



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Utbildningssamverkan mellan blåljusorganisationer

Rapport baserad på intervjuer med samordnare och utbildningsansvariga för RäddSam-nätverk, räddningstjänst, polis och region.

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
Enhet: 155

Text: Susanna Lönnqvist, Katastrofmedicinskt centrum
Tryck: DanagårdLITHO

Publ nr: MSB1484 – februari 2020

Förord

Denna rapport är skriven inom ramen för Projekt BlåljUS - Blåjusaktörer i UtbildningsSamverkan av:

Susanna Lönnqvist, Katastrofmedicinskt centrum

Projekt BlåljUS är finansierat av EU:s fond för inre säkerhet, ISF

Innehåll

UTBILDNINGSSAMVERKAN MELLAN BLÅLJUSORGANISATIONER	5
Projekt BlåljUS-Blåljusaktörer i UtbildningsSamverkan	6
Samverkansformer inom utbildning.....	7
Utvärdering och erfarenhetsåterföring.....	9
Problematik.....	9
Framtidens utbildningssamverkan	11
Nyttan av utbildningssamverkan för aktörer	11
Förslag.....	12

Utbildningssamverkan mellan blåljusorganisationer

Denna rapport är en sammanställning av svar från intervjuer med samordnare och utbildningsansvariga för RäddSam-nätverk i Sverige, representanter för polisen nationellt och beredskapssamordnare vid region för en småskalig undersökning av hur blåljusorganisationer samverkar inom utbildning och fortbildning i dagsläge. Inledningsvis presenteras projektet inom vilket intervjuerna genomförts och frågeställningarna som diskuterats med medverkande. Rapporten återger sedan utbildningar och områden där utbildningssamverkan sker i dag hos respektive organisation. Sista avsnittet behandlar utvecklingsområden och förslag från fältet för mer fungerande utbildningssamverkan mellan blåljusaktörer i Sverige.

Medverkande:

Anna Sahlberg, samordnare RäddSam VG, Västra Götaland

Jonas Neldemyr, räddningschef Oskarshamn räddningstjänst, samordnare
RäddSam H, Kalmar län

Daniel Moberg, brandingenjör Höglandets räddningstjänst, utbildningsansvarig
RäddSam F, Jönköpings län

Erik Helmerius, utbildningssamordnare, Jämtlands Räddningstjänstförbund

Lars Nyman, förbundschef, Jämtlands Räddningstjänstförbund

Rafael Davidgård, nationell verksamhetsexpert inom operativ ledning och
krisberedskap, regional kommenderingschef, Nationella operativa avdelningen
Polisen

Jörgen Berggren, poliskommissarie, Utvecklingscentrum Bergslagen, projektledare
SLC (Samhällsgemensam ledningscentral)

Eva Bengtsson, Katastrofmedicinskt centrum, uppdragsledare civilt försvar och
beredskapssamordnare Region Östergötland

Projekt BlåljUS-Blåljusaktörer i UtbildningsSamverkan

Från EU till Sverige, från vägledning till nytta för alla blåljus.

Målet för projekt BlåljUS är att skapa en gemensam utbildningsplattform för skydd, utsättning och vård för förbättrad samverkan före, under och efter en händelse. Projektdeltagare är Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Katastrofmedicinskt centrum (KMC), Räddningstjänsten Syd och Polisen. Projektet påbörjades 2017 och avslutas 2019.

