om ett gemensamt mål och fokus. När en händelse inträffar är det för sent för det arbetet. Därför måste det ske en samverkan redan i vardagen.

Detta är bra ur flera perspektiv. Dels kan man lägga pusslet tillsammans och dels lär man sig att samverka och man lär känna de olika aktörerna.

”Problemlösning i grupper under normala förutsättningar skapar också uppskattning och förtroende för gruppens förmåga att lösa problem under svårare omständigheter. Upprepad interaktion inom grupper som ska hantera kriser tillsammans är därför en viktig del i att etablera det förtroende som utgör grunden för individuell samverkan i kris.”⁵⁷

Det kan handla om att ha regelbundna inplanerade möten, dels med dem som ingår i kärngruppen, dels att man till dessa möten kanske också bjuder in andra aktörer från frivilliga organisationer, privata aktörer och så vidare. Det kan också vara av vikt att ha systematiska möten före årligen återkommande händelser; festivaler, säsongvis turism med mera, för att kunna planera inför den aktuella händelsen. Det är viktigt att aktörerna, de gånger de får tid på sig att förbereda, verkligen tar vara på den tiden.

Ett annat sätt att arbeta tillsammans redan innan en händelse har inträffat är genom gemensam underrättelse vilket belyses nedan.

⁵⁶ Jonas Petri, RäddSam F

⁵⁷ Svedin (2005) s. 44 se även resonemanget om nätverkets förmåga att bygga förtroende i Svedin (2005) s. 17ff

3.2 Underrättelse

”Det finns en tradition kring att en händelse får eskalera tills den är synbar. Men då är det för sent. Man måste ligga på förhand och här kommer problemet med hur kan man tolka svaga signaler och hur får man signalerna att något är i görningen?”⁵⁸

Ett sätt att få reda på detta är att arbeta med gemensam underrättelseinhämtning och analys. Problemet idag är att aktörerna får in olika signaler men ingen lägger ihop dessa. För att inte låta en händelse eskalera tills den är synbar kan underrättelsetjänsten vara en viktig funktion. Ser man till Joint Terrorism Analysis Centre i England, med olika underrättelsetjänster, så sitter de tillsammans i ett gemensamt utrymme. I Finland har man nya nödcentraler, där sjukvård, polis och räddningstjänst sitter tillsammans.

I Sverige kommer signalerna om att något är på gång in från flera olika källor, bland annat från media, LKC (polisens länskommunikationscentral), SOS Alarm, samt från de olika aktörernas egna analyser. Problemet är som beskrivs ovan att ingen samkör alla dessa signaler: ”Man skulle behöva lägga ihop dem så man skulle kunna agera snabbare. Nu kan man vara ovetande om varandra. Man har flera saker som indikerar att något är i görningen, men man förstår inte vad det är, för ingen har lagt pusslet.”⁵⁹

3.3 Risk- och sårbarhetsanalyser

Att arbeta med gemensam underrättelse kan som beskrivs ovan vara ett sätt att genom att fånga upp svaga signaler, i bästa fall kunna förhindra, eller i alla fall kunna begränsa konsekvenserna av en händelse. Ännu en metod för detta är att gemensamt analysera vilka risker och sårbarheter som är aktuella genom att arbeta med risk- och sårbarhetsanalyser.

För att förbättra samhällets förmåga att förebygga eller minska effekterna av en kris är det viktigt att man har kunskap om vilka riskerna är och var i samhället sårbarheterna finns. Risk- och sårbarhetsanalyser är ett viktigt verktyg för att kunna nå en enhetlig inriktning av krishanteringsarbetet. Det lägger grunden för planering, beredskap, utbildning, övning och i vissa fall investeringar.⁶⁰

För länsstyrelsen innehåller arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser bland annat att genomföra en analys på regional nivå, för hela regionens behov.⁶¹ Arbetet med att utforma en regional risk- och sårbarhetsanalys bör ske i nära samverkan med kommunerna i länet, länsstyrelserna i näraliggande län, sektorsansvariga myndigheter och andra berörda organisationer. För länsstyrelsens del handlar arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser därför om att skapa forum för att diskutera risker och sårbarheter som är gemensamma inom länet och mellan olika aktörer.⁶²

⁵⁸ Per Melander, Polismyndigheten Gävleborg

⁵⁹ Jonas Petri, RåddSam F

⁶⁰ Risk- och sårbarhetsanalyser på regional och lokal nivå, tillgänglig på:
http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/templates/EntryPage_248.aspx 2005-10-12

⁶¹ KBM (2005) Förebygga och förbereda, Så fungerar samhällets krisberedskap s. 53

⁶² KBM (2005) Förebygga och förbereda, Så fungerar samhällets krisberedskap s. 53

”Genom att i vardagen upptäcka hot, risker och sårbarheter i förväg, genom att man träffas och genom risk- och sårbarhetsanalyser kan man ligga på framkant.”⁶³

3.4 Utbildningar, övningar och seminarier

Ännu ett sätt att arbeta tillsammans innan en händelse inträffar och på så sätt förbereda sig för en inträffad händelse är att genom utbildningar, övningar och seminarier tillförskaffa sig kunskap och erfarenheter. För att redan innan en kris inträffar ha kunskap om varandras och sin egen organisation, veta var gränserna går för organisationernas ansvar och för att kunna skapa bättre strukturer för samverkan är utbildningar, övningar och seminarier ett mycket viktigt inslag. Genom detta kan man både göra misstag och lära av dem i en skyddad miljö.

Utbildning, övningar och andra insatser är även ett sätt att få aktörer att inse vikten av samverkan och därmed motivera dem till att driva frågorna. Via utbildning och övningar kan man också göra detta mindre störningskänsligt och mer institutionaliserat.

”För att skapa samverkan räcker det inte med en teoretisk genomgång eller kurs. Individerna måste få en möjlighet att pröva tillämpningen av teorierna och träna tillsammans för att hitta bra sätt att samverka./.../förändring av en persons beteende kräver ett starkt engagemang och en vilja att verkligen pröva, träna och ändra sitt beteende. Vi pratar ofta om att individen ska vara motiverad. Det är ett steg i rätt riktning men det räcker inte. Viljan omsätts inte i praktiken om inte individen samtidigt har en öppen attityd till lärandet och verkligen prövar och letar efter möjligheter till ständig förbättring.”⁶⁴

Nedan presenteras tre viktiga punkter för att underlätta samverkansledning i föreskedet. Efter detta sker en beskrivning av samverkansledningens arbetsmetoder i underskedet.

3.5 Viktiga punkter för att underlätta samverkansledning i föreskedet

- De steg som beskrivs i detta avsnitt; möten, underrättelser, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildningar, övningar och seminarier måste alla samlas upp någonstans. Ett forum för detta kan vara det regionala krishanteringsrådet.
- Det är viktigt att det finns någon aktör som är sammankallande, ordförande och uppföljare av de aktiviteter som sker under förberedelsefasen. Det är något som inte kan ske på för många händer och under för många myndigheters ledning så det måste ligga ett huvudansvar på någon aktör.
- Det underlättar om det finns en särskilt designerad lokal att träffas i. Det allra bästa vore om det kan ske i den lokal som man kommer att använda i underskedet. Detta för att lära känna lokalen och också för att bli bekant med tekniken.

