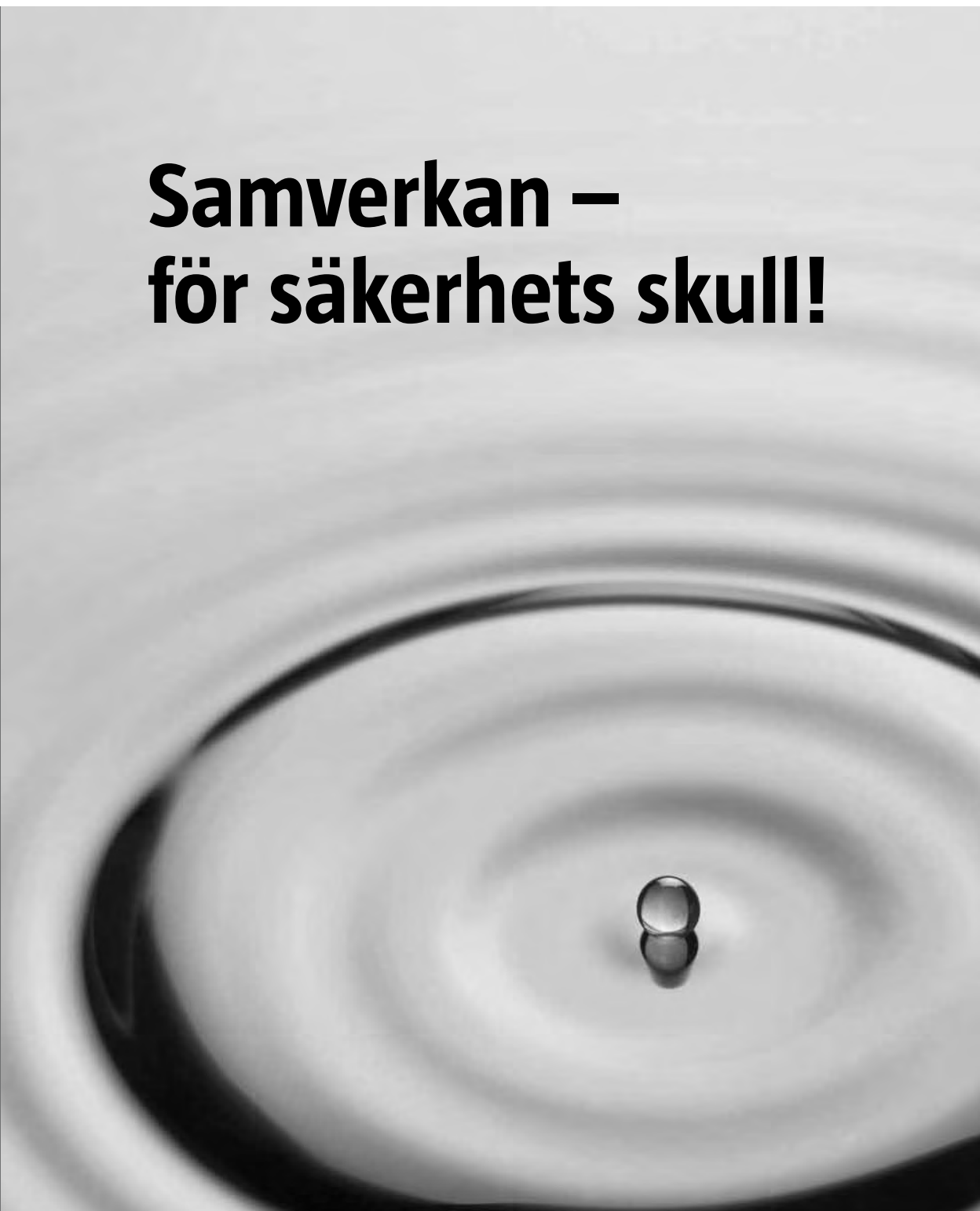




Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Samverkan – för säkerhets skull!



**Samverkan –
för säkerhets skull!**

Samverkan – för säkerhets skull!

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Redaktör: Nils-Olov Nilsson

Redaktionsgrupp: Johan Gert, MSB, Tiina Johansson, Länsstyrelsen Örebro, Lars-Göran Emanuelsson, Finansinspektionen, Kurt Pedersen, Lunds tekniska högskola, Sara Lind, Sveriges kommuner och landsting, ersattes senare av Greta Berg.

Illustration och foto: Per Hardestam, Johan Eklund, Anna Björnström, Armin Hadzic, Mark Hanlon (Scanpix), Stig Dahlén, Mikael Nyman.

Layout: Advant Produktionsbyrå AB

Tryck: DanagårdLiTHO

Andra upplagan med uppdaterade författarpresentationer.

Publ. nr: MSB276 - december 2011

ISBN: 978-91-7383-144-4

Innehåll

Tretton nyanser av svart **7**

1. Samverkansbegreppet 11

Christian Uhr

2. Juridikens betydelse för samverkan 31

Christer Hjert

3. Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete 47

Greta Berg

**4. "Äntligen gör vi hemläxan"
– elbrist kräver ökad samverkan 65**

Eva Liljegren

5. Proaktiv samverkan vid olyckor 81

Erik Cedergårdh & Thomas Winnberg

6. Samverkan med stöd av Rakel 107

Per Andersson

**7. Samverkan vid stora olyckor och kriser kräver
ett utvecklat tänkande om ledning 121**

Lars Fredholm och Christian Uhr

**8. Informationsmiljöer för samordnad samverkan
inom krishantering 141**

Fredrik Bergstrand, Aida Hadzic, Thanos Magoulas och Urban Nuldén

**9. Medborgare och myndigheter
– samspelta i risk och kris? 157**

Ann Enander

**10. Spontant organiserad samverkan kompenserar
för de centrala aktörernas misslyckande 173**

Jonas Landgren

**11. Samverkan och beslutsfattande vid kriser
– betydelsen av gruppsykologiska processer 187**

Gerry Larsson

12. Det som är hårt är lättare att knäcka 207

Linda Kazmierczak

13. Snacka inte så mycket – gör nå´t! 219

Kjell Larsson



Helena Lindberg

Helena Lindberg är generaldirektör vid MSB. Hon har tidigare arbetat inom bland annat Justitiedepartementet, Säkerhetspolisen och Försvarsdepartementet, och varit generaldirektör vid Krisberedskapsmyndigheten och Räddningsverket. Hon ledde även arbetet med att organisera MSB inför myndighetens bildande den 1 januari 2009.

Tretton nyanser av svart

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, har regeringens uppdrag att utveckla individens och samhällets förmåga att förebygga, hantera och lära av olyckor och kriser.

Det säger sig självt att ett sådant uppdrag kräver samverkan med många andra samhällsaktörer: kommuner, landsting, myndigheter, företag och organisationer. Så gott som alla uppdrag som regeringen ger oss i vår instruktion, i vårt regleringsbrev och i särskilda regeringsbeslut ska följaktligen genomföras ”i samverkan” med andra berörda.

I slutet på april 2009, när MSB bara hade funnits i knappt fyra månader, fick vi de första signalerna om att en ny global pandemi var på gång. Förutom att vara startpunkten på ett gigantiskt samverkansarbete – lokalt, regionalt, nationellt, på EU-nivå och globalt – innebar detta att MSB:s egen förmåga för första gången prövades skarpt i förhållande till ett helt nytt uppdrag: att under en kris stödja samordningen av de ansvariga aktörernas åtgärder och information.

Erfarenheter från såväl svininfluensan som andra händelser visar att det uppdraget är både viktigt och svårt. Är roller och ansvarsförhållanden tillräckligt tydliga? Driver MSB på för hårt i kraven på samverkan och samordning? Blir det ibland samordning för samordningens egen skull? Eller är samordningen i själva verket otillräcklig? Finns det sprickor bakom samverkansfasaden som skulle kunna få allt att rämna?

Som jag ser det handlar MSB:s uppdrag inte om att vi passivt ska vänta på att andra efterfrågar vårt stöd för samverkan. Det handlar inte heller om att vi ska vara så aktiva att vi tar över andras ansvar. Vårt arbete handlar om att aktivt driva på, visa samband och ge sammanhang.

Vi ska bidra med stöd där det behövs samt följa upp, utvärdera och bidra till lärande av det som inträffar.

Vi hjälper andra att ta det ansvar de faktiskt har, säger vi ibland – lite på skämt men mest på allvar. För i ansvarsprincipen ligger ju också ansvaret att samverka före, under och efter en olycka eller kris. Och för att kunna samverka kan man behöva stöd: stöd för att identifiera beroenden och samverkansbehov, stöd för att utveckla samverkansformer och samverkansmetoder och stöd för att nyttja tekniska lösningar som underlättar samverkan. Vår uppgift är att bidra med det stödet.

Det är också i det sammanhanget som man kan betrakta den här boken. Vi vill visa samverkansbegreppets bredd och inbjuda till dialog och debatt kring begreppet samverkan samt hur den bedrivs i olika former.

Boken innehåller inget facit, inget "så här gör man". Däremot bjuder den på ett antal goda och intressanta exempel, några lite mer beska erfarenheter och en viss problematisering av själva begreppet samverkan.

Genom att ge utrymme till ett antal författare med olika perspektiv på och erfarenheter av samverkan vill vi lyfta begreppet till diskussion och ge möjlighet till ett aktivt utbyte av åsikter om samverkan. Ambitionen är inte att fastställa eller likrikta synen på samverkan. Vår förhoppning och övertygelse är att en aktiv dialog i slutändan utvecklar samverkan, samordning och samarbete vid olyckor och kriser på alla samhällsnivåer. Kapitlen i boken är utvalda av en redaktionsgrupp för att spegla bredden i samverkansbegreppet, men varje författare står själv för innehållet i sitt kapitel.

Rubriken på det här förordet är inspirerad av en rubrik som jag läste i en mässtidning för ett tag sedan. "Samverkan är det nya svarta", stod det med stora bokstäver. Underförstått: samverkan är något som fungerar och beskrivs som lösningen på olika problem i så gott som alla sammanhang. Men – tänkte jag – det är stor skillnad på ebenholts, svart sammet och en mulen natthimmel i februari. Svart har många nyanser.

Jag hoppas att den här bokens 13 kapitel, med sina olika nyanser och anslutande frågeställningar, kan inspirera dig som läsare till diskussion och utveckling av samverkan inom din egen verksamhet och inom näraliggande verksamheter.

Helena Lindberg
Generaldirektör, MSB



Christian Uhr

Christian Uhr är ledningsforskare med koppling till Lunds tekniska högskola och anställd av MSB. 2009 disputerade han med avhandlingen *Multiorganizational emergency response management – a framework for further development*. Sedan dess har han arbetat med utvecklingsprojekt, handledning och undervisning om ledning och krishantering i nationella och internationella sammanhang. Christian har bland annat under flera år varit kursledare för kursen *Disaster response management* som ges av Lunds och Köpenhamns universitet.

Samverkans- begreppet

Christian Uhr

Introduktion

Syftet med det här inledande kapitlet är att problematisera begreppet samverkan och därigenom stimulera en diskussion om ordets innebörder och praktiska betydelse i arbete med samhällsskydd och beredskap. Det finns få begrepp som är så välanvända i den svenska krishanteringsretoriken som samverkan. Alla pratar samverkan! Samverkan kan ses som ett generellt grundvillkor i arbetet med samhällsskydd och beredskap.

Samverkan är ett nyckelord i såväl modernt myndighetspråk som det politiska samtalet och praktikens dialog. Samverkan blir automatiskt det dominerande problemlösningssalternativet när det uppstår gnissel i samhällsmaskineriet. Samverkan är temat för oräkneliga kurser, temadagar och konferenser.

För att vara ett begrepp med väldigt hög användningsintensitet förekommer emellertid relativt få diskussioner om begreppets exakta betydelse(r). Utan att överdriva går det att säga att innebörden är tämligen svårfångad. Samverkan kan helt enkelt betyda olika saker för olika personer i olika sammanhang. Denna mångtydighet påverkar med största sannolikhet arbetet med att planera för, och sedermera praktisera, samverkan.

Den pragmatiskt lagde läsaren kanske redan här ställer sig följande frågor: Varför kan inte alla aktörer enas om en gemensam tolkning av begreppet? Kan inte den här boken bara slå fast vad samverkan betyder, en gång för alla? En standardisering av olika

begrepp som är relevanta för arbete med olycks- och krishantering vore väl jättebra? Det finns sannolikt en rad fördelar med en sådan inriktning, men också betydande problem.

Det första problemet är att det har visat sig praktiskt svårt att få en stor mängd aktörer från olika segment av samhället att enas kring en exakt innebörd av ett begrepp som samverkan. Olika aktörer utgår från olika perspektiv och behovstolkningar. Kaplan (1997) exemplifierar denna problematik när han redogör för hur man inom organisationen Society for Risk Analysis har arbetat med att skapa en gemensam tolkning av begrepp inom området riskanalys. Kort sammanfattat kan man säga att man utifrån en ambition att uppnå enighet arbetade med definitionsfrågan under flera år. Det visade sig dock att man inte kunde enas om en enda giltig definition av begreppet "risk". I stället uppmanades alla som behandlade ämnet att vara noggranna med vad de själva lade för innebörd i de centrala termer de använde. Ett annat exempel på ett begrepp som har varit under luppen i många år är engelskans "Command and Control" som något grovt skulle kunna jämföras med svenskans "ledning". Trots ivriga diskussioner om innebörden i orden är man långt från en enhetlig syn på vad de egentligen betyder (se exempelvis Uhr, 2009). Värt att begrunda är att mångfalden bland de aktörer som använder sig av samverkansbegreppet förmodligen är betydligt större än hos dem som har medverkat i diskussioner om innebörden i "risk" och "ledning". I de fall då många olika grupperingar faktiskt enas kring en definition riskerar definitionen i sig att bli tämligen urvattnad.

Det andra problemet är att en presumtiv likriktad tolkning av begreppet kan få negativa konsekvenser för utvecklingen inom krishanteringsområdet. Det är egentligen inte strävan efter enhetlighet som är problemet. En sådan strävan leder till samtal, samtal leder förhoppningsvis till förståelse och förståelse leder vidare till utveckling. Problemet uppstår när likriktningen uppnås. Samhället befinner sig i ständig rörelse och många skulle hålla med om påståendet att utvecklingsmarschen går i allt snabbare takt. Vi förändrar vårt sätt att kommunicera, lagstiftningen revideras, kompetensidealen växlar och nya samhällsaktörer växer fram för att ta några exempel. Denna ständiga rörelse för kontinuerligt med sig nya utmaningar och metoder för problemlösning. För att samverkansbegreppet ska vara giltigt i sitt dynamiska samman-

hang är det viktigt att ordet är öppet för kritiska analyser och nya betraktelsevinklar. Fixerar man betydelsen av begreppet finns alltså en risk för stagnation, att man låser sig vid en betydelse som är giltig i dag men inte i morgon. Naturligtvis ska detta inte ses som ett svartvitt resonemang. Det är med hög sannolikhet väsentligt att det finns en "minsta gemensamma nämnare" bland olika individers och organisationers tolkningar av samverkansbegreppet, särskilt om de ska interagera med varandra.

Varför allt detta prat om samverkan?

Förändringen av samhällsstrukturen

Det komplexa moderna samhället har fört med sig ökade beroendeförhållanden mellan aktörer från samhällets olika delar (Lane, 1993). Dessa beroendeförhållanden spänner över olika administrativa gränser och inkluderar relationer mellan exempelvis myndigheter, näringsliv, ideella organisationer, trossamfund och enskilda individer. Samhällets alltmer sammanvävda och oförutsägbara natur gör att mindre oönskade händelser snabbt kan eskalera och utlösa stora domänöverskridande krissituationer ('t Hart, Heyse och Boin, 2001 och Perrow, 1999). Sådana situationer ställer stora krav på interorganisatorisk samverkan. Flera forskare menar också att samhället uppvisar en allt större variation och heterogenisering, där verksamhetsansvar i ökande grad har decentraliserats från central nivå (se Hörnemalm, 2008). En sådan utveckling skapar flera mellanorganisatoriska "ytter" där samverkan kan, och måste, ske. Denna utveckling är sannolikt en starkt bidragande orsak till att samverkan har blivit en viktig del av den moderna krishanteringsretoriken.

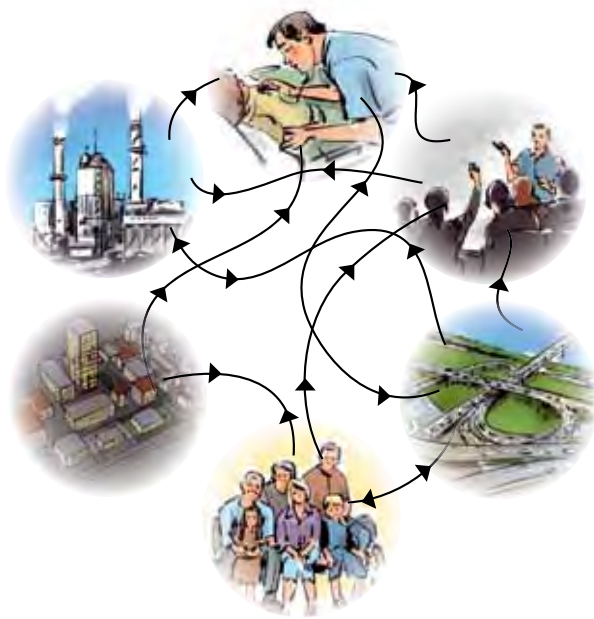
Begreppets positiva värdeladdning

En annan trolig orsak till olika aktörers fokus på samverkan ligger i ordets positiva värdeladdning. Samverkan signalerar exempelvis rationalitet, effektivitet och ansvarstagande (Morrison, 1996; Reitan, 1998 och Weiss, 1981 i Longoria, 2005). Medialiseringen och politiseringen av krishanteringsområdet ('t Hart, Heyse och Boin, 2001) är ett faktum och att tala om samverkan kan ses som ett sätt att skapa trovärdighet åt den egna organisationen. Lindberg (2002)

kompletterar denna insikt genom att lyfta fram bland annat ideologiska och moraliska dimensioner av den allt mer omfattande politiska fokuseringen på samverkan (se vidare Hörnemalm, 2008). Samverkan uttrycks utan tvekan som ett idealt tillstånd (Berlin och Carlström, 2009). Den svenska krishanteringsretoriken rymmer även flera andra uttryck som har utvecklats till vad man kan kalla för "buzzwords", det vill säga ord med något oklar innebörd men vars positiva värdeladdning ibland förhindrar ett kritiskt ifrågasättande. Ett exempel på ett buzzword som återkommer med nästan samma intensitet som samverkan är begreppet "gemensam lägesbild" (se bland annat Hansén, 2009). Precis som samverkan kan en gemensam lägesbild uppfattas som något som är eftersträvansvärt i sig.

Redan 1991 publicerade Rosenthal, t'Hart och Kouzmin en analys där de identifierade och analyserade konkurrenssituationen som hade uppkommit mellan aktörer på krishanteringsarenan. Det är svårt att finna tecken på att denna konkurrenssituation skulle vara mindre i dag än för 20 år sedan. Snarare finns indikationer på att den ökar. Under bland annat internationella hjälpsatser kan en organisations marknadsföringsarbete, exempelvis i form av medieexponering, få stor betydelse för organisationens fortlevnad.

Vi kan alltså se att samverkansbegreppet har fått allt större betydelse i den allmänna politiska diskussionen samtidigt som det politiska intresset för krishanteringsfrågor har ökat. Ligger man därtill en ökad medial uppmärksamhet kring frågorna är det högst sannolikt att frågor som rör PR ("public relations") blir allt viktigare för samhällets olycks- och krishanteringsresurser, oavsett om de tillhör det offentliga eller det privata. Samverkansbegreppets positiva värdeladdning gör det därför till ett lämpligt verktyg i en medialiserad och politiserad diskussion.



Två anledningar till varför samverkan är ett välanvänt begrepp: (1) Ett komplext samhälle i ständig förändring samt (2) samverkansbegreppets positiva värdeladdning.

SAMVERKAN

Vad betyder samverkan?

Med tanke på resonemanget under den första rubriken kan denna tillsynes enkla fråga inte förse med något enkelt svar. Hörnemalm (2008) gör en omfattande analys av begreppet och hänvisar till Huxham (1996), Reitan (1998) och Lindberg (2002) när han talar om en "konceptrelaterad förvirring" (s. 49). I sin avhandling skriver han bland annat:

Fastän samverkan återkommit som en central tematik i många statliga utredningar och rapporter sedan slutet av 1980-talet, är konceptuella klargöranden mycket sällsynta och samverkan används ofta synonymt med andra närliggande koncept. (Hörnemalm, 2008, s. 26)

Användningen av begreppet kan spåras flera hundra år tillbaka (SAOB). Sammanhangen där samverkan använts för att beskriva någon form av interaktion, eller samspel, mellan olika resurser varierar. Vad som är värt att notera är att olika ordformer tidigt verkar ha haft betydelse i militära sammanhang.

Det nu (dvs. 1742) stundande fälttåget skulle utföras genom samverkan mellan stora flottan, galérflottan och landthären. (Malmström Hist)

Moderna uppslagsverk förser oss med övergripande definitioner som lämnar utrymme för olika vinklingar av begreppet. Exempelvis Nationalencyklopedin definierar samverkan som: "Gemensamt handlande för ett visst syfte" (NE, 2004). Som synonymer föreslås ofta samarbete, samspel och koordination. Det är således svårt att utifrån ordböcker och språklexikon tydligt separera samverkansbegreppet från de många närliggande termerna.

Härnäst följer några utvalda exempel och kommentarer på olika definitioner av samverkan och det närliggande begreppet samordning. Definitionerna är med något undantag hämtade ur publikationer från centrala myndigheter som på ett eller annat sätt arbetar med frågor om samhällsskydd och beredskap. Sammanställningen gör inget anspråk på att vara heltäckande utan syftar till att förse läsaren med exempel som kan hjälpa till att fylla begreppen med innebörd.

Tolkningar – några myndighetsexempel

I utredningen "Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser" (SOU 2007: 31) definieras samverkan "som den dialog som sker mellan självständiga (fristående) och sidoordnade samhällsaktörer för att samordnat uppnå gemensamma mål".

I denna definition används ordet dialog för att beskriva interaktionen mellan aktörerna, som enligt definitionen ska vara "självständiga (fristående) och sidoordnade". Här kan man fundera

över innebörden i begreppen självständig och sidoordnad. Innebär denna tolkning av samverkan att samverkan kan ske inom en organisation bestående av flera delorganisationer? När är en organisation självständig eller fristående? Förutsätter samverkan en dialog mellan personer på liknande hierarkiska nivåer? Vi ser också att syftet är att "samordnat uppnå gemensamma mål". Formuleringen "gemensamma mål" ingår i många olika definitioner av samverkan. Frågan om mål kommer att belysas senare i detta kapitel. Samordning definieras i samma utredning som:

... den aktivitet som innebär att se till att den verksamhet som bedrivs i olika samhällsorgan genomförs med utgångspunkt i gemensamma utgångspunkter och att själva genomförandet inte präglas av divergerande mål mellan olika samhällsorgan.

Försvarsmakten beskriver i olika dokument att samordning kan ske antingen genom befäl eller genom samverkan. Samordningens syfte är att koordinera olika verksamheter med varandra. Samverkan ses framförallt som någonting som utövas med externa aktörer för att uppnå eftersträvarde mål och kan åstadkommas genom överläggningar, överenskommelser och/eller gemensamma beslut. (se bland annat IDC2 2007 och Försvarsmakten, 2005)

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) beskriver i olika rapporter relationen mellan samverkan och samordning på ett liknande sätt, till exempel "Samverkan är ett medel för att åstadkomma samordning" (FOI, 2001 s.12). I en annan rapport beskriver man samverkan som "den interaktion som sker mellan två eller flera aktörer i syfte att samordna sina verksamheter" (FOI, 2003, s. 18) och skriver även följande:

... samverkan är den metod som väljs när de aktörer vars verksamhet skall samordnas, är självständiga mot varandra och ingen därmed har beslutsrätt över den andra. [...] Samordning av verksamheter innebär att dessa koordineras för att uppnå gemensamma mål.

Det blir här tankeriktigt att hävda att samordning är en delmängd av ledning. Ett synsätt som återkommer bland flera olika forskare som arbetar inom området ledningsvetenskap (se exempelvis Brehmer, 2008). Det är således inte orimligt, utan rent utav logiskt, att hävda att ledning kan ske genom samverkan.

Rikspolisstyrelsen använder (2006) samma definition av samverkan som presenteras i SOU 2007:31, men presenterar samordning på ett mer preciserat vis:

Samordning syftar till att reda ut beröringspunkter och parallellt ansvar, styra insatspersonalens agerande, säkerställa en effektiv och enhetlig inriktning av verksamheten, hur olika åtgärder ska finansieras samt ett effektivt utnyttjande av disponibla resurser från samtliga berörda myndigheter och organ. (Nylén, 2006)

Socialstyrelsen har ett brett verksamhetsområde och talar om samverkan i sammanhang som omfattar mer än samhällsskydd och beredskap. Man skriver bland annat att samverkan kan betyda eller tolkas som:

- att handla eller fungera gemensamt för ett visst syfte
- icke-hierarkiska aktiviteter där aktörer möts på lika villkor och med gemensamt syfte
- aktiviteter som överskrider gränser inom eller mellan organisationer. (Socialstyrelsen, 2008)

Här skriver man alltså tydligt att samverkan inte förutsätter två autonoma organisationer, utan att samverkan kan ske inom en och samma organisation. Man skriver också att det finns stöd för definitionen som beskriver samverka på följande sätt:

... ett samlingsbegrepp för samordning och samarbete. Samarbete används då för att beteckna (horisontella) mellanmänskliga relationer med och kring enskilda brukare till exempel i informella nätverk. Samordning betecknar stödstrukturer för sådant samarbete, som till exempel övergripande (samordnings-) rutiner, ledningsgrupper för principiella frågor etcetera. (Socialstyrelsen 2008, s. 31)

Denna tolkning är följaktligen inte i full harmoni med vad som står i exempelvis SOU 2007:31. I en tidigare skrift skriver Socialstyrelsen att samverkan ”innebär ett gemensamt handlande och betyder att verka tillsammans. Vid samverkan bibehåller organisationerna sina ursprungsmål” (Socialstyrelsen, 2001). Till skillnad från flera av de andra definitionerna talar man alltså inte direkt om gemensamma mål.

Ovanstående exempel visar att det inte råder någon fullständig samstämmighet bland olika myndigheter kring betydelsen av samverkan och det närliggande begreppet samordning. Det är också svårt att uttala sig om till vilken grad olika organisationers medarbetare har anammat dessa och andra relaterade definitioner, men oavsett bör man fråga sig vilka konsekvenser mångtydigheten kan få när olika aktörer vid en olycka eller kris måste verka tillsammans. Finns det möjligen motsättningar mellan tolkningarna som gör att det uppstår friktion i en verklig samverkanssituation? Berlin och Carlström (2009) diskuterar huruvida förväntningar på hur ”den andre” ska samverka kan leda till besvikelse, och att besvikelsen i slutändan får negativa konsekvenser på samverkansarbetet.

Samverkansbegreppet belyst i facklitteraturen

I detta sammanhang används benämningen facklitteratur för att beteckna den litteratur i vilken ämnet samverkan djupare analyseras och teoretiseras. Nedanstående avsnitt gör inga anspråk på att ge en sammanfattning av all tänkbar relevant facklitteratur, utan avser att förse läsaren med några kortfattade exempel på hur olika författare tidigare har ”borrat i” begreppet och därigenom stimulera en vidare diskussion om begreppets innebörder och villkor. Det är upp till läsaren att värdera giltigheten i det som kan uppfattas som normgivande resonemang.

I ”Samverkan – himmel eller helvete? En bok om den svåra konsten att samverka” (2005) resonerar Berth Danermark kring samverkansarbetets olika delar och argumenterar för vikten av att kunna samtala om arbetets svårigheter utan att blanda in begrepp som personkemi. Boken är främst riktad till personer som arbetar inom skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård, men Danermarks resonemang kan även ha bäring för en bredare målgrupp. Danermark skriver om samverkan som en process och menar att all samverkan har ett objekt – man samverkar om något:

... samverka innebär att man tillsammans med andra, ofta personer med annan utbildning, och som är styrda av andra regelsystem och i annan organisatorisk position, arbetar mot ett gemensamt mål. Samverka är alltså medvetna målinriktade handlingar som utförs tillsammans med andra i en klart avgränsad grupp avseende ett definierat problem och syfte. (s. 15)

Svaret på frågan vad man samverkar om är långt ifrån självklart och värt att fundera kring. Bokens resonemang sammanfattas bland annat i ett antal punkter som beskriver strukturella förutsättningar för samverkan.

Förutsättningar för samverkan enligt Danermark:

- att samverkan har en tydlig och klar ledning
- att samverkan har ett klart uttalat mål
- att tillräckliga resurser ställs till förfogande
- att skillnaderna mellan de samverkande avseende synsätt, organisation och regelverk har identifierats
- att hindrande skillnader undanröjts eller om detta inte går, sätt att hantera dem utvecklats.

Enligt Danermark är alltså en förutsättning för samverkan att samverkan har en tydlig och klar ledning. Danermark menar att man kan resonera om ledningen för verksamheten i stort (ledningen i respektive organisation), men också kring ledningen av samverkansprojekt. Frågan huruvida någon kan ”leda samverkan” kan skapa huvudbry, men den är värd att reflektera över. Tankegångarna leder mot ett dilemma som titt som tätt återkommer i diskussioner om krishantering i en internationell miljö, där den praktiska oenhetligheten är ännu större än i det svenska sammanhanget:

Everybody wants to coordinate, but nobody wants to be coordinated ...

Hörnemalm publicerade 2008 avhandlingen ”Samverkan är ett magiskt ord – motstridiga ambitioner och ideal i nätverksorganisering”. Syftet var att illustrera och kritiskt problematisera inneboende källor till spänningar som finns i interorganisatorisk samverkan, som koncept, förändringsstrategi och organiseringsprincip. Även om avhandlingen har sin utgångspunkt i rehabiliteringsarbete återfinns, precis som hos Danermark, flera resonemang med tänkbar bäring för den här bokens läsekrets. Intressant att notera är att samverkan i de samverkansarrangemang som studerats verkar i praktiken primärt kretsa kring att höja den egna organisationens legitimitet. Hörnemalm skriver bland annat följande:

En sådan inriktning där symboliken i att samverka utgör ett centralt samverkansmotiv ger en bakgrund till varför beredskapen att förändra strukturer och processer i ordinarie verksamhet är begränsad. (s. 243)

Detta kan förklara varför det kan vara svårt att koppla samman konkreta aktiviteter för att nå samverkansfördelar och förstärkt handlingskapacitet (Hörnemalm, 2008).

Samverkan har också belysts ur ett olyckshanteringsperspektiv. Ett exempel är det omfattande arbete som genomförts av Berlin och Carlström (2009) i "Samverkan på olycksplatsen – Om organisatoriska barriäreffekter" där författarna ställer sig frågorna om hur samverkan åstadkoms vid olyckor och varför det uppstår eventuella organisatoriska barriäreffekter. Vid sidan om ett stort antal intervjuer har forskarna genomfört medföljande observationer. Bland annat talar man om att det finns tre former av organisering i samverkanssammanhang:

- sekventiell organisering
- parallell organisering
- synkron organisering.

Med sekventiell organisering menas att insatser genomförs efter en viss turordning. Regeln "en sak i sänder" råder. Vid denna form kan viss form av samverkan ske i samband med att "stafettpippen överlämnas", men generellt är inte sekventiell organisering att betrakta som samverkan då olika organisationer inte utför sina uppgifter samtidigt. Om flera organisationer arbetar samtidigt, "sida vid sida", kallas detta för parallell organisering. Parallell organisering ses av Berlin och Carlström som samverkan. Varje organisation har fokus på sin egen uppgift men uppgifterna utförs samtidigt. Vid parallell samverkan arbetar varje medarbetare efter sin professionella agenda och tydligt definierade uppdrag. Den tredje formen av organisering, synkron organisering (synkron samverkan), betyder att arbetet inte bara sker samtidigt utan att organisationsmedlemmarna dessutom prestigelöst kan byta uppgifter och täcka upp för varandra:

De har inte bara fokus på den egna uppgiften utan letar efter behov och svagheter i uppgiften som helhet genom att visa rörlighet och snabbt omdistribuera resurser. (s. 351)

Synkron samverkan kräver en djupgående förståelse för andras arbetssätt och behov. Detta är inte oproblematiskt och förväntningar på synkronisitet kan skapa problem. Om förväntningarna om hur ”motparten” i en samverkanssituation bör samverka inte uppfylls kan det leda detta till besvikelse. Besvikelse leder i sin tur till organisatorisk friktion och att en kultur som präglas av konkurrens, rollövertagande och prestige utvecklas. Berlin och Carlström menar att parallell samverkan är att föredra i normalfallet men att parallella och standardiserade metoder inte räcker till vid komplexa och omfattande olyckor. Vid sådana situationer måste man kunna växla mellan parallell och synkron samverkan, vilket kräver övning.

Exemplen visar på hur samverkan kan problematiseras i facklitteraturen. En fråga man bör ställa sig är om en stor samhällsomfattande kris ställer nya krav på, och villkor för, samverkan? Många forskare som har studerat stora samhällsomfattande kriser observerar att samhällsaktörerna vid sådana situationer delvis genomför nya uppgifter och ändrar sin befintliga struktur. Man ser också att nya organisationer skapas (se exempelvis Auf der Heide 2000 och Dynes, 1970).

Målet med samverkan och tanken om samverkansmättnad

Under denna rubrik flyttas fokus från en mångskiftande flora av olika definitioner och betraktelsevinklar till något som förenar de olika synsätten, nämligen frågan om målet med samverkan. I princip alla föreslagna definitioner inkluderar tanken om mål. Finns det inget mål förlorar samverkan sin mening. Börjar man fundera kring vad det finns för olika mål öppnar man upp för en möjligen besvärlig men ändå nödvändig diskussion. Är det exempelvis tvunget att det föreligger gemensamma mål för att samverkan ska uppstå? Vad ligger i begreppet ”gemensamma”?

Man skulle kunna tänka sig att det gemensamma målet med samverkan är att var och en ska kunna genomföra sin egen uppgift så bra som möjligt utan att själv drabbas av negativa konsekvenser på grund av andras handlande. En fara med ett sådant samverkansmål blir att helhetsbilden kan gå förlorad. Vid en olycka eller

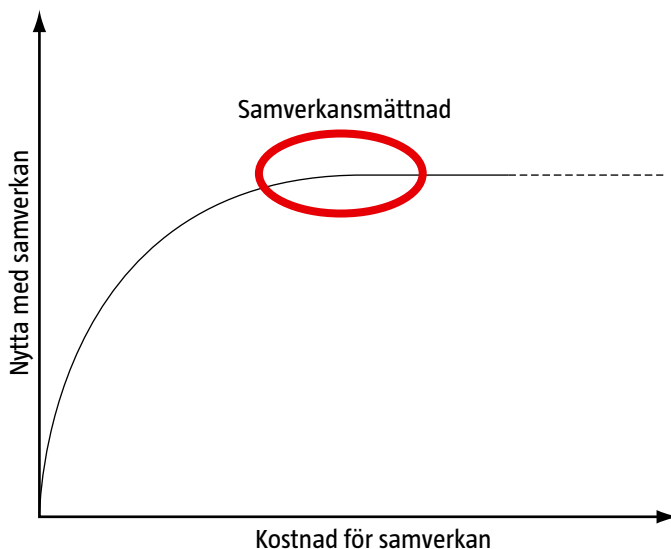
en kris i ett modernt komplext samhälle är det stor risk att flera av varandra beroende delar av samhället drabbas samtidigt. Att var och en i en sådan situation bara fokuserar på sitt är kanske inte en framgångsstrategi. I stället kan ett helhetstänk vara nödvändigt. Man kan i samband med denna diskussion fundera över om det finns en konflikt mellan ett holistiskt tänk och det man kallar likhetsprincipen, som innebär att verksamheten under en kris ska fungera på liknande sätt som vid normala förhållanden – så långt det är möjligt. Enligt likhetsprincipen ska verksamheten också, om det är möjligt, skötas på samma plats som under normala förhållanden.

Flera forskare (ex Hörnemalm, 2008 och Longoria 2005) visar att de verkliga incitamenten för samverkan kan ligga i den förväntade legitimitetsskapande effekt som samverkan genererar. På vilket sätt påverkar detta själva resultatet av samverkan?

Även om olika "inåtblickande" motiv för samverkan förmodligen förekommer i arbetet med samhällsskydd och beredskap, så är det rimligt att anta att det är ömsesidiga värderingar kopplade mot samhällets hjälpbehov som är styrande för aktörerna i det svenska krishanteringssystemet. Ett exempel på ett dominerande gemensamt mål för samverkan kan vara att ett krisdrabbat samhälle ska kunna återgå till "normalläge". För att kunna göra detta måste man oskadliggöra olycksagenten (exempelvis översvämningen, smittan eller branden) och samtidigt gemensamt ta hand om de medföljande konsekvenserna. Detta är dock övergripande formuleringar som troligtvis bör brytas ner i mer specifika operativa mål. En gemensam diskussion om sådana mål kan ses som nödvändig, men är i dagsläget eftersatt.

Det är oomtvistligt att det på olika samhällsnivåer finns många positiva effekter av samverkan. Dock har samverkan också en kostnad (se exempelvis Berlin och Carlström, 2009). Låt säga att nyttan med samverkan skulle kunna vara att samhället mer effektivt svarar mot olika hjälpbehov. För att vi ska kunna samverka om detta måste vi investera i samverkansarrangemang. Vi måste exempelvis lägga tid på att förbereda oss för samverkan. Vi måste kanske köpa nya kommunikationssystem. Kanske måste vi också jämkä ideal och göra andra typer av uppoffringar för att kunna samverka. Ska vi samverka till varje pris eller finns det ett tak då mer satsningar på samverkan inte längre är motiverade? När uppstår läget att det

Samverkan till varje pris?



inte finns något behov av ytterligare samverkan? Resonemanget om samverkansmättnad bygger på en diskussion som kapitelförfattaren har haft med Lars Fredholm, medförfattare till kapitel 7.

Att tala om kostnad och nytta med samverkan är naturligtvis svårt. Den tentativa tanken om samverkansmättnad är ett principiellt resonemang med syfte att sätta fokus på frågan om mål och hur en effektiv samverkan kan åstadkommas. Det handlar alltså inte om en beskrivning av något exakt förhållande mellan kostnad och nytta. Kurvan i figuren ovan skulle kunna vara mer pendlande. Man kan till exempel tänka sig att samverkanspraktiken innehåller flera "trösklar" som måste passeras för att samverkan ska bli "lönsamt" igen.

I samband med resonemang om nytta eller mål med samverkan är det svårt att undvika frågeställningarna: Vad är bra och vad är dålig samverkan, och vem avgör detta? Vilka framgångskriterier ska man utgå ifrån vid bedömningar? Eftersom samverkan av många ses som ett idealtillstånd finns en inte obetydlig risk att man vid utvärderingar av både övningar och skarpa händelser fokuserar på graden av samverkan och inte på resultatet av den. Detta resonemang har självfallet också bäring för hur man arbetar med design av framtida system.

Avslutande diskussion

Det svenska krishanteringssystemet kan ses som ett system som är uppbyggt av en stor mängd olika beståndsdelar. En viktig beståndsdel är de individer och organisationer som på olika sätt kommer att agera samtidigt – både före, under och efter en olycka eller en kris. Det är svårt att sätta en skarp gräns för vilka personer och organisationer som ingår i systemet vid en skarp händelse eftersom systemet kommer att se olika ut beroende på vilken händelse som inträffar. Vad man kan säga är att det inte finns en gemensam byråkratisk struktur som formellt länkar ihop alla tänkbara resurser i en enda hierarki. En rad olika kompetenser, makthierarkier och kulturer samexisterar. Denna heterogenitet (blandning av olikheter) inkluderar också varierande synsätt och språkbruk. Det framgår med tydlighet att ingen har haft ”monopol” på att skapa en allomfattande och precis definition av samverkansbegreppet. Mot bakgrund av ovanstående resonemang ter det sig inte heller troligt att man i framtiden kommer att enas kring en sådan.

Ambitioner om att gå från olikhet till absolut enhetlighet genom exempelvis försök att applicera olika standarder, som samtliga resurser i krishanteringssystemet ska tillämpa kan svårligen ses som realistiska. (Därmed inte sagt att standardiseringar generellt är av ondo. I delar av krishanteringssystemet är de motiverade, också för samverkansprocessen). Eftersom enhetlighet med allra största sannolikhet inte kommer att kunna uppnås krävs *kompetensen att kunna hantera oenhetlighet*. I samverkanssammanhang finns ett behov av att förstå och kunna hantera olikheter i till exempel tankesätt och språkanvändning. Behovet av sådan kompetens kommer antagligen att öka i takt med den kontinuerliga samhällsförändringen.

Vi har nu gått igenom tänkbara anledningar till samverkansbegreppets popularitet, olika exempel på definitioner och några teoretiska betraktelsevinklar, gjort en fördjupad problematisering av målbegreppet och kort introducerat tanken om samverkansmättnad. Syftet har inte varit att avgränsa och precisera en enda innebörd av samverkan. Snarare har meningen varit att förse läsaren med tankestoff för att fylla ut delar av den innehållsmässiga rymd som samverkansbegreppet ger plats för. Ett sätt att komma vidare i en diskussion om det omfångsrika innehållet är att gemensamt, i samverkan, fördjupa diskussionen om mål. Hur man kan uttrycka målen och hur man kan se mål i olika nivåer.

Låt oss avslutningsvis återkomma till påståendet i kapitelinledningen: Alla pratar samverkan! Det finns rimliga skäl för att begreppets användningsintensitet i den svenska krishanteringsretoriken har ökat. Samhället blir mer och mer sammankopplat och vår föränderliga värld för med sig nya behov av att ständigt diskutera samverkan. I en sådan diskussion bör man emellertid ibland stanna upp och fundera över om det ligger någonting i det återkommande påståendet: Det finns en skillnad mellan samverkansretorik och samverkanspraktik.

Diskussionsfrågor

1. Vad är den minsta gemensamma nämnaren när det gäller olika synsätt på och definitioner av samverkan?
2. Vad är kostnaden för samverkan?
3. Vad är målet eller målen med samverkan?
4. Hur kan man planera för samverkan?

Referenser

Auf der Heide, E. R. (2000). *Disaster Response – Principles of Preparation and Response*, Online edition: <http://orgmail2.coe-dmha.org/dr/static.htm>, senast besökt 2010-10-28.

Berlin, J. & Carlström, E. (2009). *Samverkan på olycksplatsen – om organisatoriska barriäreffekter*. Högskolan Väst, Institutionen för omvårdnad, hälsa och kultur, Trollhättan.

Brehmer, B. (2008). *Vad är ledningsvetenskap?* Kungl. Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift. [Elektronisk], Nr.1-2008, s.43–72.

Danermark, B. (2005). *Samverkan – himmel eller helvete? En bok om den svåra konsten att samverka*, Gleerups förlag, Malmö.

Dynes, R. (1970). *Organized Behavior in Disaster*. Lexington: Heath Lexington Books.

FOI-R-0064-SE. (2001). *Civil och militär regional ledning och samverkan vid samordning av samhällets resurser i extraordinära situationer*. (Lindgren, R., Carlbom, O., Dérans, D. & Larsson, P.), Totalförsvarets forskningsinstitut, Avdelningen för Förvarsanalys, Stockholm.

FOI-R-0727-SE. (2003). *Civil-militär samverkan vid internationella insatser: från koncept till praktiskt genomförande*. (Asplund, M., Beausang, P., Hartoft, P. & Wahlberg, M.), Totalförsvarets forskningsinstitut, Avdelningen för Förvarsanalys, Stockholm

Försvarsmakten (2005). *Doktrin för gemensamma operationer (M774040-774003)*. Stockholm: Försvarets bok- och Blankettförråd

Hansén, D. (2009). *Effects of Buzzwords on Experiential Learning: The Swedish Case of ‘Shared Situation Awareness’*. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. Vol. 17, No. 3. (169-178)

Hörnemalm, J. (2008). *”Samverkan är ett magiskt ord” - Motstridiga ambitioner och ideal i nätverksorganisering*. Doktorsavhandling,

Luleå tekniska universitet, Institutionen för Arbetsvetenskap,
Avdelningen för Industriell Produktionsmiljö, Luleå.

Integrerad Dynamisk Ledning (IDC2). (2007). *Ledningskoncept,
Utkast version 714* Försvarsmaktens Utvecklingscentrum: Enköping

Kaplan, S. (1997). *The Words of Risk Analysis. Risk Analysis*, Vol 17,
Nr. 4, (407-417).

Lane, J-E. (1993). *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*.
Sage Publications, London.

Lindberg, K. (2002). *Kopplandets kraft: om organisering mellan
organisationer*. Bokförlaget BAS, Göteborg.

Longoria, R. (2005). *Is Inter-organizational collaboration always
a good thing?*. *Journal of Sociology and Social Welfare*. Vol. 32,
Nr. 3, (123-138).

Malmström Hist. = Malmström, Carl Gustaf. *Sveriges politiska historia
från k. Carl XII:s död till statshvälfningen 1772*. 1-6. Sthm 1855-77.

NE = *Nationalencyklopedin* (2004) Höganäs Böcker.

Nylén, L. (2006). *Operativ ledning. Bedömande och beslutsfattande.
Lednings- och fältstab vid särskild händelse*. Rikspolisstyrelsen,
Stockholm.

Perrow, C. (1999). *Normal Accidents: Living with High Risk Technologies
(2nd edition)*. Princeton University Press. Princeton.

Rosenthal, U, 't Hart, P. & Kouzmin, A. (1991). *The Bureaus-politics
of Crisis Management. Journal of Public Administration*, Vol. 69, No. 2,
(211-233)

SAOB (*Svenska akademins ordbok*) <http://g3.spraakdata.gu.se/saob/>.
senast besökt 2010-10-27

Socialstyrelsen (2001). *Personal, chefer och politiker om samarbete*.

Återkommande riksenkäter om motiv, hinder och resultat av samarbete. Socialstyrelsen, Stockholm.

Socialstyrelsen (2008). *Samverkan i re/habilitering – En vägledning*. 2008-126-4, Västerås.

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

't Hart, P., Heyse, L. & Boin, A. (2001). Guest Editorial Introduction New Trends in Crisis Management Practice and Crisis Management Research: Setting the Agenda. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. Vol. 9, Nr. 4, (181-188).

Uhr, C. (2009). *Multi-organizational emergency response management - a framework for further development*. Doktorsavhandling, Lunds universitet, Institutionen för bygg- och miljöteknik, Avdelningen för Brandteknik, Lunds tekniska högskola, Lund.



Christer Hjert

Christer är jur. kand. och kammarrättsfiskal med flerårig erfarenhet som förbundsjurist vid Svenska Kommunförbundet (nuvarande SKL). Sedan 2002 är han verksam som konsult och är idag VD och delägare i Kommunakuten AB. Christer har stor erfarenhet av juridiska och organisatoriska frågor inom området kriser och olyckor. På uppdrag av SKL och av MSB (KBM) har han genomfört flera olika utredningar inom ämnesområdet. Christer har också varit utbildare på Försvarshögskolans magisterutbildning för krishantering. Därutöver är han författare till ett flertal böcker om samhällskriser utifrån ett juridiskt perspektiv.

Juridikens betydelse för samverkan

Christer Hjert

Utgångspunkter

I detta kapitel berörs juridikens betydelse för samverkan. Avsikten är att göra en översiktlig belysning av vilka krav på samverkan som lagstiftaren ställer på krishanteringssystemets aktörer. När och hur ska, kan eller bör systemets aktörer samverka med varandra? I kapitlet görs en generell genomgång som inte på något sätt gör anspråk på att ge en total och heltäckande bild av samverkan mellan krishanteringssystemets aktörer.

Det svenska krishanteringssystemet bygger till stora delar på samverkan. I förarbetena till lagstiftningen på området konstateras att samhällets krishanteringsförmåga bygger på samverkan mellan aktörer på lokal, regional och nationell nivå samt inom och mellan olika sektorer (se prop. 2005/06:133 s. 50). Samtidigt som aktörerna i krishanteringssystemet förväntas samverka för att lösa kriser är det av vikt att påpeka att den svenska förvaltningsmodellen bygger på en federativ modell med fristående och självbestämmande myndigheter. Krishanteringssystemet är uppbyggt efter i huvudsak tre principer som avspeglar utgångspunkt-erna i systemet (se bland annat prop. 2005/06:133 s. 51):

- Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden ska ha motsvarande ansvar i kris- och krigssituationer.
- Likhetsprincipen innebär att en verksamhets organisation och lokalisering så långt som möjligt ska överensstämma i fred, under kriser och i krig.
- Närhetsprincipen innebär slutligen att kriser ska hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället. Det nya svenska krishanterings-systemet som infördes 2002 måste således byggas utifrån ett fredstida grundperspektiv och kunna fungera oavsett händelseförlopp samt skapa robusthet och förtroende i hela hotskalan.

Dessa tre principer avspeglar inte bara de praktiska utgångspunkterna i systemet, utan de beskriver samtidigt den rättsliga grunden i systemet.

Som utgångspunkt för juridikens betydelse i dessa sammanhang kan det vara bra att framhålla att lagstiftningen är den folkvalda riksdagens sätt att styra samhället och medborgarna. Riksdagen är som sagt lagstiftare men har också att utöva sin makt under lagarna (se 1 kap. 1 och 4 § regeringsformen). Utgångspunkten är att lagstiftning krävs för att lägga en restriktion eller förpliktelse på människor (inklusive juridiska personer) samt över huvud taget för att förändra det materiella rättsläget för befolkningen. Detsamma gäller för offentliga organ.

Mot bakgrund av detta kan det konstateras att lagstiftning (egentligen författning generellt) är det instrument med vilket det svenska samhället styrs. Såväl medborgarna som samhällets olika aktörer är skyldiga att följa gällande författningsbestämmelser. Med den utgångspunkten kan vi konstatera att alla former av samverkan måste ligga inom ramen för vad rättssystemet tillåter. Detta gäller oavsett vilken form eller modell av krishanterings-system som har valts.

Det svenska krishanterings-systemet bygger i huvudsak på de rättsregler som gäller i "vanliga fall". Det innebär att det i Sverige inte finns några särskilda bestämmelser eller något särskilt rättssystem för hanteringen av krissituationer, det vill säga det som i dagligt tal brukar benämnas undantagslagstiftning. Även i system med undantagslagstiftning måste gällande rättsregler följas, men

i de situationer där undantagslagstiftningen träder i kraft medger rättsreglerna generellt sett en annan hantering som är avsevärt mer flexibel och möjlig att anpassa till situationen.

Även den svenska grundlagen utgår från den grundläggande föreställningen att maktutövningen ska ha stöd i grundlagen även i krigs- och kristider. Emellertid anförs i vissa sammanhang att det finns oskrivna undantag från grundlagens regler som medger undantag från grundlagen. Det är dock oklart huruvida det finns någon sådan så kallad konstitutionell nödrätt och hur långt den i sådana fall sträcker sig.¹

Vad är samverkan?

En central fråga när samverkan diskuteras är vad som avses med begreppet samverkan. Ordet förekommer på ett otal platser i lagstiftningen. Det används ännu flitigare i till exempel propositioner, utredningar och skrivelser, och i de allra flesta fall utan någon som helst genomtänkt definition. Det frekventa användandet av begreppet kan förmodligen bland annat förklaras av att det är positivt värdeladdat. Det finns emellertid inget egenvärde i samverkan som sådan. Utgångspunkten måste vara att samverkan ska leda till bättre faktiska förutsättningar att hantera en situation, ett händelseförlopp, ett åliggande eller någon annan uppgift som de samverkande parterna har att hantera.

Samverkan är ett vitt begrepp och det finns ingen enhetlig definition som kan tillämpas på samtliga situationer, annat än att det är fråga om två eller flera aktörer som avser att göra något tillsammans. I rättsliga sammanhang talas ibland om "legaldefinition", vilket innebär att lagstiftaren uttryckligen har definierat vad som avses med ett visst begrepp. En generell legaldefinition av begreppet samverkan saknas i svensk rätt och låter sig sannolikt inte heller konstrueras.

Här betraktas begreppet samverkan inom ramen för samhällets förmåga att hantera kriser. Som har nämnts ovan bygger krishanteringssystemet i stor utsträckning på samverkan, och för att systemet ska fungera förutsätts samverkan mellan de lokala krisaktörerna, de regionala aktörerna och de centrala aktörerna. Vidare förutsetts samverkan ske vertikalt mellan lokala, regionala och

1. Se bl.a. Riksrevisionens rapport "Regeringen och krisen", RiR 2008:9 s. 95 f., och Stefan Olssons "Så fungerar författningen vid kriser", KBM:s Temaserie 2006:3 s. 11.

nationella aktörer. Det kan också vara fråga om samverkan mellan offentliga och privata aktörer på de olika nivåerna, eller samverkan med medborgarna. Om man ser på alla de olika relationer och situationer som kan bli föremål för samverkan framstår det som sannolikt att begreppet förmodligen måste definieras för den specifika situationen i vilken det ska användas. Efter en genomgång av begreppet i lagstiftningen blir detta än tydligare.

