

Regional samverkan inom krisberedskap

Dalarnas län, Jönköpings län och Kalmar län

Fredrik Fors, CRISMART
Försvarshögskolan
Krisberedskapsmyndigheten



KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN

Titel: Regional samverkan inom krisberedskap

Försvarshögskolan
Krisberedskapsmyndigheten

Förord

Krisberedskapsmyndigheten (KBM) har gett CRISMART (Nationellt Centrum för Krishanteringsstudier) vid Försvarshögskolan i uppdrag att genomföra denna jämförande studie. Syftet med arbetet är att ta fram goda exempel avseende samverkansformer på regional nivå.

Studien omfattar regionala samverkansformer i tre utvalda län. De utvalda länen är Kalmar, Jönköping och Dalarna.

En del i KBM:s stöd till krishanteringssystemets aktörer på lokal, regional och nationell nivå handlar om att utveckla grunder för samverkan före, under och efter kriser mellan offentliga organ, organisationer och näringslivet på de olika nivåerna.

Samverkan och nätverksbyggande är en viktig del i det så kallade områdesansvaret. Länsstyrelsen har i sin roll som geografiskt områdesansvarig på regional nivå bland annat ett ansvar för att utveckla former för detta.

Studiens mål är därför att analysera tänkbara modeller för samverkan, framgångsfaktorer i arbetet med regional samverkan samt att vidarebefordra goda exempel på tvärssektoriell samverkan som stöd i det fortsatta arbetet inom regionerna. Det är också avsikten att härigenom kunna ge exempel på viktiga områden att samverka kring samt aktörer att involvera i de olika samverkansforum som skapas.

Målet är att resultatet av detta arbete skall kunna utgöra ett stöd för de regioner som inte av olika skäl har påbörjat ett sådant arbete alternativt ett stöd i vidareutveckling av den regionala samverkan som redan bedrivs i många regioner.

Innehåll

Förord	3
Innehåll	5
1 Sammanfattning och slutsatser	6
2 Inledning	8
Syfte och målsättning	8
Definition	8
KBM:s roll	9
Metod och materiel	10
Val av studieobjekt	10
Genomgående frågeställningar	11
3 Bakgrund	12
Krishanteringssystemet	12
Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle	14
Projekt GROHS	16
4 Studerade län	19
Kalmar län	19
Jönköpings län	29
Dalarnas län	39
5 Avslutande diskussion	47
6 Källförteckning	56
7 APPENDIX A - Frågebatteri	59

1 Sammanfattning och slutsatser

Denna rapport visar på hur samverkan fungerar på regional nivå inför ett krisförlopp, i Kalmar, Jönköpings och Dalarnas län. På uppdrag av Krisberedskapsmyndigheten studeras i rapporten ett antal krishanteringsråd för regional samverkan. Rapportens målsättning är att stödja regionala aktörer i utvecklandet av samverkansformer. I studien presenteras därför olika modeller för hur samverkan kan bedrivas, pekas på vinster med samverkan, vilka svårigheter som finns och hur framgångsfaktorerna ser ut.

Länsstyrelserna i Kalmar, Jönköpings respektive Dalarnas län har sedan några år tillbaka bedrivit regional samverkan med inriktning på krishantering. Generellt sett har arbetet drivits framåt och fördjupats efter olika typer av kriser och andra påfrestningar. Händelser som förberedelserna inför millennieskiftet, stormen Gudrun, översvämningar, tsunamin och befarade utbrott av fågelinfluensan har understrukt och förtydligat vikten av att företrädare på den regionala nivån är samövade och ger samlad information till allmänheten.

Genom studien har ett antal slutsatser framkommit:

- Regionala krishanteringsråd och andra samverkansformer har en potential att spela en central roll för att öka krishanteringskapaciteten. Genom råden möjliggörs det nätverksbyggande som är centralt i krishantering. Övnings- och planeringsarbetet ökar förutsägbarheten; deltagarna i råden lär känna varandra i de roller de vanligen har vid verkliga händelser och skaffar sig kunskap om de olika förmågor man besitter. Improvisation underlättas. De personliga kontakter och den kännedom om varandras organisationer som uppnås ger även god nytta i det vardagliga arbetet.
- Två olika vägar har valts i de studerade länen gällande storleken på det regionala krishanteringsrådet; en mindre grupp, eller en större konstellation.
 - a) I den mindre gruppen ingår de myndigheter/organisationer som i stort sett alltid engageras vid kriser och påfrestningar. Där kan deltagarna snabbt lära känna varandra, och arbetet kan effektiviseras. Till denna grupp fogas sedan tillfälliga medlemmar beroende på händelsens natur.
 - b) En större konstellation innebär, jämfört med en begränsad grupp, mindre risk att förbise myndigheter/organisationer som, kanske oväntat, visar sig viktiga vid påfrestningar och övningar.
- Länen har prioriterat planering, övningsverksamhet, processer och "tankesätt", snarare än att formalisera arbetet i avtal och överenskommelser. Ett av motiven är att formella dokument inte upplevs spela lika stor roll som deltagande aktörers motivation; om samverkan upplevs som givande kommer myndigheter/organisationer att delta, annars inte - oavsett graden av formalisering. Samtidigt försvårar dock detta medborgarnas insyn i beslutsprocesserna, liksom ansvarsutkrävande. Dessutom kompliceras antagligen byten av personal.

- En central faktor för framgångsrik samverkan inom krishanteringsområdet är prioriteringen av krishantering, från såväl höga politiska beslutsfattare, som medborgare och massmedier. Denna inställning har i länen förstärkts efter de kriser och påfrestningar man drabbats av; nyttan av övningar och planeringsarbete blir då påtaglig. Inställning och engagemang från höga chefer och beslutsfattare är en viktig komponent, inte minst för att kunna bedriva en frekvent övningsverksamhet. Alltså finns här en medvetenhet kring den politiska och massmediala dimensionen i krishantering. Vid mindre framgångsrika insatser är det sannolikt att medborgare och massmedier kommer att ställa beslutsfattare till svars – och vid ett sådant ansvarsutkrävande vill man inte bli avslöjad med dålig beredskap.
- Lyhörddhet och ödmjukhet är en viktig del i arbetet. Då kan erfarenheter snabbt dras av mindre lyckade samverkansformer. De aktörer som deltar i regional samverkan har olika bevekelsegrunder för att medverka, och risken finns att de stöts bort om de upplever att arbetet mestadels bedrivs på andras villkor. Detta gör det angeläget att lyssna på deltagande myndigheters/organisationers behov och önskemål.
- Nätverksbyggandet är centralt för krishanteringsförmågan. Om inte viljan att samarbeta finns, om inte det goda klimatet kan upprätthållas, fungerar det inte. Arbetet bör inte bli för byråkratiskt, bland annat eftersom många av deltagarna mestadels arbetar operativt. Det bör inte heller bli statiskt – förändring måste tillåtas och uppmuntras. Otydligheter i roller, regler, ansvar och andra förutsättningar är faktorer som kan leda till friktioner och ett sämre samverkansklimat.
- Samverkan ger ett forum för att förbereda åtgärder och analysera ett krisförlopp ur olika aspekter; de deltagande aktörerna har skilda perspektiv och får tillsammans en bredare bild av ett händelseförlopp. Detta leder även till att de mer ansträngda aktörerna får möjlighet till avlastning av myndigheter/organisationer som inte är lika indragna i förberedelser eller hantering.

2 Inledning

I studier som berör krishantering understryks ofta behovet av samverkan. I många utvärderingar av inträffade kriser belyses bristen av aktörernas förmåga att samverka. Föreliggande rapport visar på hur samverkan fungerar på regional nivå inför ett krisförlopp, i Kalmar, Jönköpings och Dalarnas län.

Samverkan är viktigt såväl före och under som efter en kris. Denna studie avgränsar sig till att studera hur aktörerna i regionerna arbetar tillsammans före en kris och vilka förutsättningar det skapar för samverkan under en kris. Ett av skälen för det är att kunna tydliggöra hur fasen "före" en kris ser ut, något som vanligen skymms av det mer dramatiska arbetet med att hantera en pågående kris. Beroende på inriktningen av studien lyfts alltså andra aspekter fram: bakgrund till hur den regionala organisationen har byggts upp, planering, övning och andra faktorer som ger förutsättningarna för att kunna hantera en kris. Kort berörs dock även de effekter samverkan före kriser har haft under själva hanteringen av kriser.

Syfte och målsättning

Syftet med studien är att beskriva organisation, framgångsfaktorer och utmaningar för ett antal krishanteringsråd för regional samverkan. Målsättningen är att stödja regionala aktörer i utvecklandet av samverkansformer. Genom studien presenteras olika modeller för hur samverkan kan bedrivas, pekas på vinster med samverkan, vilka svårigheter som finns och hur framgångsfaktorerna ser ut. Det ges också exempel på viktiga områden att samverka kring, samt nyckelaktörer att involvera i de regionala samverkansforum som skapas. Beskrivningar ges av vilka områden som berörs i de kriser och andra påfrestningar som har hanterats och i de scenarioövningar som genomförs.

Målet är att denna studie kan utgöra ett stöd för de regioner som inte påbörjat ett arbete inom området, alternativt ett stöd i vidareutvecklingen av den regionala samverkan som redan bedrivs i många regioner.¹

Definition

KBM definierar samverkan på följande sätt:²

Samverkan avser den dialog som sker mellan olika självständiga och sidoordnade samhällsaktörer för att uppnå gemensamma mål. [...] Samverkan innebär att alla involverade får nytta av gemensamma ansträngningar och resultat. [...] Samverkan kan ske exempelvis genom överläggningar, överenskommelser och/eller gemensamma beslut. [...] Det finns flera skäl till samverkan. Det kan handla om att

¹ Se Granat-Hamberg och Börjesson Arbetsplan Regionala samverkansformer, s 1

² Krisberedskapsboken (2005), s 30-31

den enskilda aktören inte kan minska sårbarheten på egen hand och är beroende av alla aktörers samverkan för att kunna minska sårbarheten. Samverkan kan också vara en metod som gör att man kan minska sårbarheten mer kostnadseffektivt eller som gör att det bredare ansvaret hos olika aktörer ökar.

KBM:s roll

Krisberedskapsmyndigheten är en myndighet med uppgift att samordna arbetet med att utveckla krisberedskapen i det svenska samhället.³ Krishanteringssystemet på KBM arbetar för att vidareutveckla stödet till krishanteringssystemets aktörer på lokal, regional och nationell nivå. Stödet handlar bland annat om att utveckla grunder för samverkan före, under och efter kriser mellan offentliga organ, organisationer och näringslivet.⁴

Samverkan och nätverksbyggande är en viktig del i områdesansvaret. I Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion skriver regeringen att länsstyrelsen inom länet skall "verka för att [...] nödvändig samverkan kommer till stånd", samt "samordna planeringen, genomförandet och uppföljningen av ledningsövningar när det gäller civilt försvar och fredstida krishantering" (52 §).

I dag bedrivs i ett flertal regioner olika former av utvecklingsprojekt avseende samverkan. Många gånger har dessa projekt sin grund i resursbrist. Andra gånger kan aktörerna se ett mervärde av att gå samman kring vissa funktioner och uppgifter, och på så sätt göra effektivitetsvinster. Ytterligare skäl till samverkan med andra är att det är ett sätt att kunna lösa de egna uppgifterna. KBM har sedan tidigare uppmuntrat olika former av samverkansprojekt, inte minst över länsgränserna, i syfte att utveckla kontaktnät mellan och inom regioner som kan vara till nytta såväl ur ett förebyggande och förberedande perspektiv, som under och efter en kris.⁵

KBM är intresserat av att kunna föra in ytterligare aspekter på samverkan. Till exempel bör inte arbetet endast omfatta "blåljusfunktionerna". Vidare vill KBM se en fördjupad samverkan mellan kommuner och landsting samt ett ökat deltagande av näringslivet. KBM har även ett ansvar att bevaka att de samverkansformer som utvecklas ligger i linje med gällande inriktning och statens intentioner avseende krisberedskapsarbetet.⁶

KBM har därför gett CRISMART uppdraget att genomföra en studie gällande regionala samverkansformer. Denna studie kommer att bidra till kunskapsuppbyggnad beträffande samverkansformer på regional nivå hos aktörerna i krishanteringssystemet. En spridning av slutsatser avseende samverkan kan bidra till att inspirera aktörer i andra regioner där arbetet

³ Krisberedskapsmyndigheten (2005) Om Krisberedskapsmyndigheten

⁴ Granat-Hamberg och Börjesson Arbetsplan Regionala samverkansformer, s 1

⁵ Granat-Hamberg och Börjesson Arbetsplan Regionala samverkansformer, s 3

⁶ Granat-Hamberg och Börjesson Arbetsplan Regionala samverkansformer, s 3

inte kommit lika långt. Arbetet bidrar även till att utveckla metodik för samverkan, vilket i sin tur bidrar till utveckling av krishanteringsystemet.⁷

Metod och materiel

Studien grundas på såväl befintligt skriftligt material som intervjuer. Personliga intervjuer har genomförts med beredskaps-/försvarsdirektörerna i länen. Telefonintervjuer har genomförts med företrädare för polismyndigheten, landstinget och räddningstjänsten i de tre länen. Dessa personer är ansvariga för arbetet med krisberedskap på länsstyrelserna, respektive blåljusmyndigheterna, och har därför en central roll i den regionala samverkan. Representanter för de andra medverkande myndigheterna/organisationerna i de regionala råden har fått möjlighet att läsa och komplettera utkast till rapporten.

Val av studieobjekt

Krisberedskapsmyndigheten har valt ut Dalarnas, Jönköpings respektive Kalmar län för studien. Här diskuteras några av orsakerna till att dessa län valts.

Sedan några år tillbaka har de tre länen tillämpat idéerna om regional samverkan i praktiken. Så är inte fallet i alla Sveriges 21 län. För att kunna studera olika aspekter av regional samverkan måste den ha praktiserats ett tag, varför några län faller bort i urvalet. Vidare följer KBM sedan några år tillbaka upp olika regionala projekt. KBM har ett årligt uppdrag från regeringen att studera GotSam på Gotland, VästSam i Storgöteborg, CeSam i Uppsala län samt RäddSam-F i Jönköping tillhör också projekten som KBM undersöker.

Ett annat urvalskriterium är att de undersökta länen i olika utsträckning har drabbats av ett antal kriser och andra påfrestningar, händelser som belyst vikten av samverkan och som i flera fall inneburit att samverkan har fördjupats. Exempel på sådana händelser är stormar, översvämningar och tsunamins följdverkningar. Vidare finns ett antal län med särskilda utmaningar, exempelvis att ett kärnkraftverk finns inom länsgränsen. Detta ställer speciella krav på krishanteringsförmågan (varningar till allmänheten, strålskydd, utrymning).⁸

För att kunna dra lärdomar från befintliga samverkansformer är det en fördel om de har sin utgångspunkt i delvis olika modeller och grundar sig på olika initiativ (lokalt/regionalt engagemang). Därmed genererar en jämförande analys av samverkan på regional nivå olika exempel på lösningar. Analysen kan vidare göra det möjligt att belysa fördelar och nackdelar med olika utformning och processer.

⁷ Granat-Hamberg och Börjesson Arbetsplan Regionala samverkansformer, s 3

⁸ Kalmar län (2006) Kärnenergiberedskap.

Genomgående frågeställningar

De tre länen belyses genom att ett antal områden återkommande behandlas i rapporten. Samma områden finns även i analysavsnittet:⁹

- Aktörer: vilka myndigheter/organisationer deltar i samverkan?
- Förberedelser: hur ser samverkan ut i länet?
- Bakgrund: hur har samverkan vuxit fram; vilka händelser har påverkat arbetet?
- Formalisering: i vilken utsträckning är samverkan formaliserad? I den här rapporten har begreppet "formalisering" använts i betydelsen lagstiftning och skriftliga överenskommelser.
- Sammanhållande: vilken/vilka aktörer håller samman arbetet?
- Vinster med samverkan: vilka är fördelarna med samverkan? Hur har detta synts konkret vid inträffade kriser?
- Svårigheter: vilka har svårigheterna varit när samverkan har vuxit fram?
- Framgångsfaktorer: vilka faktorer har bidragit positivt till samverkan?
- Begränsande faktorer: vilka faktorer har försvårat samverkan?
- Utvecklingsbehov: vilka utvecklingsbehov finns? Hur kan KBM bidra?
- Samverkan ur ett femårsperspektiv: hur kan samverkan tänkas se ut om fem år?

⁹ Se vidare Appendix A, frågeställningar

3 Bakgrund

För att ge en bild av hur samverkan är tänkt att fungera på den regionala nivån ges i detta avsnitt en beskrivning av de styrande principerna i det svenska krishanteringssystemet samt en kort sammanfattning av hur regeringen ser på regional samverkan i propositionen *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle* (2005/06:133). Här redovisas också några av de förordningar som styr länsstyrelsernas arbete. För att skapa ytterligare förståelse beskrivs även en del av vad som framkommit i de två rapporter/studier som CRISMArt genomfört gällande regional samverkan på uppdrag av Projekt GROHS - Grundförmåga för regional ledning vid olyckor, hot och svåra påfrestningar.

Krishanteringssystemet

Tre principer är centrala i det svenska krishanteringssystemet: ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen. Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en viss verksamhet under vardagsarbetet 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 förbli densamma under fredstida förhållanden som under kris eller krig. Närhetsprincipen innebär att en kris ska hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga.¹⁰

Krishanteringssystemet bygger även på sektors- och områdesansvar. Det geografiska områdesansvaret finns på tre nivåer i samhället – lokalt, regionalt och nationellt. Det är kommunerna som har områdesansvaret på den lokala nivån, länsstyrelserna på den regionala, och regeringen på den nationella nivån. Sektorsansvaret - eller verksamhetsansvaret – är varje myndighets och organisations ansvar för sitt eget ansvarsområde. Det ansvaret gäller alltid och i alla situationer. Till detta kommer det geografiska områdesansvaret, som är ett komplement vid en kris som samtidigt berör flera sektorer. 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.¹¹

Följande uppgifter bedöms av länsstyrelserna tillsammans med KBM som särskilt viktiga för att länsstyrelsernas geografiska områdesansvar ska kunna utövas:

- *Att bygga och upprätthålla relevanta nätverk.* Tillgången till relevanta nätverk är en viktig förutsättning för att områdesansvaret ska kunna utövas. Dessa nätverk leder till samverkan i det förebyggande arbetet, planering, utbildning och övningar och bidrar till utveckling av den regionala krishanteringsförmågan.