Projektet har arbetat med utbildningssamverkansfrågor på olika sätt för att skapa grunderna för en gemensam utbildningsplattform. En grundläggande aktivitet har varit sammanställandet av forskningsläget i dag i form av en litteratur- och kunskapsöversikt. Rapporten tar upp bland annat hur man väljer och anpassar metoder för övning och träning, och hur man på ett framgångsrikt sätt utvärderar olika typer av övning och träning. Projektdeltagarna har inhämtat kunskaper från varandras organisationer i form av studiebesök och workshops med praktiker för att kunna identifiera gemensamma närmare inom blåljusorganisationer och för att ta till vara på erfarenheter från fältet. Tre studiebesök inom EU har genomförts, där framgångsfaktorer för fungerande utbildningssamverkan mellan tre blåljusaktörer har studerats och diskuterats. Arbetet återstår med att tillämpa kunskaper i ett svenskt sammanhang. Projekt BlåljUS har även tagit fram blåljusgemensamma utbildningsmoduler som baseras på MSB:s vägledningar 'Hot och våld mot blåljuspersonal' och 'Samverkan vid pågående dödligt våld i publik miljö' 1, samt en basmodul för alla blåljus för ökad förståelse för blåljusorganisationers lagrum och ansvarsområden. Ytterligare har projektet utvecklat table top-simuleringsverktyg för räddningstjänst och After Action Review-system.

För att skapa en bild av hur blåljusorganisationer i Sverige i dag samverkar inom utbildning och fortbildning intervjuades samordnare för RäddSam-nätverk i södra och västra Sverige, Räddningstjänst Jämtland, polisen på NOA-nivå och samordnare för krisberedskap i Östergötland. De inledande frågeställningarna var följande:

1. Samverkar ni med andra blåljusorganisationer inom utbildning och fortbildning?

(Om ja:)

2. Vem, vilka samverkar ni med?
3. På vilket sätt, under vilka former (träning, övning, utbildning)?

¹ Hot och våld mot blåljuspersonal [MSB1303](#)
Pågående dödligt våld i publik miljö [MSB1199](#)

4. Samverkar ni med andra blåljusorganisationer inom erfarenhetsåterföring?
5. Vem i din organisation har ansvaret för utbildningssamverkan med andra blåljusorganisationer?
6. Är samverkan bunden mellan organisationerna eller individberoende (hur robust är samverkan)?
7. Vilken nytta har ni (haft) av utbildningssamverkan?
8. Tror du att tredje man hade kunnat få bättre hjälp om blåljusaktörerna hade utbildats och övat tillsammans?
9. Hur skulle en ideal utbildningssamverkan se ut?
10. Vad skulle behövas (resurser, nätverk, nationellt stöd) för din organisation för att en bra utbildningssamverkan ska kunna ske?

Frågorna öppnade för samtal om möjligheter för utbildningssamverkan i Sverige i dag och kring hur förutsättningarna för en ideal utbildningssamverkan skulle kunna se ut.

Samverkansformer inom utbildning

Diskussionerna kring utbildningssamverkan visade på bredd i hur robust utbildningssamverkan är i dagsläge. Det framkommer att flera RäddSam-nätverk och regioner fungerar i formaliserade grupperingar med verksamhetsplan och underskrivna avsiktsförklaringar, där regelbundna möten i övnings- och utbildningsarbetsgrupp styr vad gruppen har för uppdrag gentemot räddningsledare och myndigheter i länet, vilket ger möjlighet till att hålla reda på vad som pågår inom utbildning och övning för respektive blåljusverksamhet och för koordinering av gemensamma aktiviteter, övningar, utbildningar och kurser. Parallellt upplevs det också att just utbildningssamverkan sker på personliga initiativ och mer sporadiskt, med en känsla av att arbetet kring utbildningssamverkan drivs av den egna organisationen utan toppstyrning.

Ämnesområden där samverkan mellan alla tre blåljus främst sker är pågående dödligt våld i publik miljö, där en förändrad hotbild har varit en drivkraft i flera regioner för kompetens- och metodutveckling och gemensam utbildning, samt CBRNE-händelser och personsanering. Även utbildning i grundläggande samverkan för blåljus förekommer och samverkan där två av tre blåljus eller andra aktörer deltar, exempelvis IVPA (i väntan på ambulans) där räddningstjänst och ambulans övar tillsammans, och efter bränderna sommaren 2018 finns flertalet samverkansövningar och utbildningar inom skogsbrandskydd där länsstyrelser är mer aktiva och drivande.