Enligt min mening är alltså det avgörande vad de samverkande parterna avser att göra tillsammans. För att undvika problem och skapa goda gemensamma förutsättningar i en samverkanssituation måste alla inblandade aktörer fastställa vilken innebörd begreppet ska ha i samband med just deras samverkan. Om parterna inte är ense om vad de avser med samverkan i sina specifika mellanhavanden blir grunden otydlig, vilket torde leda till problem i de fortsatta mellanhavandena.

Många utmaningar

Med beaktande av vad som har nämnts ovan om lagstiftningens styrande roll, krishanteringssystemets uppbyggnad och begreppet samverkans otydliga innebörd är det lätt att inse att samverkan ofta kommer att kräva både omfattande eftertanke och goda kunskaper om regelsystemet.

Den svenska förvaltningsmodellen har sin utgångspunkt i sektors- eller verksamhets- och myndighetsspecifika författningar där varje aktör självständigt agerar utifrån sin roll, sin uppgift eller sitt åliggande samt sin befogenhet (se prop. 2005/06:133 s. 50). Aktörerna är dock starkt beroende av varandra eftersom insatserna under en kris ofta berör flera krisaktörer som utför sina verksamheter samtidigt och möter samma situation, dock utifrån olika infallsvinklar eller utifrån olika ansvarsområden. En följd av detta är att samverkan generellt sett måste kunna användas i ett otal situationer och det är därför viktigt att betrakta begreppet i ett vitt perspektiv.

Det svenska rättssystemet saknar alltså undantagslagstiftning för fredstida krissituationer och utgår i stället från ansvars-, likhets- och närhetsprinciperna inom ramen för det ”vanliga” rättssystemet, och därmed gäller detta fullt ut även vid en fredstida krissituation. Det innebär att samma rättsregler som tillämpas under normala förhållanden även tillämpas i fredstida krissituationer. De uppgifter och det ansvar som är ålagda samhällets olika

aktörer kvarstår med andra ord även i krissituationer. Ifråga om uppgifter och ansvar för olika samhällsaktörer innehåller lagstiftningen inte några undantag för situationer när det råder kris (se dock nödrätten nedan). Det sektorsansvaret gäller alltid och det finns helt enkelt inga "force majeure"-klausuler i lagstiftningen.

Det finns dock vissa författningar eller författningsbestämmelser som möjliggör att vissa situationer hanteras på ett speciellt sätt om ett visst krisläge råder. Som exempel kan nämnas lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LXO). Lagen innehåller, i avseende på fredstida kriser, i huvudsak bestämmelser om kommuners och landstings förberedande åtgärder för att möta kriser. Lagen innehåller därutöver bland annat vissa befogenheter som gör att kommuners och landstings beslutsfattande kan avvika från den vanliga beslutsgången så att det centraliseras. Detta är dock något som kan betraktas som ett sällsynt undantag från ansvars-, likhets- och närhetsprinciperna.

Förvaltningslagens generella rättsregel om samverkan

Att det "vanliga" regelsystemet är tillämpligt i krissituationer innebär också att de ordinarie reglerna om samverkan gäller även i krissituationer. Det finns alltså inga särskilda författningsmässiga möjligheter till speciella samverkanslösningar i krissituationer. Hur tar sig då möjligheterna till samverkan uttryck?

Det finns ett stort antal författningsbestämmelser som reglerar samverkan mellan offentliga aktörer och mellan offentliga och privata aktörer. En del av dessa bestämmelser är avsedda att reglera samverkanssituationer, och andra bestämmelser måste tillämpas som en följd av samverkanssituationen. Det finns dels författningsbestämmelser som är av generell karaktär och som gäller alla eller en stor del av de aktörer som ingår i krishanteringssystemet eller som på annat sätt berörs av en kris. Det finns dessutom mer speciella regler som omfattar en verksamhet, en sektor, en mindre grupp aktörer eller en enskild aktör.

Alla bestämmelser har dock det gemensamt att de påverkar möjligheterna och förutsättningarna till samverkan mellan olika aktörer i en kris. För att kunna skapa effektiva förutsättningar för samverkan måste de inblandade ha god kännedom om vilka regler som gäller och vad tillämpningen av dessa får för konsekvenser

för samverkan. Detta är kunskaper som parterna måste ta till sig på ett tidigt stadium då dess konsekvenser påverkar eller styr valet av utformningen av samverkan.

Av de bestämmelser om samverkan som återfinns i lagstiftningen finns de mest generella i förvaltningslagen (1986:223), FL. Av 1 § FL framgår att lagen gäller förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden. Bestämmelserna i 4–6 § gäller också annan förvaltningsverksamhet hos dessa myndigheter.

Med förvaltningsmyndigheter avses i praktiken alla kommunala och statliga myndigheter. Kommun- och landstingsfullmäktige är dock inte myndigheter utan beslutande kommunala församlingar. Vidare är Regeringskansliet bara att betrakta som en förvaltningsmyndighet i vissa fall, enligt förhållandevis komplicerade regler. Inom ramen för dess roll i krishanteringssystemet torde det dock inte vara att betrakta som en myndighet. Bolag räknas inte som förvaltningsmyndigheter, oavsett om de är offentligt ägda eller inte, samt om de har anförtrotts förvaltningsuppgifter eller inte. Förvaltningslagen gäller således för till exempel de centrala förvaltningsmyndigheter som har ett särskilt ansvar enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (krisberedskapsförordningen), samt för Försvarsmakten, Riksbanken, länsstyrelserna samt kommunerna och landstingen med undantag för deras fullmäktigeförsamlingar.

I 6 § FL, under överskriften ”Samverkan mellan myndigheter”, stadgas att varje myndighet ska hjälpa andra myndigheter inom ramen för den egna verksamheten. Här har vi således ett uttryckligt krav på samverkan mellan myndigheter. Det finns också en hänvisning i 1 § FL till bland annat 6 § FL, och det visar att paragrafen inte bara gäller vid ärendehandläggning utan i princip i all verksamhet hos förvaltningsmyndigheterna. Frågan är emellertid hur långt detta krav sträcker sig.

Enligt förarbetena till 6 § FL är syftet att förvaltningen ska bli mer effektiv och mindre beroende av indelningen i organisatoriska enheter med skilda verksamhetsområden. Det framhålls som mycket väsentligt att myndigheterna strävar efter att uppnå samstämmighet och konsekvens även när de har olika inriktning (prop. 1985/86:80 s. 23).



Myndigheternas skyldighet att hjälpa varandra enligt paragrafen är inte obegränsad, utan det finns en begränsning i uttrycket ”inom ramen för den egna verksamheten”. En rimlig tolkning är att en myndighet inte måste hjälpa till med annat än sådant som har anknytning till dess eget verksamhetsområde. Uttrycket måste också antas innebära att skyldigheten begränsas av vad den rådande arbets- och resurssituationen hos myndigheten medger (jfr Nya förvaltningslagen med kommentarer, Hellners och Malmqvist, 5 uppl., s. 67). En liknande bestämmelse ingick i Förvaltningsrättsutredningens förslag (SOU 1983:73), och enligt remissyttranden över förslaget fruktade kommunerna att statliga myndigheter skulle kräva alltför mycket hjälp från de kommunala myndigheterna. Med anledning av dessa synpunkter framhöll departementschefen att den myndighet som får en begäran om hjälp i första hand själv ska bedöma förutsättningarna för att kunna lämna hjälpen inom ramen för sin verksamhet (prop. 1985/86:80 s. 23).

Frågan är egentligen vad samverkan inom ramen för förvaltningslagens bestämmelse innebär. Samverkan enligt bestämmelsen medger inte någon form av kompromiss för att uppnå något gemensamt bästa. Varje myndighet ska fortfarande i första hand se till sin verksamhet och sitt verksamhetsansvar. Utgångspunkten

är alltså att varje myndighet måste uppfylla de krav som ställs på dem även om det gemensamma bästa skulle tjäna på en annan lösning. Ingen myndighet eller annan aktör kan ta över och bestämma vad som ska göras för att uppnå det som är bäst för alla i en krissituation. Den samverkan som kan ske måste alltså ta hänsyn till varje aktörs specifika uppgifter och det ansvar som är ålagda dem. Samverkan kan därför bara ske om den genomförs utan att göra avkall på aktörernas ordinarie åligganden.

Bestämmelsen innebär alltså inte något annat än att varje myndighet ska ställa upp med exempelvis information och sakkunskap på förfrågan från andra myndigheter, men bara i mån av tillgängliga resurser och utan att göra avkall på sina egna uppgifter. Det är också myndigheten själv som avgör möjligheterna för detta i den specifika situationen. Även om detta framstår som begränsande för möjligheterna till samverkan utesluter bestämmelsen inte att en samverkan kan skapa mervärden för lösningen av en situation. Genom att myndigheter och andra aktörer samverkar med varandra ökar möjligheterna till bland annat bredare kunskap och ett bredare informationsunderlag för ett samordnat beslutsfattande, för att på bästa sätt hantera en kris.

Samverkanskrav på statliga myndigheter enligt krisberedskapsförordningen

Krisberedskapsförordningen innehåller bestämmelser som riktar sig till statliga myndigheter. I 5 § krisberedskapsförordningen föreskrivs att varje myndighet, vars ansvarsområde berörs av en krissituation, ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation.

Det är svårt att uttolka den närmare innebörden av bestämmelsen. Eftersom det är fråga om en förordning saknas förarbeten som kan ge stöd vid tolkningen. En viktig faktor är emellertid att det i författningstexten stadgas att myndigheterna ska samverka och stödja varandra, och ordet *ska* innebär ett krav på att det verkligen ska göras något. Detta torde sträcka sig längre än vad som avses med samverkan i det geografiska områdesansvaret där det talas om att den områdesansvarige ska verka för att samverkan uppkommer. Bestämmelsen påminner i viss utsträckning om bestämmelsen i 6 § FL och därför kan man anta att bestäm-

melsen om samverkan i viss mån ska tillämpas på samma sätt. Det innebär att varje myndighet själv har att bedöma förutsättningarna för om den kan samverka och lämna stöd i en konkret situation.

Utöver det generella kravet på samverkan enligt 5 § krisberedskapsförordningen, vilket gäller för samtliga statliga myndigheter, finns ytterligare krav på samverkan för vissa utvalda myndigheter.

Av 8 § krisberedskapsförordningen framgår följande:

För att främja en helhetssyn i planeringen för krisberedskap och höjd beredskap ska planeringen för de myndigheter som anges i bilagan till denna förordning bedrivas inom samverkansområden. Samverkansområdena anges i bilagan.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) får vid behov besluta att även andra myndigheter ska ingå i eller stödja arbetet i samverkansområdena.

MSB ska, i samverkan med de myndigheter som ingår i samverkansområdena, utveckla formerna för arbetet i områdena. MSB ska vidare årligen lämna en redogörelse för och en bedömning av arbetet som bedrivits inom områdena till Regeringskansliet. Redogörelsen och bedömningen ska lämnas vid samma tidpunkt som årsredovisningen.

Av bestämmelsen framgår att de statliga myndigheter som uppräknas i bilagan till krisberedskapsförordningen har en större samverkansskyldighet än vad som anges i 6 § förvaltningslagen och 5 § krisberedskapsförordningen. Samverkan mellan dessa myndigheter ska ske i de samverkansområden som finns återgivna i bilagan till förordningen. Samverkan enligt denna författningsbestämmelse avser emellertid endast förberedelser och planering. Hur samverkan ska gå till och hur långt den sträcker sig framgår inte av förordningen. I stället för detaljreglering av formerna för samverkan i förordningen har MSB givits befogenhet att tillsammans med de berörda myndigheterna utveckla formerna för samverkan mellan dessa.

Geografiskt områdesansvar

Ett centralt begrepp i krishanteringssystemet är geografiskt områdesansvar. Syftet med det geografiska områdesansvaret är att samhällets krishanteringsförmåga ska förbättras, framför allt genom att utveckla förmågan till tvärsektoriell samordning. Det ska främst ske genom att det ska finnas ett geografiskt områdesansvar på lokal, regional och nationell nivå som stöd för sektorsansvaret. Detta ansvar ska utövas av kommunen, länsstyrelsen och regeringen på lokal, regional respektive nationell nivå. Områdesansvaret kan beskrivas som att det inom ett geografiskt område ska finnas ett organ som verkar för inriktning, prioritering och samordning av de tvärsektoriella åtgärder som behöver vidtas i en krissituation (prop. 2005/06:133 s. 108). Här kräver lagstiftaren alltså att vissa aktörer ska ordna någon form av samverkan för att tvärsektoriella åtgärder ska kunna prioriteras och samordnas.

Det geografiska områdesansvaret regleras i LXO, i krisberedskapsförordningen och i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. Det geografiska områdesansvaret innebär att kommunen, länsstyrelsen och regeringen på lokal, regional respektive nationell nivå ska ta initiativ för prioritering och samordning av tvärsektoriella åtgärder. Dessa aktörer har alltså ett författningsreglerat samordningsansvar på respektive nivå.

Om vi tar kommunen som utgångspunkt kan det konstateras att vid de flesta kriser berörs både kommunen och en rad andra aktörer som verkar inom kommunens geografiska område. Det finns således ett starkt beroendeförhållande mellan dessa lokala aktörer. För att krisen som helhet ska hanteras på ett effektivt sätt krävs samordning mellan dessa (se prop. 2007/08:92 s. 17). Motsvarande får förmodas gälla på den regionala nivån.

I författningsbestämmelserna är ansvaret för detta uttryckt på så sätt att länsstyrelsen och kommunerna ska "verka för" att samverkan och samordning kommer till stånd inom ett antal områden. Formuleringen är en uppmaning som innefattar att någon form av aktivitet måste ske. Lagstiftaren har dock vare sig uttryckt hur detta ska gå till eller ställt några särskilda befogenheter till förfogande. Det geografiska områdesansvaret måste därmed hanteras inom ramen för vad de gällande "vanliga" författningsbestämmelserna medger. Det innebär alltså att samverkan måste ske med hänsyn till att den svenska förvaltningen består av fri-

stående och självbestämmande myndigheter som även i krissituationer måste fullgöra sina författningsreglerade åligganden. Som jag ser det får detta till följd att samverkan alltid kommer att bli sekundär i förhållande till de egna uppgifterna, även om det totala samhällsresultatet skulle bli bättre med en samverkan som frångår den utgångspunkten.

Verksamhetsspecifika krav på samverkan

Utöver de ovan redovisade generella bestämmelserna om samverkan finns det många författningar med bestämmelser om att myndigheter ska bistå varandra med bland annat upplysningar, råd, utredningar, yttranden och översändande av handlingar. Dessa bestämmelser ska enligt 3 § FL tillämpas före 6 § FL. En sådan bestämmelse som kan sägas vara av generell karaktär är 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen, som anger att en myndighet ska lämna ut uppgifter på begäran av en annan myndighet, såvida inte uppgiften är sekretessbelagd eller det hindrar arbetet.

Ofta finns det också mer eller mindre omfattande krav på samverkan inom olika områden som rör vissa utpekade myndigheter. Ett belysande exempel på ett sådant krav är lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO). Av 6 kap. 7 § LSO framgår att en statlig myndighet eller en kommun är skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på anmodan av räddningsledaren, samt att delta vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen på anmodan av den myndighet som ansvarar för saneringen. Skyldigheten gäller dock endast om myndigheten eller kommunen har lämpliga resurser och det inte allvarligt hindrar dess vanliga verksamhet. Vid ett utsläpp av radioaktiva ämnen kan den myndighet som ansvarar för räddningstjänst eller sanering också begära att statliga myndigheter, kommuner och enskilda lämnar ut upplysningar om personal och egendom som kan användas i räddningstjänsten eller vid saneringen (se 6 kap. 8 § LSO).

Som ett mer begränsat samverkanskrav kan följande exempel från polislagen (1984:387) nämnas. Av lagens 3 § framgår att polisen ska samarbeta med åklagarmyndigheterna och med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Polisen har ett särskilt ansvar för att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som de bör åtgärda.

Bestämmelser av den karaktär som återfinns i 3 § polislagen är relativt vanliga i lagstiftningen, men de utgår från normala förhållanden. Lagstiftaren redogör inte heller för hur samverkan faktiskt ska gå till utan det är upp till de inblandade myndigheterna att avgöra inom ramen för den gällande rätten.

Hur hanteras lagstiftningen?

Som nämnts ovan finns det ingen så kallad undantagslagstiftning i svensk rätt. Det innebär att det "vanliga" regelsystemet även ska tillämpas i krissituationer. Innebär det då att reglerna alltid tillämpas på samma sätt oavsett de omgivande samhällsförhållandena? Här måste vi skilja på förberedande åtgärder och akuta åtgärder. De förberedande åtgärderna sker under förhållanden som är att betrakta som normala och då finns det ingen anledning att inte tillämpa regelsystemet i enlighet med vad lagstiftaren har avsett inom ramen för gängse tolkningsmetoder. Om lagstiftningen innehåller brister eller oklarheter som skulle kunna påverka samhällets krisberedskapsförmåga negativt måste lagstiftningen anpassas för att möta behoven. Att förändra lagstiftning är emellertid både tidkrävande och kräver en politisk behandling.

I den akuta situationen är det inte möjligt att anpassa lagstiftningen efter uppkomna behov utan krisen måste lösas inom ramen för gällande rätt. Frågan är då om det finns ett vidare tolkningsutrymme i dessa situationer än i så kallade normalsituationer. Författningsbestämmelserna finns till för att säkerställa att alla beslut kommer till på rätt sätt och inom de ramar som samhället har ställt upp. Författningen förutsätter dock att det finns gott om tid till förfogande och god kunskap om vad som har skett eller kommer att ske. Det som är problematiskt i samband med den akuta fasen i en krissituation är dels tidsnöden, dels den allmänna osäkerheten då förhållandena inte stämmer med det lagstiftaren har förutsatt.²

Enligt min mening måste lagtillämpningen tolerera en större felmarginal under en kris än under normala förhållanden, just till följd av tidsnöden och den allmänna osäkerheten. Om så inte är fallet skapar det än större osäkerhet hos beslutsfattare och andra

2. Jfr Stefan Olsson, "Så fungerar författningen vid kriser", KBM:s Temaserie 2006:3 s. 11. Olsson behandlar dock frågan ur ett konstitutionellt perspektiv men grundproblemet är detsamma.

lagtillämpare, vilket kan få till följd att dessa blir mer eller mindre handlingsförklarade. Man kan då få en lagtolkning som innebär att det som inte uttryckligen står i lagen inte är tillåtet, vilket torde vara direkt förödande för krishanteringsförmågan. Det synes emellertid vara så att ansvarsutkrävandet efter kriser tar hänsyn till komplexiteten med tidsnöden och den allmänna osäkerheten. Dessutom finns också begreppet nödrätt att ta till i dessa situationer.

Nödrätten, som är reglerad i 24 kap. 4 § brottsbalken, är rätten att utan straffansvar företa handlingar som i normala fall anses olovliga när fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt. Det går inte att på ett säkert sätt definiera nödrättens yttre ramar i förväg utan man får acceptera att det rör sig om nödsituationer. En domstol får i efterhand reda ut huruvida en handling (och eventuellt en underlåtenhet) räknas som en tillämpning av nödrätten, och om de lagbrott som har begåtts var försvarliga eller inte.

Det går dock knappast att bygga upp en samverkansmodell som tar hänsyn till nödrätt och annan särskild lagtolkning till följd av kriser. Snarare kan problemen bli större om man på förhand spekulerar i att det finns utrymme att "tumma på" en normal tolkning och tillämpning av reglerna.

Att vi ska men inte hur vi ska

Av ovan genomförda analys kan vi konstatera att det finns gott om bestämmelser som innebär att krishanteringssystemets aktörer ska samverka med varandra. Samverkan är ett centralt fundament i krishanteringssystemet och synes vara en förutsättning för att det ska fungera som tänkt.

Trots alla uppmaningar om samverkan visar analysen ändå att lagstiftaren inte har gett några riktlinjer för hur man ska samverka. Det saknas i det närmaste helt bestämmelser om hur samverkan faktiskt ska gå till. Än mindre finns det särskilda bestämmelser för samverkan i krissituationer.

Att det förhåller sig på detta sätt är knappast förvånande. Krishanteringssystemet ska kunna hantera alla krissituationer oavsett vilken faktisk händelse som har inträffat och vilka konsekvenser detta har fått. De tänkbara samverkansparterna kan också vara väldigt många och ha vitt skilda förutsättningar. Vilken samverkan som behövs beror helt på vad som har inträffat, vilka krisaktörer som berörs och krisens karaktär i övrigt. Det kan alltså bli

fråga om ett närmast oräkneligt antal situationer med samverkan som måste kunna hanteras. Att med detta som utgångspunkt försöka skapa detaljerade regler för hur samverkan ska gå till skulle förmodligen bli kontraproduktivt.

För att systemet ska fungera måste alltså de inblandade aktörerna ges möjligheter att samverka oavsett den inträffade händelsen. För att detta ska vara möjligt krävs regler som är allmänt hållna och som inte begränsar aktörernas möjligheter. De regler som uppmanar till samverkan är visserligen allmänt hållna, men det är ändå svårt att frångå de regelsystem som ålägger krisaktörerna att uppfylla sina särskilda uppgifter oavsett om samhället totalt sett skulle vinna på det.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att rättssystemet generellt sett innehåller bestämmelser om samverkan, och det gäller även krishanteringssystemets reglering. Hur samverkan ska gå till har lagstiftaren inte reglerat, men utgångspunkten är att varje myndighet måste sköta sina åligganden och att samverkan måste ske inom ramen för de ”vanliga” rättsreglerna. Det ligger nog närmare till hands att tala om samordning i stället för samverkan.

Diskussionsfrågor

1. Hur påverkar lagar och förordningar din organisations samverkan?
2. Underlättar eller försvårar lagar och förordningar din organisations samverkan?
3. Kan man avtala eller komma överens om *hur* man ska samverka?
4. Vilka avtal eller överenskommelser, utöver lagar och förordningar, har eller borde din organisation ha avseende samverkan?

Referenser

Prop. 2007/08:92, *Stärkt krisberedskap för säkerhets skull*

Prop. 2005/06:133, *Samverkan vid kris - för ett säkrare samhälle.*

Prop. 2001/02:184, *Extraordinära händelser i kommuner och landsting*

Prop. 1985/86:80, *Om ny förvaltningslag*

SOU 1983:73, *Förvaltningsrättsutredningens förslag, Ny förvaltningslag*

Riksrevisionens rapport, *Regeringen och krisen*, RiR 2008:9

Stefan Olsson, *Så fungerar författningen vid kriser*, KBM:s Temaserie 2006:3

Nya förvaltningslagen med kommentarer, Tryggve Hellners och Bo Malmqvist, 5 uppl. 1999

Christer Hjert, *Samhällskriser och katastrofer – En juridisk handbok*, Sveriges Kommuner och Landsting, 2007



Greta Berg

Greta Berg är jurist och arbetar sedan 2003 på Sveriges Kommuner och Landsting. Hon arbetar med trygghets- och säkerhetsfrågor och är specifikt ansvarig för polis- och brottsförebyggande frågor. Sedan 2008 arbetar hon tillsammans med Brottsförebyggande rådet och Rikspolisstyrelsen med en modell för samverkan mellan polis och kommun i brottsförebyggande frågor.

Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete

Greta Berg

Inledning

Det pratas mycket om samverkan i dag; vi ska samverka mer eller bättre. Tanken med samverkan är god eftersom det handlar om att flera parter ska komma överens och arbeta tillsammans mot ett gemensamt mål för att uppnå ett bättre resultat.

Vad det pratas mindre om är att det är ganska svårt att samverka, åtminstone om man ska göra det i ordets rätta bemärkelse. Många är de samverkansformer där parterna träffas någon eller några gånger om året, äter en mazarin och berättar om sin verksamhet och sina planerade aktiviteter. Det är också bra, men det leder sällan till mer aktivitet eller bättre resultat.

2008 tog Rikspolisstyrelsen fram handlingsplanen "Samverkan Polis och kommun – för en lokalt förankrad polisverksamhet i hela landet" (PoA-480-5788/06) som ger förslag på hur polis och kommun ska samverka bättre med varandra i brottsförebyggande frågor. Handlingsplanen ledde fram till att Brottsförebyggande rådet (Brå), Rikspolisstyrelsen (RPS) och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tillsammans inledde ett projekt med syfte att

utveckla en samverkansmodell och följa samverkan på fyra platser i landet.

Det här kapitlet är en sammanfattning av den bok om samverkan som blev resultatet av det arbetet. Boken kom ut i januari 2011 och är skriven av Brå, RPS och SKL tillsammans. Boken har samma titel som det här kapitlet. Kapitlet handlar om hur bra samverkan kan se ut men också hur svårt det är att få till. Vi har tittat på fyra olika platser i Sverige som har samverkat utifrån samma struktur men som ändå har arbetat på olika sätt för att komma till rätta med de lokala problemen. Förhoppningsvis kan strukturen och erfarenheterna ge dig som läsare inspiration i det brottsförebyggande arbetet. Även om kapitlet handlar om samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete mellan polis och kommun är strukturen applicerbar på all typ av samverkan. Målet med samverkan mellan polis och kommun är att skapa ett tryggare samhälle att leva och bo i, och det finns många andra parter som kan bidra i det arbetet.

Polisen och kommunen är två huvudparter

Brottsförebyggande arbete innebär insatser för att minska sannolikheten för brott och för att öka tryggheten. Att förebygga brott är inte bara polisens ansvar utan det finns många samhällsaktörer som direkt eller indirekt arbetar brottsförebyggande. Polisen och kommunen kan sägas vara två huvudaktörer när det gäller brottsförebyggande arbete och de används som exempel i det här kapitlet. Det brottsförebyggande arbetet kan med fördel även innefatta fler parter som företag, fastighetsägare, föreningar och frivilligorganisationer.

Brottslighet kan inte motverkas av enbart polisen eller kommunen var för sig. Ett brett förebyggande arbete handlar om att båda parter genomför tidiga preventiva insatser med fokus såväl på gärningsperson som på brottsoffer och brottsituationer. Det kan handla om att uppmärksamma och informera brottsoffer om riskerna med ett visst beteende, öka bevakningen av utsatta platser eller förbättra genom fysiska förändringar eller belysning. Många kommunala verksamheter kan dessutom ha en indirekt brottsförebyggande effekt även om det inte är huvudsyftet. Skolan är ett sådant exempel.

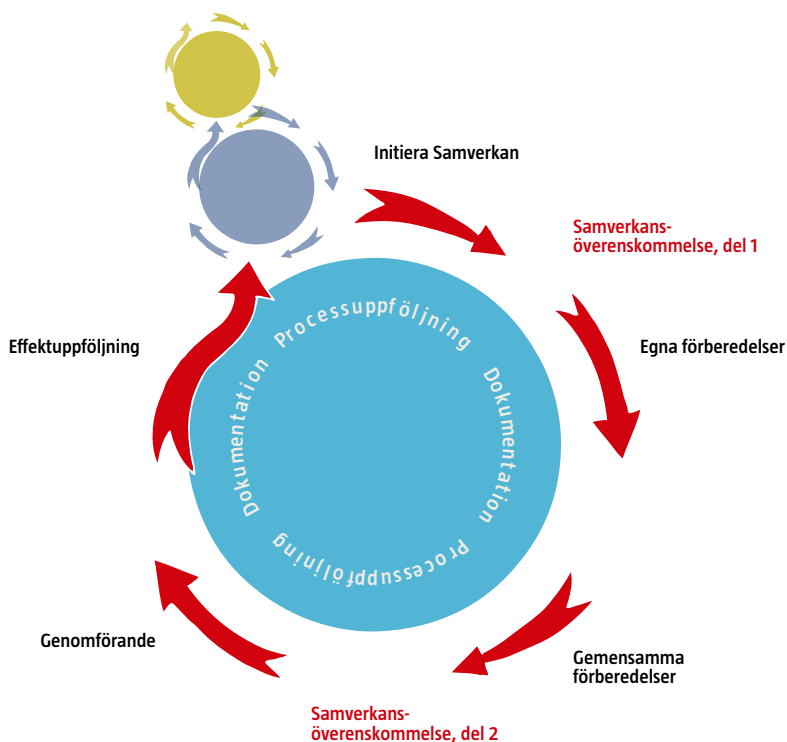
Alla ska vinna på samverkan

Ovan har vi talat om syftet med samverkan, att man tillsammans skapar ett mervärde. Förutom det mervärdet kan parterna även var för sig se en vinst med samverkan.

Polisens uppdrag att förebygga brott och arbeta trygghets-
skapande gynnas av att fler parter arbetar med problemen och
även av att fler parter arbetar mot samma identifierade problem.
Kommunen besitter dessutom kunskap som polisen behöver för
att kunna arbeta effektivt.

En kommun ska vara en plats där människor vill leva, arbeta
och bo. Att människor känner sig trygga gör kommunen mer att-
raktiv och stimulerar till inflyttning och utveckling. Genom att
samarbeta med polisen är det lättare för kommunen att identi-
fiera vilka problem som är viktigast att arbeta med och på så sätt
skapa ett tryggt samhälle. Det kan också vara ett sätt att få polisen
att uppmärksamma de problem som kommunen ser och upplever.
Kommunen har vidare en mängd ansvarsområden som indirekt har
en brottsförebyggande effekt. Genom att identifiera dessa är det
lättare att se kommunens roll i det brottsförebyggande arbetet.

Att samverka kring brottsförebyggande frågor handlar inte
nödvändigtvis om att lägga mer pengar på området, utan det kan i
stället handla om att man omprioriterar sina resurser eller insatser.



De fem stegen till en effektiv samverkan.

En struktur för samverkan

För att få effektiv samverkan är det bra att utgå från en struktur som båda eller alla parter är överens om. I boken "Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete" presenteras en struktur som följdes av de fyra kommuner vars erfarenheter vi kommer att få ta del av i det här kapitlet. Det är en struktur i fem steg som kan ses som ett hjul. När alla stegen har genomförts börjar man om på steg ett igen och försöker förbättra sin samverkan.

Nedan följer en kort beskrivning av varje steg:

Steg 1 – Initiera och ingå samverkan

Processen börjar med att någon av parterna tar initiativ till samverkan. För att ingå samverkan måste parterna enas om att

det finns lokala problem som de tillsammans har möjlighet att påverka om de samverkar. Inledningsvis måste man skapa en struktur för samarbetet och utse en samordnare.

Steg 2 – Egna förberedelser

I det andra steget ska parterna förbereda sig genom att klargöra den egna organisationens bild av verkligheten. Den enskilda förberedelsen består av två delar: 1) att kartlägga, analysera och beskriva de lokala problemen samt 2) att inventera den egna organisationens ekonomiska, organisatoriska och personella förutsättningar att angripa dem.

Steg 3 – Gemensamma förberedelser

Nästa steg är gemensamma förberedelser som går ut på att skapa samsyn kring brottsproblemen. Parterna utgår då från sina egna problembilder och tar utifrån dem gemensamt fram en gemensam beskrivning av problemen och vilka åtgärder som kan genomföras för att motverka de identifierade problemen.

Steg 4 – Genomförande

Målet med genomförandet är att parterna i samverkan genomför de åtgärder som man har kommit överens om, på det sätt som är beslutat och under den tid som är avsatt. I genomförandet ingår att samordnaren dokumenterar genomförandet för kommande uppföljningar.

Steg 5 – Uppföljning

Det sista steget består av en uppföljning som består av två delar, processuppföljning och effektuppföljning.

En processuppföljning innebär att fortlöpande övervaka att arbetet fortskrider enligt de fattade besluten. Uppföljningen bör genomföras parallellt med samverkansprocessen och fortsätta efteråt när processen är avslutad.

En effektuppföljning görs för att kontrollera om de genomförda åtgärderna har gett avsett resultat. Effektuppföljningar innebär olika former av undersökningar, till exempel enkätundersökningar, intervjuer och sammanställningar av brottsstatistik.



Samverkans-
överenskommelse.

Parterna manifesterar sin samverkan i en överenskommelse

Processen ovan underlättar för kommun och polis att verka som jämbördiga parter i det lokala brottsförebyggande arbetet. Samarbetet formaliseras sedan i en samverkansöverenskommelse som undertecknas av länspolismästaren och kommunstyrelsens ordförande, och av de andra samarbetsparter som eventuellt ingår.

En samverkansöverenskommelse är ett verktyg för att skapa en struktur för samverkan. Med struktur menas tydlighet när det gäller vilka mål man vill uppnå och vad som ska göras. En samverkansöverenskommelse bidrar till att ge parterna ett helhetsperspektiv och skapar samsyn när det gäller brotts- eller otrygghetsproblemen samt parternas yrkesroller och arbetsfördelning.

Överenskommelsen kan kompletteras med andra dokument, som handlings-, åtgärds-, tids- och uppföljningsplaner samt dokumentationen av genomförandet. Samverkansöverenskommelsen med bilagor är således en sammanfattning av den så kallade samverkansprocessen.

Att parterna undertecknar en samverkansöverenskommelse ska inte vara ett mål i sig utan snarare ett medel för att samverkan ska bli framgångsrik. En överenskommelse som är undertecknad av parternas respektive ledningar ger arbetet legitimitet

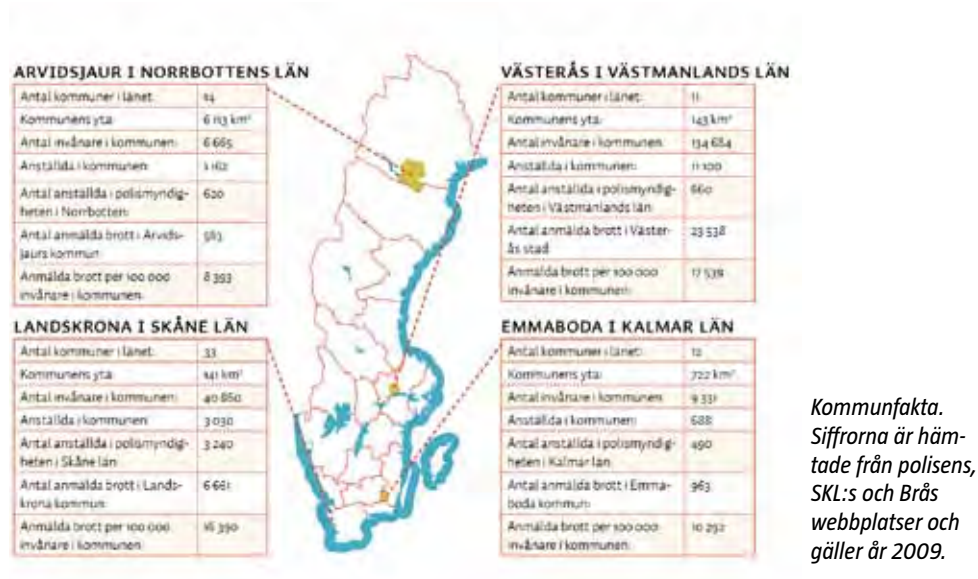
och status, men den gör det också lättare att följa upp och få kontinuitet i arbetet.

Erfarenheter av samverkan från fyra platser i Sverige

En gemensam samverkansmodell gav olika inriktningar

Våren 2008 inleddes samverkan mellan polismyndigheterna och kommunerna i Arvidsjaur, Emmaboda, Landskrona och Västerås. Där genomfördes samverkan utifrån den arbetsprocess som beskrivs ovan.

De fyra kommunerna är sinsemellan mycket olika. De har olika storlek, olika befolkningstäthet, olika geografi och demografi, olika mycket brott och olika typer av brott. Skillnaderna gör att kommunerna tampas med olika typer av problem och brottslighet som ska förebyggas på olika sätt. Även om de har följt samma struktur för samverkan har den fyllts med olika innehåll och fått olika inriktningar beroende på de lokala problemen och förutsättningarna.



Samverkan i Arvidsjaur kommun i Norrbottens län

Arvidsjaur är en liten kommun och brottsligheten är mycket låg – nästan den lägsta i landet.¹ Storleken gör att det förekommer många informella kontakter. Kommunens socialchef och områdespolisen känner varandra väl och hade sedan flera år tillbaka ett fungerande samarbete. Trots det tyckte parterna att det kunde vara bra att strukturera sin samverkan.

Arvidsjaur inledde med att underteckna en överenskommelse om att samverka i brottsförebyggande frågor. När samverkansöverenskommelsen undertecknades av kommunalrådet och länspolismästaren närvarade också många av kommunens avdelningschefer och polisens chef för det brottsförebyggande arbetet i Pite älvdal.

Kommunens socialchef och områdespolisen fick i uppdrag att ta fram egna problembilder, för att sedan sammanföra dem till en gemensam problembild som båda parter stod bakom.

Förutom statistik från polisens kriminalunderrättelsetjänst gjorde parterna intervjuer med andra poliser samt med företagare och medborgare. De begärde in uppgifter från de kommunala förvaltningarna och tittade på statistik från Brå. Båda projektledarna hade arbetat länge inom sina respektive organisationer och hade ett stort kontaktnät med andra verksamheter, företag, medier och inte minst med medborgarna, vilket gjorde arbetet lättare. Båda parter tyckte att det behövdes mer arbete med ungdomar som orsakade skadegörelse, särskilt mot kommunala anläggningar, samt mer arbete för att minska buskörning på gatorna samt bränder.

När parterna var överens om problembilden inledde polisens personal och yttre befäl samt kommunens ledningsgrupp och individ- och familjeomsorg arbetet med att ta fram ett åtgärdsprogram. Programmet innehöll kort- och långsiktiga lösningar som omfattade både gemensamma och egna åtgärder. En utgångspunkt för åtgärdsprogrammet var att ungdomarna i sig inte var ett problem utan åtgärderna skulle inriktas mot de bakomliggande orsakerna till att ungdomarna betedde sig illa. Till exempel var föräldrakontrollen svag och det var lätt för ungdomarna att få tag på alkohol.

1. Enligt statistik från Brå för år 2007.

För att minska tillgången på alkohol föreslogs att polisen och socialtjänsten skulle arbeta enligt Kronobergsmodellen². Kommunens tekniska kontor och kultur- och fritidsförvaltningen ökade tillsynen på de platser där ungdomarna samlades och gjorde mer noggranna kontroller vid uthyrning av lokaler till ungdomsfester. Vid skadegörelse ansvarade polisen för platsundersökningar och utredningar som sedan ledde till åtal. Kommunens tekniska kontor genomförde även förändringar av miljön runt de mest utsatta platserna.

I åtgärdsprogrammet fanns också förslag på åtgärder som skulle stärka samverkan. Till exempel skulle socialtjänsten vara med när polisen planerade sina insatser vid problemhelger, som vid skolstarten. Polisen och kommunen planerade dessutom att genomföra temadagar för att ta fram gemensamma rutiner och riktlinjer för arbetet med ungdomar. För att få allmänheten medveten om och engagerad i arbetet användes den lokala pressen, och man planerade flera informationsträffar för kommun, polis, företagare och föreningar.

Resultat

Kommunens och polisens gemensamma insatser mot skadegörelse och buskörningar har minskat den typen av brottslighet i området och samverkan har stärkt det lokala brottsförebyggande arbetet. I och med samverkansöverenskommelsen blev det tydligt att det fanns brister i styrningen av samverkan från både kommunens och polisens ledningar. Det innebär att ledningarna fick incitament att öka sitt engagemang för samverkan i det brottsförebyggande arbetet.

Arvidsjaurns viktigaste råd

Kommunen och polisen i Arvidsjaur sammanfattar sitt viktigaste råd så här: "Utan en aktiv ledning som stöder utförarna blir det svårt att samverka."

Samverkan i Emmaboda kommun i Kalmar län

Emmaboda har i dagsläget ingen polisstation utan det är Polisteam Nybro/Sydväst som ansvarar för polisverksamheten. När

2. Polisen i Kronobergs län har arbetat fram en arbetsmetod för att minska alkoholbruket bland ungdomar och på så sätt minska våldsbrotten: Kronobergsmodellen. Det systematiska arbetssättet innebär att det ska bli svårare och mindre lockande för ungdomar att dricka alkohol ute på staden, dels genom ingripanden mot ungdomarna, dels genom ingripanden mot langare. En utvärdering av metoden går att ladda ner på Brås webbplats www.bra.se.

polisstationen stängde ansåg kommunen att buset och oroligheterna ökade, men att polisen inte uppmärksammade detta utan hänvisade till att få brott anmäldes. Trots att kommunens säkerhetschef och polisens teamchef hade ett tätt samarbete var båda parter missnöjda med den andra partens insatser.

Samverkan mellan kommun och polis i Emmaboda inleddes med ett inofficiellt samtal mellan länspolismästaren och kommunalrådet. Säkerhetschefen i kommunen och polisens teamchef fick i uppdrag att tillsammans ta fram ett förslag på en överenskommelse. Det lokala brottsförebyggande rådet, Trygghetsrådet, fungerade som referensgrupp till arbetet.

Det första parterna gjorde var att komma överens om terminologin (så att båda parter skulle förstå innebörden i de ord som användes) och parternas roller i det brottsförebyggande arbetet. Sedan tog de fram en första bruttolista på lokala problem som presenterades för kommunledningen, socialtjänsten, individ- och familjeomsorgen samt personalen inom polisteamet. Listan presenterades också för referensgruppen, styrgruppen och den operativa ledningsgruppen. Problembilden kompletterades sedan med polisens analys av brottsituationen i Emmaboda, en trygghetsundersökning, en drogvaneundersökning som kommunen gjorde samt en demografisk analys.

Kommunen och polisen kom fram till två prioriterade gemensamma problem. Det första var ordningsstörningar (buskörning, fylleri, skadegörelse och bråk) i centrala Emmaboda, framför allt runt Järnvägsgatan. Det andra var inbrott i bostäder och företagslokaler.

Ett förslag på samverkansöverenskommelse togs fram och presenterades för kommunstyrelsen och länspolismästaren. Ett utkast på problembilden hade tidigare presenterats för ett flertal parter inom kommunen, men trots detta var det svårt för kommunen att till en början underteckna överenskommelsen. Till stor del berodde detta på att arbete inte var tillräckligt väl förankrat. Trygghetsrådet hade inte fungerat som referensgrupp och projektledaren hade till stor del varit ensam i arbetet.

Samverkansöverenskommelsen sändes sedan ut på en remissrunda till de berörda kommunala förvaltningarna, och till slut godkändes samverkansöverenskommelsen, utan ändringar, av länspolismästaren och kommunalrådet under ett kommunfullmäktigemöte.

När kommunen och polisen i Emmaboda hade strukturerat sin samverkan blev det lättare att få företag, försäkringsbolag, väktare och frivilliga krafter att arbeta åt samma håll. Ett exempel är frivilliga nattväktare som har organiserat sig i bilgrupper. I princip varje natt, året runt, kör Nattvakten runt i varje församling. Dess uppgift är att se, synas, störa, rapportera och samverka. Nattvakten rapporterar kontinuerligt till polisen.

Resultat

Polisen och kommunens gemensamma brottsförebyggande arbete har minskat antalet ordningsstörningar på och kring Järnväsgatan. Det har i sin tur gett effekter på annan brottslighet, och under år 2010 minskade misshandeln och skadegörelsen kraftigt i kommunen. Vissa trafikproblem runt Järnväsgatan kvarstår dock trots de genomförda åtgärderna.

Antalet inbrott på företag är, trots riktade insatser, relativt oförändrat jämfört med före samverkansöverenskommelsen. Inbrotten i bostäder minskade dock något.

Det strukturerade sättet att samverka har medfört flera goda effekter. Polisen har en tydligare taktik och planlagd inriktning mot problembilden än tidigare, och kommunen har kunnat fokusera på de gemensamt identifierade problemen i stället för annat. Båda parter är mer nöjda med varandras arbete.

Emmabodas viktigaste råd

Kommunen och polisen i Emmaboda sammanfattar sitt viktigaste råd så här: "Det är viktigt att bredda det brottsförebyggande arbetet. Bjud in näringsliv och enskilda till den samverkansstruktur som polis och kommun har etablerat."

Samverkan i Landskrona stad i Skåne

Trygghetsfrågorna är politiskt prioriterade i Landskrona sedan flera år tillbaka. Redan innan samverkan inleddes hade polisen och kommunen arbetat mycket aktivt med de brottsförebyggande frågorna. Arbetet organiserades i Landskronas brottsförebyggande råd och omfattade fyra huvudteman: trygghet i centrum, stöld och skadegörelse, ungas utsatthet och våldsbrottslighet.

Även om parterna redan hade ett samarbete ställde sig både

kommunalrådet och polismästaren positiva till att teckna en överenskommelse och få bättre struktur på arbetet. Kommunen gav i uppdrag till sin trygghetssamordnare att leda arbetet för kommunens räkning, och för polisen utsågs den processansvariga personen i Polisområde Nordvästra Skåne till ledare för arbetet. Trots att uppdraget gavs muntligt till de båda processledarna upplevde de att uppdraget var klart och tydligt. Båda processledarna fick tillräckligt mandat och tillräckliga resurser för sina uppgifter.

Parterna kom överens om att fler behövde engageras från olika beslutsnivåer för att på så sätt bredda kunskapen om det brottsförebyggande arbetet och förankra det bättre. För polisens del innebar det att områdeschefen, närpolischefen, närpolisen och polisens kriminala underrättelsetjänst involverades. Från kommunen engagerades stadsdirektören samt förvaltningschefer och tjänstemän från barn- och ungdomsförvaltningen, vuxenförvaltningen, teknik- och stadsbyggnadsförvaltningen samt räddningstjänsten.

Allt som allt engagerades 20 personer från både kommunen och polisen i arbetet med att ta fram en gemensam problembild. Trots att det var många professioner med specifik kunskap som skulle enas om en lokal problembild var det relativt enkelt för dem att komma överens. Framtagandet av en gemensam problembild bidrog till att skapa förståelse för såväl arbetet som varandras roller och uppgifter.

Parterna kom gemensamt fram till att brottsligheten hade ökat i Landskrona under de senaste åren, särskilt våldsbrott och brott riktade mot personer. Trygghetsmätningar, genomförda av polisen i Skåne, visade att en stor andel av befolkningen kände sig otrygg. Utifrån det övergripande syftet att minska otryggheten i Landskrona smalnades arbetet ned till fyra områden som polis och kommun kunde samverka om: 1) ungdomar i riskzon, 2) normer och värderingar, 3) trygghet i offentlig miljö och 4) kommunikation.

Parterna undertecknade en samverkansöverenskommelse som innehöll totalt femton brottsförebyggande insatser. Till exempel skulle polisen, kommunen och åklagarmyndigheten samordna arbetet med familjer som har särskilt brottsaktiva ungdomar. Polisen och räddningstjänsten skulle tillsammans skapa ungdomsforum för att ta tillvara ungdomars tankar och idéer men även ett forum för dialog kring normer och värderingar. För att öka tryggheten på offentliga platser skulle kommunen genomföra trygghetsvand-

ringar och detaljplaner skickas till det brottsförebyggande rådet på remiss. Polisen och kommunen skulle dessutom utarbeta en gemensam kommunikationsstrategi för brotts- och trygghetsfrågor.

Resultat

Alla femton överenskomna åtgärder genomfördes, och uppföljningen redovisades till ledningen samt de deltagande förvaltningarna och avdelningarna. Trygghetssamordnaren i kommunen fungerade som en motor för samverkan och såg till att arbetet genomfördes enligt överenskommelsen. Unikt för Landskrona är att samordnaren inte bara har mandat att följa upp kommunens åtgärder utan också polisens.

Vid effektuppföljningen av det gemensamma brottsförebyggande arbetet visade det sig att överenskommelsen hade tjänat på mer konkreta mål. Det var svårt att avgöra om förändringar i brottsligheten är ett resultat av de genomförda åtgärderna eller av någonting annat.

Samverkan mellan kommun och polis var inget nytt för Landskrona, men samverkansöverenskommelsen gav arbetet mer struktur och långsiktighet. Polisen i Landskrona har fått ökade resurser och det finns nu en brottsförebyggande polis som kommunens brottsförebyggande samordnare arbetar tillsammans med.

Landskronas viktigaste råd

Kommunen och polisen i Landskrona sammanfattar sitt viktigaste råd så här: ”Skapa gemensam förståelse för varandras förutsättningar och möjligheter.”

Samverkan i Västerås stad i Västmanlands län

I Västerås fanns sedan många år ett mycket väl uppbyggt samarbete mellan kommun och polis i det lokala brottsförebyggande rådet Värna Västerås. Trots detta upplevde både polisen och kommunen vissa legala svårigheter för samverkan och insåg att det fanns förbättringspotential. Det var naturligt att fördjupa det gemensamma arbetet med en samverkansöverenskommelse.

Samverkan inleddes med ett första formellt möte i Värna Västerås verkställande utskott där bland annat länspolismästaren, kommunstyrelsens ordförande och de två projektledarna från

respektive organisation ingick. Under mötet blev det tydligt att parterna hade olika fokus. Medan polisen främst arbetade brottsförebyggande så arbetade kommunen främst trygghetsskapande. Eftersom parterna hade skilda perspektiv valde de att var för sig noggrant kartlägga de lokala problemen. Polisen i Västmanland jämförde de anmälda brotten i Västerås mot andra städer i länet och såg också till trender över tid. Resultatet visade en hög andel misshandelsbrott utomhus och skadegörelse, framför allt glas-krossning. Intervjuer med polis och fältassistenter visade även att det fanns problem med ungdomar och narkotika. Polisen kontaktade också kommunens alkoholhandläggare.

Kommunen i sin tur använde sig av information från de lokala råden i stadsdelarna och från skol- och fritidsförvaltningen för att ta fram ett underlag. Detta kompletterades med en kartläggning som Värna Västerås genomförde. De ringde kvinnojourer och pratade med verksamhetschefer, rektorer och näringsidkare.

Värna Västerås verkställande utskott sammanställde sedan kommunens och polisens problembilder och kommunen lade brottsstatistiken i en digitalkarta. Kartan kompletterades också med information om befolkningssammansättning, bebyggelsestruktur och belysning. All information samlades alltså på ett ställe och det blev då tydligt att bostadsområdet Bäckby stack ut jämfört med de andra. Skadegörelse och misshandel utomhus var de vanligaste brottstyperna i Bäckby.

En viktig del i kartläggningen var kommunens kostnader för skadegörelse eftersom all skadegörelse inte anmäls. Parterna fick också en bättre förståelse för orsakerna till problemen och det blev lättare att planera rätt åtgärder.

Det gemensamma arbetet bedrevs i nätverksgrupper. En arbetade med säkerhetsfrågor, en med ungdomar som resurs, en med förnyelse av Bäckby torg och centrum och en arbetade med ett planprogram för Bäckby. Rent konkret ansökte man till exempel om tillstånd för händelsestyrd kameraövervakning på samtliga skolor i bostadsområdet samt Bäckby torg, och poliser har patrullerat både till fots och på cykel. I september 2009 genomfördes ett medborgarmöte där alla medborgare fick chans att säga sitt om tryggheten i området.

Resultat

Åtgärderna i området Bäckby har lett till både mindre skadegörelse och färre våldsbrott i området. Samtidigt har engagemanget för satsningar i området ökat, både bland de boende och bland de verksamheter som bedrivs där. Framgången i Bäckby är ett bevis på att insatser från olika håll förstärker varandra och ger en bättre effekt om de riktas mot samma problem.

Västerås viktigaste råd

Kommunen och polisen i Västerås sammanfattar sitt viktigaste råd så här: ”Se varandra som två jämbördiga parter med samma mål.”

Avslutande reflektioner

I försöksområdena fanns redan flera former av samverkan mellan kommun och polis, men parterna tyckte ändå att de gemensamt kunde göra ett bättre arbete. Genom att strukturera sin samverkan på ett annat sätt än tidigare vann parterna många fördelar:

Genom att teckna en samverkansöverenskommelse fick arbetet en bättre struktur. Överenskommelsen klargjorde inte bara ansvarsfördelning och roller utan gav också en möjlighet för parterna att påverka varandra.

Genom att överenskommelsen skrevs under av båda parters högsta ledning fick det brottsförebyggande arbetet en tydligare prioritet. Området diskuterades på en högre nivå än tidigare.

Det brottsförebyggande arbetet blev genom överenskommelsen och ledningens engagemang en del av den ordinarie verksamheten och något som alla inblandade parter tog ansvar för.

Genom strukturen blev det brottsförebyggande arbetet mindre personberoende och därför mindre sårbart.

Strukturen bidrog även till att parterna kunde agera mer effektivt i akuta situationer, eftersom kommunikationsvägarna redan var öppna. Synergieffekterna blev avsevärt större än förväntat när parterna riktade insatserna mot samma problem eller samma område.

En stor utmaning för parterna var att skapa förståelse för och få kunskap om varandra. En viktig lärdom från försöksområdena var att man tidigt, redan i planeringen och utformningen av samverkan, bör skapa en organisation som engagerar mellanchefts-

nivån, exempelvis polisens operativa ledningsgrupp (OLG) och kommunens förvaltningschefer. Det är avgörande för att arbetet ska bli en del av den ordinarie verksamheten. Om besluten om åtagandena inom samverkan inte når mellancheferna når de inte heller utförarna.

Det är svårt att samverka. Det krävs tid och engagemang, och parterna måste respektera varandras olikheter och ta tillvara på varandras kunskaper. Ändå har nästan tre fjärdedelar av alla landets 290 kommuner tecknat samverkansöverenskommelser med sin polismyndighet om hur de tillsammans ska arbeta brottsförebyggande.³ Det säger någonting om hur viktigt det här arbetet är. För att nå våra mål måste vi dra åt samma håll – tillsammans kan vi skapa ett bättre och tryggare samhälle att leva och bo i.