¹⁰ Krisberedskapsmyndigheten (2005) Viktiga principer i krishanteringssystemet.

¹¹ Krisberedskapsmyndigheten (2005) Viktiga principer i krishanteringssystemet.

- *Att göra regionala risk- och sårbarhetsanalyser.* Tvärsektoriella risk- och sårbarhetsanalyser utgör en grund för förebyggande åtgärder och inriktning av planering, utbildning, övningar och beredskap. Framst är det de sektorsansvariga som ska genomföra analys inom sina ansvarsområden. I områdesansvaret ligger sedan uppgiften att inom länet skapa en regional bild av risker och sårbarheter. Arbetet ska bedrivas i samverkan med kommunerna i länet, länsstyrelserna i grannlänerna, sektorsansvariga myndigheter och andra berörda organisationer.
- *Att ha förmåga att informera.* Länsstyrelsen ska hålla sig underrättad om händelseutvecklingen genom att under en kris kontinuerligt inhämta, sammanställa, analysera och förmedla lägesinformation till alla berörda organisationer inklusive regeringen och Krisberedskapsmyndigheten. Om flera parter är berörda ligger det i länsstyrelsens ansvar att verka för att parterna samordnar sin information. Ansvarsprincipen måste noga beaktas så att länsstyrelsen inte går förbi den part som har det direkta ansvaret.
- *Att verka för effektivt resursutnyttjande.* I länsstyrelsens instruktionsmässiga uppgift, att i sådana fall som nämns i förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap,¹² *verka för att nödvändig samverkan kan åstadkommas*, ligger också att bidra till att erforderliga resurser görs tillgängliga för att samutnyttjas på ett effektivt sätt. Länsstyrelsens möjlighet att prioritera resurser är begränsad till höjd beredskap och i fredstid till att, efter regeringsbeslut, prioritera statliga resurser. Medlet för att åstadkomma ett effektivt resursutnyttjande är därför samverkan, där resursutnyttjandet kan förberedas och utvecklas, bland annat genom nätverksbyggande och anordnande av gemensamma utbildningar och övningar. Länsstyrelsen bör tillsammans med berörda aktörer skapa en gemensam lägesbild. Denna kan i sin tur utgöra ett bra beslutsunderlag för effektivt resursutnyttjande.
- *Att ge en enhetlig inriktning av krishanteringsförberedelserna.* Krishanteringsförberedelser ska anpassas till de behov som finns i det aktuella geografiska området och syftar till att de aktörer som verkar inom området uppträder samordnat och effektivt. En helhetssyn måste prägla arbetet med planeringsprocessen och det tvärsektoriella perspektivet ska lyftas fram.
- *Att stödja arbetet med kommunal krishantering.* Länsstyrelserna ska ge kommunerna stöd i deras uppgift som områdesansvariga. Länsstyrelsens stöd till den lokala nivån ska också avse kommunernas verksamhetsansvar. Några viktiga verktyg för att åstadkomma detta är stöd i arbetet med kommunal risk- och sårbarhetsanalys, utbildning och övningar samt att länsstyrelsen skapar ett regionalt råd för extraordinära händelser och svåra påfrestningar.
- *Att följa upp beredskapsförberedelserna.* Länsstyrelsen ska årligen följa upp beredskapsförberedelserna på lokal nivå och rapportera

¹² Nu ersatt av förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Avsnittet har dock samma innebörd.

vilka beredskapsförberedelser som vidtagits samt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna åtgärderna.¹³

Det geografiska områdesansvaret innebär således ett ansvar att se till att krishanteringsarbetet samordnas mellan inblandade parter inom länets gränser, såväl i ett planeringsskede som under och efter en inträffad händelse, då det finns behov av samverkan mellan de parter som har att hantera den uppkomna krisen. Länsstyrelsen har ett ansvar för att ta initiativ till samverkan och verka för att detta kommer till stånd inom respektive län. Områdesansvaret bygger dock till stor del på att berörda aktörer av egen vilja medverkar till samordningen av krishanteringen i det geografiska området.¹⁴

Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle

I propositionen (2005/06:133)¹⁵ skriver regeringen att länsstyrelsen har en viktig roll som länk mellan den nationella och lokala nivån i utvecklingen av krishanteringssystemet. I propositionen betonas att ett effektivt resursutnyttjande skapas genom deltagande i nätverk och gemensamma utbildningar och övningar och att regeringen avser att ge länsstyrelserna i uppdrag att utveckla nuvarande stöd och samordning bland annat när det gäller övning och utbildning.¹⁶

Regeringen skriver att länsstyrelsen bör stödja aktörerna, och då särskilt kommunerna, när det gäller planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning. Länsstyrelsen får i den föreslagna lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap en stärkt funktion i uppföljningen och rapporteringen om vilka risker och sårbarheter som finns samt hur beredskap och krishanteringsförmåga utvecklas. Ett viktigt underlag för de förebyggande, hanterande och återuppbyggande åtgärder som behöver genomföras av aktörer på regional nivå, är länsstyrelsens sammanställda regionala risk- och sårbarhetsanalyser.¹⁷

Enligt regeringen är en av de mest effektiva åtgärder som kan vidtas för att förbättra krishanteringsförmågan att långsiktigt bygga upp och förvalta nätverk för samordning av krisberedskapen. Regeringen skriver att detta arbete har påbörjats i flera län och att regeringen anser att arbetet bör

¹³ KBM 0207/2003 Samhällets krisberedskap 2005 – Planeringsinriktning, s. 41-43.

¹⁴ Geografiskt områdesansvar på lokal och regional nivå, vägledning för aktörer i krishanteringssystemet, UTKAST 5 Remissutgåva, KBM & Länsstyrelserna, 2004 s. 10f.

¹⁵ Propositionen har mynnat ut i flera nya lagar och förordningar, bland annat lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, samt förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

¹⁶ Propositionen (2005/06:133) Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle s. 54.

¹⁷ Propositionen (2005/06:133) Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle s. 54. Den nya lagen trädde i kraft 30 juni 2006; Lag (2006:54) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

utvecklas och att de därför avser att ge länsstyrelserna i uppdrag att med stöd av berörda myndigheter inrätta respektive utveckla redan befintliga regionala råd för krisberedskap och skydd mot olyckor.¹⁸ Huvuduppgiften för råden anges vara att stödja länsstyrelsen och att säkerställa att nödvändig samordning sker kontinuerligt, samt under och efter en kris. Aktörerna i råden bör vara kommuner, landsting, myndigheter, företag och organisationer. Rådets verksamhet bör ge en grund för utveckling av gemensamma rutiner för rapportering och sammanhållen information samt samordnad utbildning – och övningsverksamhet. De bör även fungera som en plattform för dialog med frivilliga organisationer och trossamfund, aktörer som kan förstärka samhällets resurser avseende krisberedskap. En likartad arbetsmetodik för råden i de olika länen skapar gynnsamma förutsättningar för länsstyrelsernas möjligheter att vid behov bistå varandra.

Länsstyrelsernas ansvar och uppgifter regleras i förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion. Några förändringar som berör länsstyrelsernas arbete med krishantering har införts sedan dess. I förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap beskrivs den regionala nivån:

7 § Länsstyrelsen skall inom sitt geografiska område i fråga om sådana situationer som avses i 9 §¹⁹ vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer, som exempelvis kommuner, landsting och näringsliv, och den nationella nivån, samt verka för att:

- regionala risk- och sårbarhetsanalyser sammanställs,
- nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt,
- under en kris samordna verksamhet mellan kommuner, landsting och myndigheter,
- informationen till allmänheten och företrädare för massmedia under sådana förhållanden samordnas, och
- efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande.

Ytterligare förändringar i länsstyrelsernas ansvar och uppgifter har tillkommit; förordning (2007:130) om ändring i förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion. De nya skrivningarna behandlar krisberedskap och höjd beredskap.

50 § Länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig myndighet enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap och den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet.

¹⁸ Propositionen (2005/06:133) Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle s. 54f. I Förordning (2002:864) finns bestämmelser för hur länsstyrelsen ska verka för samverkan och samordna ledningsövningar.

¹⁹ "...sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området." (Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, 9 §).

Genom sin verksamhet skall länsstyrelsen minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen samt utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

51 § Länsstyrelsen skall ha en tjänsteman i beredskap med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser som berör länet. Länsstyrelsen skall ha förmåga att vid en allvarlig kris, som berör länet eller medför behov av samverkan med kommuner eller andra aktörer, omgående kunna upprätta en ledningsfunktion avseende bl.a. samordning och information.

52 § Länsstyrelsen skall avseende krisberedskap vara sammanhållande inom sitt geografiska område och före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas.

Länsstyrelsen skall särskilt

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

Projekt GROHS

Projekt GROHS, Grundförmåga *för regional ledning vid olyckor, hot och svåra påfrestningar*, har drivits av Räddningsverket sedan 2003. Projektets mål har varit att bygga upp ledningsförmågan på den regionala nivån och att utveckla former för samverkan. Projektdeltagarna har sett ett behov av gemensamt arbete för att höja samhällets förmåga att möta hot och svåra kriser samt för att uppnå en ökad effektivitet och minskade kostnader för insatser. För att uppnå detta syfte har de tagit fram ett exempel på en

process, ett verktyg som benämns samverkansledning. Med detta menas att det är olika organisationer som har sin egen ledning men som samverkar i uppgift.²⁰ I rapporten *PROJEKT GROHS – Regionala förutsättningar för samverkan genom samverkansledning* lyfter man fram vikten av samverkan i skedet före en kris och betydelsen av att koppla samman det förebyggande arbetet med det operativa.²¹

Innan en händelse inträffar handlar det om planering och andra förberedelser, som till exempel utveckling av vardagssamverkan och krishanteringsförmåga genom gemensamma utbildningar och övningar. Viktiga inslag är att arbeta med gemensam inriktning och att bygga upp kunskap, exempelvis genom risk- och sårbarhetsanalyser.²²

Rapporten trycker på att kunskapen om varandras organisationer är en viktig grund för samverkan och att det är av stor betydelse att det är tydliggjort vilket ansvar respektive myndighet har och var gränserna går för varandras ansvar, för att skapa goda grunder för samverkan. Det lyfts även fram att olika krishanteringsaktörer behöver bli bättre på att arbeta förebyggande, och på att etablera kontakter redan innan en svår påfrestning har inträffat.²³

På uppdrag av projekt GROHS har Lina Svedin vid CRISMART genomfört studien *Från ledning och samverkan till samverkansledning*. I studien diskuterar Svedin att det i Sverige finns en tradition av att arbeta med tillfälligt sammansatta samverkans- och beslutsgrupper i kriser. Denna samverkansform innebär en del utmaningar för samverkan, exempelvis brist på etablerade ansvarområden samt regler och normer för beslutsfattande. Detta kan leda till en del problem, speciellt i början av gruppens arbete. Författaren pekar på att i de situationer då det finns en etablerad form för samverkan undviker gruppen en rad samordnings- och ledningsproblem som annars kan uppstå i tillfälligt sammansatta konstellationer.²⁴

I *PROJEKT GROHS – Regionala förutsättningar för samverkan genom samverkansledning* menar projektdeltagarna att genom att skapa nätverk i vardagsarbetet skaffar man sig en förmåga att uppfatta signaler på störningar som leder till att man i bästa fall kan förhindra en oönskad händelse, eller åtminstone begränsa dess skadeverkningar.²⁵

I rapporten tar man upp fyra arbetsmetoder som används i förskedet: möten, underrättelse-/informationsutbyte, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildningar, övningar och seminarier. Det anses att deltagande myndigheter/organisationer bör träffas regelbundet för att se vilka problem de har för tillfället och hur de ska hantera dem. Detta ses som bra ur flera

²⁰ Karlsson (2005) s 3.

²¹ Karlsson (2005) s 10

²² Karlsson (2005) s 16.

²³ Karlsson (2005) s 18f.

²⁴ Svedin (2007) s 17.

²⁵ Karlsson (2005) s 23

perspektiv: man får då en möjlighet att fånga upp svaga signaler, aktörerna lär sig vidare att samverka och de får kunskap om varandras organisationer, medan de deltagande individerna lär känna varandra.²⁶

Detta är även något som Svedin lyfter fram i studien *Från ledning och samverkan till samverkansledning*: "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."²⁷

I GROHS-rapporten lyfter man fram tre områden som är viktiga för att underlätta samverkan i skedet före en kris:

- 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 fasen före krisen. Någon aktör ska ha ett huvudansvar för detta.
- Det underlättar om det finns en öronmärkt lokal att träffas i, helst samma lokal som det är tänkt att man samlas i under en kris.²⁸

²⁶ Karlsson (2005) s 25ff.

²⁷ Svedin (2007) s 48.

²⁸ Karlsson (2005) s 27.

4 Studerade län

Nedan beskrivs hur de utvalda länen, Kalmar län, Jönköpings län och Dalarnas län, arbetar för att samverka innan en kris inträffar. Beskrivningen grundas på skriftligt material från länen, men framförallt på intervjuer med lärens beredskaps-/försvarsdirektörer.

Kalmar län

I Kalmar län finns viktiga genomfartsvägar där olyckor med till exempel miljöfarliga transporter kan inträffa. En stor del av länets yta är täckt av skog och då somrarna ofta är fattiga på regn medför detta en risk för skogsbränder. Erfarenheter finns, å andra sidan, också av stora regnmängder under kort tid, vilket kan leda till översvämning. Kalmar län har en mycket lång kust, vilket kan innebära allvarliga problem vid ett eventuellt oljeutsläpp. Vintrarna är ytterligare en riskfaktor, då snö kan ge upphov till stora utmaningar för elförsörjningen. Länet är dessutom ett av tre kärnkraftslän, vilket ställer särskilda krav på beredskapen.²⁹

Aktörer

De aktörer som i Kalmar län deltar i det regionala krishanteringsrådet, OmRådet, är:³⁰

- Länsstyrelsen
- Landstinget
- Polismyndigheten
- Kustbevakningen
- Vägverket
- Banverket
- Sjöfartsverket
- Försvarsmakten
- Kalmar Länstrafik
- Kommunerna (övergripande, information, räddningstjänst)
- Radio Kalmar
- SOS Alarm
- E.ON.
- Oskarshamnsverkets Kraftgrupp AB, OKG
- Centralt mellanlager för använt kärnbränsle, CLAB
- TeliaSonera
- Skogsstyrelsen

Gällande myndigheternas/organisationernas roller och ansvar är det respektive myndighet/organisation som:

- [...] bestämmer representant (mandat, beslutsnivå etc).

²⁹ Kalmar län (2005) Vår roll.

³⁰ Överenskommelse om myndighetssamverkan före, under och efter kriser i Kalmar län (2006) s 1.

- [...] avgör lämplig larmväg och tillgänglighet.
- [...] avgör deltagande i förebyggande och operativa samverkansmöten.
- [...] själva ansvarar för vidare spridning av information inom organisationer och kommuner.³¹

I Kalmar län har länsstyrelsen gjort valet att engagera relativt många aktörer i regional samverkan, i det organ som arbetet bedrivs i – OmRådet. Ett större omfång, framför en mindre kärngrupp, valdes framförallt för att inte riskera att glömma någon viktig myndighet/organisation. Ett annat skäl till att välja fler snarare än färre deltagare i OmRådet var att med en mindre kärngrupp som byggs på med andra aktörer vid behov, kan det vara svårt att få alla medlemmar samspelade och lika engagerade. När sedan väl en större grupp har formerats, börjat planera och öva, är det svårt att ta bort medlemmar. I Kalmar län är det snarare så att det finns fler intressenter som vill delta i OmRådet, exempelvis har Centralt mellanlager för använt kärnbränsle, CLAB, Skogsstyrelsen och Kalmar Länstrafik, precis anslutit sig. Diskussioner förs också om inte exempelvis hamnarna och stora företag borde ingå; således finns ändå en gränsdragningsproblematik mellan att ha ett tillräckligt antal medlemmar (för att inte missa någon), jämfört med att ha så många att det blir svårt att arbeta. Flertalet medlemmar i den regionala samverkan deltar frekvent på möten. Deltagandet styrs i viss mån av omständigheterna – det som händelsen, övningen eller diskussionen berör; smittskyddsläkare deltar om det är ett smittskyddsfall, Banverket hoppar över planering som berör Öland (där det inte finns någon järnväg).³²

I viss mån har det dock skett en informell indelning, där en kärngrupp är mer involverad och aktiv än övriga aktörer. Denna kärna består framförallt av representanter från polis, räddningstjänst, landsting, länsstyrelse, Kustbevakning, kommunerna, E.ON. och Banverket. Det finns dessutom fler samarbetsformer än OmRådet. Polis, räddningstjänst och landsting har täta kontakter i vardagen, samt genomför egna övningar, bland annat rörande publika evenemang och katastrofmedicin. I detta arbete deltar även representanter från Kustbevakningen, Försvarsmakten och länsstyrelsen. Blåljusfunktionerna i länet bedriver även CBRN-utbildning³³ gemensamt.³⁴

Till de regionala aktörerna tillkommer sedan länets tolv kommuner. Kommunerna är representerade i, bland annat, en primärkommunal nämnd med sina respektive kommunledningar. Den primärkommunala nämnden har sedan utsett en företrädare som ingår i OmRådet. Denna representant ska ha ett kommunalt helhetsperspektiv, veta hur en kommunchef och en kommunledning arbetar, hur beslutsprocessen ser ut i en kommun. Den representant som är utsedd att företräda kommunerna är från Borgholms

³¹ Överenskommelse om myndighetssamverkan före, under och efter kriser i Kalmar län (2006) s 2.

³² Göransson, personlig intervju, 2006.

³³ CBRN = Chemical, Biological, Radiological, Nuclear.