RäddSam F (Jönköpings län) driver utbildningssatsningen suicidprevention i samverkan med polis, ambulanssjukvård, SOS Alarm och psykiatrivården. Det

finns olika delar i utbildningen där en är förhandlingsutbildning för räddningstjänst som polisen håller i. Rutiner vid risk för suicid innehåller checklista för larm, omedelbara åtgärder, hur man skapar kontakt, fortsatt riskbedömning och insats, genomförande samt efterföljande åtgärder, utvärdering och dokumentation (räddningstjänsten har till exempel utbildad samtalsledare och specifik mall för utvärdering av suicidhändelser). Utbildningen ges varje eller vart annat år. RäddSam F erbjuder också en regional krisberedskapskurs och civilt försvar.

RäddSam H (Kalmar Län) erbjuder stab- och ledningsinstruktion för alla blåljus och inom länet utbildning för styrkeledare. Grundtanken är att få ihop länet på flera ledningsnivåer så att alla inom länet jobbar på ett likvärdigt sätt. Initiativet kommer från Oskarshamn, som arbetar i samverkan med Högsby och Mönsterås kommuner, där gemensam stab- och ledningsutbildning genomförts i samverkan sedan 2016.

Utbildningssamverkan hos polisen beskrivs som både robust och beroende av personliga kontakter. I en region känner yttre befälet cheferna för räddningstjänst och ambulans, vilket underlättar att ställa frågan om att öva tillsammans eller att genomföra utbildningar. Hos polismyndigheten bär HR och dessa kompetenscentrum ansvaret för hur utbildningar ska utformas och genomföras, och med vilka aktörer. HR har ett brett mandat att skapa utbildningar så länge de möter de mål som nationella operativa avdelningen (NOA) sätter upp. NOA kan i pilotutbildningar välja att bjuda in andra centrala myndigheter, och att bjuda in andra aktörer kan kravställas senare i processen då en utbildning tas fram. NOA är kravställande systembyggare på nationell nivå, och har som mål att bygga in i systemet att grundsynsättet på utbildning är samverkan. Pågående samverkan i utbildning i dag är främst inom övningsverksamheten där övningsorganisationen har kommit längre än utbildningsorganisationen när det gäller samverkan. Här ligger historisk grund i botten; övningarna har genomförts över en längre tid, det är samma typ av övningar och samma personer som jobbar med frågan, och övningarna sker på nationell och regional nivå. På regional nivå är kommunen och lokala perspektivet verksamt och vissa utbildningar görs i samverkan mellan polis och andra blåljus, t.ex. pågående dödligt våld.

Polismyndighetens Utvecklingscentrum Bergslagen har hösten 2018 genomfört en pilot för kommenderingschefsutbildning. Andra blåljus ska bjudas in för att gå utbildningen och samtidigt under utbildningstillfällena träffa polischeferna. Ett annat konkret exempel på utbildningssamverkan är inom projektet Samhällsgemensam ledningscentral i Bergslagen/Örebro. Projektet ska skapa en gemensam ledningscentral och ta fram samverkansprocesser och utbildning för personal som ska jobba vid centralen. Pilotutbildningar genomfördes i maj 2019; informationsdelning, utbildning i operativ ledning inriktning på stabsarbete samt sekretess och lagstiftning. Målet på sikt är att utbilda och öva för att utveckla förmågan till samverkan gällande alla krisaktörer i vardagen och under särskild händelse. Målet är erbjuda utbildningar till alla medverkande organisationer samt aktörer som verkar vid ledningscentraler i hela landet.

Utvärdering och erfarenhetsåterföring

Utvärdering och erfarenhetsåterföring är en del av utbildningssamverkan i frågan om att ta till vara på erfarenheter och kunskaper från särskilda händelser, där blåljusaktörer samverkat operativt. Utvärdering och erfarenhetsåterföring i samverkan är i dag inte standardiserad. Nedan följer tre exempel på utvärderingssätt inom blåljus:

I Kalmar län görs utvärderingar efter insatser i samverkan där utvärderingarna landar hos gruppen för operativ samverkan i Kalmar. För erfarenhetsåterföring används blanketten 'Gemensam utvärdering och lärande'. Efter insats fylls blanketten med rapport om välfungerande och mindre fungerande samverkan. Ifylld blankett skickas digitalt via länsstyrelsen. Gruppen för operativ samverkan diskuterar utvärderingen, dilemman eller problem och tar upp framgångsfaktorer samt hur man kan ta med sig dessa till egen organisation.