Diskussionsfrågor

1. Vilka behov av samverkan har du ur ett förebyggandeperspektiv relaterat till din verksamhet?
2. Hur kan man applicera lärdomarna från exemplen på en befintlig eller tänkt samverkan när det gäller till din verksamhet?
3. Varför är ledningens engagemang viktigt och hur får man ledningen att engagera sig i samverkan?
4. Varför är det bra att teckna en överenskommelse om samverkan och vad bör man tänka på i utformningen av den?

3. Rikspolisstyrelsens Tertiärrapport nr 1, 2010.



Eva Liljegren

Eva Liljegren arbetar på Energimyndigheten och har sedan 2008 varit projektledare för Styrel. Styrel är ett regeringsuppdrag med syfte att utveckla ett nytt system som möjliggör "Styrning av el till prioriterade användare vid bristsituationer". Arbetet sker i samverkan med bl a Svenska Kraftnät, Svensk Energi, Svenskt Näringsliv, Energimarknadsinspektionen samt MSB.

”Äntligen gör vi hemläxan” – elbrist kräver ökad samverkan

Eva Liljegren

Sammanfattning

Sedan våren 2010 har ett drygt tusental personer över hela landet varit delaktiga i utbildnings- och informationsinsatser inom ramen för utvecklingsprojektet Styrel. Det handlar om att planera och implementera ett nytt system för att styra el till prioriterade användare vid elbristsituationer. Det är ett av de mest påtagliga exemplen på hur samverkan mellan privata och offentliga aktörer skapar fördelar för såväl samhället i stort som för enskilda myndigheter och företag. Styrels planeringsprocess skapar, genom vertikal och horisontell samverkan mellan de involverade aktörerna, ett antal centrala, regionala och lokala synergieffekter. En av synergieffekterna är att planeringsarbetet ökar möjligheterna till insyn och delaktighet från samhället i olika elförsörjningsfrågor som till vardags främst hanteras av elmarknadens aktörer. Samarbete mellan länsstyrelser, kommuner och elnätsföretag leder också till större uppmärksamhet och kunskap kring hur samverkan mellan samhällsintressen och marknadsintressen utformas för att långsiktigt och hållbart trygga samhällsviktiga behov.

Exempelvis kan aktörerna gemensamt göra beroende- och konsekvensanalyser, klarlägga ansvarsförhållanden, diskutera om- och tillbyggnad av elnäten samt modernisering av utrustning med mera. Samarbetet inom Styrel bidrar även till att utveckla en

strukturerad nationell privat–offentlig samverkan, allt i syfte att stärka vårt sårbara samhälle.

Energimyndighetens arbete för att utveckla privat – offentlig samverkan

Energimyndigheten har sedan 2001 arbetat för att utveckla bland annat metoder och organisationer för privat–offentlig samverkan (POS). Exempelvis började myndigheten att stimulera lokal privat–offentlig samverkan genom de så kallade UPOS-projekten (Utveckling av privat–offentlig samverkan för elförsörjningens säkerhet och beredskap). Projekten genomfördes i ett 20-tal kommuner åren 2005–2008 och visade bland annat det stora behovet av lokal privat–offentlig samverkan för att stärka elförsörjningen. UPOS bidrog också till att metoder för kontinuitetshantering¹ på lokal nivå kunde utvecklas. Erfarenheterna visade att aktörer på lokal, regional och central nivå kan identifiera samhällsviktiga verksamheter ur ett användarperspektiv, med kontinuitetshantering och privat–offentlig samverkan som metod och det geografiska områdesansvaret som ”organisation”. Därigenom kan olika åtgärder vidtas för att skapa en trygg energiförsörjning. Det lokala arbetet utgör grunden och kompletteras med regionalt och centralt arbete och åtgärder i enlighet med krisberedskapens grundprinciper. Utifrån dessa erfarenheter skapades Styrels planeringsprocess.

Bakgrund till och syfte med utvecklingsprojektet Styrel

Energimyndigheten arbetar löpande för ett tryggt, miljövänligt och effektivt energisystem, men el är en färskvara som inte kan lagras storskaligt. Vid varje given tidpunkt produceras det därför lika mycket el som det förbrukas.

Svenska Kraftnät (SvK) är den myndighet som har det så kallade systemansvaret för landets elsystem. SvK har, tillsammans med ett antal andra utpekade aktörer på elmarknaden, ansvaret för att planera för respektive uppnå balans mellan elproduktion och elanvändning vid varje given tidpunkt. Om efterfrågan på el är större än tillgången rubbas denna balans som ständigt måste

1. Kontinuitetshantering innebär ett strategiskt sätt att skapa en fortlöpande förmåga att hålla verksamheter intakta oavsett yttre störningar. Fokus inom kontinuitetshantering är att identifiera och stärka robustheten inom en verksamhets kritiska processer.

finnas mellan användning och produktion. Händer detta kan vi drabbas av elbrist. I värsta fall kollapsar då elförsörjningen i hela eller stora delar av Sverige.

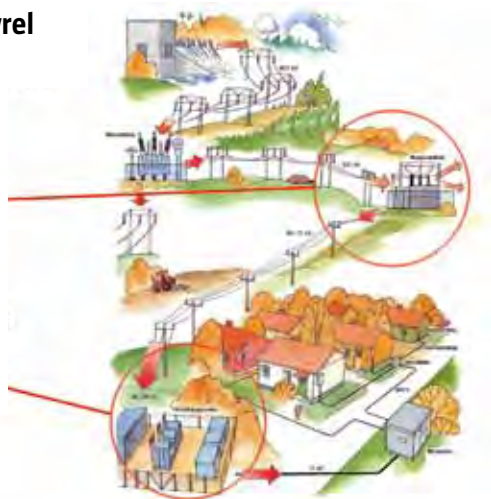
Redan i dag har SvK ett antal verktyg för att hantera en elbrist-situation: störningsreserven (SvK:s egna gasturbiner som de kan dra igång vid behov), effektreserven (SvK har avtal med elproducenter och stora elkonsumenter som mot betalning kan öka produktionen respektive minska konsumtionen) samt ett system för automatisk förbrukningsfrånkoppling (AFK)². Tillsammans kan de generera en effekt motsvarande cirka 15 procent av effektbehovet. Men för att skydda elsystemet vid en större eleffektbrist kan SvK även beordra elnätsföretagen en manuell förbrukningsfrånkoppling (MFK), vilket innebär att alla elanvändare inom stora geografiska områden frånkopplas och blir utan el. Under de senaste tio åren har SvK varit nära att beordra MFK vid minst tre tillfällen, senast den 8 januari 2010. En sådan frånkoppling skulle innebära att tusentals elanvändare blir strömlösa, utan hänsyn till vilken påverkan detta skulle få på till exempel liv och hälsa och på samhällets funktionalitet i stort.

Att koppla från exempelvis sjukhus, vårdhem, vattenverk och andra samhällsviktiga elanvändare kan inte längre accepteras i

Före och efter Styrel

Före Styrel sker frånkoppling på regionnätetsnivå

Med Styrel kan frånkoppling ske på lokalnätetsnivå



Förbrukningsfrånkoppling i elnätet.

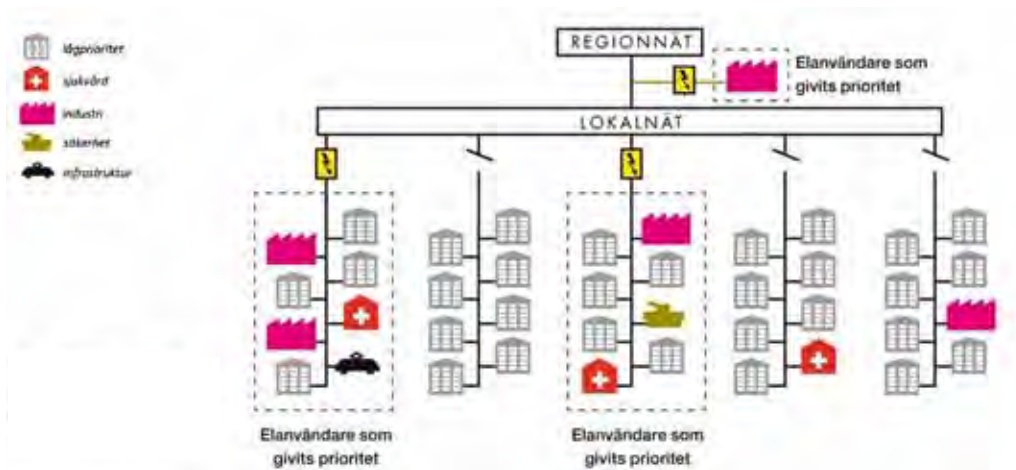
2. Se t.ex. SvK:s webbplats www.svk.se för mer detaljer om störningsreserv, effektreserv, AFK och MFK.

vårt elberoende och sammanlänkade samhälle, oavsett om dessa har reservkraftsresurser installerade. Av denna anledning arbetar Energimyndigheten sedan 2004 på uppdrag av regeringen med att utveckla och införa ett system för styrning av el till prioriterade samhällsviktiga användare vid kortsiktig elbrist. Systemet kallas för Styrel – ”Styrning av el till prioriterade användare vid brist-situationer”.

Styrels planeringsprocess utgår från att fränkopplingar sker på lokalnätetsnivå och inte som i dag på regionnätetsnivå, vilket illustreras i figuren på föregående sida. På det sättet kan verksamheter som är viktiga för samhället bättre prioriteras så att de så långt som möjligt får el vid elbrist, samtidigt som oprioriterade elanvändare kan fränkopplas. Ett exempel på detta är att el tilldelas ett sjukhus, men inte ett sommarstugeområde.

Figuren nedan illustrerar hur resultatet av Styrelplaneringen kan se ut. Regionnätet på bilden förgrenar sig ned i ett lokalnät vars olika ellinjer har prioriterats utifrån vilka samhällsviktiga objekt som ligger på dem. Vid en elbristsituation kommer de ellinjer som har flest samhällsviktiga objekt att få elförsörjning före de ellinjer som har färre eller helt saknar samhällsviktiga objekt. Den gamla principen om att alla har lika stor rätt till el får då ge vika för grundsatsen att samhällsviktig verksamhet måste sättas

Schematisk bild över prioritering av elanvändare genom prioritering av olika utgående linjer från fördelningsstation.



i främsta rummet. Bland annat har detta lett till en ändring i el-lagen (1 juli 2011), samt planerade ändringar i SvK:s föreskrifter för elnätsföretagen.

Styrel bygger på att centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner och elnätsföretag tillsammans identifierar och planerar för hur samhällsviktiga elanvändare ska kunna prioriteras vid en elbrist. Denna metod och samverkan leder till att kontinuitets-hantering sätts i fokus. Målet blir bland annat att gemensamt klargöra vilka verksamheter som är viktigast att skydda i samhället.

Länsstyrelsen initierar och leder arbetet med införandet av Styrel i det egna länet. Baserat på sitt geografiska områdesansvar sammanställer länsstyrelsen också det beslutsunderlag som ska ligga till grund för SvK:s beslut om fränkoppling i en elbristsituation. Styrels planeringsprocess har testats i flera kommun- och länsförsök under 2008–2009, och Styrel ska införas i hela Sverige under 2011.

Energimyndighetens uppdrag 2004–2010

År 2004 fick Energimyndigheten uppdraget att utifrån ett juridiskt och tekniskt perspektiv klarlägga möjligheterna att styra knappa eltillgångar till prioriterade användare. I en förstudie konstaterades att en prioritering av el är nödvändig för att geografiskt omfattande och långvariga elstörningar ska kunna hanteras på ett acceptabelt sätt. Vidare fastslogs att det då inte fanns juridiska möjligheter för en sådan prioritering, men att den var tekniskt möjlig på vissa nivåer i lokalnäten.

Under 2005 genomförde Energimyndigheten regeringens uppdrag att skapa möjligheter för att styra knappa eltillgångar till prioriterade elanvändare. Arbetet gjordes i samverkan med bland annat SvK. Uppdraget redovisades i november 2007 och bakom rapporten³ stod, förutom Energimyndigheten, även Energimarknadsinspektionen (EI), dåvarande Krisberedskapsmyndigheten (KBM) och SvK. Energimyndigheten föreslog att systemet (Styrel) ska baseras på en privat–offentlig samverkan mellan kommuner, elnätsföretag och länsstyrelser. Grundprinciperna för systemet fastlades och är samma principer som regeringen har lagt fast för krisberedskapen: *ansvarsprincipen*, *närhetsprincipen* och *likhets-*

3. Se rapport "Prioritering av elanvändare vid elbrist. Slutrapport från Energimyndighetens Styrelprojekt åren 2004–2007" ER 2007:38, www.energimyndigheten.se/styrel.

principen samt *det geografiska områdesansvaret*. Planeringsarbetet ska genomföras med ett tydligt underifrånperspektiv, något som också är grundläggande för krisberedskapen. Förutom vissa ändringar i lagstiftningen föreslog Energimyndigheten även att lokala och regionala försök skulle genomföras i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Svensk Energi (SvE) samt SvK. Målet var att en första landsomfattande planeringsomgång för prioritering av elanvändare vid elbrist skulle kunna genomföras år 2011.

I regleringsbrevet för 2008–2009 fick Energimyndigheten i uppdrag att genomföra försök med Styrels planeringsprocess i ett antal kommuner och län. Det primära syftet var att praktiskt pröva förslaget och att vid behov föreslå förändringar inför ett nationellt införande. Försöken skulle också klarlägga behovet av kompetens och kunskap hos olika aktörer samt inriktning och metodstöd från central och regional nivå. Under 2008 genomfördes försök i åtta kommuner⁴ och under år 2009 genomfördes länsförsök i Blekinge, Dalarna och Skåne.

I november 2009 redovisade Energimyndigheten resultaten från försöken.⁵ Huvudslutsatserna var att försöken var framgångsrika och att det tidigare utarbetade förslaget från år 2007 fungerade bra, med några mindre justeringar. Kostnaden för processen bedömdes dessutom vara lägre än vad som tidigare hade beräknats. Någon ändring i lagstiftning beträffande kommunernas uppgifter i Styrels planeringsprocess ansågs inte nödvändig då arbetsuppgifterna bedömdes falla inom ramen för kommunernas geografiska områdesansvar. Länsstyrelsernas roll att initiera, leda och samordna arbetet inom länet och samverka med angränsande län konstaterades dock vara mer arbetskrävande än vad som tidigare hade förutsetts. Anledningen var bland annat att länsstyrelserna behöver ta ett stort ansvar för att prioritera objekt av internationell, nationell och regional betydelse och för att samverka med regionnätsföretag och närliggande län. I rapporten konstateras också att det finns ett tydligt behov av utbildning, genomförandestöd och kommunikation för att säkerställa en framgångsrik planering i hela landet.

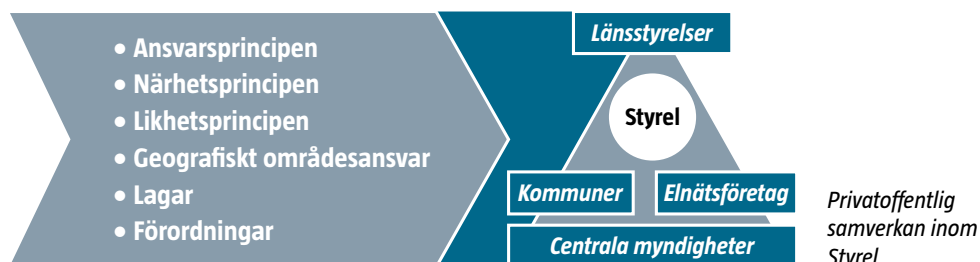
-
4. Malmö stad samt kommunerna Karlskrona, Ludvika, Ljusnarsberg, Smedjebacken, Malå, Norsjö och Skellefteå.
 5. Se rapport "Styrel: Prioritering av elanvändare vid elbrist" Energimyndigheten 2009-11-23, dnr 00-08-4795, www.energimyndigheten.se/styrel.

2010 fick Energimyndigheten i uppdrag att fortsätta förberedelserna för införandet av Styrel, innefattande att genomföra utbildningar och informationsaktiviteter samt utveckla genomförandestöd i övrigt. Under året ordnades också totalt ett 20-tal länsvisa utbildningar som riktades till representanter för länsstyrelser, kommuner och elnätsföretag. Samverkan har ägt rum med centrala myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen samt med Forsvarsmakten eftersom de behöver lämna underlag om nationellt och internationellt samhällsviktiga objekt till länsstyrelserna. Därutöver har elnätsföretagens förutsättningar att delta i Styrel utretts närmare.

Samverkansformer i Styrel

En väl utvecklad och institutionaliserad samverkan mellan de berörda aktörerna har varit en förutsättning för såväl initierandet som utvecklandet av Styrel, allt sedan starten 2004. För att underlätta denna komplexa process har olika samverkansgrupper på nationell, regional och lokal nivå satts samman. Genomförandet år 2011 kommer också att ställa höga krav på vertikal samverkan mellan centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner, och det förutsätter dessutom en privat-offentlig samverkan med elnätsföretag på olika nivåer och över hela landet (se figuren nedan).

På nationell nivå har specialist- och arbetsgrupper samt en referensgrupp verkat för att driva projektet framåt. Specialistgrupperna har bland annat fokuserat på elbranschens och industrins förutsättningar samt på hur implementeringen av den gjorda planeringen rent tekniskt ska kunna lösas. Ett antal arbetsgrupper har arbetat med att ta tillvara erfarenheter från tidigare projekt och utredningar, med fokus på samspelet mellan elnätsföretag,



kommuner, elanvändare och länsstyrelser. I dessa grupper har även företrädare för industrin ingått och man har bland annat gått igenom industrins möjligheter att till exempel göra avtalade och medvetna minskningar av effektuttag vid en elbrist.

För att inrikta, stämma av och samordna Styrelprojektet har Energimyndigheten haft tillgång till en referensgrupp med representanter från nationella aktörer som är direkt involverade i Styrel eller som påverkas av projektet: SKL, Energimyndigheten, SvK, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), EI, SvE, Svenskt Näringsliv, länsstyrelser och kommuner. Referensgruppen har också haft till uppgift att lämna generella synpunkter på arbetet, identifiera möjligheter till stöd samt tydliggöra roller och ansvar för de centrala aktörerna. Då projektet löper vidare kommer referensgruppen att fortsätta verka på ett likande sätt som tidigare.

De flesta arbetsgrupper och referensgrupper finns dock framför allt på regional och lokal nivå. Deras arbete började med den landsomfattande utbildnings- och informationsinsats som har genomförts och involverat drygt tusentalet representanter, från Skåne i syd till Norrbotten i norr. Dessa grupper sätts samman för att inkludera personer som på olika sätt behöver samverka i olika delar av Styrels planeringsprocess eller vid effektueringen av den gjorda planeringen. I kommunerna kan de bestå av beredskaps-samordnaren, förvaltningschefer, representanter för samhällsviktiga verksamheter eller deltagare i det lokala krishanteringsrådet. Hos länsstyrelsen kan de exempelvis bestå av den ansvarige för risk- och sårbarhetsanalyser samt samhällsplanerare, jurister, informatörer och deltagare i det regionala krishanteringsrådet. För elnätsföretagen kan deltagarna vara nätplanerare, driftsledning och vakthavande ingenjör, driftsinstruktörer samt driftspersonal.

Lärdom:

Sammansättandet av samverkansgrupper (projekt-, arbets- och referensgrupper) är ett effektivt sätt att inleda samverkan. På detta sätt formaliseras olika samverkansforum, men deltagarna kan också ha möten även utanför dessa och i andra sammanhang.

Samverkan i Styrels planeringsprocess

Den konkreta utgångspunkten för samarbetet inom Styrelprojektet är Styrels planeringsprocess, som alltså redan har testats

i flera kommuner och län. Försöken har visat att processen fungerar bra och är väl anpassad till det moderna krisberedskapsarbetet. Den har också många positiva effekter för beredskap och samhällsplanering i övrigt – inte minst som en grund för fortsatt samverkan. I Blekinges länsförsök var en av huvudslutsatserna att ”nätverk och personer” är helt nödvändigt för att lyckas med arbetet. Grundbulten i planeringsprocessen är en nära privat–offentlig samverkan mellan kommuner, elnätsföretag och länsstyrelser och i viss mån även med centrala myndigheter samt samhällsviktiga och stora elanvändare.

Det första steget i Styrels planeringsprocess är att centrala myndigheter initierar och inriktar planeringen. Inför 2011 års planeringsomgång har MSB gett ut ett inriktningsdokument som utgör en viktig grund i projektet. MSB fick uppgiften att ta fram dokumentet då en generell uppfattning i 2009 års rapport var att inriktningen borde vara övergripande och omfatta hela samhällets krisberedskap. Dokumentet utarbetas tillsammans med Energimyndigheten och SvK i samråd med SKL, SvE och andra myndigheter och aktörer.

Länsstyrelserna leder projektarbetet inom det egna länet, och när de har fått underlagen om samhällsviktiga objekt från central nivå analyseras dessa, i vissa fall tillsammans med de berörda elnätsföretagen. Kärnan i arbetet utgörs av länsstyrelsens projektgrupp bestående av representanter för länsstyrelsen, kommunerna och elnätsföretagen i länet. Projektarbetet kräver en klar och stringent projektledning med tydliga projektplaner. Projektgruppen på länsnivå sammanträder var eller varannan månad under de sex till tolv månader som planeringsarbetet pågår.

Länsstyrelsen och elnätsföretagen ska tillsammans även identifiera och föra en dialog med synnerligen känsliga elanvändare som kan komma ifråga för undantag från omedelbar fränkoppling genom frivillig effektreduktion. Detta innebär att dessa elanvändare inte fränkopplas direkt utan får tid på sig att under några timmar dra ner verksamheten och effektförbrukningen till ett minimum. Det behövs för att skydda dem från stora ekonomiska skador, och på samma gång kan de frigöra effekt till samhällsviktiga elanvändare.

Kommunernas primära uppgift i Styrels planeringsprocess är att klarlägga vilka typer av samhällsviktiga verksamheter och

vilka enskilda objekt de vill prioritera. Grunden för arbetet är den definition och de exempel som finns i MSB:s inriktningsdokument. I flera av försökskommunerna och -länen 2008 och 2009 användes också bland annat förteckningar över de regionala och lokala verksamheter som är samhällsviktiga vid en pandemi samt redan genomförda risk- och sårbarhetsanalyser. Arbetet med prioritering sker i kommunens arbetsgrupp innan kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige beslutar om vilka typer av verksamheter som är samhällsviktiga och ska prioriteras.

När alla samhällsviktiga objekt har identifierats klarlägger det lokala elnätsföretaget de praktiska prioriteringsmöjligheterna utifrån elnätets tekniska förutsättningar. I försöken valde några kommuner att inkludera elnätsföretagen i de lokala arbetsgrupperna medan andra kommuner i stället valde att genomföra separata möten mellan kommun och elnätsföretag. Vidare samverkar kommuner och länsstyrelser med varandra för att säkerställa en likriktad planering inom länen och i Sverige som helhet.

Arbetet går alltså ut på att fastställa vilka typer av verksamheter som man vill prioritera samt identifiera enskilda objekt kopplade till dessa verksamheter. Det är med andra ord "hemläxan" som nu "äntligen" blir gjord⁶. Parterna samverkar för att belysa *all* samhällsviktig verksamhet – vare sig den bedrivs i kommunens, näringslivets, landstingets eller centrala myndigheters regi – och på så sätt uppnås en lokal förståelse för det sårbara samhälle som vi lever och verkar i. Resultatet blir också mer heltäckande än vid tidigare analyser. Pandemiplaneringen som genomfördes för några år sedan omfattade till exempel bara personal inom de kommunala förvaltningarna och de kommunala bolagen, men inte övriga delar av det lokala samhället.

Kommunerna använder underlagen från elnätsföretagen för att bestämma vilken rangordning de vill ha på lokalnätens ellinjer, och efter det utarbetas ett planeringsunderlag till länsstyrelsen. Länsstyrelsen sammanställer därefter prioriteringarna i de olika lokalnäten för hela länet och säkerställer samtidigt att planeringen och prioriteringen är likvärdig i hela länet. Länsstyrelsen måste också se till att den egna planeringen harmonierar med näraliggande län.

6. Citatet i rubriken till detta kapitel "Äntligen gör vi hemläxan!" är ett uttalande från representant för större norrländsk kommun som deltog i Styrelseutbildning under hösten 2010.

Det färdiga beslutsunderlaget beskriver i vilken ordning ellinjerna ska kopplas från, och när det är klart utarbetar elnätsföretagen konkreta fränkopplingsplaner i enlighet med planeringen. Länsstyrelsen lämnar beslutsunderlaget till SvK och det är med utgångspunkt ur det som SvK beslutar om fränkoppling vid en elbristsituation.

Vart fjärde år initierar centrala myndigheter en fullständig översyn av planeringen. Vid behov, till exempel vid betydande förändringar av elnäten eller en flytt av samhällsviktig verksamhet, kan den part som identifierar behovet påkalla en revidering av planerna. Den samverkan och de nätverk som har etablerats under den första planeringsomgången kan också utgöra en plattform för en kontinuerlig kommunikation mellan aktörerna beträffande trygg elförsörjning.

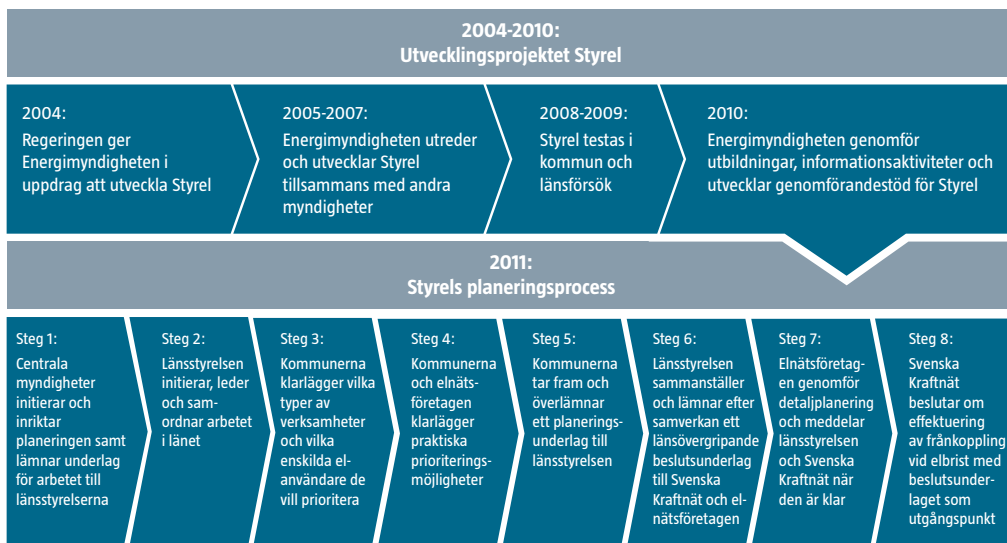
För att underlätta det första genomförandet av Styrels planeringsprocess under 2011 har Energimyndigheten genomfört utbildningar, utarbetat material för självstudier och tagit fram annan information för i huvudsak kommunerna, länsstyrelserna och elnätsföretagen. Myndigheten har lagt mycket möda och tid på att utbildningstillfällena i respektive län ska bli en möjlighet för aktörerna att bygga nätverk, samtidigt som de gemensamt ska få en förståelse för processen, aktörernas olika ansvar och roller samt projektorganisationen. Det faktum att aktörerna fysiskt träffas är enligt deltagarna viktigt för det fortsatta arbetet.

Lärdom:

Grundbulten i planeringsprocessen är en nära privat–offentlig samverkan, och genom den skapas en plattform för en kontinuerlig kommunikation och samverkan mellan privata och offentliga aktörer beträffande en trygg elförsörjning.

Framgångsfaktorer för samverkan i Styrels planeringsprocess

Enligt de samlade erfarenheterna från kommun- och länsförsöken är projektformen som arbetsmetod den enskilt viktigaste faktorn för en framgångsrik samverkan i Styrels planeringsprocess. Projektformen har i försöken inneburit ett tidsbegränsat men intensivt arbete som inkluderar flera parter. I stället för att de olika organisationerna bevakar sina egna intressen skapar projektfor-



Utvecklingen av Styrelprojektet samt Styrels planeringsprocess.

men en gemensam projektgrupp, inom vilken samtliga deltagare arbetar mot samma mål. Samarbetet förenklas genom att de olika aktörerna i projektet har ett naturligt forum som är avskilt från den ordinarie verksamheten och där projektet är det primära. I denna grupp samlas komplementära kompetenser som tillsammans tryggar att arbetet sker utifrån en helhetssyn på trygg energiförsörjning.

En annan viktig framgångsfaktor har varit att påvisa synergieffekter av samarbetet. Samverkan genererar kunskaps-, kompetens- och metodutveckling. De nätverk som skapas inom Styrel framhävs också som mycket viktiga av de kommuner och län som deltog i försöken, och de skapar goda förutsättningar för framtida planeringsarbete samt faktisk krishantering. Särskilt påtagliga blir synergieffekterna inom området för privat–offentlig samverkan. Ett exempel på en viktig spin-off-effekt är den kunskap som kommunernas säkerhetssamordnare får om vilka privata samhällsviktiga verksamheter som finns i kommunen. Försöken visar tydligt att "egennyttan" av samverkan fungerar som ett incitament för samtliga involverade aktörer.

Försöken har även visat att länsstyrelserna har en viktig roll. Länsstyrelsen ska initiera, leda och samordna arbetet, genomföra egna regionala prioriteringar och ta emot och värdera underlag rörande nationella samt internationella prioriteringar från centrala

myndigheter. Eftersom länsstyrelserna redan har ett geografiskt områdesansvar var det naturligt att också låta dem fungera som nav inom Styrelprojektet, och det är tveklöst ytterligare en framgångsfaktor för att säkerställa samverkan.

Lärdom:

Projektformen som arbetsmetod är nyckeln till en framgångsrik samverkan mellan olika aktörer. Det har särskilt visat sig att projektformen underlättar strävan att få olika intressen att arbeta mot samma mål.

Utmaningar för framtiden

Styrel är ett banbrytande projekt som kommer att kräva en kontinuerlig utveckling och strukturering av den privat–offentliga samverkan på alla nivåer. Vi måste fortsätta arbetet med att göra det sårbara samhället mer robust, men då krävs att alla de samverkansformer som Styrels första planeringsprocess skapade ges förutsättningar att bestå på ett eller annat sätt. Nätverk och informationskanaler mellan det privata och det offentliga är nödvändiga för att långsiktigt och hållbart trygga viktiga samhällsbehov. Den långsiktiga utmaningen för Styrel är således att bibehålla och utveckla den samverkan som har skapats och hittills varit så framgångsrik inom projektet.

Under 2011 är det en utmaning att få till stånd den nödvändiga dialogen mellan länsstyrelser och synnerligen känsliga elanvändare om frivillig effektreduktion, eftersom varje elanvändare har sina unika möjligheter och begränsningar att vid ett elbristläge reducera effektuttag. Ofta gäller det stora och elintensiva industrier, och utmaningen ligger i att de ska förstå fördelarna med Styrel – bland annat möjligheten att genom dessa frivilliga överenskommelser minska risken för skadliga produktionsavbrott vid en eventuell elbrist.

En ytterligare kortsiktig utmaning i samverkan är informationssäkerhet och sekretessfrågor, såväl mellan olika myndigheter som mellan myndigheter och privata aktörer. En stor mängd aktörer är involverade i projektet och de arbetsunderlag som framställs kan innehålla uppgifter om affärshemligheter, om samhällsviktiga verksamheter för krisberedskap och om anläggningar

som behöver omfattas av sekretess på grund av rikets säkerhet. Därför behöver en informationssäkerhetsanalys genomföras i planeringsprocessens början. Analysen kan ge en samsyn kring frågor om informationssäkerhet och sekretess, men det är ingen garanti mot misstag eller svåra avvägningar. Länsstyrelser och kommuner efterlyser en enkel vägledning för ett sådant arbete, något som inte finns i dag. En förhoppning är att det även på detta område kommer att skapas synergier och fastare rutiner för informationshantering mellan myndigheter och inom ramen för privat–offentlig samverkan.

Slutligen bör det framhållas att Styrel innebär ett samarbete mellan det privata och det offentliga, och det kan och bör lägga grunden för ett vidgat samarbete mellan kommuner och elnätsföretag rörande en effektiv, trygg och uthållig elförsörjning i övrigt. Förhoppningen är att ett sådant samarbete ska föra med sig en ökad uppmärksamhet på frågan om hur samverkan mellan samhällsintressen och marknadsintressen ska utformas för att långsiktigt och hållbart trygga samhällsviktiga behov. En sådan ökad samverkan gynnar oss alla – vilket man också konstaterade i Blekinges länsförsök: ”Nätverk och människor betyder allt!”

För ett stort engagemang i en mycket god samverkan vill vi tacka alla som deltog från många stora och mindre organisationer: Malå-Norsjö, Skellefteå, Karlskrona, Smedjebacken, Ljusnarsberg, Ludvika, Malmö, Dalarna, Blekinge, Skåne, Miljöteknik, Olofströms Kraft, Kreab, Borlänge Energi, VB Energi, Affärsverken Karlskrona, Skellefteå Kraft, Rödeby Energi, Sölvesborgs Energi och Vatten, Karlshamns Energi, Svensk Energi, Svenska Kraftnät, Vattenfall, Fortum samt E.ON.

Diskussionsfrågor

1. Vilka synergier avseende samverkan uppnås genom den privat–offentliga samverkan som Styrelprojektet medför?
2. Vilka är de största utmaningarna inom privat–offentlig samverkan?
3. I kommun- och länsförsöken med Styrel utpekades projektformen som den enskilt viktigaste faktorn för en framgångsrik samverkan. Vilka är de tänkbara förklaringarna till detta?
4. Finns exempel på andra projekt som innefattar samverkan mellan både privata och offentliga aktörer på lokal, regional och central nivå?
5. Hade något inom Styrelprojektet kunnat göras annorlunda för att uppnå en än mer framgångsrik samverkan mellan de inblandade aktörerna?



Erik Cedergårdh

Erik Cedergårdh är brandingenjör och ledningsspecialist med uppdrag att utveckla ledningsförmågan inom Räddningstjänsten Storgöteborg. Erik arbetar också med utveckling av samverkan mellan olika organisationer inom olycks- och krishanteringsområdet. Erik har arbetat som räddningsledare sedan 1985 och tjänstgör som Räddningschef i beredskap. Erik har deltagit i nationella utvecklingsprojekt av kommunal räddningstjänst vid Räddningsverket och MSB.

Thomas Winnberg

Thomas Winnberg är räddningschef i Kiruna kommun. Tidigare arbetade han som stf. produktionschef i Södertörns brandförsvärsförbund. Thomas har sedan 1996 deltagit i den nationella utvecklingen av kommunal räddningstjänst i olika projekt vid Räddningsverket och MSB. Thomas har deltagit i Räddningsverkets insatser i Turkiet (jordbävning), Grekland (skogsbränder) och Thailand (tsunamin) och är stf. insatschef i den svenska stödstyrkan. Han har också deltagit i ett flertal internationella krishanteringsövningar. Thomas har arbetat inom räddningstjänsten sedan 1985 som bland annat brandman, ambulanssjukvårdare, insatschef och stabsbefäl.

Proaktiv samverkan vid olyckor

Erik Cedergårdh & Thomas Winnberg

Vi skriver här om samverkan mellan sjukvård, polis och räddningstjänstmyndigheter som bidrar med olika kompetenser och åtgärder vid olyckshändelser. Beskrivningarna behandlar samverkan mellan dessa aktörer med utgångspunkt i de formella uppdrag som respektive aktör har genom olika lagstiftningar. Dessa resonemang är giltiga för alla samhällsaktörer som på olika sätt behöver agera vid olyckor, störningar och kriser. Samma tankesätt ligger som grund för samhällets hela krishantering, även när man hamnar hos andra aktörer än de så kallade blåljusmyndigheterna som vi har valt att skriva om.

Varje samhällsaktör behöver skapa förutsättningar för en god samverkan genom att så tidigt som möjligt informera de andra om att något sker eller håller på att ske som kan tänkas behöva ett agerande från dem. Varje aktör måste anpassa sina åtgärder utifrån behovet i den aktuella olyckan, men dessa åtgärder behöver även anpassas till de åtgärder som andra aktörer vidtar vid en olycka. Det finns också ett behov av att aktörerna hjälper varandra med åtgärder över sina organisationsgränser.

Vi menar att aktörerna måste kunna agera på indikationer om vad som kan ha hänt i det tidiga skedet vid en olycka, för att i avslutandet av insatserna i stället kunna agera på säkra grunder.

Vi kallar detta ett proaktivt handlande¹ och det ska ge de drabbade hjälp på bästa sätt. Det är viktigt att utnyttja de bedömningar som olika aktörer gör utifrån sin kompetens, men med ett konstruktivt ifrågasättande. Detta behövs för att samverkan ska fungera vid olyckor som innehåller det vi kallar ”ovisst hjälpbehov” vilket vi stegvis kommer att exemplifiera med hjälp av en fiktiv olycka.

Fokus på de som behöver hjälp

Den som drabbas av en olycka förväntar sig att samhällets resurser agerar så snabbt som möjligt. Det ideala vore att alla samhällsaktörer direkt var på plats, med precis de resurser som krävs för att på bästa sätt hjälpa dem som har drabbats. I praktiken sker tyvärr aldrig detta. Nästan alltid har räddningstjänsten, polisen, sjukvården och andra aktörer olika långt till olycksplatsen eller så blir de larmade en tid efter varandra. Aktörerna kanske inte ens har tillräckligt med resurser direkt tillgängliga för att hantera olyckan, vilket kan bero på många olika saker. Ibland är helt enkelt de egna resurserna upptagna med andra insatser. Det kan också behövas förstärkningar från andra kommuner, polisdistrikt, landsting etcetera för att få tillräckligt med resurser, vilket tar tid. En fungerande samverkan blir därför en förutsättning för att de som har drabbats av en olycka får den hjälp som bäst behövs.

Vi menar att man kan samverka på flera sätt. Ibland sägs att samverkan är något som fungerar när man känner varandra och är vänner. Samverkan beskrivs då som ett naturligt resultat av bland annat personkänedom och vana att agera tillsammans samt att man har gemensamma lokaler. I vårt resonemang utgår vi från att samverkan handlar om verksamheten, alltså de åtgärder som ska produceras. Vi menar att en bra samverkan ska resultera i att de åtgärder som respektive samhällsaktör producerar blir utformade så bra som möjligt utifrån hur det totala hjälpbehovet² ser ut.

En form av samverkan är att flera samhällsaktörer planerar och genomför sina respektive insatser samtidigt. Genom planeringen

-
1. sid 210 Cedergårdh, E. & Winnberg, T (2006): Utformning av ledningsorganisation. I: Fredholm, L. & Göransson, A-L. Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället. Karlstad: Räddningsverket.
 2. Fredholm, L. (2006): Hantering av små till stora samhällspåfrestande olyckor: I: Fredholm, L. & Göransson, A-L. Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället. Karlstad: Räddningsverket.

kan respektive aktör se till att inte hindra de andra samt skapa bästa möjliga förutsättningar för att alla ska kunna utföra sitt eget uppdrag. Denna typ av samverkan behövs även vid situationer med en god resurstillgång från de olika berörda aktörerna.

Nästa nivå av samverkan handlar om att man faktiskt samverkar genom att utföra åtgärder "över gränserna". Detta kan exempelvis innebära att räddningstjänstorganisationen hjälper sjukvården med att vårda skadade på bekostnad av släckningsarbete om resurserna inte räcker för båda åtgärderna samtidigt. Denna form av samverkan ställer stora krav på förmågan hos dem som representerar de olika samhällsaktörerna. De behöver förstå och tillsammans värdera hjälpbehovet för att kunna vidta de viktigaste åtgärderna. De behöver även vara väl införstådda med sin organisations uppdrag i förhållande till de andra samhällsaktörernas uppdrag. Samverkan kan alltså handla om att man utför åtgärder åt en annan aktör som ännu inte har tillräckligt med resurser på plats.

Samverkan handlar också om ett samspel mellan aktörernas ledningar. Det handlar exempelvis om att informera de andra om vad man vet, vilka åtgärder man tänker vidta och hur man bedömer händelsens utveckling. Denna samverkan är nödvändig för att aktörerna tillsammans ska utforma agerandet och åtgärdsproduktionen på ett så bra sätt som möjligt för dem som behöver hjälp.

Exempel

Efter en långvarig period av allt kallare väder börjar isen att lägga sig i många av landets vattendrag. Eftersom det har blivit mer populärt med olika former av friluftaktiviteter är det många som ser fram emot skridskoåkning och skidåkning med fantastiska naturupplevelser. Dessa aktiviteter sker både långt ute i skogen och ute på våra havsisar. Hur ska samhällets aktörer förbereda sig för att klara olyckor ute på isen? Vilka av samhällets aktörer kan behöva agera vid en olycka? Olyckor ute på isen kan inträffa på platser där det sällan förekommer insatser, och därför är det särskilt viktigt att redan i förberedelsearbetet ha gemensamma idéer för hur man ska agera.

Aktörernas uppdrag, insatser och åtgärder

Varje samhällsaktör hanterar sina egna uppdrag dagligen. Polisen, sjukvården och andra gör övervägande delen av sina insatser utan att andra samhällsaktörer är involverade. Emellanåt inträffar dock händelser som kräver att flera samhällsaktörer samtidigt bidrar med åtgärder på samma plats och agerar enligt sina egna uppdrag. Vi har ingen lagstiftning som anger att en enskild aktör "äger" en händelse som ofta uttrycks, men det finns däremot lagar och författningar som anger att samhällsaktörerna ska samverka. Tanken med att samverka är att med ett så brett perspektiv som möjligt kunna identifiera hjälpbehovet samtidigt som det ska hanteras med en så bred kompetens som möjligt.

Det är svårt, om inte omöjligt, att här ange alla samhällsaktörer som kan ha olika uppdrag beroende på vad som hänt. Krishanteringssystemet bygger på tre viktiga principer: ansvarsprincipen, närhetsprincipen, och likhetsprincipen³. Dessa principer innebär att alla myndigheter och organisationer inom ett verksamhetsområde har ansvar inom sitt område vid en kris. Det finns också ett geografiskt områdesansvar som kommunen respektive länsstyrelsen har inom sitt område. Vid en kris ska de som har områdesansvar verka för att samordningen fungerar mellan alla som är inblandade i krisberedskapen inom sitt område på lokal, regional respektive central nivå – till exempel myndigheter, företag, frivilligorganisationer, trossamfund och föreningar. De områdesansvariga ska också samordna informationen till allmänheten vid en kris. Däremot övertar de inte ansvaret från någon annan. Myndigheter och organisationer behåller sitt ansvar inom sitt verksamhetsområde och det är dessa myndigheter och organisationer vi kallar för samhällsaktörer. De allra flesta olyckor innebär att flera samhällsaktörer har ansvar att bidra med åtgärder, vilket gör att det genomförs flera insatser vid en och samma olycka.

En olyckas hantering beskrivs ofta som en räddningsinsats i medier och i folkmun, oavsett vad som har hänt. Det finns dock ett problem med denna benämning eftersom den också används i lag om skydd mot olyckor (LSO) för att beskriva ett av kommunernas och statens uppdrag. Man skulle kunna tro att alla olyckor är enbart räddningstjänstens ansvar vilket kan leda till att andra aktörer agerar passivt. Men en olycka resulterar nästan aldrig i

3. SOU 2007:31, Alltid redo, en ny myndighet mot olyckor och kriser.



endast en räddningsinsats utan det är vanligt att samma situation kräver både en polisinsats och en sjukvårdsinsats⁴ samt insatser från andra samhällsaktörer. I fortsättningen i detta kapitel kommer vi att använda benämningen räddningsinsats för de åtgärder enligt LSO som vidtas vid en olycka. Denna räddningsinsats genomförs parallellt med exempelvis sjukvårdens insats enligt hälso- och sjukvårdslagen.

Ett bombhot är ett bra exempel på ovanstående där det ofta handlar om flera samtidiga insatser från olika samhällsaktörer. Bombhotet som händelse är även intressant eftersom de olika samhällsaktörerna oftast har tid till att förbereda sig och samverka, under förutsättning att de aktiveras i inledningskedet. Vid ett bombhot ingår det i polisens uppdrag att oskadliggöra sprängladdningar.⁵ Om det finns risk för att sprängladdningen ska utlösas och vålla en brand eller till exempel ett ras kan det också vara "överhängande fara"⁶ för en olyckshändelse. Samtidigt som polisinsatsen pågår blir det dessutom en räddningsinsats för den kommunala räddningstjänsten. I och med detta bör även räddningstjänstorganisationen planera och vidta åtgärder för att snabbt kunna agera om sprängladdningen utlösas. Det är mycket viktigt med ett aktivt ledningsarbete med en samverkan mellan

Samhällets aktörer har uppdrag vid en olycka och bedriver olika insatser. Aktörerna bidrar med åtgärder för att tillgodose olika delar av hjälpbehovet.

4. Räddningsverket (2008). Räddningstjänst i samverkan. Karlstad: Räddningsverket, U30-666/08.

5. Prop 1985/86:170 om räddningstjänstlag, mm. Samt sid 178 i : Johansson,P. (2006): Legala grunder för räddningsinsatser. I: Fredholm,L.& Göransson,A-L. Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället. Karlstad: Räddningsverket.

6. Enligt 1 kap 2§ LSO.

Faktaruta

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) reglerar vilken räddningstjänstmyndighet som ansvarar för räddningstjänsten i den enskilda situationen då 1 kap 2 § i LSO är tillämplig. Det kan handla om flygräddningstjänst, sjöräddningstjänst, miljöräddningstjänst till sjöss, fjällräddningstjänst, efterforskning av försvunna personer i andra fall, räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från kärnteknisk anläggning och kommunal räddningstjänst. Sjukvårdens uppdrag regleras enligt hälso- och sjukvårdslagen (SFS 1982:763) och polisens uppdrag regleras av bland annat polislagen (SFS 1984:387).

polis, sjukvård och räddningstjänst i detta skede, även om samtliga aktörer inte genomför konkreta åtgärder i den direkta närheten av sprängladdningen.

Det är lätt att tänka sekventiellt vid dessa insatser, alltså tänka att det först är en polisinsats och att det inte blir en räddningsinsats förrän bomben har utlöst. Detta sätt att tänka och hantera händelser är ganska vanligt, men det är olyckligt och riskerar att leda till att aktörerna agerar passivt eller inte alls och väntar ut varandra. Enligt lagstiftningen har de olika samhällsaktörerna oftast ett samtidigt ansvar, vilket gör att de faktiskt ska agera. I god samverkan bör då också respektive aktör skapa bästa möjliga förutsättningar för att de andra ska kunna lösa sina uppdrag, och därför bör alla så tidigt som möjligt informera varandra om vad som sker eller håller på att ske.

Det är viktigt att veta att varje aktör leder sig själv och sin egen verksamhet och att ingen kan leda den andre⁷, om man med leda menar ”bestämma över”. Den förväntan som finns är att samtliga samhällsaktörer ska samverka med varandra och det är viktigt att de verkligen tar initiativ⁸ för samverkan.

Parallella insatser

Med parallella insatser menar vi att flera insatser från samhällsaktörer kan pågå samtidigt. När det finns skadade människor vid

7. Sid 171; Johansson, P. (2006): *Legala grunder för räddningsinsatser*. I: Fredholm, L. & Göransson, A-L. *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*. Karlstad: Räddningsverket.
8. sid 247 Cedergårdh, E. & Winnberg, T (2006): *Utformning av ledningsorganisation*. I: Fredholm, L. & Göransson, A-L. *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*. Karlstad: Räddningsverket.

en olycka som samtidigt kräver en räddningsinsats arbetar sjukvården alltid parallellt med den aktör som har ansvar för räddningsinsatsen enligt LSO. Sjukvården agerar i praktiken aldrig inom ramen för en räddningsinsats, utan alltid utifrån sitt sjukvårdsuppdrag. Även polisen har uppdrag⁹ vid en olycka i form av att de till exempel identifierar skadade, utreder brott och lämnar hjälp vid ingrepp i annans rätt enligt LSO. Det polisära uppdraget är därför alltid ett parallellt ansvar i förhållande till sjukvårdsansvaret och räddningstjänstansvaret.

LSO anger sju typer av räddningstjänstansvar (se tidigare faktaruta) som olika samhällsaktörer har i sitt uppdrag. Dessa olika typer av räddningstjänstansvar enligt LSO kan också ge upphov till parallella räddningsinsatser. Ett exempel på två parallella statliga räddningsinsatser är när ett fartyg har havererat till sjöss¹⁰ och det finns ett behov av att rädda människor (sjöräddningstjänst) samtidigt som olja håller på att spridas från fartyget (miljöräddningstjänst till sjöss). Det förekommer också parallella räddningsinsatser mellan stat och kommun, exempelvis vid rökutveckling ombord på ett flygplan som är i luften. Händelsen kan betraktas som såväl flygräddningstjänst som kommunal räddningstjänst¹¹ med två parallella räddningsinsatser. Vid dessa händelser är det av vikt att båda insatserna startar tidigt. Skulle planet haverera utan att nedslagsplatsen är känd behöver flygräddningen söka efter det försvunna flygplanet. Det är också viktigt att den kommunala räddningstjänstorganisationen omedelbart börjar samla och förbereda sina resurser för att vid en nödlandning kunna rädda människor och släcka en eventuell brand.

Det finns dock undantag från parallelliteten. När en skogsbrand sprider sig över en kommungräns¹² betraktas det ändå som *en* räddningsinsats¹³ och de berörda kommunala räddningstjänsterna ska komma överens om vem som svarar för räddningsinsatsen. Det finns även fall då en räddningstjänstmyndighet medverkar i en annan myndighets räddningsinsats. Det är exempelvis vanligt

9. Räddningsverket (2008). Räddningstjänst i samverkan. Karlstad: Räddningsverket, U30-666/08.

10. I havet, Vänern, Vättern eller Mälaren.

11. Begreppet "överhängande fara" för olyckshändelser enligt 1 kap 2§ LSO.

12. sid 242-243 Cedergårdh, E. & Winnberg, T (2006): Utformning av ledningsorganisation. I: Fredholm, L. & Göransson, A-L. *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*. Karlstad: Räddningsverket.

13. Enligt 3 kap 16§ LSO.

att Kustbevakningen medverkar och hjälper till vid sjöräddningstjänst. I detta fall pågår endast *en* räddningsinsats som Sjöfartsverket ansvarar för och där Kustbevakningen medverkar.

Polisen är vid två fall ansvarig för räddningsinsatser enligt LSO, vid fjällräddningstjänst och vid efterforskning av försvunna personer i andra fall. I dessa situationer måste polisen också hantera andra polisiära uppdrag, som att parallellt med efterforskningen avgöra om man behöver starta en förundersökning ifall det finns någon misstanke om brott. Man kan säga att polismyndigheten vid sådana situationer har en form av ”intern juridisk parallellitet” mellan sina olika uppdrag utifrån olika lagstiftningar.

Insatserna är parallella vid alla olyckor där polis, sjukvård och räddningstjänstorganisationer har sina egna uppdrag – de pågår samtidigt och de olika aktörerna hanterar sina uppdrag i enlighet med lagstiftningen. Vi menar att detta är en mycket viktig kunskap att ta med sig in i samverkan. Beroende på vad olyckan består av och var den inträffar kan de olika aktörerna bli berörda enligt ovan.



De olika räddningstjänstmyndigheterna, polis och sjukvård bedriver parallella insatser och bidrar med åtgärder för att tillgodose olika delar av hjälpbehovet.

Samverkan vid "ovisst hjälpbehov"

Ett problem med i princip alla olyckor är att det i början finns oklarheter för de aktörer som ska hantera dem. I vissa fall är dessa oklarheter större än normalt. Exempelvis kan det vara osäkert var olyckan har skett och det kan också dröja innan man vet vad som egentligen har hänt. Dessutom kan olyckssituationen förändras med tiden. Vi menar att dessa olyckor har ett "ovisst hjälpbehov", vilket ställer särskilda krav på samverkan.

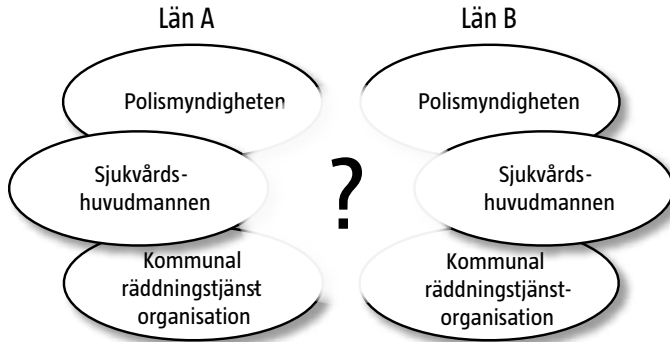
Ovissheten som finns i början av en olycka kan exempelvis göra det omöjligt att tillräckligt snabbt klara ut inom vilken kommun en olycka har skett. Om det finns nödställda personer på en sjö som delas av en kommungräns kan två olika kommunala räddningstjänstorganisationer behöva aktiveras från varsitt håll. I vissa fall inträffar dessa olyckor i svårtillgänglig terräng, vilket gör att det tar lång tid att ta sig fram. Dessa insatser är därför resurskrävande.