³⁴ Ingesson, telefonintervju 2007, H Johansson, telefonintervju 2007.

kommun.³⁵ Vidare har de kommunala räddningscheferna utsett en räddningstjänstrepresentant, informationsansvariga har utsett en informationsföreträdare, och vid de senaste mötena har en säkerhetssamordnare deltagit, utsedd att representera kommunernas säkerhetssamordnare.³⁶

Det finns ytterligare koordinering på den kommunala nivån. Fyra gånger per år möts företrädare för länets kommuner, ofta kommunernas säkerhetssamordnare, i en sammanslutning kallad Ex-Sam H (med en vald ordförande och en sekreterare). Dessa möten hålls före OmRådets sammankomster, för att frågor från den kommunala nivån ska kunna föras in till OmRådet. Frågeställningar som uppkommer på OmRådets möten, som berör den kommunala nivån, förs på motsvarande sätt till Ex-Sam H efter OmRådets möten. Två gånger per år deltar Ex-Sam H vid OmRådets möten.³⁷

Förberedelser

På lokal-regional nivå bedriver länsstyrelsen i Kalmar län arbetet mot följande mål:³⁸

- Kännedom om varandras organisationer, behov, arbetsmetodik, ansvar, mandat och juridiska förutsättningar.
- Gemensam grundsyn för ledning inom länet.
- Informationssamordning – internt, externt, samordning, policy, teknik, metoder.
- Gemensam utbildning/övning i olika teman och skalor.
- Vad som ska ingå i en gemensam lägesbild.
- Sambandsplaner – hur de ska kommunicera och dela information i praktiken.

Arbetet mot målen har hittills inriktats på att hitta samverkansformer, genomföra risk- och sårbarhetsanalyser, planera och öva utifrån vissa typhändelser, samt annan utbildning.³⁹

På regional-central nivå ska generell förmåga vidmakthållas och förbättras genom att:⁴⁰

- Beslut i strategiska frågor rörande riskhantering ska tas i regionala rådet för riskhantering för att säkerställa underbyggnad och delaktighet hos de ingående sektorsmyndigheterna och organisationerna.

³⁵ Representanten utsågs 2005 och är 2007 fortfarande kvar (Göransson, mail-/telefonintervju 2007).

³⁶ Göransson, personlig intervju, 2006.

³⁷ Stencil, "Riskhantering i Kalmar län – Samverkan mellan kommunal och regional nivå, före en kris", samt Göransson, personlig intervju, 2006.

³⁸ Kalmar län (2006) Hot och risker i länet.

³⁹ Göransson, personlig intervju, 2006.

⁴⁰ Kalmar län (2006) Hot och risker i länet.

- Sektorsmyndigheternas analyser av den egna verksamheten ska efter hand inarbetas i den regionala risk- och sårbarhetsanalysen.

Före en händelse handlar arbetet i OmRådet om att sprida aktuell information mellan myndigheter/organisationer, samordna och prioritera förebyggande insatser, skapa gemensam grundsyn för operativa insatser, upprätthålla nätverk samt att sprida information vidare till kommuner, berörda organisationer, grannlän etcetera.⁴¹

Utöver ordinarie möten kommer OmRådet att kallas samman vid kriser och andra påfrestningar som ställer krav på samverkan och/eller samordning av information mellan myndigheter eller allmänheten.⁴² Detta i enlighet med att länsstyrelsen enligt sin instruktion har ansvar att inom länet "verka för att [...] nödvändig samverkan kommer till stånd".⁴³ Länsstyrelsen är sammankallande och svarar för ordförandeskap och dokumentation. Vid en kris kallas också berörda kommuner. Samlingsplats är vanligen länsstyrelsens ledningscentral (dit även de ordinarie mötena i OmRådet är förlagda). OmRådet tar inte över respektive myndighets eller organisations befogenheter eller informationsansvar.⁴⁴

Bakgrund

Arbetet i det regionala krishanteringsrådet har bedrivits i nuvarande form sedan några år tillbaka. Innan dess fanns en uppdelning mellan ett mer operativt inriktat samarbetsråd, respektive det mer strategiska regionala räddningstjänstrådet. Båda samarbetsorganen behandlade i huvudsak blåljusfrågor, och inte de andra delarna inom krishantering. Detta återspeglades även i den snävare krets som deltog: landsting, räddningstjänst, polis och kommuner. En annan bakgrund till det nuvarande arbetet med samverkan är att Kalmar län, i egenskap av kärnkraftslän, haft omfattande beredskapsövningar med inriktning på kärnkraftsolyckor.⁴⁵

Stormen Gudrun i januari 2005 innebar en väckarklocka för samverkan i Kalmar län. Innan dess hade de regionala räddningstjänstråden funnits under lång tid. I dessa råd hamnade man i slutet i "avrapporeringsmöten. Det blev jättekonstigt. Vi fick inte rätt diskussioner [...] vi hade ingen stringens i det vi gjorde och folk tappade intresse [...] Vi kände att vi behövde något nytt, ett nytt avstamp."⁴⁶

I och med hanteringen av Gudrun skaffade sig länets krisaktörer en uppfattning om hur arbetet borde bedrivas i stället; mer struktur behövdes och samma kärna borde engageras i arbetet före, under och efter en kris.

⁴¹ Överenskommelse om myndighetssamverkan före, under och efter kriser i Kalmar län (2006) s 2.

⁴² Överenskommelse om myndighetssamverkan före, under och efter kriser i Kalmar län (2006) s 1.

⁴³ Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion, 50 §.

⁴⁴ Överenskommelse om myndighetssamverkan före, under och efter kriser i Kalmar län (2006) s 1.

⁴⁵ Ingesson, telefonintervju 2007.

⁴⁶ Göransson, personlig intervju, 2006.

Därefter har Kalmar län drabbats av ett antal kriser och andra påfrestningar, där OmRådet har engagerats. Ett antal snöoväder har föranlett samverkan. Under sommaren 2006 utbröt stridigheter mellan Israel och Hizbollahgerillan i södra Libanon. Många svenska medborgare evakuerades från Libanon. Evakueringen från Libanon ledde, i begränsad omfattning, till samverkan även i Kalmar län. Vid några andra tillfällen har delar av OmRådet sammankallats: några oljeutsläpp till havs, liksom översvämningen av Emån, och när en tankbil körde ner i en vattentäkt. Fågelinfluensan drabbade Kalmar län, genom att några smittade fåglar hittades vid Simpevarpshalvön utanför Oskarshamn, nära kärnkraftverket. Även då sammankallades OmRådet.⁴⁷

På senare tid har Kalmar län drabbats av ett relativt omfattande teleavbrott,⁴⁸ fartyget Finnbirch sjönk mellan Öland och Gotland 1 november 2006; och stormen Per drabbade bland annat Kalmar län 14 januari 2007. Även vid dessa tillfällen skedde samråd med delar av OmRådet.⁴⁹

Formalisering

Förutom samma bestämmelser som styr alla länsstyrelserns krishantering⁵⁰ finns få överenskommelser eller avtal som är specifika för länet. Enligt Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion är många av myndigheterna/organisationerna skyldiga att samverka med länsstyrelsen före en händelse.⁵¹ Genom arbetet i OmRådet uppfyller många av aktörerna sina åtaganden genom länsstyrelsens försorg. Men: många centrala myndigheter har skyldighet att samverka med länsstyrelserna, utan att göra det. Ett av skälen till detta är att flera nationella myndigheter anser sig ha alltför begränsat med tid och resurser för att arbeta med alla de 21 länsstyrelserna.⁵²

I Kalmar är samverkan formaliserad i begränsad omfattning. Det finns en "Överenskommelse om myndighetssamverkan före, under och efter kriser i Kalmar län." från 2006, undertecknad av representanter för de myndigheter/organisationer som ingår i OmRådet. I dokumentet beskrivs OmRådets verksamhet; möten fyra gånger per år, övningar, kriser och påfrestningar. Vidare behandlas myndigheternas/organisationernas roller och ansvar före och under en händelse, samt hur aktörerna sammankallas. Ordet "överenskommelse" har valts medvetet, för att begränsa det formella; medlemmarna i OmRådet har skrivit på "en överenskommelse, de har inte skrivit på ett avtal. Det är egentligen inget bindande...".⁵³

⁴⁷ Ingesson, telefonintervju 2007, Göransson, personlig intervju, 2006.

⁴⁸ 20 000 abonnenter i norra delen av Kalmar län drabbades av ett teleavbrott 13 november 2006.

⁴⁹ Göransson, personlig intervju, 2006.

⁵⁰ Exempelvis Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion.

⁵¹ Se Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, bilaga 1, för exempel på de myndigheter som ska samverka.

⁵² Göransson, personlig intervju, 2006.

⁵³ Göransson, personlig intervju, 2006.

Vid en kris ska den vakthavande beslutsfattaren kunna avgöra om OmRådet behöver sammankallas. I så fall kontaktas de andra myndigheterna/organisationerna via SOS Alarm, och sedan ligger ansvaret hos dessa aktörer att avgöra om de berörs av den aktuella händelsen. "Är det här något för oss?" Snarare än att ha ett avtal bygger samverkan i Kalmar län på "känslan att vi vill hjälpa varandra [...] Än så länge har det fungerat utmärkt [...] vi har ju aldrig hamnat i den situationen att de inte har kommit."⁵⁴

Bilden att samverkan utgår från de deltagande parternas egenintresse, snarare än formaliserade krav, bekräftas av landstingets representant. Medverkan baseras på "frivillighet, egna önskemål och egennyttja".⁵⁵ Det är en "hederssak" att ställa upp.⁵⁶

Sammanhållande

I Kalmar län är det länsstyrelsen som håller ihop samverkan inom OmRådet: "Länsstyrelsen är sammankallande och svarar för ordförandeskap och dokumentation."⁵⁷ Den samlingsplats som används vid möten, övningar och krishantering är länsstyrelsens ledningscentral.

Andra deltagare kan initiera samverkan genom att ringa länsstyrelsens tjänsteman i beredskap, men det är fortfarande länsstyrelsen som är sammankallande. Länsstyrelsen hade ett centralt ansvar vid exempelvis utbrottet av fågelinfluensa utanför Oskarshamn. Trots detta var det hela tiden Jordbruksverket som ledde smittskyddsarbetet, i enlighet med epizootilagstiftningen.⁵⁸

Vinster med samverkan

Det finns flera generella vinster med samverkan. Deltagarna skaffar sig en gemensam lägesbild. Vidare blir de åtgärder som vidtas synkroniserade med varandra; de insatser som görs löper mindre risk att motverka varandra. Informationen till allmänheten blir samordnad, kommer ofta från ett och samma håll, och utgår vanligen från ett gemensamt budskap. En känsla av tillhörighet uppkommer mellan de myndigheter/organisationer som ingår i OmRådet, utanförskapet minskar. Genom koordinering, planering och annat arbete inom OmRådet uppstår en förutsägbarhet om hur olika aktörer kommer att agera i olika situationer; de andra myndigheterna/organisationerna lär sig hur länsstyrelsen kommer att uppträda i roller som samordnande myndighet, som områdesansvarig; något som inte är självklart. På samma sätt skaffar sig länsstyrelsen en uppfattning om hur de andra aktörerna kan komma att hantera en uppkommen situation. Genom avrapporteringen efter skarpa händelser (även begränsade), och genom att deltagarna lär sig om varandras

⁵⁴ Göransson, personlig intervju, 2006.

⁵⁵ Ingesson, telefonintervju 2007.

⁵⁶ Johansson, H, telefonintervju 2007.

⁵⁷ Överenskommelse om myndighetssamverkan före, under och efter kriser i Kalmar län (2006) s 1.

⁵⁸ Johansson, H, telefonintervju 2007.

förmågor, skaffar sig medlemmarna i OmRådet en förmåga att tänka på tvären; Kustbevakningen användes vid en skogsbrand utanför Nybro 2005, eftersom de har flygplan med värmekameror, även om detta inte är myndighetens huvuduppgift.⁵⁹

Ett annat exempel på innovativt resursutnyttjande är införandet av ett gemensamt informationssystem till allmänheten, kallat KrisSam. Flertalet aktörer i OmRådet har enats om att gemensamt anskaffa och driva informationssystemet i syfte att nå ut med vital information till allmänheten vid olika kriser.⁶⁰

Personkännedom lyfts också fram som en av vinsterna med samverkan; genom OmRådet har ett forum skapats där deltagarna lärt känna varandra. Detta leder till genvägar och olika ingångar i respektive organisationer, något som i sin tur möjliggör snabbare beslutsfattande. Kontakter finns redan, de behöver inte upprättas i en mer akut situation.⁶¹

När fågelinfluensa konstaterades utanför Oskarshamn arbetade Kalmar läns länsveterinär intensivt med händelsen. OmRådet sammankallades och länsveterinären uttryckte efteråt: "Vad skönt, här sitter 'samhället'. Vad lugn jag blev."⁶² På ett och samma ställe fanns en mängd nyckelaktörer samlade som länsveterinären behövde kommunicera och rådgöra med under olika faser av hanteringen. Fågelinfluensan drabbade främst Oskarshamns kommun, som fick arbeta intensivt med krishantering. Samtidigt hade kommunen sedan lång tid tillbaka inriktat sig starkt på beredskap och krishantering, tack vare kärnkraftverket. Därmed är det inte nödvändigtvis så att fågelinfluensan innebar särskilt stor förändring för Oskarshamns del. Fågelinfluensa var den händelse som har lett till det starkaste informationstrycket hittills för OmRådet. Samtidigt var det en påfrestning som var relativt enkel att hantera ur informationssynpunkt. Jordbruksverket "ägde frågan", var den myndighet som hade det övergripande ansvaret för att hantera händelsen och utforma informationen. OmRådet följde helt Jordbruksverkets rekommendationer om hur informationen skulle delges och vad som skulle sägas vid vilket tillfälle; "vi sade ingenting som inte hängde ihop med det de hade sagt [...] där lyckades vi få ett hyfsat ensat budskap".⁶³

Svårigheter

En av de största svårigheterna hittills har varit hur OmRådet ska förhålla sig till kommunerna. Kalmar län har tolv kommuner, vilket upplevs som mitt emellan ett fåtal kommuner (som alla hade kunnat delta i OmRådet), respektive ett stort antal kommuner (uppenbart för mycket för att inkludera

⁵⁹ Göransson, personlig intervju, 2006, Ingesson, telefonintervju 2007, Johansson, H, telefonintervju 2007.

⁶⁰ Johansson, H, telefonintervju 2007, KrisSam har hittills bara använts på övning, inte i skarp drift (Göransson, mail, 2007).

⁶¹ Idh, telefonintervju 2007.

⁶² Göransson, personlig intervju, 2006.

⁶³ Göransson, personlig intervju, 2006, se också Ingesson, telefonintervju 2007.

i effektiv samverkan). Den kompromiss man valt är att ha med kommunerna vartannat möte.⁶⁴

Ytterligare en utmaning som rör kommunerna är förankring. Olika frågeställningar kan behöva förankras relativt långt ut i respektive deltagande myndighet/organisation. I de fall där frågan rör en kommun kan detta bli problematiskt i och med att tolv kommuner ingår i samarbetet, tolv kommuner som i sin tur har sina egna beslutsgångar. Frågor riskerar att stanna på vägen, något som blir extra tydligt vid kortare tidsförlopp.⁶⁵

En annan fråga har varit beslutsmandat, något länsstyrelsen inledningsvis trodde skulle bli mycket omdiskuterat; ska deltagarna i OmRådet ha beslutsrätt eller inte? Vilken nivå måste delegaterna i så fall ha? I praktiken uppstod aldrig någon kontrovers, frågan "har blivit helt oviktig".⁶⁶ De personer som deltar i OmRådet är de som vet hur deras respektive myndigheter/organisationer fungerar operativt. Exempelvis kan företrädaren för polisen fatta myndighetsbeslut. Om det är beslut av stor vikt för en aktör, tas besluten till den berörda myndighetens/organisationens ledning och förankras. En av de möjliga orsakerna till att detta blivit en ickefråga är att det är relativt små organisationer som deltar i samverkan, vilket ger överblick och personkännedom.⁶⁷

Kännedomen om hur OmRådet arbetar har varit begränsad i de myndigheter/organisationer som ingår – utanför den inre kretsen av de närmast berörda. Det har tagit tid för representanterna i OmRådet att få med sina respektive myndigheter/organisationer på hur OmRådet är tänkt att fungera i planering, övning och krishantering. I nuläget har kunskapen om OmRådets verksamhet börjat sprida sig till en större krets.⁶⁸

Trots den omfattning som OmRådet har, finns det ingen representant från TeliaSonera eller Banverket med anknytning till Kalmar län; de kommer från andra regioner. Framförallt den bristande representationen från TeliaSonera har upplevts som ett problem.⁶⁹

Arbetet i OmRådet har huvudsakligen varit övergripande. Risk- och sårbarhetsanalyser har inte lett till några mer specifika åtgärder på kommunal och regional nivå, där styrkor och svagheter kunnat detaljgranskas och åtgärdas.⁷⁰

⁶⁴ Ingesson, telefonintervju 2007.

⁶⁵ Ingesson, telefonintervju 2007.

⁶⁶ Göransson, personlig intervju, 2006.

⁶⁷ Ingesson, telefonintervju 2007, Göransson, personlig intervju, 2006, Johansson, H, telefonintervju, 2007.

⁶⁸ Göransson, personlig intervju, 2006.

⁶⁹ Göransson, personlig intervju, 2006, Johansson, H, telefonintervju, 2007, Idh, telefonintervju 2007.

⁷⁰ Idh, telefonintervju 2007.