”Man måste hela tiden vara uppdaterad på regionens hotbild och arbeta aktivt med den för att lyfta fram eventuella hot och tidigt känna av svaga

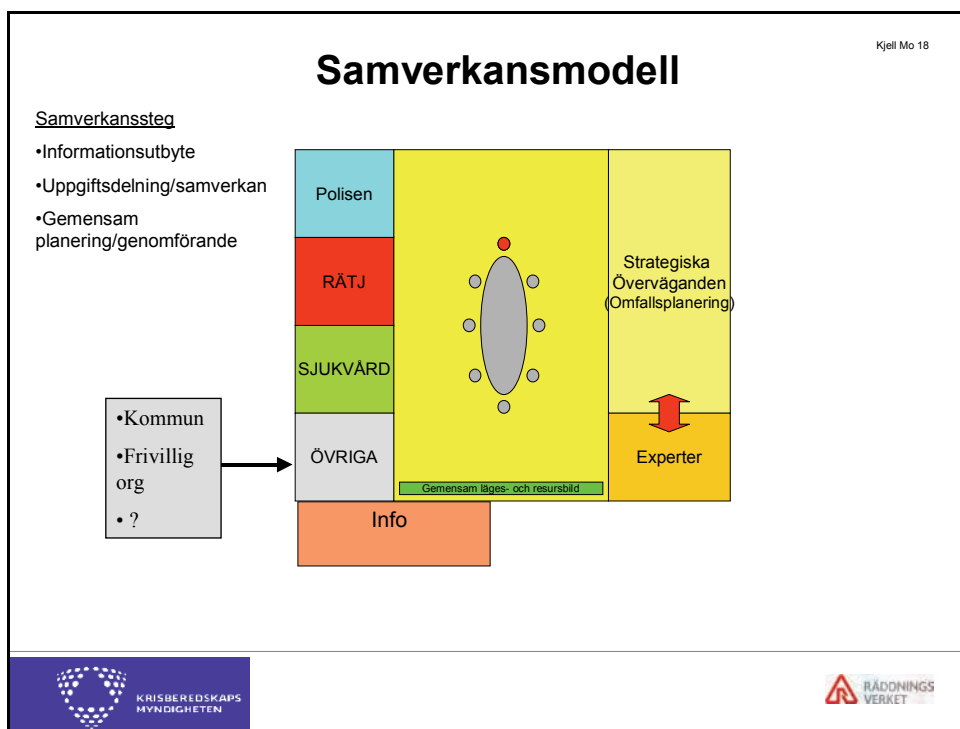
⁶³ Per-Åke Mårtensson, Polismyndigheten Dalarna

⁶⁴ Ortman (1999) i Svedin (2005) s. 55

signaler i syfte att förhindra att vi får en insats, för då har vi egentligen misslyckats.”⁶⁵

4. Arbetsmetoder under

Vid en händelse räcker det inte att alla inblandade aktörer sköter sin uppgift på ett professionellt sätt, vilket i sig kan vara mycket. GROHS ambitionsnivå är istället att alla ska sköta sig professionellt, och dessutom tillsammans, på ett maximalt effektivt sätt så att man får fram synergier. Detta genom att vid en händelse sitta tillsammans i ett gemensamt utrymme (se bild nedan). Detta avsnitt ämnar belysa hur arbetsmetoderna kan se ut i underskedet och därmed hur det kan se ut i detta utrymme.



Skapa ett forum i vardagen för dialog som utvecklas till ledningsmodell för krishanteringssystemet lokalt och regionalt.

Behovsanpassa representationen med områdesansvariga myndighetschefer eller myndighetsbeslutfattare
Skapa ändamålsenligt gemensamt ledningsutrymme för samverkansmodellen

4.1 Upstart

Aktiverandet av samverkansledning kan se ut på olika sätt. Det kan vara genom att en händelse eskalerar till att behöva hanteras gemensamt. Det kan även vara genom att aktörer som har fångat upp svaga signaler känner att de behöver samla sina ledningsinsatser. Viktigt att lyfta fram är att initiativet kan komma från vilken aktör som helst. Det är dock viktigt att initiativet kanaliseras på rätt sätt. Det bör vara högsta möjliga systemnivå som träffas för att definiera händelsen. Det vill säga den normativa nivån på varje myndighet bör träffas för att bestämma; ska vi göra något? Vad ska vi göra? Vem ska agera? Därefter aktiveras gruppen för att utföra uppdraget i samverkansledning. Det viktiga är sedan att de som tagit beslutet om att gå in i samverkansledning finns kvar på respektive myndighet och har helhetsperspektivet på myndighetens verksamhet. (Se avsnitt 2.1).

⁶⁵ Per Melander, Polismyndigheten Gävleborg

Att ha klara och tydliga larmvägar för hur samverkansledning ska initieras är betydelsefullt. Ett sätt kan vara att gå via länsstyrelsens VB-funktion (Vakthavande befäl) som i sin tur alarmerar de normativa nivåerna hos respektive involverad aktör och att dessa i sin tur bestämmer vem på deras myndighet som ska ingå i samverkansledningen. Ett annat kan vara att det finns representanter i en ”operativ kärna” som har ett i förväg uttalat mandat att initiera samverkansledning, (jmf F län). Det viktiga är inte att det ser ut just på dessa sätt, det viktiga är att det finns klara och tydliga larmvägar, att alla känner till dessa och att de används. När samverkansledningen initierats är det oerhört betydelsefullt att det finns ett förberett utrymme där de berörda aktörerna kan sitta tillsammans vilket tas upp nedan.

4.2 Lokalisering

För att samverkansledning ska fungera optimalt krävs öronmärkta lokaler för detta och att man har bekantat sig med och övat i lokalerna innan. Tekniken är också en viktig fråga. Ett gemensamt utrymme bör skapas där aktörerna sitter tillsammans och där de kan få upp en gemensam lägesbild. Som bilden av det gemensamma utrymmet på föregående sida visar finns en strategisk sektion där experter kan nyttjas och, analyser kan genomföras som blir underlag för beslutsfattarna.

Var man väljer att lokalisera sig kan se olika ut i olika regioner, det som är viktigt är att lokalisera sig där det finns bäst förutsättningar. I Jönköpings län har man till exempel valt att lokalisera sig vid SOS Alarm i Jönköpings län. Detta då de har kommit fram till att de behöver en tillgänglighet dygnet om, och SOS Alarm är en aktör som är aktiv dygnet runt. De vill också få in de små signalerna, behöver ha teknikkunskap, vilket finns på SOS Alarm och därför har de valt att sitta där. Även alla länsstyrelser ska ha ett ledningsrum som erbjuder en alternativ lokalisering. Det viktiga är inte var man sitter utan att man sitter tillsammans. Det fysiska mötet är viktigt för att lära känna varandra och varandras organisationer för att sedan koppla till teknik som gör verksamheten mer effektiv. Som belyses i avsnittet om samverkansledning i föreperspektivet bör denna lokal användas redan för de aktiviteter som pågår innan en händelse inträffar.

Ett problem som framkommit i förhållande till samverkansledning, och som även i avsnitt 6. tas upp för diskussion, är möjligheten till kontakt med hemmaorganisationen. För kontakten med hemmamyndigheterna är tekniken viktig, dels för att kunna förmedla det som kommer ut av samverkansledningen, men också för att kunna ta emot den information som kommer från respektive myndighet. Tekniken är således viktig för att beslutsfattarna som sitter kring runda bordet, en central funktion i samverkansledningen vilken presenteras nedan, ska kunna ha kontakt med sina respektive hemmamyndigheter.

4.3 Runda bordet

Vid runda bordet ska de aktörer finnas representerade som är berörda av händelsen på ett sätt som gör att de behöver sitta tillsammans (se 2.4). Som lyfts fram tidigare bör de som sitter vid runda bordet i samverkansledning ha ett visst beslutsmandat med sig och via kontakt med sin hemmamyndighet kunna tillskapa sig mer mandat vid behov.⁶⁶ Vid runda bordet ska man fatta de normativa besluten för händelsen, ta beslut om insatsens övergripande avsikter, skapa

⁶⁶ Jämför med diskussionen i Svedin (2005) s. 28f gällande beslutsfattande i koalitioner

målbilden och en gemensam syn på vad som ska uppnås.⁶⁷ En huvuduppgift är att fatta beslut om omedelbara åtgärder som syftar till att i första hand förhindra krisen, i andra hand fördröja, i tredje hand försvåra och så vidare. Runda bordet är kärnan. Det är runda bordet som levererar ett uppdrag till både den operativa sektionen och det strategiska rummet och resultaten av dessa levereras sedan tillbaka till det runda bordet. Samverkansledningen ska inte i detalj bestämma över de operativa insatserna, det handlar istället om att göra insatsen så autonom som möjligt så att man särskiljer uppdragen. För runda bordet handlar det istället om att i första hand ge ramarna för insatsen och sedan vara ett stöd till dem som utför den. Det som runda bordet ska fråga sig är med vilka resurser kan vi göra det här? Har vi de resurserna eller måste vi tillskapa dem? Man bör även lyfta blicken och se på alternativa händelseutvecklingar.