Ansvarsfrågor handlar inte bara om geografi, utan det handlar också om innehåll i uppdrag och förmågor. Aktörerna kan bidra med olika åtgärder beroende på vad som hänt. Hjälpbehovet kan förändras, exempelvis genom att drabbade personer lyckas förflytta sig från olycksplatsen. Då kan det uppstå ett behov av efterforskning som är polisens ansvar. Vid olyckor på havet ingår dock motsvarande efterforskning i sjöräddningstjänst om människor befaras vara i sjönöd. Medicinska åtgärder och transport av skadade i terräng är sjukvårdshuvudmannens ansvar samtidigt som identifiering av de skadade är polisens ansvar. Kommunens

Exempel

Vid en olycka på is kan det vara alltifrån en ensam person som drabbas till att isen brister för ett större skridskosällskap. Vidare kan några av dem som hamnar i vattnet ta sig upp själva, för att därefter förflytta sig till närbelägna hus för att söka efter hjälp. Ett annat problem är att de som försöker att hjälpa till själva kan hamna i vattnet. Det är även tänkbart att isen brister på flera ställen samtidigt.

I vissa fall är det ingen som har sett själva olyckan, utan någon larmar för att de hör rop på hjälp. Detta leder till stor osäkerhet om hur många som egentligen har hamnat i vattnet. De som upptäcker olyckan kan ibland också befinna sig på ett ganska långt avstånd från själva olycksplatsen, och det händer att den som larmar inte själv vet var han eller hon befinner sig.



Det kan vara svårt att lokalisera varifrån ett rop på hjälp kommer, vilket skapar ovisshet i det tidiga skedet på vilket sätt samhällsaktörerna berörs.

socialtjänst¹⁴ kan även behöva stödja och hjälpa drabbade personer som är fysiskt oskadda. Oftast dröjer det ett tag innan man kan se hela hjälpbehovet och behovet av agerande från olika aktörer.

Ett annat exempel på samverkan vid ett ovisst hjälpbehov är när någon larmar för att man befärad att en person har hamnat i ett vattendrag, exempelvis i en insjö. Uppgifterna är knappa och ingen vet om personen precis har hamnat i vattnet eller om denne har varit försvunnen i flera timmar. Vid en sådan situation är det rimligt att den kommunala räddningstjänsten börjar arbeta samtidigt som polisen startar sina efterforskningar. Om man konstaterar att personen inte finns i den delen av vattnet där det är möjligt att rädda någon kan polisens efterforskning fortsätta, till exempel på land. I början går det inte att avgöra exakt var ansvarsgränserna går och hur länge de olika räddningsinsatserna

14. Socialtjänstlagen (2001:453)

ska pågå, utan i detta skede handlar det om att flera aktörer agerar snabbt. Den geografiska frågan är alltså inte det centrala, utan innehållet i uppdraget i förhållande till vad som har hänt.

I förhållandet mellan statlig och kommunal räddningstjänst kan man vid andra tillfällen behöva väga in vad som har hänt, vilket uppdrag de olika aktörerna har och deras geografiska ansvarsområde. Enligt LSO är all räddningstjänst kommunal såvida den inte är statlig, och kommunens område går ända ut till territorialvattengränsen. Gränsen mellan sjöräddningstjänst och kommunal räddningstjänst kan dock inte beskrivas enbart med en geografisk gräns, utan uppdragens innehåll skiljer sig också åt. Kommunal räddningstjänst handlar om att rädda människor, egendom och miljö medan sjöräddningstjänst går ut på att göra efterforskningar och rädda människor i sjönöd¹⁵ samt sköta sjuktransporter från fartyg. Det kan vara oklart om ett drunkningstillbud nära land ingår i sjönödsbegreppet eller inte, men oavsett vilket kan det finnas ett behov av att direkt agera från både landsidan och från havet.

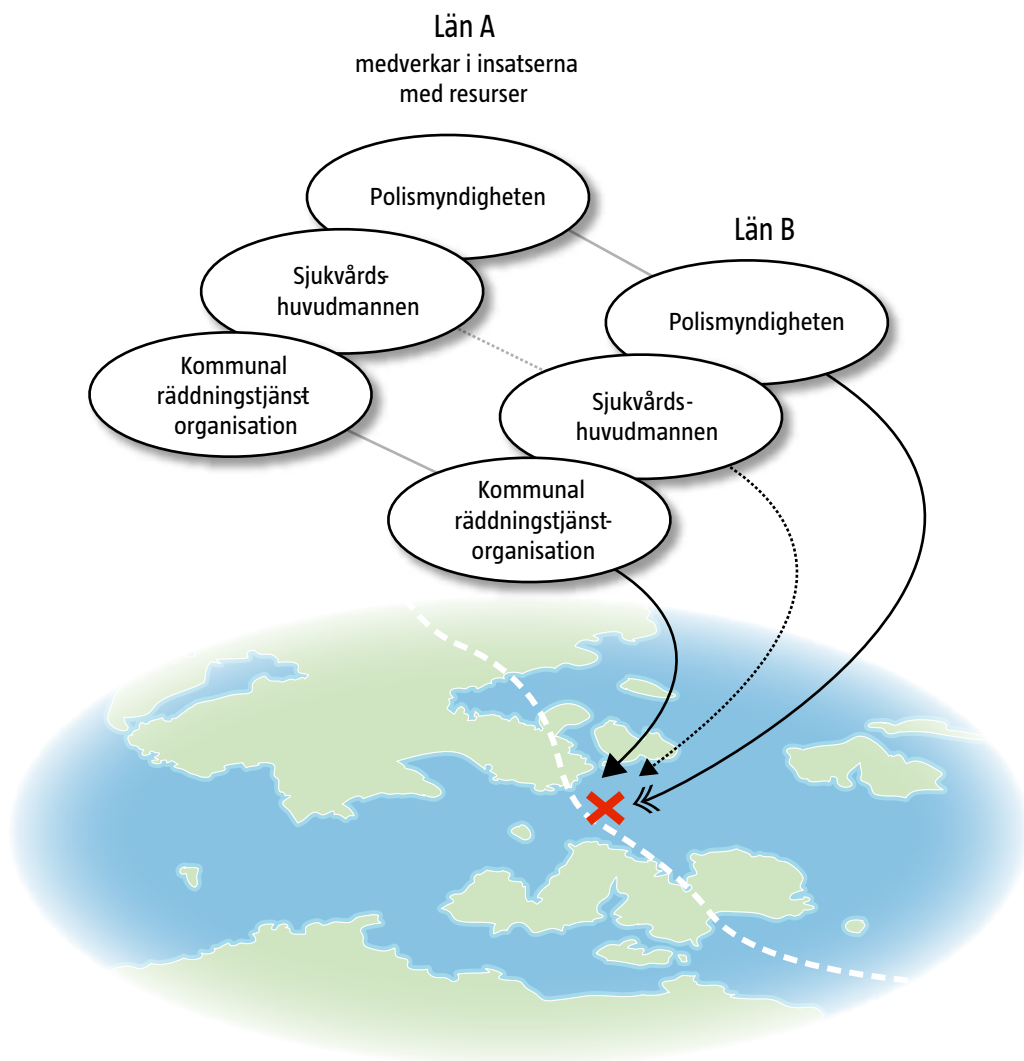
I det tidiga skedet av en olycka kan det alltså finnas osäkerheter kring olycksplatsen, om det är en eller flera olycksplatser samt vad hjälpbehovet består av eller hur det förändras. Detta gör det omöjligt att i inledningsskedet klara ut vilka som enligt lagen egentligen har ansvaret för olika delar av händelsen. Samhällets aktörer behöver därför agera innan de riktigt vet vilka som i slutändan svarar för olika åtgärder.

Det är extra viktigt att i samverkan förbereda sig för olyckor som kan ha ett ovisst hjälpbehov. Det handlar om att fundera igenom vad en sådan olycka kan innebära och vilka krav som ställs på det gemensamma agerandet.

Några tankar om ledning

Varje samhällsaktör ska säkerställa att deras uppdrag kan genomföras inom det aktuella ansvarsområdet. De olika samhällsaktörernas verksamheter skiljer sig åt och deras organisationer har därmed olika uppbyggnad. Ledningsarbetet behöver därför kunna anpassas beroende på vilka olika aktörer som samverkar vid den aktuella olyckan.

15. Bengtsson, T. (2010); *OPERATIV JURIDIK för Räddningstjänst*. Stockholm: Brandskyddsföreningen, 20 0600.



Efter ett tag blir det tydligare vilka samhällsaktörer som svarar för räddningsinsatsen, sjukvårdsinsatsen och polisinsatsen. Aktörer från angränsande områden kan medverka med resurser inom respektive insats.

Olyckor är i stor utsträckning dynamiska och kan förändras snabbt, vilket ställer särskilda krav på ledningsarbetet och därmed samverkan. Vid dynamiska skeenden är det nödvändigt att i god tid vidta åtgärder innan ett behov uppstår, för att ledningsarbetet ska vara "proaktivt". Det behövs alltså ett agerande utan att de som leder insatserna kan ha klart för sig exakt vad som har hänt. Med andra ord fungerar det inte med alltför stora krav på att först få en korrekt bild av vad som hänt, eftersom det kan leda till att

Exempel

Vid olyckor på is (ovisst hjälpbehov) är det först efter ett tag som man får bättre kännedom om positionen, vad som har hänt och det totala hjälpbehovet, och därmed vilka olika samhällsaktörers uppdrag som berörs.

Flera samhällsaktörer behöver därför direkt sända resurser, ibland från olika håll, för att personer i vattnet eller nedkylda ska hinna räddas. Samhällsaktörerna behöver alltså agera direkt för att efterhand klara ut vem som gör vad.

åtgärder inte vidtas tillräckligt snabbt. Därför måste ledningen i det tidiga skedet kunna agera på indikationer utan att man vet det egentliga behovet. Det tar också tid att få fram resurser samtidigt som olyckan förändras, och ofta behöver man sända mer resurser till en svårtillgänglig plats än vad som skulle behövas om olyckan inträffade på en lättillgänglig plats.

Många gånger är det oklart var olyckan har skett och vad som egentligen hänt, och därför måste man direkt efter att ha sänt de första resurserna även börja planera för olika alternativa olycksutvecklingar. Genom att tidigt kontakta andra samhällsaktörer som kan tänkas ha ett ansvar vid en olycka får de möjlighet att vara "proaktiva", det vill säga agera med framförhållning. Samhällets aktörer kan inte alltid klara ut alla ansvarsförhållanden på en gång och i många fall får man helt enkelt reda ut det under arbetets gång.

Man kan säga att samverkan är en process mellan människor som inte bara företräder olika ansvarsområden i samhället, utan också företräder olika kompetenser. De olika kompetenserna betraktar händelsen med "olika glasögon", och på så sätt kan man åstadkomma en effektiv åtgärdsproduktion. Tillsammans ska parterna lösa problem som består av olika delar, till exempel en olycka med både skadade människor och ett skadeförlopp som en brand. De som företräder och ansvarar för de olika organisationernas agerande behöver samverka kring såväl helheten som olika detaljer. Det handlar om att tolka händelsens tänkbara utveckling och komma överens om en gemensam inriktning på agerandet. Det handlar också om att övergripande se till att inget faller mellan stolarna samt se till att arbetet längst ut i organisationerna utformas så bra som möjligt. Uppgiften är helt enkelt att se till att man planerar sitt arbete tillsammans så att det viktigaste blir gjort först och så vidare.

Exempel

Vid olyckor på is behöver alla berörda aktörer kontaktas i det tidiga skedet. Aktörerna måste agera på indikationer innan det exakta resursbehovet kan identifieras eller ansvarsförhållandena klaras ut.

Effektivt resursutnyttjande

Inom alla samhällsaktörers verksamheter finns taktiska tankesätt, även om begreppet taktik inte används av alla aktörer. Taktik¹⁶ handlar om att med utgångspunkt i hjälpbehovet sätta in åtgärder i tid (rätt tid) och rum (rätt plats) på ett så optimalt (effektivt) sätt som möjligt. Syftet är att hjälpa de drabbade människorna och få kontroll över skadefenomenet. Vid olyckor där flera samhällsaktörer är inblandade behöver taktiken utformas gemensamt så att samtliga aktörers samlade förmåga utnyttjas så bra som möjligt. Samverkan genom att man hjälper varandra med konkreta åtgärder beror på vad som är viktigast i det totala hjälpbehovet och hur mycket resurser som finns på plats från samtliga aktörer.

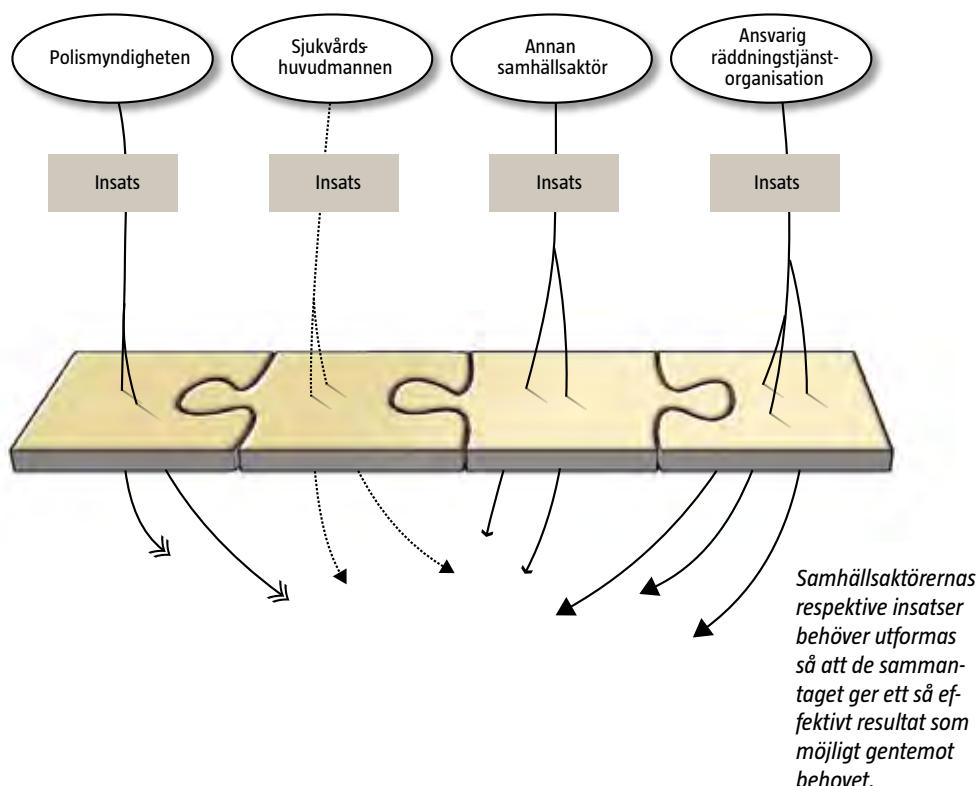
Vad är då bra eller dålig taktisk utformning? Det beror mycket på situationen. Om de närmaste resurserna inte blir larmade i ett tidigt skede kan man knappast påstå att resurserna används optimalt. Det är också bristande taktisk utformning om en aktörs resurser används ineffektivt på grund av att förutbestämda mönster¹⁷ styr det taktiska tänkandet. Ett exempel på detta kan vara om rökdykare tvingas bära skadade en lång sträcka i rökfri miljö till en uppsamlingsplats för skadade, trots att andra skadade befaras finnas kvar i röken och det finns andra som kan bära de skadade. Om resurserna inte räcker måste man också kunna agera över organisationsgränserna gentemot det viktigaste i det totala hjälpbehovet. Naturligtvis är det så att den aktör med bäst kompetens för uppgiften bör agera när det är möjligt. Det bästa är om de som leder insatserna kan göra gemensamma bedömningar och agera så att de olika organisationernas agerande ”krokar arm” och hanterar det viktigaste i hjälpbehovet. Då kan man påstå att samverkan fungerar ur ett taktiskt perspektiv.

16. Svensson, S. (Red.) Cedergårdh, E., Mårtensson, O. & Winnberg, T. (2005). *Taktik, ledning, ledarskap*. Karlstad: Räddningsverket.

17. Berlin, J. & Carlström, E. (2009) *Samverkan på olycksplatsen- om organisatoriska barriäreffekter*. Trollhättan: University West.

Det sägs ofta att taktiken utformas hos den som leder arbetet i ett skadeområde, men det är givetvis så att alla nivåer hos samtliga samhällsaktörer måste agera taktiskt. De taktiska besluten påverkar varandra, vilket kräver kommunikation inom och mellan de olika samhällsaktörernas organisationer. Man måste alltså agera taktiskt i både det lilla och det stora för att kunna uppnå ett bra resultat.

Även om det behövs ett gemensamt taktiskt agerande finns det alltid uppgifter som inte ingår i en aktörs kompetens eller formella uppdrag och som därför inte ska utföras av denne. Exempelvis har polisen våldsmonopol i fredstid i Sverige. Det kan också finnas andra normativa överväganden för enskilda aktörer när det gäller gränserna för den egna organisationens agerande. Alla måste göra en avvägning mellan hur långt utanför sitt uppdrag och sin kompetens de kan agera och vad som behöver göras för att nå en effekt som är acceptabel för den hjälpbehövande.



Samverkansbehov i olika skeden

Under långdragna olycksskeenden uppstår flera olika samverkansbehov. Vi har här valt att fokusera på olyckors inledningsskede och kommer senare att presentera några tankar kring avslutningen av insatser. I rutan till höger finns några exempel på frågeställningar som kan vara viktiga i inledningsskedet vid en olycka på isen. Exempelfrågorna tar inte hänsyn till vilka nivåer inom respektive ledningsorganisation som ska hantera saken.

Problematik vid beslutsfattande

Det finns mycket att ta hänsyn till vid beslutsfattande i samband med olyckor, bland annat en mänsklig svårighet som vi behöver skapa medvetenhet kring. Det finns nämligen en psykologisk mekanism som gör sig påmind vid beslutsfattande, så kallad beslutsinramning (från det engelska ”framing”)¹⁸. Detta fenomen innebär att vi människor tidigt skapar oss en första tolkning och att denna inramning blir styrande för den fortsatta tolkningen. Vi får alltså svårt att göra oss av med vår första tolkning kring vad som har hänt. Tendensen är att vi omedvetet sorterar bort ny information som inte stödjer vår uppfattning, vilket gör det svårt för oss att ta in vad som egentligen hänt om vår första tolkning inte stämmer. Tidigt vid en olycka behöver man därför försöka tänka utanför ramarna och ifrågasätta den första bilden, och kanske fråga sig följande: Vad är det som inte har framkommit men som kan ha inträffat? Behöver fler samhällsaktörer kontaktas? Ofta är det först efter ett tag som hela vidden av en olycka kan begripas. Genom att ta hjälp av flera aktörers kompetenser kan händelsen tolkas ur olika perspektiv och därigenom kan man upptäcka nya saker. Detta förutsätter dock att det finns acceptans för ett konstruktivt ifrågasättande både inom och mellan samhällsaktörerna. Exempelvis behöver den första tolkningen kompletteras med att varje aktör bedömer om alla fakta kring olyckan faktiskt har framkommit.

Risken är annars att en för snäv tolkning i inledningen stjälper hela agerandet, genom att alla samhällsaktörer enbart utgår från vad en annan aktör först bedömde.

18. Bazerman, M. (2006). *Judgement in managerial decision making* (6th ed.). New York:

Exempel

I det följande beskrivs exempel på frågeställningar som aktörerna behöver samverka kring i de tidiga skedena av en olycka på isen.

Direkt efter att olyckan har hänt

- Vad kan ha hänt och var är den förmodade olycksplatsen?
- Kan det vara flera olycksplatser?
- Har alla berörda samhällsaktörer fått information?
- Behövs resursuppbyggnad från flera aktörer och från flera håll?

En tid därefter

- Vad är det som inte har framkommit? Kan händelsen dölja en större olycka?
- Har alla typer av lämpliga resurser larmats (som helikopter, ytlivräddare, vattendykare och värmeaggregat)?
- Hur ska aktörerna samverka kring logistiken med "gränssättande resurser" (som utnyttjande av helikopterresurser)?
- Har alla aktörer information om tillfartsvägar och brytpunkter?
- Finns det en taktisk utformning av olyckshanteringen?
- Hur fungerar logistiken på olycksplatsen? Ska alla aktörer ha resurser ända framme på olycksplatsen (för att till exempel vårda skadade och ta vittnesuppgifter)?
- Behövs några terrängtransporter?
- Behövs en eller flera ledningsplatser?
- Hur ska kontakterna ske mellan samhällsaktörernas olika nivåer?
- Behöver samverkanspersoner eller andra ledningsresurser skickas till de andra aktörernas ledningsplatser? (Ofta uppstår ett samverkansbehov senare och man bör tidigt säkerställa möjligheten till fortsatt samverkan.)
- Är resurserna tillräckliga, totalt sett från samtliga myndigheter? (Resursavstämningar kan behövas flera gånger under ett skeende.)

Efter ytterligare en tid när positionen är klarlagd

- Vem ansvarar för räddningsinsatsen enligt LSO? Vilka "ansvarsmässiga parallelliteter" finns?
- Hur sker samverkan mellan sjukvård, polis och olika räddningstjänstmyndigheter i skadeområdet respektive på övergripande nivåer?
- Kan olyckan vara mer omfattande än vad som har framkommit? Omfall (beredskap för olika scenarion)?
- Finns det något behov av efterforskningar och vilken är i så fall den ansvariga myndigheten?
- Behövs någon samverkan mellan sjukvård och polis beträffande identifiering av de drabbade? (Skadade kan i ett tidigt skede ha transporterats till sjukhus innan polisen hann fram till olycksplatsen.)
- Sänds de skadade till flera olika sjukhus?
- Behöver andra kommunala aktörer aktiveras, exempelvis socialtjänsten för att ge stöd till fysiskt oskadade personer?

Avslutning av insatser

När olika samhällsaktörer ska avveckla sitt engagemang vid en olycka krävs eftertänksamhet¹⁹. Ibland får personal på väg till en olycka information som kanske talar för att de kan avsluta insatsen innan de ens har kommit fram till platsen, eftersom det inte verkar finnas någon uppgift att utföra. I dessa lägen menar vi att det är proaktivt att agera på säkra grunder i stället för på indikationer som man bör göra i början av en olycka. Resurser som är på väg mot en förmodad olycka bör inte vändas för snabbt (genom ”motbud”) när det framkommer ny information eftersom den kan vara osäker. En stor mängd information förmedlas och tolkas av olika människor i de olika aktörernas ledningsorganisationer, och resultatet kan bli tvetydiga budskap och för snäva tolkningar. Det kan också finnas inslag i olycksutvecklingen som ännu inte har framkommit (se avsnittet om det ovissa hjälpbehovet). Därför är det viktigt att kontrollera alla uppgifter extra noggrant, många gånger genom att faktiskt åka till olycksplatsen och förvissa sig om att inget behöver göras.

När de olika aktörerna formellt ska avsluta sina insatser behövs en samverkan med de andra berörda aktörerna. Den kommunala räddningstjänstorganisationen kan exempelvis ha sökt igenom en isvak och säkrat den fysiska olycksplatsen, men man kan ändå behöva bedöma vad olika vittnen har uppfattat. Kan ytterligare människor vara inblandade? Denna samverkan handlar om att utnyttja det faktum att olika aktörer betraktar händelsen utifrån sina kompetenser, de har ”olika glasögon”. Att enbart utgå från en aktörs bedömning kan bli för snävt, då olika företrädare tänker på olika saker i samband med olyckor. Det handlar om att fånga upp allt som kan ingå i det ovissa hjälpbehovet.

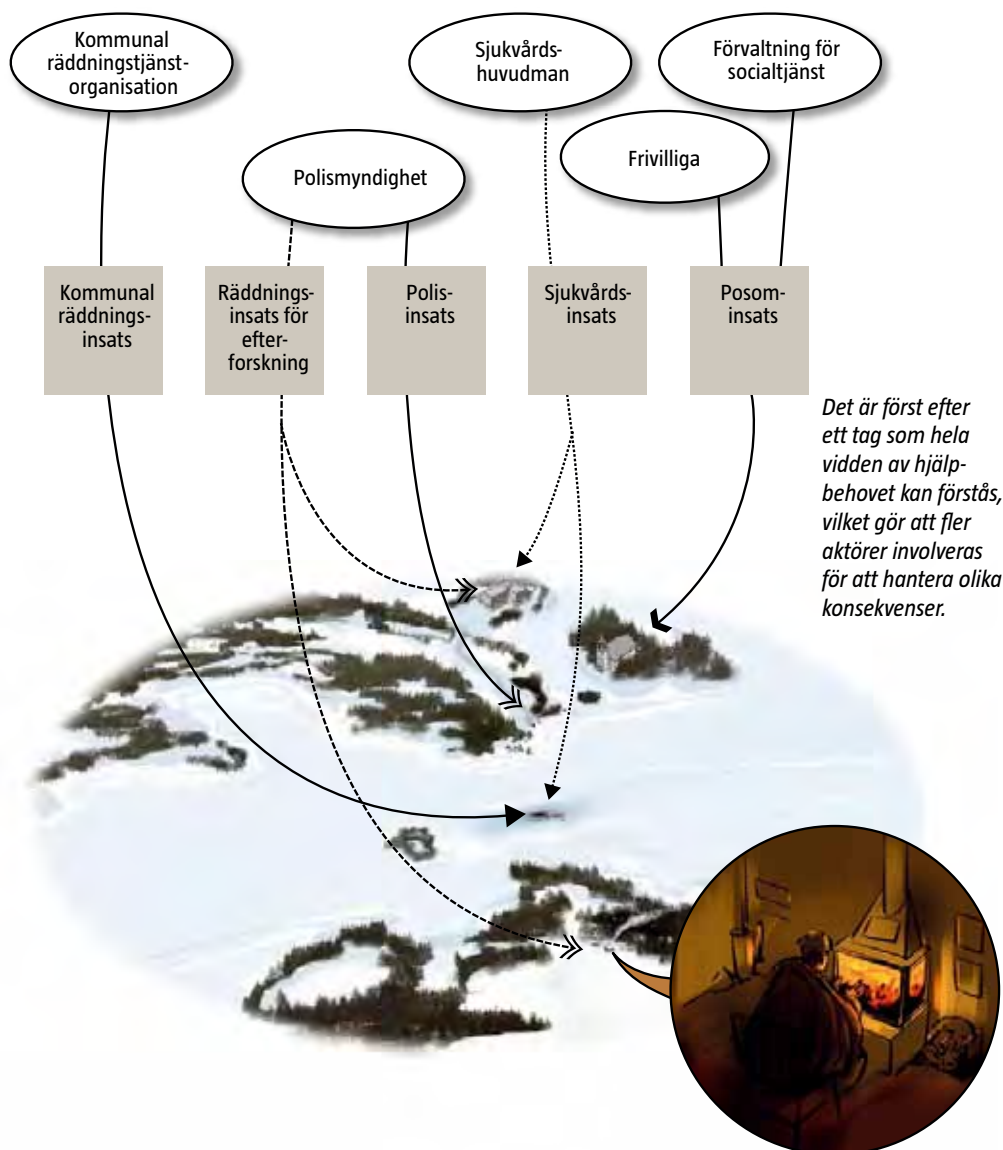
Exempel

När en person har räddats ur en isvak kan det verka som om händelsen endast innehåller transport av en skadad person (sjukvårdens ansvar). Problemet kan dock vara att detta bara är en del av en omfattande olycka där fler personer saknas. Vidare behöver man försäkra sig om att inte fler olyckor har skett i det aktuella området.

19. 210-211; 237 i Cedergårdh, E. & Winnberg, T (2006): Utformning av ledningsorganisation. I: Fredholm, L. & Göransson, A-L. Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället. Karlstad: Räddningsverket.

Exempel

I avslutningsskedet behöver aktörernas olika kompetens utnyttjas för gemensamma bedömningar, med ett visst ifrågasättande. Vidare behöver avvecklingen ske på säkra grunder samtidigt som ansvarsförhållandena mellan aktörerna klaras ut.



I detta sena skede ställs större krav på att de olika aktörerna klarar ut ansvarsförhållandena och deras fortsatta agerande. Finns det ett behov av att fortsätta söka efter fler personer som eventuellt kan vara inblandade? Behöver exempelvis den kommunala räddningstjänsten medverka i den statliga räddningsinsatsen under denna efterforskning? Hur sker samverkan med kommunernas socialtjänst kring stödet till drabbade i stort? Hur samordnas informationen till de drabbade? Denna form av samverkan om det fortsatta agerandet utifrån olika aktörers ansvar behöver ske innan en aktör avvecklar sitt engagemang i hanteringen.

Några avslutande tankar

Vid olyckor där polis, sjukvård, räddningstjänstorganisationer och andra samhällsaktörer har uppdrag pågår det flera samtidiga insatser. Detta är en viktig kunskap för att samverkan ska fungera på ett bra sätt. Samverkan handlar om att kunna agera så att det viktigaste i det totala hjälpbehovet åtgärdas först, vilket gör det nödvändigt att ibland agera över organisationsgränserna. För att samverkan ska vara proaktiv krävs tidiga kontakter mellan de olika aktörerna för att var och en ska kunna ta ställning till sitt agerande. Dessa tidiga kontakter är nödvändiga för att aktörer med olika kompetenser ska kunna bedöma olika delar av hjälpbehovet och ge en så komplett tolkning av olycksskeendet som möjligt. Sådana tidiga kontakter är extra viktiga vid olyckor med ovisa hjälpbehov, i synnerhet när det finns oklarheter om vilka aktörer som kommer att beröras. I dessa fall behöver aktörerna kunna agera på indikationer innan det exakta resursbehovet kan identifieras eller ansvarsförhållandena klaras ut. Avslutandet av insatserna behöver däremot ske på säkra grunder samtidigt som ansvarsförhållandena i detta skede mer slutligt kan klaras ut mellan aktörerna. Vi menar att en bra samverkan ska resultera i att de åtgärder som alla samhällsaktörer producerar tillsammans utformas så bra som möjligt utifrån hur det totala hjälpbehovet ser ut. Är det inte så vi gör då? Det förekommer olyckor som hanteras i enlighet med dessa resonemang, men frågan är om vi samverkar tillräckligt effektivt och agerar proaktivt när det verkligen behövs. I det följande beskrivs därför några utvecklingstankar som vi slutligen vill lyfta fram.

I många kommunala räddningstjänster förekommer så kallade förlarm²⁰, vilket innebär att resurser larmas redan under 112-intervjun med den hjälpsökande. Med detta kapitel vill vi stimulera utvecklingen av ”aktörsöverskridande förlarm”, det vill säga att flera aktörer samtidigt får tidig information om en olycka så att de direkt kan börja sina resursförberedelser under tiden intervjun pågår. En sådan utveckling är viktig för att få en effektiv samverkan, framför allt när hjälpbehovet är ovisst och det finns oklarheter kring vilka samhällsaktörer som har ansvar för insatserna.

God samverkan bygger på tillit till varandra. Betyder då tillit att man bara ska utgå från att den lämnade information exakt stämmer, som en form av artighet? Hur ska samhällets aktörer agera när ofullständig och ibland bristande information förmedlas i situationer med ovissa hjälpbehov? För att inte alltför snäva tolkningar hos en aktör ska bli styrande för övriga samhällsaktörer behöver varje enskild aktör göra en *konstruktiv prövning*²¹ (ett ifrågasättande) av varandras information och bedömningar. Vi har också aktualiserat problemet med beslutsinramning²² för att skapa en insikt om att ett visst ifrågasättande behövs mellan aktörerna. Även om samverkan handlar om överenskommelser måste varje samhällsaktör ändå formellt alltid fatta sina egna beslut. Vi har alltså inga kollektiva formella beslut över aktörsgränserna. Varje enskild aktör behöver självständigt pröva den information man får, oavsett vart den kommer ifrån. För att få en så komplett bild som möjligt av en händelse behövs olika aktörers tolkningar kring skeendet. Genom att varje aktör ställer kritiska frågor hjälper man varandra att ”lyfta blicken”. Vi anser att det behövs bättre former för hur man ska arbeta med konstruktiv prövning för att minska risken för att hjälpen kanske blir försenad till dem som behöver den. Vi kallar detta för en ”aktörsöverskridande konstruktiv prövning”.

Samverkan handlar om att olika aktörer planerar sina verksamheter tillsammans så långt det är möjligt, för att åtgärderna för de

20. Björnberg, F. & Melin, G. (2003): *Att beställa och utforma räddningsinsatser*. Karlstad: Räddningsverket.

21. sid 232 i Cedergårdh, E. & Winnberg, T (2006): *Utformning av ledningsorganisation*. I: Fredholm, L. & Göransson, A-L. *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*. Karlstad: Räddningsverket.

22. Bazerman, M. (2006). *Judgement in managerial decision making (6th ed.)*. New York:

drabbade ska bli så effektiva som möjligt. Arbetssätten kring hur man taktiskt utformar insatser där flera samhällsaktörer deltar behöver dock utvecklas och föras in i utbildningar och övningar i samverkan, som en ”aktörsgemensam taktik”. Med en god gemensam taktisk utformning kan samhällsaktörernas resurser användas så effektivt som möjligt utifrån hjälpbehovet.

Vi har avgränsat vårt resonemang till de så kallade blåljusmyndigheterna, men vi menar ändå att det är giltigt för alla samhällsaktörer som på olika sätt behöver agera vid olyckor, störningar och kriser. Olyckor i exempelvis en anläggning inom elförsörjningssystemet kan drabba ett stort sammanhang²³ med många berörda. I ett sådant fall kan många aktörers bidrag behövas för att åtgärda olika konsekvenser. Utvecklingen av samhällets krishanteringsförmåga handlar enkelt uttryckt om att fler aktörer med olika uppgifter och olika kompetenser behöver komma in tidigare i skeendet för att hantera olika konsekvenser. Förändringarna i samhället gör också att aktörerna behöver kunna hantera nya typer av händelser och otydliga skeenden. Denna utveckling leder i sin tur till att olika kombinationer av berörda samhällsaktörer behöver kunna samverka proaktivt framöver, både i planering och under pågående händelser.

23. Sid 206 i Cedergårdh, E. & Winnberg, T (2006): Utformning av ledningsorganisation. I: Fredholm, L. & Göransson, A-L. *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*. Karlstad: Räddningsverket.

Diskussionsfrågor

1. Vid vilka tillfällen och med vilka åtgärder kan det vara möjligt att hjälpa en annan samhällsaktör med deras verksamhet?
2. Hur kan man arbeta med taktik på olika nivåer mellan organisationerna?
3. Hur fungerar parallellitet vid olika händelser, till exempel en kemikalieolycka i stadsmiljö respektive strax utanför ett hamninlopp, eller ett flygplan som nödlandar på en ö?
4. Vilka olika aktörers uppdrag inom hela krishanteringssystemet kan tänkas bli berörda vid dessa händelser?
5. Hur kan man arbeta för att minska risken för så kallad beslutsinramning?
6. Vilka åtgärder och tankesätt främjar proaktivitet och konstruktiv prövning?

Referenser:

Bazerman, M. (2006). *Judgement in managerial decision making* (6th ed.). New York: Wiley.

Bengtsson, T. (2010). *OPERATIV JURIDIK för Räddningstjänst*. Stockholm: Brandskyddsföreningen, 20 0600.

Berlin, J. & Carlström, E. (2009). *Samverkan på olycksplatsen- om organisatoriska barriäreffekter*. Trollhattan: University West.

Björnberg, F. & Melin, G. (2003). *Att beställa och utforma räddningsinsatser*. Karlstad: Räddningsverket.

Cedergårdh, E. & Winnberg, T. (2006). Utformning av ledningsorganisation. I: Fredholm, L. & Göransson, A-L. *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*. Karlstad: Räddningsverket.

Fredholm, L. (2006). Hantering av små till stora samhällspåfrestande olyckor: I: Fredholm, L. & Göransson, A-L. *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*. Karlstad: Räddningsverket.

Hermelin, J., Schnell, G. & Dryselius, H. (2004). *Lagen om skydd mot olyckor; beskrivningar & kommentarer*. Stockholm: Brandskyddsföreningen.

Johansson,P. (2006). Legala grunder för räddningsinsatser. I: Fredholm,L.& Göransson,A-L. *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*. Karlstad: Räddningsverket.

Räddningsverket (2008). *Räddningstjänst i samverkan*. Karlstad: Räddningsverket, U30-666/08.

Svensson,S. (Red.) Cedergårdh,E.,Mårtenson,O.&Winnberg,T. (2005). *Taktik,ledning,ledarskap*.Karlstad:Räddningsverket.

Författningar och offentliga tryck

Hälso- och sjukvårdslag (1982:763).

Polislag (1984:387).

Proposition 1985/86:170 om räddningstjänstlag, m.m.

Socialtjänstlagen (2001:453).

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.

Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor.

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

SOU 2007:31. Alltid redo, en ny myndighet mot olyckor och kriser.



Per Andersson

Per Andersson är verksamhetschef för ambulanssjukvården i Uppsala län och arbetar idag med samverkansfrågor ur ett strategiskt perspektiv. Han har tidigare utbildat personal i operativ ledning på skadeplats och är utbildad instruktör i Prehospital sjukvårdsledning. Per har ansvarat för Rakeliförandet inom verksamheten där fokus nu ligger mer på samverkan lokalt och nationellt. Han medverkar även i MSB:s referensgrupp angående Rakel.

Samverkan med stöd av Rakel

Per Andersson

Samverkan mellan blåljusorganisationer som polis, räddningstjänst och sjukvård har en lång tradition i Sverige. Samverkan är också en nödvändighet för att lösa många av de uppgifter som finns i samhället. Det har funnits många lokala initiativ och sätt att lösa samverkan, varav några av tradition har byggt på att människor känner varandra. Förr var nog denna metodik tillräcklig men inte i dag. De sista åren har därför nya koncept för ledning och samverkan tagits fram, bland annat utbildningskonceptet prehospital sjukvårdsledning.

Utvärderingar av genomförda insatser har ofta visat problem med bristande kommunikation. Det handlar om brister inom den egna organisationen men givetvis också mellan olika organisationer. Inom en organisation kommunicerar man dagligen med hjälp av tekniska hjälpmedel i en rad insatser, vilket också ger träning och färdighet. Mer sällan sker kommunikationen mellan organisationer, och därför kan det också leda till potentiella problem den dag det är av absolut nödvändighet.

I och med Rakels¹ införande ökar möjligheterna till god kommunikativ samverkan mellan organisationer, och ett av mervärdena och syftena med systemet är själva samverkan vid ledning av insatser. Införandet av Rakel har därför inneburit många diskussioner både inom och mellan blåljusorganisationerna, med fokus på den

1. Rakel är ett digitalt radiokommunikationssystem som används av organisationer med verksamhet inom allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

operativa personalen som dagligen arbetar ihop i samband med insatser. Användandet av Rakel är nu inte enbart koncentrerat till blåljusaktörer utan systemet kan även användas av andra organisationer som är viktiga för krisberedskapen. Till denna grupp räknas till exempel kraftbolag och andra kommunala förvaltningar än räddningstjänst.

I detta kapitel ges exempel på hur kommunikativ samverkan mellan organisationer kan lösas och underlättas med hjälp av Rakel. De fyra scenarier som presenteras omfattar inte samtliga aktörer i Sverige men är representativa för hur man kan lösa samverkan kommunikativt. Givetvis finns det också andra sätt än de som beskrivs som även de är möjliga att använda, även om kapitlet i sig är inriktat på arbetsformer snarare än rena tekniska detaljer.

Trafikolycka med personskador

Detta scenario beskriver en händelse som tyvärr inträffar dagligen i Sverige. Här behöver några blåljusorganisationer samverka kommunikativt för att lösa uppgiften på bästa sätt.

Ett larm inkommer klockan 16:22 till larmnumret 112 och SOS Alarm om att en trafikolycka har inträffat. Det är i mitten av juli och vädret är varmt. Två personbilar har frontalkrockat på en länsväg där hastigheten är 90 kilometer/timmen. Totalt är fem personer inblandade, varav en är avliden, tre svårt skadade och en lindrigt skadad. En av de svårt skadade samt den avlidne är fastklämda i den ena bilen. Bilarna står ett tjugotal meter ifrån varandra. Personbilen med de tre skadade står på vägbanan och den andra ligger i diket.

SOS Alarm intervjuar inringaren samt påbörjar utlarmning av resurser, alternativt meddelar en annan larmcentral som påbörjar utlarmning av ambulans och räddningstjänstresurser. Även polisens länskommunikationscentral (LKC) meddelas. Totalt larmas fem ambulanser, två räddningsstyrkor med yttre befäl samt två polispatruller. Varje kommunikationscentral (KC) har förbestämda talgrupper² för samverkan inlagda i sin utrustning, så kallade RAPS³ talgrupper. RAPS-talgrupperna ska användas för kommunikativ samverkan mellan kommunal räddningstjänst,

-
2. En talgrupp kan jämföras med de analoga kanalerna. Samtliga användare som har tillgång till en viss talgrupp kan använda den till tal och avlyssning.
 3. RAPS talgrupper berör Räddningstjänst, Ambulans, Polis och Larmcentral (SOS Alarm)

ambulans, polis och larmcentral. Den larmcentral som äger händelsen, låt säga SOS Alarm, bestämmer vilken av de lediga talgrupperna som ska användas för samverkan i den aktuella insatsen. SOS Alarm meddelar sedan de andra samverkande larmcentralerna vilken samverkanstalgrupp som finns tilldelad för insatsen. Varje larmcentral ger sina respektive resurser tillgång till den talgrupp som är vald för samverkan. Talgrupperna är med andra ord fasta talgrupper i KC-miljön men uppfattas av användarna som dynamiska.⁴

Personalen som är på väg till olyckan väljer i sina terminaler den tilldelade samverkanstalgruppen under framkörning till olycksplatsen, och varje larmcentral ligger också och lyssnar på den valda talgruppen. Första resurs som är framme på skadeplatsen avger en rapport tillbaka till sin larmcentral, i det här fallet SOS Alarm om det rör ambulans och räddningstjänst, annars länskommunikationscentralen om det rör polisen. Samtliga uttryckande enheter som är på väg till olyckan samt alla inblandade larmcentraler tar också del av rapporten via den tilldelade samverkanstalgruppen.



4. Talgruppen skickas till en handterminal av t.ex. en larmcentral och används vid en specifik insats. När insatsen är slut tas talgruppen bort från handterminalen igen.

När resurserna har anlänt till skadeplatsen vidtar den organisationsspecifika kommunikationen på det sätt som varje organisation har bestämt. De kan exempelvis gå över till kommunikation via DMO⁵, fasta talgrupper⁶ eller andra dynamiskt tilldelade talgrupper. Samverkan mellan ledningsfunktionerna för respektive organisation, det vill säga polisinsatschef, räddningsledare och sjukvårdsledare, sker lämpligen på en dedikerad talgrupp för ledning på skadeplatsen. Även den är dynamiskt tilldelad. Om de uttryckande enheterna tvingas arbeta utan kontakt med respektive larmcentral finns de fasta RAPS-talgrupperna tillgängliga för samverkan på skadeplatsen.

När insatsen är avslutad tar varje larmcentral bort den dynamiskt tilldelade talgruppen för samverkan. Varje enhet som verkade på gemensamhetslarmet är nu tillbaka i läget där man bara har kommunikation inom respektive organisation.

Ungdomsbråk med personskador

I detta scenario beskrivs en händelse som tyvärr har blivit allt vanligare. Scenariot omfattar ungdomsbråk med personskador och det skulle även kunna omvandlas till en händelse med polis och räddningstjänst där ungdomar tänder eld på bilar och där stenkastning förekommer.

Ett larm inkommer till SOS Alarm klockan 22:47 om att det pågår ett bråk mellan två ungdomsgäng. Det är i mitten av oktober och vädret är kylslaget med regn i luften. Det ska vara ett trettiotal ungdomar som slåss. Enligt uppgift finns det skadade personer och minst två stycken är knivskurna. SOS Alarm förbereder utlarmning av ambulanser samt förmedlar samtalet till polisen för fortsatt intervjuande.

I och med att det finns en tydlig hotbild blir polisen initiativtagare i insatsen. SOS Alarm ber att få en brytpunkt⁷ av polisen samt en talgrupp för samverkan. SOS Alarm larmar ut ambulanserna med information om brytpunkten samt tilldelar dem en dynamisk talgrupp som kan användas internt mellan ambulanserna på insatsen. SOS Alarm skickar också ut en dynamisk

5. Direct mode (DMO) betyder att terminalen inte ligger i nätläge och därmed inte kan nå larmcentralen men kan nå andra radioterminaler i närområdet.

6. Talgrupper som alltid finns att tillgå i terminalen.

7. Geografisk plats dit räddningssenheter dirigeras i avvaktan på insats.



talgrupp för samverkan mellan de utryckande ambulanserna. På samma sätt larmar polisens länskommunikationscentral ut polispatruller med information om händelsen samt en tilldelad dynamisk talgrupp för deras samverkan. Polisens interna kommunikation sker på organisationens egna talgrupper. Under framkörning till brytpunkten gör den ambulans som är tänkt som sjukvårdsledare ett anrop till polisinsatschefen på den dedikerade samtalsgruppen för samverkan. Sjukvårdsledaren vill försäkra sig om att adressen för brytpunkten stämmer samt veta när polisen beräknas anlända dit. I och med att kommunikationen sker på den talgrupp som finns dedikerad för samverkan kan samtliga utryckande enheter och deras respektive larmcentraler höra samtalet. Arbets sättet kan på så sätt bidra till att ge en gemensam lägesbild.

När resurserna har anlänt till brytpunkten beslutar sig polisinsatschefen för att skicka fram ett antal polispatruller till adressen där bråket pågår. På platsen är det nu relativt lugnt men flera skadade personer hittas. En av polispatrullerna anropar polisinsatschefen på en intern talgrupp och meddelar att platsen är trygg och att ambulanserna kan gå fram. Sjukvårdsledaren får informationen av polisinsatschefen och anropar ambulanserna på en organisationsspecifik dynamiskt tilldelad talgrupp att de kan gå fram till adressen.

När ambulanserna kommer fram till skadeplatsen görs en snabb genomgång av skadeläget.

Fyra personer hittas skadade, varav två är knivskurna och svårt skadade och två är lindrigt skadade. De rapporterar tillbaka till sjukvårdsledaren på den organisationsspecifika dynamiskt tilldelade talgruppen. Sjukvårdsledaren informerar polisinsatschefen muntligt på brytpunkten. Sjukvårdsledaren anropar även SOS Alarm via ett riktat anrop⁸ för att avge en lägesrapport. Även den aktuella akutmottagningen kontaktas av sjukvårdsledaren. Här väljer sjukvårdsledaren att nyttja sin Rakelterminal för att ringa in till akutmottagningen via det publika telenätet.

Olycka på Mälaren

Detta scenario är baserat på en verklig händelse som inträffade 28 januari 2006. I rapporten efter händelsen finns en del kommentarer om hur kommunikationen fungerade mellan de samverkande parterna. Så här i efterhand är det alltid lättare att föreslå hur samverkan skulle kunna ha hanterats kommunikativt, men när olyckan skedde fanns bland annat inte Rakel som system utbyggt i Sverige. Nedanstående scenario är därför uppbyggt kring den verkliga händelsen med vissa justeringar samt med tillgång till Rakel för de inblandade aktörerna.

Detta är en omfattande händelse som kräver stora resurser. Flera räddningstjänster larmas, likaså ett flertal ambulanser, fyra helikoptrar, flyg- och sjöräddningshelikopter (Hkp 994), två ambulanshelikoptrar (C 993 och A 998) och en polishelikopter samt ett flertal polispatruller. Dessutom finns många samverkande enheter: Sjöfartsverkets flyg- och sjöräddningsledning (JRCC)⁹, SOS Alarm, de larmcentraler som hanterar ambulans och räddningstjänst, polisens länskommunikationscentral samt de utryckande enheterna.

Ett larm inkommer till SOS Alarm klockan 13:39 om en olycka på Mälaren där ett tjugotal skridskoåkare har gått genom isen. Vädret är mulet med en temperatur runt noll grader. I och med att olyckan gäller Mälaren kopplar SOS Alarm över samtalet till JRCC. En sjöräddningsledare på JRCC slutför intervjun med inringaren

8. Anrop till en definierad mottagare istället för till samtliga resurser

9. Den operativa ledningen av flyg och sjöräddningsinsatser sker från Sjöfartsverkets ledningscentral JRCC (Joint Rescue Co-ordination Centre) i Göteborg.

och gör en bedömning av läget och vilka resurser som behövs för insatsen. Sjöräddningsledaren bestämmer sedan vilken talgrupp för samverkan som ska användas vid framkörning till olycksplatsen samt vilken talgrupp som ledningsfunktionerna ska verka på i sin kommunikation. Även helikoptrarna tilldelas en egen talgrupp så att de kan kommunicera sinsemellan, och polishelikoptern utses till On Scene Coordinator (OSC)¹⁰. På denna talgrupp kommer även den som är ansvarig för landningsplatsen på marken att kunna ha kontakt med helikoptrarna. Sedan kontaktar räddningsledaren de berörda larmcentralerna med en begäran om resurser. Av begäran framgår även vilka talgrupper som ska användas i ärendet. Samtidigt larmar JRCC sin egen helikopterresurs (Hkp 994) och tilldelar den relevanta dynamiska talgrupper.

Varje larmcentral larmar de begärda resurserna samt tilldelar dem de bestämda talgrupperna för samverkan. Om larmcentralerna skulle ha problem med att tilldela resurserna dynamiska talgrupper kan de i stället använda RAPS-talgrupperna som är fast programmerade i terminalerna. Larmcentralerna återrapporterar även till räddningsledaren vilka resurser som är larmade. Räddningsledaren samt övrig personal på JRCC kan nu på en karta följa de ambulanser, helikoptrar samt räddningsfordon som är larmade till olyckan. Information om positionerna hämtas direkt från positionsservern och resursens status från en statusgrupp. Sjöräddningsledaren kan vid behov också kommunicera direkt med samtliga larmade enheter via de tilldelade talgrupperna. Även enskilda enheter hos ambulans och räddningstjänst kan anropas i och med att det på kartan framgår vilka anropsnummer enheterna har.

Den först anlända resursen avger en rapport tillbaka till sjöräddningsledaren. Rapporten kan även avlyssnas av samtliga larmcentraler och larmade enheter via den dynamiskt tilldelade talgruppen för samverkan.

Allt eftersom de larmade resurserna anländer till adressen finns också en polisinsatschef, en insatsledare från den kommunala räddningstjänsten och en sjukvårdsledare på plats. De upprättar en ledningsplats samt har fått en gemensam dynamisk talgrupp för ledning av händelsen tilldelad sig av respektive larmcentral. På

10. Vid omfattande insatser, eller där flera räddningsenheter deltar, kan den operativa samordningen på olycksplatsen, på uppdrag av räddningsledaren vid JRCC, ledas av en särskilt utpekad funktion – On Scene Co-ordinator (OSC).



denna talgrupp för ledning kan de även nå sjöräddningsledaren. På plats utses en person som är ansvarig för helikopterlandningsplatsen och som kan kommunicera med de larmade helikoptrarna via den talgrupp som finns specifikt tilldelad för dem. Även JRCC finns tillgänglig på denna talgrupp.

När de har anlänt till brytpunkten går varje organisation över till sina organisationsspecifika dedikerade talgrupper för insatsen. På dessa talgrupper sker endast kommunikation inom organisationerna, men via dem kan insatspersonalen även komma i kontakt med ledningen för de andra organisationerna samt kontakta räddningsledaren, polisinsatschefen, insatsledaren och sjukvårdsledaren. Samverkan och kommunikationen mellan enskilda poliser, brandmän och sjukvårdare sker muntligen.

Genom att använda tilldelade dynamiska talgrupper har sjöräddningsledaren kontakt med samtliga ledningsfunktioner och vice versa. Sjöräddningsledaren har även möjlighet till direktkontakt med samtliga helikoptrar och varje organisations larmcentral kan också kommunicera med JRCC. Samtliga ledningsfunktioner har alltså kommunikativa möjligheter med både JRCC, sin egen larmcentral samt sin egen organisation. Sjöräddningsledaren har även möjlighet att på en karta följa de enheter som tillhör den egna organisationen som flyg- och sjöräddningshelikopter (Hkp 994) samt resurser tillhörande räddningstjänst och sjukvård. Tekniskt sett skulle de även kunna se polisens resurser,

men den möjligheten är begränsad med hänsyn till sekretessen.

I takt med att resurserna blir klara med händelsen plockas de dynamiskt tilldelade talgrupperna bort från deras terminaler av respektive larmcentral.

Oväder drabbar kommunen

Följande scenario beskriver en händelse i en enskild kommun. Flertalet av de inblandade enheterna är inte vana vid radiokommunikation men väl med mobiltelefoni. Det finns inte heller någon larmcentral som kan stödja användarna. Scenariot i sig är omfattande och skulle det bli verklighet kommer långt fler aktörer att bli inblandade än de som ingår i det här exemplet.

I en kustnära kommun har ett oväder dragit in med kraftig blåst och stormstyrka i byarna. Det är i mitten på november och temperaturen är under nollstrecket, med snö som väntas till natten. Vid 19-tiden blir allt fler av hushållen strömlösa på landsbygden till följd av nedfallna träd som ligger över kraftledningarna. Efterhand börjar också den fasta telefonin och mobiltelefonin att få problem. I och med det rådande ovädet och mörkret kan inte kraftbolaget skicka ut personal för att åtgärda problemen och de förmodas därför inte vara avhjälpna förrän tidigast nästa dags eftermiddag.