Hos polisen avgörs regionalt hur man ska gå till väga med utvärdering av händelser. Står man inför en planerad och känd händelse (exempelvis fotbollsderby) kan det innan händelsen äger rum beslutas om den ska utvärderas och på vilket sätt. Ibland används forskningen (främst inom den särskilda polistaktiken), ibland görs en enklare uppföljning av hur arbetet gick. Det är storleken på händelsen som avgör hur mycket man samverkar i utvärdering och det är kommenderingschefen för den särskilda händelsen som beslutar om hur och med vem man utvärderar. NOA uppdaterar för tillfället polisens riktlinjer för utvärdering. Polismyndigheten kan inte reglera samverkan i frågan men riktlinjerna ska ange att handlingarna och utvärderingarna samlas hos NOA så att utveckling av verksamheten kan ske på ett mer strukturerat sätt än tidigare. Utvecklingsarbetet har ett internt fokus men ska behandla även samverkan.

I Region Östergötland finns en arbetsgrupp för att följa upp händelser (där regionen är sammankallande). Uppföljning och utvärdering baseras på tio stycken gemensamt framtagna indikatorer, där också samverkansindikatorer finns. Indikatorerna har varit en framgångsfaktor för att skapa betydelsefulla utvärderingar. Att utgå från indikatorer har också lett till att utvärderingar inte landar på ett personligt plan eller känns utpekande för en individ. Alla inblandade aktörer använder indikatorerna i utvärderingsarbetet gemensamt.

Problematik

Den upplevda problematiken kring utbildningssamverkan mellan blåljusorganisationer kan sammanfattas som brist på resurser och på styrning. I dag ligger ansvaret för att bygga kontaktvägar på egen organisation vilket leder till egna lösningar hos alla län och landsting. För att utbildningssamverkan ska äga rum behövs upparbetade kontaktvägar och ytor för samverkan, och en möjlighet att planera framåt tillsammans. Samverkan hindras av olika organisationers uppbyggnad och gränsdragningar upplevs svåra, då räddningstjänsten är kommunal, polisen statlig och sjukvårdsområdena inte harmonisera med övriga organisationers geografiska områden. När så grundläggande arbetssätt inom

ledning och benämningar inte är samma i olika delar av landet leder det till svårigheter att utbilda i systemet då olika aktörer har olika varianter av till exempel nomenklatur.

Låg prioritering av övnings- och träningsverksamhet är ett ytterligare problem då egna organisationen ses gå före samverkan och efterfrågan av vilja att förändra prioritering och en kultur av samverkan är hög. Samverkansperspektivet måste komma högt upp i organisationerna, men också ligga på individnivå så att aktörer som arbetar tillsammans har grundläggande kännedom om varandras befattningar och arbetssätt.

Inom räddningstjänst angavs flera exempel på bra framtaget utbildningsmaterial, men också problematik kring att räddningstjänster inte använder sig av utbildningsmaterial som tagits fram av annan part. Gemensamma initiativ kan hindras av ett ”så gör inte vi”-tänk och då omarbetas utbildningsmaterialet över tid, och grundtanken med likriktade utbildningar fallerar. Olika aktörer har heller ingen kännedom om vilka utbildningsmaterial som tas fram eller finns, eller vilken region som arbetar med en viss fråga vid given tidpunkt.