Framgångsfaktorer

Till de viktigaste framgångsfaktorerna hör verkliga händelser, vilka gör att OmRådet sätts på prov och används - både vid större händelser och i vardagsarbetet. Detta bidrar till känslan av nytta med samverkan. Erfarenheter dras snabbt av lyckade och mindre lyckade metoder, de förändras och arbetet går vidare. Ett exempel på detta är att några av larmvägarna visade sig vara felaktiga när fartyget Finnbirch sjönk utanför Öland.⁷¹ Vidare är prestigelöshet bland delegaterna i OmRådet centralt för att kunna ta till sig lärdomar. Ytterligare en framgångsfaktor har varit att utgå från "ett tänk, i stället för ett planverk". Snarare än att arbeta med formella dokument och omfattande planer (som riskerar att hamna oanvända i en bokhylla), har arbetet i OmRådet inriktats på att få processer, nätverk och inställningen hos aktörerna att fungera.⁷²

"...[D]et handlar om att det finns inne i hjärnbarken hos de här [deltagande] myndigheterna att: 'just det, det är vi som ska samverka, vi som ska dra åt samma håll. Borde jag ringa någon nu?'"⁷³ Således bidrar både planering, övningsverksamhet och hantering av inträffade händelser till att skapa en medvetenhet hos de deltagande aktörerna.

Begränsande faktorer

Faktorer att undvika är i princip de motsatta mot ovan; arbetet får inte bli för byråkratiskt, bland annat eftersom många av deltagarna mestadels arbetar operativt. Det får inte heller bli statiskt – förändringar av arbetssätt och gruppkonstellationer måste tillåtas och uppmuntras. Att undvika hierarkiskt tänkande är också centralt. Om länsstyrelsen hade valt ut vissa hierarkiska nivåer som de velat ha med från de deltagande myndigheterna/organisationerna hade arbetet blivit betydligt svårare; i stället har aktörerna själva fått välja ut vilka som ska delta i samverkan.⁷⁴ Uthållighet kan ses som ytterligare en begränsande faktor – flera myndigheter/organisationer har bara en representant i OmRådet, vilket kan bli känsligt vid händelser som drar ut på tiden. Deltagarna bör vidare ha en bättre kunskap i stabsarbete, något som annars begränsar förmågan att verka effektivt. En omständighet som är en stor tillgång kan ibland också vara en begränsning – genom att representanterna i OmRådet är engagerade i sina arbetsuppgifter tar de på sig stor arbetsbörda och kan därför vara upptagna på annat håll.⁷⁵

OmRådet har sammankallats vid ett antal händelser (se ovan). Däremot har övningsverksamheten varit begränsad inom OmRådet. Förutom den övningsverksamheten som sedan tidigare bedrivits med inriktning på kärnkraftsolyckor (utanför OmRådets regi), har inte särskilt mycket träning genomförts. Detta upplevs som en begränsande faktor av flera

⁷¹ Idh, telefonintervju 2007, Göransson, personlig intervju, 2006.

⁷² Göransson, personlig intervju, 2006, Ingesson, telefonintervju 2007, Johansson, H, telefonintervju, 2007.

⁷³ Göransson, personlig intervju, 2006.

⁷⁴ Göransson, personlig intervju, 2006.

⁷⁵ Ingesson, telefonintervju 2007.

representanter i OmRådet. Den starka kärnkraftsinriktningen kanske kan förklaras av en viss "hemmablindhet" i Oskarshamns kommun, med inställningen "klarar man en kärnkraftsolycka klarar man allt".⁷⁶

OmRådet omfattar ett relativt stort antal aktörer. Detta upplevs som något positivt av flera representanter, exempelvis för att oväntade kompetenser har gjorts tillgängliga och att nätverken blir större.⁷⁷ Samtidigt har OmRådets storlek medfört att det kan ta tid att lära känna sina motparter och bygga förtroende.⁷⁸

Utvecklingsbehov

Det finns inget särskilt behov av mer reglering, utan snarare att visa på det goda exemplet; att kunna lära från hur regional samverkan ser ut i andra län. Detta förutsätter att lärdomarna sprids, något som Krisberedskapsmyndigheten kan medverka till, men det kräver också prestigelöshet från mottagarna. Krisberedskapsmyndigheten kan också ge kurser i stabsmetodik, samt ge generell utbildning i krisberedskap. Detta skulle kunna bidra till att höja ledningsförmågan hos de deltagande myndigheterna/organisationerna, något som är önskvärt både för vardagsarbete och för svårare utmaningar.⁷⁹

Vidare: planering och övning kostar tid och pengar. Att delta i en mindre övning kräver inte så mycket resurser, men om träning och utbildning ska vara väl planerade, ske kontinuerligt, och med många deltagare tar det tid. Det mål flera av OmRådet-delegaterna anser att man på sikt ska arbeta mot i Kalmar län kommer att kräva extra resurser: krishanteringen ska i så fall sträva mot ett gemensamt mål, innehålla många gemensamma övningar och innebära att gemensam, samordnad information med ett enhetligt budskap ges till allmänheten – eventuellt via KrisSam. Det relativt omfattande arbete som i dag sker inom Sydlänssamverkan⁸⁰ behöver inte kompletteras; representanter för polis och länsstyrelse ser inget större behov av att arbeta i andra forum än de befintliga. Polisen har redan i dag ett omfattande utbyte med polismyndigheterna i närliggande län.⁸¹

Arbetet med de regionala och lokala risk- och sårbarhetsanalyserna behöver utvecklas. Här borde OmRådet kunna agera "draglok" och se till att berörda parter ska kunna engagera sig mer. Generellt sett borde OmRådet arbeta ännu mer förebyggande; verksamheten tenderar i dag att ha en operativ tyngdpunkt.⁸²

⁷⁶ Idh, telefonintervju 2007, Göransson, personlig intervju, 2006.

⁷⁷ Ingesson, telefonintervju 2007, Göransson, personlig intervju, 2006, Johansson, H, telefonintervju 2007, Idh, telefonintervju 2007.

⁷⁸ Idh, telefonintervju 2007, Johansson, H, telefonintervju 2007.

⁷⁹ Ingesson, telefonintervju 2007, Göransson, personlig intervju, 2006, Johansson, H, telefonintervju 2007.

⁸⁰ Sydlänssamverkan omfattar Jönköping, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Skåne, Halland och Västra Götalands län.

⁸¹ Göransson, personlig intervju, 2006, Johansson, H, telefonintervju 2007.

⁸² Idh, telefonintervju 2007.

Samverkan ur ett femårsperspektiv

Om fem år borde Kalmar län inom krishanteringsområdet ha kommit längre med gemensamma mål, övningar (med olika inriktning, inte bara kärnkraft), samt budskap/information till allmänheten. Några kriser och andra påfrestningar har hanterats, vilka lett till lärdomar, förändringar, samordning av arbetet, och eventuellt har några nya aktörer visat sig värdefulla att knyta till samverkansprojektet. Mer samsyn har vuxit fram genom arbetet, en samsyn som alltså inte behöver skapas vid en skarp händelse. Ett sätt att nå dit är "marknadsföring" av OmRådet, att sprida information om vad det är och vad det gör, till myndigheter och organisationer i länet. Andra medel är övningar och utbildningar.⁸³

Jönköpings län

Jönköpings län är liksom andra län sårbart för olika typer av kriser och påfrestningar. Riskerna inom industrin ökar, den växande trafiken ökar sannolikheten för olyckor. Störningar i el-, vatten- och värmeförsörjningen kan få stora konsekvenser. Länet är känsligt för stormar och översvämningar, vilket man fått erfara vid översvämningarna i Lagan i juli 2004, samt under stormarna Gudrun 2005 och Per 2007.⁸⁴

Aktörer

I Jönköpings län sker regional samverkan inom krishanteringsområdet, främst "Kärngruppen" ("Kärnan"), när det gäller samverkan över myndighetsgränserna. I dessa sammanhang sker samverkan även genom "samverkansledning". Räddningstjänstsamverkan sker inom ramen för RäddSam-F. Dessa konstellationer är delvis överlappande när det gäller uppgifter, vilka myndigheter och organisationer som ingår, samt, till en viss del, vilka personer som deltar i möten. I beskrivningen av arbetet i Jönköpings län kommer därför inte konstellationerna att specificeras, om inte arbetet skiljer sig åt.

De myndigheter/organisationer som vanligen berörs i en krissituation har i Jönköpings län samlats både i "samverkansledning" och i "Kärngruppen":

- Länsstyrelsen
- RäddSam - F, vilket är en samarbetsorganisation där 14 kommuners⁸⁵ räddningstjänster, samt SOS Alarm ingår⁸⁶
- Landstinget
- Polismyndigheten
- Kommunrepresentant
- Försvarsmakten

⁸³ Göransson, personlig intervju, 2006, Ingesson, telefonintervju 2007.

⁸⁴ Jönköpings län (2006) Krisberedskap och räddningstjänst.

⁸⁵ Jönköpings län har 13 kommuner. Till detta kommer Ydre kommun från Östergötland.

⁸⁶ Ledning och stabsarbete vid samverkande myndigheter inom Jönköpings län, s 4.

Representanterna i grupperna är utsedda av respektive myndigheter. Till denna grupp knyts sedan andra myndigheter beroende på den aktuella händelsens natur; Banverket, Vägverket, E.ON., TeliaSonera.⁸⁷ Olika samverkansgrupper sätts samman beroende på situation: "Samarbete kan inte definieras i en sluten krets – 'det är de som jag samarbetar med, och inga andra'. Det fungerar inte. Man måste vara flexibel och göra samarbetet anpassat till den situation och de behov man har. Vi pratar inte om ett nätverk, utan om många parallella nätverk, som är skurna på olika håll och engagerar olika aktörer."⁸⁸

Tidigt under en kris eller annan påfrestning ska de vakthavande beslutsfattarna, tjänstemännen i beredskap (TiB), kontakta varandra för att försöka skaffa sig en uppfattning om vad som har hänt. De kommer överens om vilka som berörs och hur dessa ska agera. Därefter är tanken att beslutsfattarna ska samlas fysiskt på SOS Alarm i Jönköping, där Jönköpings integrerade larm- och ledningscentral, JILL, är beläget. Samlingen sker för att man enklare ska kunna skaffa sig en lägesbild och börja samverka. (Detta tillvägagångssätt är baserat på Jönköpings läns tolkning av samverkansledning). Myndigheter och organisationer är således inte samgrupperade till vardags.⁸⁹

Som nämnts ovan sker samverkan i Jönköpings län främst inom ramen för "Kärngruppen" och "samverkansledning". Andra konstellationer som planering, övning och andra typer av förberedelser sker inom är RäddSam-F, en samlingsorganisation för länets räddningstjänster, samt SOS Alarm. Detta samarbete har främst inneburit en samordning räddningstjänsterna emellan, för att underlätta och formalisera samverkan vid större räddningsinsatser och för att bedriva utbildning. På senare år har RäddSam-F bedrivit ett utökat arbete som inte bara rör räddningstjänsthändelser.⁹⁰ Vidare finns räddningschefsmöten, där även SOS Alarm, landsting och länsstyrelserepresentanter deltar. En annan, mer insatsorienterad samverkansform, är händelsegrupper som sätts samman inför och under större insatser, vars sammansättning varierar beroende på den uppgift som ska lösas.⁹¹ Händelsegrupperna är kopplade till i första hand "Kärnan" och i andra hand "samverkansledning" eftersom de ofta hanterar planerade händelser.⁹²

Det finns inga kommuner i länet med särskilda utmaningar (kärnkraftverk, andra nyckelinstallationer/-industrier), som därigenom skulle kunna kräva en särställning gentemot de andra kommunerna. Jönköpings län har allt ifrån relativt stora kommuner till små. Däremot finns det kommuner där flera påfrestningar inträffat de senaste åren, till exempel länsdelarna i söder, som drabbats av både översvämningar samt stormarna Gudrun och

⁸⁷ Liljekvist, telefonintervju 2007.

⁸⁸ Harringer, personlig intervju, 2006.

⁸⁹ Redovisning av erfarenheter från stormen Gudrun s 6.

⁹⁰ RäddSam F 2006: "Presentation av RäddSam F".

⁹¹ Ekvall, telefonintervju, 2007.

⁹² Liljekvist, telefonintervju, 2007.

Per. Därmed har antagligen också dessa kommuner lite större motivation för samverkan. Ätminstone i den praktiska krishanteringen har det dessutom flera gånger visat sig att andra län berörs direkt av hanteringen, exempelvis i samband med översvämningar. Därför har Jönköpings län vid flera tillfällen samarbetat nära med kringliggande län – Kalmar, Hallands respektive Kronobergs län.⁹³

Förberedelser

I Jönköping anser krishanteringsaktörerna att samverkan bör ske i tre skeden:

- Ledning i normalt läge
- Ledning vid presumtiva händelser
- Ledning vid inträffade händelser⁹⁴

Ledning i normalt läge och ledning vid presumtiva händelser är något krishanteringsaktörerna vill anamma och börja arbeta efter för att öka samhällets förmåga att möta hot och förväntade extraordinära händelser. Samverkan ska utövas genom förutbestämda kontinuerliga möten mellan ansvariga för respektive ledningssystem. Syftet är bland annat att ha ett ömsesidigt informationsutbyte, att stämma av inträffade händelser samt att diskutera strategi inför kända kommande händelser.⁹⁵

Bakgrund

I Jönköpings län har samverkan mellan räddningstjänsterna funnits sedan slutet på 1970-talet, bland annat i form av räddningschefsmöten. Detta har så småningom formaliserats till RaddSam – F.⁹⁶ Företrädare för länets räddningstjänster träffades och utbytte erfarenheter, och efter ett tag berördes även samverkan utanför räddningstjänstområdet, genom utbyte med representanter från landsting, SOS Alarm och länsstyrelsen. Polisen började kontakta landstinget och räddningstjänsten inför större kommanderingar, exempelvis motorcykelträffar på turistanläggningen High Chaparral. Sådana förmöten gav möjlighet för företrädare för olika blåljusfunktioner att i förväg samordna arbetet.⁹⁷

Ur länsstyrelsens perspektiv har samverkan vuxit fram sedan 1990-talet, påverkad av kriser, påfrestningar och större övningar. De övningar som länsstyrelsen tidigare hade bedrivit, med scenarier som behandlade krig, hade svårt att engagera länets kommuner efter det kalla krigets slut. Några storövningar genomfördes som visade att samverkan mellan berörda parter inte skulle fungera särskilt väl vid en kris – om inte parterna lärde sig varandras roller, uppgifter och ansvar, samt knyta nätverk och skaffa personliga kontakter. När övningarna lämnade krigsscenarier och övergick till mer fredstida problematik ökade kommunernas intresse. Under åren som

⁹³ Harringer, personlig intervju, 2006.

⁹⁴ Ledning och stabsarbete vid samverkande myndigheter inom Jönköpings län s 9.

⁹⁵ Ledning och stabsarbete vid samverkande myndigheter inom Jönköpings län s 9.

⁹⁶ RaddSam F 2006: "Presentation av RaddSam F".

⁹⁷ Liljekvist, telefonintervju 2007.

föregick millennieskiftet planerade och övade stora delar av det offentliga Sverige för den så kallade "Millenniebuggen", som antogs kunna slå ut mycket av den datoriserade och elektroniska infrastrukturen. Förberedelserna pågick även i Jönköpings län. Millennieskiftet orsakade inte de förutspådda skadorna, men den planering och de övningar som hade genomförts bidrog till en ny inställning till samverkan och krishantering; "Oerhört belysande. Det dög inte att var och en satt och filosoferade på sin kammare." Kommunerna behövde delta, eftersom de behövde olika slags sakkunskap de inte själva hade.⁹⁸

Terrorattackerna i USA den 11 september, 2001 var första gången som länets olika krishanteringsaktörer inom "Kärngruppen" "operativt gick ihop för att lösa ett problem". Medlemmarna i "Kärngruppen" diskuterade vad händelserna kunde tänkas ha för betydelse för Jönköpings län. Deltagarna skötte efter terrorattentaten massmedierelationerna gemensamt. I terrorattackernas spår drabbades stora delar av världen av stark rädsla för det biologiska stridsmedlet Antrax, så även Sverige. I Jönköpings län leddes arbetet med att hantera misstänkta brev av smittskyddsläkare, i samarbete med veterinär, polis och räddningstjänst. Därefter genomfördes juridiska översyner av samverkan, för att klarlägga formella befogenheter, praktiska möjligheter och begränsningar. Juristernas bedömning var att länsstyrelsen inte hade överträtt sina befogenheter, exempelvis gällande ansvarsfördelning.⁹⁹

2003 svämmade Emån över, och länsstyrelserna i Jönköping och Kalmar engagerades. Året därpå var det dags igen. Lagan översvämmades och Värnamo drabbades hårt. Statens Geotekniska Institut, SGI, samt SMHI analyserade vatten- och väderläget. I samverkan arbetade man i Jönköping fram en gemensam lägesbild som planeringsunderlag. Därefter kunde konsekvenserna av vattenflödena bedömas och analysen presenteras för berörda kommuner och län (Kronobergs län och Hallands län). Tsunamin i Sydostasien 2004 visade att samverkansarbetet var "på rätt väg", liksom evakueringen av svenska medborgare från Libanon sommaren 2006.¹⁰⁰

Ur räddningstjänstens perspektiv blev tsunamin en "startklocka" i arbetet med samverkansledning; "det här var på riktigt". Information snappades upp tidigt, information som tydde på att "något var på gång, något som kan beröra Jönköping". Följderna av flodvågskatastrofen i Sydostasien belastade inte räddningstjänsterna i Jönköpings län, medan polis, landsting och SOS Alarm berördes i hög utsträckning. För att avlasta sina motparter, bland annat genom att bistå med stabsfunktioner, initierades och leddes samverkansledning av olika representanter för räddningstjänsterna i länet.¹⁰¹

⁹⁸ Harringer, personlig intervju, 2006.

⁹⁹ Harringer, personlig intervju, 2006.

¹⁰⁰ Harringer, personlig intervju, 2006.

¹⁰¹ Liljekvist, telefonintervju 2007.

Stormen Gudrun drog in över landet i januari 2005, och orsakade stor förödelse i Jönköpings län. Länsstyrelsens uppgifter bestod då bland annat i att undersöka vilket ansvar el- och teleoperatörerna hade för sina respektive verksamhetsområden. Räddningstjänsterna i alla länets kommuner hade en central roll, dels genom de räddningsinsatser som genomfördes de första dygnen efter stormen, dels genom att RaddSam-F ledde arbetet via räddningschef i beredskap (RCB) på SOS Alarm. Där skapades en gemensam lägesbild, och där fördelades resurser till de mest utsatta delarna av länet.¹⁰²

Även för landstingets del är det tsunamin och andra händelser som "svetsat samman" arbetsgrupperna, och krävde att deltagande myndigheter/organisationer utövade samverkansledning i relativt många dygn. Bland annat arbetade aktörerna med omvärldsbevakning och försökte åstadkomma en gemensam lägesbild. Under tsunamins efterverkningar, samt under stormarna Gudrun och Per, bidrog informatörer från landstingets informationsavdelning genom att stödja de andra aktörernas arbete med att sprida upplysningar; bland annat var det mestadels landstingets och länsstyrelsens informatörer som sammanställde information till polisens hemsida. Landstingets PKL-grupp (psykiatrisk katastrofledning) ledde efter tsunamin det psykiatriska och psykosociala omhändertagandet så att de olika kommunernas POSOM-grupper så långt det var möjligt samordnade sitt mottagande av hemvändande drabbade.¹⁰³

Inga fall av fågelinfluensa (H5N1) konstaterades i Jönköpings län (men väl i angränsande Kalmar län). I Jönköpings län engagerades, i samband med H5N1-förberedelserna, bland annat länsveterinär (sammanhållande), smittskyddsläkare, polis, Försvarsmakten, kommunerna och RaddSam-F. Arbetet inriktades på bevakning av händelseförloppet, och ett antal samverkansmöten hölls.¹⁰⁴

Formalisering

Förutom samma bestämmelser som styr alla länsstyrelsers krishantering¹⁰⁵ finns få överenskommelser eller avtal som är specifika för länet. Samverkan är i Jönköpings län formaliserad bland annat genom några dokument. I "Ledning och stabsarbete vid samverkande myndigheter inom Jönköpings län" söker räddningstjänsten, landstinget, polisen och länsstyrelsen utveckla en gemensam grundsyn hos berörda aktörer, diskuterar dessa aktörers roller och ansvar, samt förslag på hur verksamhetsledning, insatsledning och sektorsledning kan bedrivas i olika situationer. Rapporten har presenterats för kommunchefer, myndighetschefer, politiska företrädare, polischefer, landstingschefer ("den absoluta ledningen") i Jönköpings län, som har godkänt den - både i januari 2004 och sedan den reviderade upplagan 2006.¹⁰⁶

¹⁰² Redovisning av erfarenheter från stormen Gudrun.

¹⁰³ Ekvall, telefonintervju, 2007.

¹⁰⁴ Harringer, personlig intervju, 2006.

¹⁰⁵ Exempelvis Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion.

¹⁰⁶ Harringer, personlig intervju, 2006.

Inför en utbildning i samverkansledning togs ett dokument fram som beskriver "Länsstyrelsens roll och ansvar vid olika scenarier" (2006). Jönköpings län har vidare, på regeringens uppdrag, redogjort för hur stormen Gudrun drabbade länet; "Redovisning av erfarenheter av krishanteringsarbetet i samband med orkanen som drabbade södra Sverige i januari 2005" (2005). Båda dokumenten är författade vid länsstyrelsen.

Även de åtgärdskalendrar som vakthavande beslutsfattare¹⁰⁷ har innebär också en viss grad av formalisering. Där betonas att redan i lägesbedömningen ska andra myndigheter och organisationer engageras; vakthavande beslutsfattare på polis, landsting, länsstyrelser och berörd kommun kan då diskutera hur ett larm tolkas, vilka som berörs och vilka åtgärder som planeras.¹⁰⁸

Sammanhållande

De myndigheter i Jönköpings län som håller ihop samverkan ingår i den så kallade "Kärngruppen" (se ovan). Vilken medlem som helst i "Kärngruppen" som upplever att behov finns, kan sammankalla till samverkan utan att gå via länsstyrelsen.¹⁰⁹ På samma sätt kan vilken representant som helst initiera samverkansledning; det finns ingen som är formellt sammankallande, och heller ingen räddningschef som, formellt, har en särställning. Däremot hålls möten på länsstyrelsen, med personal från länsstyrelsen som ordförande samt protokollförande.¹¹⁰

Vinster med samverkan

De vinster som finns med samverkan i Jönköpings län är framförallt nätverksbyggande. Genom faktisk krishantering, möten, gemensam planering, övningar, utbildning och andra typer av samverkan, får olika aktörer möjlighet att lära känna varandra, samt att förstå och acceptera varandras roller. Samverkan leder till att personkemi och förtroende kan byggas upp innan en kris inträffat. När något väl händer är det svårare att bygga relationer eftersom andra faktorer påverkar samverkan.¹¹¹

Samverkan gör att fler aktörer uppmärksammar upprinnelsen till en kris, liksom krisen i sig, och därigenom kan händelserna analyseras ur flera olika aspekter. Detta leder i sin tur till att de mer ansträngda aktörerna får möjlighet till avlastning av myndigheter/organisationer som inte är lika indragna i förberedelser eller hantering. Tsunamin är ett "klockrent" exempel på hur de mer belastade aktörerna polis och landsting fick stöd av

¹⁰⁷ Åtgärdskalender fungerar som ett beslutsstöd och en lathund för Vakthavande beslutsfattare. Vakthavande beslutsfattare vid länsstyrelsen ska vara näbar dygnet runt och kontaktas främst vid händelser som berör flera kommuner, alternativt händelser som kan få långtgående konsekvenser; större el- eller teleavbrott, översvämningar, radioaktiva utsläpp eller andra händelser som kan resultera i samhällsstörningar.

¹⁰⁸ Harringer, personlig intervju, 2006.

¹⁰⁹ Harringer, personlig intervju, 2006.

¹¹⁰ Liljekvist, telefonintervju 2007.

¹¹¹ Harringer, personlig intervju, 2006.

räddningstjänsten, som inte var lika pressade av flodvågans följdverkningar i Jönköpings län. Samverkan ledde i detta fall även till att myndigheter/organisationer kunde lämna någorlunda samstämmiga svar på frågor från massmedier och allmänhet.¹¹²

Även företrädare från polis och landsting pekar på helhetsperspektiv, en förmåga att tänka på tvären, utanför "stuprören", som en av de tydligaste vinsterna med samverkan. Några näraliggande vinster är effektivitet och resursutnyttjande. Hänvisning till ett telefonnummer för information och förfrågningar hos polisen besparade exempelvis kommuner och sjukhus många samtal. Förutom polis bemannade PKL-representanter¹¹³ detta telefonnummer. Härigenom kunde, förutom polisärenden, även ges vårdhänvisning om så behövdes.¹¹⁴ Flera exempel på bredare användning av resurser syntes under och efter stormen Gudrun: när personal från socialtjänsten behövde stöd och kontaktade polisen fanns närmaste polispatrull några mil bort. Samtidigt visste räddningstjänsten, tack vare den gemensamma lägesbild som hade vuxit fram, att det fanns en brandbil betydligt närmare, som skickades till platsen.¹¹⁵

Vinster med samverkan i ett antal inträffade kriser har diskuterats under "bakgrund" (se ovan). Ett exempel kan nämnas från 2004 års översvämning av ån Lagan. Analysresurserna från Statens Geotekniska Institut, SGI, och SMHI kunde bara uppträda på ett ställe åt gången. Därför togs de till staben i Jönköping där en "värsta falls"-analys togs fram för att kunna avgöra hur vattenflödena skulle hanteras, var ån skulle däckas upp, respektive släppas. En gemensam lägesbild skapades som sedan kunde delges de kommuner som kunde komma att drabbas. Kommunerna anammade underlaget. Vidare kunde den gemensamma analysen användas i diskussionen med de bolag som hade däckningsrättigheter för åarna. Dessa bolag hade tidigare upplevt olika budskap från olika kommuner och länsstyrelser, men fick nu i stället ta del av en gemensam analys.¹¹⁶

Svårigheter

Principerna för ersättning i samhället i samband med krisinsatser ses som något som behöver utvecklas. Ersättningsmöjligheterna är kopplade till räddningstjänstinsatser, vilket innebär att det begreppet tänjs till att omfatta alltför mycket. En kommun kan begära stöd från Försvarsmakten i samband med en översvämning, och åberopar regelverket kring räddningstjänst för att slippa debitering. Samma typ av insats kan av en annan kommun värderas som fallande utanför lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, kommunen åberopar inte lagstiftningen, och debiteras därmed

¹¹² Liljekvist, telefonintervju 2007.

¹¹³ PKL = psykiatrisk katastrofledning.

¹¹⁴ Johansson, B, telefonintervju 2007, Ekvall, telefonintervju 2007.

¹¹⁵ Johansson, B, telefonintervju 2007.

¹¹⁶ Harringer, personlig intervju, 2006.

för det stöd man får: "Det här ser jag som en risk, inte bara för samarbetet, utan för krishantering över huvudtaget, om vi inte reder ut det".¹¹⁷

Ytterligare en utmaning med samverkan är att inte alla medverkande ser nyttan med arbetet och då blir mindre benägna att engagera sig, vilket kan bero på att personer i representanternas "hemmaorganisationer" inte riktigt har klart för sig vad arbetet går ut på. Detta kan i sin tur leda till att exempelvis vakthavande befäl inom polisen, vid en inträffad händelse inte inser att han/hon skulle kunna dra nytta av samverkansledning. Befälet kan då vara alltför djupt nere i "stresskonen" för att se utanför den egna organisationen. Därmed kan det också vara svårt att få loss resurser för samverkan vid en större händelse.¹¹⁸

Eftersom mycket av samverkansformerna bygger på nätverksskapande och personkännedom, är brist på kontinuitet en svårighet. Exempelvis har Försvarsmaktens representant bytts ut tre, fyra gånger.¹¹⁹

En svårighet med samverkan är att inte alla medverkande vill släppa vissa direktkontakter med utomstående. En av poängerna med samverkan är att exempelvis utomstående expertis kan kontaktas av en av aktörerna, som sedan sprider informationen vidare i aktuellt samverkansforum, snarare än att alla deltagande aktörer kontaktar samma person. Trots samarbetet tas i vissa fall direktkontakt med experten i fråga.¹²⁰

Framgångsfaktorer

En av de mer generella framgångsfaktorerna för regional samverkan tycks vara den allmänna inställningen till krishantering och beredskap, både från politisk nivå, men även från massmedier och medborgare. Med de kriser som inträffat de senaste åren i Sverige och utomlands, med den nya lagstiftningen och den nya ansvarsfördelningen, "har det varit lätt att jobba med de här frågorna [...] Man vill inte bli avslöjad med en dålig beredskap på något sätt, för det får allvarliga konsekvenser". En tydlig ansvarsfördelning samt motivation och viljan att samarbeta hos dem som arbetar med frågorna, ses som andra förutsättningar till framgång. Ytterligare orsaker är erfarenheterna av de kriser som direkt har drabbat Jönköpings län, vilket gör att arbetet med samverkan blir mer påtagligt – händelserna gör att krishantering tas på allvar även utanför den krets som är närmast berörd. (Detta till skillnad från den planering inför krig som upplevdes som allt mindre relevant efter det kalla krigets slut). Detta kan leda till att det är lättare att engagera kommundirektörer och kommunalråd i möten och övningar. När frekventa påfrestningar finns i kommunmedborgarnas minnen finns det också ett större tryck mot politiker och chefstjänstemän.¹²¹

¹¹⁷ Harringer, personlig intervju, 2006, samt Redovisning av erfarenheter från stormen Gudrun, s 10.

¹¹⁸ Johansson, B, telefonintervju 2007.

¹¹⁹ Ekvall, telefonintervju, 2007.

¹²⁰ Liljekvist, telefonintervju 2007.

¹²¹ Harringer, personlig intervju, 2006.

En annan grundläggande framgångsfaktor är att de inblandade parterna har förståelse för att hjälpa allmänheten – att det är den enskilda medborgaren som ska dra nytta av arbetet i slutändan. Detta ligger till grund för prestigelöshet, en annan förutsättning för samverkan.¹²² Storleken i gruppen gör också att alla representanter kan komma till tals, en annan viktig framgångsfaktor. Vidare bör representanter ha en ödmjuk inställning, och kunna lyssna på och känna förståelse för andras behov. Därigenom kan samverkan växa fram, deltagarna kan prata ihop sig och fatta gemensamma beslut. Personerna som ingår i samverkansgruppen bör känna till sin roll, i polisens fall bland annat utifrån vad polislagen reglerar. Även samverkansarbetet i övrigt är beroende av att man hittar strukturer, tydliga ramar och återrapporterar till en hög nivå i "hemmaorganisationen".¹²³

Nätverksbyggande diskuterades ovan som en vinst med samverkan. För att detta enkelt ska komma till stånd behöver samverkansforumen begränsas till en ganska liten grupp med samma, återkommande representanter, eftersom personer då enklare kan lära känna varandra. En mindre grupp ger "trygghet" och "vikänsla". Personkemin är central: "eldsjälar behövs, rätt person på rätt plats". Ett annat viktigt skäl att begränsa gruppens storlek är att en mindre grupp kan hantera känsliga, ibland sekretessbelagda uppgifter, utan att det "läcker hur som helst". I Jönköping ingår ofta en representant från polisens kriminalunderrättelsetjänst (KUT) i samverkansforumen, vilket gör förmågan att sköta känsliga uppgifter extra central.¹²⁴

Begränsande faktorer

Om inte viljan att samarbeta finns, om inte det goda samarbetsklimatet kan upprätthållas, fungerar det inte. Således bör faktorer som kan inverka negativt på nätverksbyggandet undvikas, eftersom personliga förtroenden och kontakter ses som centralt inom den regionala samverkan. Otydligheter i roller, regler, ansvar och andra förutsättningar är faktorer som kan leda till ett sämre samverkansklimat.¹²⁵

I de olika konstellationerna för samverkan i Jönköpings län ser personalsammansättningen olika ut. I Kärngruppen ingår fasta medlemmar, samma varje gång, medan bland annat samverkansledning består av olika representanter. En begränsande faktor är då att vissa medlemmar inte hinner lära känna varandra, och att de därför inte vågar vara helt öppenhjärtiga, för att inte riskera att stöta sig med varandra.¹²⁶

Kommunerna är inte riktigt med i arbetet, bland annat eftersom de centrala aktörerna i Jönköping ibland har varit dåliga på att förmedla vad samverkan står för och vilken nyttan är med arbetet. Försvarsmakten deltar i samverkan, men det finns frågetecken kring vilket stöd de kan ge. Ofta

¹²² Liljekvist, telefonintervju 2007.

¹²³ Ekvall, telefonintervju 2007, Johansson, B, telefonintervju 2007.

¹²⁴ Johansson, B, telefonintervju 2007, även Ekvall, telefonintervju 2007.

¹²⁵ Harringer, personlig intervju, 2006.

¹²⁶ Liljekvist, telefonintervju 2007.

finns inga räddnings-/transporthelikoptrar tillgängliga. Tillgången på fotfolk för skallgång och bekämpning av skogsbränder är också begränsad (förutom Hemvärnet).¹²⁷

Utvecklingsbehov

I redovisningen av erfarenheterna från stormen Gudrun lyfts fram att det saknas planering och att man agerar när behoven uppstår. Arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser har nyligen påbörjats och de flesta kommuner är i inledningsfasen av analysarbetet. Den regionala riskanalysen är även den nyligen påbörjad.¹²⁸

KBM kan stimulera samverkan genom att skapa tydliga förutsättningar, regler och villkor samt genom att hjälpa till att skapa gemensamma metoder och hjälpmedel.¹²⁹ Företrädare för räddningstjänsten, polisen och landstinget ser däremot inget ytterligare behov av reglering. Frivillighet är centralt, utan pekar i stället på goda exempel från andra län som sätt att påverka arbetet i önskvärd riktning.¹³⁰

Enligt länsstyrelsens representant är försvars-/beredskapsenheterna på länsstyrelserna små, och att man skulle behöva större resurser för att kunna göra ett "fullgott jobb". Dessa resursförstärkningar skulle då i första hand bestå av mer personal – så att länsstyrelsen exempelvis kan stödja kommunerna med utbildning och övning.¹³¹ En näraliggande resursfråga leder enligt landstingsrepresentanten till att uthålligheten ibland brister inom landstingets krishanteringsorganisation, eftersom det är relativt få som arbetar med frågorna.¹³²

Det "absolut viktigaste" KBM kan göra för att fördjupa samverkan är att ge kompetensutveckling, utbildning och övning. Övningarna kan vara baserade på faktiska kriser, och ha formen av table-top-övningar. Det finns alltid en risk att bli "hemmablind", och det kan därför vara nyttigt med influenser utifrån. Övningar skulle även vara ett sätt för personer engagerade i samverkansledning att lära känna varandra. Det är ett område där KBM och Räddningsverket skulle kunna lämna stöd, ekonomiskt och kompetensmässigt. Samtidigt är det viktigt att "det är de i Jönköping som håller i taktpinnen", och att det är de regionala behoven som styr.¹³³

Samverkan ur ett femårsperspektiv

På fem års sikt bör regelverk och ansvarsfördelning förtydligas. Arbetet på den regionala nivån bör utvecklas. Ersättningsreglerna har förändrats, i linje

¹²⁷ Liljekvist, telefonintervju 2007.

¹²⁸ Jönköpings län (2006) Redovisning av erfarenheter från stormen Gudrun, s 7.

¹²⁹ Harringer, personlig intervju, 2006.

¹³⁰ Liljekvist, telefonintervju 2007, Ekvall, telefonintervju, 2007, Johansson, B, telefonintervju 2007.

¹³¹ Harringer, personlig intervju, 2006.

¹³² Ekvall, telefonintervju, 2007.

¹³³ Harringer, personlig intervju, 2006, Liljekvist, telefonintervju 2007, Ekvall, telefonintervju, 2007, Johansson, B, telefonintervju 2007.

med vad som diskuterades ovan (svårigheter). Den nationella nivån med krisledningsorgan har retts ut, avseende ansvarsfördelning och tillgänglighet. Därigenom skulle länsstyrelserna och andra på den regionala nivån veta vart de skulle vända sig vid ett krisläge; en enda kontakt, ett enda telefonnummer. Helst borde även Regeringskansliet uppträda samlat i kontakten med de regionala myndigheterna. Idag är inte alltid de enskilda departementen medvetna om vad de andra gör. En krisledande myndighet behövs förmodligen, återigen med motivationen att underlätta kontaktvägarna.¹³⁴

På fem års sikt hoppas företrädare för räddningstjänsten att de samverkande myndigheterna/organisationerna har fler kontakter, även vid mer vardagliga händelser. Detta skulle innebära mer stöd och hjälp, samt öka förståelsen för varandras behov och begränsningar. Ytterligare samverkan, utbildning och övning borde även innebära att aktörerna känner och accepterar varandra.¹³⁵ Även företrädare för landstinget understryker att alla befattningshavare med ansvar i kris ska vara särskilt utbildade och övade. Målsättningen är att det ska vara genomfört inom två års tid.¹³⁶

Dalarnas län

Översvämningar, radioaktivt nedfall, långvariga elavbrott och skogsbränder är några exempel på händelser som skulle kunna drabba Dalarnas län och som skulle medföra belastningar på samhället. Turismen är betydande för Dalarna och Dalafjällen med Sälen och Idre-Grövelsjön som Sveriges sydligaste och största skidområde. Världens största skidtävling med bland annat Vasaloppet, Öppet spår och Tjejvasan lockar varje år närmare 40 000 åkare under Vasaloppsveckan i månadsskiftet februari-mars. Turismen medför att länet måste ha en beredskap för att kunna ta hand om inte bara sina egna invånare, utan även många människor från andra län, i händelse av en kris.

Aktörer

I länet finns ett regionalt råd för krishantering. Rådets uppgift är att verka för att utveckla räddningstjänsten och samverkan med andra för räddningstjänsten viktiga aktörer. Rådet har på senare tid även fått en mer operativ roll som stödfunktion vid ledning av större insatser. Rådet har också funktionen som "Älvsamordningsgrupp". Detta innebär att rådet vid höga vattenflöden i Dalälven samlas för att stödja kommunerna med prognoser och samordning av åtgärder för att undvika eller minimera skadorna vid översvämningar. Rådet sammanträder som regel två gånger per år och driver olika projekt.¹³⁷

¹³⁴ Harringer, personlig intervju, 2006.

¹³⁵ Liljekvist, telefonintervju 2007.

¹³⁶ Ekvall, telefonintervju, 2007.

¹³⁷ Dalarnas län (2005) Räddningstjänst.

Det regionala krishanteringsrådets ordinarie medlemmar är:¹³⁸

- Ordförande: beredskapsdirektören vid länsstyrelsen
- Sekreterare: räddningstjänsthandläggare vid länsstyrelsen
- Region Dalarnas sakkunnige från den kommunala räddningstjänsten
- Landstinget
- Polismyndigheten
- Försvarsmakten - Dalregementsgruppen, alternativt SäkSam Stockholm
- SOS Alarm AB, Dalarna
- Sveriges Radio Dalarna
- Vägverket
- Banverket

Tillfälliga medlemmar i rådet är representanter från:

- Dalälvens vattenregleringsföretag (DVF)
- SJ, tågtrafikledningen, Gävle
- Telia
- SMHI (deltar i Älvsamordningsgruppen)

För att utveckla samarbetet inom räddningstjänsten i gränsområdet mellan Norge och Sverige har ett Gränsräddningsråd bildats. Rådet sammanträder i regel två gånger per år och driver ett antal projekt, bland annat förbereds en övning för hösten 2007. Dessa projekt ska bidra till att utveckla samarbetet och effektivisera räddningstjänsten och därmed bidra till att förbättra den kommunala servicen i gränskommunerna. Medlemmar i rådet är svenska representanter från: Länsstyrelsen Dalarnas län, Malungs kommun, Älvdalens kommun, Torsby kommun, SOS Alarm, landstinget och polisen samt norska representanter från Polisen, fylkesmannen i Hedmark, Trysil kommun, Engerdals kommun samt fylkeskommunen.¹³⁹

Förberedelser

Länsstyrelsen tar inte över någon annans ansvar vid en kris, men har till uppgift att hjälpa inblandade samhällsaktörer att samordna sina verksamheter, såväl i det förebyggande arbetet som när en kris inträffar.¹⁴⁰ Länsstyrelsen genomför utbildning och övning för deltagarna i det regionala krishanteringsrådet, utarbetar krishanteringsplaner, deltar i samordningsgrupper (exempelvis det regionala krishanteringsrådet och gränsräddningsrådet), och bygger ut tekniska anordningar för att skapa en grund för att leda och samordna verksamheter vid olika typer av krishändelser.¹⁴¹

¹³⁸ "Ledning och samverkan vid kris i Dalarna: Gemensamt inriktningsdokument" (2007), s 4, Dalarnas län (2005) Räddningstjänst.

¹³⁹ Dalarnas län (2005) Räddningstjänst, "Ledning och samverkan vid kris i Dalarna: Gemensamt inriktningsdokument" (2007), s 4.

¹⁴⁰ Dalarnas län (2005) Krisberedskap, Länsstyrelsens roll.

¹⁴¹ Dalarnas län (2005) Krisberedskap, Länsstyrelsens roll.

Bakgrund

Sedan 1990-talets början träffades ett regionalt räddningstjänstråd några gånger per halvår. År 2003 bytte rådet namn till regionalt krishanteringsråd, och började genomföra övningar mer frekvent. Konstellationen var dock densamma som i räddningstjänstråd. Under 2003 och framåt har flera regionala aktiviteter bedrivits i Dalarnas län för att öka krishanteringsförmågan. Utöver risk- och sårbarhetsanalyser har övning, utbildning och samverkan skett i länsstyrelsens krisledningsorganisation. Initiativ har tagits till försök med gemensam lägesbild, information mellan tjänstemän i beredskap i länet och seminarier om risker och krishantering har genomförts. Deltagande organisationer ser ett behov av att samordna nya och befintliga aktiviteter och råd. De ser också ett behov av att göra kommunerna i länet delaktiga i utvecklingen.¹⁴²

Formalisering

Förutom samma bestämmelser som styr alla länsstyrelser krishantering¹⁴³ finns få överenskommelser eller avtal som är specifika för länet. Det är de medverkande myndigheternas/organisationernas egennyttasom är en av de främsta drivkrafterna bakom samverkan, snarare än formella avtal. Om samverkansformerna är bra, om möten och övningar fungerar, deltar myndigheter/organisationer, annars dör arbetet ut, oavsett reglering. Vidare tar det mycket tid och kraft att ta fram överenskommelser. Ett annat tungt vägande argument för deltagande aktörer är att det ur skattebetalarnas perspektiv är självklart att man ska samverka.¹⁴⁴

Samtidigt finns vissa dokument som behandlar samverkan i Dalarnas län, framförallt "Ledning och samverkan vid kris i Dalarna: Gemensamt inriktningsdokument" (2007). Dokumentet "syftar till att vara styrande för ledning och information vid kriser i Dalarnas län"¹⁴⁵ och innehåller bland annat information om beslutsmandat, en kort checklista med första åtgärder, larmvägar och vilka organisationer som omfattas. Dokumentet ska ligga till grund för ett avtal. Representanterna i det regionala krishanteringsrådet ges beslutsmandat av respektive myndighet/organisation; de får lita till "fingertoppskänsla", och, för polisens del, inte fatta "alltför vidlyftiga beslut". Beslutsfattare har "sällan så bråttom" att de inte hinner förankra beslut där de saknar mandat, genom att rådgöra med egen ledning.¹⁴⁶

"Effektiv ledning vid kriser i Dalarnas län" (2005) behandlar hur deltagandet i GROHS Dalarna ska se ut, baserat på GROHS-projektet.¹⁴⁷ "Program för Räddningstjänst, kris och sanering" (2004) diskuterar olika beredskapslägen, vilka åtgärder som ska vidtas vid olika nivåer, hur

¹⁴² Effektiv ledning vid kriser i Dalarnas län, s 3, Jönsson, personlig intervju, 2006

¹⁴³ Exempelvis Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion.

¹⁴⁴ Jönsson, personlig intervju, 2006, Petters, telefonintervju 2007.

¹⁴⁵ "Ledning och samverkan vid kris i Dalarna: Gemensamt inriktningsdokument" (2007), s 3.

¹⁴⁶ Petters, telefonintervju 2007, se också Knutas, telefonintervju 2007.

¹⁴⁷ Grundläggande förmåga till Regional ledning vid Olyckor Hot och Svåra påfrestningar.

ledningscentralen är organiserad, m.m. Rapporten är mestadels inriktad på hanteringen av kärntekniska olyckor, men innehåller också larmlistor, åtgärdskalendrar och annat av mer generell natur.

Sammanhållande

I Dalarna är det länsstyrelsen som är sammankallande, vilket uppfattas som "angeläget", eftersom länsstyrelsen är "regeringens förlängda arm ut i länen".¹⁴⁸ "Initiativet att sammankalla till samverkansmöten vid kris kan tas av samtliga deltagande organisationer."¹⁴⁹ Det är ofta krisens natur som styr vem som tar första initiativet. Det kan vara SOS Alarm, då det ofta är de som först får reda på att något har hänt. Detta var exempelvis fallet vid tsunamin; SOS Alarm initierade och länsstyrelsen sammankallade. Vid en allvarlig smitta är det landstinget som står i centrum.¹⁵⁰

Vinster med samverkan

De generella vinsterna med samverkan har i Dalarnas län varit allmännyttan, skattebetalarperspektivet, dvs. att myndigheter samverkar för att spara skattepengar och öka effektiviteten. Vidare upplevs det som yrkesmässigt stimulerande och givande av dem som deltar. Genom att samverka och samordna resurser minskas också det mediala trycket: "vi slipper jobba med journalister som jagar oss med blåslampa" på grund av att olika förberedelser inte vidtagits eller för att olika myndigheter/organisationer kommer med motstridiga besked.¹⁵¹

Andra vinster med samverkan är den personliga kontakten. Representanterna har namn och ansikte på sina motparter och har lärt känna varandra, inte minst från de återkommande övningarna. Beslutsunderlaget vid krisbeslutsfattande blir bredare när fler kommer med synpunkter utifrån respektive sakområde. Genom de olika kontakterna får representanterna kunskap om de samverkande organisationerna, och därigenom upptäcker de resurser som annars varit okända. Fördelarna med samverkan visar sig dessutom inte bara vid kriser och andra påfrestningar, utan även i det vardagliga arbetet då kontakter in till andra aktörer behövs.¹⁵²

Några konkreta vinster med samverkan har märkts under inträffade händelser. Tsunamin julhelgen 2004 hade många följdverkningar i Sverige, även i Dalarna. Det regionala krishanteringsrådet användes då för första gången vid en verklig kris. Mycket av det som gjordes då hade rådets medlemmar upplevt på övningar, t.ex. att formulera gemensamma pressmeddelanden, kalla till gemensamma presskonferenser. "Vad enkelt det blev. Kriswebb och gemensam information, i stället för att landstinget

¹⁴⁸ Knutas, telefonintervju 2007, Jönsson, personlig intervju, 2006.

¹⁴⁹ "Ledning och samverkan vid kris i Dalarna: Gemensamt inriktningsdokument" (2007), s 3.

¹⁵⁰ Jönsson, personlig intervju, 2006.

¹⁵¹ Jönsson, personlig intervju, 2006.

¹⁵² Petters, telefonintervju 2007, Knutas, telefonintervju 2007, Daniels, telefonintervju 2007.

gick med sitt och polisen med sitt [...] Så kunde vi träffas och reda ut det här gemensamt...".¹⁵³ Genom det tidigare arbetet med möten, planering och övningar visste deltagarna i det regionala krishanteringsrådet under tsunamihanteringen "vad de kunde förvänta sig av varandra [...] det var så lätt".¹⁵⁴ Samtidigt "spretade" kontakterna med kommunerna något – kommunalråden var de personer som det regionala krishanteringsrådet skulle kontakta, en nivå som var för högt upp.¹⁵⁵

Inom ramen för regional samverkan har länsstyrelsen i Dalarna arbetat med planering och utbildning för att hantera smitta, under landstingets ledning. Smitta har berörts i risk- och sårbarhetsanalyser, liksom i övningar. Bland dem som deltagit i arbetet har funnits Medicinskt ansvariga sjuksköterskor (MAS:ar), vårdcentralchefer, beredskapssamordnare, länsveterinärer och smittskyddsläkare. Samtidigt som arbetet med prioritering av samhällsviktig verksamhet i händelse av epidemi/pandemi påbörjades, började det komma larmrapporter om befarade fall av fågelinfluensa i Dalarna, liksom i övriga delar av Sverige, under våren 2006. Det arbete som bedrevs, de erfarenheter och kontakter från planering och övning som då fanns, användes vid informationsspridningen och utbildningen inför misstänkta fall av fågelinfluensa.¹⁵⁶ När förberedelserna inför eventuella utbrott av fågelinfluensan genomfördes sköttes samverkan med kommunerna på en lägre nivå – tjänstemän – vilket fungerade "jättebra".¹⁵⁷

Många svenska medborgare evakuerades från Libanon sommaren 2006. I Dalarna hanterades efterverkningarna av Libanon av en organisation som på länsstyrelsen mestadels bestod av vikarier. Personalen hade fullt beslutsmandat, arbetade med vakthavande beslutsfattare och lade ut informationen med det webbaserade informationssystemet, WIS: "Allting fungerade."¹⁵⁸ Stormen Gudrun berörde inte Dalarna.

Svårigheter

Inledningsvis var utbildningsnivån för deltagarna i det regionala krishanteringsrådet ojämn; stabsarbetet liknade ibland en "hönsgård". Genom frekventa övningar har det blivit "oerhört mycket bättre". En annan faktor att ta hänsyn till var polisens utredningssekretess och landstingets patientsekretess. Representanter från dessa organisationer kunde inte delge det regionala krishanteringsrådet all information fritt. Trots det är informationsspridningen "ganska öppen".¹⁵⁹

En utmaning för regional samverkan i Dalarna berör personkännedom: Det går inte att ha ett stort antal medverkande i organisation, planering och övning, eftersom kontinuitet och personliga kontakter blir lidande. Finns det ett halvduzin personer för samma funktion, som löser av varandra, hinner

¹⁵³ Jönsson, personlig intervju, 2006.

¹⁵⁴ Knutas, telefonintervju 2007.

¹⁵⁵ Daniels, telefonintervju 2007.

¹⁵⁶ Jönsson, personlig intervju, 2006.

¹⁵⁷ Daniels, telefonintervju 2007.

¹⁵⁸ Jönsson, personlig intervju, 2006.

¹⁵⁹ Petters, telefonintervju 2007.

aldrig de enskilda individerna skaffa sig tillräckligt med kunskap och kontakter. Arbetet är nu inriktat på ett mindre antal personer som engageras i större utsträckning än tidigare. Detta kan leda till en (potentiell) svårighet, i och med att samverkan i alltför hög grad beror på goda relationer mellan de medverkande; om en person faller bort kan kontaktvägarna försämrast.¹⁶⁰

En annan svårighet är att representanterna i rådet ofta har dubbla roller. De har en position i sin "hemmamyndighet", samtidigt som de har uppgifter i det regionala krishanteringsrådet. Vid vissa händelser kan de därför behövas på två ställen samtidigt. En av lösningarna på detta kan vara att ge deltagarna i rådet sekreterare som kan vidareförmedla uppgifter medan representanten sitter i möte. Dessutom går det att använda olika former av tekniskt stöd, såsom WIS och webbkamera, och därigenom sprida information och kommunicera med den egna myndigheten/organisationen.¹⁶¹

Framgångsfaktorer

En viktig framgångsfaktor är "lyhördhet för deltagande organisationers behov och önskemål". Detta innebär exempelvis att ta hänsyn till polisens och militärens behov av struktur och stringent stabsarbete, samtidigt som andra myndigheters/organisationers önskemål om något "avrundande hörn" tillgodoses. Deltagande aktörer har olika organisatorisk bakgrund och olika bevekelsegrunder för att medverka, och risken finns att de stöts bort. För polisens del har detta inneburit krav på förståelse för att polisen inte kan dela med sig av allt.¹⁶²

Frekventa, meningsfulla och någorlunda korta övningar är en central framgångsfaktor.¹⁶³ Krishanteringsrådets relativt begränsade storlek underlättar möten. Det är långt ifrån säkert att alla potentiella aktörer är intresserade av att delta i olika detaljdiskussioner som exempelvis rör blåljusfunktionernas larmvägar. När det regionala krishanteringsrådet började arbeta 2003 hade man en övning i kvartalet, numera genomförs en i halvåret. Vid varje övningstillfälle deltar landshövding och länsråd eftersom krishantering är en prioriterad fråga hos den högsta ledningen för länsstyrelsen.¹⁶⁴

Begränsande faktorer

Något som bör undvikas är alltför frekventa ordinarie möten. I Dalarna hålls ett möte i halvåret, och en övning. Vidare bör man undvika att skriva folk på näsan hur saker och ting ska organiseras; situationsanpassat ledarskap, något olika för olika medverkande myndigheters/organisationers behov.¹⁶⁵

¹⁶⁰ Jönsson, personlig intervju, 2006.

¹⁶¹ Knutas, telefonintervju 2007.

¹⁶² Jönsson, personlig intervju, 2006, Petters, telefonintervju 2007.

¹⁶³ Jönsson, personlig intervju, 2006, Petters, telefonintervju 2007, Knutas, telefonintervju, 2007.

¹⁶⁴ Jönsson, personlig intervju, 2006, Petters, telefonintervju 2007, Knutas, telefonintervju, 2007.

¹⁶⁵ Jönsson, personlig intervju, 2006, Petters, telefonintervju 2007.

Snarare än att komma med färdiga lösningar för deltagarna att anpassa sig efter, bör man vid utformningen av ett krishanteringsråd vara öppen för deltagarnas egna behov när det gäller arbets- och organisationsformer och undvika att "pådyvla" deltagarna "pekpinnar".¹⁶⁶

En annan faktor som rör arbetets omfattning är hur stort krishanteringsrådet bör vara. Om 20 personer samlas är det svårt att åstadkomma något vettigt, och därför bör inte de regionala råden vara för stora.¹⁶⁷

Det är även viktigt att länsstyrelsen behåller sin sammankallande roll och fungerar som en neutral arena för de deltagande myndigheterna/organisationerna. Om någon annan aktör tar över och samverkan mer permanent äger rum hos dem, finns risken att denna aktör får övertaget och färgar hanteringen av olika händelser. Genom att länsstyrelsen är sammankallande finns möjlighet att lägga ansvaret för en specifik kris hos en av myndigheterna/organisationerna; exempelvis kan arbetet med att hantera en smitta då skötas av landstinget. Det finns heller ingen plan att i vardagen samgruppera deltagarna i det regionala krishanteringsrådet.¹⁶⁸

Utvecklingsbehov

Med relativt enkla medel kan samverkan i länet utvecklas ytterligare, t.ex. genom att fortsätta med två övningar per år, framförallt table top-övningar; genomför utbildning i stabsmetodik så att deltagarna i rådet känner sig hemma med ledning och metoder.¹⁶⁹

En central fråga i krishantering är att inblandade aktörer kan kommunicera med varandra. Ett utvecklingsbehov är därför att se över hur representanterna i det regionala krishanteringsrådet kan kontakta varandra och respektive hemmaorganisationer om kommunikationsvägarna börjar falla ifrån. Exempelvis: Hur ser larmvägarna ut? Hur kontaktar SOS Alarm tjänsteman i beredskap när de vanliga telefonledningarna inte fungerar? Hur sprids den gemensamma lägesbilden om det är störningar i kommunikationsnäten? Här skulle KBM kunna bidra genom att stödja övningar.¹⁷⁰

Andra utvecklingsbehov är att börja använda WIS i vardagen, exempelvis för dokumentation och informationsspridning, och därigenom underlätta bruket av systemet vid kris.¹⁷¹

¹⁶⁶ Daniels, telefonintervju 2007.

¹⁶⁷ Knutas, telefonintervju, 2007.

¹⁶⁸ Jönsson, personlig intervju, 2006.

¹⁶⁹ Petters, telefonintervju 2007, Daniels, telefonintervju 2007.

¹⁷⁰ Knutas, telefonintervju, 2007.

¹⁷¹ Knutas, telefonintervju, 2007.

Borde inte KBM börja informera om och länka till de regionala krishanteringsråden på sin egen hemsida, och därigenom sprida information till en vidare krets?¹⁷²

Det finns inget behov av mer reglering inom området. Det som står i länsstyrelseförordningen duger bra. Det finns snarare flera risker med ytterligare formalisering; det regionala arbetet kan mötas av motstånd, snarare än att myndigheter/organisationer medverkar på sina egna villkor.¹⁷³

Arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser bör utvecklas Länsstyrelsen gör analyser, men saknar kommunernas egna risk- och sårbarhetsanalyser – "det händer inte så mycket på den nivån". Det finns inget direkt behov av större resurser, men nuvarande nivå bör behållas. Samverkan utanför Dalarnas län sker redan i dag, framförallt med länsstyrelsen i Gävleborgs län. Här pågår en planering om att gemensamt utbilda krisledningsnämnder i kommun och landsting i de båda länen, och därför instifta en heltidstjänst för en utbildare. Vidare finns ett visst samarbete med andra Norrlandslän, företrädare för länen möts en gång per år. Här förs en diskussion om att organisera en gemensam pool med övningsledare.¹⁷⁴

Samverkan ur ett femårsperspektiv

I ett femårsperspektiv hoppas deltagarna i krishanteringsrådet att diverse förändringar har implementerats (både i Dalarnas men även i Gävleborgs län). Ett formaliserat styrdokument har vuxit fram och undertecknats av landshövding, länspolismästare, landstingsledning och kommuner. Arbetet i det regionala krishanteringsrådet fortsätter på samma sätt. Det finns fungerande kontaktvägar in i varje kommun. Alla medlemmar i krishanteringsrådet känner att de har mandat att initiera en samling av rådet. Alla ser och känner till nyttan av den samverkansledning som kan bedrivas i det regionala krishanteringsrådet, från kommunal till regional nivå. Rutiner finns för informationsutbyte, även i vardagen. Krishanteringsaktörerna på kommunal och regional nivå är utbildade och genomövade; det är rutin för de kommunala och regionala nivåerna att samordna för att öva. Alla har tillgång till en gemensam lägesbild, automatiskt via SOS Alarm. Nya representanter växlas kontinuerligt in i verksamheten.¹⁷⁵

Många av de utvecklingsbehov som diskuterats ovan bör ha implementerats på fem års sikt; redundanta kommunikationsvägar, användning av WIS och övning av byte av ledningsplats. Dessutom är landstingets egen krisledningsförmåga mer "på bättet" i ett femårsperspektiv.¹⁷⁶

¹⁷² Knutas, telefonintervju, 2007.

¹⁷³ Jönsson, personlig intervju, 2006, Daniels, telefonintervju 2007.

¹⁷⁴ Jönsson, personlig intervju, 2006.

¹⁷⁵ Jönsson, personlig intervju, 2006, Petters telefonintervju 2007.

¹⁷⁶ Knutas, telefonintervju 2007.

5 Avslutande diskussion

I kapitlet med den avslutande diskussionen görs jämförelser mellan de tre studerade länen, utifrån samma indelning som förekommit i det tidigare kapitlet.¹⁷⁷

Aktörer

De regionala forumen för krishantering varierar i storlek. I Jönköping innehåller "Kärngruppen" företrädare från ett halvt dussin myndigheter/organisationer, i Dalarna sitter nio ordinarie representanter från myndigheter/organisationer i det regionala krishanteringsrådet, medan Området i Kalmar innehåller deltagare från 17 myndigheter/organisationer. I samtliga län ingår representanter från länsstyrelse, polis, landsting, räddningstjänst, SOS Alarm och Försvarsmakten; flertalet aktörer som tenderar att vara centrala i många kriser. I de tre studerade länen tillkommer sedan ytterligare deltagare utifrån den specifika händelsen som hanteras. Dessutom ingår den kommunala nivån på olika sätt i samverkan. Studien berör främst regionala krishanteringsråd och motsvarande, men det finns i alla tre län ytterligare konstellationer för övningar och operativ krishantering. Tydligast är kanske detta i Jönköping, där RäddSam-F funnits under lång tid och inneburit ett fördjupat utbyte räddningstjänster emellan.¹⁷⁸

Lägg märke till att de tre studerade länen ligger i något olika faser vad gäller samverkan. I Kalmar län har arbetet intensifierats sedan stormen Gudrun i januari 2005, medan Jönköpings län startade på allvar i och med millennieförberedelserna 1998-99. Detta innebär att det på vissa sätt kan vara svårt att göra jämförelser; är det exempelvis så att Kalmar län har så stark uppslutning och intresse från nya aktörer att delta i samverkansforumet för att de inte "hunnit tröttna"? Hur ser deltagandet ut om fem år?

Stora konstellationer har valts i bland annat Kalmar. Där finns en diskussion om att släppa in flera aktörer, och hur avvägningen ska göras mellan delaktighet och effektivitet. I framförallt Jönköping, och även i Dalarna, har man i stället inriktat sig på en mindre kärna av myndigheter/organisationer, som kompletteras utifrån en krishändelses natur. Notera att ingen intervjuperson har upplevt att omfattningen på samverkansrådet har varit fel; mindre grupper har argumenterat för att behålla få medlemmar, medan större konstellationer inte velat ha färre medlemmar. Länsstyrelserna uppfattar alltså sina val som ganska självklara utifrån skilda perspektiv. Det är å ena sidan svårt att stänga ute någon som kan komma att visa sig viktig, någon som kanske har erfarenheter man inte visste att man skulle kunna dra nytta av. Den mer begränsande filosofin pekar å andra sidan på risken att deltagare tappar intresset om deras myndighet/organisation sällan berörs/engageras vid kriser och påfrestningar.

¹⁷⁷ För "Förberedelser" och "Bakgrund", se respektive län.

¹⁷⁸ RäddSam-F är ett forum för länets räddningstjänster + ytterligare en kommun och SOS Alarm.

En mindre konstellation har ett antal tydliga fördelar. De myndigheter/organisationer som "alltid" berörs vid olika kriser och påfrestningar ingår naturligt i olika samverkanskonstellationer för krishantering. Därmed borde det vara enklare att, framförallt på sikt, uppbringa entusiasm för arbetet. Det är enklare att samordna en verksamhet som berör färre, möten och övningar blir smidigare. Personkännedom och därigenom nätverksbyggande underlättas i en liten enhet. Med tätare band mellan gruppmedlemmarna får man en trygghet och "vikänsla" som kan minska risken för att känsliga uppgifter sprids.

Det är, av uppenbara skäl, svårt att förutse händelseförloppet hos en kris innan den äger rum. Därför kan det dröja tills en allvarlig händelse inträffar innan man ser behovet av medverkan från en särskild aktör. Detta är en av fördelarna med en större grupp; sannolikheten att rätt myndigheter/organisationer är på plats ökar, samtidigt som fler infallsvinklar och olika synsätt ger tillskott till hantering och planering. Vidare har vissa aktörer generella färdigheter som kan komma väl till pass, även utanför deras specialområden, exempelvis har kärnkraftverk vanligen stor övningsvana. Detta kan naturligtvis andra aktörer dra nytta av på ett sätt som hade varit svårt i en snävare organisation (då exempelvis kärnkraftverk kanske hade lämnats utanför den mindre kretsen). Det kan alltså finnas oförutsedda fördelar med att ha en något mer omfångsrik organisation än vad som vanligen krävs.

Sammanfattningsvis finns alltså olika fördelar såväl med en mindre organisation som med en större sådan. Det är även sannolikt att storleken på organisationen kommer att regleras av sig själv "med tiden". De som berörs av arbetet kommer att fortsätta, medan andra småningom trappar ned sin medverkan.

Formalisering

Svenska myndigheter är självständiga, och myndigheter kan inte, annat än undantagsvis, styra över varandra. Undantag finns naturligtvis, t.ex. kan länsstyrelserna vid en kärnkraftsolycka styra andra myndigheter. Ett annat undantag är de starka befogenheter en räddningsledare har, vilka inkluderar möjligheten att fatta beslut som påverkar allt ifrån vanliga medborgare till poliser och ambulanspersonal.¹⁷⁹ Länsstyrelserna fungerar generellt som organ för samverkan. Detta gäller även inom krishantering, något som också betonas i Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion samt i regeringens proposition "Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle" (2005/06:133) och i de efterföljande lagarna och förordningarna. Sedan maj 2007 finns även en förordning (2007:130) om ändring i länsstyrelseinstruktionen vad gäller krisberedskap och höjd beredskap. Dessa exempel på nationell reglering är några av faktorerna att ta hänsyn till när graden av formalisering i de tre studerade länen diskuteras.

Nästa fråga är hur de studerade länen har använt det utrymme de har. I alla tre länen finns ett "styrdokument" eller "överenskommelse" med

¹⁷⁹ Bland annat reglerat i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

namnteckningar av centrala beslutsfattare. Dessa överenskommelser är relativt begränsade och i övrigt finns få dokument, avtal eller andra slag av formalisering i de tre studerade länen. Det finns ett fåtal handlingar som beskriver hur samverkan i länen går till. Dessa dokument är mestadels ett sätt att fästa på papper och beskriva något som redan sker i praktiken, snarare än något som i sig självt påverkar samverkan i någon bestämd riktning. Sammanfattningsvis är alltså graden av formalisering relativt begränsad (förutom det som från nationell nivå har ålagts alla länsstyrelser).

Denna begränsning är också medvetet vald. I de två län som har arbetat i de regionala råden under relativt kort tid – Dalarna sedan 2003 och Kalmar sedan 2005¹⁸⁰ – har man prioriterat planering, övningsverksamhet och andra processer och "tankesätt", snarare än att formalisera arbetet i dokument. Motiven är bland annat att en formaliseringsprocess tar tid och kraft, och att avtal och överenskommelser inte spelar lika mycket roll som deltagande aktörers motivation. Om samverkan upplevs som givande kommer myndigheter/organisationer att delta, annars inte - oavsett graden av formalisering. Flera gånger påpekas vikten av att arbeta ickebyråkratiskt, behovet av att bygga goda nätverk, något de intervjuade är rädda kan försvåras genom en ökad formalisering. I Jönköping, där samverkansarbetet har pågått sedan innan millennieskiftet, finns möjligen en något högre grad av formalisering. Ett mer omfattande dokument togs fram i januari 2004, undertecknades av myndighets- och organisationschefer och reviderades 2006. I Jönköping finns, från vissa håll, också en önskan om att Krisberedskapsmyndigheten bidrar till krishanteringsarbetet genom att skapa tydliga förutsättningar, regler och villkor, en formalisering som inte efterfrågas i de andra länen. Kalmars motsvarande överenskommelse undertecknades 2006 och under 2007 har även Dalarnas län författat en gemensam överenskommelse.

Inom krishantering kan vikten av nätverksbyggande och behoven att skapa sociala kitt mellan centrala aktörer inte överskattas. Samtidigt finns det problem med en så pass begränsad dokumentation som är fallet i de studerade länen. Medborgarnas insyn i beslutsprocesser försvåras, liksom ansvarsutkrävande. En praktisk aspekt är att arbetet blir extremt upphängt kring ett fåtal individer; överlämningar till ersättare och efterträdare försvåras.

Sammanhållande

I länen är det länsstyrelsen som planerar, tar fram scenarier till övningar och organiserar utbildningar. I Kalmar respektive Dalarnas län är det länsstyrelsen som är den sammankallande aktören vid kriser, medan det i Jönköping kan vara samtliga myndigheter/organisationer som ingår i samverkansgrupperna. Däremot kan vilken representant som helst i de tre länen, som upplever att behov finns, initiera samverkan utan att gå via länsstyrelsen.

¹⁸⁰ Lägg märke till att arbete i form av regionala räddningstjänstråd har funnits sedan tidigare.

Att länsstyrelsen i två av länen har den sammankallande rollen grundar sig dels i formella skäl, dels i att länsstyrelsen är den aktör som ansvarar för mycket av planeringen. I Jönköping, med flera starka samverkansforum, spelar även räddningstjänsten en central roll. Möjligheten att initiera samverkan är däremot spridd, något som främst förklaras med en annan huvudpoäng med samverkan; fler aktörer upptäcker potentiella utmaningar genom sina respektive nätverk snabbare än en ensam aktör. Därför har de även möjlighet att föreslå att berörda aktörer möts.

Vinster med samverkan

De generella vinsterna med samverkan handlar i stor utsträckning om att genom möten, gemensam planering, övningar, utbildning, faktisk krishantering och andra typer av samverkan underlätta för olika former av nätverksbyggande mellan de deltagande aktörerna. Personkännedom lyfts också fram som en av vinsterna med samverkan. Genom samverkansforumen har former skapats där deltagarna får namn och ansikte på sina motparter och lär känna varandra. Detta leder till genvägar och olika ingångar i respektive organisationer, något som i sin tur möjliggör snabbare beslutsfattande. Kontakter finns redan, de behöver inte upprättas i en mer akut situation.

Olika aktörer får genom arbetsformen möjlighet att lära känna varandra *i de roller* som de förmodligen kommer att ha under en kris, de förstår och accepterar varandras uppgifter. Personkemi och förtroende kan byggas upp innan en kris har inträffat. Arbetet leder till en viss förutsägbarhet om hur olika aktörer kommer att agera i olika situationer. De andra myndigheterna/organisationerna lär sig exempelvis hur länsstyrelsen kommer att uppträda i rollen som samordnande myndighet. Förhoppningsvis kan en del enkla misstag upptäckas och rättas till redan under förberedelsestadiet, snarare än under en verklig händelse. Vidare kan deltagarna i den regionala samverkan skaffa sig kunskap om varandras förmågor, vilket möjliggör en förmåga att tänka på tvären och upptäcka resurser man annars inte känt till. Kustbevakningen kan användas vid skogsbränder, eftersom de har flygplan, även om detta inte är myndighetens huvuduppgift.

Dessa generella fördelar har påpekats av i princip alla de intervjuade personerna, och är också något som får stöd i krishanteringsforskningen.¹⁸¹

Samverkan ger ett forum för att förbereda åtgärder och analysera ett krisförlopp ur olika aspekter. De deltagande aktörerna har skilda perspektiv och får tillsammans en bredare bild av ett händelseförlopp. Detta leder i sin tur till att de mer ansträngda aktörerna får möjlighet till avlastning av myndigheter/organisationer som inte är lika indragna i förberedelser eller hantering. Arbetet i Jönköping efter tsunamin är ett exempel på hur de mer

¹⁸¹ se Boin et al, 2005, s 147, Sundelius och Stern med Bynander 1997, s 201, Svedin (2007) s 48.

belastade aktörerna polis och landsting fick stöd av räddningstjänsten, som inte var lika pressade av flodvågens återverkningar inom länet.

Samverkan innebär att en stor del av de regionala krishanteringsaktörerna finns tillgängliga för varandra i en krissituation, på en och samma plats. Ur ett yttre perspektiv är en vinst med samverkan den samhällsnytta det medför. Myndigheterna arbetar tillsammans för att spara skattepengar och öka effektiviteten. Detta innebär också att myndigheterna/organisationerna ur en journalistisk vinkel blir "mindre intressanta", eftersom de genomför de förberedelser inför kriser och påfrestningar som medborgarna kan förvänta sig och inte "slösar" med skattebetalarnas medel.

Andra vinster med samverkan är den samordning det möjliggör på olika plan under en kris. En någorlunda gemensam lägesbild kan skapas. Vidare blir de åtgärder som vidtas synkroniserade med varandra; de insatser som görs löper mindre risk att motverka varandra. Informationen till allmänheten blir samordnad, kommer ofta från ett och samma håll, och utgår vanligen från ett gemensamt budskap.

Svårigheter

Utmaningarna inom arbetet med samverkan såg ganska olika ut i de tre länen. Då nätverksbyggande anses vara en av de viktigaste vinsterna med samverkan, blir faktorer som försvårar detta naturligtvis hinder på vägen. Om ett stort antal personer är engagerade, och löser av varandra, blir det svårare för de enskilda individerna att skaffa sig tillräckligt med kunskap och kontakter. För länsstyrelsernas del handlar det om att skapa former som underlättar nätverksbyggandet, samtidigt som också en viss nivå av redundans måste nås. Det första kravet innebär att inte alltför många personer kan vara inblandade i arbetet, medan behovet av redundans kräver ställföreträdare.