För att stödja och strukturera processen kring runda bordet bör det finnas en ordförande. Vad denne syftar till och har för uppgifter belyses nedan.

4.4 Ordförande

För att arbetet och diskussionerna kring runda bordet ska fungera optimalt krävs det en ordförande. Denne har till uppgift att hålla ihop gruppen kring runda bordet, att sätta upp en dagordning, föra frågorna framåt och återkomma till frågan om rätt uppgifter utförs, om rätt personer sitter runt bordet, vilket kan vara en svår uppgift.

Ordföranderollen bör vara en stående funktion som främst är till för att underlätta arbetsprocessen och inte för substansen, det vill säga innehållen i besluten och så vidare. Ordföranden ska se till att det fungerar runt bordet, att alla kommer till tals, sammanfatta den allmänna meningen och istället för att bestämma kanske föreslå, ”kan vi vara överens om att det här är lägesbilden,” ”det här är målbilden” och så vidare. Även om det bör vara en stående funktion krävs att denna har avbytare och suppleanter för att säkra uthålligheten och tillgängligheten. Något som är viktigt att tänka på även för andra deltagare i samverkansledningen.

Att vara ordförande för runda bordet kommer att vara en utmanande uppgift som i förlängningen kanske kommer att kräva en specifik utbildning för just den rollen. Det är inte alltid lätt att hitta en person med de kvaliteterna som fordras och därför krävs utbildning och träning för denna roll: ”Alla är inte vana att arbeta i sådana här system och då är det ordförandens roll att försöka hitta en dagordning som alla kan enas om att jobba mot, ett syfte för varför vi är där. Ordföranden ska skapa ett gemensamt mål för den här gruppen, hålla ihop vilka som är där, utestänga vissa och ringa upp personer och se till att få in rätt folk. Det är en balansakt på slak lina”⁶⁸

En person från länsstyrelsen skulle kunna utgöra funktionen som ordförande då de ofta är neutrala i de flesta händelser: ”Länsstyrelsen står på ett sätt lite utanför och har en uttalat samordnande roll.”⁶⁹ Ordföranderollen kan dock även finnas hos någon av de andra aktörerna.

⁶⁷ Jämför med resonemanget om det integrerade systemet som förutsätter att organisationerna i interaktion delar samma mål i Svedin (2005) s. 19f

⁶⁸ Jonas Petri, RaddSam F

⁶⁹ Britt Knutas, Landstinget Dalarna

Det viktiga är dock inte vilken organisation ordföranden kommer från utan snarare att den finns och att den har de kvalifikationer och egenskaper som krävs för att kunna ena aktörerna runt bordet, föra diskussionerna vidare, sammanfatta läget samt andra vitala delar som underlättar processen runt bordet.⁷⁰

4.5 Gemensam analys

Att kunna arbeta fram en gemensam analys är en av de stora vinsterna med att aktörerna sitter ned tillsammans. Syftet är att genom gemensam analys nå optimala lösningar. Det behövs dock att vissa har detta som särskilt uppdrag och det bästa är om representanter från alla deltagande aktörer är representerade. Analyserna sker då av ett brett spann av befattningshavare vilket leder till att de flesta perspektiven tillgodoses och underlagen för besluten som ska tas av aktörerna kring runda bordet blir relativt heltäckande. Analysfunktionens uppgift är att bearbeta inkommen information från hemmaorganisationerna, från andra organisationer och myndigheter, från allmänheten, från media med flera och utifrån detta uppdatera lägesbilden och få fram beslutsunderlag till runda bordet. Dessa utgör på så sätt en stödgrupp för runda bordet, en slags stab.

Det behövs också mer strategiska överväganden. Det handlar då om någon form av klassisk agerandeanalys som bygger mer på vetenskapliga beräkningar, tidigare erfarenheter och bedömanden. Detta är så pass tidskrävande att det behövs en egen funktion för det. Det kräver även andra kompetenser och därför bör här såväl experter som generalister sätta sig tillsammans för att utreda de uppdrag man får från runda bordet. Det kan till exempel vara att titta på olika perspektiv och utifrån dessa beskriva den värsta tänkbara, den troligaste och den mest gynnsamma händelseutvecklingen och räkna på vilka resurser det kommer att kräva, vilka fördelar man kan ställa mot varandra, vilka nackdelar och så vidare, för att sedan leverera resultaten tillbaka till runda bordet.

Även inom dessa funktioner bör det finnas någon som ansvarar för arbetsprocessen, en koordinator vars roll beskrivs nedan.

4.6 Koordinator

Koordinatorns uppgift är att hålla ihop de funktioner som är gemensamma. Man kan egentligen se denna funktion som en traditionell stabschef men den traditionella definitionen på detta stämmer inte i samverkansledning.⁷¹ På liknande sätt som det behövs en ordförande för att hålla reda på processen kring runda bordet behövs det någon som håller ordning på analysarbetet. Det kan därför vara bra att ha en utsedd person som har till uppgift, att vara koordinator. Koordinator är chef över analysfunktionerna och håller reda på när resultat ska presenteras för runda bordet, ansvarar för bemanning och hur de ska dokumentera informationen och så vidare. Denne är också ansvarig för att skriva stabsarbetsplan och rapportera till ordföranden. Det är viktigt att koordinatören är kunnig i stabsmetodik och funktioner i stab. En av dessa funktioner är information vilken presenteras nedan.

⁷⁰ Viktiga egenskaper för ledare diskuteras vidare i denna rapport i avsnitt 4.8. Jämför även med resonemanget om att styra och hantera policy-nätverk, Kickert, Klijn och Koppenjan (1997) i Svedin (2005) s. 18

⁷¹ Jämför med diskussionen i litteraturstudien gällande det faktum att stabsmetodik ofta är anpassad efter en relativt homogen och hierarkisk organisation vilket gör att den kan vara svårare att tillämpa i samverkansgrupper där olika typer av organisationer samlas för att hantera en situation Svedin (2005) s. 15

4.7 Information

Inforutan på bilden av det gemensamma utrymmet symboliserar att det finns en gemensam informationsfunktion. Denna har dels till uppgift att hantera mediekontakter så att de inte belastar samverkansledningen och dels att samordna den information som kommer ut från samverkansledningen. Den ska anordna presskonferenser och information till allmänheten, vilket kan ske genom en informationscentral. Då information är en central funktion i samverkansledningen bör någon utses till informationsansvarig och denna bör sitta med vid runda bordet.

Det finns flera perspektiv på information. Dels får man genom att sitta i samverkansledning tillgång till information man annars inte skulle ha haft, dels kan man genom att arbeta i samverkansledning få ut mer samordnad information till allmänheten. Information är med några undantag ej juridiskt beskriven och därför kan man ha gemensamma presskonferenser och en gemensam presstalesman. Det finns vissa saker där respektive aktör, till exempel länsstyrelsen vid kärnkraftsolycka, är skyldig att informera medborgarna i länet enligt lagen om skydd mot olyckor, men i övrigt är det inte reglerat att någon myndighet ska informera allmänheten. Här kan samverkansseffekten nyttjas vilket kommer att leda till att medborgarna känner att det kommer enad information, ett och samma ansikte från samhället.

Detta är en del som ensam skulle motivera samverkansledning. Här har man en möjlighet att använda informationen som ett verktyg i ledning. Man kan ensa och stämma av information, vilket erfarenheterna visar att många svenska myndigheter är dåliga på: ”Efter Tjernobyl var bristande samverkan i samhällsviktig information en viktig erfarenhet och vi drog lärdomar av detta, men vid en övning i höstas och även under stormen i vintras såg vi att det fortfarande finns en bristande samordning. Aktörer går ut med olika budskap. Information, kommunikation och mediehantering är viktiga motiv för samverkansledning.”⁷²

Att ha en gemensam informationsstrategi och samordna information är en av styrkorna med samverkansledning. Genom detta får man en bättre bild av att samhället agerar tillsammans, det finns inte några större motsättningar utan det är medborgarnas intressen som är i fokus.

Ovan har redogjorts för centrala funktioner i samverkansledning; runda bordet, ordförande, gemensam analys, koordinator, information med flera. Vidare belyses ledning och ledarskap samt beslutsfattande vilket också det är centrala delar i relation till samverkansledning.

4.8 Ledning och ledarskap

I litteraturstudien framkommer att behov av att samordna insatser kan lösas genom att tillämpa olika typer av ledningsarrangemang. Ledningsarrangemang syftar till att:

”[uppnå] samordnade insatser genom former och regler för enhetlig ledning. Detta skapas genom strukturer som underlättar samordning mellan olika delar av organisationen eller organisationer, dvs. genom att undvika interna konflikter, maximering av tillgängliga resurser, genom

⁷² Lars Hedström, Krisberedskapsmyndigheten

att utveckla goda arbetsrelationer, och genom utvecklingen av en gemensam terminologi (språk).”⁷³

Samverkansledning kan jämföras med ett ledningsarrangemang. Ledningen i förhållande till samverkansledningskonceptet handlar om att sätta sig tillsammans, se på resurser och skapa enhetliga mål, strategier och ett enhetligt fokus.

”Det finns inte några juridiska förutsättningar för att det är någon som har ledartröjan, det finns ingen ‘den främste bland likar’, det finns det inga juridiska grunder för utan det är en ren och skär samverkan på den horisontella lednen.”⁷⁴

Enligt lagstiftningen leder varje myndighet sin egen insats. Ingen myndighet kan leda den andra. Styrkan ligger i gruppen, varje myndighet är ansvarig enligt sitt sektorsansvar: ”Alla ingående ansvarar för sin del i ledningen, det är ansvarsprincipens grund. Men att sitta tillsammans med tillgång till gemensam information om läget, kunna döma av juridiska aspekter, ta upp andra påverkande aspekter såsom politiska eller andra normativt styrande faktorer gemensamt är en bra förutsättning för ett samordnat agerande.”⁷⁵

Den ledning som ska utföras är att föra aktörerna mot ett gemensamt mål och det handlar om ledning på olika nivåer, med olika tidsskalor i olika hastighet. Allting måste koordineras mot samma mål. I boken *Grunder för ledning* definieras ledning som ”medveten påverkan av ett system av människa och teknik” och medvetenheten är en nyckel i det här. Där uttalas att det som behövs för bra ledning är en gemensam plattform, någon form av doktrin och gemensam överenskommelse, teknik, utbildad personal och rutiner. Det krävs också att det finns möjlighet för tydliga övergripande intentioner att spridas i hela organisationen, fördelning av vitala uppgifter ska vara tydliga och det måste finnas effektiva återkopplingar och information om läget och dessa ska spridas till olika enheter.⁷⁶

Tidsskalor är även de centrala i förhållande till ledning.⁷⁷ Den som arbetar i en längre tidsskala med en längre planeringscykel sätter gränser för dem som jobbar på en lägre nivå. Man måste skilja ledningsnivåerna och man måste ha olika arbetsuppgifter så man inte arbetar med samma saker. Man måste då kunna arbeta i olika tidsskalor, från ett väldigt långt planeringsperspektiv till ett timperspektiv. Man måste kunna hantera de här olika delarna på varje ledningsnivå. Grunden är ändå att arbeta mot samma mål. Detta innebär dock inte alltid att målet är konsensus: ”En del tror ju att konsensus i det här måste betyda att alla aktörer runt bordet måste vara överens men det blir ju förlamande. Man kan istället vara djupt oense. Polis och räddningstjänst kan till exempel vara helt oense i en fråga. Räddningstjänsten kanske tycker att polisen ska agera och den säger ’nej, vi kommer inte att agera, vi kommer att avvakta’. Då vet man om det, men man har inte konsensus. Man har konsensus i att man inte är överens men man behöver inte ha konsensus i beslutet. Bara man vet att de tycker

⁷³ Sproles (2002) i Svedin (2005) s. 22f för vidare resonemang kring detta, se Svedin (2005) s. 22f

⁷⁴ Per Johansson, Totalförsvarets forskningsinstitut

⁷⁵ Kjell Mo, Räddningsverket

⁷⁶ Cedergård E & Wennström O (1998)

⁷⁷ Många av de beslutsproblem som samverkansgrupper har att hantera har ett antal olika tidsskalor inbyggda i sig. Problemet med olika tidsskalor hanteras ofta genom att ge olika tidsperspektiv. Operativa nivåer hanterar ofta kortare tidsskalor, medan strategiska nivåer tenderar att ansvara för planering mer långsiktigt. Svedin (2005) s. 13 För ytterligare diskussion gällande tidsskalor se vidare Brehmer (1991) i Svedin (2005) s.13f

annorlunda och då kan man förhålla sig till det. En stor del är att det är okej att vara oense. Det hade man varit om man suttit på skilda ställen också men nu vet man om det.”⁷⁸

Gällande ledarskap har ingen aktör möjlighet att leda någon annan och det finns därmed ingen grund för ett naturligt ledarskap. Nackdelarna med det är att arbetet och beslutsfattandet kan ta längre tid än om man hade en chef. Är det ingen som har ansvaret och ingen som gör en tydlig avdömning av hur man ska se på händelsen blir det svårt att få en samstämmig syn, vilket resulterar i att det tar längre tid. Samtidigt som det behövs någon som håller i det hela finns det en fara i att några organisationer kommer att känna att de blir styrda ovanifrån och då kanske väljer att inte delta. Ordföranden har här en viktig roll som kräver en hög grad av fingertoppskänsla och en förståelse för sin roll, att leda processen utan att bestämma över substansen.⁷⁹

Man kan också göra en åtskillnad mellan ordföranderollen och en ledarskapsroll. Den myndighet som har initiativet i händelsen är kanske den organisation som på ett sätt kommer att utöva ett ledarskap. Detta ledarskap kan dock komma att skifta mellan organisationer under händelsens förlopp: ”I ett första skede kan det vara polisen som jobbar mycket men i nästa skede kan det vara en annan aktör som får dra lasset och har man då beredskap för det, och har en föraning om det kommer att bli så, då är man beredd. Har man förståelse för lagstiftning och ansvarsprincipen, för sin och de andra myndigheternas roll och för hur man ska samverka, har man det klart för sig kommer man att kunna växla ledarskapet mellan de olika aktörerna.”⁸⁰

Det är återigen ansvarsprincipen som gäller och det är viktigt att skapa förståelse för att initiativet kan komma att flyttas mellan olika myndigheter. Ledarskapet kan alltså ändras beroende på händelseutvecklingen.

En viktig fråga är huruvida det går att skapa något slags ledar- eller chefskap i samverkansledningen, dels för funktionen runda bordet och dels för analysfunktionerna.⁸¹ Problemet är det ständigt återkommande att ingen myndighet kan utöva chefs- eller ledarskap över en annan organisation. Men genom att det är uttalat att dessa båda, ordföranden och koordinatören, är där för att underlätta processen och inte för att bestämma över substansen kan detta problem bli av mindre karaktär. Ett annat sätt att hantera problemet är att man under arbetets gång och genom övningar avtalar sig fram till en lösning. Man kan skriva avtal om att man anammar en sådan här typ av ledning och sedan undertecknar organisationerna att den som är ordförande och koordinatör ges en viss befogenhet. Det blir också ett sätt för varje region att välja sin egen lösning. Oavsett hur man väljer att lösa det är ledarens personlighet och ledarstil avgörande faktorer för framgångsrikt ledarskap.⁸²

⁷⁸ Jonas Petri, RåddSam F

⁷⁹ För vidare fördjupning i detta se diskussionerna gällande ledarskap i nätverk i Svedin (2005) s. 17ff

⁸⁰ Per Melander, Polismyndigheten Gävleborg

⁸¹ För distinktion mellan chefer och ledare se Alvesson (2001) i Svedin (2005) s. 40

⁸² Flin (2001) har identifierat tre nyckeldimensioner för framgångsrika ledare: Förmåga att leda, stabil personlighet samt beslutsamhet. För vidare diskussion kring vad dessa tre nyckeldimensioner innebär se Flin (2001) i Svedin (2005) s. 42

4.9 Beslutsfattande

På samma sätt som ingen myndighet har befogenhet att leda någon annan myndighet kan heller ingen myndighet fatta beslut för någon annan myndighet. Samverkansledning handlar istället om att genom att sitta tillsammans och genom att utbyta information få bästa möjliga underlag för beslut. Det är respektive chef i respektive stuprör som själv fattar besluten. Besluten kan rent juridiskt aldrig fattas kollektivt utan de beslut som fattas för polisverksamheten är enbart polischefen ansvarig för och så vidare. Ingen kan fatta beslut för en annan organisation.⁸³

”De beslut som tas är ett antal beslut, och det är beslut för varje samhällsfunktion. Detta kan utåt uppfattas som ett gemensamt beslut men rent juridiskt är det inte det, det är ansvarsprincipen som är grunden.”⁸⁴

Det är viktigt att de personer som sitter i samverkansledningen och representerar en organisation eller myndighet har mandat att fatta beslut för sin organisation i händelsen. De som sitter där för att representera en myndighet måste vara behöriga och måste ha en kompetens som är i förhållande till uppgiften. Det är viktigt att de har befogenhet att företräda myndigheten i situationen. De måste ha ett uppdrag att leda operationen för sin myndighet och den avgränsningen är en nyckelfråga. Det krävs också god kunskap om de aktuella lagrummen och om andras ansvar och uppgifter. Men alla organisationer har olika struktur och olika kultur och i och med detta olika beslutsmandat. Det viktiga är således att de som sitter vid runda bordet i samverkansledning har ett visst beslutsmandat med sig och att de via kontakt med sin hemmyndighet kan tillskapa sig mer mandat vid behov.⁸⁵

”Det är absolut viktigt att den person som är med har mandat att fatta beslut för annars kommer det inte att bli någon samverkansledning. Om man pratar med någon och denna inte har beslutsmandat kommer man att konstatera att man sitter på fel ställe och då är det bättre att man går hem till sig där man har alla sina resurser och sin ledning och arbetar utifrån det.”⁸⁶

Gällande beslutsfattandet som sådant är det viktigt att beslutsfattaren har en förståelse för att åtgärderna som det tas beslut om ska omfatta något större. Det måste finnas en förståelse för dynamiken i händelsen: ”Det går inte att fatta beslut endast utifrån bilden jag har framför mig utan jag måste också tänka ett steg framåt. Då bibehålls också handlingsfrihet och möjlighet för dem som befinner sig i underliggande nivåer genom att det inte tas för snäva beslut.”⁸⁷

För att bli en bra beslutsfattare krävs erfarenhet. Ett sätt att få detta är genom övningar, återkopplingar och utvärderingar. Det är också viktigt att skapa en teoretisk kunskapsbas för beslutsfattande: ”Man skulle behöva en bättre kunskap kring hur man kommer fram till beslut och lära sig växla mellan olika metoder för detta. Ska man jobba i samverkansledning måste ju underlagen till beslut tas fram gemensamt fast det är respektive organisation som fattar

⁸³ Jämför med diskussionen i Svedin (2005) s. 30f gällande beslutsfattande i koalitioner samt resonemanget gällande beslutsfattande i nätverk i Svedin (2005) s. 17ff

⁸⁴ Per Johansson, Totalförsvarets forskningsinstitut

⁸⁵ Jämför med diskussionen i Svedin (2005) s. 30f gällande beslutsfattande i koalitioner

⁸⁶ Jonas Petri, RäddSam F

⁸⁷ Jonas Petri, RäddSam F

beslutet för sin organisation. Då är det svårt att jobba instinktivt. Det talar ju för ett mer analytiskt framtagande av beslutsunderlag”.⁸⁸

Beslutsfattande är en mycket viktig fråga som är underskattad i många ledningssammanhang. Detta är en kärnfråga som dessutom är väldigt känslig: ”Frågar man beslutsfattare i olika sammanhang så är det få som anser att de eventuellt skulle kunna ha brister inom detta område.”⁸⁹

Ofta har man dock problem att särskilja snabbt intuitivt beslutsfattande från analytiskt. Man skapar inte förutsättningar i tillräcklig omfattning för annat än kortsiktigt beslutsfattande. Samverkansledning ska därför ligga på en övergripande nivå i beslut, inte dras ned i operativa nivåer utan skapa förutsättningar. Det finns följaktligen flera dimensioner på beslutsfattande. Man måste särskilja beslut som behövs nu för att säkerställa viss verksamhet. De är snabba och intuitiva. Sedan måste det också finnas ett analytiskt beslutsfattande. Dessa båda dimensioner måste tillgodoses av samverkansledningen. Detta är även kopplat till beslutsfattaren och vilken kompetens och erfarenhet och förmåga man har som beslutsfattare.

Fördelen med samverkansledning är, så som beskrivs i avsnittet om systemperspektivet, att det blir möjligt att hantera beslutsfattande ur flera perspektiv samtidigt, normativt, strategiskt och operativt. Samverkansledning ger utgångspunkter för ett bättre beslutsfattande genom att ta vara på erfarenheterna från vardagen, och sedan ta upp det på högre nivåer. Det blir ett effektivare beslutsfattande om man sitter på samma plats, har samma bild och kan analysera tillsammans: ”För att jag ska kunna fatta bra beslut för min del så måste jag höra vad säger till exempel polisen om det här och hur kommer det här beslutet att påverka och jag måste bolla det mot de andra aktörerna. När jag fattar det här beslutet, hur kommer det påverka dem och hur kommer det påverka insatsen gemensamt”⁹⁰

Utgångspunkten är att hitta något slags balanserat avvägt beslut där man har tagit hänsyn till de här faktorerna: ”Framför allt handlar det om att man får tillgång till bra beslutsunderlag för att fatta bra egna beslut i den här händelsen som man har ett gemensamt mål i. Då det inte finns några legala möjligheter för att fatta kollektiva beslut handlar det snarare om att samtliga som ingår i samverkansledning fattar beslut i samverkan med sin bakre ledning.”⁹¹

Det finns inget stort behov av att behöva lägga över ett kollektivt beslutsmandat till en sådan här grupp. Det är inte det som är poängen utan det är kunskapen om de andra organisationerna och att man får de andras perspektiv, att man tar hänsyn, blir överens om inriktningar utöver detaljbesluten. Att man blir överens om inriktningar och sedan motiverar dem utifrån de egna kraven har ett stort värde.

”Du skulle aldrig kunna fatta de besluten om du inte satt där, för då skulle du ju inte ha samma underlag, samma ställningstagande, vilket innebär att du kommer att fatta beslut som exempelvis att gå in och

⁸⁸ Jonas Petri, RaddSam F

⁸⁹ Kjell Mo, Räddningsverket

⁹⁰ Per-Åke Mårtensson, Polismyndigheten Dalarna

⁹¹ Britt Knutas, Landstinget Dalarna

stötta polisen. I samband med tsunamin fattades beslut som hade varit omöjliga att ta om vi inte hade suttit på samma ställe.”⁹²

Gällande beslutsprocessen kan det initialt handla om att vinna tid eller fördröja en negativ händelseutveckling eller till och med förhindra den med hjälp av enkla åtgärder, och det faller inom ramen för beslut om omedelbara åtgärder. Utifrån kunskaper och med hjälp av en lägesbild fattar man beslut. De besluten levereras till den operativa sektionen i respektive myndighet som omsätter i order för underställda chefer. När det är klart börjar man fundera tillsammans på vad som ska uppnås, vad motståndaren/händelseutvecklingen har för möjligheter och vad man själv har för handlingsmöjligheter. Det måste även formuleras en operations- eller insatsavsikt, ett gemensamt mål. Efter det levereras uppdrag ut till den strategiska funktionen där man vill att de börjar titta på den värsta tänkbara händelseutvecklingen, den mest gynnsamma och den troligaste och vad de här händelseutvecklingarna kommer att kräva i form resurser, teknikstöd, samband, logistik etc. Detta för att man ska kunna planera långsiktigt och det är ett arbete som tar lång tid.

Genom denna beslutsprocess har man snart producerat beslut om omedelbara åtgärder för att begränsa, förhindra och fördröja krisen, samt en avsikt med operationen/insatsen så man kan lämna ett planeringsunderlag till myndigheterna så de kan börja kalkylera, och så har man levererat ett uppdrag till den strategiska analysfunktionen från vilken man kommer få ett underlag för en fortsatt planering. Då kan man hantera tre beslutscykler samtidigt: ”Detta har man ju försökt göra på ett huvud tidigare, vilket innebär att man bara har levererat beslut för nuet, reaktivt och översätter man då det här till det livsdugliga systemet har man täckt upp normativa, strategiska och operativa beslut, du har uppnått samordning och det genererar ledning av enskilda enheter, då har du fem komponenter på den nivån”⁹³

I samverkansledning hanterar man således beslutsfattande ur tre perspektiv, det intuitiva, det dynamiska och det klassiskt analytiska.⁹⁴

Ovan beskrivs vilka delar som är centrala i samverkansledningens underskede. Samverkansledning i underskedet är dock en samverkansform som endast ska tillämpas så länge det är nödvändigt. Det är därför viktigt att även klarlägga hur avslutet och nedtrappningen av samverkansledningen kan gå till.

4.10 Avslut

Gällande hur man avslutar samverkansledningen handlar det om att hela tiden värdera varför man är där. Så länge man ser att man får bättre förutsättningar genom att sitta i samverkansledning ska man vara kvar. Tanken med samverkansledning är dock att man så snabbt som möjligt ska kunna avsluta den, göra en bodelning av uppgifterna, få in dem i normalverksamheten och få ner dem på de ”vanliga” handläggarna. Konsekvenserna av en händelse försvinner inte för att händelsens akuta skede är över. Vissa händelser kräver mycket efterarbete men det handlar i första hand om att de enskilda aktörerna arbetar med detta inom sin egen sektor. För att göra det krävs kanske vissa möten för att samordna efterarbetet men

⁹² Jonas Petri, RaddSam F

⁹³ Per Melander, Polismyndigheten Gävleborg (Se Stafford Beer, Det livsdugliga systemet.)

⁹⁴ Jämför med de typer av beslutsfattande; naturligt-, dynamiskt- och fördelat beslutsfattande som presenteras i Svedin (2005) s. 31ff

det krävs inte att man sitter i samverkansledning hela tiden: ”Vi måste kunna trappa ner i tid och förhoppningsvis kan man med samverkansledning göra billigare insatser snabbare, man kan trappa ner snabbare och lämna över i ordinarie verksamhet. Kan man så snart som möjligt få ner det i de normala kontorslådorna så kostar det ju minst i form av övertider och annat”.⁹⁵

Det är viktigt att inte ha fasta gränser för när en samverkansledning ska kunna vara igång: ”Istället är det som en kurva, först går det upp till en ganska hög operativ ledning och sedan klingar den av och går ner i ordinarie verksamhet”⁹⁶

Arbetar man i samverkansledning är det lättare att få ut det i ordinarie verksamhet och från att sitta dygnet runt på möten kan man gå över i veckomöten. Sedan kan man gå över till att göra en uppföljning. Detta bör ses som en kurva där förmågan följer händelsen, något som underlättas genom samverkansledning då det blir lättare att genom denna optimera resurserna. En kris är dock komplex och följer inte ett givet mönster. Därför är improvisation och flexibilitet av stor vikt: ”Det handlar om att utveckla en strategisk och analytisk förmåga att hela tiden kunna värdera sin egen roll i händelsen, när ska man gå in och när ska man gå ur?”⁹⁷

Ett väldigt viktigt beslut som bör fattas av aktörerna i samverkansledningen inför ett avslut är hur uppföljning och åiterrapportering av arbetet för fortsatt utveckling skall ske.

Exempel på vilka arbetsmetoder som kan användas i efterskedet belyses efter en sammanfattning av viktiga punkter för att underlätta för samverkansledning i underskedet, vilket följer nedan.

4.11 Samverkansledningens underskede

- Gällande aktivering av samverkansledningen bör det vara högsta möjliga systemnivå som träffas för att definiera händelsen. Det vill säga den normativa nivån på varje myndighet bör träffas för att bestämma; ska vi göra något? Vad ska vi göra? Vem ska agera? Därefter aktiveras gruppen för att utföra uppdraget i samverkansledning. Det viktiga är då att man inte involverar den som tagit beslutet om samverkansledningen utan att denne finns kvar på respektive myndighet och har helhetsperspektivet för myndigheten.
- Att ha klara och tydliga larmvägar för hur samverkansledning ska initieras är betydelsefullt.
- För att samverkansledning ska fungera optimalt krävs öronmärkta lokaler för detta och att man har tittat på och övat i dessa lokaler innan. Tekniken är också det en viktig fråga. Ett gemensamt utrymme bör skapas där aktörerna sitter tillsammans och där de kan få upp en gemensam lägesbild.
- I det gemensamma utrymmet bör följande funktioner finnas; runda bordet, ordförande, gemensam analys, koordinator, information samt möjligtvis en operativ sektion. (Denna kan även beroende på händelse finnas kvar på respektive myndighet.)
- Vid runda bordet ska de aktörer finnas representerade som är berörda av händelsen på ett sätt som gör att de behöver sitta ner tillsammans i samma lokal. Kärngruppen bör dock vara polis, kommunal räddningstjänst, sjukvården samt länsstyrelsen. De som

⁹⁵ Jonas Petri, RäddSam F

⁹⁶ Kjell Mo, Räddningsverket

⁹⁷ Jonas Petri, RäddSam F

sitter vid runda bordet bör ha mandat och/eller kunna tillförskaffa sig mandat att fatta beslut för sin myndighet i den aktuella händelsen.

- För att arbetet och diskussionerna kring runda bordet ska fungera optimalt krävs det en ordförande. Ordföranderollen bör vara en stående funktion som ska stå för att underlätta processen och inte för substansen.
- Att kunna arbeta fram en gemensam analys är en av de stora vinsterna med att aktörerna sitter tillsammans. Syftet är att genom gemensam analys nå optimala lösningar.
- Koordinators uppgift är att hålla ihop de funktioner som är gemensamma. På liknande sätt som det behövs en ordförande för att hålla reda på processen kring runda bordet behövs det någon som håller ordning på analysarbetet.
- Det bör finnas en gemensam informationsfunktion. Denna har dels till uppgift att ta hand om media så att de inte belastar samverkansledningen och dels att samordna den information som kommer ut från samverkansledningen. Att ordna med presskonferenser, information till allmänheten och så vidare vilket kan ske genom en informationscentral är också en uppgift. Någon bör utses till informationsansvarig och denna bör sitta med vid runda bordet.
- Den ledning som ska utföras är att föra aktörerna mot ett gemensamt mål och det handlar om ledning på olika nivåer, med olika tidsskalor i olika hastighet. Allting måste koordineras mot samma mål.
- Ordföranden har här en viktig roll som kräver en hög grad av fingertoppskänsla och en förståelse för sin roll, att leda processen utan att bestämma över substansen. Man kan också göra en åtskillnad mellan ordföranderollen och en ledarskapsroll. Den myndighet som har initiativet i händelsen är kanske den organisation som på ett sätt kommer att utöva ett ledarskap. Detta ledarskap kan dock komma att skifta mellan organisationer under händelsens förlopp.
- Samverkansledning handlar om att genom att sitta ner tillsammans och genom att utbyta information få bästa möjliga underlag för beslut. Det är respektive chef i respektive sektor som själv fattar besluten. Besluten kan rent juridiskt aldrig fattas kollektivt utan de beslut som fattas för polisverksamheten är enbart polischefen ansvarig för och så vidare. Ingen kan fatta beslut för en annan organisation.
- Det är viktigt att de som sitter vid runda bordet i samverkansledning har ett visst beslutsmandat med sig och att de via kontakt med sin hemmamyndighet kan tillskapa sig mer mandat vid behov.
- Det är viktigt att ha en förståelse för att det finns flera dimensioner på beslutsfattande. Fördelen med samverkansledning är, så som beskrivs i avsnittet om systemperspektivet, att det blir möjligt att hantera beslutsfattande ur flera perspektiv samtidigt; normativt, strategiskt och operativt.
- I samverkansledning hanterar man beslutsfattande ur tre perspektiv, det intuitiva, det dynamiska och det klassiskt analytiska.

”Vid en akut situation, en omfattande kris, är samverkansledningens uppgift att ha en gemensam lägesbild/lägesuppfattning och att göra gemensamma analyser för att nå optimala lösningar”⁹⁸

⁹⁸ Kjell Mo, Räddningsverket

5. Arbetsmetoder efter

Som beskrivs under avsnittet avslut försvinner inte konsekvenserna av en händelse för att det akuta skedet är över. Vissa händelser kräver mycket efterarbete men det handlar i första hand om att de enskilda aktörerna arbetar med detta inom sin egen sektor och för det arbetet krävs inte att man sitter i samverkansledning. Något som däremot krävs är att utvärdera krishantering. Detta för att kunna utveckla arbetsmetoden och kunna göra det som inte gjordes bra bättre till nästa gång.

5.1 Utvärderingar

För att kunna genomföra det som beskrivs ovan behövs ett övergripande system för utvärdering, vilket saknas idag. För att kunna utvärdera behöver man veta hur man gör en bra utvärdering och vad man har för mål att utvärdera mot. För aktörerna i Jönköpings län har utvärderingarna varit en svårighet: ”Vi drar igång med flaggan i topp och säger att vi ska utvärdera men sen orkar vi inte med det utan vi går in i nästa händelse. Det har varit så hela tiden.”⁹⁹

Frågan vem som ska utvärdera är viktig. Det bör vara någon som kan se till helheten vilket kan vara svårt för enskilda aktörer. Det är dock känsligt med utvärderingar för de innebär att visa fel och brister. Ett annat problem är att inställningen ofta är att det inte behövs någon utvärdering.

Utvärderingar är dock ett viktigt steg i utvecklandet av samverkansledning så det kan vara bra att bygga upp ett system för utvärdering inom regionerna. Tas det upp internt så är det ett steg i rätt riktning. Ett annat sätt är att ta in utvärderare utifrån. Detta kan vara mycket känsligt men det finns klara fördelar med det. Då kommer det in någon som redan har ett system för utvärdering, andra referensramar, och aktörerna behöver inte lägga upp detta själva, samtidigt som det kan vara bättre att ha någon utifrån som vågar ta i de känsliga sakerna och har ett övergripande perspektiv. En annan fördel med externa utvärderare är att dessa har referensramar bortom det enskilda fallet. Detta kan vara till praktikernas fördel. Externa utvärderare vet ofta vilka svårigheter aktörer kan ställas för i en händelse och har därför inte orealistiska krav. Det bästa sättet är kanske en kombination av de båda. För att kunna utvärdera krävs dock tillit och förtroende.

”Den bästa organisationsformen eller arbetssättet för att lösa en uppgift eller fylla en funktion eller ett behov kommer oftast inte vid första ansatsen. Det måste finnas utrymme och möjlighet att utvärdera, förändra och förbättra de arbetssätt som tillämpas och den organisationsform som individerna arbetar i.”¹⁰⁰

Nedan sammanfattas tre viktiga punkter gällande samverkansledning i efterskedet. Efter detta följer en avslutande diskussion.

⁹⁹ Jonas Petri, RäddSam F

¹⁰⁰ Svedin (2005) s. 55

5.2 Samverkansledning i efterskedet

- Utvärdera de insatser som samverkansledningen har genomfört. Detta för att ytterligare kunna utveckla samverkansledning.
- En intern utvärdering kan vara ett bra första steg.
- Ta in externa utvärderare som vågar ta i de känsliga sakerna, har ett övergripande perspektiv samt har referensramar bortom det enskilda fallet.

”Efter en händelse skall man utvärdera för att på så sätt utveckla samverkan”¹⁰¹

¹⁰¹ Kjell Mo, Räddningsverket

6. Diskussion

Det finns flera modeller för att lösa samordnings- och samverkansproblematiken. I flera europeiska länder använder man sig av en så kallad lead agency-princip som innebär att vid en kris så är det en myndighet som har huvudansvaret och därmed leder de andra myndigheterna.¹⁰² I Sverige har vi dock självständiga myndigheter och GROHS uppdrag har varit att hitta en ledningsmetod inom de lagstiftade ramarna som vi har nu, och GROHS tror även att detta kan vara det bästa sättet, att i enlighet med likhets- och ansvarsprincipen, sektorsansvaret och de självständiga myndigheterna använda sig av samverkansledning för att komma till rätta med samordnings- och samverkanssvårigheter. Den främsta anledningen till det är att det i annat fall kommer att ske en växling av ansvar och uppgifter från vardag till kris. Genom samverkansledning har man istället ansvar för samma verksamhet under fredstid som vid kris- och krigsförhållanden, vilket idag är en central del i Sveriges krishanteringssystem.

Det finns dock vissa svårigheter med denna typ av organisation för samverkan, vilka tas upp för diskussion nedan.

Samverkansledning är ett nytt arbetssätt. I litteraturstudien framkommer att när vi ger oss in på projekt som att organisera samverkan grupper och skapa samverkansledning är det värt att hålla i åtanke några av de lärdomar som forskning inom just projektledning lyfter fram:

”Lyckade projekt kräver en aktiv lärandeprocess. Projekt skall skapa något resultat eller förbättring för berörd verksamhet, annars finns det inget behov att genomföra projektet. Förbättringar kräver i regel nya arbetssätt, ändrade attityder och beteenden.”¹⁰³

och:

”För att en grupp människor skall kunna förbättra sitt sätt att gemensamt skapa resultat krävs samverkan. För att hitta ett bättre sätt att utföra någonting räcker det inte med att hitta en teori eller beskriva en ny metod i manualer eller handböcker. Vi måste även ändra på människors attityder och beteenden samt grupperns sätt att samverka. Om vi kan engagera individerna i organisationen i ett lärande, skapas kraft och engagemang för förändringar och förbättringar. Saknas den kraften upplevs istället förändringen som ett hot och något besvärligt. Vid många förändringar kan det behövas mer tid för att ändra beteenden än för att skapa nya rutiner eller hjälpmedel.”¹⁰⁴

Att ändra attityder och beteenden är ingen lätt uppgift och en anledning till att samverkan inte utvecklas mer är revirtänkandet. Revir, och att man inte riktigt förstår värdet av samverkan, inte ser vinsterna med den. Man kanske också är rädd att blotta sig lite grann och visa sin egen förmåga eller oförmåga och så vidare. Litteraturstudien lyfter fram att:

¹⁰² För två praktiska exempel på ledningsmodeller; Lead Agency Model och Integrated Command System, samt för och nackdelar med respektive system, se Svedin (2005) s. 24ff

¹⁰³ Ortman (1999) i Svedin (2005) s. 10

¹⁰⁴ Ortman (1999) i Svedin (2005) s. 10

“[b]ästa sättet att undvika skapandet av hotbilder och revirtänkande är att berörda personer aktivt deltar i förändringsarbetet och får en möjlighet att vara delaktig i processen, att skapa målbilder och välja väg för målen.”¹⁰⁵

I detta har samverkansledning en bra förutsättning då det genom att vara ett ramverk snarare än en färdig modell främjar underifrånperspektivet och den bör ge regioner en chans att utveckla samverkan utifrån sina egna förutsättningar.

För att samverkansledning ska kunna utvecklas på bästa sätt finns dock behov av vissa förutsättningar. En sådan är lokalbildningen, att man träffas någonstans. Det är viktigt att ha en fysisk kontakt, inte bara en virtuell, och man ska ha ett förberett gemensamt utrymme. Det finns dock en friktion här, en tröskel, eftersom man måste lämna sin egen organisation. Detta är någonting nytt, man är inte van vid den kulturen. Man har inte detta i vardagen kring frekventa händelser. Det hade man haft om kommunal räddningstjänst, polis och sjukvård hade gemensamma larm- och ledningscentraler i daglig verksamhet, men så som det är nu går man in i en annan typ av organisation vid samverkansledning, man lämnar sitt eget för att göra någonting helt nytt. Detta nödvändiggör kunskap om organisationsteori, systemkunskap, ledarskap och beslutsfattande.

Tittar man utanför Sverige växer det fram gemensamma ledningscentraler för ”blåljusmyndigheter”, bland annat i Storbritannien, Holland och, som tidigare nämnts, Finland. Mycket av den problematik vi står inför skulle lösas om vi införde detsamma. Detta är i första hand en fråga för den politiska sfären men de svenska aktörerna skulle vinna mycket på att myndighetsgemensamt börja titta på fördelar, processer och erfarenheter av dylika projekt.

Ett annat problem är att alla organisationer är uppbyggda på olika sätt, vilket gör att man har olika nivåer av ledning och olika sätt att se på ledning. Man talar olika språk, terminologin är inte densamma hos polisen som hos sjukvården till exempel. Rent teoretiskt vore det en fördel om organisationerna var uppbyggda likadant men rent pragmatiskt går det inte. Istället får man satsa på att öka kunskapen om varandras organisationer. Man behöver ett gemensamt språk för att kunna kommunicera. Men det är kontroversiellt med ledningsfrågor och terminologi. Det är dock viktigt att tydliggöra roller och vara påläst när det gäller lagstiftning för att kunna tolka sina roller.

”Det går att utveckla mer. En anledning till att konsekvenshanteringen i London efter terrorattentaten gick förhållandevis bra är att man har gemensam planering, gemensamma rutiner och procedurer vid stora olyckor och katastrofer. Det finns en gemensam grund att stå på och som kan vara en grund för utbildningar och övningar. Det är viktigt framförallt för de operativa aktörerna att man talar samma språk för att inte skapa oklarheter. Vi kan definitivt utveckla den gemensamma planeringen i Sverige, den är alldeles för ad hoc- och personberoende”¹⁰⁶

¹⁰⁵ Ortman (1999) i Svedin (2005) s. 42

¹⁰⁶ Lars Hedström, Krisberedskapsmyndigheten

En lösning är att använda sig av forskning inom området för att förankra praktisk kunskap, att låta teoretikerna och praktikerna få möta varandra: ”Man behöver utgå från ledningsteori och börja om från noll med att bygga upp en ny begreppsapparat, skapa en gemensam terminologi från ledningsteorierna. Forskaren/teoretikern behöver möta operatören. Forskaren kan inte leda en insats men han kan ta fram termer och begrepp, operatören kan leda en insats men han kan inte prata. Dessa två måste föra en dialog.”¹⁰⁷

Man får då ett analysverktyg och kan hitta brister och fördelar i organisationer. Det som talar emot detta är emellertid tradition och makt. Det finns idag inga mål och strategier för en sådan utveckling.

”Projekt GROHS är ytterst viktigt för det kan nationellt knyta samman arbetsformer och metoder för det som kallas samverkansledning. Något som skulle underlätta vore om självständiga myndigheter kunde enas i ett normativt policy-beslut kring hur man ska leda och arbeta tillsammans. Frågan är om myndigheterna har denna mognad och utvecklingsnivå idag?”¹⁰⁸

Oavsett om myndigheterna har den mognaden eller inte kan man utifrån denna rapport se flera vägar för att vidareutveckla arbetsformer och metoder för regional samverkan. Samverkansledning innebär att man arbetar efter två principer, dels att man nätverkar med andra och dels att man leder sin egen organisation. Det gäller att skapa förståelse för vad det är och att bryta gamla mönster. För detta krävs vidare utveckling av samverkansledning samt metoder för detta. Denna rapport är en början men ändå bara ett embryo som genom vidare forskning, utbildningar och övningar, dokumentering och jämförande fallstudier samt erfarenheter kan bidra till fortsatt utveckling av konceptet samverkansledning.

¹⁰⁷ Per-Åke Mårtensson, Polismyndigheten Dalarna

¹⁰⁸ Per-Åke Mårtensson, Polismyndigheten Dalarna

7. Referenser

Förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap

Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion

Förordning 2003:789 om skydd mot olyckor

Cedergård, E. & O. Wennström (1998) *Grunder för ledning – generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser*, Räddningsverket Karlstad

Svedin, L. (2005) *Från Ledning och Samverkan till Samverkansledning – En litteraturstudie*, Crismart

Buzan et. al. (1998), s. 207f ; Eriksson (2001), refererade i Krisberedskapsmyndigheten, (2005) *Förebygga och förbereda, Så fungerar samhällets krisberedskap*, tillgänglig på:

http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/EPiBrowser/Publikationer/Ovriga%20publikationer/KBM/krisberedskapsboken_2005.pdf

Krisberedskapsmyndigheten, (2005) *Förebygga och förbereda, Så fungerar samhällets krisberedskap*, tillgänglig på:

http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/EPiBrowser/Publikationer/Ovriga%20publikationer/KBM/krisberedskapsboken_2005.pdf

Krisberedskapsmyndigheten (2005) *Samhällets krisberedskap, inriktning för verksamheten 2007*, tillgänglig på:

http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/EPiBrowser/Publikationer/KBMs%20publikationsserier/Planeringsprocessen/Planeringsinriktning_2007_slutve.pdf

Krisberedskapsmyndighetens hemsida: Kontaktperson Svante Werger, Informationschef *KBM:s verksamhetsidé* 2004-09-13

<http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/templates/EntryPage.aspx?id=1220&mode> ...
2004-09-29

Krisberedskapsmyndighetens hemsida: Kontaktperson Svante Werger, Informationschef *Viktiga principer i krishanteringssystemet* 2004-09-13

http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/templates/Page_715.aspx 2005-10-06

Mo, K. (2003) *GROHS i text och bild*, Räddningsverket

Se vidare Stafford Beer, *Brain of the firm* 1972, *The hart of enterprise* 1979, *Diagnosing the system of organizations* 1985

Arbetsmöten och intervjuer med:

Kjell Mo, projektledare projekt GROHS
Räddningsverket Rosersberg

Per Johansson, forskningsledare
Inst. f. ledningsstudier
Totalförsvarets forskningsinstitut

Per Melander, kommissarie
Polismyndigheten Gävleborg

Jonas Petri
RäddSam F
Samarbetsorganisation mellan räddningstjänsterna i Jönköpings län och Ydre kommun samt
SOS Alarm

Intervju med:

Lars Hedström, överdirektör
Krisberedskapsmyndigheten

Telefonintervju med:

Micael Svensson, räddningschef
Kristianstad

Britt Knutas, beredskapssamordnare
Landstinget Dalarna

Per-Åke Mårtensson, kommissarie och vakthavande befäl, Länskommunikationscentralen
Polismyndigheten Dalarna

Åke Lindahl, samordnare krisberedskapsfrågor
Länsstyrelsen Gävleborg

Räddningsverket, 651 80 Karlstad
Telefon 054-13 50 00, fax 054-13 56 00. www.raddningsverket.se
Beställningsnummer P21-471/07. Fax 054-13 56 05
ISBN 978-91-7253-327-1