För sjukvårdens del upplevs att Socialstyrelsen i dag tar mindre ansvar på nationell nivå i utbildningssamverkansfrågor. För risk- och sårbarhetsområdet finns både lag och föreskrifter att följa, men då ingen uppföljning sker, finns heller ingen jämförbarhet. I början av 2000-talet anordnades utbildningskonferenser och det fanns forum för diskussion utbildningsfrågor, i dag finns inget liknande forum för katastrofmedicin. MSB har ett antal samverkansplattformar men där hälso- och sjukvårdsrelaterade frågor inte har sin egen plats (så som trauma, prioritering). Det leder till skapande av egna, fristående forum, t.ex. Sydöstra sjukvårdsregionen och olika typer av utbyten, vilket leder till olika regionala tillvägagångssätt i utbildning och övning. Historiskt har konsensus i nationella nätverk vägt tungt trots att inga realiserade dokument funnits. Nationella forum och kontaktvägar skulle också möjliggöra planering av övnings- och träningsverksamhet, och leda till att gemensamt inplanerade aktiviteter uppmärksammas i tid och planeras in i den egna verksamheten. Det kommunala självstyret i krisberedskaps- och övningsfrågor är starkt enligt Socialstyrelsen men att inte ha några riktlinjer att följa som i dagsläge² upplevs som icke-fungerande. Då katastrofmedicinska händelser sker så sällan behövs krav och upprätthållande av riktlinjer för övning och träning av alla blåljus.

Utvärdering och erfarenhetsåterföring omnämns som ett utvecklingsområde generellt. Nationella, gemensamma riktlinjer för utvärdering finns inte i dagsläge och heller ingen sammanställning av händelser och erfarenheter.

Händelserapporter finns men dessa är inte standardiserade. Vidare finns inga nationellt gällande indikatorer.

² 2007 skriver SoS i föreskrifter ”krav” för utbildning, 2019 används formuleringen ”regionerna behöver se över”. Inga lagar har ändrats i tidsspannet. Enl. Eva Bengtsson.

Framtidens utbildningssamverkan

Alla tillfrågade vill se mer medel och avsatt tid för samverkan och att en idealt fungerande utbildningssamverkan bygger på att de olika blåljusorganisationerna har grundläggande kunskaper om varandras organisationer, lagrum, arbetssätt och stab. Arbetet med utbildningssamverkan måste få en kontinuitet över hela verksamhetsåret där framförhållning och förutsättningar för att planera finns. För att lösa planeringsfrågan och möjligheten att avsätta tid föreslås nationell och regional styrning. Både ett nationellt mandat och ett regionalt bör finnas på grund av geografiska och demografiska skillnader. Nationella riktlinjernas ramar bör vara noggrant påtänkta då flera faktorer måste tas i beaktande då det gäller blåljusverksamhet; geografi, population, täthet mellan stationer och/eller blåljuspersonal, arbetssätt. Detaljstyrning på regional nivå föreslås, och nationella riktlinjer som direktiv att följa och arbeta utifrån. Dessa skulle gälla fram för allt likriktning inom nomenklatur och utmärkning av ledningsfunktioner. I frågan nationellt vs regionalt väger också storlek på övning in. Stora samverkansövningar kan upplevas som svårt genomförbara och med låg återkoppling för individen. Regionala, korta momentövningar tillsammans i utbildningssamverkan kan vara en framgångsfaktor.

För att skapa en samverkansutbildning som fungerar från nationell nivå ner till lokal nivå, och till och med individnivå anses det viktigt komma överens hur man jobbar rent operativt både på insatslednings-, strategisk och systemledningsnivå och att det finns en systemförståelse hos aktörer. I ett gemensamt stab- och ledningssätt ingår att jobba med benämningar, där det i dag finns ett tjugotal benämningar som skiljer sig från varandra regionalt (till exempel styrkeledare/brandmästare). Kan man samordna och få en struktur på ledning är det enklare att utbilda på alla nivåer så att alla aktörer på individnivå får en systemförståelse för larm- och ledning.

För att utbildningssamverkan ska fungera i praktiken efterfrågas beslut som är dokumenterat påskrivet och förankrat hos högre instans i länet. Ett dokument att hänvisa till kan förhindra att beslut på samordnar/handläggare-nivå om deltagande i utbildningssamverkan körs över av högre chefer (som prioriterar egna organisationen). Dokumenterat engagemang underlättar också att utvärdera deltagande och ger mandat för utbildningsanordnare att kräva deltagande av olika aktörer (och chefsnivån).