De tre länen förhåller sig olika till de kommuner som är knutna till samverkan. Förhållningssättet har tidvis inneburit ett problem för Kalmar län, där man har upplevt att kommunerna är för många för att delta fullt ut i arbetet. Den lösning som använts hittills har varit att låta kommunerna mötas själva två gånger per år, medan krishanteringsrådet deltar vid två andra årliga möten. En annan fråga Kalmar har brottats med har varit hur pass väl kännedomen om verksamheten sprids utanför kretsen av de närmast berörda. Det har tagit tid för representanterna i samverkansarbetet att få med sina respektive myndigheter/organisationer på hur arbetet är tänkt att fungera i planering, övning och krishantering. Detta hänger rimligen samman med att arbetet bedrivits under en relativt begränsad tid. Ytterligare en utmaning med samverkan är att inte alla medverkande ser nyttan med arbetet och då blir mindre benägna att engagera sig, vilket kan bero på att personer i representanternas "hemmaorganisationer" inte riktigt har klart för sig vad arbetet går ut på. Detta kan i sin tur leda till man i tidspressade skeden inte ser utanför den egna organisationen.

På grund av de olika bakgrunder deltagarna i de regionala råden har, kan utbildningsnivån vara ojämn. Frekventa övningar har då ofta varit ett medel

att höja kompetensen. Övningar är generellt något som lyfts fram som absolut centrala, och fungerar alltså även som medel att övervinna svårigheterna med samverkan.

Ett annat dilemma är att representanterna i rådet ofta har dubbla roller. De har en position i sin "hemmamyndighet", samtidigt som de har uppgifter i det regionala krishanteringsrådet. Vid vissa händelser kan de därför behövas på två ställen samtidigt. En av lösningarna på detta kan vara att ge deltagarna i rådet sekreterare som kan vidareförmedla uppgifter medan representanten sitter i möte. Dessutom går det att använda olika former av tekniskt stöd, såsom WIS och webbkamera, och därigenom sprida information och kommunicera med den egna myndigheten/organisationen.

Principerna för ersättning i samhället i samband med krisinsatser ses som något som behöver utvecklas. Ersättningsmöjligheterna är kopplade till räddningstjänstinsatser, vilket innebär att det begreppet tänjs till att omfatta alltför mycket. För en och samma insats kan kommun A begära och få ut ersättning enligt lagen om skydd mot olyckor, medan kommun B tolkar lagen snävare och får stå för kostnaderna själv.

Framgångsfaktorer

Länsstyrelserna i Dalarnas, Jönköpings respektive Kalmars län ser alla tre inställningen gentemot krishantering både från politisk nivå, men även från massmedier och medborgare, som en viktig framgångsfaktor. Med de kriser som inträffat de senaste åren i Sverige och utomlands, och med den nya lagstiftningen och den nya ansvarsfördelningen, "har det varit lätt att jobba med de här frågorna [...] Man vill inte bli avslöjad med en dålig beredskap på något sätt, för det får allvarliga konsekvenser".¹⁸² Denna inställning manifesteras bland annat genom att landshövdingar deltar i övningar och att det verkar vara lätt att få flertalet myndigheter/organisationer med på möten och planering. Engagemanget underlättas av meningsfulla, och någorlunda korta, möten och övningar. Alltså finns här en medvetenhet kring den politiska och massmediala dimensionen i krishantering. Vid mindre framgångsrika insatser är det sannolikt att medborgare och massmedier kommer att ställa beslutsfattare till svars.

Inställningen i länen förstärks genom de kriser som länen drabbats av. Risker för översvämningar, stormar och epidemier tas på större allvar om regionen återkommande får uppleva dem. (Något som kan jämföras med hur arbetet med storkrigsövningar förmådde engagera allt färre efter Berlinmurens fall). De intervjuade understryker hur arbetet med samverkan tagit ny fart efter att en kris har genomlevts. På så sätt blir faktiska kriser, något paradoxalt, en viktig framgångsfaktor – man får se vad man går för, medborgarna ser att krishanteringsarbete bedrivs.

Flera av de intervjuade understryker hur viktigt det är med prestigelöshet och lyhördhet, att de har förståelse för att hjälpa allmänheten – att det är medborgarna som ska dra nytta av arbetet i slutändan. Ödmjukhet gör det

¹⁸² Harringer, personlig intervju, 2006.

också möjligt att snabbt dra erfarenheter av mindre lyckade metoder, att förändra arbetet och gå vidare. Att lyssna på deltagande organisationers behov och önskemål, och låta samverkan växa fram genom att deltagarna pratar ihop sig och fattar gemensamma beslut, snarare än något som kommenderas uppifrån. Aktörerna har olika organisatorisk bakgrund och olika bevekelsegrunder för att medverka, och risken finns att de stöts bort om de upplever att arbetet mestadels bedrivs på andras villkor.

Som redan har diskuterats under "Formalisering" strävar flera av länsstyrelserna medvetet efter att undvika att arbeta med formella dokument och planer. I stället har utvecklingen inriktats på att få processer, nätverk och inställningen hos aktörerna att fungera, ett informellt arbetssätt som ses som en framgångsfaktor.

Begränsande faktorer

Faktorer som bör undvikas är i stort sett de motsatta till det som de intervjuade personerna ser som framgångsfaktorer. Saker som kan inverka negativt på nätverksbyggandet bör minimeras; om inte viljan att samarbeta finns, om inte det goda klimatet kan upprätthållas, fungerar det inte. Otydligheter i roller, regler, ansvar och andra förutsättningar är faktorer som kan leda till ett sämre samverkansklimat. Undvik alltför frekventa och långdragna möten, mötesdeltagarna har ofta begränsat med tid. Ett annat sätt att undvika att deltagare känner sig överkörda är att länsstyrelsen behåller sin sammankallande roll, och fungerar som en neutral arena för de deltagande myndigheterna/organisationerna. Om någon annan aktör tar över och samverkan mer permanent äger rum hos dem, finns risken att denna aktör får övertaget och färgar hanteringen av olika händelser. Att låta medverkande myndigheter/organisationer själva få välja ut vilka som ska delta i samverkan är ett sätt att undvika hierarkiskt tänkande. Vidare får arbetet inte bli för byråkratiskt, bland annat eftersom många av deltagarna mestadels arbetar operativt. Det får inte heller bli statiskt – förändring måste tillåtas och uppmuntras. Förändringsprocesser är dock ofta komplicerade och känsliga, och sällan friktionsfria.

Utvecklingsbehov

Länsstyrelserna ser gärna fler resurser, särskilt mer personal. Ett minsta önskemål är att dagens nivå behålls. Planering och övning kostar tid och pengar, om det ska vara väl planerat, ske kontinuerligt, och med många deltagare. Dessutom uppstår ibland besvärliga avvägningar: centrala beslutsfattare kan under krisförlopp behövas både i sin hemmaorganisation, såväl som i olika former av krishanteringsråd. Med fler möjligheter till ersättare skulle detta problem kunna minska.

Ett av Krisberedskapsmyndighetens viktigaste bidrag för att fördjupa samverkan är att ge kompetensutveckling, utbildning och övning, att sprida lärdomar och goda exempel genom att visa hur regional samverkan ser ut i andra län.

Övningar och utbildning är ett återkommande tema i intervjuerna. De som övar frekvent vill behålla sin nivå, de som övar mindre vill utöka. Det är

också ett område där många ser att KBM skulle kunna stödja genom table top-övningar, kurser i stabsmetodik och genom att ge generell utbildning i krisberedskap.

En annan central fråga i krishantering är att inblandade aktörer kan kommunicera med varandra. Ett utvecklingsbehov är därför att se över hur representanterna i det regionala krishanteringsrådet kan kontakta varandra och respektive hemmaorganisationer om kommunikationsvägarna börjar falla ifrån. Exempelvis: Hur ser larmvägarna ut? Hur kontaktar SOS Alarm tjänsteman i beredskap när de vanliga telefonledningarna inte fungerar? Hur sprids den gemensamma lägesbilden om det är störningar i kommunikationsnäten? Här skulle KBM kunna bidra genom att stödja teknikutveckling och övningar.

I fråga om regleringar skiljer sig länsstyrelserna något åt. Varken Dalarna eller Kalmar ser något behov av starkare formalisering från Krisberedskapsmyndighetens sida, medan Jönköping efterfrågar tydliga förutsättningar, regler och villkor. Arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser har påbörjats i de tre länen, men skulle, åtminstone från kommunal nivå, kunna snabbas upp. Dalarna har ett relativt väl utvecklat samarbete med Gävleborgs län, bland annat när det gäller övningar, medan Kalmar och Jönköping samarbetar inom sydlänen.

Samverkan ur ett femårsperspektiv

På några års sikt hoppades de intervjuade personerna att flertalet av de utvecklingsbehov som de pekade på skulle vara uppfyllda. Som tidigare påpekats ser många olika typer av övningar och utbildningar som ett viktigt medel att lyckas med det. Genom ett utvecklat arbete hoppas man också ytterligare förfina de effekter som samverkan har på nätverksskapande och personkännedom.

Annars skiljer sig de intervjuade personernas perspektiv på utvecklingen på fem års sikt något åt. En näraliggande förklaring är att arbetet i deras respektive hemlän har pågått olika lång tid, och att prioriteringarna därför ser olika ut.

För Kalmars och Dalarnas del handlar det om att på fem års sikt implementera föreslagna förändringar, att krishanteringsråden har arbetat under ett antal kriser och påfrestningar, genomfört övningar på regional och kommunal nivå, och inte minst, att regionen känner till det arbete som bedrivs och upplever nyttan av det. Rutiner ska finnas för samordnat informationsutbyte mellan aktörer och allmänheten.

I Dalarnas fall berörs dessutom en fördjupad samverkan med Gävleborgs län. Vidare har på fem års sikt ett formaliserat styrdokument vuxit fram och undertecknats av landshövding, länspolismästare, landstingsledning och kommuner. Alla medlemmar i krishanteringsrådet känner att de har mandat att initiera en samling av rådet.

Jönköpings länsstyrelserepresentant hade ett mer nationellt perspektiv. Om fem år skulle han vilja se att regelverk och ansvarsfördelning har förtydligats samt att ersättningsreglerna för räddningstjänst förändras. Ett tydligt ansvar och en god tillgänglighet bör finnas på den nationella nivån; en enda kontakt, ett enda telefonnummer är allt som borde behövas vid ett krisläge. Regeringskansliet uppträder samlat, en krisledande myndighet behövs förmodligen.

6 Källförteckning

Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. och Sundelius, B. (2005) *The Politics of Crisis Management. Understanding Public Leadership when it Matters Most*.

Cambridge: Cambridge University Press.

Dalarnas län (2004) Ledning och samordning.

<http://www.w.lst.se/template/NewsPage.aspx?id=2939> (1 mars, 2007).

Dalarnas län (2005) Effektiv ledning vid kriser i Dalarnas län.

Dalarnas län (2005) Krisberedskap, Länsstyrelsens roll.

<http://www.w.lst.se/template/NewsPage.aspx?id=2714> (19 juni, 2006).

Dalarnas län (2005) Räddningstjänst:

<http://www.w.lst.se/templates/NewsPage.aspx?id=2713> (19 juni, 2006).

Dalarnas län (2007) Ledning och samverkan vid kris i Dalarna. Gemensamt inriktningsdokument.

Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion.

<http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20020864.htm> (20 november, 2006).

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

<http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20060942.htm> (1 mars 2007)

Granat-Hamberg, E. och Börjesson, K. (2005) Arbetsplan: Regionala samverkansformer. Krisberedskapsmyndigheten.

Jönköpings län (2005) Civil beredskap.

<http://www.f.lst.se/varverksamhet/krisberedskapraddningstjanst/civilberedskap.4.c79809f665b806047fff9233.html> (29 november, 2006).

Jönköpings län (2006) Ledning och stabsarbete vid samverkande myndigheter inom Jönköpings län

Jönköpings län (2006) Krisberedskap och räddningstjänst.

<http://www.f.lst.se/varverksamhet/krisberedskapraddningstjanst.4.c79809f665b806047fff> (19 september, 2006).

Jönköpings län (2006) Redovisning av erfarenheter från stormen Gudrun.

<http://www.f.lst.se/krisinformation/redovisningavfarenheterfranstormengudrun.4.9effe0> maj, 2006).

Jönköpings län (2006) "Projekt mål start idag" (grå stencil, tre OH-blad).

Kalmar län (2005) Hot och risker i länet.

http://www.h.lst.se/h/amnen/Krishantering/hot_och_risker.htm (21 februari, 2007).

Kalmar län (2006) Kärnenergiberedskap.

<http://www.h.lst.se/h/amnen/Krishantering/Karnenergiberedskap.htm> (21 februari, 2007).

Kalmar län (2006). Krishantering i Kalmar län – Samverkan mellan kommunal och regional nivå, före en kris.

Kalmar län (2006) Överenskommelse om myndighetssamverkan före, under och efter kriser i Kalmar län.

Kalmar län (2007) Vår roll. <http://www.h.lst.se/h/amnen/Krishantering/> (21 februari, 2007).

Karlsson (2005) Projekt GROHS – Regionala förutsättningar för samverkan genom samverkansledning

Krisberedskapsmyndigheten (2003) KBM 0207/2003 Samhällets krisberedskap 2005 – Planeringsinriktning.

http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/EPIBrowser/Publikationer/KBMs%20publikationsserier/Planeringsprocessen/plan_process_2003-7.pdf (31 augusti, 2006).

Krisberedskapsmyndigheten och Länsstyrelserna (2004) Geografiskt områdesansvar på lokal och regional nivå, vägledning för aktörer i krishanteringssystemet, utkast 5 Remissutgåva.

Krisberedskapsmyndigheten (2005) "Krisberedskapsboken. Förebygga och förbereda - Så fungerar samhällets krisberedskap." Larsson, S.

Krisberedskapsmyndigheten (2005) Om Krisberedskapsmyndigheten.

http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/templates/Page_4.aspx (24 oktober, 2005).

Krisberedskapsmyndigheten (2005) Viktiga principer i krishanteringssystemet.

http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/templates/Page_715.aspx (6 oktober, 2005).

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

<http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20060544.htm> (1 mars 2007)

Propositionen (2005/06:133) Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle.

RäddSam F (2006): "Presentation av RäddSam F". Power-point.

Sundelius, B., E. Stern & F. Bynander (1997) Krishantering på Svenska: teori och praktik. Stockholm: Nerenius och Santéus förlag.

Svedin, Lina M (2007) Från ledning och samverkan till samverkansledning: En litteraturstudie. Karlstad: Räddningsverket.

Intervjuer

Daniels, Rune, räddningschef Rättvik, telefonintervju 5 juni, 2007.

Ekvall, Ulla, beredskapschef landstinget i Jönköpings län, telefonintervju 31 maj, 2007.

Göransson, Gunnel, försvarsdirektör länsstyrelsen i Kalmar län, personlig intervju 17 november, 2006, Kalmar.

Göransson, Gunnel, försvarsdirektör länsstyrelsen i Kalmar län, mail-/telefonintervju 3 juli, 2007.

Harringer, Björn, beredskapsdirektör länsstyrelsen i Jönköpings län, personlig intervju 18 oktober, 2006, Rosersberg.

Ingesson, Eva, beredskapsplanerare landstinget i Kalmar, telefonintervju 22 maj, 2007.

Idh, Ingemar, ställföreträdande räddningschef, Oskarshamn, telefonintervju 31 maj, 2007.

Johansson, Björn, kommissarie och länsplanerare, Polismyndigheten i Jönköpings län, telefonintervju 1 juni, 2007.

Johansson, Håkan, kommissarie och beredskapsplanläggare, Polismyndigheten i Kalmar län, telefonintervju 30 maj, 2007.

Jönsson, Lars-Håkan, beredskapsdirektör länsstyrelsen i Dalarnas län, personlig intervju 24 oktober, 2006, Falun.

Knutas, Britt, beredskapssamordnare Landstinget i Dalarna, telefonintervju 5 juni, 2007.

Liljekvist, Pär, brandingenjör Värnamo räddningstjänst, telefonintervju 24 maj, 2007.

Petters, Sven-Åke, kommissarie, Polismyndigheten i Dalarna, telefonintervju
1 juni, 2007.

7 APPENDIX A - Frågebatteri

Aktörer: vilka myndigheter/organisationer deltar i samverkan?

Vilka aktörer är involverade i samverkan?

Utifrån vilka kriterier

När, hur och varför involverades de i samverkan?

Förberedelser: hur ser samverkan ut i länet?

Hur har samverkan förberetts?

När och varför?

Hur ser organisation och dokument ut?

Bakgrund: hur har samverkan vuxit fram; vilka händelser har påverkat arbetet?

Formalisering: i vilken utsträckning är samverkan formaliserad?

Är samverkan formaliserad?

När, hur och varför?

Avtal/överenskommelse/tradition

Sammanhållande: vilken/vilka aktörer håller samman arbetet?

Är det någon aktör som håller ihop samverkan i länet?

Utveckling/vidmakthållande

Hur hålls samverkan i länet ihop?

När, hur och varför hålls samverkan ihop på detta sätt?

Vilka är vinsterna med samverkan?

Vinster hittills? (konkreta exempel Gudrun, tsunamin, Libanon, fågelinfluensan?)

/Förväntade vinster?

Svårigheter: vilka har svårigheterna varit när samverkan har vuxit fram?

Svårigheter och hinder på vägen?

Framgångsfaktorer: vilka faktorer har bidragit positivt till samverkan?

Begränsande faktorer: vilka faktorer har försvårat samverkan?

Vilka utvecklingsbehov finns?

Hur kan KBM hjälpa till för att stimulera samverkan?

Behövs pengar, reglering, kunskap, andra forum?

Hur kan samverkan tänkas se ut om fem år?

Samverkan ur ett femårsperspektiv?

Hur arbeta för att nå det?

Överblivet?

Några frågor som jag glömt ställa?