I de drabbade områdena bor flera pensionärer som är beroende av kommunal hemtjänst, och vid 22-tiden på kvällen börjar problemen torna upp sig för de boende. Bland annat har träd fallit över vissa vägar, och i området finns personer som behöver hjälp med att ta livsviktiga mediciner. I några fall har de kunnat nås av hemtjänsten, men man börjar också få problem med utkylda hus eftersom strömmen har gått. Hemtjänsten vill därför evakuera ett antal äldre personer och kontaktar räddningstjänsten för att få hjälp med att nå de personer som de inte kommer fram till. Den kommunala räddningstjänsten behöver bland annat hjälpa till med att röja träd som har fallit över vägarna. Även socialtjänsten kontaktas för att eventuellt vara behjälplig med att hitta boende till de personer som evakueras. I kommunens räddningscentral samlas därför representanter från de inblandade kommunala förvaltningarna och omkring klockan 23:30 håller de ett möte. På grund av störningarna i telefonin bestäms att kommunikationen ska ske i Rakel.

I de Rakelterminaler som finns tillgängliga hos de kommunala förvaltningarna finns några fasta talgrupper som är lämpliga att använda. Hemtjänsten kommer att använda en fast talgrupp för intern kommunikation, liksom socialtjänsten. Räddningstjänsten har tillgång till ett flertal talgrupper där de sköter sin insats. I räddningscentralen fortsätter representanter från de olika förvaltningarna att samverka medan de olika förvaltningarna har kontakt med sina egna organisationer i avdelade fasta talgrupper.

I samband med mötet beslutar kommunen via räddningschefen i beredskap för att informera länsstyrelsen i länet. Länsstyrelsens tjänsteman i beredskap (TIB) kontaktas därför via SOS Alarm, och den TIB som svarar på sökningen av SOS Alarm ombeds att finnas på en specifik fast talgrupp i sin terminal. Denna talgrupp sammankopplas av SOS Alarm med den talgrupp som räddningschefen i beredskap har tillgång till, genom så kallad gruppkombinering¹¹. Genom denna lösning får nu länsstyrelsens TIB en genomgång av lägesbilden i kommunen. Kommunen har en krisplan som är satt i verket och som kan lösa problemen, så informationen till länsstyrelsen innehåller i detta läge ingen begäran om hjälp.

Hemtjänsten och socialtjänsten påbörjar arbetet med att finna inkvartering åt de evakuerade. Allt eftersom de finner lösningar på situationen anropar de även sin egen personal i räddningscentralen för avrapportering.



11. Larmcentralen kopplar ihop två talgrupper där någon kommunikation normalt inte sker.

Räddningstjänsten påbörjar arbetet med att röja vägarna för att undsätta de nödställda. Med tanke på säkerhetsläget röjs enbart nödvändiga vägar för att nå de boende som är i behov av livsviktig medicinering. Allt eftersom de har röjt vägarna och når de drabbade anropar räddningstjänstspersonalen sin egen organisations bakre ledning, som i sin tur vidarebefordrar uppgiften till hemtjänsten om var det finns drabbade som kan hämtas för vidare transport till inkvartering över natten.

De samverkande organisationerna i scenariot är länsstyrelsen, kommunal räddningstjänst, hemtjänst och socialtjänst. I verkligheten skulle en rad andra myndigheter och organisationer medverka, som Trafikverket och kraftbolagen.

Diskussion

I ovanstående scenarier nämns några av alla de myndigheter och organisationer som samverkar kring olyckor och kriser. Nationellt finns givetvis långt fler parter som i olika form samverkar för att lösa sin uppgift. Några av dem gör det dagligen medan det inträffar mer sällan för andra. Kan då ovanstående exempel omsättas i fler verkligheter än de som räknas upp?

Förhoppningen är att många organisationer ska kunna identifiera sig med de typexempel som räknas upp även om de inte omnämns direkt. I scenariot med ungdomsbråket kan mycket väl ambulansens medverkan bytas ut mot räddningstjänstens. I scenariot med en kommunal händelse kan andra kommunala förvaltningar ingå, till exempel Trafikverket,

Det som är viktigt att planera för är varje myndighets och organisations kommunikativa behov. I detta arbete ingår givetvis behovet inom den egna organisationen men även behovet att kommunicera ihop med andra organisationer. Det är också viktigt att analysera hur användarna ska arbeta vid olika händelser, hur vana de är att använda tekniska hjälpmedel och så vidare. En generell rekommendation är att användare och organisationer ovana med kommunikationsradio ska använda sig av enklast möjliga struktur. Mer vana användare och organisationer kan dock nyttja mer komplexa funktioner och strukturer för att lösa sin uppgift.

Scenarierna är tänkta som exempel från myndigheter och organisationer som har stor vana av att samverka och kommunicera,

både i vardagen och vid andra händelser som sker mer sällan. Det finns inte en enda sanning att förmedla utan olika möjligheter att lösa behoven med tekniska hjälpmedel. Det är dock alltid behoven som ska komma i första hand, och i dessa scenarier behovet av samverkan, och först därefter kommer tekniken som kan understödja användarnas behov.

En utmaning att lösa för de samverkande parterna är hur de ska hantera övergången från analog till digital teknik. Hur ska kommunikativ samverkan mellan organisationer kunna genomföras i en övergångsperiod? Går det att samordna införandet av digital teknik? Kan någon organisation välja att inte ansluta sig till Rakel?

Sett till erfarenheterna hittills i Sverige har Rakelinförandet inte samordnats mellan myndigheter och organisationer. De organisationer som infört Rakel har valt att spara den analoga tekniken under en övergångsperiod för att möjliggöra kommunikativ samverkan med dem som ännu inte är Rakelanslutna. Dock närmar sig dessa organisationer ett läge där all analog teknik fasas ut slutgiltigt. Rent tekniskt går det att koppla ihop olika kommunikationssystem, men av olika skäl är det inte lämpligt. Användare som kommunicerar i ett slutet system som Rakel måste kunna förlita sig på att den kommunikationen är sluten i alla led. Av den anledningen kommer ihopkoppling av analog och digital teknik aldrig att vara möjlig.

En lösning kan vara att vissa nyckelpositioner i en organisation använder analog teknik samtidigt som de utrustas med Rakelterminaler. Rakel kan då användas för kommunikativ samverkan medan analog teknik används inom den egna organisationen. Annars är den enda möjligheten till slut mobiltelefoni för att organisationer som har valt Rakel respektive analog teknik ska kunna kommunicera med varandra. Det skulle dock förfela själva syftet med att ersätta de hittills cirka 200 radiosystemen med Rakel. Organisationer med analog teknik kommer dessutom att vara i minoritet eftersom det redan är stora användargrupper som har anslutit sig till Rakel eller fattat beslut om att göra det. De organisationer som behåller den analoga tekniken löper därmed en stor risk att missa nödvändig information. Frågan är också vems ansvar det är att samverkan kan ske kommunikativt. Ligger ansvaret hos dem som har valt den nya tekniken, det vill säga digital teknik, eller hos dem som kvarhåller den gamla analoga tekniken?

Diskussionsfrågor

Trafikolycka med personskador

1. Hur mycket kommunikation behöver ske i en gemensam talgrupp för samtliga användare?
2. Vem ansvarar för att kommunikationen fungerar mellan olika organisationer vid gemensamhetslarmen?
3. När behöver kommunikativa regler sättas upp?

Ungdomsbråk med personskador

1. Om polisinsatschefen och sjukvårdsledare inte finns på samma plats, hur ska de lämpligast kommunicera med varandra?

Olycka på Mälaren

1. Hur många talgrupper för samverkan är nödvändiga vid en stor insats?
2. Ska alla enheter kunna prata med varandra över organisationsgränser via Rakel? Hur ser behovet ut?
3. Hur skulle RAPS-talgrupperna ha kunnat användas här?

Kommunal händelse

1. Hur kan de kommunikativa möjligheterna i Rakel användas av ovana radioanvändare?
2. Hur kan kommunikationen byggas upp i en organisation som inte har hjälp av en larmcentral?



Lars Fredholm

Lars Fredholm är anställd av MSB och arbetar med olika utvecklingsprojekt. Lars har en mångårig forskarerfarenhet och har tidigare bland annat arbetat som brandingenjör vid kommunal räddningstjänst, chef för dåvarande FOA55 och adjungerad professor vid Avdelningen för brandteknik vid Lunds tekniska högskola. Lars är initiativtagare bakom ett flertal projekt som syftar till ökade kunskaper inom ledning och samverkan och en förbättrad krishanterings-förmåga. Han är också författare till en rad publikationer inom området.

Christian Uhr

Se sidan 12

Samverkan vid stora olyckor och kriser kräver ett utvecklat tänkande om ledning

Lars Fredholm och Christian Uhr

Inledning

Vid stora olyckor och kriser samt situationer som kan utvecklas till sådana kommer olika samhällsaktörer att behöva samverka. Med samverkan menar vi att två eller flera aktörer måste hantera en situation genom någon form av gemensamma aktiviteter. Dessa aktiviteter bör få någon form av inriktning och samordning. Syftet med detta kapitel är att utveckla diskussionen om inriktnings- och samordningsproblematik och på så sätt förbättra förutsättningarna att samverka vid olyckor och kriser.

Det finns många exempel på händelser där samhällsresurser på olika sätt har samverkat: stormen Gudrun (2005), tsunamikatastrofen (2004), översvämningarna i Götaland (2004), de urspårade tågagnarna med last av gasol i Borlänge (2000) och de urspårade tågagnarna med last av ammoniak i Kävlinge (1996). I skrivande stund talas det om samverkan i arbetet med den så kallade svininfluensan (2009) och hur olika aktörer genom gemensamma aktiviteter hanterade situationen med det isländska askmolnet som fick konsekvenser för framförallt flygtrafiken i flera europeiska länder (2010). Det går naturligtvis alltid att diskutera vilken magnitud som krävs för att en händelse ska kategoriseras som en stor

olycka eller en kris. Ur den enskildes perspektiv kan de återkommande vardagsolyckorna mycket väl innebära katastrofer, men utifrån en internationell synvinkel kan man påstå att Sverige har varit relativt förskonat från omstörtande samhällskriser även om exempelvis mordet på statsminister Olof Palme (1986), Estonias förlisning (1994) och tsunamikatastrofen allvarligt skakade nationen. Under de senaste åren har vi upplevt internationella svältkatastrofer, jordbävningar och översvämningar med hundratusentals döda där hela samhällen fullständigt har raderats och där alla samlade hjälpresurser inte haft möjlighet att tillgodose mer än en bråkdel av de omedelbara hjälpbehoven.

Samverkan är en utmaning oavsett en händelses omfattning. Det finns emellertid anledning att anta att ju större och allvarligare en nödsituation är, desto mer invecklad och krävande blir samverkan mellan samhällets aktörer. Fler aktörer blir inblandade i samverkan och händelsen kan vara så utbredd att vanliga samverkansformer inte är tillräckliga. Några aktörer blir kanske inte bara hjälpande resurser utan också drabbade. Med viss risk för att sätta fart på obehövt ängsliga tankebanor kan det vara värt att fundera kring olika scenarier och hur samhällets resurser tillsammans kan möta de olika hjälpbehov som kan uppstå. Vad hade till exempel hänt om temperaturen hade varit långt under noll när stormen Gudrun drog fram? Vad vet vi om konsekvenserna av nästa pandemisituation?

I samtliga ovanstående scenarier, både verkliga och fiktiva, drabbas flera delar av samhället och de aktörer som ska hantera situationen ställs inför stora krav på samverkan. Samhällets tillgängliga resurser kan delas in i

- statliga aktörer
- kommunala aktörer
- enskilda aktörer.

Regeringsformen gör gällande att det i Sverige finns kommuner på lokal och regional nivå. Exempel på statliga aktörer är polismyndigheterna, länsstyrelserna, centrala statliga myndigheter, Försvarmakten och Kustbevakningen. Exempel på kommunala aktörer är räddningstjänster, socialförvaltningar, tekniska förvaltningar, krisledningsnämnder, landstingskommunala krisledningsnämnder, landstingens ambulanssjukvård och sjukhus. Exempel

på enskilda är elproducenter, eldistributörer, teleoperatörer, järnvägsbolag, banker, transportbolag och livsmedelsdistributörer. Viktiga enskilda aktörer är också de drabbade eller de människor som befinner sig i närheten av det som sker och som på olika sätt kan fungera som resurser vid arbetet med att hantera den oönskade situationen.

Vår tes är att tänkande om ledning behöver utvecklas för att på ett tillfredsställande sätt kunna hantera inriktnings- och samordningsproblematik vid sådana situationer som beskrivs ovan. Det teoretiska resonemang som presenteras i kapitlet bygger på en samlad tolkning av olika akademiska förhållningssätt till att hantera ledningsproblematik. Det kompletteras med den kunskapsutveckling som har skett i forskningsprojektet "Effektivare ledning vid storskalig räddningstjänst och krishantering". En sammanställning av relevant litteratur finns i Uhr (2009).

Ledning som funktion

Vi ser ledning som *en funktion för att skapa inriktning och samordning för att åstadkomma effekt* (se bland annat Brehmer 2008). Med inriktning menar vi en målsträvan som åstadkommer någon form av effekt, det vill säga påverkar ett sammanhang. Inriktning kan ses som en "inlagen kurs" och har att göra med den effekt som man avser att uppnå genom samtliga aktiviteter som företas av resurserna i ett givet system. Med samordning menar vi att aktiviteterna och de olika aktörernas mål måste anpassas till varandra så att helheten kan lösas på ett tillfredsställande sätt. Samordning har alltså att göra med hur aktiviteter förhåller sig till varandra i tid och rum och hur olika aktörers intressen förhåller sig till varandra. Att hantera samordningsproblematik innebär att agera så att inriktningen av alla aktiviteter tillsammans inte innehåller motstridigheter, eller så att aktiviteterna kan integreras till en gynnsam helhet för att åstadkomma effekt. Ur ett brett perspektiv handlar ledning om att inrikta och samordna de resurser som finns inom ett definierat system. Resurser är ett rymligt begrepp som här omfattar såväl individer som olika artefakter. Den dynamiska ledningskontexten innebär att en ledningsfunktion kontinuerligt måste anpassa sitt arbete med att inrikta och samordna resurserna till de omgivande villkoren.

För att åstadkomma effekt genom inriktning och samordning av resurser behöver en ledningsfunktion kunna:

- tolka situationen och situationens utveckling
- förstå vad som behöver göras
- utöva inflytande över resurserna i systemet.

De tre stegen kan beskrivas som en cyklisk process som utgör basen i ledningsarbete. En viktig del i arbetet är att ta fram olika mål mot vilka resurser bör inriktas och samordnas. Vi ser utövande av inflytande som en del av ledningsarbetet. Detta innebär att vi menar att diskussionen om ledning också rymmer en ledarskapsdimension.

Ledning i två olika sammanhang

När man diskuterar inriktning och samordning är det viktigt att hela tiden vara tydlig med på vilken systemomfattning man applicerar resonemanget. Det är också viktigt att klargöra vilka villkor som i systemomfattningen utgör förutsättningarna för att utöva funktionen ledning. Vi vill utgå från två övergripande och generaliserade systemomfattningar för att diskutera behovet av utvecklat tänkande om ledning. Det är *den hierarkiska monokulturella organisationen* och *den pluralistiska samhällsliga kontexten*. Anledningen till att vi använder oss av dessa, möjligen lite krångliga, benämningar är att vi vill poängtera de principiella skillnaderna mellan sammanhangen – skillnader som ställer upp olika villkor för hur ledning kan utövas.

Den hierarkiska monokulturella organisationen

Ledningsbegreppet såsom det används i olycks- och krishanterings-sammanhang har en historia som länkar till militärt tänkande om ledning. Ledning i hierarkiska monokulturella organisationer tar oftast sin utgångspunkt i en systemdesign som lägger stor tonvikt vid en central auktoritet, traditionellt i form av en chef i toppen av en organisation. Med monokultur menar vi en homogen (likformad) kultur. Vid ledning i dessa sammanhang är chefens vilja central. Den formella organisationen är hierarkiskt uppbyggd och medarbetarna accepterar ordningen där den centrala auktoriteten ges stor betydelse. Räddningstjänsten, polisen och militären är

exempel på organisationer som präglas av denna princip. Ledning i hierarkiska monokulturella organisationer kännetecknas ofta av att organisationens uppdragsdomän är förhållandevis avgränsad och att de tillgängliga resurserna är definierade på förhand. Det finns goda argument för att i vissa sammanhang utforma en organisation utifrån traditionella hierarkiska principer. Dessa principer är emellertid svåra att tillämpa på ett större heterogent sammanhang, exempelvis ett sammanhang som innefattar kommunala, statliga och enskilda aktörer som var och en har egna ansvar, kulturer och ideal. I ett sådant sammanhang inryms inte alla resurser under en allomfattande hierarki. Vi kallar detta för pluralistisk samhällelig kontext.

Den pluralistiska samhälleliga kontexten

Vissa ledningsfunktioner har att hantera flera olika organisationer – kommunala, statliga och privata – och olika mer eller mindre tillfälligt sammansatta grupperingar av frivilliga eller drabbade som självorganiserar sig. Då finns det inte förutsättningar för att tillämpa samma typ av ”top-down”-präglad ledning som i den hierarkiska monokulturella organisationen. Anledningarna till detta är bland annat följande:

- Sveriges konstitution medger inte en sådan formell maktutövning.
- Det är mycket svårt att på förhand identifiera alla de resurser som på olika sätt aktiveras vid en omfattande händelse som berör flera segment i samhället.
- Den kognitiva belastningen på ”pyramidens topp”, det vill säga den presumtiva ledningskedjans översta del, blir med största sannolikhet omöjlig att hantera. En ledningsmässig ”flaskhals” som förhindrar effektivt agerande kommer att uppstå.

En pluralistisk samhällelig kontext karaktäriseras av att olika organisationer verkar sida vid sida men autonomt. Pluralism kan förklaras som ”präglad av mångfald” och denna heterogena miljö inkluderar flera olika organisationskulturer, intressen och mål-inriktningar. Flera forskare väljer att beskriva denna blandning av hjälpresurser som ett komplext adaptivt system (se exempelvis Comfort, 1999).

De båda övergripande och generaliserade systemomfattningarna innehåller olika förutsättningar för hur ledning (inriktning och samordning) kan ske. Den traditionella synen på ledning som en mer eller mindre tydlig kommandostruktur med en chef i toppen av hierarkin fungerar i *den monokulturella organisationen*. En viktig del av förutsättningarna är att organisationskulturen i en sådan organisation utgår från en hierarkisk ordning med en central auktoritet i toppen. I *den pluralistiska samhälleliga kontexten* är villkoren annorlunda och mer mångfacetterade. Den pluralistiska samhälleliga kontexten är inte uppbyggd i enlighet med en ren hierarkisk struktur för maktutövning. Exempel på detta är att vi har kommunal självständighet i vår samhällsordning. I den pluralistiska samhälleliga kontexten finns flera olika grupperingar av sociala gemenskaper, som kommer att göra olika problemtolkningar och sträva mot olika mål vid en stor olycka eller en krissituation. Sådana grupperingar är offentliga organisationer (räddningstjänster, polismyndigheter, landstingens prehospitala organisationsformer, statliga centrala myndigheter, kommunala förvaltningar, kommunala krisledningsnämnder etc.), privata organisationer (eldistributörer, teleoperatörer, transportbolag, livsmedelsföretag, trossamfund, banker etc.) och enskilda människor som är grupperade i olika gemenskaper (familjer, föreningar, självorganiserade drabbade etc.). I den helhet av sådana aktörer som kommer att bli engagerade och på olika sätt måste samverka vid en stor olycka eller kris finns ingen given hierarkisk kommandostruktur. Den traditionella synen på ledning med en chef i toppen är således inte giltig. För att åstadkomma någon form av ordning i en sådan mångfacetterad helhet av olika aktörer, i ett system av system, behövs en annan princip för inriktning och samordning av aktörernas samlade resurser. Vi kallar en sådan princip för *balansering av olika mål och situationstolkningar*.

Balansering av olika mål och situationstolkningar

Situationen vid en stor olycka eller en kris präglas av att de som är närmast händelsen tolkar situationen utifrån sina intressen och agerar målinriktat utifrån dessa intressen. Olika formella organisationer ingriper utifrån sina lagstadgade uppgifter, till exempel de så kallade blåljusmyndigheterna. Privata organisationer kanske måste agera, till exempel eldistributörer och teleoperatörer. Vid sidan av dessa

resurser är det troligt att olika sociala gemenskaper såsom trossamfund och frivilliga hjälporganisationer agerar. Med stor sannolikhet kommer direkt drabbade människor att ingripa och eventuellt självorganisera sig. Det karaktäristiska är att relationer utvecklas i form av nätverk i stället för i form av hierarkier.

Balansering av olika mål och situationstolkningar innebär att man i nätverksgrupperingar av aktörer med olika uppgifter, med mer eller mindre olika situationstolkningar och med mer eller mindre harmonierande mål åstadkommer en god ordning, det vill säga en funktionell samordning mellan aktörerna och kanske en övergripande gemensam inriktning för helheten av aktörer. Detta sker inte genom att en chef kan överblicka situationen och ge order. Att åstadkomma samordning och inriktning sker genom att de olika individerna i de olika nätverksgrupperingarna på olika sätt utövar inflytande på varandra. Olika former av förhandlingar och diskussioner är medel för sådant inflytande. Balansering behöver inte innebära att det råder full konsensus mellan samtliga aktörer, utan att det blir en lämplig helhet av ageranden i förhållande till de samlade behov som uppstår.

En sådan balansering av olika mål och situationstolkningar kan vara intressebaserad eller värdegrundsbaserad. Med *intressebaserad balansering* menar vi till exempel att chefer i en nätverksgruppering förhandlar sig fram till en balansering utifrån sina intressen, det vill säga åstadkommer inriktning och samordning. Målet vid intressebaserad balansering är att hantera relationerna mellan de olika målen så att de inte motverkar varandra. En risk är att ”den starka” chefen kan dominera och få sina intressen att väga tyngst.

Med *värdegrundsbaserad balansering* menar vi att det finns någon form av uttalad värdegrund som påverkar eller styr balanseringen, alltså någon form av gemensamma mål för hur samordningen bör falla ut för helheten. Exempel på en sådan värdegrund kan vara följande generella målinriktningar:

- Rädda och skydda liv och hälsa.
- Åstadkomma kontroll över och utsläckning av vållandefenomen, det vill säga stoppa eller tillintetgöra en brand, smittspridning, aktivt kriminellt agerande, felprocesser i tekniska system etc.
- Säkra och skapa gynnsamma villkor för människan som individ och hennes sociala sammanhang.

- Säkra och åstadkomma kontroll över hotade eller drabbade samhälleliga funktioner.
- Säkra demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.
- Beakta direktiv och/eller vägledning från regeringen och/eller sektoransvarig central myndighet.

Dessa övergripande målinriktningar kan utgöra en uttalad och tydlig värdegrund utifrån vilket samordnings- och inriktningsarbete kan påverkas när flera av varandra oberoende aktörer ska hantera en situation utifrån sina uppgifter och intressen i en gemenskap. De är tydligt uttalade, vilket ger möjlighet att inse om och när någon aktör suboptimerar eller genom ett karismatiskt beteende dominerar med sina intressen. Vissa situationer kräver att aktörernas aktiviteter som en helhet bör riktas mot två eller flera av de övergripande målinriktningarna, och då går det att se om något mål blir uppfyllt på bekostnad av något annat mål. Exempelvis kan målet att skydda och rädda liv komma i konflikt med målet att säkra rättssäkerheten och våra demokratiska värden.

I praktiken finns olika situationer där man kan tillämpa principen om värdegrundsbaserad balansering av olika mål och situationstolkningar. På en ledningsplats vid en stor olycka kan det finnas en räddningsledare, en polisinsatschef, en sjukvårdsledare och en medicinskt ansvarig. Dessa kommer från olika organisationer och ingen har befälet över någon annan. Var och en leder resurser från sin egen organisation inom vilken man internt tillämpar den traditionella synen på ledning med en chef i hierarkins topp. Var och en av dem gör en situationstolkning som är styrd av den egna organisationens uppgift, och beroende på situationens karaktär kommer någon eller några av ledarna att få en mer framträdande betydelse. Vid en brand är det räddningsledaren. Vid en tågolycka med många skadade men ingen fara i övrigt blir det den medicinskt ansvariga och sjukvårdsledaren som hamnar i centrum. Den explicita värdegrunden med de olika övergripande målinriktningarna kan hjälpa räddningsledaren, polisinsatschefen, sjukvårdsledaren och den medicinskt ansvariga att tillsammans komma fram till hur de ska agera. Organisationerna kanske bör arbeta parallellt utifrån sina respektive uppgifter och med sina respektive operativa mål. Parterna kan också komma överens om en

gemensam övergripande inriktning som utgår från ett eller flera av de övergripande målen. Dessa mål kan sedan ligga till grund för respektive organisations operativa mål.

När och hur kan principen tillämpas?

En kommun har ett geografiskt områdesansvar, vilket bland annat innebär ansvar för att vid ett stort nödläge inrikta och samordna resurserna på bästa möjliga sätt inom kommunens geografiska område. I det arbetet skulle en krisledningsnämnd, och en tillhörande beredningsgrupp eller stab, kunna tillämpa principen om värdegrundsbaserad balansering av olika mål och situationstolkningar. Principen kan också tillämpas när länsstyrelsen har att utöva sitt områdesansvar inom länet vid ett stort nödläge. Principen fungerar också på central nivå när två eller flera statliga myndigheter, kanske i dialog med privata aktörer med ansvar för samhällsviktiga funktioner, ska utforma direktiv eller riktlinjer för hur man på regionala och lokala nivåer ska hantera olika situationer.

Resonemanget hittills bygger på att vi ser ledning som en funktion för att skapa inriktning och samordning för att åstadkomma effekt. Vi menar att det systemomfång, i vilket ledning utövas, och de villkor som finns i detta systemomfång har betydelse för hur ledning kan se ut och fungera. I den hierarkiska monokulturella organisationen är det chefen som central auktoritet som utgör denna funktion. Till sin hjälp kan hon eller han ha en stab eller beredningsgrupp som hjälper henne eller honom med att tolka situationen, förstå vad som behöver göras och utforma order. Men det är ändå chefen som central auktoritet som har makten och genom order ”nedåt” i hierarkin får sin vilja genomförd. Detta sätt att utöva ledning är utpräglad ”top-down-styrning”.

När systemomfånget utgör en större del av den pluralistiska samhälleliga kontexten, till exempel vid en storm som drabbar ett eller flera län, menar vi att villkoren i det drabbade samhälleliga sammanhanget (en stor del av den pluralistiska samhälleliga kontexten) inte är sådana att en ”top-down-styrning” är giltig. Flera aktörer agerar självständigt över stor yta utifrån lokala problemtolkningar, intressen, uppgifter och målinriktningar. Aktörerna utgörs av olika sociala grupperingar. Offentliga aktörer i form av blåljusmyndigheterna blir engagerade. Dessa aktörer utgörs av hie-

rarkiska monokulturella organisationer som tillämpar ”top-down-styrning”. Andra offentliga aktörer, både kommunala och statliga, kan komma att engageras. Även dessa organisationer är oftast präglade av ”top-down-styrning”. Samma sak gäller privata organisationer såsom eldistributörer, teleoperatörer och trossamfund. Parallellt är det troligt att ytterligare grupperingar som inte utgörs av formella organisationer inbegrips i det avhjälpande arbetet. Exempel på sådana grupperingar kan vara frivilliga och drabbade som självorganiserar sig och ”tar tag i något” lokalt problem.

Hela denna pluralistiska samhällsliga kontext präglas *i sin helhet* av ”bottom-up-styrning”, det vill säga aktörer handlar självständigt lokalt utifrån sina uppgifter, sina situationstolkningar och sina mål. De är inte inordnade i någon allomfattande hierarkisk struktur. I stället för att utgå från att ledning utövas i en kommandostruktur med en chef i hierarkins topp måste man utgå från att ledning utövas i nätverksgrupperingar av beslutsfattare. Ledningsproblemet för att få en önskvärd ordning på denna helhet av många av varandra mer eller mindre oberoende aktörer består av att kunna åstadkomma en lämplig balansering av de olika aktörernas situationstolkningar, uppgifter, intressen och mål. Principen om *värdegrundsbaserad balansering av olika mål och situationstolkningar* är den princip som bör tillämpas.

Behovet av att kunna agera utifrån olika principer

I vårt inledande resonemang framför vi tesen att tänkande om ledning behöver utvecklas för att på ett tillfredsställande sätt kunna hantera inriktnings- och samordningsproblematik vid stora olyckor och kriser. Tänkandet om ledning som en kommandostruktur med en chef i toppen av hierarkin behöver kompletteras med tänkande om ledning som värdegrundsbaserad balansering av olika mål och situationstolkningar. Ledning behöver kunna utövas även i situationer där den totala sociala gemenskapen inte utgörs av en tydlig hierarki med en central auktoritet och enhetlig kultur, utan av flera olika sociala gemenskaper som inte är ordnade i någon hierarki i förhållande till varandra och som kan ha olika inbördes strukturer, ofta nätverksstrukturer.

Tänkande om ledning behöver utvecklas för att kunna hantera möjliga händelser längs den så kallade hotskalan, från alldagliga

frekventa händelser till stora samhällliga kriser som berör hela riket. Beslutsfattare behöver ha förmågan att förstå vilka villkor som är för handen inom det system de skall agera i, och utifrån denna förståelse om de kan agera utifrån en kommandostruktur eller principen om värdegrundsbaserad balansering av olika mål och situationstolkningar. En beslutsfattare måste kunna agera efter båda dessa principer samtidigt. Hon eller han måste kunna hantera ledningsproblematik internt inom egen tydligt avgränsad organisation, vanligen genom att utgå från en kommandostruktur i mer eller mindre lös form. De situationer som måste hanteras är oftast sådana att det också behövs samverka med aktörer utanför egen organisation. Detta sker oftast i någon form av nätverksgruppering av beslutsfattare, vilka representerar andra organisationer eller sociala grupperingar av annan typ.

För att konkretisera detta resonemang går det att kategorisera systemomfattningar, som innebär att förmågan att hantera båda ledningsprinciperna är nödvändig men där den ena principen dominerar i olika kategorier. Begreppen som används för att benämna de olika systemomfattningarna är här valda för att harmonisera med Cedergårdhs och Winnbergs (2006) beskrivning av "beslutsdomäner". Viktigt att poängtera är att begreppen i detta kapitel syftar till att beskriva principiella nivåer, eller systemomfattningar, som ledningsfunktioner skall hantera. Utgångspunkten är inte i första hand juridiska avgränsningar. Vi menar inte heller att man måste använda dessa begrepp för att beskriva systemomfattningarna. Vårt viktigaste syfte med uppdelningen är att systematisera det sammanhang i vilket man utövar ledning.

Inriktning och samordning av uppgift

Inriktning och samordning av uppgift innebär att hantera problematik i ett skeende där en liten grupp av professionella människor är verksamma. Inom socialtjänsten kan det gälla hemtjänstpersonal som åker runt i ett samhälle och hjälper äldre. En grupp från en teknisk förvaltning kan rycka ut för att åtgärda ett fel i ett enskilt ställverk. Inom räddningstjänsten kan det gälla att genomföra en rökdykaruppgift vid en brand. I polisverksamhet innebär det att en polispatrull hanterar någon form av uppdrag, till exempel ett ingripande vid lägenhetsbråk. Ledningsfunktionen utövas av en gruppchef eller liknande. Det sker genom en kom-

mandostruktur där gruppchefen helt enkelt är gruppens chef. Hans eller hennes frihetsgrader begränsas av att han eller hon har att underordna sig en kommandostruktur med en chef högre upp i organisationshierarkin som central auktoritet. Samtidigt som gruppchefen har att agera på detta sätt måste gruppchefen kunna samverka med aktörer utanför egen organisation. I denna samverkan måste han eller hon ta hänsyn till de andra aktörernas mål och ageranden. Då blir principen om värdegrundsbaserad balansering av olika mål och situationstolkningar tillämplig att använda i gemenskap med den andra eller de andra samverkande aktörerna. I funktionen att utöva inriktning och samordning av uppgift dominerar dock traditionell princip om ledning i en kommandostruktur.

Inriktning och samordning av insats

Inriktning och samordning av insats innebär att hantera problematik i ett skeende där grupper av aktörer är verksamma och där en organisation har en framträdande roll. Socialtjänsten i en kommun kan vid ett elavbrott behöva organisera en insats där flera grupper av hemtjänstpersonal åker runt och ser till äldre och hjälpbehövande. Inom räddningstjänstområdet kan det gälla att inrikta och samordna resurserna vid en lägenhetsbrand eller en skogsbrand. I polisverksamhet kan det gälla en händelse som kräver insatser av flera polispatruller. Inom sjukvårdsverksamhet kan det gälla att ta hand om flera skadade vilket kräver mer än en ambulans och som kan kräva inriktning och samordning av hur de skadade fördelas till olika sjukhus beroende av vårdmöjligheter.

Att utöva funktionen ledning vid en insats innebär dels att chefer från deltagande organisationer leder enheter från egen organisation och dels att cheferna samverkar med varandra. Att utöva ledning av enheter från egen organisation sker i enlighet med principen om en kommandostruktur där chefen finns i toppen av den egna organisationens insatshierarki. Sådana chefer är räddningsledaren, polisinsatschefen, sjukvårdsledaren och den medicinskt ansvariga. När det gäller samverkan med varandra finns inte denna hierarkiska struktur över helheten. För att inriktningen och samordningen av alla deras insatser skall bli så bra som möjligt finns principen om värdegrundsbaserad balansering av olika mål och situationstolkningar. Cheferna kan i gemenskap

med utgångspunkt i denna princip arbeta sig fram till en inriktning och samordning för helheten av alla deras egna enheters insatser. De flesta insatserna är av sådan karaktär att det är en organisation som dominerar. Vid större händelser får var och en av organisationerna större roll. Att kunna samverka med utgångspunkt i principen om värdegrundbaserad balansering av olika mål och situationstolkningar får större betydelse.

Inriktning och samordning av system

Inriktning och samordning av system innebär att hantera problematik i ett skeende som karaktäriseras av att organisationen dels måste hantera sin vardagliga verksamhet och samtidigt kunna utföra en eller flera insatser och dels ändå ha beredskap för att kunna hantera ytterligare insatser. Socialtjänsten i en kommun måste sköta den normala hemtjänsten samtidigt som man har beredskap för och kan hantera särskilda hjälpinsatser vid speciella tillfällen. Räddningstjänstorganisationen i en kommun måste kunna genomföra en insats och samtidigt vara beredd på andra och flera insatser. Polismyndigheten i ett polisdistrikt måste kunna hantera att flera polispatruller löser sina uppgifter samtidigt som en eller flera större insatser kan pågå samtidigt som beredskap måste upprätthållas. Den organisation som inom en region ansvarar för prehospital sjukvård måste kunna hantera flera ambulansutryckningar samtidigt med en större insats och ändå ha beredskap.

Ledningsfunktionen inriktning och samordning av system innebär att hantera den inomorganisatoriska ledningen och att i samverkan med chefer från andra organisationer, oftast i nätverksgrupperingar, åstadkomma inriktning och samordning för helheten i ett multiorganisatoriskt sammanhang. Att handha ledningsfunktionen när det gäller inriktning och samordning av system innebär alltså att tillämpa både en traditionell kommandostruktur internt inom egen organisation och principen om värdegrundsbaserad balansering av olika mål och situationstolkningar i samverkan, oftast i form av nätverksgrupperingar, med beslutsfattare från andra engagerade organisationer.

Inriktning och samordning av system av system

Inriktning och samordning av system av system innebär att hantera problematik i ett sammanhang där flera olika aktörer

– statliga, kommunala, enskilda – har att gemensamt hantera ett skeende. Sammanhanget består av en utpräglad pluralistisk samhällelig kontext. Det kan gälla att man i en kommun har att hantera en stor översvämning. Det kan gälla att man inom ett län har att hantera konsekvenserna av ett snöoväder eller en storm. Det kan gälla att hantera ett skeende som berör hela riket, till exempel en pandemi. Flera offentliga organisationer, till exempel blåljusmyndigheter, kommer att agera utifrån sina uppgifter tillsammans med privata aktörer av olika typer, till exempel eldistributörer, teleoperatörer och självorganiserade berörda människor.

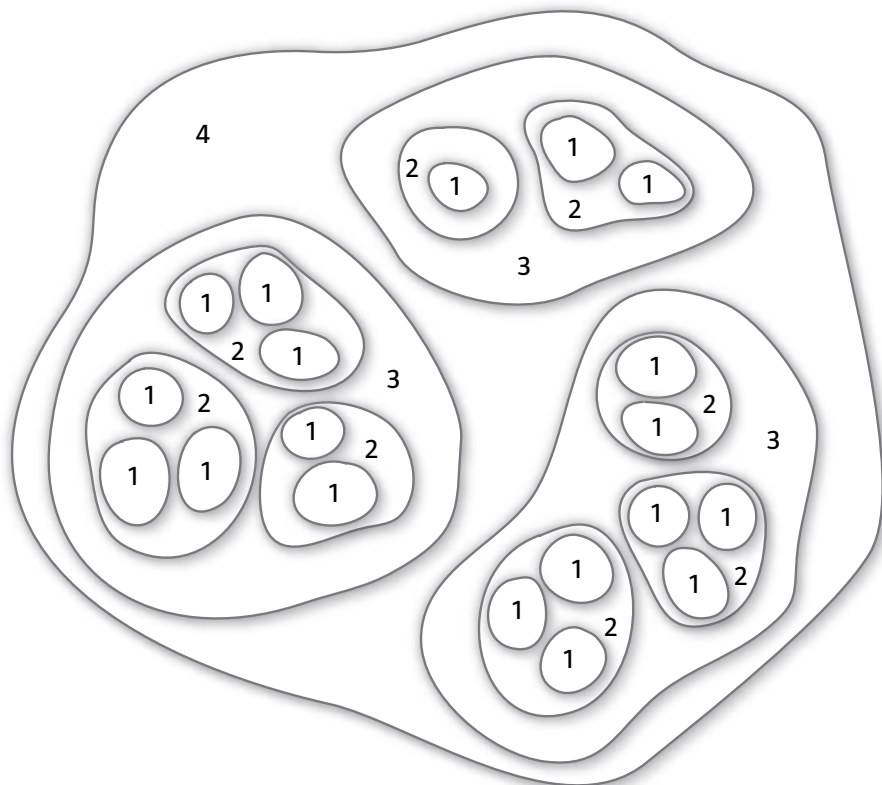
Inriktning och samordning av system av system blir aktuellt för en kommun när kommunen drabbas av en större händelse och måste utöva sitt geografiska områdesansvar. Kommunens krisledningsnämnd, om den blir engagerad, måste till exempel tillsammans med representanter från kommunens verksamheter, räddningstjänstens räddningsledare, polisens kommenderingschef, medicinskt ansvariga personer, privata aktörer som ansvarar för samhällsviktiga funktioner och drabbade som självorganiserat sig inrikta och samordna helheten av agerandena i kommunen.

Inriktning och samordning av system av system blir aktuellt för en länsstyrelse när den inom sitt län skall utöva områdesansvar vid ett större akut skeende inom länet. På nationell nivå föreligger problemet att samordna och inrikta när till exempel flera centrala myndigheter kan vara berörda av ett skeende och inriktning och samordning behövs för att utforma riktlinjer för hantering i samhället.

För hela riket kan problematiken att inrikta och samordna resurser konkretiseras genom att anknyta till begreppen områdesansvar och sektoransvar. Kommunerna har på det lokala planet ansvaret för att samordna verksamheten inom sitt geografiska område. Länsstyrelsen har att utöva detta ansvar inom sitt geografiska område. Regeringen har detta ansvar för hela riket och utför detta genom att låta berörda centrala myndigheter operativt hantera inriktnings- och samordningsproblematiken. De centrala statliga myndigheterna har sina sektoransvar över hela rikets geografiska område. Hela det sammanhang, inom vilket inriktnings- och samordningsproblematik måste hanteras till en integrerad funktionell helhet, utgörs av lokala områdesansvar, regionala områdesansvar, centralt områdesansvar och de olika centrala myn-

Komplexitet ↑

1. Inriktning och samordning av uppgift
2. Inriktning och samordning av insats
3. Inriktning och samordning av system
4. Inriktning och samordning av system av system



digheternas sektoransvar. Vi återkommer till faktumet att ingen hierarkisk kommandostruktur finns över denna helhet. Skeendet vid en större händelse präglas oftast av "bottom-up-hantering". Ledningsfunktionen kan därmed baseras på principen om värdegrundsbaserad balansering av olika mål och situationstolkningar.

Det är viktigt att inse att om en kategori av ledningsproblematik är för handen vid ett skeende så är "de underliggande" kategorierna också aktuella. De ovan fyra diskuterade systemomfattningarna motsvarar att man i den så kallade hotskalan rör sig från hantering av all dagliga vanliga frekventa händelser till och med nationella kriser.

Att ansvara för helheten

En viktig del i den statliga ideologin för hantering av stora nödlägen i samhället är den ansvarsprincipen. Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden också skall ha motsvarande ansvar vid en krissituation i samhället. I regeringens proposition *Stärkt beredskap – för säkerhets skull* (Prop 2007/2008:92) diskuteras ansvarsprincipen utförligt. Det sägs att tolkningen av ansvarsprincipen, så som den delvis har utvecklats, begränsats till den egna verksamheten. I diskussionen om ansvarsprincipen framhåller regeringen att ansvaret gäller även den helhet i vilken samtliga agerande system/aktörer finns. Regeringen framhåller att utöver ansvaret för den egna verksamheten ingår även ansvaret att initiera och bedriva sektorövergripande samverkan. Förmågan att samverka över sektorgränser bör förbättras. Regeringen säger vidare att ansvarsprincipen innebär också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra och att samtliga inblandade känner sitt ansvar för helheten.

Vi menar att detta är ett viktigt ansvar för alla beslutsfattare – chefer – som medverkar i hanteringen av stora nödlägen i samhället. Synen på funktionen ledning och ledningsbegreppets tillämpning har varit begränsad till vad vi kallar den hierarkiska monokulturella organisationen. Synen på funktionen ledning behöver dock utvecklas och även omfatta situationer när den hierarkiska monokulturella organisationen blir en delaktör i ett skeende i den pluralistiska samhällsliga kontexten. Det betyder att beslutsfattare i en organisation inte bara måste förstå och kunna hantera ledningsproblematik i egen, oftast hierarkisk monokulturell, organisation där en mer eller mindre strikt kommandostruktur är tillämplig. De måste dessutom förstå och kunna hantera ledningsproblematik i den pluralistiska samhällsliga kontexten där det är bättre att utgå från principen om en värdegrundsbase-rad balansering av olika mål och situationstolkningar. Det betyder också att beslutsfattare ska hantera avvägningen mellan sin egen organisations uppdrag och intressen samt helhetens bästa. Det innebär att stävja suboptimeringar i förhållande till helhetens bästa.

Avslutande diskussion

Vår utgångspunkt i detta kapitel är att tänkande om ledning behöver utvecklas för att på ett tillfredsställande sätt kunna hantera samordnings- och inriktningsproblematik vid olika stora nödlägen i samhället. Tänkandet om ledning behöver utvecklas så att man får en förbättrad förståelse för hur villkoren i det sammanhang i vilket ledning skall utövas har betydelse för hur ledning kan och bör utövas. Det traditionella tänkandet om ledning som en mer eller mindre strikt kommandostruktur med en chef i toppen av en hierarki är giltigt i vad vi kallar hierarkiska monokulturella organisationer. I mer omfattande samhällliga sammanhang, den pluralistiska samhällliga kontexten, där flera olika gemenskaper över en större yta och med olika intressen och mål måste inriktas och samordnas, menar vi att principen om *värdegrundsbaserad balansering av olika mål och situationstolkningar* är giltig.

Eftersom den traditionella teoretiska grunden för ledning inte räcker till för att diskutera inriktning och samordning av system av system har utbildningen delvis stått utan verktyg för att behandla denna mångfacetterade och ibland abstrakta problematik. Även om man av olika skäl väljer att frångå ledningsbegreppet och istället endast talar om samordning och samverkan står man utan en tillräcklig teoretisk grund. Avsaknaden av en sådan grund har också betydelse för den normativa utvecklingen, det vill säga utvecklingen av idéer om hur saker och ting bör utformas.

Vi menar att principen om *värdegrundsbaserad balansering av olika mål och situationstolkningar* bidrar till vad vi ser som en nödvändig utveckling av den teoretiska basen för ledning.

Diskussionsfrågor

1. Vad innebär det för en chef att ta ansvar både för egen organisations åligganden och för den helhet i vilken organisationen deltar som aktör?
2. Hur ser du att principen om värdegrundsbaserad balansering av olika mål och situationstolkningar kan ha betydelse i ditt arbete?
3. Hur tänker du dig att inriktning och samordning kan ske i en gemenskap av offentliga aktörer (blåljusmyndigheter, kommunala förvaltningar, krisledningsnämnder och statliga myndigheter) och privata aktörer såsom berörda privata organisationer, föreningar, trossamfund samt grupperingar av frivilliga och drabbade?

Referenser

Brehmer, B. (2008). Vad är ledningsvetenskap? *Kungl. Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift*. [Elektronisk], Nr.1-2008, s.43–72.

Comfort, L.K. (1999). *Shared Risk: Complex systems in seismic response*, Pergamon

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

Uhr, C. (2009). *Multi-organizational emergency response management - a framework for further development*. Doktorsavhandling, Lunds universitet, Institutionen för bygg- och miljöteknik, Avdelningen för Brandteknik, Lunds tekniska högskola, Lund.

Fredholm L., Göransson A-L.(2006). *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*.



Fredrik Bergstrand

Fredrik Bergstrand är doktorand vid institutionen för tillämpad IT vid Göteborgs Universitet. Fredrik studerar IT-användning vid krishantering och bedriver forskning i nära samverkan med de centrala krisaktörerna Räddningstjänsten i Storgöteborg, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Göteborgs Stad och Polisen.

Thanos Magoulas

Thanos Magoulas är lektor emeritus och jobbar deltid på institutionen för wtillämpad IT vid Göteborgs universitet och Chalmers tekniska högskola. Hans forskning rör informationssystemarkitekturer.

Urban Nuldén

Urban Nuldén är docent i informatik och prefekt för institutionen för tillämpad IT vid Göteborgs Universitet och Chalmers tekniska högskola. Han har tidigare studerat lärande, kompetensutveckling och IT-användning. Sedan 2001 har en stor del av forskningen varit inriktad på arbetspraktik och informationsteknologi inom polisen. Senaste åren har forskningen tagit ett systemperspektiv på samhällets krishantering.

Aida Hadzic

Aida Hadzic arbetar som biträdande forskare på institutionen för tillämpad IT vid Göteborgs Universitet. Hon har en systemvetenskaplig bakgrund och en utbildning på avancerad nivå inom området IT Management. Aida studerar frågor som rör ledning och arkitekturell design av både befintliga och framtida IT- investeringar.

Informationsmiljöer för samordnad samverkan inom krishantering

*Fredrik Bergstrand, Aida Hadzic,
Thanos Magoulas och Urban Nuldén*

Inledning

För att kunna leda och agera effektivt i en given krissituation krävs en ledningsstruktur som motsvarar kraven och dynamiken i situationen. I generella drag kännetecknas krissituationer av krav på snabba och samordnade åtgärder. Samtidigt finns det många aktörer som skickar och tar emot information i ett kontinuerligt flöde, vilket innebär att problem måste hanteras. Begreppet krishantering omfattar aktiviteter för att hantera beredskap, respons och återhämtning samt det arbete som rör hanteringen av kriser före, under och efter den utlösande händelsen (Kaiser, 2004). Responsfasen utgör den mest kritiska fasen i en kris. Förberedelsefasen är en nödvändig men otillräcklig förutsättning för effektiv krishantering. Återuppbyggnadsfasen kräver att responsfasen fungerar på ett effektivt sätt. Alla kriser är unika och kan sällan hanteras med hjälp av standardrutiner, integrerande informationssystem och centraliserade ledningsstrukturer.

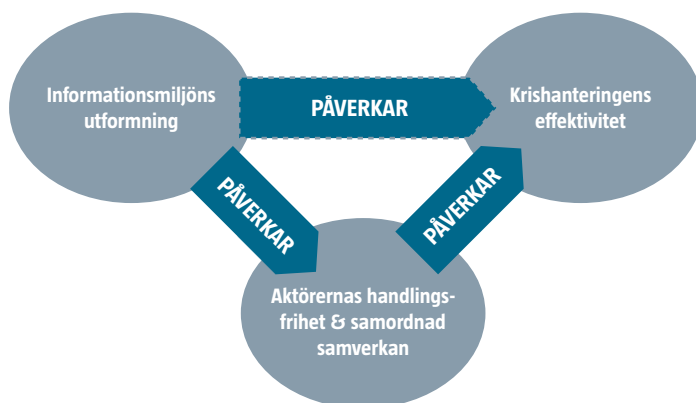
Det finns en rad likheter mellan management och krishantering. Management i allmänhet och krishantering i synnerhet innebär att handla rätt, på rätt sätt och i rätt tid (Drucker, 1988). Management definieras som den process som utformar och förvaltar en miljö där individer tillsammans eller i grupper uppnår specifika mål på ett effektivt sätt. Krishantering och management innebär att fatta kloka beslut med stöd av tillgänglig, relevant och

trovärdig information (Langefors, 1978; Ackoff, 1960; Anthony, 1965). Beslut är i sin tur den process som omvandlar den tillgängliga informationen till handling (Forrester, 1961; Langefors, 1978). Det är uppenbart att effektiviteten i beslutsprocessen är beroende av den tillgängliga informationen (Forrester, 1961).

Det finns även en rad olika olikheter mellan klassiskt management och krishantering, bland annat genom aspekter som krishanteringens övergripande natur och på vilket sätt avgränsningar görs, målbaserad avgränsning av krisverksamhetens områden, ledning och samordning samt hur social och IT-baserad kommunikation tillämpas. Responser vid en situation betecknas som krishantering när situationens omfattning skapar en stor påverkan på samhället, medan olyckshantering gäller de vanligare och mindre omfattande händelserna. En verksamhet som hanterar en kris kännetecknas av att den går utanför de vanliga organisatoriska gränserna. De urspårade tågvarnarna med klorgas i Ledsgård 2005 och varnarna med etylenoxid 2006 i samma område är exempel på händelser med stor påverkan, eller risk för stor påverkan mot samhället. Då växte verksamheten långt utanför räddningstjänstens organisatoriska gränser.

Lägesinformation utgör en nödvändig förutsättning för att de inblandade aktörerna ska få en ömsesidig förståelse av situationen och för att de också ska kunna samordna sina åtgärder (Borglund m.fl., 2010). Dagens aktörsspecifika informationssystem med ett begränsat informationsutbyte innebär dock ett hinder för gemensam information och gör det därmed svårare för aktörerna att få en gemensam lägesuppfattning. En informationsmiljö är de förhållanden som råder mellan aktörer, organisationer, system, infrastruktur, kulturer, målbilder, kunskap och färdigheter. Dessa förhållanden skapar förutsättningar för en harmoni mellan informationssystem, informationsbehov och förmågor å ena sidan, och informationstillgångar å andra sidan. En obalans mellan dessa faktorer skapar osäkerhet, tvetydlighet och ovisshet i aktörernas handlande (Hewitt, 1986; Argyris, 1980; Magoulas, 1998).

Ett gemensamt agerande skapar en gemensam grund för aktörernas beslut. En dynamisk krissituation saknar dock i regel en gemensam operativ bas och lägesbilderna är i många fall ofullständiga samt lägesinformationen motsägelsefull. Kapitlet avser att ge en vägledning kring utformningen av informationsmiljöer genom



Förhållanden som råder mellan informationsmiljöns form, aktörernas handlingsfrihet och krishanterings effektivitet.

att belysa de förhållanden som råder mellan informationsmiljön och krishanteringen ur en effektivitetssynpunkt (se figuren ovan). Detta görs genom att utgå från förmågan att möta krisen och hävda att informationsmiljöns utformning kan minska aktörernas osäkerhet, samt att samordningen mellan aktörerna kan öka effektiviteten i krishanteringen. Kapitlet avser att utreda följande fråga: Hur bör en informationsmiljö utformas för att uppnå en effektiv krishantering?

Samordning, samverkan eller samarbete?

I litteratur och praktik förekommer vanligtvis tre interorganisatoriska samordningsformer: samverkan, samordning och samarbete. Gränsen mellan formerna är sällan klar eller tydlig och begreppens innebörd presenteras sällan med någon större precision. I lagen om skydd mot olyckor (LSO) står bland annat att "kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för verksamheten enligt denna lag skall samordna verksamheten samt samarbeta med varandra och med andra som berörs". Lagtexten säger dock inte hur samverkan, samordningen eller samarbetet ska bedrivas eller vilka krav de olika formerna ställer på verksamheten. Men begreppen kan bli tydligare om samordning används tillsammans med samverkan eller samarbete för att beskriva samordningsformen. Det finns två vanligt förekommande samordningsformer: *samordnat samarbete* och *samordnad samverkan*.

Samordnat samarbete sker när aktörer som tillhör olika organisationer delar såväl befogenhet som ansvar för planering och genomförande av handlingar, för att bemöta olika krisuppgifter (Saab, 2008; Thompson, 1967). Resultatet av detta är att de enskilda aktörernas identitet, autonomi och handlingsfrihet lämnar plats för etableringen av en ny organisationsform. Det typiska scenariot för samordnat samarbete förekommer i de situationer där aktörerna deltar i en interaktiv process och genom förhandlingar beslutar och etablerar såväl en gemensam målbild som en gemensam handlingslogik. Gemensamma handlingsregler anges i termer av normer, ansvarsstrukturer och gemensamma planer samt system för att kunna agera på ett samordnat sätt i en händelseutveckling. Denna typ av samverkan skapar starka beroendeförhållanden mellan de olika aktörerna i den nya organisationsformen.

Samordnad samverkan mellan organisationer skapas i första hand genom informella muntliga dialoger mellan parterna (Saab, 2008; Alter, 1996). Ett exempel är när en organisation har ett behov som en annan organisation kan utföra utan att några formella kontrakt eller avtal behöver etableras. Samordnad samverkan sker när aktörer från de olika organisationerna delar resurser i krissituationer utan att behöva följa formella procedurer (Thompson, 1967). En mer formell samordnad samverkan äger rum i de situationer där två eller flera organisationer förhandlar fram och bestämmer hur deras arbetsgång ska organiseras för att tillgodose varandras behov. Detta leder till att de berörda organisationerna tillsammans formar en professionell relation. Samordnad samverkan innebär att aktörernas identitet, autonomi och handlingsfrihet förblir orörda. Aktörerna agerar enligt en egen handlingslogik där samordningen sker genom dialog eller förhandling. Organiseringen utgår från och planeras enligt en gemensam lägesuppfattning.

I praktiken sker övergångar mellan dessa olika interorganisatoriska samordningsformer. Hösten 2009 genomfördes ett antal EU-möten i Göteborg som föregicks av samverkansmöten med inblandade aktörer varje vecka under en längre period. Dessa inledande möten utgick från formen av samordnat samarbete för att skapa ett gemensamt informationsunderlag samt en gemensam lägesbild inför de kommande mötena. På morgonen samma dag som det första EU-mötet började hölls ett sista samverkansmöte

på polishuset, och en av de poliser som hade ansvarat för polisens planering inledde på följande sätt: "Från och med nu kommer vi inte att sammanställa och skicka ut några minnesanteckningar från dessa möten. Nu är det upp till varje organisation att hantera sin information."

Detta tyder på en övergång från samarbete till samverkan med ökad autonomi för de involverade organisationerna och ett förändrat informationsflöde. Förändringen från samarbete till samverkan bidrog till minskade beroendeförhållanden. Samordningsformen väljs utifrån de effekter som man vill uppnå och parternas behov av handlingsfrihet. Ju svagare beroendeförhållande mellan parternas aktiviteter, desto större handlingsfrihet har varje part. Detta leder till en informationsmiljö för samordnad samverkan. Och ju starkare beroendeförhållande mellan parterna, desto troligare är det att man skapar en informationsmiljö för samordnat samarbete. En informationsmiljö som baseras på samordnad samverkan är en grundförutsättning för att aktörerna ska kunna arbeta gemensamt för en effektiv krishantering och göra rätt saker på rätt sätt och i rätt tid.

Informationsmiljöer

Informationsmiljö är ett begrepp som i detta kapitel används för att beskriva harmonin mellan krishanteringens informationsbehov och informationshanteringens förmågor och resurser. Alla kriser är unika, och vi har redan nämnt att de sällan kan hanteras med hjälp av standardrutiner, integrerade informationssystem och centraliserade ledningsstruktur. Informationsmiljön syftar till att stödja aktörernas insatser genom att underlätta deras strävan att samordna utan att förlora sin autonomi och den organisatoriska identiteten. Utformningen, strategierna samt kommunikationskanalerna i informationsmiljön ska stödja kommunikationen mellan system, organisation och individer.

En informationsmiljö är de förhållanden som råder mellan krishanteringsaktörerna, samt de informationssystem som stödjer respektive aktör med information. Lägesinformation och lägesbild är exempel på kunskap som kommuniceras direkt mellan aktörerna genom ett utbyte av meddelanden, eller indirekt genom att aktörerna får tillgång till en gemensam informationsbas. Denna

bas utgör resultatet av en systematisk integration av den tillgängliga lägesinformationen som tillsammans representerar en aktuell och relevant lägesbild.

Figuren nedan beskriver en informationsmiljös centrala delar. Modellen bygger på Aristoteles fyra principer som beskriver de förhållanden som råder mellan en verksamhets form och dess funktion: verksamhetens besluts- och aktivitetsområde, verksamhetens innehåll såsom aktörer och verktyg, samt verksamhetens mål och värderingar. Funktionen är det förhållande som kopplar samman verksamhetens beslut och aktiviteter till verksamhetens mål och värderingar.

Verksamhetsformen avser väl avgränsande och väl definierande verksamhetsområden med uttalade mål och värderingar som klargör de beslutsrättigheter som varje verksamhetsområde har. Formen refererar även till de informationsmässiga och kommunikativa förhållanden som råder mellan aktörerna som tillhör olika verksamhetsområden (Dahlbom, 1996; Ackoff, 1960). Nylén (2006) talar om det sociala rummet i stället för den sociala isoleringen, och pekar då på vikten av att "bygga och upprätthålla relevanta nätverk utgör en nödvändig förberedelse för att kunna känna varandra och rollfördelningen samt hålla sig underrättad om händelseutvecklingen när en kris inträffar."



Grundläggande modell för beskrivning av samverkan inom organisationer och vid inter-organisatorisk verksamhet.

Begreppet verksamhet utgör ett harmoniskt förhållande mellan form och innehåll. Verksamhetens innehåll består av aktörerna och deras verktyg medan dess form anges som 1) målbaserade verksamhetsområden, 2) områdenas ledning och samordning samt (3) kommunikation mellan verksamhetsområdena. Dessa områden beskrivs närmare nedan.

Målbaserade verksamhetsområden

För att kunna avgränsa och klargöra verksamhetens ansvarsområde behövs en bakomliggande målsättning. Mål, missioner, visioner och ideal är alla uttryck för ett önskvärt tillstånd som vägleder verksamhetens handlingar. Målbilden blir då grunden för att verksamhetens delområden ska kunna definieras. En organisations delområden beskrivs vanligtvis som funktioner, processer samt geografiska områden, medan begreppet verksamhet används för att täcka in både en organisations verksamhet och en interorganisatorisk verksamhet.

Interorganisatoriska verksamheter är autonoma organisationer, det vill säga organisationer som själva beslutar om sina mål och handlingar. Inom den offentliga sektorn är organisationer delvis oberoende eftersom staten eller kommunen bestämmer över verksamheten medan organisationerna bestämmer över sin egen organiseringsform, handlingsform och kommunikationsform. Samverkansorganisationer bibehåller på så sätt delvis sin autonomi. Autonomi klargörs genom ansvars-, likhets- samt närhetsprincipen, men detta gäller enbart deras organisatoriska ansvar. Den interorganisatoriska samordningen ligger utanför dessa ansvarsgränser.

Vid extraordinära händelser finns det ett behov av samordnad samverkan mellan de berörda organisationerna – en samverkan som brukar vara informell eller avtalad, eller både och. I teorin måste alla aktiviteter vara i harmoni med målen, men vid extraordinära händelser är det svårt att definiera de operativa målen och därmed tydliggöra ansvarsområdena utifrån målbilden. Därför gäller det att handla först och tänka sedan. Det finns varken den tid eller den information som en annan rationalitet kräver (Boland, 1979; Wieck, 1995).

Ledning och samordningsområde

Begreppet krishantering omfattar aktiviteter för att hantera beredskap, respons och återhämtning samt det arbete som rör hanteringen av kriser före, under och efter den utlösande händelsen (Kaiser, 2004). Kraven på den enskilde aktören under en gränsöverskridande kris är många och därför måste nätverksaktörerna samverka för att kunna svara mot situationens helhet i enlighet med likhets-, ansvars- och närhetsprincipen. Principerna klargör tydligt ansvarsfrågorna i krishanteringen men ger ingen vägledning i frågor som rör informationshanteringen.

Regelbundna återkopplingar inom nätverket är en viktig aspekt som ligger till grund för avstämningar och en balanserad insats. I vissa situationer finns det utrymme för aktörsgemensamma planeringar och förberedelser inför en samhällspåverkande situation. Vid dessa tillfällen byggs en struktur för återkoppling genom gemensamma möten som syftar till att synkronisera aktörerna. Arbetet kan anses fungera relativt väl där det finns en etablerad rutin för samverkansmöten, men när situationen går över från en planeringsfas till en agerande fas ställs nya krav på det samverkande nätverket.

Aktörernas roller, ansvar samt skyldigheter klargörs genom den valda samordningsformen (Thompson, 1967). Formen bör vara anpassad till de olika beroendeförhållanden som förekommer och påverkar informationsmiljön. Följande strukturer är vanligt förekommande vid samordning av interorganisatoriska informationsmiljöer:

- Resursberoendet mellan de samverkade organisationerna samordnas genom att tillämpa gemensamma regler. Aktörerna samordnar aktiviteter genom ett gemensamt informationssystem samt en gemensam informations- och kunskapsbas.
- Tidsmässiga aktivitetsberoende samordnas genom tidsplaner där den ena aktivitetens output blir den andra aktivitetens input (Thompson, 1967). Det betyder att resultatet av en aktörs handling påverkar en annan aktörs ingång i en nästkommande aktivitet. Medvetenhet om de beroendeförhållanden som råder mellan aktiviteterna förberedelser, respons, återbyggande samt förebyggande krävs vid samordnas på detta sätt. Principen är även tydligt gällande i situationer som sträcker sig över en längre tid.

- Samordning genom intensivt informationsutbyte är en grundsten i många händelser. En del aktiviteter kan inte samordnas genom regler eller planer på grund av ömsesidiga beroenden. De samordnas i stället genom att aktörerna utbyter information och har en ömsesidig anpassning till varandra.
- Samordning vid speciella situationer kan komma att kräva att en organisation får gå ifrån likhetsprincipen. Bland annat finns det vanligt förekommande fall när någon av parterna har för lite personal för att klara uppgiften. Då kan andra organisationer med samma eller liknande funktion bli involverade (Malone, 1988).

Social kommunikation och IT-baserad kommunikation

Informationsmiljöns kommunikativa förmåga under krisverksamhetens responsfas är avgörande. Under ett dynamiskt förlopp krävs synkronisering av den lägesinformation som finns i form av lägesbilder och aktörernas mentala modeller av händelseutvecklingen. Informationshanteringsstrategin ska säkerställa de grundläggande kraven på informationsförsörjningen: informationen ska finnas tillgänglig, den ska ha rätt kvalitet och den ska vara relevant (Borglund m.fl, 2010; Romanych, 2005; Hewitt, 1986). Informationsmiljön ska också tillåta att innehållsrik information sprids utanför de organisatoriska gränserna.

Information kommuniceras med hjälp av något naturligt eller professionellt språk, och informationen utgör därmed det klistre som håller samman människornas fysiska, informationsmässiga och kognitiva världar. Informationsmiljöer innehåller en mängd olika kommunikationsmedier och kommunikationskanaler för spridning av information. Mediets form avgör vilken typ av information som kan kommuniceras och hur många som kan ta del av informationen (Huber och Daft, 1987). Informationsmiljöns syfte är att stödja aktörernas insatser genom att underlätta samordning utan att någon av aktörerna förlorar sin autonomi eller sin organisatoriska identitet. Mediet ska sedan stödja kommunikationen mellan olika system och samverka mellan olika aktörer (Evans och Wurster, 1997).

Samtal mellan personer i fysiska möten eller via videolänk kan vara mycket innehållsrika, men räckvidden är begränsad. Text som publiceras i ett informationssystem är ofta mindre innehålls-

rik men räckvidden är mycket större. Mediet ska tillåta återkoppling mellan de aktörer som deltar i kommunikationen och detta är speciellt viktigt om det finns tvetydigheter gällande situationen. När det råder stor osäkerhet krävs ett rikare kommunikationsmedium, men när det finns en förståelse för situationen krävs ett mindre innehållsrikt medium eftersom syftet är att uppdatera en redan existerande uppfattning om situationen. Arbetet med EU-mötena i Göteborg 2009 är ett tydligt exempel på att kommunikationssättet måste väljas utifrån situationen. Inför mötena träffades representanterna från olika organisationer ansikte mot ansikte för att alla effektivt skulle kunna kommunicera sin bild av vad som skulle hända och kunna hända. När mötena hade börjat träffades man varje morgon för att stämma av dagens planerade händelser, men det bestämdes även att man mellan samverkansmötena skulle använda SOS Alarms tjänst Samverkanswebben för att informera varandra om mindre förändringar och för att rapportera om händelseutvecklingen.

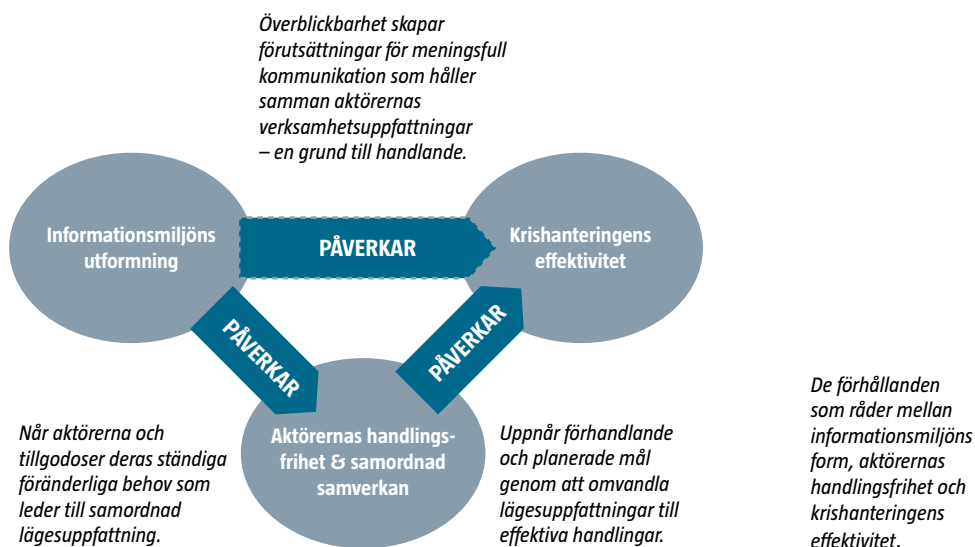
Slutsats

Det finns ett stort behov av kunskap och erfarenheter av hur man dynamiskt bygger upp informationsmiljöer för samordnad samverkan, eftersom informationsmiljöerna förväntas göra krishanteringen mer effektiv. Erfarenheterna från arbetet med orkanen Katrina och andra katastrofer visar på att extraordinära händelser kräver att de involverade organisationerna har samma lägesuppfattning och lägesförståelse. Det är kunskapen och förståelsen av en krissituation som skapar de nödvändiga förutsättningarna för samordnade beslut och samordnade åtgärder.

I det här kapitlet har vi problematiserat och diskuterat effektiviteten i krishanteringen i relation till verksamhetens form och informationsmiljöns utformning. Informationsmiljön har beskrivits som de beroendeförhållanden som råder mellan olika organisationer vid krishanteringsverksamheten. Dessa förhållanden består av den kunskap och de kompetenser som kommuniceras mellan organisationerna på ett informellt sätt, men också av kommunikationen mellan olika formaliserade system samt kommunikationen mellan aktörer och informationssystem som normalt tillhör olika organisationer. Flera faktorer pekar på att det finns en stark kopp-

ling mellan verksamhetens form och effektiviteten i förhållande till verksamhetens mål. Samordnad samverkan bygger på att aktören är oberoende, behåller sin egen identitet och har handlingsfrihet. Handlingslogiken baseras på eget agerande och samverkan som sker genom dialog och förhandling. Samordnat samarbete ställer nya krav på organisationen eftersom nya och gemensamma handlingsformer och mål måste tas fram för att organisationerna ska kunna agera tillsammans på ett samordnat sätt i en händelseutveckling. Informationsmiljöer ska skapa förutsättningar för en harmoni mellan informationssystemen, informationsbehovet och informationstillgångarna samt aktörernas förmåga. En obalans mellan dessa skapar osäkerhet för handling. Informationsmiljöer skall bygga på människans kognitiva förmåga att kommunicera och agera i en avgränsad domän, autonomi i beslutsfattandet samt en förståelse för verksamhetens delområden. På så sätt minskar beroendet mellan aktörer och verksamhetsområden. Därmed minskar också kommunikationen och informationsflödet.

Figuren nedan illustrerar ett antal viktiga aspekter utifrån de förhållanden som har behandlats, och på så sätt vill vi återknyta till den centrala frågeställningen: Hur bör en informationsmiljö utformas för att uppnå en effektiv krishantering? Avsikten med



kapitlet är att ge en vägledning för hur informationsmiljöer ska utformas för effektivare krishantering. Tre områden som är viktiga att ta hänsyn till har identifierats: *Individernas kompetens, beslutsfattandet samt kommunikationen för samordning.*

Individernas kompetens

Individens kompetens och kognitiva förmågor ska användas för att omvandla beslut till handling. Målet är att utnyttja människans kapacitet och kompetens på bästa sätt och undvika informationsbelastning. Genom att göra informationshanteringen mindre komplex skapas bättre förutsättningar för aktörerna att hantera osäkerhet och tvetydighet. Komplexiteten har flera olika källor, varav två är antalet berörda aktörer som blir involverade i situationen och de olika beroendeförhållanden som förekommer mellan aktörerna. Informationsmiljöns utformning bör därför motverka onödiga beroendeförhållanden som leder till en hög informationsbelastning, starka beroendeförhållanden inom organisationen samt olika slags obalanser som skapas genom omstrukturering eller omorganisering. Om miljön blir mindre komplex minskar troligen aktörernas informationsbehov samtidigt som situationsutvecklingen blir lättare att överblicka.

Utformningsprincip 1:

Informationsmiljön ska utformas utifrån ansvarsområden och avgränsas med hänsyn till målen med verksamheten samt individernas kompetens och kognitiva förmåga.

Beslutsfattande

Ledningen och samordningen av beslutsfattandet är också viktig för hur informationsmiljön ska utformas. Lokala handlingsbeslut bör följa en gemensamt samordnad lägesuppfattning och krishanteringen blir effektiv när aktörerna fattar egna beslut som omvandlar den gemensamma lägesuppfattningen till handlingar. Detta ligger också i linje med närhetsprincipen som går ut på att ”kriser ska hanteras på lägsta möjliga samhällsnivå”. Var och på vilken nivå besluten fattas avgörs av krisens natur och hur den utvecklas. En pandemi kräver en global och samordnad lägesuppfattning och besluten bör baseras på denna uppfattning. Om den lokala lägesuppfattningen inte stämmer överens med den gemen-

samma uppfattningen får man ingen kognitiv samordning av de berörda lägesuppfattningarna. Om ledningen är geografiskt skild från krissituationen ökar risken för misstolkningar, missuppfattningar, förseningar och felaktigheter.

Utformningsprincip 2:

Informationsmiljön ska utformas så att beslut avseende krisen fattas av den lokala ledningen medan de beroendeförhållanden som råder mellan organisationerna samordnas utifrån en gemensam lägesuppfattning.

Kommunikation för samordning

Den sociala kommunikationen ska göra det lättare att skapa en samordnad lägesuppfattning. Det är endast aktörernas samordnade uppfattning som kan påverka krishanteringsbeslut, och denna mentala bild kan ses som en effekt av den ömsesidiga och öppna kommunikationen. Den samordnade lägesuppfattningen bör finnas hos varje aktör för att synkroniseringen ska fungera mellan krissituationens verkliga händelseutveckling och aktörernas mentala bild av den. Kommunikationsmediet ses som en avgörande faktor för de kommunikativa insatserna.

Utformningsprincip 3:

Informationsmiljön ska utformas för en öppen tvåvägskommunikation mellan de berörda aktörerna så att meningsfulla krisbeslut följer aktörernas samordnade lägesuppfattning och lägesförståelse.

Diskussionsfrågor

1. Hur relaterar samverkan, samordning och samarbete till varandra enligt kapitlet? Hur ser du på relationen mellan de olika begreppen?
2. Hur kan man skapa en gynnsam informationsmiljö vid komplexa händelser?
3. Hur arbetar din organisation för att skapa en gynnsam informationsmiljö inom organisationen och tillsammans med de samverkande organisationerna?

Referenser

- Ackoff, R. L., (1960). *Systems, Organizations and Interdisciplinary Research*; Systems, Research and Design, N. York-London.
- Alter, S., (1996). *Information Systems; A management perspective*; The Benjamin/Cumming Pub. Co. Inc.
- Argyris C., (1987). *Some Inner Contradictions in Management Information Systems*; Information Analysis Selected Reading, Addison Wesley.
- Anthony R., (1965). *Planning and Control Systems, A Framework for Analysis*; Harvard Business School Press.
- Boland, R. J., (1979). *Control, Causality and Information Systems Requirements*; Accounting, Organizations and Society, Volume 4, Issue 4, Pages 259-272.
- Borglund, E., (2009). Landgren, J., Magoulas, T., Nulden, U., och Roos, M., *Studie av gemensam lägesinformation*; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Dahlbom, B., (1996). *The new informatics*; Scandinavian Journal of Information Systems, Volume 8, Issue 2.
- Drucker, P., (1988). *The Coming of the New Organization*, Harvard Business Review, January-February Issue.
- Evans P.B. and Wurster T.S., (1997). *Strategy and the new economics of information*; Harvard Business Review, September-October Issue.
- Forrester, J., (1961). *Industrial Dynamics*; Pegasus Communications.
- Hewitt, C., (1986). *Offices are Open Systems*; ACM Transactions on Office Information Systems.
- Huber, G.P and Daft R.L., (1987). *The Information Environment of Organizations*; Handbook of Organizational communication; Ed. F.M. Jablin and L.L. Putnam, Sage.

Kaiser M., Larsson P., Hörnsten Friberg V., (2004). *Krishantering med en vidgad syn på nätverksorganisering, En diskussion om organisk organisering*; FOI-R – 1248 – SE.

Langefors, B., (1978). *Analysis of Users Needs*; Information Systems Methodology, Lecture Notes in Computer Science, Volume 65/1978, Pages 1-38.

Magoulas, T och Pessi, K., (1998). *Strategisk IT Management*; Doktorsavhandling, Institutionen för informatik, Göteborgs universitet (s. 34-36 samt 343-394 om Informationamiljöer).

Magoulas, T och Pessi, K., (1999). *The Old and The New Informatics; Implications for the future of IT management*; Informatics in the next millennium, Studentlitteratur.

Malone, T. W., (1988). *What is coordination theory?*; (Working paper #2051-88). MIT Sloan School of Management.

Nylén, L., (2006). *Operativ Ledning*; Rikspolisstyrelsen.

Romanych, M. J., (2005). *A Theory-Based View of IO*; IO Sphere, Spring Issue.

Saab, D.J., Maldonado, E., Orendovici, R., Tchouakeu, L.M., Gorp, A.V., Zhao, K., Maitland, C., Tapia, A.H., (2008). *Building global bridges: Coordination bodies for improved information sharing among humanitarian relief agencies*; In Proc. of the 5th International ISCRAM Conference, Washington, DC, USA.

Thompson, J.D., (1967). *Hur Organisationer Fungerar*; Prisma.

Weick, K., (1995). *Sensemaking in Organization*; Sage Publishing.



Ann Enander

Ann Enander är forskare vid Försvarshögskolan och stf. chef för institutionen för ledarskap och management i Karlstad. Ann är legitimerad psykolog och docent i psykologi. Hon forskar, handleder och undervisar inom områdena risk- och krispsykologi, beredskap, krishantering och ledarskap. Ann har också under ett antal år varit ledamot i MSB:s vetenskapliga råd.

Medborgare och myndigheter – samspelta i risk och kris?

Ann Enander

I krisberedskapssammanhang syftar i regel begreppet samverkan på relationer och former för samarbete mellan olika professionella grupper. Men samhällets förmåga att hantera risker, olyckor och kriser bygger även i hög grad på en samverkan mellan å ena sidan myndigheter och operativa organisationer, och å andra sidan medborgarna, det vill säga "allmänheten" och det berörda samhället. Förutsättningar för en god samverkan mellan dessa parter i olika skeden och inför skilda typer av kritiska situationer lyfts mer sällan fram i beredskapsdiskursen. Samtidigt visar erfarenheter från hanteringen av flera större händelser i Sverige att det har uppstått problem i samspelet mellan medborgare och myndigheter, problem som i flera fall har medfört långsiktiga efterverkningar. Välbekanta exempel är hanteringen av informationsfrågor i samband med Tjernobylolyckan 1986 samt relationen till överlevande och anhöriga efter förlisningen av Estonia 1994 och i samband med tsunamin i Sydostasien 2004.

Syftet med detta kapitel är att belysa några teoretiska utgångspunkter och empiriska erfarenheter avseende relationen mellan

medborgare och myndigheter inför risker och kriser i samhället. Ämnet är naturligtvis mångfacetterat och kan belysas utifrån ett antal olika discipliner och infallsvinklar: exempelvis juridiska, historiska, statsvetenskapliga och etiska. Perspektivet här är i huvudsak psykologiskt och empiriskt: Hur upplever beslutsfattare respektive medborgare det ömsesidiga samspelet? Vilka faktorer kan påverka relevanta attityder, förväntningar och ageranden?

Kapitlet inleds med några ingångsvärden när det gäller förut-sättningarna för en samspelt hantering av risker och hot i det moderna samhället. Därefter diskuteras samverkan med allmänheten ur ett myndighetsperspektiv innan perspektivet vänds till att betrakta samspelet utifrån medborgarens synvinkel. Det avslutande avsnittet knyter samman tidigare teman och ger några förslag till beslutsfattare och myndigheter om hur de konstruktivt kan utveckla samspelet med medborgarna i risksituationer och kriser.

Risk- och krishantering i det moderna samhället

I diskussioner om dagens riskbild framkommer ett antal centrala frågor och dilemman när det gäller samhällets beredskap och hanteringsförmåga. En djupare diskussion av dessa låter sig inte göras här (för ett nordiskt perspektiv på frågorna, se exempelvis Olsen, Kruke & Hovden (2007)), men några inslag i diskursen kan vara värda att lyftas fram i relation till kapitlets huvudtema.

Vissa frågor handlar om medborgarnas kunskaper och tillgång till beslutsunderlag. Mängden information om olika risker har ökat dramatiskt under senare decennier, och det blir allt svårare att sortera och sälla i flödet. Framstående sociologer talar om ett samhälle som är karakteriserat av diffus oro och ångest (Wilkinson, 2001), och i samhällsdebatten nämns faran för att människor ska överreagera eller drabbas av uppgivenhet (Furedi, 2002). Från myndighetshåll uppstår då frågor beträffande om och hur information bör kommuniceras till allmänheten, särskilt osäker information.

En annan fråga handlar om det motsatta problemet, där det gäller att aktivera människor och förmå dem att vidta åtgärder för sig själva och andra, samt att övertyga till en konstruktiv medverkan i samhällets kollektiva risk- och krishanteringsåtgärder (exempelvis att handla miljövänligt, rusta för elavbrott och låta

vaccinera sig). Man skiljer här på problem förknippade med att människor inte känner till eller förstår hotet, och problemen när de av olika anledningar ändå väljer att inte bry sig om ett hot. Felaktiga förväntningar, bristande resurser och överdriven tilltro till myndigheter kan bidra till det senare problemet som ibland kallas "public complacency" (Wang & Kapucu, 2007). Här är det relevant att fråga hur långt det är legitimt att gå för att väcka medborgarnas riskmedvetenhet och motivera dem till att vidta åtgärder.

I relationen mellan myndigheter och medborgare uppmärksammas allt oftare implikationerna av en ökad mångfald och heterogenitet i samhället (för en utvecklad analys, se Olofsson & Öhman (2009)). Med ökad mångfald följer större spridning i värderingar och erfarenheter och därmed en spännvidd i uppfattningarna om risker och hot, men även i inställningarna till samhällets åtgärder. Till och med under en pågående livräddningsinsats kan synen på och förtroendet för "blåljuspersonalens" agerande skilja sig mellan olika grupper i samhället. I Sverige blev detta först tydligt i samband med Göteborgsbranden 1998, då arga och desperata ungdomar gav sig på räddningspersonal och därmed försvårade räddningsaktionen (Hassling, 2000). Utvecklingen mot ökad mångfald väcker frågor om hur kommunikationsinsatser kan utformas för att nå grupper med skilda värderingar och behov. Mångfalden hänför sig även till kommunikationskanaler, där funktionen hos sociala medier i samband med risk- och krissituationer uppmärksammas alltmer (Karlsson, 2010; Macias, Hilyard & Freimuth, 2009).

Det finns ytterligare en avvägning som särskilt har kommit i fokus i sviterna efter 11 september-attackerna, och den handlar om myndigheters ansvar för säkerhet i förhållande till frågor om enskildas integritet (Denney, 2009). Här finns en diskussion som gäller att samhällsliga säkerhetsåtgärder i form av kontroll och begränsningar äventyrar individens rättigheter. Samtidigt finns uppfattningen att kraven på beredskap och krishanteringsförmåga i samhället har ökat, samt att myndigheterna förväntas kunna hantera olika typer av händelser (Boin & 't Hart, 2003). Detta paradoxala förhållande har föranlett vissa forskare att beskriva uppgiften som ett omöjligt uppdrag (Clarke, 1999; McConnell & Drennan, 2006). Under vardagliga förhållanden finns det klara gränser när det gäller vilka inskränkningar som medborgarna är beredda att

acceptera för att förhindra och förebygga kriser, emedan ansvarsutkrävandet sedan kan drivas långt i krisens kölvatten. För myndigheter uppstår här känsliga frågor om acceptans, legitimitet och ansvar gentemot medborgarna. Det handlar även om att klargöra den enskildes ansvar och skyldigheter.

De frågor som exemplifieras här är av principiell karaktär, men de bildar även bakgrund till hur enskilda och grupper av beslutsfattare och medborgare uppfattar sin egen roll och agerar inför risk- och krissituationer. I följande avsnitt belyses skilda synsätt utifrån först beslutsfattarperspektivet och sedan medborgarperspektivet.

Samverkan med allmänheten ur beslutsfattare- och myndighetsperspektiv

I en enkätstudie (Enander & Hede, 2004) tillfrågades kommunala beslutsfattare i krisledningsgrupper om hur de såg på olika aspekter av beredskap och krishantering – vad tyckte de sig behärska, och vad kände de sig mindre säkra på? Resultaten visade att man ansåg sig vara sämst förberedd när det gällde att *samverka med allmänheten* och att *tillgodose allmänhetens behov vid kris*. Betydligt högre upp kom exempelvis andra aspekter, såsom att *leda i kris* och att *samverka internt*.

Det kan finnas flera anledningar till att relationen till allmänheten upplevs som särskilt krävande, exempelvis stark ansvars-känsla, otillräcklig kunskap om vad som förväntas, svåra konsekvenser om man misslyckas (såväl för andra som för en själv), samt brist på relevant övning och beredskapsstöd. Erfarenheter från kommunala beslutsfattare i samband med stormen Gudrun kan tjäna som exempel på några av de avvägningar och utmaningar som kan ligga i att möta utsatta människors behov i kris (Enander, Hede & Lajksjö, 2009; Guldåker, 2009). Påtagliga lärdomar från den händelsen var att det kan vara svårt att bedöma vad och vem som borde prioriteras samt att stödet till allmänheten måste differentieras, särskilt eftersom alla inte ville få hjälp från kommunen. Det är också krävande att möta många olika typer av reaktioner och sårbarheter under en lång tidsperiod. I samband med Gudrun visade det sig att aktörerna hade delvis olika syn på behoven och handlingsförmågan hos olika drabbade grupper. En

aktör gjorde bedömningen att människornas egna möjligheter i det läget var otillräckliga och att situationen var allvarlig: "... nu var vi ju bara tvungna att försöka göra vad vi kunde för att rädda kommuninvånarnas hälsa och liv." Andra menade att det inte var ett krisläge: "... det är ju inga döda ännu" och att människorna därmed hade tillräcklig förmåga att hantera sin situation (Enander, Hede & Lajksjö, 2009). Skilda tolkningar av behoven kunde också skapa problem i samverkan mellan olika organisationer. Personal från räddningstjänsten och militären kunde exempelvis vara mer benägna att förespråka ingripanden och ett aktivt omhändertagande, medan man från socialtjänsten baserade sitt handlande på erfarenheten att människor faktiskt kan klara även mycket svåra situationer med lite stöd.

Myter om behov och beteenden i kris

Den beteendevetenskapliga krisforskningen har bidragit till att ifrågasätta ett antal allmänt spridda myter beträffande hur människor beter sig i kollektiva stressituationer. Exempel på sådana myter är enligt Fischer (1998) att människor flyr i panik och är totalt hjälplösa och beroende av myndigheters hjälp, att de rusar till allmänna skyddsrum för att bli omhändertagna i största möjliga utsträckning, samt att plundring och asocialt beteende är vanligt förekommande. Sådana myter och felaktiga föreställningar om hur människor beter sig i svåra situationer kan på flera sätt utgöra ett hinder för god planering och effektiva åtgärder (Ockerby, 2001). Myndigheter som oroar sig för panik kan till exempel vara ovilliga att lämna ut information eller kan fördröja den i onödan. Ett sådant agerande försvårar ytterligare hantering av en svår situation, eftersom människor är mindre benägna att följa råd och anvisningar när de upplever att den information de får är otydlig eller ofullständig (Perry & Lindell, 2003).

Enligt flera forskare kan hanteringen av orkanen Katrina ses som ett talande exempel på myters skadliga inverkan på hur en kris definieras och hanteras. I en mycket uppmärksammad artikel pekar Tierney med flera (2006) på ett antal missuppfattningar och felaktiga föreställningar om mänskligt beteende, vilka författarna menar präglade myndigheternas agerande i samband med orkanen. Myter om hjälplöshet, irrationalitet och panik bidrog till en bild som bland annat gjorde att möjligheter till samarbete och

frivilliga insatser inte togs tillvara, att människor vägrade evakuera av överdriven oro för att hemmen skulle plundras, samt att resurser som kunde ha använts till hjälp användes till att utöva olika former av kontroll. Allvarligast var kanske att denna inställning bidrog till att skapa konflikter mellan olika myndigheter och organisationer och de drabbade.

Ansvar och upplevda förväntningar från medborgare

Orealistiska förväntningar på hur allmänheten kan tänkas reagera kan vara ett hinder mot utveckling av god samverkan. I samspelet mellan det offentliga och den enskilde är det även intressant att belysa hur beslutsfattarna själva uppfattar sitt ansvar och de förväntningar som allmänheten har. En studie av motivationsfaktorer för att arbeta med risk- och säkerhetsfrågor (Lajksjö, Enander & Hede, 2004) visar att beslutsfattare på lokal nivå bland annat drivs av känslan av ansvar och viljan att verka för en ökad säkerhet och trygghet för andra. Samtidigt kan förväntningarna på det offentliga upplevas som höga och ibland svåra att leva upp till. Boin och t´Hart (2003) beskriver exempelvis problematiken med ledarskap vid samhällskriser som en rad motsättningar eller ”glapp” mellan medborgarnas förväntningar och ledarskapets realitet.

En amerikansk studie av lokala beredskapsplanerare (Donner, 2008) visar att denna grupp har en hög medvetenhet beträffande förväntningar från allmänheten (här gällde det storm- och orkanberedskap), vilket även ledde till att de i viss mån anpassade sina åtgärder till dessa förväntningar. I studien framkom även dilemman i förhållande till allmänhetens förväntade reaktioner, exempelvis när det gällde falsklarm och valet mellan att få kritik för att man varnar i onödan, eller för att man inte varnar tillräckligt. Liknande reflektioner har framkommit i svenska studier av krishantering, där ledare exempelvis har nämnt faran av att styras av medier och av att vidta åtgärder mer för att tillfredsställa människors förväntningar än för att åtgärderna egentligen behövs (Enander, Lajksjö & Tedfeldt, 2010). Wooten och James (2008) lyfter fram förmågan att inta andras perspektiv som en viktig ledarkompetens vid kris, men pekar samtidigt på risken att man är mest lyhörd för behov och krav från dem som märks mest och vars röster är starkast.

Problematiken med att ur myndighetsperspektiv identifiera sårbarhet och ge adekvat stöd har diskuterats av Nieminen Kristo-

fersson (2007a; 2007b), med utgångspunkt i begrepp som "empowerment" (hjälp till självhjälp), ansvar och individers integritet. I den sistnämnda studien påpekas att det kan upplevas som negativt och till och med stigmatiserande att utpekas som sårbar. Att bli föremål för myndigheters omsorg upplevs alltså inte nödvändigtvis som något önskvärt eller positivt. I följande avsnitt belyses närmare hur risk- och krishantering kan te sig ur ett allmänhetsperspektiv.

Ett medborgerligt perspektiv på samspel med myndigheter

I slutet av april 2009 började de första rapporterna om en ny slags influensa uppmärksammas. Situationen eskalerade och fram mot sommaren samma år graderade WHO situationen som en sexa på sin sexgradiga pandemiskala, det vill säga hög risk för en fullskalig global pandemi. I Sverige erbjöds vaccin till alla medborgare och en omfattande informationskampanj startades med rekommendationer för att förhindra smittspridning i samhället. Medborgarna uppmanades att låta vaccinera sig för att skydda sig själva mot smittan, för att skydda andra och undvika smittspridning, samt för att hålla samhällsfunktioner igång. Den nya influensan (även kallad svininfluensan) erbjöd ett intressant tillfälle att undersöka hur allmänheten uppfattade myndighetsinformationen och det egna ansvaret i relation till pandemihotet. Den enkätstudie som genomfördes för att studera dessa frågor kan inte redovisas utförligt här (intresserade läsare hänvisas till Börjesson & Enander, 2011) men några resultat kan nämnas för att belysa medborgarnas reaktioner.

Cirka 60 procent av befolkningen lät vaccinera sig. Sannolikheten för att ha vaccinerat sig ökade om man upplevde en risk att drabbas av smittan, kände viss oro för smittan och kände förtroende för myndigheter och landsting. Förtroendet för myndigheterna visade sig genomgående ha stor betydelse för hur man hade agerat. Jämförelser mellan gruppen vaccinerade och icke-vaccinerade visade att den sistnämnda gruppen i betydligt lägre utsträckning ansåg att myndigheterna hade haft tillräckliga kunskaper, varit öppna och ärliga, hanterat svininfluensan på ett bra sätt och agerat för allmänhetens bästa. När det gällde det egna ansvaret

och myndigheternas ansvar i relation till olika åtgärder visade sig dessa två aspekter vara starkt positivt relaterade, det vill säga "jag är beredd att ta ett stort eget ansvar om jag även upplever att myndigheter tar sitt ansvar på allvar".

Erfarenheterna från influensan stämmer väl överens med tidigare forskning om betydelsen av förtroende för myndigheter inför samhällsrisker (Cvetkovich & Löfstedt, 1999). Ju diffusare hot och ju mindre den enskilde själv kan bedöma situationen, desto viktigare framstår det förtroendet. Förtroende (eng. "trust") är ett komplext fenomen med flera komponenter, däribland bedömningar av kompetens, objektivitet, öppenhet och delade värderingar (Siegrist, Gutscher & Earle, 2005). Den sistnämnda komponenten, att man upplever att myndigheten eller organisationen har värderingar som stämmer överens med ens egna, brukar anses som den viktigaste. Utifrån den utgångspunkten är det lättare för en organisation att återvinna förtroendet efter att ha begått en blunder eller uppvisat bristande kompetens, i jämförelse med om människor uppfattar att organisationen styrs av värderingar som de inte delar eller tar avstånd ifrån. Tecken på sådana negativa värderingar kan vara att ha agerat utifrån egna intressen, visat likgiltighet inför andras situation eller agerat för att stärka sin egen prestige. En tillbakablick på situationer där myndigheter har tappat förtroende i samband med hantering av krishändelser uppvisar i många fall just sådana karakteristika.

Resultaten från influensastudien illustrerar också det ömsesidiga beroendet mellan eget upplevt ansvar och myndigheters ansvar. Flera studier visar att det finns liknande samband beträffande eget agerande i förhållande till förväntningar på myndigheter, såväl när det gäller mer vardagligt agerande i säkerhetsfrågor som i beredskapen inför en möjlig larmsituation vid en kärnkraftsanläggning (Enander, 2005).

Samspelet mellan dessa subjektiva dimensioner kan illustreras i en fyrfältsmodell (se figuren på nästa sida).

De olika rutorna i figuren illustrerar hur kombinationen av grad av förtroende för myndigheter och upplevt eget ansvar eller egen förmåga kan förväntas resultera i skilda förhållningssätt hos medborgarna inför svåra situationer. Hög tilltro, både till den egna förmågan och till myndigheter, skapar gynnsamma betingelser för att människor ska följa rekommendationer och vidta

		FÖRTROENDE FÖR MYNDIGHETER	
		Hög	Låg
UPPLEVT EGET ANSVAR/EGEN FÖRMÅGA	Hög	Proaktivt engagemang	Personliga lösningar
	Låg	Passiv avvaktan "vänta och se"	Uppgivenhet mental "flykt"

Modell över subjektiv bedömning av eget ansvar eller egen förmåga och förtroende för myndigheter avseende risk- och krishantering.

åtgärder (proaktivt engagemang). Den som har hög tilltro till sin egen förmåga men lågt förtroende för myndigheterna kan vara mer tveksam till att följa rekommenderade åtgärder och mer benägen att välja lösningar utifrån sitt eget gottfinnande (personliga lösningar). Om tilltron till den egna förmågan är låg och man i stället i hög grad förlitar sig på myndigheterna kan man få en mer passiv hållning – ”det här fixar nog andra, jag kan inte påverka situationen.” Slutligen kan kombinationen av låg egen förmåga och låg tilltro skapa en känsla av hjälplöshet som leder till mental flykt eller uppgivenhet – ”det är ingen idé att ens försöka”.

Utifrån modellen i figuren ovan kan man även se ett behov av olika typer av samspel mellan myndigheterna och de olika grupperna. Om medborgarna har låg tilltro till sin egen förmåga kan det behövas insatser för att stärka såväl deras upplevda som deras reella förmåga att skydda sig själva och hantera svåra situationer. Om tilltron till myndigheter däremot är överdriven och orealistisk kan exempelvis kommunikationen behöva inriktas mot att skapa en mer verklighetsanpassad förväntan från medborgarnas sida. Lagen om konsulära katastrofinsatser (SFS 2010:813) kan kanske ses som ett sådant exempel, eftersom den tydliggör ansvarsfördelningen mellan det offentliga och den enskilde i händelse av att människor drabbas av en katastrof utomlands. Lagen bygger framför allt på erfarenheter beträffande ömsesidiga oklarheter i förväntningar och ansvarstagande i samband med tsunamin 2004 samt vid evakueringen av svenskar från Libanon 2006.

Det gemensamma ansvaret – ett utvecklat samspel mellan myndigheter och medborgare

I samspelet mellan medborgare och myndigheter finns bland annat nyckeldimensioner som förtroende, realistiska och ömsesidiga förväntningar samt upplevda gemensamma värderingar om hoten, om vad som är värt att skydda samt om vilka åtgärder som är rimliga att acceptera. Det finns självfallet ingen ”quick fix” för att bygga upp en sådan bas, utan det handlar om en långsiktig och ständigt pågående utveckling där erfarenheter från inträffade händelser tas tillvara och lärdomar tillämpas.

Enligt forskare på området behövs en ny syn på krishantering, med mindre betoning på skrivna planer och rutinmässiga övningar, och starkare fokus på lärandeprocesser och utveckling av ledarnas förmågor och mentala förberedelser (Robert & Lajtha, 2002). En viktig del i den mentala förberedelsen handlar om att förstå hur andra upplever utsatta situationer och hur de agerar i dem. Med den utgångspunkten följer här några generella råd för hur myndigheter ska kunna förbättra sin förmåga att samverka med medborgarna inför och i en kris:

- Ta tillvara medborgares erfarenheter och kunskaper vid planering för kriser. Som expert är det lätt att underskatta eller missbedöma de behov och frågor som uppstår hos drabbade människor i stressade och osäkra situationer.
- Träna dig själv och den egna gruppen i att ställa en ”social diagnos” på samhällsliga krissituationer. Typen av risk, tidigare erfarenheter, hur situationen har uppstått, upplevda konsekvenser och tolkningar av orsaker och skuld är alla faktorer som påverkar hur människor reagerar på en viss situation. För att förstå olika behov och ageranden måste man kunna sätta sig in i hur andra människor uppfattar och tolkar situationen.
- Ta med frågor kring människors upplevelser och behov (och ta dessa på allvar) i samband med övningar. Inkludera gärna en grupp ”vanligt folk” som hjälp att reflektera kring informationsinsatser och stödåtgärder i samband med övningar.
- Granska dina egna föreställningar och myter om mänskligt beteende i kris. Vilka förväntningar och antaganden finns inbyggda i vår planering och i tänkta åtgärder riktade till medborgarna – och vad är grunden till dem?

- Förhåll dig kritisk till medierapportering om hur människor agerar i krissituationer. Är bilden representativ? Hur tolkas olika beteenden? Vilka påverkansfaktorer kan ha betydelse i just den här situationen?
- Var medveten om att människor reagerar olika och har skilda behov i kris, samt utveckla din kunskap om vilka faktorer som påverkar deras reaktioner och behov. Vilka individer och grupper lägger vi märke till och vilka inte? Finns det dolda behov som inte omedelbart framgår? Vilka sårbarheter och resurser kan vi identifiera hos skilda grupper i den här situationen?
- Följ upp och analysera medborgarperspektivet vid utvärderingar av inträffade händelser. Hur väl lyckades vi ge adekvat stöd till olika grupper? Vilka erfarenheter finns hos drabbade grupper som bör tas tillvara som lärdomar för framtiden?
- Utveckla stödåtgärder som tar vara på och förstärker människors egen förmåga att hantera situationer. Känslor av hjälplöshet och bristande kontroll minskar förmågan att hantera svåra situationer. Åtgärder bör inriktas mot att öka de enskildas handlingsmöjligheter och låta dem ta så mycket kontroll över sin egen situation som möjligt. Myndigheter bör akta sig för att "ta över" i alltför hög grad.

Diskussionsfrågor

1. Hur kan medborgarnas eget perspektiv tas tillvara i planering av samhällsskydd och beredskap? Hur kan man ta vara på allmänhetens förmåga till krishantering under och efter en kris?
2. Vilken eller vilka grupper av medborgare i figuren på sidan 165 anser du vara viktigast att arbeta med ur ett informationsperspektiv för att underlätta de ansvariga aktörernas arbete med en inträffad kris? Varför? Kan det vara olika grupper vid skilda typer av kriser?
3. Ansvar för hantering av samhällskriser är ofta delat mellan flera olika aktörer (exempelvis myndigheter och företag). Vilka svårigheter och möjligheter skapar detta faktum när det gäller samverkan mellan de ansvariga och medborgarna?

Referenser

Boin, A. & 't Hart, P. (2003). Public leadership in times of crisis: mission impossible? *Public Administration Review*, 63:5, 544-553.

Börjesson, M. & Enander, A. (2011). *Uppfattningar och beteenden hos den svenska allmänheten i samband med utbrottet av A(H1N1) influensan 2009: en retrospektiv enkätstudie*. Publ. nr MSB232, Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap.

Clarke, L. (1999). *Mission improbable*. University of Chicago Press: Chicago.

Cvetkovich, G. & Löfstedt, R. (1999). *Social trust and the management of risk*. London: Earthscan.

Denney, D. (2009). Fear, human rights and New Labour policy post- 9/11. I D. Denney (Red.), *Living in dangerous times* (pp 4-18). Chichester: Wiley-Blackwell.

Donner, W.R. (2008). Decision making as community adaptation: a case study of emergency managers in Oklahoma. *Disasters*, 32:2, 292-302.

Enander, A. (2005). *Människors förhållningssätt till risker, olyckor och kriser*. Karlstad: Räddningsverket.

Enander, A. & Hede, S. (2004). *Krisberedskap: förväntningar och erfarenheter hos aktörer*. KBM Forskningsserie nr 4. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.

Enander, A., Hede S. & Lajksjö, Ö. (2009). One crisis after another: municipal experiences of storm in the shadow of the tsunami. *Disaster Prevention and Management*, 18:2, 137-149.

Enander, A., Lajksjö, Ö. & Tedfeldt, E-L. (2010). A tear in the social fabric: local communities dealing with socially generated crises. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18, 39-48.

Fischer, H.W.III (1998). *Response to disaster: fact versus fiction and its perpetuation*. 2nd Edition. University Press of America: Landam MD.

Furedi, F. (2002). *Culture of fear*. London: Continuum.

Guldåker, N. (2009). *Krishantering, hushåll och stormen Gudrun*. Doktorsavhandling: Geografiska Institutionen, Lunds Universitet.

Hassling, P. (2000). Disaster management and the Goteborg fire of 1998: when first responders are blamed. *International Journal of Emergency Mental health*, 2(4), 267-273.

Hede, S. (2010). Lull after the storm? Municipal leaders reflecting on multiple crisis experiences. *Disaster Prevention and Management* (in press).

Karlsson, M.B. (2010). Participatory journalism and crisis communications: a Swedish case study of swine flu coverage. *Observatorio (OBS*) Journal*, 4 (1), 201-220.

Lajksjö, Ö., Enander, A. & Hede, S. (2004). *Drivkrafter för arbete med säkerhets- och beredskapsfrågor*. KBM Forskningsserie nr 5. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.

- Lindell, M.K. & Perry, R.W. (2000). Household adjustment to earthquake hazard: a review of research. *Environment and Behaviour*, 32:4, 461-501.
- Macias, W., Hilyard, K. & Freimuth, V. (2009). Blog functions as risk and crisis communication during hurricane Katrina. *Journal of Computer-mediated Communication*, 15, 1-31.
- McConnell, A. & Drennan, L. (2006). Mission impossible? Planning and preparing for crisis. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 14:2, 59-70.
- Nieminen Kristofersson, T. (2007a). *Om social sårbarhet i samband med extraordinära händelser – en intervjustudie i 12 kommuner*. Rapport 1012, LUCRAM: Lunds Universitet.
- Nieminen Kristofersson, T. (2007b). *Sårbar men inte ensam – en studie av några drabbades erfarenheter av Kemiraolyckan, tsunamin och stormen Gudrun*. Rapport 1014, LUCRAM: Lunds Universitet.
- Ockerby, P. (2001). Evacuation of a passenger ship – is panic a major factor? *Australian Journal of Emergency Management*, 16(1), 8–14.
- Olofsson A., & Öhman S. (Red.) (2009). *Risker i det moderna samhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Olsen, O.E., Kruke, B.I. & Hovden, J. (2007). Societal safety: concept, borders and dilemmas. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15:2, 69-79.
- Perry, R.W. & Lindell, M.K. (2003). Preparedness for emergency response: guidelines for the emergency planning process. *Disasters*, 27:4, 336-350.
- Robert, B. & Lajtha, C. (2002). A new approach to crisis management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 10:4, 181-191.
- SFS 2010:813, *Lag om konsulära katastrofinsatser*.

Siegrist, M., Gutscher, H. & Earle, T.C. (2005). Perception of risk: the influence of general trust, and general confidence. *Journal of Risk Research*, 8, 145-156.

SOU 2005:104. *Sverige och tsunamin – granskning och förslag. Huvudrapport från 2005 års Katastrofkommission*. Stockholm: Fritze.

Tierney, K., Bevc, C. & Kuligowski, E. (2006). Metaphors matter: disaster myths, media frames and their consequences in hurricane Katrina. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 604, 57-80.

Wang, X. & Kapucu, N. (2007). Public complacency under repeated emergency threats: some empirical evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 57-78.

Wilkinson, I. (2001). *Anxiety in a risk society*. London : Routledge.

Wooten, L.P. & James, E.H. (2008). Linking crisis management and leadership competencies : the role of human resource development. *Advances in Developing Human Resources*, 10:3, 352-379.



Jonas Landgren

Jonas Landgren är disputerad forskare i Informatik och verksam vid institutionen för Tillämpad IT vid Göteborgs Universitet och Chalmers Tekniska Högskola. Hans forskning om it-design och it-användning vid räddningsinsatser och krishantering bygger delvis på fältstudier och är tillämpad i betydelsen att den tar fram prototyper och applikationer som utvärderas av responsaktörerna vid skarpa insatser. Jonas är aktiv i forskningsgruppen Crisis Response Lab där Göteborgs Universitet, Chalmers tekniska högskola och Viktoriainstitutet ingår. Därutöver är Jonas Landgren internationellt verksam och har haft uppdrag för SINTEF i Norge, National Science Foundation i USA samt ISCRAM.org.

Spontant organiserad samverkan kompenserar för de centrala aktörernas misslyckande

Jonas Landgren

Snökaos riksväg 45, Brålanda 20 februari 2010

Samverkan är det delvis mytiska begreppet som används för att beskriva att samhällets responsaktörer koordinerar sina insatser för att möta ett visst hjälpbehov. Samverkan anses ske både på skadeplatsen och mellan olika myndigheters ledningsorganisationer. Det finns en positiv klang i begreppet med en underton som antyder att olika aktörers åtgärder koordineras och harmoniserar mot ett gemensamt mål. Vid omfattande räddningsinsatser och vid större samhällsstörningar är det effektiv samverkan mellan responsaktörerna som ska minimera konsekvenserna av den pågående händelsen.

Dock visar erfarenheter att samverkan är ett komplext fenomen som inte alltid ger önskade effekter och ibland uteblir effekterna helt. Vidare saknas bra mått för att bedöma effektiv samverkan. Att bedöma effekterna av samverkan är därmed svårt och bedömningen är också starkt beroende på vilket perspektiv som används. En fråga som bör ställas är om effekterna ska bedömas från responsaktörernas perspektiv eller de drabbades perspektiv. Hur avgörs om samverkan har varit lyckad eller ens produktiv?

Detta är svåra och känsliga frågor eftersom människorna inom

det svenska krishanteringssystemet arbetar hårt med att försöka mildra effekterna av alla inträffade olyckor och samhällsstörningar. Men det är inte bara personer med formella roller inom det svenska krishanteringssystemet som arbetar hårt vid inträffade händelser. Ett betydande arbete utförs också av den enskilda individen som är först på en olycksplats eller på något annat sätt genomför organiserade aktiviteter vid en omfattande samhällsstörning. Sådana individer benämns i den internationella forskningslitteraturen som "emergent citizen groups" (Stallings & Quarentelli, 1985), vilket närmast kan översättas med tillfälliga medborgargrupper. Det är inte heller något nytt att just individer organiserar sig och genomför hjälpinsatser vid stora naturolyckor eller olyckshändelser. Fenomenet har studerats av sociologer under lång tid och då särskilt vid omfattande olyckor och katastrofer.

Dessa tillfälliga medborgargrupper formeras när flera individer upplever att det finns ett hjälpbehov som inte tillgodoses av någon annan samt när de själva kan träda fram och bidra med hjälp. Grupperna som organiseras i lösa nätverk tar ett ansvar som ingen har krävt att de ska ta och de genomför en hjälpinsats utan formella planer och förberedda rutiner. Gruppernas arbete är spontanorganiserat och kännetecknas av en samverkan som inte nödvändigtvis baseras på väldefinierade roller och tydliga organisationsstrukturer.

Spontant organiserade hjälpinsatser av tillfälliga medborgargrupper sker naturligtvis inte bara utomlands vid omfattande olyckor och katastrofer utan också vid mindre och mer vardagsnära händelser. Ett sådant tillfälle var vid snöovädret i slutet av februari 2010 då Västra Götaland drabbades av ett omfattande snöfall. I det lilla samhället Brålanda vid riksväg 45 genomfördes en spontant organiserad hjälpinsats av en sådan tillfällig medborgargrupp. Hjälpinsatsen bestod i en omfattande inkvartering av personer som hade blivit fast längs den stora vägen kring Brålanda och som hade tagit sin tillflyktsort till vägre Restaurangen i Brålanda.

Brålandahändelsen visar hur en spontant organiserad hjälpinsats kan gå till och hur tillfälliga medborgargrupper kan kompensera för de centrala aktörernas bristande kapacitet att hantera den inträffade händelsen. Mot bakgrund av händelsen i Brålanda den snöiga februaridagen kommer ett antal aspekter att lyftas fram för att belysa hur spontant organiserade hjälpinsatser med impro-



Bilar i snökaos utan räddningspersonal närvarande.

viserad samverkan kan ta sin form och vilka centrala mekanismer sådan samverkan består av.

Brålanda 20:e februari

Vintern 2010 kännetecknades av ovanligt mycket snö och långvarig kyla. Lördagen den 20:e februari föll under kort tid stora mängder snö i södra och sydvästra Sverige, som i samband med hård vind orsakade stora problem. Många personer befann sig på väg norrut till skidorter i de svenska fjällen och under eftermiddagen orsakade snöfallet stora störningar i tåg- och biltrafiken. Ute på Dalslandsslätten längs riksväg 45 blev vädret ohållbart för biltrafik. Två meter höga snödrev blockerade vägen och tvingade bilresande att avbryta sin färd norrut och söka skydd efter bästa förmåga. Ett ställe där många bilister blev strandsatta var på vägrestaurangen vid bensinstationen i Brålanda. Under eftermiddagen hade runt 200 personer sökt sig till vägrestaurangen för att vänta ut vädret under kvällen och natten.

Brålandabon Peter Jacobsson skulle passa på att tanka bilen nere på bensinstationen innan snön blev alltför besvärlig. Väl nere på bensinmacken såg han en 100 meter lång kö till bensinstationens toalett. Han undrade vad det var som pågick och fick snabbt insikt om att det fanns massor av människor på vägrestaurangen som hade blivit fast på grund av vädret. Polisen hade i samband med

detta också stängt riksväg 45 för trafik och ett mycket stort antal personbilar och lastbilar samlades vid bensinstationen och vägresteraurangen. Situationen på vägresteraurangen var lite kaotisk med personal som inte hann med att servera alla de gäster som hade inhyst sig på restaurangen. Toaletterna hade dessutom gått sönder under eftermiddagen, vilket inte direkt förbättrade situationen.

Peter insåg att något måste göras åt situationen som kändes kaotisk och under de närmaste timmarna genomfördes ett omfattande arbete med att inkvartera 200–250 personer i olika lokaler. Peter begav sig upp till vandrarhemmet och pratade med den ansvarige personen Gunnar om situationen vid vägresteraurangen. Gunnar öppnade då sitt vandrarhem för att kunna ta emot tillfälliga gäster för natten. Extra madrasser och sängkläder ordnades fram. Tillbaka nere vid vägresteraurangen behövdes skottning för att göra plats för alla de fordon som hade anlänt. Det kom traktorer på riksväg 45 och de ombads att hjälpa till med att få bort snö och skapa parkeringsytor samt röja vägarna i samhället. Att skotta blev viktigt för att kunna parkera alla bilar. Peter, iklädd gula arbetskläder, informerade de nyanlända på både svenska och engelska om att det fanns möjlighet att inkvartera sig på orten. Bland de strandsatta svenskarna fanns också tyskar, danskar och holländare.

När vandrarhemmet var överfullt fortsatte inkvarteringen i församlingshemmet och senare under arbetet etablerades kontakt med frikyrkan. Prästen begav sig ner till vägresteraurangen och berättade att Smyrnakyrkan var öppen och återvände med ett stort antal personer som inkvarterades där. Man kontaktade också privatpersoner i Brålanda och bad dem öppna sina hem för att ta emot tillfälliga gäster. Folk fick gå i kolonn efter Brålandabor i snöyrån. När det var fullt ringde man vidare för att hitta ytterligare platser för natten. Många ställen blev överfulla, med personer som fick sova i korridorer och i duschrum.

Kontakt togs med den lokala Tempo-handlaren som öppnade upp sin butik så att de nödställda kunde köpa mat och annat. Många av de som blev fast i Brålanda var dock på väg upp till fjäl- len och hade mat med sig i bilarna och en Brålandabo som inkvar- terade en dansk familj blev bjuden på både vin och medhavd gryta. Allt eftersom tiden gick ville fler och fler familjer i Brålanda hjälpa till och ta emot strandsatta. Björn, en snickare med ursprung i

Norrland, var lite glad för all snön då han har en snöskoter. Med sin snöskoter skjutsade Björn folk mellan olika ställen, allt efter behov. Han begav sig också ut längs vägen för att se om någon satt fast eller var i behov av annan hjälp. En familj med två barn fick bland annat hjälp med att ta sig in till Brålanda från sin bil där de hade blivit fast.

Förutom de rent praktiska handlingarna som genomfördes under denna snöiga dag i Brålanda innebar snökaoset också att nya sociala band knöts. Björn med snöskotern inkvarterade en dansk familj som bodde granne med Legoland, vilket naturligtvis blev till stor glädje för familjens barn som sommaren efter gjorde ett besök hos dem i Danmark.

Beskrivningen av medmänskliga handlingar skulle kunna fortsätta, men låt oss stanna upp och fokusera på de huvudaktiviteter som genomfördes och ligger till grund för den fortsatta diskussionen kring spontant organiserade hjälpinsatser och improviserad samverkan. De fyra huvudaktiviteter som har valts ut för att illustrera olika aspekter av hjälparbetet går ut på att:

- identifiera att ett hjälpbehov existerar
- dra nytta av resurser som redan finns på plats
- skapa resurser genom improvisation
- organisera genom att involvera.

Dessa aktiviteter diskuteras närmare nedan.

Identifiera att ett hjälpbehov existerar

En grundförutsättning för att en spontant organiserad hjälpinsats ska genomföras är att någon individ eller grupp av individer uppfattar att en situation behöver åtgärdas. Vidare krävs någon form av insikt om att just deras möjliga bidrag kommer att påverka situationen positivt. I exemplet med Brålanda illustreras denna insikt av att Peter Jacobsson uppfattade situationen vid bensinstationen som "en 100 meter lång kö till bensinmackens toalett, massor av folk på vägresteraurangen, barn som grät". Denna, vad man kan anta ganska ovanliga, situation vid bensinstationen och vägresteraurangen i Brålanda var tillräckligt avvikande för att ge insikten om att här behöver något göras. Men problemet är ju inte bara att identifiera att något behöver göras, utan det krävs också en identifiering av vem som ska göra det nödvändiga.

I fallet med Brålanda och i många liknande exempel sammanfaller detta i en och samma person. Det faller alltså tillbaks på individen att agera och axla någon form av ansvar. Till en början går det inte att överblicka konsekvenserna av det ansvaret, men det kan inte heller undvikas. Det är ytterst svårt att inte agera när individen har tolkat situationen som ett verkligt och konkret hjälpbehov (Helsloot & Ruitenbergh, 2004). Mot bakgrund av ovan beskrivning står det klart att enskilda individer har en god förmåga att identifiera ett hjälpbehov. I Brålanda under den aktuella lördagen fanns det rimligtvis ytterligare individer som ungefär samtidigt hade initierat andra former av hjälpinsatser för att möta behovet som snöövädret hade orsakat.

Dra nytta av resurser som redan finns på plats

Till skillnad från formella organisationer har det spontant organiserade hjälparbetet inga formella resurser eller förberedda rutiner. Dock finns en kunskap kring de lokala förutsättningarna och möjligheterna. I exemplet med Brålanda illustreras detta med önskvärd tydlighet då Peter i ett inledande skede kontaktade den ansvarige för det lokala vandrarhemmet. När vandrarhemmet blev fullt involverades de lokala församlingarna och därefter tog man kontakt med privatpersoner för att kunna inkvartera fler enskilda personer och hela familjer. En avgörande resurs i denna specifika händelse var tillgången till och förmågan att etablera en inkvarteringsinfrastruktur. Genom lokal kunskap och etablerade lokala sociala relationer lyckades den spontant organiserade hjälpinsatsen kanalisera hjälpbehovet till existerande lokala resurser. Ofta har också tillfälliga medborgargrupper större kunskap om de resurser som finns i lokalsamhället än de formella organisationerna. I fallet med Brålanda berodde detta på de nära sociala relationerna som mindre samhällen kännetecknas av, och man ska inte förringa förmågan att dra nytta av existerande tillgångar i form av kompetenser, maskiner och material som finns tillgängliga i lokalsamhället. Kanske kan exemplet från Brålanda tydliggöra den kapacitet som många samhällen runt om i landet besitter men som lätt glöms bort.

Skapa resurser genom improvisation

Improviserad samverkan är en naturlig del av den spontant organiserade hjälpinsatsen, då avsaknaden av formella resurser ersätts av kreativitet och engagemang. I fallet med Brålanda kan detta illustreras med hur snöröjningen delvis hanterades genom att traktorer som kom körande längs riksväg 45 stannades och sattes in i arbetet med att röja för parkeringsplatser. Med detta sagt är denna form av kreativitet inte nödvändigtvis samma sak som ett effektivt resursutnyttjande ur ett större perspektiv. Snöröjningsresurserna skulle eventuellt ha kunnat användas på andra platser och på ett annat sätt. Det fanns dock ingen snöröjningskapacitet som stod i relation till behovet, och denna brist behövde hanteras genom att dra nytta av fordon som kunde omdirigeras. Denna form av improviserad samverkan mellan snöröjningsmaskinisten och den som stannade fordonet visar hur engagemang och kreativitet kan skapa nya resurser i situationen.

På samma sätt kan man beskriva användningen av den nämnda snöskotern. När det omfattande snöfallet skapade problem med framkomlighet blev tillgången till snöskoter en värdefull resurs i hjälpinsatsen. Snöskotern användes inte enbart för transport av personer mellan olika platser i Brålanda utan skapade också möjlighet till ett i sammanhanget ganska viktigt arbete med att undersöka om det fanns nödställda längs riksväg 45. Det improviserade sökarbetet längs riksvägen innebar att människor fick en hjälp som de troligtvis annars inte skulle ha fått i detta läge. Genom den enskildes engagemang kunde alltså ytterligare hjälpbehov tillgodoses. Förmågan till improvisation kommer dock inte som en blixtn från klar himmel utan improvisationer kräver ett material att utgå ifrån. Kanske kan exemplet fungera som en illustration för en fokuserad problemlösningsansats där målet med arbetet inte begränsas av den egna organisationens tillgängliga medel.

Organisera genom att involvera

Spontant organiserade hjälpinsatser har mycket små möjligheter att bedrivas genom en traditionell modell där uppgifter och ansvar följer bestämda strukturer. Detta beror på att sådana

förutbestämda strukturer samt beslutsmandat helt saknas vid en spontant organiserad hjälpinsats. I stället för beslut och uppgiftsstyrning krävs en annan typ av organisering som snarare bygger på engagemang och involvering. Varje person som väljer att engagera sig söker själv fram vilken nivå av involvering som önskas. Ju mer positiva resultat man får av andra personers engagemang, desto lättare blir det att involvera fler. I exemplet med Brålanda illustreras sådan involvering med att fler och fler ville hjälpa till när det öppnade vandrarhemmet hade fungerat som ett startskott. Församlingarnas engagemang och deltagande var ett andra steg som ledde till att också privatpersoner kom att inkvartera för dem helt okända familjer. Vidare skapades involvering genom att enskilda personer fick en förfrågan.

Genom att enskilda personer valde att engagera sig i hjälpinsatsen skapades alltså positiva spiraler och en större trovärdighet för insatsen (Majchrzak, Jarvenpaa & Hollingshead, 2007), och till slut blev det viktigt att ha hjälpt till och ha varit involverad. När hjälpinsatsen hade nått en viss kritisk nivå blev det alltså viktigt att i stunden men också efteråt kunna berätta om arbetet som både hela orten och den enskilde individen hade bidragit med. Samverkan mellan enskilda individer gjorde det möjligt för Brålandaborna att ge hjälp till de först berörda, samt att senare utöka arbetet till att också ta hand om en tillkommande ström av strandsatta personer. Det är troligt att händelserna den 20 februari blev ett viktigt samtalsämne under en lång tid framöver för Brålandaborna. Att involveras i en hjälpinsats är alltså inte enbart viktigt i stunden utan kanske framför allt längre fram när berättelsen om arbetet fortlever.

De centrala aktörernas agerande

Mot bakgrund av händelserna i Brålanda är det rimligt att också fundera kring de formella krishanteringsaktörernas agerande vid den aktuella händelsen. Genom medierna får man veta att Vänersborgs kommun och räddningstjänsten var delvis belastade av det takras som under den tidiga morgonen hade skett på Vänersborgs Arena som då var nybyggd. Takraset och risken för nya takras på andra platser blev under helgen en omfattande fråga för de berörda aktörerna.

Tack vare väderinformation från SMHI hade dåvarande Vägverket redan före helgen gått ut med omfattande varningar via medier samt på webbplatsen www.krisinformation.se om mycket stora problem för vägtrafiken. Under lördagen eskalerade de praktiska problemen ute på vägarna med ett omfattande behov av snöröjning. Under eftermiddagen lördagen den 20 februari gick Vägverket ut med konkreta varningar att riksväg 45 var hårt drabbad av snöovädret och gav rådet att bilister på väg norrut och söderut om möjligt i stället skulle välja att köra på östra sidan om Väneren.

Polis på plats i Brålanda stängde under eftermiddagen av riksväg 45 norr om Brålanda eftersom drivbildning gjorde vägen ofarbar. De som fick det beskedet av polisen fick också information om att vända om till Brålanda.

De formella aktörerna hade alltså gått ut med varningar inför lördagens snöoväder, gett mer information under lördagen samt stängt vägen för trafik, och därmed verkar det som om alla nödvändiga och relevanta åtgärder hade genomförts. Dock uppstår ett problem som varken information genom etablerade kanaler eller konkreta åtgärder i situationen kan balansera, nämligen vad de personer som ändå befinner sig på vägarna ska göra. Eftersom händelsen utspelades mitt under vinterturistsäsongen omfattades inte bara svenskar av händelsen. En stor mängd tyskar, danskar och holländare var också på väg norrut och hade troligtvis inte nåtts av de varningar som gick ut i svenska medier och via svenska myndigheters webbsidor.

Att informera om störningar samt stänga vägar är konkreta handlingar men de leder till nya konsekvenser som de berörda myndigheterna har liten eller ingen förmåga att överblicka eller hantera. Dåvarande Vägverket hade ingen formell roll i att hantera strandsatta personer när väginfrastrukturen inte fungerade. Polisen har ingen formell roll i eller erfarenhet av att organisera tillfällig inkvartering. Kommunen har visserligen ett formellt ansvar för alla personer som befinner sig i kommunen, men under de aktuella omständigheterna är det orimligt att kommunen ska ta ansvar för inkvartering.

Händelserna i Brålanda visar ett glapp som finns mellan å ena sidan myndigheternas formella roll att upprätthålla trygghet, goda levnadsvillkor samt fungerande infrastruktur och å andra sidan nödvändiga åtgärder när detta inte längre är möjligt. Att en

kommun ska balansera hjälpbehovet när Vägverket, eller numera Trafikverket, inte klarar av snöröjningen verkar långsökt. Om myndigheterna har som mål att ha kontroll och leda i krissituationer tycks det finnas ett stort behov av samverkan mellan myndigheterna vid denna typ av hastigt uppkomna och omfattande sammanbrott av infrastrukturen. En myndighet måste kanske avsäga sig viss kontroll och söka nya vägar för samverkan även om det innebär samarbetsformer som ligger långt från de formella planerna.

Avslutande reflektioner

I beskrivningen av hjälpinsatserna i Brålanda lördagen den 20 februari 2010 finns en risk för att vissa personer har tillskrivits för stor betydelse och andra involverade personer en alltför liten eller att de helt enkelt inte ens nämns. Syftet med beskrivningen är inte att utvärdera hur väl Brålandaborna klarade av sin hjälpinsats, utan syftet är snarare att lyfta fram ett exempel från verkligheten som kan fungera som bakgrund för att diskutera vad samverkan kan vara och vad den kanske kan bli i framtiden.

Det är uppenbarligen vanligt med spontant organiserade hjälpinsatser utförda av enskilda personer vid kriser och större olyckor; studierna kring detta är många och går långt tillbaks i tiden. Men ur ett svenskt krishanteringsperspektiv tycks enskilda människor och grupper av enskilda sällan eller aldrig vara intressanta som resurser.

Exemplet från Brålanda visar med önskvärd tydlighet att den enskilde kan:

- identifiera att ett hjälpbehov har uppstått
- organisera en oförberedd hjälpinsats
- dra nytta av lokala resurser och kompetenser.

Vidare visar detta specifika exempel att samverkan kan ske med ganska lösa former som fokuseras kring involvering och är beroende av positiva spridningseffekter i lokalsamhället.

En fråga som är värd att stanna upp och reflektera kring är om situationen i Brålanda kan benämnas som ett misslyckande från de formella krishanteringsaktörernas sida. Svaret är starkt

beroende av hur man ser på dessa aktörer. Om deras uppgift är att ha kontroll och förmåga att leda, då är svaret att situationen i Brålanda var ett misslyckande. Om myndigheterna hade haft kontroll och förmåga att leda händelseutvecklingen skulle inte så många människor ha blivit strandsatta i Brålanda. Troligtvis skulle man i stället ha satt upp vägvästängningar längre söderut med omdirigeringsmöjligheter. Men om perspektivet på de formella krishanteringsaktörerna är att de ska ge råd och skapa goda förutsättningar för individens eget beslutsfattande är kanske den uppkomna situationen i Brålanda inte ett misslyckande.

Oavsett vilket av ovan perspektiv som anläggs är det mycket tydligt att myndigheternas agerande inte fick de nödvändiga effekterna. Det hastigt uppkomna hjälpbehovet kunde inte hanteras effektivt av samhällets professionella responsaktörer eller ansvariga sektorsmyndigheter. I stället fick lokala initiativ, etablerade av enskilda individer, kompensera när de centrala och professionella organisationerna misslyckades med sitt uppdrag.

I sammanhanget finns det anledning att fundera kring hur samverkan kan utvecklas nu när alltmer avancerade system finns att tillgå för att kommunicera lägesinformation. Dåvarande Vägverket har en mängd sensorer ute på vägarna och SOS Alarm, räddningstjänsten och kommunerna har åtminstone i teorin tillgång till regional och lokal information kring inträffade händelser. Det är dock möjligt att teknikfokuseringen har exkluderat den kanske enklaste formen för att kommunicera lägesinformation, nämligen ett telefonsamtal till exempelvis de bensinstationer och vägregestauranger som finns längs vägnätet. Lägesinformation och samverkan ska kanske inte alltid sökas uppåt i krishanteringssystemet, utan snarare neråt i systemet. Jakten på att etablera centrala funktioner och ett samordnat agerande genom samverkan bör balanseras mot effektiva decentraliserade funktioner och ett lokalt improviserat agerande.

Samverkan mellan formella organisationer och spontant organiserade hjälpinsatser är inte enkel (Stallings & Quarentelli, 1985). De flesta formella organisationer har liten eller ingen erfarenhet av sådan samverkan och händelserna i Brålanda ger inte heller något enkelt svar på hur sådan samverkan ska utformas. Det står dock klart att någon form av lösare eller informellt informationsutbyte mellan någon lokal myndighet

och individerna i Brålanda kunde ha varit möjlig utan att för den sakens skull införliva det pågående hjälparbetet i en strikt formell struktur. Myndigheterna behöver utveckla en intern flexibilitet kring hur de ska hantera kontakter och samverka med lösa grupperingar. Spontant organiserade grupperingar bör inte heller formaliseras då flexibiliteten är dessa lösa grupperingars främsta fördel. Dessutom skulle denna flexibilitet troligtvis inte vinna några större fördelar av den samverkansmodell som svenska krishanteringsaktörer står för. Särskilt avgörande blir samverkan mellan spontant organiserade och formella organisationer när resurserna från formella organisationer är begränsade på grund av omfattningen av den inträffade händelsen (Helsloot & Ruitenberg, 2004). Händelsen i Brålanda kan i sin enkelhet vara ett illustrativt exempel för framtida situationer där samverkan kan utvecklas.

Diskussionsfrågor

1. Vilken syn har myndigheter på spontant organiserade hjälpinsatser?
2. På vilket sätt bör myndigheter samverka vid spontant organiserade hjälpinsatser?
3. Hur skulle myndigheter kunna dra nytta av informella grupperingars förmåga till hjälpinsatser?

Referenser:

Helsloot, I. & Ruitenberg, A. (2004). Citizen Response to Disasters: a Survey of Literature and Some Practical Implications. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. Vol. 12, No. 3, pp 98-111.

Majchrzak, A., Jarvenpaa, S.L. & Hollingshead, A.B. (2007). Coordinating Expertise Among Emergent Groups Responding to Disasters. *Organization Science*. Vol: 18, No. 1. pp. 147-161

Stallings, R.A. & Quarentelli, E.L. (1985). Emergent Citizen Groups and Emergency Management. *Public Administration Review*. Vol. 45, pp. 93-100



Gerry Larsson

Gerry Larsson är leg. psykolog och professor i ledarskapspsykologi vid Försvarshögskolan där han även varit prorektor och tillförordnad rektor. Han är också adjungerad professor i arbets- och organisationspsykologi vid Universitetet i Bergen. Gerry har mångårig erfarenhet av forskning och undervisning om ledarskap och beslutsfattande i stressfyllda situationer.

Samverkan vid kriser – betydelsen av gruppsykologiska processer

Gerry Larsson

Hantering av kriser kräver ofta att organisationer som räddningstjänst, polis och ambulanssjukvård agerar gemensamt. Detta innebär att personal från dessa verksamheter ska samverka på såväl ledningsnivå (staber) som på fältnivå. Dessutom förutsätts en samverkan ske mellan dessa nivåer. Ytterst handlar det om ett antal beslut som ska fattas inom mindre grupper av professionella individer. All samverkan kan därför sägas ske i någon form av gruppkontext. Detta väcker frågan om hur bra grupper egentligen är på att fatta beslut.

Rationella modeller över beslutsfattande brukar se ut så här: (1) överblicka och värdera situationen, (2) överblicka och värdera målsättningar, (3) överblicka och värdera handlingsalternativ och (4) fatta beslut! Rent teoretiskt borde en kvalificerad grupp kunna göra detta effektivare än en enskild person. Fler erfarenheter och kompetenser borde medföra högre kvalitet i samtliga ovan nämnda steg. Men ...

När beslut ska fattas av flera aktörer i samverkan inträder olika gruppsykologiska krafter som kan vara gynnsamma eller ogynnsamma ur operativ synpunkt. Särskilt när stressnivån är hög tenderar de mindre gynnsamma att få större spelrum. Det

kan exempelvis handla om situationer där stora värden står på spel, beslutsunderlaget är oklart, tidspressen är hög eller mediebevakningen intensiv.

Detta kapitel handlar om dessa gruppsykologiska processer och deras inverkan på beslutsfattande som ska ske i samverkansform. Mer precist innebär den typiska situationen att ansvariga chefer leder med befälsrätt inom den egna organisationen samtidigt som de leder i samverkansform, utan befälsrätt, med andra aktörer.

Kapitlet har följande disposition: Först görs översikter kring beslutsfattande respektive gruppprocesser. De senare fördjupas sedan med hjälp av Janis (1972) begrepp "groupthink". Utöver denna tyngdpunkt på gruppprocesser under en pågående krishantering ingår ytterligare två delar i kapitlet. Den ena tar upp speciella förhållanden i tillfälligt sammansatta grupper medan den andra ger en kompletterande belysning av kommunikation och konflikter i grupper.

Om beslutsfattande

Historien är full av exempel där ledare i stora organisationer och nationer har fattat felaktiga beslut. Ofta förklarar vi detta med konstateranden som "det är mänskligt att fela" och "ingen är felfri". Även om vanligtvis *en* person står som ytterst ansvarig sker dock beslutsprocessen ofta i en mindre grupp, och precis som enskilda personer har grupper sina styrkor och svagheter.

En startpunkt kan vara att analysera hur chefer, individuellt liksom i grupp, faktiskt gör när de fattar beslut. Följer man det systematiska och rationella angreppssätt som jag inledde kapitlet med? Nja, lite förenklat visar forskningen att de ofta fattar sina beslut "mellan tummen och pekfingret". En vanlig uppfattning är att det skulle ta för lång tid att omsorgsfullt väga för- och nackdelar med olika handlingsalternativ (Janis, 1986).

Klein (1989, 1993) har visat att framgångsrika beslutsfattare använder sin erfarenhet för att finna bekanta drag i en situation. Han benämner denna form av beslutsfattande för *igenkännande*. Erfarna beslutsfattare behöver därför inte pröva för- och nackdelarna med samtliga handlingsalternativ. Beslutsprocessen "inne i huvudet" på chefen kan i stället beskrivas så här:

- Har jag varit med om någon liknande situation tidigare?
- Ja, där och där, och hur gjorde jag då?
- Jo, så där. Skulle det funka nu?

- Ja, kanske, åtminstone tillräckligt bra om jag gör lite mer av X och lite mindre av Y.
- Kör!

Klein (1989, 1993) hävdar att igenkänningsstrategier används i cirka 50–80 procent av alla beslut som fattas av erfarna ledare. Ju mer erfarenhet ledaren har, och ju större tidspressen är, desto sannolikare är det att besluten fattas på detta sätt.

De två yttre omständigheter som mest förefaller påverka om beslutsprocessen är systematisk och rationell eller grundas på igenkännande är tidsförhållanden och verksamhetsnivå (Fredholm, 1990; McIntyre & Salas, 1995). Verksamhetsnivån kan beskrivas utifrån ett kontinuum med konkreta aktiviteter på mikronivå i ena ändan och strategiska uppgifter på makroplanet i den andra, till exempel nationell och internationell samordning av en katastrofinsats. När det är akut tidsbrist och uppgifterna är konkreta (typfall ”på fältet”) når erfarna beslutsfattare bäst resultat med ett igenkänningsbaserat beslutsfattande. När det finns mer tid att tillgå, och när uppgifterna ligger på organisations-, regional- och nationsledningsnivå, ger ett systematisk följande av den rationella modellen vanligtvis bäst resultat.

Om gruppsykologiska processer

Inledningsvis presenteras några gruppsykologiska hörnstenar. En vanlig definition av grupp lyder som följer: ”En grupp [...] är två eller fler individer som står i ett beroendeförhållande till varandra och som påverkar varandra genom social interaktion” (Forsyth, 1998, s. 5, min översättning). Inom grupper pratar man ofta om roller, normer och kommunikation. En roll innefattar gemensamma förväntningar på hur en person i gruppen ska bete sig (förväntad roll). Personens egen uppfattning om dessa förväntningar (upplevd roll) påverkar starkt vad han eller hon faktiskt gör (Jern, 1998; McGrath, 1984). Normer är accepterade regler för medlemmarnas beteende i gruppen (Sherif, 1936). De anger vad som är önskvärt och organiserar därmed samspelet i gruppen. Kommunikation slutligen är nödvändig för en grupps existens. Bales (1950) beskriver två huvudsakliga sätt att kommunicera i en grupp: genom uppgiftsorienterade utsagor och känslorelaterade

utsagor. Balansen mellan dessa tycks starkt påverka sammanhållning och effektivitet i gruppen. Bales menar att en effektiv grupp med god sammanhållning i det långa loppet har en fördelning på 60:40 mellan uppgifts- och känslorelaterad kommunikation.

Lägesbild och situationsförståelse

När olika aktörer ska samverka, till exempel i en ledningsgrupp, är en gemensam lägesbild en nödvändig förutsättning för framgång. Lägesbilden byggs upp av information och beskriver hur individerna har varseblivit läget. Situationsförståelse däremot grundas på tolkning av lägesbilden och ligger till grund för beslutsfattande. Situationsförståelse är delvis yrkesspecifik – en räddningsledare ser exempelvis andra saker än en polis eller läkare. Förståelsen är även rollbaserad, det vill säga innefattar ansvarsfördelning mellan inblandade aktörer på organisations- och individnivå (Alvinius et al., 2007; Larsson et al., 2007).

Ett begrepp som har väglett mycket forskning under senare år är situationsmedvetenhet ("situation awareness"), vilket brukar definieras som "varseblivning av element i omgivningen i en given tids- och rumsavgränsning, förståelse av deras betydelse samt förutsägelse av deras status i en nära framtid" (Endsley, 1988, s. 94, min översättning). Det handlar således om tre aspekter: varseblivning, förståelse och förutsägelse. Chefers situationsmedvetenhet i en krissituation påverkar deras stressnivå och fortsatta funktionella kapacitet. Detta tydliggjordes i en svensk studie av chefer inom räddningstjänsten. För dessa framstod tolkningen av det initiala läget i två avseenden som avgörande för det fortsatta agerandet: (1) är människor hotade? och (2) kan jag eller vi påverka utfallet? Den mest stressande betingelsen är när man gör tolkningen att människor är hotade samtidigt som möjligheterna att påverka är begränsade (Sjöberg, Wallenius & Larsson, 2006).

Individuell situationsmedvetenhet är en sak, och gemensam situationsmedvetenhet ("shared mental model") inom en grupp är en annan. Utifrån en forskningsöversikt redovisar Endsley et al. (2000) ett antal faktorer som påverkar gruppens situationsmedvetenhet. Dessa presenteras i tabellen på nästa sida (hämtad ur Larsson, 2005a).

Möjligheterna att bygga upp en god situationsmedvetenhet på såväl individ- som grupp nivå varierar självfallet med rådande omgivningsförhållanden.

Effektiva gruppprocesser	Ineffektiva gruppprocesser
Gruppmedlemmarna checkar upp varandra hela tiden, och bekräftar bilden hos varandra inför varje steg.	Situationsmedvetenheten är ett svart hål – en medlem leder iväg de andra åt fel håll.
Gruppen samverkar aktivt för att få information från varandra.	Det ingår inte som en gruppnorm att dela viktig information.
Medlemmarna prioriterar uppgifter, förbereder sig för oväntade händelser (skapar en gemensam mental modell), och gör planer för hur de ska återförenas om de kommer ifrån varandra.	Medlemmarna prioriterar inte uppgifter utan varje medlem går sin egen väg och tappar bort det övergripande målet.
Gruppen har som norm att ifrågasätta sig själva och varandra.	Gruppen förbereder sig inte för att ifrågasätta antaganden.
Ledaren skapar utrymme för alla att dela information genom att explicitgöra planer, avsikter och strategier, begrunda fler möjligheter och delge fler varningar eller förutsägelser till gruppen.	Gruppen präglas av "groupthink" – ovilja att ifrågasätta gruppens konsensus eller en stark ledare – vilket medför att viktiga fakta och synsätt inte delas.
Gruppen utvecklar en gemensam förståelse av situationen innan man börjar titta efter lösningar.	Gruppmedlemmarna är ovilliga att delge varandra potentiellt hotfull information som ett led i att försöka bibehålla sammanhållning.
Gruppen agerar för att försäkra sig om att alla medlemmar förstår mål, planer, roller och funktioner (explicit tydliggjorda).	Medlemmarna antar felaktigt att de andra delar samma åsikter och mål.
Gruppmedlemmarna agerar för att kompensera eller hjälpa andra medlemmar som är överbelastade eller har problem.	Medlemmarna förkastar relevant information från medlemmar med lägre rang.
Gruppen lyckas undvika att låsa fast sig vid ett specifikt perspektiv genom att beakta såväl kort- som långsiktiga aspekter.	Medlemmarna har delade missuppfattningar, baserade på likartade men felaktiga erfarenheter.

Kännetecken på gruppers situationsmedvetenhet.

Utifrån en skala från bristfälliga till goda observationsmöjligheter redovisar Gorman (1999) exempelvis en rangordning i militär kontext av olika typer av slagfält. Möjligheterna att bygga upp en god situationsmedvetenhet är sämst i stadsmiljö, därefter i djungel eller skog och därefter i öppen terräng. Bäst är möjligheterna i ökenmiljö. Liknande rangordning av de "slagfält" andra yrkesgrupper kan ställas inför torde vara fullt möjliga att göra. Samverkan mellan olika professionella aktörer i svåra situationer ställer emellertid ytterligare krav. Det som är en relativt rutinartad insats för en yrkesgrupp, till exempel ambulanssjukvårdspersonal, kan för en annan, exempelvis polisbefäl, vara en situation som är ytterst svår att tolka och hantera. En väl fungerande samverkan kräver därför

inte bara god situationsförståelse inom en yrkesgrupp utan också en förståelse och respekt för andra yrkesgruppers situationer.

Groupthink

Termen "groupthink" används alltmer även inom det svenska språket (sannolikt beroende på att en direkt översättning – grupp-tänkande – i många öron låter lite obekvämt). Termen formulerades av Janis (1972) som analyserade ett antal fall där grupper hade fattat beslut och utfallet hade blivit påfallande dåligt. Fenomenet groupthink är centralt i detta kapitel om grupprocessers inverkan på beslutsfattande, och en fördjupning av det görs i det följande.

I Janis originalarbete från 1972 anger han att groupthink är "ett sätt att tänka som människor använder när de är djupt inblandade i en grupp med hög sammanhållning, när medlemmar strävanden efter att vara enhälliga tar överhanden över deras motivation att realistiskt värdera alternativa handlingsätt" (s. 9, min översättning). Han fortsätter: "Groupthink refererar till en försämring av mental effektivitet, realitetstestning och moralisk värdering som är ett resultat av gruppträck" (s. 9, min översättning).

Mer preciserat kan det handla om ett antal fel som görs i grupper som ska fatta beslut. Janis (1972) pekar ut ett flertal möjligheter. För det första begränsas gruppens diskussion av handlingsalternativ (ofta max två) utan att man överblickar andra möjligheter. För det andra görs ingen kritisk granskning av möjliga risker och nackdelar med det vägval som majoriteten tidigt har fastnat för. För det tredje övervägs inte fördelarna med de handlingsalternativ som majoriteten tidigt har tagit avstånd ifrån. För det fjärde görs inga försök att få information från utomstående experter på området. En femte yttring är att gruppen tenderar att notera information som stödjer deras val och bortse från potentiellt hotfull information (selektiv perception). Ytterligare en indikator är att gruppen inte ägnar tillräckligt mycket möda åt att diskutera och förbereda sig på vad man ska göra om olika hinder uppstår – till exempel i form av regelverk, antagonister eller medier.

Till yttringen groupthink hör också två centrala gruppsykologiska processer. Den ena handlar om direkt gruppträck där medlemmar som uttrycker starka och avvikande argument får klart

för sig att detta inte är vad man förväntar sig av en lojal medlem. Den andra processen utgörs av självzensurering där en enskild medlem väljer att tona ned sina egna avvikande uppfattningar (Janis, 1972).

När uppstår groupthink?

Janis (1972) forskningsöversikt lyfter fram tre dominerande kännetecken på grupper där groupthink råder. Det första är stark gruppsammanhållning, det andra är att gruppen arbetar avskild och isolerad från utomstående som skulle kunna peka på andra alternativ. Det tredje utmärkande draget är att risken för groupthink är större ju mer aktivt gruppens ledare driver den lösning som han eller hon föredrar.

Individuella karakteristika hos gruppens ledare och medlemmar kan också påverka förekomsten av groupthink. Ett centralt personlighetsdrag här är grundläggande emotionell stabilitet. Osäkra personer med låg självtillit har större behov av bekräftelse och är mer känsliga för att bli avvisade. Detta ökar risken för groupthink. Även yttre förhållanden har betydelse. Viktigast här är hur mycket som står på spel och vilket yttre tryck gruppen är utsatt för. Effekten av yttre hot blir ofta att den inre sammanhållningen stärks och därmed också risken för groupthink.

Gruppsammanhållning – en fördjupning

Utifrån resonemanget ovan kan man få en känsla av att stark sammanhållning i en grupp är något negativt som leder till groupthink och dåliga beslut. Det finns naturligtvis även en positiv sida med god sammanhållning och gruppsammanhållning är en styrka när den är rätt hanterad, det vill säga när man inte hemfaller åt groupthink. Den kanske mest systematiska analysen som hittills har gjorts av samband mellan gruppsammanhållning och prestation publicerades 1994 av Mullen och Cooper. I koncentrat fann de att det finns ett visst positivt samband mellan sammanhållning och prestation. Sambandet är starkare i mindre grupper än i större och gruppmedlemmarnas engagemang för uppgiften betyder mer än hur mycket de gillar varandra eller hur stolta de är över sin grupp. Sambandet är dubbelriktat – goda prestationer bidrar till bättre sammanhållning och vice versa (det är således inte bara en enkelriktad påverkan från sammanhållning till prestation).

En intressant iakttagelse utifrån dessa resultat, som ligger helt i linje med resonemanget om groupthink, är att försök att förbättra grupperns presentation inte bör fokusera på metoder ämnade att öka det ömsesidiga gillandet eller på att "blåsa upp" gruppens stolthet. Effekten blir större om man inriktar sig på att öka medlemmarnas engagemang för uppgiften (Larsson, 2005a; Mullen & Cooper, 1994).

Om det nu är så att hög sammanhållning i en grupp vanligtvis är av godo blir det intressant att fråga sig vad som bidrar till en sådan sammanhållning. I ett tidigare sammanhang summerade vi kunskapen kring detta enligt följande, baserat på Hoggs (1992) forskningsöversikt:

En första faktor är frivillighet. Grupper som består av personer som själva valt att söka sig till gruppen har ofta god sammanhållning. En andra faktor är att varje enskild medlem känner sig accepterad av gruppen. Likheter i attityder och värderingar är en tredje faktor. Ett ledarskap och en gruppnorm som belönar samarbete är en fjärde faktor. Yttre hot är en femte faktor. Den sjätte och sista faktorn är stränga urvalsgrunder för att man ska bli antagen i gruppen. De som passerar nålsögat har därmed något gemensamt. (Lajksjö et al., 2006, s. 140)

Det är således långt ifrån självklart att stark gruppsammanhållning alltid leder till groupthink. Tvärtom är god gruppsammanhållning alltså oftast en tillgång. Det är inte heller så att stark förekomst av groupthink alltid innebär att man fattar dåliga beslut. Gruppens valda linje kan visa sig vara helt rätt, och yttre omständigheter som ingen hade kunnat förutsäga kan totalt förändra premisserna eller liknande. Men, listan på beslut som har blivit dåliga på grund av groupthink är lång. I sannolikhetstermer kvarstår därför det faktum att hög gruppsammanhållning gynnar beteenden som tyder på groupthink och som i sin tur ökar oddsen för bristfälligt beslutsfattande. Låt oss därför granska de potentiellt negativa sidorna med stark gruppsammanhållning lite närmare.

En viktig drivkraft i en grupps strävan efter samstämmighet står att finna i den stress som uppstår när gruppen ställs inför ett problem där det inte finns någon självklar och väl beprövad lösning. I detta läge försöker man hantera sin egen osäkerhet som gruppmedlem och bibehålla sin självkänsla genom att finna stöd



hos andra. Lite förenklat: "Vi står inför ett svårt läge och vi vet inte säkert vilket beslut som är bäst, men vi är i alla fall överens! Puh!" Samstämmigheten på gruppnivå reducerar således stressreaktionen på individnivå.

Genom att bagatellisera potentiellt hotfull information byggs en känsla av osårbarhet upp inom gruppen. Denna motverkar stressande känslor av personlig otillräcklighet och pessimism. Samstämmigheten kan ibland bli så stark att den inte bara tränger undan obehagskänslor utan frambringar en känsla av omnipotens i gruppen – "vad som än händer kommer vi att fixa det!".

Råd för att förebygga groupthink

Janis (1972) presenterar ett antal råd som kan hjälpa grupper att förebygga uppkomsten av groupthink. Flera av dessa vänder sig exklusivt till ledningsgrupper på hög organisatorisk eller nationell nivå i sammanhang där det är relativt gott om tid. En modifikation av några av råden görs därför i det följande för att de ska vara tillämpbara på lägre nivåer och i situationer där tidsbrist råder. Det bör dock observeras att dessa råd ofta inte passar en ledningskonstellation ute på fältet som ska samverka under hög

tidspress. Praktiska råd för den sistnämnda typen av grupper redovisas under rubriken "Tillfälligt sammansatta grupper" (se nedan). Nedan följer fyra råd:

1. *Gruppens ledare bör utse minst en gruppmedlem att agera som "djävulens advokat" under mötet.* Denna roll kan alternera mellan olika personer vid olika möten. En erfarenhet är att det inte bör vara en person som är alltför osäker och som inte vågar agera som kritiker. Det kan även vara problematiskt med en alltför dominant person eftersom han eller hon genom sin kraftfulla kritik kan hämma gruppens försök att arbeta konstruktivt. Oavsett vem är det viktigt att gruppens ledare, som ju har utsett kritikern, accepterar den kritik som kommer fram under mötet. Om ledaren blir påtagligt störd av kritiken är detta tips meningslöst.
2. *Gruppens ledare bör undvika att inleda mötet med att deklarerera sin egen syn på hur problemet ska lösas.* Detta är särskilt angeläget när ledaren vet med sig att han eller hon har en mycket stark ställning i gruppen. Om så är fallet och vederbörande säger något i stil med: "Det här är en svår situation men jag anser att vi bör göra så och så. Är det någon som har en annan uppfattning?" är risken stor att alla bara passivt håller med. Rådet är således att lyssna av deltagarnas uppfattning innan man som ledare presenterar sin egen. Ett enkelt sätt är "laget runt-metoden". Ledaren kan säga ungefär så här: "Det här är en svår situation och jag föreslår att vi börjar med att gå laget runt så att var och en får ge sin syn på saken. Vill du börja Kalle?" Ger man gruppen denna möjlighet måste man också som ledare vara beredd att ta konsekvensen av den. Osäkra ledare, särskilt de med stort kontrollbehov, kan känna sig provocerade av att inte styra diskussionen tillräckligt hårt. Men metoden misslyckas om de blir så störda av detta att de ingriper mer eller mindre drastiskt för att återta en auktoritär kontroll.
3. *Dela tillfälligt på gruppen och/eller rådfråga någon utomstående expert.* Genom att temporärt bilda två eller flera undergrupper som får arbeta oberoende av varandra minskar risken att det växer fram en stark strävan till samstämmighet. Att rådfråga utomstående experter kan fylla samma funktion.
4. *Använd kunskap om groupthink.* Om ledare och gruppmedlemmar känner till risken med groupthink kan detta enkelt utnyttjas

inom gruppen. Någon kan till exempel ställa frågan ”Håller vi inte på att drabbas av groupthink nu?” Ett annat sätt är att ledaren ber de som mest har varit tysta att framföra sin syn på saken.

Tillfälligt sammansatta grupper

Inom insatsverksamhet är det vanligt med tillfälligt sammansatta enheter som ska lösa en given uppgift. Verksamheten förutsätter dock att det finns tillit mellan gruppmedlemmarna och tillit utvecklas vanligtvis över lång tid i grupper som är relativt stabila avseende bemanning. Detta betyder att i en tillfälligt sammansatt grupp är de villkor som traditionellt behövs för att bygga upp tillit inte uppfyllda.

För att personer som inte känner varandra väl omedelbart ska samarbeta effektivt måste de reducera sin inre osäkerhet om de andra personerna genom något som liknar tillit. Detta specialfall av tillit har kommit att benämnas snabb tillit (Larsson, 2005b; Meyerson, Weick, & Kramer, 1996). Man måste helt enkelt agera som om tilliten redan finns, eftersom det inte finns tid att låta tilliten långsamt växa fram. Man sätter därför i gång att agera eftersom det inte finns något val – gör man inget misslyckas man med uppgiften. Det finns ingen plats för ”surdegar” eller ”gnällpottor”. Tempot och det som står på spel frammanar en ”kom igen nu”-attityd (Larsson, 2005b, 2010).

Forskning visar att snabb tillit utvecklas bättre i tillfälligt sammansatta grupper om kunskapens auktoritet får råda (Ben-Shalom, Lehrer, & Ben-Ari, 2005). Detta betyder att den tillfälligt sammansatta gruppen leds på ett sätt som lockar fram synpunkter från dem som har kunskap om och erfarenhet av liknande situationer som den man nu står inför. Ett radikalt annorlunda fall uppstår i grupper som präglas av prestige och den formella auktoritetens ordning. I det sistnämnda fallet riskerar man att tappa tempo och kvalitet i arbetet eftersom de som vet mest inte tillåts göra sin röst hörd.

Tillfälligt sammansatta grupper är vanliga på såväl stabs- som fältnivå vid hantering av kriser och då blir det särskilt viktigt att följa forskningsrådet och låta kunskapens auktoritet råda. Det ställer dock stora krav på ledarskapet och på tilliten när man som

ledare ska beakta synpunkter från gruppmedlemmar vars kompetenser man inte själv besitter, särskilt i lägen där det är ont om tid och mycket står på spel.

Kommunikation och konflikter

Tydlig kommunikation inom grupper och mellan ledningsnivåer är central vid ledning av stressfyllda händelser. Nedan följer ett par illustrerande citat från de insatschefer ur räddningstjänsten som Hyllengren (2007) intervjuade i sin studie:

Tydlighet. Du måste vara tydlig, du måste ha ett beslut i stort. Du måste vara med och strukturera upp från början. Alla insatser har inte gått bra i Sverige, det har varit cirkus ibland. Och det är det här med tydligheten, att verkligen veta vem som är räddningsledare, utse en skadeplatschef, sektorchefer. Var övertydlig. Ordentliga stabsmöten, genomgångar. (s. 27)

Tydligheten är viktigaste. Ibland kan vi repetera saker, det kan låta lite löjligt, men då vet man att alla uppfattat det på rätt sätt. (s. 28)

Det är alltså betydelsefullt att vara tydlig i sin kommunikation, men genomförda studier visar också att det är viktigt att uppträda på ett ödmjukt sätt mot sina underställda (Larsson, 2010). Här följer ett nytt illustrerande citat från Hyllengrens (2007) intervjustudie:

Det handlar om att kunna peka och vara tydlig, på ett ödmjukt sätt. Du kan vara en jäkligt duktig taktiker men inte kunna föra fram ditt budskap, sen kan du vara en jäkligt duktigt kommunicatör men ha mindre kunskap. Mycket av allting är ju det bästa. (s. 36)

Ibland uppstår konflikter i grupper. Studien av Sjöberg, Walenius och Larsson (2006) visar att när det råder en spänd och konfliktfylld atmosfär i en grupp påverkas det operativa utfallet negativt om insatsen pågår under längre tid än ett dygn eller ett skiftpass. Vid kortare insatser, vilket ju kvantitativt sett är det vanliga, kan de flesta lägga sina konflikter åt sidan och göra ett professionellt jobb.

Men ibland tar konflikterna överhanden. Detta kapitel fokuserar ju i en mening på konflikters motsats, nämligen en stark strävan mot samstämmighet. Konflikter i grupper blir därför

styvmoderligt behandlade i denna text där jag begränsar mig till att peka på ett antal olika typer av konflikter som kan förekomma i grupper (se Lajksjö et al., 2006, för en fördjupning):

- Intressekonflikter. Medlemmarna har skilda intressen och mål.
- Värdekonflikter. Medlemmarna har olika etiska utgångspunkter.
- Sakkonflikter. Medlemmarna har olika syn på vad som är bäst att göra.
- Rollkonflikter. En persons beteende kan till exempel stämma illa överens med de förväntningar som gruppen har.
- Lojalitetskonflikt. Medlemmarna vet inte om de till exempel ska vara lojala mot sin egen enhet och sina egna medarbetare eller mot organisationen i stort.
- Personliga konflikter. Antipatier och dålig personkemi mellan olika gruppmedlemmar.
- Pseudokonflikter. Personer kan egentligen vara överens men ändå missförstå varandra på grund av bristfällig kommunikation.

Det dominerande intrycket som har vuxit fram under flera års forskning är dock att konflikter sällan är det primära problemet i samband med operativa insatser. Det handlar snarare om att kunna bromsa övermotiverade och ”taggade” enheter. En del av detta bromsande innefattar att tidigt kunna upptäcka och reducera en överdriven strävan efter samstämmighet – det vill säga att kunna hantera groupthink.

Avslutning

Samverkan är en central aspekt av nästan allt mänskligt liv. I operativ insatsverksamhet förutsätts samverkan ske på ett flertal arenor såsom inom enskilda enheter eller organisationer på fältet, inom dessa enheters eller organisatorers ledningsnivå i staber och mellan olika enheter eller organisationer samt på fältet och på högre ledningsnivåer etcetera. Gruppsykologiska processer känner i en mening inte dessa gränser – de finns överallt där grupper finns. Konsekvensen av detta är att det förda resonemanget om groupthink och dess hantering torde ha betydande relevans för alla typer av insatsverksamhet.

Olika delar av psykologi och gruppsykologi är olika komplexa. De gruppkrakter som har diskuterats här kan på ett plan ses som komplexa men på ett annat är de lätta att förstå. Med detta menar jag att de flesta troligen har egna erfarenheter av dessa gruppkrakter. Förhoppningsvis ger kapitlet dig som läsare fördjupad kunskap om denna typ av processer. Det är också min förhoppning att de råd som presenteras om hantering av groupthink är användbara. För om de är det – och om de fungerar – ökar chansen för ett gott utfall. Och det är ju ett eftersträvansvärt mål!

Diskussionsfrågor

1. Tänk på olika grupper du har varit med i. Hur har grupprocesser, till exempel kommunikation, sammanhållning och konflikter, påverkat gruppens funktion?
2. Har du deltagit i någon grupp som påverkades av groupthink och upptäckte du det medan ni arbetade eller först i efterhand? Hur skulle du eller andra, i eller utanför gruppen, ha kunnat agera annorlunda för att groupthink inte skulle ha uppstått?
3. Hantering av en krissituation gynnas av att olika samverkande aktörer har samma lägesbild samtidigt som de har olika situationsförståelse utifrån den egna professionella rollen. Vad innebär detta för ledarskap på såväl fält- som stabsnivå, och vilka krav ställer det på ledarskapet?
4. Samverkan mellan olika aktörer i krissituationer ställer stora krav på ömsesidig tillit. Samtidigt sker denna samverkan ofta i tillfälligt sammansatta grupper där det saknas tid att utveckla genuin tillit. Vad bör man göra respektive undvika att göra för att tillräckligt med tillit snabbt ska utvecklas?

Lästips

Ett självklart litteraturtips är Janis (1972) originalarbete "Victims of groupthink" liksom uppföljningsboken av Janis och Mann (1977): "Decision making: A psychological analysis of conflict, choice and commitment". Grupprocesser mer generellt presenteras insiktsfullt av Wheelan (2005) i boken "Att skapa effektiva team: en handledning för ledare och medlemmar". Kompletterande tankar kring groupthink, inklusive kritik av begreppet, redovisas av Lajksjö och Wallenius (2006) i boken "Direkt ledarskap". Slutligen vill jag ta tillfället i akt att slå ett slag för en egen nyutkommen (2010) bok, "Ledarskap under stress", som berör mycket av det som har tagits upp i detta kapitel.

Referenser

- Alvinius, A., Danielsson, E., Kylin, C., & Larsson, G. (2007). *Lika lägesbild - olika situationsförståelse*. (ILM serie I:34). Försvarshögskolan, Institutionen för ledarskap och management.
- Bales, R. F. (1950). *Interaction process analysis: A method for the study of small groups*. Cambridge, MA: Addison Wesley.
- Ben-Shalom, U., Lehrer, Z., & Ben-Ari, E. (2005). Cohesion during military operations: A field study on combat cohesion in the Al-Aqsa intifada. *Armed Forces & Society*, 32, 63-79.
- Endsley, M. R. (1998). *Design and elevation for situation awareness enhancement*. Proceedings of the Human Factors 32nd Annual Meeting (pp. 97-101). Santa Monica, CA: Human Factors Society.
- Endsley, M. R., Holder, L.D., Leitbrecht, B. C., Garland, D.J., Wampler, R. L., & Matthews, M. D. (2000). *Modeling and measuring situation awareness in the Infantry operational environment*. (Research Report 1753). Alexandria VA: US Army Research Institute for the Behavioral and Social Sciences.
- Forsyth, D. R. (1988). *Group dynamics. Third Edition*. Belmont, CA: Wadsworth Publishing Company.
- Fredholm, L. (1990). *Arbetsinriktning för delprojekt "Ledningsvetenskap": Förslag och diskussionsunderlag*. (FOA 55 PM 1990-08-15). Karlstad: Försvarets forskningsanstalt.
- Gorman, P. F. (1990). Situation awareness. In S. E. Graham & M. D. Matthews (Eds.), *Infantry situation awareness: Papers from the 1998 Infantry awareness workshop* (pp. 161-171). Alexandria, VA: US Army Research Institute for the Behavioral and Social Sciences.
- Hogg, M. A. (1992). *The social psychology of group cohesiveness: From attraction to social identity*. London: Harvester Wheastheaf.

Hyllengren, P. (2007). *Tillfälligt sammansatta enheter: Erfarenheter från svensk räddningstjänst*. (PM ILM-K 3-2007). Försvarshögskolan, Institutionen för ledarskap och management.

Janis, I. L. (1972). *Victims of groupthink*. Boston: Houghton Mifflin.

Janis, I. L. (1986). Problems of international crisis management in the nuclear age. *Journal of Social Issues*, 42, 201-220.

Janis, I. L., & Mann, L. (1977). *Decision making: A psychological analysis of conflict, choice and commitment*. New York: The Free Press.

Jern, S. (1998). *Den väl fungerande arbetsgruppen: En genomgång av forskning och praktikerfarenheter*. (FOG-rapport nr 38). Linköping: IPP, Linköpings universitet.

Klein, G. A. (1989, May). Strategies of decision making. *Military Review*, 56-64.

Klein, G. A. (1993). A recognition-primed decision (RPD) model of rapid decision making. In G. A. Klein, J. Orasanu, R. Calderwood & C. E. Zsombok (Eds.), *Decision making in action: Models and methods* (pp. 138-147). Norwood, NJ: Ablex Publishing Corporation.

Lajksjö, Ö., Tedfeldt, E-L., Eriksson, B., & Larsson, G. (2006). Ledarskapets förutsättningar: Gruppnivå I G. Larsson & K. Kallenberg (Red.), *Direkt ledarskap* (s. 130 - 149). Stockholm: Försvarsmakten.

Lajksjö, Ö., & Wallenius, C. (2006). Beslutsfattande i arbetslag under stress. I G. Larsson & K. Kallenberg (Red.), *Direkt ledarskap* (s. 280-291). Stockholm: Försvarsmakten.

Larsson, G. (2005a). Gemensam lägesbild eller sanningen i betraktarens ögon? I G. Larsson (Red.), *9 noter och NBF* (s. 5-25). Stockholm: Försvarshögskolan.

Larsson, G. (2005b). Snabb tillit - den nya framgångsfaktorn? I G. Larsson (Red.), *9 noter om NBF* (s. 61-74). Stockholm: Försvarshögskolan.

Larsson, G. (2010). *Ledarskap under stress*. Malmö: Liber.

Larsson, G., Haerem, T., Sjöberg, M., Alvinus, A., & Bakken, B. (2007). Indirect leadership under severe stress: A qualitative inquiry into the Kosovo 2004 riots. *International Journal of Organizational Analysis*, 15, 23-34.

McGrath, J.E. (1984). *Groups: Interaction and performance*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

McIntyre, R. M., & Salas, E. (1995). Measuring and managing for team performance: Emerging principles from complex environments. In R. A. Guzzo & E. Salas (Eds.), *Team effectiveness and decision making in organizations* (pp. 1-8). San Francisco: Jossey Bass.

Meyerson, D., Weick, K. E., & Kramer, R. M. (1996). Swift trust and temporary groups. In R. M. Kramer & T. R. Tyler (Eds.), *Trust in organizations: Frontiers of theory and research* (pp. 166-195). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Mullen, B., & Cooper, C. (1994). The relation between group cohesiveness and performance: An integration. *Psychological Bulletin*, 115, 210-227.

Sherif, M. (1936). *The psychology of social norms*. New York: Harper & Row.

Sjöberg, M., Wallenius, C., & Larsson, G. (2006). Leadership in complex rescue operations: A qualitative study. *Disaster Prevention and Management*, 15, 576-584.

Wheelan, S. A. (2005). *Att skapa effektiva team: En handledning för ledare och medlemmar*. Lund: Studentlitteratur.



Linda Kazmierczak

Linda Kazmierczak är sedan 2008 beredskapsdirektör i Kronobergs län. Hon har tidigare undervisat i psykologi på Växjö universitet, bland annat på polisutbildningen. Linda har också arbetat med utbildning av chefsgrupper och organisationsutveckling i olika former. Linda sitter med i referensgruppen för ett projekt som MSB initierat för att utveckla formerna för regional ledning.

Det som är hårt är lättare att knäcka

Linda Kazmierczak

Livet känns lite bättre för oss människor om vi får känna oss bra. På samma sätt känns länsstyrelsens uppgift, att leda, inrikta och samordna den verksamhet som krävs vid en svår påfrestning i samhället, lättare om vi tänker att vi är bra på att samverka – för vi vill ju klara uppgiften. Men är vi verkligen det?

Utifrån en länsstyrelses geografiska områdesansvar blir både behovet och värdet av god samverkan mycket tydligt. Länsstyrelsen har till uppgift att verka för samordning och inriktning av de åtgärder som behöver vidtas för att antingen undvika en hotande kris eller hantera de kriser som ändå drabbar oss.¹ Det handlar alltså om att samordna olika aktörer och insatser på den regionala nivån: offentliga, privata och kanske frivilliga. Och samordningen ska ske både före, under och efter en kris.

Lagen ger förvisso stort utrymme för tolkning av *hur* det geografiska områdesansvaret ska utövas och med vilken ambitionsnivå. Men klart är i alla fall att länsstyrelsen ska kunna upprätta en ledningsfunktion samt verka för samordning och gemensam inriktning. Detta är – som jag ser det – ett ansvar att i någon mån *leda* hanteringen av en allvarlig händelse. Men ett ansvar att göra det *tillsammans* med övriga berörda, som alla har sin del i arbetet. Och ett ansvar att leda samverkan.

1. Enligt krisberedskapsförordningen och länsstyrelseinstruktionen.

Samverkansledning och att leda samverkan

Introduktionskapitlet i den här antologin belyser på ett utmärkt sätt hur svårt det är att enas om en enkel definition av begreppen. Frågorna om samverkan, samordning och ledning diskuteras också livligt på sina håll i praktiken, inte minst just utifrån försöken att tolka områdesansvaret. Ibland talas om samverkansledning när något ska ledas i samverkan. Begreppet är dock inte oomtvistat och vissa vänder sig mot det, kanske för att det tycks innehålla en motsättning. Kan man verkligen *leda* i samverkan? Att leda något är ofta synonymt med ett tydligt mandat och med att fatta beslut över en situation, medan samverkan i stället handlar om koordination och dialog. I krishanteringssystemet är det ett givet förhållande att ingen har mandatet att ta kommando eller besluta över helheten. Räddningstjänsten, kommunerna, landstinget och polisen kan inte sätta sig vid mötesbordet vid en allvarlig händelse och ledas av länsstyrelsen. Var och en har ansvar för sitt uppdrag och fattar själv beslut om vilka åtgärder man ska vidta. Men omvänt kan vi inte heller åstadkomma samordning om inte alla som sätter sig vid det där bordet är beredda att gå i en viss riktning, tillsammans. Och kanske är det faktiskt en fråga om ledning att hitta den riktningen och att ge struktur åt arbetet med att dra åt samma håll.

Är vi bra på att samverka?

Vi talar mycket om samverkan ute i praktiken, men mer sällan om vad det egentligen är som skapar en framgångsrik samverkan. Ska vi lyckas utveckla vår samverkan, och kunna dra vettiga lärdomar av de tillfällen då vi kanske inte lyckats så bra, måste vi antagligen börja se till och utvärdera själva *beståndsdelarna* i en framgångsrik samverkan. Samverkan är inte bara något som är av eller på, antingen samverkar man eller inte. Samverkan är något som kan fungera bra eller mindre bra och som, när den fungerar bra, ska generera effektivitet och kvalitet i den problemlösning vi gemensamt står inför. Jag upplever att vi sällan utvärderar eller kritiskt granskar just kvaliteten och effektiviteten i det som kommer ut av samverkan, varken vid övningar eller efter verkliga händelser. Vi utvärderar, mäter eller noterar *att* vi har samverkat och kanske i vilken utsträckning, men inte nödvändigtvis vad samverkan resulterat i.



Det är ganska sällan man hör någon säga att ”vi samverkade inte särskilt bra” eller att ”vi hade klarat det där ännu bättre om vi hade samverkat bättre”. Möjligen kritiserar man någon viss organisations insatser eller någon kontakt som aldrig togs, men sällan den samverkan som sker. Vi verkar för det mesta tycka att vi är väldigt bra på att samverka. Intressant. Om man är bra på att samverka, vad är man bra på då? Och vad består det där samverkansklimatet av som vi talar så varmt om?

Jag konstaterar från min horisont att ibland kommer nog känslan av god samverkan av att var och en lyckas göra sitt, sida vid sida, utan att vi trampar varandra på tårna alltför mycket. Ibland talar vi kanske om att vi är bra på att samverka som för att trösta oss, i en tillvaro där det är omöjligt att förbereda sig för allt och där det ständigt är uppenbart att det finns mer att göra. ”Vi har i alla fall god samverkan” (jämför ”vi hade i alla fall tur med vädret”). Inte sällan tycker vi nog att vi har lyckats bra med samverkan för att vi blivit överens. Men är det bra samverkan?

Samverkan kräver en annan syn på ledning

Gemensam eller samordnad hantering av en kris eller allvarlig händelse mellan aktörer som är jämlika, där alla har sitt ansvar och ingen organisation har ett tyngre mandat än någon annan, ställer särskilda krav på synen på och förmågan till ledning. Samordning och förmågan att verka samman som jämlika parter förutsätter, menar jag, en helt igenom demokratisk ledningsprocess.

Trots det ser man ofta i praktiken ledningsfilosofier och metoder för ledning som har sitt ursprung i tanken om "command and control": en hierarkisk ordning där någon har ett obestridbart mandat att fatta beslut över helheten. Någon måste kliva fram. Någon, helst någon med förmåga att peka med hela handen, ska ta befälet eller utses till stabschef. Rutinerna och checklistorna ska fram. Delegationsordningen måste vara glasklar innan krisen kommer för annars vet vi inte vad vi gör. Beslut ska fattas och lojalitet mot fattade beslut är hederskodex. Ifrågasättande är i värsta fall en ovälkommen tidstjuv. Dialoger är nog bra "i princip", men det kan man inte ägna sig åt i en kris, för det tar tid. Handlingskraft är en oerhört högt värderad förmåga. Eftertänksamhet anses nog klokt, men "det håller inte att tveka" när krisen knackar på dörren. Att gå laget runt eller att bjuda in till argumentation för och emot ett visst vägval ses som ett svaghetstecken och bevis på osäkerhet. Att uttala sig tvärsäkert ger lätt ett pålitligare intryck än att reflektera eller tveka.

Ledningsprinciperna har sina föregångare i det militära och är anpassade för organisationer med klara maktstrukturer och en hierarkisk beslutsordning, såsom polisen och räddningstjänsten. Stabsmetodiken är uppbyggd av eller anpassad efter organisationer som dessutom är direkt operativa i akuta skeden och har att hantera allvarliga och akuta händelser dagligen. Det är möjligt att dessa ledningsprinciper är fullständigt rationella utifrån den verkligheten, även om de sannolikt är tungt behäftade med tradition och vana och fortlöpande behöver utvecklas för att möta en föränderlig omvärld.

Problemet uppstår när dessa ledningsprinciper blir förhärskande i hela krishanteringssystemet, för att vi – i alla fall i praktiken – inte har utvecklat tydliga ledningsprinciper och arbetssätt som svarar mot det helt annorlunda uppdrag som samverkan och samordning innebär. När stabsmetodikutbildningar uteslutande handlar om att gå från ruta till ruta för att få struktur och ordning, men

inte alls hanterar frågor som rör vikten av en demokratisk process eller av tillit och legitimitet. Eller när ledningsprinciperna bidrar till att vi värderar och rekryterar utifrån förmågor som att peka med hela handen, fast det är helt andra förmågor som krävs för att åstadkomma samordning.

Koordinerad krisledning förutsätter förstås, precis som all krisledning, att vi kan handskas med och tolka lägesbilder, har kompetens att göra bedömningar, kan värdera information och analysera krisens förlopp. Men just krisledning i samverkan förutsätter också förmågan att göra dessa bedömningar och vägval *tillsammans*, att skapa dialog och att jämka, att hitta gemensamma nämnare och målbilder samt att forma och synliggöra ett helhetsperspektiv.

Jag tycker att de metoder och rutiner vi lutar oss mot helt enkelt utgör ett dåligt stöd för en demokratisk ledning. Ibland framstår resonemangen som att ett demokratiskt förhållningssätt, där människor får komma till tals på lika villkor och där dialogen är ett viktigt redskap för att lösa ett problem, är något vi håller oss med av medmänsklighet som för att vara snälla. Vi "har råd" att ägna oss åt det i vardagen, men inte i den brådskande krisen. Som om vi glömmer bort att det kanske tyngst vägande skälet för ett demokratiskt förhållningssätt, även i krisledning, handlar om att det ger bättre resultat.

Övertro på planer, rutiner och checklistor

På förhand utarbetade beredskapsplaner, rutiner och checklistor är naturligtvis bra. Likaså är en strukturerad stabsmetodik en nödvändighet. Det representerar tillsammans ett värdefullt



förtänk som både kortar startsträckan och ger möjlighet till viss kvalitetssäkring i en pressad och kritisk situation. Men det hjälper inte hur fort vi än springer om vi springer åt fel håll. Jag ser en risk i att vi lutar oss aningen för mycket mot planer, rutiner och checklistor i krishantering, och att vi funderar för lite på allt det andra runt omkring, i våra relationer och förhållningssätt, som faktiskt i stor utsträckning kommer att avgöra hur vi lyckas. När krisen väl kommer, liten eller stor, är det dessutom inte ovanligt att planerna lämnas därhän för ett mer pragmatiskt förhållningssätt, vilket visar att de inte alltid är skapta med tillräcklig hänsyn till verkliga förhållanden och att de därför blir svåra att följa. Vårt arbetssätt med planer, rutiner och checklistor utgår dessutom ofta från att människor är fullständigt rationella och från hur vi vill att något ska fungera ”i den bästa av världar”. De tar sällan hänsyn till varken sociala eller psykologiska mekanismer som kommer att påverka problemlösningen.

Men krisen ska hanteras av människor, och människor har tillkortakommanden och ibland irrationella eller känslomässiga behov och motiv. Ibland är det till exempel viktigare att *ha* rätt än att det *blir* rätt. Ibland är det viktigare att själv få bekräftelse och visa sig på styva linan än att låta andra ta plats. Ibland är det lättare att se om sitt eget hus än att hålla ett helikopterperspektiv och se till helheten. Frågor om makt och revir, personliga motiv och tidspressens inverkan på våra tolkningsramar kommer oundvikligen att finnas med i bilden, hur goda intentioner vi än har och hur överens vi än är om värdet av samverkan.

Vi är ofta lika ovilliga att kännas vid dessa tillkortakommanden som vi är att tala om våra fördomar, som vore de konsekvenser av moraliska val vi inte vill stå för. Men dessa brister, liksom fördomar, är ju i själva verket en naturlig följd av hur den mänskliga hjärnan fungerar och av en oftast ganska sund självbevaringsdrift. Alla har dem, i varierande utsträckning och i olika mycket i olika situationer. Därför kan vi inte bortse ifrån betydelsen av detta för vår förmåga att leda och hantera en kris.

”Att glida mot helvetet på en gummimadrass” och ”Det är alltid högt i tak om man står på knä”

Det finns naturligtvis mängder av sociala och psykologiska mekanismer som är värda att reflektera kring, men jag vill framför allt

lyfta fram två förhållanden som jag ser som särskilt problematiska när människor kommer samman för att gemensamt hantera en kris. De riskerar åtminstone att bli väldigt problematiska om vi envisas med att inte vilja se dem. Det ena handlar om drivkraften att vara överens. Det andra gäller intoleransen mot ifrågasättande. Det är i och för sig ett mål att vi ska bli överens om vi ska lyckas samordna oss, men det farliga är när det är viktigare att vara överens än att resultatet blir bra. Det finns nästan alltid ett inslag av konflikträdsla eller konfliktobehag när människor möts och gemensamt ska försöka lösa en uppgift, helt enkelt för att livet är enklare och bekvämare om vi är överens och om vi blir uppskattade. Och det är oftast mer uppskattat att hålla med andra än att gå emot dem.

Eftersom stora kriser lyckligtvis drabbar oss ganska sällan är det inte troligt att det är en väl inarbetad grupp som ska mötas för att samverka i krisen. Vissa av dem som samlas kanske deltar för första gången medan andra känner varandra väl. Vissa roller och viss status följer, på gott och ont, med från "vardagen" in i den nya konstellationen och ger somliga ett givet försprång, medan andra försiktigt söker sin plats i sammanhanget. I ett tidspressat klimat



där man riskerar att betraktas som besvärlig om man kommer med invändningar eller inte vill ställa sig bakom en idé, är det många gånger lättare att avstå. I en situation där det dessutom finns starka personligheter och människor som verkar kunna mycket mer än en själv, verkar det kanske än mer dyrköpt att vara den som kommer med en avvikande uppfattning. Detta, menar jag, kan vara förödande för resultatet.

Vi vet också att vår förmåga att analysera en situations alla dimensioner och att hålla ett öppet sinne påverkas negativt av både tidspressen i en akut kris och av att det är viktiga frågor som står på spel. Desto större är nödvändigheten av ett klimat med "högt i tak" för ifrågasättande, och ett klimat där alla känner att det är både möjligt och högt värderat att göra sig hörd. Ju mer ansvar som blir centrerat till en person (en ledare, en stabschef) och ju mindre ansvar som gruppen i övrigt upplever sig ha för de beslut som fattas, desto farligare. Inom vetenskapen är viljan att ifrågasätta sina egna antaganden ett nödvändigt kriterium för att man ska ta sig så nära sanningen som möjligt. Inom krishanteringssystemet ses ifrågasättandet inte alltid som en kvalitets-säkring och ett sätt att ta ansvar, utan ibland som en illojalitet.

Det är inte alltid den med högst status som gör de mest kvalificerade bedömningarna. Och även den med aldrig så lång erfarenhet och stor klokskap kan tänka fel eller missa viktiga fakta. Ibland är det förmåga att tänka utanför ramarna som behövs allra mest. Därför måste alla få komma till tals. Alla som deltar måste känna och bära ett gemensamt ansvar för resultatet, och ett ifrågasättande förhållningssätt måste uppmuntras. Visst, livet känns behagligare och processen från bedömning till beslut går kanske snabbare när vi är överens. Men att vara överens kan lätt ge en förrädisk känsla av att vi därmed också är på rätt väg. Någon har använt uttrycket att "glida mot helvetet på en gummimadrass" för att beskriva detta. Vi är på fel väg, men eftersom det sociala klimatet är bra och intakt när vi är överens känns det så mjukt och skönt på färden att vi inte upptäcker vart vi är på väg.

Vi kan inte råda bot på dessa mänskliga tillkortakommanden och potentiella riskkällor, men vi kan komma långt bara genom att vara medvetna om dem. Att utveckla våra sätt att arbeta, och också vår samverkan, måste handla om att våga se och diskutera även sådana faktorerers betydelse för vår krishanteringsförmåga.

Ibland talar vi om hårdvara och mjukvara, om hårda frågor eller mjuka. Vi verkar i en sektor där vi ofta värderar det beslutsföra och handlingskraftiga, de snabba puckarna och de raka beskedet. Men framgångsrik samverkan förutsätter helt andra förmågor. Per Robert Öhlin uttryckte sig på ett mycket bra sätt i en reflektion om styrka i sin bok "Branding enligt Forrest Gump"² för några år sedan:

*I vår strävan efter att finna styrka blir vi märkbart enögda.
Vi bepansrar oss, vi blir auktoritära, spänner musklerna och
får stål i blicken.*

Han fortsätter resonemanget med att naturen utgör ett ypperligt exempel på att det som är hårt är lätt att knäcka, och att naturlig styrka i stället handlar om flexibilitet och rörlighet. Han tar exemplet med vatten som är mjukt och fogligt men starkt nog att nöta ner en sten. Och han påpekar att spindelväv anses vara fem gånger starkare än stål.

Jag tror personligen, utifrån det ovan sagda, att vi borde tala mindre om checklistor och klara rutiner och mer om den gemensamma värdegrund vi behöver skapa för att kunna ha ett demokratiskt krisledningsarbete och föra dialoger utan att dra allt i långbänk i den akuta krisen. Om hur vi utvecklar ett förhållningssätt som kännetecknas av ömsesidigt förtroende för varandras kompetens och där känslor av prestige blir överflödiga. Vi borde tala mer om hur vi skapar ett arbetsklimat där definitionen av effektivitet inte i första hand handlar om att det går snabbt utan om att vi får kvalitet i våra bedömningar och beslut genom att vi har tagit vara på vår samlade klokskap och idérikedom. Vi borde prata om hur viktig en medveten uppmuntran av kritiskt ifrågasättande och viljan till självreflektion är för ett kvalitets-säkert slutresultat. Och om hur vi ska arbeta mot en ansvarskultur där ansvaret inte är hierarkiskt utan bärs upp av alla som medverkar. Kanske bör vi också tala mer om hur vi ska jobba för att skapa en motivation för samverkan som är tålig över tid, eftersom vinsterna med att samverka varierar och hela systemet bygger på att man inte bara samverkar när man själv har något att vinna – utan även när det främst är andra som vinner.

2. Per Robert Öhlin (2006) "Branding enligt Forrest Gump – en bok om varumärken, livet och hela konkarongen".

Jag ser det som att planer, rutiner och checklistor utgör ett skelett i krishanteringsförmågan. De ger struktur. Men de är hårdvara och inte särskilt toleranta för att verkligheten plötsligt konfronterar oss med nya problem, oavsett om det handlar om krisens karaktär eller våra mänskliga tillkortakommanden. Om verkligheten inte passar med strukturen, då faller den, och vad blir kvar? Den flexibilitet att parera för nya problem som verklig krishanteringsförmåga förutsätter, den kräver att vi istället bygger in den verkliga styrkan i våra relationer och i gemensamma förhållningssätt.

Hur ska vi då arbeta med att utveckla oss? Forskning och kunskap finns. Värdefulla erfarenheter har dokumenterats. Mycket har skrivits, både om ledning, om gruppdynamik och om beslutsfattandets psykologi. Ingenting av det jag tar upp är varken nytt eller revolutionerande. Problemet är i stället att det finns ett olyckligt glapp mellan teorin och praktiken, att krishanteringssystemet ställer andra krav i dag än tidigare och att våra arbetssätt inte alltid svarar upp mot dessa. Som praktiker är det omöjligt att finna tiden att omsätta tänkande och ny kunskap i konkreta metoder och arbetssätt i den utsträckning man kanske hade önskat, och därför är det viktigt att MSB och andra aktörer fortsätter att kommunicera ut forskningen och verka för att den får genomslag ute i våra organisationer. Men jag tror också att vi som är verksamma i praktiken kan bli effektivare som motorer i att både efterfråga kunskapen och att belysa hur vi kan införliva den i vårt arbete.

Avslutningsvis: Jo, jag tror att vi har ett bra samverkansklimate på många håll. Jag tror att vi har nära till prestigelöshet och i grund och botten är bra på att samverka. Inte minst för att vi ser de tydliga vinsterna. Men jag tror också att våra positiva erfarenheter av samverkan delvis är resultatet av lyckliga omständigheter, och att de goda resultaten ibland kan hänga på en skör tråd. Därför måste vi vara beredda att vara självkritiska och att systematiskt jobba med de verkliga beståndsdelarna i en framgångsrik samverkan – det mjuka, flexibla och stryktåliga kittet. Vi behöver jobba på formerna för demokratisk ledning, och på att skapa en gemensam värdegrund. Vi behöver kort sagt stärka musklerna runt omkring det skelett som utgörs av planer och rutiner.

Diskussionsfrågor

1. Vilken typ av ledning främjar samverkan och samordning bäst?
Vilka förmågor är det som krävs?
2. Vilka är de viktigaste beståndsdelarna i framgångsrik samverkan?
3. Hur kan man utvärdera resultaten av samverkan och effektiviteten i den?



Kjell Larsson

Kjell Larsson är senior rådgivare inom MSB, främst för internationella frågor inom civilt försvar och humanitärt bistånd. Han var chef för insatsverksamheten i Räddningsverket och senare i MSB. Sedan 2010 har Kjell ansvar för ett antal särskilda projekt inom MSB. Han är förtroendevald inom FN-systemet inom miljöområdet och är ordförande för INSARAG (International Search & Advisory Group) för Africa/ Europé och Middle East. Kjell Larsson har lång erfarenhet inom katastrofhantering, räddning och humanitär verksamhet. Han har deltagit och varit ledande i humanitära insatser under tjugo års tid. Tidigare har han varit egen företagare, kommun-anställd och politiskt verksam. Som föreläsare är han uppskattad och han anlitas av flera europeiska universitet som föreläsare och examinator.

Snacka inte så mycket – gör nå´t!

Kjell Larsson

Egot - hinder för samverkan

Jag tog ett kliv ut ur tältet. Det fordrades ett rejält kliv för att inte trampa rakt ned i vattenpölen som hade vuxit sig större under natten. Det var en råkall aprilmorgon 1991 i västra Iran några mil från gränsen till Irak under det första Gulfkriget. Jag var ganska trött och uppgiven efter en natt av arbete. Under natten hade jag haft flera möten med FN-organisationer, iranska Röda halvmånen, några lokala frivilligorganisationer, personal från den regionala prefekturen och folk från det som motsvarar kommunen. Vi hade hela natten sökt samverkansformer kring den gemensamma uppgiften att hjälpa flyktingar som passerade gränsen från Irak, jagade av Saddam Husseins gangstrar. Vi, organisationerna, behövde samverka kring planering, logistik, sjukvård och förnödenheter eftersom uppgiften var stor, resurserna begränsade och situationen farlig då gränstrakterna mellan Iran och Irak var osäkra. Saddams helikoptrar strök efter gränsen på jakt efter flyktingar som besköts. Mitt gränssnitt låg några mil från Halabja, den lilla byn i Irak vars befolkning utsattes för ett anfall med gas.

Vi hade en gemensam uppgift som utan en rejäl samverkan oss emellan skulle bli alltför svår, farlig och framförallt ineffektiv. Om det inte hade varit för en person, en företrädare för en FN-organisation, hade vi redan när det ljusnade på morgonen varit på väg

upp mot gränsen. Men denne person hävdade tolkningsföreträdare på hur uppgiften skulle lösas, ledas och rapporteras. Han hävdade att det var hans organisation som skulle ha kommandot och att alla andra skulle anpassa sig. De lokala organisationerna från Iran, som faktiskt kände till terrängen och kulturen bäst, försökte tala honom tillrätta, men förgäves. Slutligen enades alla vi andra om en gemensam handlingsplan som vi ville dra igång omedelbart. Omkring 800 flyktingar passerade vår del av gränsen varje natt. Behovet av ett snabbt agerande var akut. Befolkningen behövde tält, filter, mat, rent vatten och inte minst sjukvård.

Jag gick några hundra meter från mitt tält fram till våra lastbilar och såg att förnödenheterna var lastade, chaufförerna var beredda att åka. Men vi lyckades inte övertala FN:s representant att medverka, vilket behövdes för att människorna som kom över gränsen skulle kunna registreras som flyktingar. Registrering är en viktig hantering som FN sköter. Som registrerad flykting har man särskilda och erkända rättigheter.

Har man inte denna status är man helt rättslös i ett främmande land. Därför fick vi vänta ytterligare några timmar på att få med en FN-tjänsteman till gränsen för att möta de rädda och förnedrade människorna från Irak.

Ytterligare något dygn senare hade budskapet om hjälparbetets låsta läge i västra Iran nått FN i New York som efter flera interna möten och tre dygn uppmanade sin företrädare på plats att samverka med oss andra. En viss förbättring skedde efter detta och hjälpen till de behövande kunde rulla igång, men med fortsatta ständiga förvecklingar.

Ytterligare ett exempel från mina egna upplevelser av dubbelning av funktioner och desorganisation med otydlig styrning och mandat vid insatser är från Kosovo 1999.

I slutet av mars det året började den serbiska milisen i Kosovo att medvetet försöka köra ut den albanska befolkningen, inte bara från sina hem utan även över gränsen mot Albanien och Makedonien. I början av juni 1999 åkte jag in i Kosovo tillsammans med många FN-organisationer i skydd av militära FN-förband. Kosovo befriades från de serbiska plågoandarna.

I Kosovo saknades dock allting. Det mesta av den infrastruktur som behövdes hade demonterats av de serbiska styrkorna och flyttats. Vi fick förfrågan om vi kunde montera upp en telefonväxel

för en FN-organisation. Vi gjorde det snabbt så att kommunikationerna mellan och inom olika organisationer kunde säkerställas. En annan FN-organisation bad oss göra detsamma för dem. Vi visade då att det fanns plats i den befintliga telefonväxeln, och att en samverkan alltså kunde ske. Detta avvisades av den tillkommande FN-organisationen trots att deras lokaler låg endast två kvarter från varandra i Kosovos huvudstad Prishtina. Enligt uppgift berodde det på att personkemin inte stämde mellan folk på plats. Vi biföll givetvis inte två telefonväxlar utan krävde samarbete och så blev det, men efter en lång tid och många diskussioner.

Ledarskap för samverkan

Efter 20 års erfarenhet av arbete i katastrofer runt om i världen har jag upplevt flera situationer som liknar varandra och som tydligt visar på brister i samverkan. I alla uttalanden och policys påtalas vikten av samverkan, men när det kommer till kritan agerar människor påfallande ofta i motsats till vad de säger. Kravet och behovet av samverkan uttrycks i inriktningsdokument, chefsbloggar och budgetar. Så långt är allt gott och väl. Men när orden ska omsättas i handling är det människor med fel och brister som ska samverka om en gemensam uppgift. Då blir det svårare. De som skapar inriktningsdokumenten, cheferna och bloggarna beskriver sällan hur samverkan skall ske, utan nöjer sig med enkla schematiska ordkaskader som prisar samverkan. Det saknas vägledning som visar vilka vinster som kan uppnås genom att samarbeta med andra. Brist på praktisk vägledning och dagligt stöd är en av grundorsakerna till att samverkan ofta inte fungerar i praktisk hantering.

Ledningens och ledarskapets betydelse för en bra samverkan kan inte nog betonas. Ett bra ledarskap visar vägen till en bra samverkan och är inte bara tomma ord i bloggar och andra texter. Samverkan kommer inte heller av sig själv, utan ledarna måste ange inriktningen samt visa vägen och fördelarna för de resultat som ska uppnås. I annat fall riskerar man misslyckade operationer och dålig samverkan.

Vi ser i dag många exempel på chefer som talar med sina medarbetare om samverkan, men utan vidare ledning i hur det ska gå till blir allt bara tomma ord. En bra chef som söker samverkan



mellan sin egen och andra organisationer behöver ge sina medarbetare mål som är gemensamma med samverkanspartens samt visa nyttan med samverkan. Det gäller nyttan både för helheten, det vill säga samhällseffekten, och nyttan för de personer som ska samverka. Utan denna vägledning blir det ingen egentlig samverkan med resultat i det samhälle där man finns utan risken för lösningar och icke-samverkan ökar väsentligt.

Utvärderingen från en misslyckad samverkan brukar låta så här:

– Vi har genomfört ett lyckat projekt. Visserligen klarade vi inte att fullt samverka med våra utsedda partner och målet blev endast delvis uppfyllt, men vi fick andra fördelar. Vi lärde känna varandra, och vi fick tillfälle att träffas så vi förstår varandra bättre nu!

Finns det då några exempel på chefer eller ledare som är förebilder och skapar en god och meningsfull samverkan? Jodå, det finns även om jag för min del anser att de dåliga exemplen dominerar. En gång fick jag uppgiften att samla ett antal kommuner kring arbetet med att förebygga bränder. Det gällde för mig att hålla

ihop en fråga och få resultat som alla kunde godkänna. Alla statliga tjänstemän som haft med kommuner att göra vet att en sådan uppgift är svår. Jag mötte givetvis invändningar, aktivt motstånd och sektbildande aktivitet. Jag lessnade ganska snabbt och sände ut signaler till min dåvarande chef om hopplösheten i uppgiften, att alla kommunala företrädare är illvilliga och dåligt pålästa. Min chefs agerande då ingav respekt hos mig och gav mig en läxa för alltid. Han sade: "Hur tror du att denna sak någonsin kan lösas utan bra samverkan? Aldrig!" Han tog sig tid att handgripligt visa mig hur man respekterar andras åsikter, lyssnar och visar förståelse för andras agerande. Allt detta hade jag givetvis nonchalerat och i stället förminskat mina kommunala kollegor till en tröskel som jag måste passera över.

Vissa chefer finns i arbetets centrum och är tillgängliga, inte bara fysiskt utan också mentalt, och det är cheferna som kan få en god samverkan i sin organisation och med samverkande organisationer. De som får resultat är chefer och ledare som även accepterar ohörsamma medarbetare förutsatt att alla arbetar mot samma mål för verksamheten. De chefer som enbart har "lydiga och förutsägbara" medarbetare omkring sig får inte mycket gjort, i varje fall inte om samverkan med andra ingår i arbetet.

Det finns alltid en fara för att omgivningen anpassar sig för mycket till vad den tror att chefen vill. För att få en god samverkan bland den egna personalen ska cheferna helst lyssna på de tveksamma, de motsägelsefulla och nej-sägande och ta kritiken på allvar. De som håller med och berömmar för ofta bör man låta hållas.

Kan vi inte jobba tillsammans i stället?

Nästan tjugo år efter den kalla aprilmorgonen i Iran får jag uppgiften att i en antologi beskriva min syn på samverkan och villkoren för en samverkan. Samverkan är ett typiskt byråkratord som kan betyda lite av varje. Jag brukar testa ord innan jag använder dem genom att sätta ett personligt pronomen framför. Om det då låter udda eller omöjligt brukar jag undvika de aktuella orden. Det är svårt att säga "han samverkar med Pelle" på en fråga om vad någon gör. Det låter i varje fall krystat och vagt. Däremot går det utmärkt att säga "han jobbar tillsammans med Pelle". Därför skulle jag egentligen vilja utmönstra ordet samverkan och

använda andra uttryck, till exempel ”jobba tillsammans” eller ”samarbeta”. Samverkan blir alldeles för opersonligt trots att det alltid är personer som samverkar eller jobbar tillsammans. När man i stället säger jobba tillsammans anger man en aktivitet, ett förhållningssätt. Samverkan förblir könlöst och juridiskt, vilket försvårar en effektiv gemensam hantering, exempelvis vid en internationell insats eller något annat arbete tillsammans i fält. Myndigheter och organisationer jobbar tillsammans, men genom personer. I detta kapitel av antologin väljer jag dock att skriva samverkan eftersom uppgiften kretsar kring just det ordet.

Samverkansbegreppet i sig innebär inte heller några direkta åtaganden eller krav. Det blir upp till de inblandade att bedöma hur andra samverkar eller bör samverka, vilket öppnar för gnäll. FN-tjänstemannen i Iran tyckte säkert att det var alla vi andra som inte samverkade. Att jobba tillsammans innebär explicit ett större personligt åtagande.

I sammanhanget vill jag också nämna ordet samordning som ofta förväxlas eller sammanblandas med samverkan. Samordning står för en aktivitet som präglas av ett uttalat eller outtalat krav på följsamhet. Samverkan präglas däremot av ett genuint frivilligt samarbetsklimat. Samordning kan inpassas i en kommandostruktur medan samverkan måste ske på grunder som gemensamhet, ett gemensamt mål och vilja till samarbete.

Finns det några lyckade samverkansformer i den stora världen?

Under många decennier har FN lidit svåra misslyckanden i arbetet med att bistå människor i humanitär nöd som har orsakats av naturkatastrofer, krig, svält eller andra orsaker. Organisationen är stor och svår att styra. Den inre samordningen är delvis kaotisk och därmed har FN:s olika delar mer eller mindre svårt att samverka med varandra.

I början av 2000-talet, framför allt efter händelserna kring tsunamin i Sydostasien 2004, började FN organisera det omedelbara hjälparbetet kring så kallade cluster, alltså samverkansområden för exempelvis logistik, kommunikation, rent vatten mm. Det gäller tekniska områden som tidigare ofta bröt samman på grund av dålig organisation eller dubbelkommandon som kom att konkurrera

sinsemellan vilket var förödande för trovärdigheten och effektiviteten. Andra aktiva samarbetsformer inom FN i dag är de katastrofteam som alltid skickas ut för att samordna aktiviteter direkt efter exempelvis en naturkatastrof. De så kallade UNDAC-teamen (United Nations Disaster Assessment Coordination) har medlemmar som rekryteras från över 500 frivilliga i över 100 länder. Sverige har drygt 10 aktiva UNDAC-medlemmar som alla är vältränade och övade på att samverka i en katastrof men också på att samordna aktiviteter. UNDAC-teamen skickas regelmässigt ut för att försöka ta reda på vad som har hänt och vilka behoven är på kort och lång sikt samt för att etablera samverkansformer mellan lokala, nationella och internationella hjälporganisationer som har mobiliserats.

Vidare finns inom FN det så kallade OSOCC-konceptet (On-Site Operations Coordination Centre) som är en metod för att samverka i fält. Det är också en fungerande samverkansaktivitet som accepteras av egentligen alla. Metoden är enkel: Samla alla berörda internationella organisationer i ett tält och låt personerna prata, för då finns det goda förutsättningar för en bra samverkan. Framförallt ser de inblandade att de får en fördel genom att samverka. De kan både ge och få information och uppdrag inom ramen för denna samverkansform.



Kulturella skillnader påverkar samverkan

Att arbeta inom FN:s ram i en humanitär situation är en mycket stimulerande upplevelse där min egen förmåga att samarbeta och skapa gemensamma mål för nästa dag, nästa vecka och ännu längre framåt är oerhört inspirerande. Kulturella skillnader anges ofta som ett hinder för effektiv samverkan. Jag har dock alltid upplevt motsatsen, och i exempelvis ett UNDAC-team ingår i regel experter från alla kontinenter och därmed från många kulturer och samhällsskikt. Kulturella skillnader ger en möjlighet till fördjupad samverkan och större effektivitet. Min mening är att kulturskillnader vässar sinnena och gör att man måste vara mer uppmärksam än vanligt på olika uttryckssätt och former för samverkan. Detta behövs för att kunna nå de mål man behöver nå i en krissituation.

Min bestämda uppfattning, grundad på lång erfarenhet, är att det är långt lättare att samarbeta, eller samverka, med asiatiska organisationer än med europeiska eller för den delen svenska organisationer. I asiatiska länder finns en inriktning mot samverkan i människornas sinnelag och kultur som jag tycker saknas i Europa. I vår del av världen råder en mer inåtvänd syn på samverkan där man framhäver nyttan för den egna organisationen medan det gemensamma kollektivet ges större vikt i många asiatiska länder. Därför blir en samverkan smidig och naturlig i exempelvis Thailand, Singapore, Kina och andra länder där jag har arbetat. I Europa och även i Sverige inrättas myndigheter och organisationer särskilda samverkansenheter för att stimulera samverkan. Det verkar alltså inte gå av sig självt.

Samarbeta i nätverk – effektivare än formaliserad samverkan

IHP (International Humanitarian Network) är ett frivilligt nätverk av humanitära organisationer där bland annat MSB är en aktiv medlem. IHP består av knappt tio organisationer, mestadels statliga och med fäste i Europa, som gemensamt ger FN tekniskt stöd vid snabbt uppkomna katastrofer. Det märkliga med IHP är att det inte är en organisation – det finns inget avtal om samarbetet och inga stadgar – utan allt bygger på frivillig samverkan där medlemmarna ser fördelar av att jobba tillsammans, både för egen del och

för verksamheten. FN är i dag beroende av att IHP kan leverera tekniska tjänster med kort varsel. Nätverket bildades 1998 och har hittills alltid snabbt kunnat leverera det som efterfrågats. Många i och utanför Sverige har frågat hur det är möjligt att kunna leverera ganska tunga och dyrbara insatser med ibland högst 24 timmars varsel. Svaret är att det personliga engagemanget och insikten av att samverkan i denna form ger fördelar både för FN, för organisationerna och för de personer som är engagerade. Det är så, anser jag, som samverkan bäst genomförs. Den bygger på personer som vill lösa problem tillsammans med andra och som är engagerade.

En annan fördel med ett lösare samarbete byggt på frivillighet och ömsesidig nytta är att det är lätt att avbryta om och när det behövs. Det är ju så att samverkan mellan organisationer bygger på att människor träffas och hjälps åt i syfte att nå ett gemensamt mål. Det är frestande att bygga institutioner och organisationer som ska hålla igång en samverkan med hjälp av stadgar, fast anställda samverkare etcetera. Men den dag då samverkan behöver byta skepnad, förändra sig till form och innehåll, blir den uppbyggda samverkansorganisationen ett hinder för dynamisk utveckling. Det är, som jag ser det, alltid bättre att forma nätverk och andra lösare konstellationer kring en samverkan mellan organisationer i stället för att bygga organisationer. Tyvärr ser vi i dag flera exempel på fasta former som är svåra att förändra.

Civil-militär samverkan

I mer än ett decennium har politiker, makthavare och medier trummat in i oss att en så kallad civil-militär samverkan behövs och ska genomföras. Man tänker i huvudsak på att militärer, exempelvis FN-ledda trupper, ska samverka med civila biståndsaktörer i olika krisländer. Under 2010 var konflikten i Afghanistan aktuell där Sverige har trupp inom ramen för den så kallade ISAF-styrkan. Alla, och då menar jag alla, är överens om att en civil-militär samverkan behövs men knappast någon är överens om hur den ska gå till. Många policypapper har skrivits från alla håll med maningar om samverkan och dess fördelar i övergripande ordalag, men förskräckligt lite har åstadkommit i sak – alltså i fält.

Enligt min mening beror det dåliga utfallet på att alla håller på sitt och utgår från sin egen organisation och dess väl och ve. Få

försöker åstadkomma en förbättring totalt sett. Detta förhållande liknar inledningen av det här kapitlet där en FN-tjänsteman inte kunde samverka utan såg egotrippat på situationen. Det är i denna typ av situation som ett bra ledarskap kan hjälpa medarbetarna till att se bortom den egna organisationen och säkerställa en bra samverkan. När det gäller civil–militär samverkan har ingen av de båda sidornas ledarskap gjort ett fullgott jobb för att säkerställa en bra och effektiv samverkan.

Resultat, yttre hot och personlighet

Min tes är att personer samverkar bäst och med bäst resultat när fördelarna kan lyftas fram och visas upp. Det finns många exempel på bra samverkan från Haiti under vintern 2010, efter jordbävningen den 12 januari. FN:s olika cluster var mycket aktiva under de första veckorna av räddningsarbetet. Exempelvis clustret för logistik samordnade olika aktiviteter: Organisationer som saknade lastbilar men hade god tillgång på mat, tält och filter fick genom clustret hjälp med att kunna distribuera sina förnödenheter. Dessutom ordnade man en gemensam upphandling av lokala transportörer, vilket underlättade för många och framför allt för små hjälporganisationer. Upphandlingen var särskilt viktig eftersom det är vanligt att kostnaden för att anlita lokala eller inhemska transportörer stiger mycket kraftigt vid den här typen av humanitär katastrof.

Samverkan är som bäst när personer samverkar mot ett gemensamt mål och när det finns ett yttre hot. Hotet kan vara fysiskt men det kan även gälla andra former av hot. En extrem variant av detta är de insatser i krigshärjade länder som jag har deltagit i. Exempelvis arbetade jag i början av 1990-talet i Bosnien där jag under en längre tid eskorterade lastbilskonvojer med förnödenheter till den inringade huvudstaden Sarajevo. Arbetsuppgiften var förstås ganska enkel då den bestod i att transportera varor från ett ställe till ett annat och komma tillbaka helskinnade men där försattes jag och mina medarbetare i extremt farliga situationer, och under en period nästan dagligen. Vi formerade en lastbilskonvoj på upp till 20 lastbilar som kördes i ett krigshärjat land mot Sarajevo och in i staden till en central för vidaredistribution. Vi åkte normalt

från Split vid kusten eller från Belgrad i Serbien. Förarna var oftast svenska brandmän som hade rekryterats från svensk kommunal räddningstjänst. Många gånger uppstod problem vid dessa körningar, som maskinfel på bilar vid olämpliga ställen, punkteringar i ingenmansland, dispyter när vi stoppades vid kontroller, så kallade "check points", bemannade av beväpnade grupper samt beskjutningar mot våra fordon. Alla svårigheter svetsade samman gruppen och skapade ett bra samarbete mellan förarna. En punktering på ett farligt ställe ordnades kvickt genom att många hjälptes åt utan att någon formell order behövde ges.

Jag tror att människornas personlighet många gånger är avgörande för en framgångsrik samverkan, det vill säga personernas sätt att interagera och uttrycka sig. Självexponerande, högljudda och expressiva personlighetstyper kan bli ett hinder för en god samverkan genom deras ofta outtalade krav på utrymme och arena. Självcentreringen hos en del personer blir då en tröskel som de andra måste ta hänsyn till. Personer med en lugnare, mer flegmatisk och mindre låst attityd till omgivningen når ofta bättre resultat av sina strävanden mot en samverkan med andra. Min erfarenhet visar entydigt att lugna, mindre energiska personer når långt bättre resultat i en samverkanssituation än färgstarka personer med stort energiöverskott.

Behov och mångfald underlättar samverkan

Tidigt på morgonen den 26 december 2004 välldes vågorna från tsunamin in över stränderna i Sydostasien och ödelade strandlinjerna i Indonesien, Thailand, Sri Lanka och Indien. Över 300 000 människor dog omedelbart eller som en följd av naturkatastrofen. Av dem var drygt 500 svenska medborgare på julesemester, främst i Thailand.

Från insatsen i Sydostasien har jag några intressanta iakttagelser. Kritiken mot den svenska regeringen och myndigheter var förödande. En enda myndighet slapp undan från allvarlig kritik och den myndigheten fanns inte med huvudkontor i Stockholm utan i Karlstad, nämligen Räddningsverket. SRV visade att det går utmärkt att leda insats, samordning och samverkan från en plats utanför Stockholm. "It's just a phone-call away"! I dessa tider förtjänar detta att uppmärksammas.

Efter en känd longör kunde vi skicka iväg ett snabbt sammansatt

team med erfarna experter som kunde hjälpa till att organisera hjälparbetet och också stödja de svenska medborgare som fanns i området och som hade överlevt. Under tiden för insatsen utvecklades teamet till en mera formaliserad stödstyrka, bestående av olika experter som jobbade tillsammans för att ge bästa möjliga stöd till de svenska medborgare som själva hade drabbats eller hade anhöriga som omkommit. Från denna verksamhet har jag en intressant iakttagelse.

När stödstyrkan mobiliserades fanns egentligen inga förbättrade resurser för just detta uppdrag. Vi hade tidigare genomfört olika hjälpinsatser men flera moment var nya denna gång. Målet var svenska medborgare och uppgiften var i huvudsak att försöka få dem hem till Sverige eller i varje fall se till att de fick bra vård och ett gott omhändertagande. Vi fick således improvisera och ordna ett samarbete (en samverkan) mellan de organisationer som ingick i styrkan – bland andra Räddningsverket (MSB), Socialstyrelsen, landstingen, den kommunala räddningstjänsten, Försvarsmakten, polisen, Röda korset, Rädda Barnen och Svenska kyrkan. Detta gick alldeles utmärkt trots att många organisatoriska frågor låg obesvarade, som "Vem samordnar insatsen?" och "Vem rapporterar till vem?" Alla bidrog med sitt, öppnade reviren och lät nyttan och helheten ligga i framsätet.

Efter insatsen i Sydostasien och den följande insatsen i Libanon har stödstyrkan dock inte utnyttjats i skarpt läge. Arbetet har i stället fortsatt med att planera och öva inför kommande insatser. Men då har också samverkan ersatts av ett större mått av egen nytta, och i stället för improvisation och helhetstänkande förekommer revirhävande och helt enkelt gnäll om petitesseer, trots betydligt större resurser för samverkan! Är det kanske så att samverkan inte gynnas av en sammanträdeskultur och en alltför ambitiös verksamhetsplanering? När vi försöker förbättra samverkan bör vi kanske söka svaren i lösare hållna och mindre resursrika verksamhetsformer.

I MSB:s insatsteam ingår normalt personer från sjukvården, räddningstjänsten, polisen och Försvarsmakten. I utvecklingen av stödstyrkan kom vi också att jobba med begravningsentreprenörer, socialarbetare och informationsexperter. Våra utvärderingar visar också tydligt att samverkan inom de team vi skickar ut stärks av en mångfald av olika kulturer och samhällsintressen.

Får man säga nej till samverkan?

Enligt min mening får man tacka nej till samverkan. Frågeställningen är givetvis provocerande eftersom ingen vettig statstjänsteman i Sverige ens kan andas tanken om att inte vilja samverka. Vi samverkar varje dag, och alla som någon gång har arbetat under mellandagarna eller mitt i julisemestern vet att det knappt går eftersom man är så gott som ensam och inget jobb kan utföras isolerat. Det finns ingen att samverka med helt enkelt och samverkan är själva kärnan i hur vi i dag beter oss på en vanlig arbetsplats.

Men visst får och bör man undvika samverkan där formerna och personerna gör det omöjligt att få ett effektivt arbete. Min inledande beskrivning om händelserna i Iran 1991 visar att vi borde ha sagt nej till samverkan med uppblåsta och egotrippade typer och i stället kört mot gränsen till Irak och de behövande där. I efterhand ser jag att det hade varit bättre än att vänta som vi gjorde.

Jag menar också att vi bör säga nej till att prata om samverkan som en egen aktivitet. Samverkan är alltid ett medel, men målet är något annat. Målen finns i de resultat som ska nås här hemma eller ute i världen. Väldigt sällan kan vi nå mål och skapa resultat på egen hand, utan det måste göras genom att organisationer och personer arbetar tillsammans, det vill säga samverkar. Det måste vi däremot säga ja till, i mycket större utsträckning än i dag.

Walk the walk, inte talk the talk!

Diskussionsfrågor

1. Allt arbete i offentliga organisationer sker i samverkan. 95 procent av detta arbete sker gnisselfritt och ger bra resultat. Vid vilka typsituationer fungerar det inte med samverkan?
2. Chefer och ledare sänder ut signaler om samverkan. Hur kan chefer leda sin verksamhet för att få bättre resultat genom en god samverkan?
3. När soldater eller civila hjälparbetare arbetar i farliga situationer uppstår ofta en nära samverkansrelation mellan personerna. Den kollektiva känslan förstärks och gemenskapen och samlingen gynnar en resultatriktad samverkan. Kan denna insikt på något sätt omsättas i vanlig administrativ samverkan här hemma i Sverige?

Samverkan är något som eftersträvas och beskrivs som lösningen på olika problem i så gott som alla sammanhang. Men är det verkligen så? Organisationer och personer har ofta olika syn på vad samverkan är och vad den skall leda till.

Med *Samverkan för säkerhets skull!* vill MSB belysa bredden i begreppet samverkan. Boken är tänkt att inspirera till diskussion och debatt om samverkan före, under och efter olyckor och kriser. Den vänder sig till dig som arbetar i det svenska krishanteringssystemet och till dig som utbildar dig för att kunna bidra till samhällets säkerhet i framtiden.

17 författare med varierande bakgrund, kunskaper och erfarenheter är utvalda av en redaktionsgrupp för att ge sin syn på samverkan i 13 kapitel. Som stöd för samtal kring texterna finns diskussionsfrågor kopplade till respektive kapitel.

Vad är din syn på samverkan? Har du diskuterat samverkan med kollegor och de personer och aktörer som du samverkar med i vardagen, i projekt och när en olycka eller kris inträffar?

Nu är det upp till dig att diskutera *Samverkan för säkerhets skull!*