I alla steg i samverkan ligger det sociala, kontaktytorna och förtroendeskapandet mellan organisationerna. Dessa kontaktytor måste skapas och underhållas.

Nytan av utbildningssamverkan för aktörer

Utbildningssamverkan uppges leda till stor nytta både för tredje man och för blåljusaktörerna. Personliga kontakter som skapas under gemensamma utbildningar underlättar operativ samverkan och skapar en förståelse för både ämnet och de andra organisationernas arbetsroll i händelser. Grundförståelsen för andra organisationers uppdrag (också utanför pågående insats) lägger grunden för

gemensamma rutiner i uppställning och på väg till skådeplats, där nyttan för tredje man kommer från den effektivitet som samspelade aktörer kan uppvisa.

Utbildningssamverkan skapar förutsättningar för god operativ samverkan och underlättar att skicka personal till olika skådeplatser geografiskt och hjälpas åt med bemanning. Ekonomiska vinningen förväntas vara stor om blåljusaktörer brukade gemensamma studie- och utbildningsmaterial, där framtagningen av utbildningsmaterial också bör vara samordnad och fördelad på aktörerna. För träning och övning önskas en effektivisering med medel som forum för planering och samkörning av övningar, övningsfält och resurser.

Förslag

Nedan följer konkreta förslag för förbättrad utbildningssamverkan mellan blåljusaktörer i Sverige.

- Fördela olika ansvarsområden för olika ämnen på regioner/län/förbund. Roter och flytta över ansvaret efter till exempel fyra år (som en mandatperiod). På så sätt skulle blåljusaktörer i Sverige veta vem som jobbar med vilka utbildningsfrågor för tillfället. Rotation av ansvaret skulle leda till nytänk inom utbildnings- och utvecklingsfrågor med jämna mellanrum. Många gånger är samverkan organisationsbunden eller beroende av en driven individ, och om dessa individer begränsas i deltagande i utvecklingsfrågor finns det risk för att förändringar inte sker.
- Riktlinjer och ramar för hur en bra samverkansövning är och går till för att kunna skapa givande och lärorika övningar för alla tre aktörer.
- Roter regionalt ansvar för vilken aktör som tar initiativ till samverkansövningar för bättre framförhållning och fördelning av resurser.
- Använda civila evenemang som en typ av samverkansövning, till exempel stora sportevenemang och fotbollsmatcher. Alla berörda aktörer samlas och gör planer och bestämmer funktioner. Till viss del sker också implementering där aktörer tar hem information till sina organisationer, och större evenemang är ordnade med lång framförhållning vilket underlättar planering och avstämning av personal.
- Kravställa i planeringsskedet av utbildning att utbildningsmomentet/modulen/kursen ska ske i samverkan för att skapa utbyte och skapa personkännedom mellan organisationerna i utbildningssammanhang.
- Frisätta personal i område/region som inte står på larm att ha övningsdagar i samverkan med andra blåljus med övningar från ledning och initiativ på olycksplats till praktiska handgrepp och metoder. Samtidigt skapas personkännedom mellan aktörerna i en region.

- Införa modell där krav på deltagande i samverkansövningar och utbildningar kopplas till lönesamtal. Inte idealt, men vardagens verklighet på arbetsplatsen resulterar i att övningar nedprioriteras. Med modellen påverkas deltagarnivån samtidigt som utbildnings- och övningsfrågan tas till högre chefsnivå.
- Införa samordning och kalendarium över mindre övningar per sektor och där till exempel angränsande län kan synka övningar. Motsvarande finns på högre nivå för stora övningar, exempelvis Nationellt forum för inriktning och samordning av övningar (NAFS).
- Myndighetsgemensamma instruktörer för utbildningssamverkan.
- Satsning på e-learning för kostnadseffektivt samarbete kring utbildning mellan blåljusmyndigheter.



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap