



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Att använda, leda och samverka med frivilliga

Om kommuners och länsstyrelsers relationer med aktörer utanför den offentliga sektorn inom ramen för det geografiska områdesansvaret



FORSKNING



Att använda, leda och samverka med frivilliga

Om kommuners och länsstyrelser relationer med aktörer utanför den offentliga sektorn inom ramen för det geografiska områdesansvaret

Roine Johansson, projektansvarig

Robin Karlsson

Olof Oscarsson

Erna Danielsson

Mittuniversitetet

Avdelningen för samhällsvetenskap/RCR

Kunskapens väg 1

831 25 Östersund

MSB:s kontaktperson:

Kenneth Ericson, +4672- 542 61 28

Publikationsnummer MSB380 – februari 2015

ISBN 978-91-7383-553-4

Författarna

Professor Roine Johansson
Mittuniversitetet
Institutionen för samhällsvetenskap/RCR
www.miun.se/rcr

Projektledare för projektet. Har lett planeringen av projektet, sammanställt det totala arbetet och skrivit det begreppsutredande avsnittet, delar av forskningsbakgrunden, avsnittet om samverkan och det avslutande avsnittet.

Projektassistent Robin Karlsson
Mittuniversitetet
Institutionen för samhällsvetenskap/RCR
www.miun.se/rcr

Har deltagit i planeringen av projektet, genomfört all datainsamling, genomfört analyser av data samt skrivit preliminära versioner av merparten av texten.

Projektassistent Olof Oscarsson
Mittuniversitetet
Institutionen för samhällsvetenskap/RCR
www.miun.se/rcr

Har deltagit i planeringen av projektet, genomfört all datainsamling, genomfört analyser av data samt skrivit preliminära versioner av merparten av texten.

Docent Erna Danielsson
Mittuniversitetet
Institutionen för samhällsvetenskap/RCR
www.miun.se/rcr

Har deltagit i planeringen av projektet, deltagit i analysarbetet av fördjupningsstudien och skrivit avsnittet om ledning av frivilliga

Rapporten är skriven inom ramen för studien *Ledning och samverkan inom det geografiska områdesansvaret: Aktörer utanför den offentliga sektorn som resurs*, som pågick 2014. Studien har varit finansierad av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Innehållsförteckning

1. Inledning	6
1.1 Problemdiskussion och syfte	6
1.2 Syfte.....	7
1.3 Avgränsningar.....	7
2. Bakgrund	9
2.1 Sveriges krishanteringssystem	9
2.2 Organiserade frivilliga i krisberedskapen.....	10
2.2.1 Privata näringslivet	10
2.2.2 Frivilliga försvarsorganisationer	10
2.2.3 Frivilliga Resursgruppen	11
2.2.4 Ideella föreningar	11
2.3 Spontanfrivilliga	11
2.4 Begreppen samverkan och ledning	11
3. Tidigare forskning	14
4. Metod	17
4.1 Urval av undersökningsspersoner.....	17
4.2 Webbenkät	17
4.3 Intervjuer	18
5. Resultat	19
5.1 Avtal och nätverk mellan kommuner och frivilliga resurser i krisberedskapen	19
5.2 Avtal och nätverk mellan länsstyrelser och frivilliga resurser i krisberedskapen	21
5.3 Jämförelse mellan kommuner och länsstyrelser	22

6. Att nyttja eller inte nyttja frivilliga resurser i krisberedskapen	25
6.1 Motiv till nyttjande av frivilliga resurser	25
6.2 Frivilligas bidrag i krisberedskapen	26
6.3 Motiv till varför man inte nyttjar frivilliga resurser	28
7. Samverkan med frivilliga	31
8. Ledning av frivilligas insatser under krishantering	33
8.1 Länsstyrelser	33
8.2 Kommuner	33
8.2.1 Strategisk ledning.....	33
8.2.2 Insatsledning.....	34
8.2.3 Operativ ledning.....	35
8.2.4 Ledning av spontanfrivilliga.....	35
9. Diskussion/Slutsatser	37
10. Referenser	39
Bilaga 1	43
Bilaga 2	47
Bilaga 3	51

1. Inledning

När allvarliga händelser, såsom översvämningar, skogsbränder eller trafikolyckor inträffar, liksom när personer har försvunnit, finns det ofta en vilja hos allmänheten att bistå med hjälpinsatser. Detta visade sig exempelvis under skogsbranden i Västmanland sommaren 2014, den största skogsbranden i Sverige i modern tid. Ledningen av de räddningsorganisationer som inledningsvis arbetade med släckningen av branden beslutade i ett relativt tidigt skede att ta in hjälpinsatser från flera frivilligorganisationer som stod utanför den offentliga sektorn, och de frivilliga, såväl organiserade som oorganiserade, fick efter insatsen mycket beröm för sitt arbete av bland andra räddningsledaren.

I det svenska krishanteringssystemet som helhet spelar emellertid frivilliga krafter ingen framträdande roll. Sveriges jämförelsevis omfattande offentliga sektor gör att de flesta aktörer som deltar i krishantering är just offentliga, och jämfört med många andra länder, som t.ex. Australien (MSB 2012), är inslaget av frivilliga krafter litet.

Sveriges krishanteringssystem är idag indelat i geografiska områdesansvar som medför särskilda skyldigheter för bland annat kommuner och länsstyrelser. Dessa är enligt lag (SFS 2006:544, SFS 2006:942) ålagda att verka inom ramen för det geografiska områdesansvaret, i vilket innefattas att verka för att samordningen fungerar mellan inblandade aktörer på lokal respektive regional nivå. Detta innebär bland annat att involvera aktörer som kan vara behjälpliga under kriser såväl i ett förberedande skede, innan krisen inträffar, som under och efter själva krisen. Sådana aktörer återfinns inte bara inom den offentliga sektorn, utan kan komma från exempelvis det privata näringslivet, frivilliga försvarsorganisationer och ideella föreningar.

1.1 Problemdiskussion och syfte

Sveriges krishanteringssystem är utformat för att allt från vardagsolyckor till extraordinära händelser ska hanteras på lägsta effektiva nivå med utgångspunkt i ett geografiskt perspektiv. Kriser är ofta av en storlek och komplexitet som gör att de inte kan hanteras av en enda organisation. Kommuner, länsstyrelser och regering har därför ett geografiskt områdesansvar som innebär att innan, under och efter kriser arbeta för att samverkan uppnås mellan berörda aktörer, såväl inom som utanför den offentliga sektorn.

Kriser involverar ofta aktörer från flera sektorer, verksamheter och organisationer. Organiserade frivilliga används i varierande omfattning i olika delar av landet. Dessa kan vara aktörer från såväl den privata sektorn som civilsamhället. De består av en mängd olikartade organisationer, såsom företag,

ideella organisationer och frivilliga försvarsorganisationer, och kan under många händelser vara en viktig resurs. Den organiserade frivilligheten går under flera olika benämningar. Den kallas omväxlande "frivilligresurser", "frivilliga aktörer", "civila aktörer" och "aktörer utanför den offentliga sektorn". I det följande kommer dessa termer att användas omväxlande och synonymt. I nuläget saknas det kunskap om länsstyrelser och kommuners förutsättningar för att nyttja frivilligresurser under kriser.

1.2 Syfte

Syftet med studien är att undersöka förutsättningar för kommuner och länsstyrelser att nyttja frivilliga aktörer utanför den offentliga sektorn i krisberedskap och vid krishantering. Syftet är mer specifikt tvåfaldigt: För det första omfattar det en övergripande kartläggning av vilka strukturer som finns idag hos kommuner och länsstyrelser vad gäller ingångna avtal och uppbyggda nätverk med olika typer av frivilliga aktörer. För det andra innefattas ett mindre antal fördjupningsstudier av hur och i vilken utsträckning frivilliga nyttjas vid kriser, samt hur samverkan och ledning av frivilliga vid kriser går till.

1.3 Avgränsningar

Kriser kan betraktas som processer, där förloppet kan indelas i olika kronologiska faser. Den enklaste klassificeringen delar in kriser i tre faser: Den som äger rum före, under respektive efter det akuta skedet. Den första fasen, som äger rum innan en kris inträffar, omfattar sådant som planering, riskbedömning, uppbyggande av strukturer för samverkan samt övning. Den andra fasen gäller det akuta skedet av en kris, och innefattar exempelvis räddningsinsatser av olika slag. Den tredje fasen tar vid då det akuta skedet har klingat av, och inbegriper till exempel återuppbyggnad och återupptagande av de verksamheter som störts av krisen.

I föreliggande rapport omfattar den ovannämnda övergripande kartläggningen endast den första av de tre faserna, alltså sådant som äger rum innan en kris har inträffat. Det handlar om uppbyggande av olika slags samverkansstrukturer och det praktiska arbete som äger rum inom ramen för sådana strukturer. Fördjupningsstudien omfattar däremot samtliga tre faser, dock med huvudsakligt fokus på de båda första faserna.

Frivilliga aktörer kan delas in i olika typer. Den huvudsakliga skiljelinjen går mellan formellt organiserade och oorganiserade aktörer. I föreliggande rapport studeras huvudsakligen formella organisationer. Den övergripande kartläggningen gäller enbart sådana. I fördjupningsstudien behandlas dock även s.k. spontanfrivilliga, dvs. oorganiserade frivilliga.

Det geografiska områdesansvaret inom svensk krisberedskap omfattar tre olika nivåer. På central nivå har regeringen det yttersta ansvaret, och MSB har en samordnande uppgift. På den regionala nivån är det länsstyrelserna som har det geografiska områdesansvaret. På lokal nivå är det kommunerna som har

geografiskt områdesansvar. Föreliggande rapport behandlar endast den lokala och regionala, inte den centrala nivån. Det är alltså länsstyrelser och kommuners relationer till och nyttjande av frivilligresurser som studeras.

2. Bakgrund

2.1 Sveriges krishanteringssystem

Under de senaste decennierna har Sverige drabbats av en rad oväntade händelser som har förändrat vår uppfattning om vad samhället betraktar som risker och hot. Tjernobylnkatastrofen 1986, tsunamin i Sydostasien 2004 och stormen Gudrun 2005 är några av händelserna som har fått oss att uppmärksamma nya hot och risker inom och utanför landets gränser. Dessutom minskade det militära hotet påtagligt i och med kalla krigets slut. Som en följd av detta flyttades samhällets beredskap från civilt och militärt försvar till att hantera fredstida kriser. Därför infördes en gemensam lagstiftning för både fredstida kriser och krig. Den nya lagstiftningen utgick från att krisberedskapen även skulle kunna tillämpas i händelse av krig.

Sveriges krishanteringssystem grundas idag på tre principer, ansvars-, likhets- och närhetsprincipen. Ansvarsprincipen innebär att de som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden även ansvarar för verksamheten under en krissituation. Likhetsprincipen innebär att verksamheter under krissituationer i möjligaste mån ska bevara den organisation under vilken verksamheterna bedrivs under normala förhållanden. Närhetsprincipen innebär att en kris ska hanteras där den inträffat och av närmast berörda och ansvariga. De tre principerna genomsyrar varandra och kan ses som grundpelare för den svenska krisberedskapen.

I enlighet med ovanstående principer är Sveriges krishanteringssystem utformat för att kriser och allvarliga händelser ska hanteras på lägsta effektiva nivå. Händelser ska hanteras utifrån ett geografiskt perspektiv bestående av tre ansvarsnivåer. På högsta nivå befinner sig regering och centrala myndigheter (central nivå), därefter länsstyrelser (regional nivå) och slutligen kommuner (lokal nivå). Den geografiska indelningen benämns i lagtexter som geografiskt områdesansvar och regleras på lokal nivå enligt *lagen (SFS 2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* och på regional nivå enligt *förordningen (SFS 2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap*. Det geografiska områdesansvaret medför ett ansvar att verka för att samordningen fungerar mellan inblandade aktörer på lokal, regional respektive nationell nivå, och även inom och mellan myndigheter, kommuner och organisationer, exempelvis företag, frivilliga försvarsorganisationer och ideella föreningar. Grundtanken är att kriser skall hanteras på lokal nivå och vid behov stödjas från regional eller nationell nivå.

Huvudansvaret för Sveriges krisberedskap är därmed lagt hos den offentliga sektorn, men ett stort ansvar finns även hos andra, såsom företag, frivilligorganisationer och enskilda individer.

2.2 Organiserade frivilliga i krisberedskapen

Frivilliga aktörer används i varierande omfattning i olika delar av Sverige för att stödja samhällets krisberedskap med hantering av olyckor och kriser. Organiserade frivilliga aktörer kan endera ägna sig åt verksamheter som helt eller delvis är inriktade mot kris- och olyckshantering eller syssla med verksamheter som i normala fall inte berör detta område, men som ändå kan vara en värdefull resurs under kriser. Det kan vara allt från verksamheter inom privata näringslivet till ideella föreningar. Dessa resurser kan vara viktiga när samhällets ordinarie krisberedskap inte räcker till.

Organiserade frivilliga delas i denna rapport in i tre kategorier utifrån deras verksamhetsområde och organisationsform: Det privata näringslivet, frivilliga försvarsorganisationer och andra ideella föreningar.

2.2.1 Privata näringslivet

Resursmässigt är det privata näringslivet en stor tillgång i samhällets krisberedskap. Det står för en hel del samhällsviktig verksamhet inom exempelvis energiförsörjning, transporter samt information och kommunikation. Vanligt förekommande är också att kommunal verksamhet är utlagd på entreprenad hos privata företag, vilka även blir en del av kommunal krisberedskap. Inom denna del av näringslivet kan krishantering sägas vara en del av den normala verksamheten, exempelvis att få igång elförsörjningen efter ett strömavbrott.

Även andra delar av det privata näringslivet kan dock göra viktiga insatser i krishanteringssammanhang utan att krisberedskap fördenskull ingår i kärnverksamheten. Då handlar det om att ett företag kan använda sin kompetens och utrustning för att utföra nya uppgifter, som då bönder använder sina jordbruksmaskiner för att röja brandgator eller pumpa vatten vid skogsbränder, eller då ett rederi kan använda sina båtar vid evakuering av en ö.

2.2.2 Frivilliga försvarsorganisationer

De frivilliga försvarsorganisationerna (FFO) utgörs av 18 frivilliga förbund och föreningar som skapats och drivs av medlemmarna, och vars uppgifter regleras av Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (se bilaga 3). Deras syfte är att vara en resurs i krisberedskapen för att stödja samhällets förmåga under och efter olyckor och kriser. Varje enskild försvarsorganisation är inriktad mot ett särskilt verksamhetsområde, såsom fallskärmshoppning, radiokommunikation eller omhändertagande av djur under kriser.

Civildönsförbundet är en av de 18 frivilliga försvarsorganisationerna och det har bland annat som uppgift att rekrytera och utbilda medlemmar till en av de viktigaste frivilliga aktörerna, Frivilliga Resursgruppen (FRG).

2.2.3 Frivilliga Resursgruppen

Frivilliga Resursgruppen (FRG) bildades 2004, består huvudsakligen av personer som är medlemmar i olika frivilligorganisationer och har som uppgift att vara en resurs för kommunen under allvarliga händelser. Frivilliga Resursgruppen kallas in på begäran av kommunledningen när något extraordinärt hänt. Uppgiftsområdet är brett och kan exempelvis vara att bistå med informationsspridning, evakuering, administration eller andra praktiska uppgifter. Även medmänskligt stöd till drabbade är en viktig arbetsuppgift för en FRG-medlem. Cirka 130 kommuner har idag avtal med FRG, och fler är på väg att skaffa det.

2.2.4 Ideella föreningar

Ideella föreningar är icke-statliga organisationer som inte har något vinstintresse. De omfattar en stor mängd olikartade organisationer och verksamheter, allt från sjöräddning och frivilligbrandkår till idrottsföreningar och trossamfund. Deras verksamhetsområden och uppgifter behöver inte alltid vara inriktade mot kris- och olyckshantering för att vara en resurs i krisberedskapen. Idrottsföreningar är exempel på organisationer som oftast inte har någon uttalad uppgift inom samhällets krisberedskap, medan sjöräddning, frivilligbrandkår och trossamfund ofta har uttalade uppgifter och resurser som kan vara ett stöd i krisberedskapen.

Trossamfund är i ett mångkulturellt samhälle en viktig resurs i krisberedskapen. De har kunskap, lokalkännedom och resurser för att ta hand om drabbade under kriser genom att de drabbade får prata med någon som kan deras språk och förstår deras trosuppfattning och kultur (Kristofersson-Nieminen, 2002). Representanter från trossamfund kan även vara viktigt att involvera i de POSOM-grupper (för psykiskt och socialt omhändertagande) som finns i de flesta kommuner och som kan kallas in av ansvariga inom kommunen.

2.3 Spontanfrivilliga

Utöver de organiserade frivilliga aktörerna finns en annan, oorganiserad frivillighet. Den består av de spontanfrivilliga som kan söka sig till olycksplatser eller andra ställen när någon kris har inträffat för att erbjuda sin hjälp. Eftersom det rör sig om icke organiserade individer är det svårt att planera i förväg för den här typen av frivilliga. Ibland, särskilt vid större händelser som skogsbranden i Västmanland sommaren 2014, kan det röra sig om flera hundra personer som anmäler sig som frivilliga.

2.4 Begreppen samverkan och ledning

Föreliggande rapport handlar om hur och i vilken utsträckning kommuner och länsstyrelser inom ramen för sina respektive geografiska områdesansvar nyttjar frivilligresurser, genom att samverka med och leda dem. Därför avslutas detta bakgrundsavsnitt med en kort begreppsutredning avseende nyckelbegreppen samverkan och ledning.

Inom forskningen finns inte någon entydig och allmänt omfattad definition av samverkan. Begreppet är mångtydigt och har använts med olika betydelser (MSB 2011). Trots det kan man på ett allmänt plan säga att samverkan handlar om aktiviteter som har ett specifikt syfte, och där någon form av gräns överskrids, samtidigt som andra gränser upprätthålls och tydliggörs (Lindberg 2009). Merparten av forskningen inom området gäller olika former av samarbete mellan organisationer. Det innebär att samverkan kan ses som en samarbetsform längs ett kontinuum av former med varierande grad av gränsöverskridande, som går från separation till integration:

- *Separation* innebär att inget samarbete alls äger rum mellan organisationerna.
- *Samordning* innebär att olika organisationer kommunicerar med varandra, antingen för att undvika störningar eller för att förstärka effekterna av varandras arbete. I övrigt sker inget samarbete, ingen uppdelning av roller och ansvar krävs.
- *Samverkan* skiljer sig kvalitativt från de två ovannämnda formerna. Här tillför varje medverkande organisation något "eget", såsom resurser eller kunskaper, för att lösa en gemensam uppgift. Representanter från organisationerna konstruerar något slags gemensam referensram och arbetar med delat ansvar mot ett gemensamt mål. Samtidigt bibehåller varje organisation sina egna regler, yrkesroller och funktioner. Det är alltså bara vissa gränser som överskrids, i syfte att utföra den gemensamma uppgiften.
- *Integration/sammansmältning* förutsätter en mycket mer långtgående upplösning av gränser. Det handlar om sådant som att ansvarsområden förs samman, personal vidareutbildas gemensamt, en ny gemensam yrkesidentitet skapas och man har en "integrerad" organisation med gemensam ledning och gemensamma lokaler (Johansson 2011).

Inom krisforskningen beskrivs samverkan som en gemensam aktivitet med syfte att t.ex. åstadkomma effektivare räddningsinsatser (Berlin & Carlström 2009, Kapucu, Arslan, & Demiroz 2010, Simo & Bies 2007, Ödlund 2010).

Vi har i föreliggande studie sett samverkan som ett gemensamt agerande för att planera och organisera krisberedskapen samt hantera uppkomna kriser. Ibland kan det samarbete som då äger rum ha karaktären av samverkan, medan samarbetet vid andra tillfällen kan ske i form av samordning, utan överskridande av andra gränser än de som gäller informationsutbyte. När vi fortsättningsvis talar om samverkan är det alltså i en vid bemärkelse som innefattar även samordning (jfr. Berlin & Carlströms (2009) begrepp "parallell samverkan").

Samverkan kan vara såväl formell som informell. I likhet med Berlin & Carlström (2009) förutsätter vi inte att samverkan behöver vara horisontell. Vi

räknar tvärtom med att den i normalfallet innehåller vertikala inslag, med formella eller informella hierarkier och maktasymmetrier.

Med ett sådant synsätt kan man säga att ledning av mellanorganisatoriska aktiviteter förutsätter samverkan mellan organisationer. Ledning blir med detta sätt att se en aspekt av samverkan. Ifråga om ledning är den hierarkiska aspekten i fokus på ett annat sätt än när man talar om samverkan i allmänhet. Ledning handlar i mellanorganisatoriska sammanhang om att (representanter för) en organisation har ett bestämmande inflytande över olika aspekter av andra organisationers agerande.

3. Tidigare forskning

Forskning om *disasters* (svenskan saknar ett motsvarande ord som beteckning för mer omfattande kriser) är generellt sett starkt dominerad av amerikaner. Det gäller även forskning om frivilliga i krisberedskap och krishantering. I Sverige finns rätt lite forskning om frivillighet i krishanteringssammanhang. En del studier har gjorts om spontanfrivilligas roll i samband med småskaliga "vardagsolyckor" (Danielsson et al. 2013; Kvarnlöf & Johansson 2014) och om frivilliga insatser under och efter den akuta fasen av större kriser (Guldåker 2009; Guldåker et al. kommande; Lundberg et al. 2014; Nieminen Kristofersson 2002). Vi känner inte till någon svensk forskning som fokuserar specifikt på frivilligas roll i det skede som föregår det akuta skedet av en kris, men forskare har påtalat behovet av att ta tillvara "medborgares" erfarenheter vid planering för kriser (Enander 2011), och en C-uppsats har studerat ett regionalt projekt där polisen ska bygga upp ett systematiskt samarbete med frivilligorganisationer som en del av krisberedskapen i Jämtlands län (Berg Segersten & Möller 2014).

Med detta sagt är alltså ändå merparten av forskningen inom området internationell och företrädesvis amerikansk, och huvuddelen handlar om krishanteringen i det akuta skedet av mer omfattande kriser.

Generellt betraktas frivilliga av professionell insatspersonal som en *mixed blessing*; frivilliga kan vara till stor hjälp, men kan också orsaka merarbete och öka osäkerheten i arbetet för de professionella, och i största allmänhet ställa till med besvär (Alvinus, Danielsson & Larsson, 2010). Om, hur och i vilken utsträckning frivilliga involveras i krishantering blir därför en bedömningsfråga. Barsky et al. (2007) urskiljer tre kriterier som ligger till grund för vilka som tillåts närvara och hjälpa till på en skadeplats: Legitimitet, användbarhet och belastning (liability). Legitimiteten handlar om att vara igenkänd som "någon", t.ex. medlem i en relevant frivilligorganisation. Användbarhet och belastning är varandras motpoler; båda utgår från en kompetensbedömning, där användbarheten handlar om att bli bedömd som att kunna göra nytta, medan belastningen utgår från en bedömning att utgöra en risk för att orsaka skada eller problem. Störst legitimitet och användbarhet, och minst belastning bedöms i allmänhet de offentliga aktörerna ha, exempelvis blåljusmyndigheterna, och de har då också makten att inkludera eller exkludera andra grupper (Kvarnlöf & Johansson 2014). Frivilligorganisationer och framförallt spontanfrivilliga bedöms ofta ha en låg grad av legitimitet och användbarhet, och utgöra en belastning, vilket gör att de ofta exkluderas från katastrofplatsen. Olika frivilligorganisationer är dock olika starkt etablerade i krishanteringssammanhang, och bedöms alltså olika vad gäller legitimitet, användbarhet och belastning (Luna 2002).

Nästan all hantering av kriser kräver samverkan mellan ett antal olika organisationer, och krishanteringens aktörer kan i det avseendet sägas utgöra ett mellanorganisatoriskt nätverk. Mångfalden av olikartade organisationer i nätverket (network diversity) kan då bli ett problem, särskilt om de är obekanta för varandra (McMaster och Baber, 2012; Ödlund, 2010). Ett problem med frivilliga, i synnerhet de spontanfrivilliga, är att de i hög grad ökar nätverkets diversitet, och därigenom blir en källa till osäkerhet för de som planerar en insats. Ett sätt att motverka detta är att i förväg skapa en central tillgångspunkt (central access point) där frivilliga kan anmäla sig och organiseras (Moynihan 2009).

Organisationer som är obekanta för varandra, och olika varandra, har ofta problem att samverka. En ofta framförd orsak till samverkansproblem är att organisationerna har bristande förtroende för varandra (Kapucu 2006; Kapucu et al. 2009; McMaster och Baber 2012; Uhr 2009; Ödlund, 2010). Detta blir inte minst problematiskt när organisationer som företräder olika funktionella områden, med olika mandat, kulturer och ingående professioner skall samverka. Sådana olikheter innebär att organisationerna fungerar enligt olika logiker och det kan också medföra att organisationerna gör olika prioriteringar av åtgärder under krisen. De problem detta leder till kan framträda särskilt tydligt under sektorsövergripande samverkan mellan exempelvis offentliga och privata organisationer (Ansell et al. 2010; Bankoff & Hilhorst 2009; Ödlund 2010).

Samverkan mellan offentliga, privata och ideella organisationer kan också vara problematisk på grund av oklar roll- och ansvarsfördelning, vilket kan leda till att vissa organisationer framstår som kontrollerande och dominerande (McEntire 2002; Matin & Taher 2002). Ansell et al. (2010) anser att otydliga ansvarsförhållanden är problematiskt, dels för att ansvaret kan vara oönskat och organisationerna därför försöker lägga över det på varandra, dels för att ansvaret kan vara eftertraktat och flera aktörer gör anspråk på det. Det sistnämnda kan leda till konkurrens mellan involverade aktörer under kriser om ansvarsförhållanden och arbetsuppgifter, vilket är till nackdel för insatsen som helhet (McMaster och Baber 2012).

Ovanstående indikerar att kommuners och länsstyrelserns uppgift att främja samverkan mellan berörda aktörer under kriser kan vara problematisk. Det finns dock en hel del som kan göras för att komma tillrätta med problemen. Voorhees (2008) som studerat hur de offentliga krishanteringsaktörerna kan arbeta för att möjliggöra involveringen av frivilliga både i krisberedskapen och i hanteringen av kriser lyfter fram följande lärdomar. För det första att den offentliga förvaltningen redan innan en kris bör ha planerat för hanteringen av frivilliga, samt hur och när frivilligresurser kan användas. Minst en person med relevant utbildning i krishantering och ledning bör tilldelas uppgiften att leda och organisera de frivilliga. Andra lärdomar gäller vikten av tydliga riktlinjer i krisplanen för hur frivilligresurser ska kunna användas i olika krisscenarier, samt att det finns olika handlingsplaner för frivilliggrupper beroende av händelsens karaktär och utformning.

Det är sedan tidigare känt att just planering, träning och övning är ett sätt för att förbättra både ledning och samverkan under kriser (McEntire 2002; McMaster och Baber 2012; Perry 2004; Ödlund 2010). Danielsson et al. (2013) och Perry (2004) lyfter båda fram planering, träning och övning som möjliggörande faktorer för ledning och samverkan mellan specifikt frivilligresurser och blåljusmyndigheter. De menar att när olika organisationer, såväl etablerade krishanteringsaktörer som frivilligorganisationer, deltar i samma övningar kan man förebygga den problematik som vanligen förekommer i krissituationer gällande ledning och samverkan. Under övning lär organisationerna känna varandra eftersom den tydliggör respektive organisations roll, prioriteringar och mål vilket främjar ledning och samverkan. I övningar skapas en förståelse för varandras arbetsätt och taktiker vilket är en viktig faktor för att ledning och samverkan ska fungera. Att lära sig att arbeta i team är också något som kan förbättras genom övningar. Framförallt att arbeta i mixade team där aktörer från olika organisationer deltar, eftersom det medför en naturlig samverkan över organisationsgränserna för att uppgiften ska kunna lösas (Perry, 2004).

Danielsson et al. (2013) väljer att inte bara lyfta fram själva övningen utan även en gemensam planeringsprocess där representanter från olika organisationer deltar i framtagandet av övningen. En gemensam planeringsprocess främjar samarbetet eftersom det tydliggör respektive organisations roll, prioriteringar och mål. Planeringsprocessen bidrar till att man lär känna varandras verksamheter och ökar genomsläpligheten över både organisationsgränser och professionsgränser eftersom organisationerna kan vara tvungna att ändra sina rutiner för att övningen ska gå att genomföra. Planeringsprocessen kan med andra ord ses som den verkliga samverkansövningen där respektive organisation verkligen måste samarbeta medan själva övningen examinerar hur väl samverkan mellan aktörerna har fungerat under planeringsprocessen (Danielsson och Eliasson 2010).

4. Metod

Denna studie bygger på en kombination av kvantitativ och kvalitativ metod. För att översiktligt kunna undersöka förutsättningarna för länsstyrelser och kommuner att nyttja frivilligresurser sett i Sverige som helhet har en kvantitativ metod använts genom en webbenkät. För att sedan kunna genomföra fördjupningar baserat på det kvantitativa materialet har en kvalitativ metod använts i form av intervjuer. Att kombinera dessa två har varit en förutsättning för att kunna svara på syftets två delar.

4.1 Urval av undersökningspersoner

Eftersom studien syftar till dels att kartlägga länsstyrelser och kommuners arbete med frivilliga aktörer inom krisberedskapen och dels att samla in fördjupade kunskaper om förutsättningar för användandet av frivilligresurser har urvalsprocessen delats in i två steg. Under själva kartläggningsdelen valdes samtliga länsstyrelser och kommuner ut för att kunna ge en så bred bild som möjligt. Efter inledande sonderingar framkom att det inte var givet vilka inom respektive länsstyrelse och kommun som arbetade med dessa frågor, och därför skickades enkäten till samtliga länsstyrelser och kommuners registratorer som sedan fick vidarebefordra enkäten till lämplig respondent.

Urvalsprocessen till de fördjupade intervjuerna byggde på analysen av webbenkäten. Vi började med att välja ut extremerna, alltså de kommuner och länsstyrelser som skilde ut sig antingen genom hög aktivitet gällande avtal och nätverk med frivilligresurser eller mycket låg aktivitet i det avseendet. Därefter valdes också ett visst antal ut som ansågs särskilt intressanta. Det kunde vara mot bakgrund av att de exempelvis hade haft en omfattande kris i närtid där frivilligresurser använts eller att de arbetat med speciella projekt som innefattade frivilligresurser.

4.2 Webbenkät

Den kvantitativa metoden har bestått av en rikstäckande kartläggning genom en deskriptiv webbenkät (se bilaga) som skickats ut till samtliga länsstyrelser och kommuner i Sverige. Enkäten skickades ut i slutet av juni 2014 och stängdes 1 september 2014.

Webbenkäten har framförallt haft som syfte att ge en bild av vilka länsstyrelser och kommuner som har avtal med frivilliga aktörer, involverar frivilligresurser i olika typer av krishanteringsnätverk, har ett pågående arbete för att involvera frivilliga aktörer samt ser ytterligare behov av att samverka med frivilligresurser.

Enkäten skickades till sammanlagt 311 potentiella respondenter varav 150 svarade vilket gav en svarsfrekvens på 48,2% men efter genomgång av data

rensades dubletter bort vilket gav 146 giltiga. Av dessa 146 hade 36 stycken inte fyllt i vilket län/kommun de tillhörde vilket medförde att de inte ansågs som fullständiga svar eftersom de inte gick att placera in geografiskt. Deras data ansågs ändå värdefull för kartläggningen som helhet och användes därför i de delar som ej krävde geografisk anknytning (se tabell 1).

Tabell 1: Översikt över antal svarande

Antal svarande	150 (av 311)
Länsstyrelser	12 (av 21)
Kommuner	134 (av 290)
Svarsfrekvens	48,2%
Ogiltiga	4 (av 150)
Ospecificerad ort	36 (av 150)
Fullständiga svar	35,4%

4.3 Intervjuer

Den kvalitativa metoden har bestått av fördjupningsintervjuer med utvalda länsstyrelser och kommuner. Här har syftet varit att erhålla respondenternas uppfattning om framförallt möjligheter och hinder i att använda frivilligresurser i krisberedskapen samt under krissituationer. Genom att ta del av deras erfarenheter och tankar kring fenomenet har en djupare förståelse kunnat nås, som kompletterat de mer deskriptiva data som enkäterna gett. Åtta individuella intervjuer med representanter för sex kommuner och två länsstyrelser har genomförts. Intervjuernas längd varierade starkt, från 15 till 50 minuter, med ett genomsnitt på cirka 30 minuter. Av anonymitetsskäl har de utvalda länsstyrelserna och kommunerna i redovisningen inte nämnts vid namn, utan var och en av dem har åsatts ett nummer.

Intervjuerna som genomförts är semistrukturerade, dvs. de har byggts på ett antal teman, vart och ett med ett antal frågor, som på förhand ställts upp. Fördelen med denna typ av intervjuguide är att den skapar en viss frihet eftersom vi inte behöver följa intervjuguiden till punkt och pricka samt att vi också ges möjlighet att ställa detaljfrågor.

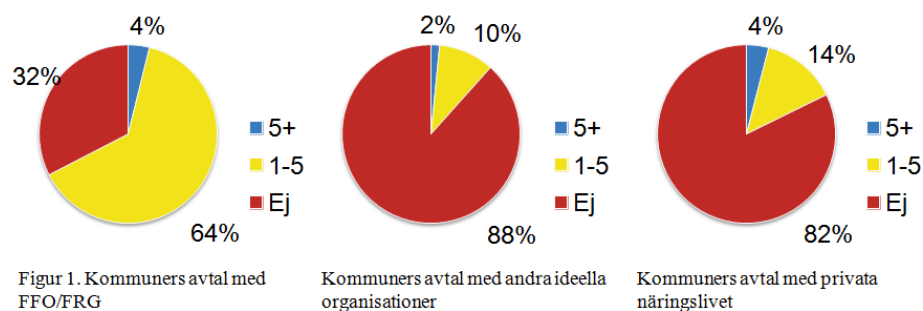
5. Resultat

Som framgått tidigare i texten kan kommuner och länsstyrelser ta hjälp av en rad olika frivilligresurser i sin krisberedskap. Inledningsvis presenteras data från den övergripande kartläggningen av de strukturer för samverkan med frivilliga aktörer som skapats i olika kommuner och län. Därefter analyseras mer i detalj varför, på vilket sätt och i vilken omfattning frivilligresurser nyttjas inom ramen för det geografiska områdesansvaret på lokal och regional nivå.

Här nedan presenteras statistik som bygger på den webbenkät som skickats ut till landets kommuner och länsstyrelser. I enkäten efterfrågas om kommuner och länsstyrelser har avtal med frivilligresurser som inryms i de tre kategorierna (1) Frivilliga försvarsorganisationer/Frivilliga resursgrupper (FFO/FRG), (2) andra ideella organisationer samt (3) det privata näringslivet, och hur många avtal de har upprättade. Det har även efterfrågats om de har upparbetade nätverk där frivilligresurser finns med, om de har ett pågående arbete med att involvera frivilliga och om de ser ett framtida behov av att utveckla samverkan med frivilliga. Först presenteras resultaten för kommuner respektive länsstyrelser separat, därefter jämföras de med varandra.

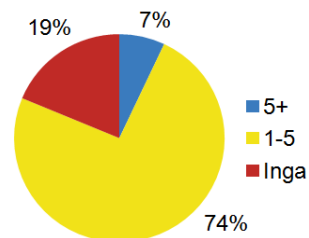
5.1 Avtal och nätverk mellan kommuner och frivilliga resurser i krisberedskapen

Statistiken visar att kommunerna har avtal med FFO/FRG. 64 % av kommunerna som besvarat enkäten uppger att de har 1–5 avtal och 4 % att de har flera än fem avtal. 32 % anger att de helt saknar avtal med FFO/FRG (figur 1).



När det gäller andra ideella organisationer uppger 10 % av kommunerna att de har 1–5 avtal, 2 % att de har flera än fem avtal och 88 % att de saknar avtal med denna kategori. När det gäller det privata näringslivet är det 14 % av kommunerna som uppger att de har 1–5 avtal och 4 % som har fler än 5 avtal. 82 % saknar helt avtal med det privata näringslivet.

Förutom avtal med frivilliga resurser väljer kommuner även att involvera frivilliga i olika typer av krishanteringsnätverk. 74 % av de som besvarat enkäten anger att de har 1–5 nätverk, 7 % att de har fler än fem nätverk och 19 % att de saknar nätverk där frivilliga involveras (figur 2).



Figur 2. Kommuners involvering av frivilliga i krisberedskapsnätverk

Kommunernas avtal med frivilliga organisationer består alltså till helt övervägande del av avtal med FFO/FRG. Drygt två tredjedelar (68 %) av de kommuner som besvarat enkäten har sådana avtal. Utifrån de exempel på organisationer som kommunerna har angett är det framförallt FRG som är i majoritet. Även Civilförsvärsförbundet är högt representerad vilket kan bero på att det har en stor del i rekryterings- och utbildningsprocessen för FRG. Annars är det väldigt spritt bland de andra frivilliga försvarsorganisationerna.

I övrigt är det få kommuner som uppger att de har avtal med andra organisationer. Mindre än en femtedel (18%) av de kommuner som besvarat enkäten har avtal med privata näringslivet. Sådana avtal har slutits med exempelvis olika typer av konsulter, entreprenörer och livsmedelshandlare, som alltså ska kunna fungera som en resurs i krisberedskapen. Ännu färre kommuner har avtal med andra ideella organisationer. Endast drygt en tiondel (12%) av de kommuner som besvarat enkäten har sådana avtal. Här lyfts framförallt POSOM fram, men avtal förekommer även med idrottsföreningar och trossamfund.

Det är inte bara så att endast ett fåtal kommuner har slutit avtal med frivilliga aktörer. Det är också tydligt att även i de kommuner som slutit sådana avtal, så är det bara ett fåtal avtal som slutits. Endast 2–4 procent av de kommuner som besvarat enkäten har tecknat fler än fem avtal.

Sammanfattningsvis framgår att avtal mellan kommuner och frivilliga aktörer är ovanliga. Undantaget är FFO/FRG, som en klar majoritet av kommunerna har slutit avtal med. Det återspeglar FRGs särställning. I dagsläget har cirka 130 av landets kommuner FRG och fler uppger att de är på god väg att införa sådana.

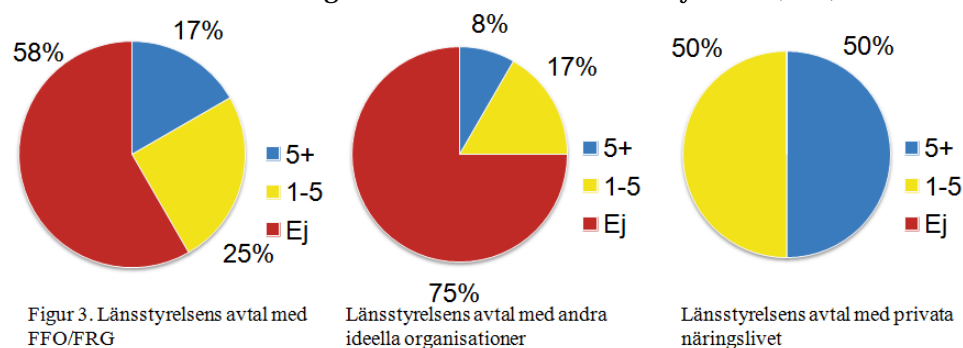
När det gäller kommunernas involvering av frivilliga i nätverk ser bilden annorlunda ut. Mer än fyra femtedelar (81 %) av de kommuner som besvarat enkäten har upprättat, eller medverkar i, nätverk där frivilliga aktörer ingår. Nätverkskontakter utgör alltså merparten av kommunernas relationer med

frivilliga resurser i krisberedskapen. De nätverk som anges kan exempelvis vara krishanteringsråd på regional nivå eller andra mindre nätverk på lokal nivå. De vanligt förekommande nätverkskontakterna förefaller alltså vara en anledning till att det finns så relativt få avtal med ideella organisationer och det privata näringslivet. Istället för att binda frivilliga aktörer genom formella avtal väljer många kommuner att ha en mer informell kontakt via nätverk.

5.2 Avtal och nätverk mellan länsstyrelser och frivilliga resurser i krisberedskapen

På samma sätt som i avsnittet ovan presenteras här statistik gällande avtal och nätverk, men nu utifrån ett länsstyrelseperspektiv (se figur 3 och 4). Då antalet länsstyrelser är betydligt lägre än antalet kommuner presenteras inte bara procentsatser, utan även absoluta tal i redovisningen nedan. Totalt tolv länsstyrelser har besvarat enkäten. När det gäller avtal med frivilliga försvarsorganisationer och/eller frivilliga resursgrupper är det tre av de tillfrågade länsstyrelserna (25%) som anger att de har 1–5 avtal, två länsstyrelser (17%) som anger att de har fler än fem avtal och sju (58%) som saknar avtal med FFO/FRG (figur 3).

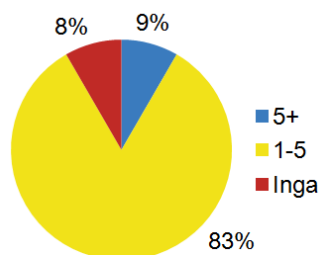
Ifråga om avtal med andra ideella organisationer är det två länsstyrelser (17%)



som uppger att de har 1–5 avtal, en (8%) som uppgett att de har fler än fem avtal och nio (75%) som saknar avtal med denna kategori. Vad gäller avtal med privata näringslivet är det hälften av länsstyrelserna (sex) som uppger att de har 1–5 avtal och lika många som har fler än fem avtal.

Beträffande involvering av frivilliga i nätverk uppger 10 länsstyrelser (83%) att de har 1–5 nätverk där frivilliga involveras, en länsstyrelse anger att de har fler än fem nätverk och en att de saknar nätverk som involverar frivilliga resurser (figur 4).

Statistiken nedan visar att länsstyrelser, jämfört med andra aktörer utanför den offentliga sektorn, har flest avtal med det privata näringslivet. Samtliga länsstyrelser som besvarat enkäten uppger att de har avtal med det privata näringslivet. Hälften av länsstyrelserna uppger att de har 1–5 avtal och den andra hälften att de har mer än fem avtal. Avtalen är framförallt riktade till olika samhällsviktiga verksamheter såsom el- och teleoperatörer men även olika branschorganisationer eller enskilda entreprenörer.



Figur 4. Länsstyrelsens involvering av frivilliga i krisberedskapsnätverk

När det gäller FFO/FRG och andra ideella organisationer är det betydligt färre länsstyrelser som väljer att teckna avtal. Fem länsstyrelser (42%) av de som besvarat enkäten har avtal med FFO/FRG. Huvuddelen av avtalen har tecknats med renodlade frivilliga försvarsorganisationer, men det har även framkommit att länsstyrelser i vissa fall har avtal med FRG-grupper. Vad gäller andra ideella organisationer har endast tre länsstyrelser (25%) tecknat avtal med sådana. I de fall avtal har tecknats med frivilliga aktörer är det oftast få avtal det är fråga om. Endast en länsstyrelse har fler än fem avtal med andra ideella organisationer.

Ifråga om länsstyrelsers involvering av frivilliga resurser i krishanterningsnätverk är det nästan samtliga av de som besvarat enkäten som uppger att de har nätverk som involverar frivilligresurser. Elva av de tolv länsstyrelser som besvarat enkäten involverar frivilliga i ett eller flera nätverk. Här är det framförallt regionala krishanterningsnätverk men det har även getts exempel på nätverk som endast riktar sig till att öka kontakten med frivilligresurser. Om man jämför avtal med nätverk har länsstyrelserna valt att i ganska stor utsträckning både ha avtal och nätverk med frivilliga. Avtalen är dock starkt koncentrerade till en specifik typ av frivillig aktör, nämligen det privata näringslivet

5.3 Jämförelse mellan kommuner och länsstyrelser

Ovan har kommunerna och länsstyrelserna presenterats var för sig. I detta avsnitt kommer kommunernas resultat att jämföras med länsstyrelsernas både sett utifrån ett helhetsperspektiv och med avseende på hur aktivitetsgraden i länen förhåller sig till ingående kommuners aktivitetsgrad. Med aktivitetsgrad menas antalet avtal och nätverk i respektive län och kommun samt om de har ett pågående arbete som involverar frivilligresurser. Då antalet länsstyrelser

enbart är tolv kan jämförelsen bli något haltande. Vi har dock försökt beskriva skillnaderna i grova drag.

Sett i ett helhetsperspektiv är det länsstyrelserna som har flest avtal med frivilliga resurser i krisberedskapen. Det är bara i kategorin FFO/FRG som kommuner i större utsträckning har skrivit avtal: 68 % av kommunerna och 42 % (fem av tolv) av länsstyrelserna har avtal med FFO/FRG. Att kommunerna i större utsträckning väljer att ha avtal med FFO/FRG beror av allt att döma på att FRG är framtaget för att vara en renodlad avtalsbunden kommunal resurs. Som nämndes ovan finns det något enstaka exempel på en länsstyrelse som har en FRG-grupp knuten till sin verksamhet men det är inte vanligt. Tittar man däremot på likheter och skillnader mellan de kommuner och länsstyrelser som ingått avtal med FFO/FRG är det i störst utsträckning länsstyrelser som överlag har många avtal som också har avtal med FFO/FRG.

Få kommuner och länsstyrelser har avtal med andra ideella organisationer. Skillnaden är stor mellan kommuner och länsstyrelser vad gäller avtal med det privata näringslivet: Samtliga länsstyrelser, men endast 18 % av kommunerna, anger att de har avtal med privata näringslivet. Hälften av länsstyrelserna uppger dessutom att de har fler än fem avtal medan detsamma anges av endast 4 % av kommunerna.

Både kommuner och länsstyrelser involverar i stor utsträckning frivilliga i nätverk. 81 % av kommunerna och 92 % (elva av tolv) av länsstyrelserna uppger att de har upparbetade nätverk där frivilliga involveras. Här finns ingen direkt skillnad i antal nätverk utan både kommuner och länsstyrelser uppger att de har i huvudsak 1–5 nätverk där frivilliga involveras.

Om man jämför de länsstyrelser som svarat på enkäten med deras ingående kommuner som svarat på enkäten kan man se att länsstyrelser med en hög aktivitetsgrad, alltså länsstyrelser som i stor utsträckning har avtal och nätverk med organisationer inom de tre kategorierna av frivilliga, även har kommuner med en hög aktivitetsgrad. Av de länsstyrelser och kommuner som har svarat på enkäten har alla länsstyrelser utom en något högre aktivitetsgrad än kommunerna inom länet. Det visar att om länsstyrelser arbetar mycket med frivilligresurser gör också kommunerna inom länet det, eller vice versa.

Förutom enkätens frågor om avtal och nätverk tillfrågades respondenterna även om de har ett pågående arbete med att involvera frivilligresurser i krisberedskapen och/eller om de ser ett behov av det i framtiden. Av de kommuner och länsstyrelser som besvarade enkäten var det 48 % som upp gav att de har ett pågående arbete där frivilliga involveras och 52 % som upp gav att de inte har det. Svarsmönstren ser dock olika ut för länsstyrelser respektive kommuner: 83 % (tio av tolv) av länsstyrelserna, och 44 % av kommunerna upp gav att de har ett sådant pågående arbete. När det gäller behov av att utveckla samverkan i framtiden svarade 72 % av respondenterna att de såg ett framtida behov av det. Även här ser svarsmönstren olika ut: Samtliga

länsstyrelser och 70 % av kommunerna ansåg att det finns ett framtida behov av att involvera frivilliga aktörer i krisberedskapen.

Som sagts ovan är antalet länsstyrelser i studien för få för att vi ska kunna göra några mer säkra jämförelser, men av de svar vi fått så visar kartläggningen att den största skillnaden mellan kommuner och länsstyrelser gäller avtal med organisationer inom det privata näringslivet, som samtliga av de länsstyrelser som besvarat enkäten har tecknat, samt att vi kan se ett mönster där kommuner verkar ha fler avtal med FFO/FRG än vad länsstyrelserna har. Ifråga om nätverk där frivilliga aktörer involveras syns inte några tydliga skillnader mellan regional och lokal nivå: Sådana nätverk är vanligt förekommande inom såväl länsstyrelser som kommuner. Överlag tycks länsstyrelserna vara mer "på gång" när det gäller involvering av frivilliga i krisberedskapen: Länsstyrelserna anger i betydligt högre grad än kommunerna såväl att de har arbete på gång som att de ser ett framtida behov vad gäller att involvera frivilliga. Det finns också ett samband mellan regional och lokal nivå såtillvida att län där länsstyrelserna i hög grad involverar frivilliga genom avtal och nätverk också inrymmer kommuner som gör detsamma.

6. Att nyttja eller inte nyttja frivilliga resurser i krisberedskapen

Fortsättningsvis kommer frågor om motiv, möjligheter och hinder för nyttjande av frivilliga resurser i krisberedskap och krishantering att fokuseras, liksom frågor om hur man från kommuner och länsstyrelser ser på samverkan med och ledning av frivilliga aktörer. Data hämtas främst från fördjupningsstudiens intervjuer, men i någon mån kommer även referenser att göras till den kartläggning som redovisats tidigare i texten.

6.1 Motiv till nyttjande av frivilliga resurser

I både kartläggningen och intervjuerna framgår att intresset för frivilligresurser i krisberedskapen är varierande bland de som deltagit i undersökningen. Mot bakgrund av detta är det intressant att titta på vilka motiv som ligger till grund för nyttjandet av frivilliga resurser hos kommuner och länsstyrelser.

I intervjuerna framkommer en rad olika motiv som grund för nyttjande av frivilliga resurser i krisberedskapen. På en mer övergripande nivå kan de samhällsförändringar som skett de senaste tio åren, framförallt förändringen av krisberedskapssystemet och tillkomsten av lagen om extraordinära händelser (SFS 2006:544), ses som ett motiv för att börja arbeta med frivilliga resurser. Även själva strukturen och organiseringen av frivilliga och då framförallt bildandet av FRG som en särskild kommunal krisberedskapsresurs har poängteras som ett viktigt motiv till varför man knutit frivilligresurser till krisberedskapen.

Om man tittar på mer konkreta motiv är det vanligast att frivilliga resurser används för att avlasta den ordinarie verksamheten under kriser. Under kriser utsätts den ordinarie verksamheten för en extrem belastning både när det gäller personella och materiella resurser som kräver stora delar av kommunens samlade resurser. Det medför att det krävs ytterligare resurser för att kunna hantera de saker som uppstår i periferin. Det kan handla om nästan vad som helst som avlastar den ordinarie personalen.

Att se till att försörjningen fungerade till brandmän exempelvis. En annan bit var att organisera och se till att organisationen fungerar med spontanfrivilliga. En tredje bit var att ta hand om alla gåvor som kom (kommun 5).

Man lät en FRG-grupp bli mottagare av spontanfrivilliga som ville hjälpa till och registrera dem och i princip anställa dem. Så det handlar om ett anställningsförfarande. Den saken, att man skulle kunna använda en frivillig resursgrupp för att göra en sådan sak (Länsstyrelse 2).

Ett ytterligare motiv som har lyfts fram under intervjuerna är att frivilligresurser används för att hjälpa till där det finns svagheter i krishantering. ”Där vi känner vi att vi behöver förstärkning där vi själva är svaga” poängterar en beredskapssamordnare inom en kommun. Detta motiv gäller främst kommuner och kan handla om att stärka kriskommunikationen, ge logi åt ett stort antal människor eller bistå med teknisk utrustning som kan behövas under en kris. En intervjuperson som arbetar vid en av landets kommuner ger ett exempel som visar hur frivilliga kan bidra med både kompetens och utrustning.

Kommunens VA-avdelning har avtal med ett antal bönder avseende deras pumpar /.../ Bönder har traktorer med gödselspridare med pumpar i gödselspridarna som har betydligt högre kapacitet än räddningstjänstens pumpar. Det är en ganska smart sak som de verkar vara rätt ensamma om (kommun 3).

Erfarenhet av tidigare händelser har också lyfts fram som ett motiv till nyttjande av frivilliga resurser. Stora händelser som stormen Gudrun, tsunamin i Sydostasien och den nyligen inträffade skogsbranden i Västmanland, tillsammans med mindre lokala händelser har använts som argument för varför man använder frivilligresurser i krisberedskapen. Det har även framkommit att det finns kommuner som tidigare saknat kontakter med frivilligresurser men som har tänkt om och inlett ett arbete efter en händelse.

Vi har flera händelser tillbaka i tiden som jag kan se att vi skulle behövt frivilliga /.../ Efter det har vi nu frivilliga och avtal med FRG och kan ringa till dem och de kan hjälpa oss med i princip vad vi vill (kommun 1).

Vi hade en rätt stor brand under midsommarhelgen inne i tätorten där vi var tvungen att ha hotell. Då väcktes frågan om att vi ska ha ett fast avtal så att vi snabbt kunde komma till och rymma ut folk. Avtalet är klart det ska skrivas under bara som gör att vi har tillgång till hotellet så att vi kan övernatta folk. De kan få mat och värme vid en olycka där vi behöver utrymma (kommun 3).

Sammanfattningsvis är motivet att nyttja frivilliga aktörer ofta att kommuner och länsstyrelser betraktar de frivilliga som användbara i Barsky et al. (2007) termer: de är bedömda som legitima aktörer och utgör en nyttig resurs.

6.2 Frivilligas bidrag i krisberedskapen

Som beskrivits ovan finns det en rad olika motiv till varför man väljer att involvera frivilliga i krisberedskapen. En gemensam nämnare bland dessa motiv är frivilligas bidrag, att de ska kunna stödja länsstyrelser eller kommuners verksamhet under kriser. Beroende på vilken typ av frivilligresurser det handlar om ska de kunna utföra allt ifrån generella allt-i-allo-uppgifter till specifika komplexa uppgifter. Som nämnts i kartläggningsdelen är FRG den mest framstående frivilliggruppen i krisberedskapen sett ur ett kommunalt perspektiv. Anledningen till att de blivit populära bland kommuner är, menar intervjupersonerna, att de framförallt är en generalistgrupp till skillnad mot många andra frivilliggrupper som mer är

specialister inom ett specifikt område. De uppgifter FRG kan bidra med är framförallt uppgifter som rör information, administration och mer generella praktiska uppgifter.

När det gäller information handlar uppgifterna oftast om att nå ut med information till allmänheten. Det kan exempelvis vara att dela ut flygblad i ett bostadsområde, att upprätta informationsställen under kriser dit allmänheten kan gå och hämta information om händelsen, att stå positionerade vid olycksplatser för att varna personer som dyker upp där eller att använda sociala medier för informationsspridning

Administrativt kan FRG vara behjälpliga med att ta emot och organisera spontanfrivilliga som vill hjälpa till under händelsen. De kan t.ex. ansvara för att spontanfrivilliga skriver på avtal och är försäkrade innan de bidrar med insatser. Ett typexempel är skogsbranden i Västmanland där FRG ansvarade för mottagandet av spontanfrivilliga, genom att just skapa avtal och få dem försäkrade.

FRG kan även bidra med andra mer praktiska uppgifter. Dessa uppgifter har ett brett omfång och kan i princip vara allt möjligt som inte kräver någon särskild spetskompetens. De kan exempelvis vara positionerade vid mobila vattentankar, vara behjälpliga vid utrymningar eller att organisera mat och dryck till insatspersonal och drabbade vid hanteringen av händelsen.

De 18 frivilliga försvarsorganisationerna har var och en sitt eget kompetensområde. Tillsammans står de för en bred resurs i kommuners krisberedskap. Det är i stor utsträckning varje enskild händelses karaktär som avgör vilka försvarsorganisationer som kan vara behjälpliga i kommunens krishantering och med vilka arbetsuppgifter. Exempel på uppgifter kan vara att sköta transporter (FAK och FMCK), bevaka områden som man vill att allmänheten inte ska beträda (SBK), ta hand om utsatta djur (SBS), sköta kommunikations- och sambandsuppgifter (FRO) eller fotografera lägesbilder från luften (FVRF). Det har även framkommit att kommuner har använt frivilliga försvarsorganisationer till mer generella uppgifter som inte nödvändigtvis har en specifik koppling till organisationens spetskompetens.

Det privata näringslivet har visat sig kunna bistå med betydande insatser i kommunal krishantering. I den här kategorin finner vi företag som ofta har både specialiserad utrustning och kompetens. Från kommunernas perspektiv har det framgått att det framförallt har funnits ett behov av att involvera mer praktiskt orienterade verksamheter, som utövas av exempelvis skogs- och lantbruksinriktade företag. De har utrustning och kompetens för att vara behjälpliga vid och efter stormar, översvämningar och skogsbränder, händelser som är ofta återkommande för kommuner. Vad gäller stormar kan skogsföretag vara behjälpliga med att få undan träd från vägar och vid översvämningar har lantbruksföretag tillgång till vattenspumpar som får undan vatten från gator och byggnader. Vid skogsbränder kan både skogs- och lantbruksföretag hjälpa till

med att skapa brandgator och röja skog, och lantbruksorienterade företag har även utrustning för att vara behjälpliga vid släckningsarbetet.

Branschorganisationer blir i det här fallet paraplyorganisationer som samlar organisationer inom sina respektive branscher. De har utarbetade kontaktvägar till företagen inom respektive bransch. Företagen kan vara både lokala aktörer och sådana som finns tillgängliga regionalt eller nationellt. Lantbrukarnas riksförbund (LRF) är en branschorganisation som flera kommuner uppger att de använder i krisberedskapen. Ett aktuellt exempel kan hämtas från skogsbranden i Västmanland, där LRF bidrog med traktorer, skogsmaskiner och gödselspridare som användes för att bland annat röja brandgator och sprida vatten. Det var bönder från trakten som hade god kännedom om bygden, vilket underlättade arbetet. Genom god lokalkännedom gick det lättare att samverka med räddningstjänsten. Farmartjänst är en annan branschorganisation med liknande förmågor. De har en rad olika specialistkompetenser som kan nyttjas vid kriser för att exempelvis röja snö eller få undan träd som fallit över vägen. En kommun i Småland upplevde Farmartjänst som en uppskattad resurs för kommunens krisberedskap. Under stormen Gudrun såg man behov av en större beredskap för att ta hand om träd som fallit över vägar och blockerade framfarten. Stormen blev en läxa där de lärde sig använda Farmartjänst som en resurs.

Övriga aktörer är oftast lika näringslivet i det avseendet att de besitter kompetens och resurser för att utföra organisationsspecifika uppgifter. Framförallt är det aktörer som hör till kategorin andra ideella organisationer. Här hamnar bland annat idrottsföreningar, trossamfund och POSOM.

POSOM är en aktör som används flitigt inom kommunen. POSOM bidrar med psykologiskt stöd för drabbade och anhöriga i samband med kriser. Idrottsföreningar är aktörer som ofta påtalas som en resurs i krisberedskapen, men det är däremot sällan som de används. Ur användningssynpunkt är det framförallt polismyndigheten som använt orienteringsklubbar eller skoterföreningar som en resurs i eftersök av personer. Trossamfund är en användbar resurs under och efter kriser för att ge själsligt och medmänskligt stöd till drabbade och anhöriga. I ett mångkulturellt samhälle, särskilt i områden som är multietniskt och mångreligiöst präglade kan trossamfund, liksom etniskt baserade föreningar, på ett annat sätt än inhemska myndigheter, arbeta "på hemmaplan"; eftersom man besitter såväl person- och lokalkännedom som språklig och kulturell kompetens och oftast har lokalbefolkningens tillit, kan man därmed både ge adekvat information och stöd till olika grupper. Det här visade sig särskilt tydligt under Backabranden i Göteborg 1998 (Nieminen-Kristofersson 2002).

6.3 Motiv till varför man inte nyttjar frivilliga resurser

Trots att det är många kommuner och länsstyrelser som väljer att arbeta med frivilliga aktörer i krisberedskapen finns det också en hel del som väljer att inte

göra det. Vad är anledningen till att vissa länsstyrelser och kommuner väljer bort frivilligresurser i krisberedskapen?

På en övergripande nivå är det flera intervjupersoner som menar att attityd och engagemang är av avgörande betydelse för om man väljer att engagera frivilliga. Saknas det engagemang, framförallt på ledningsnivå inom kommuner eller länsstyrelser, blir det svårt att motivera varför man ska ha frivilliga i krisberedskapen. Flera intervjupersoner har påtalat att de tidigare hade haft frivilliga knutna till krisberedskapen men att engagemanget nu saknades då ingen tagit tag i frågan. Det har även lyfts fram att de försökt att påtala frivilligas betydelse för krisledningsorganisationen men inte fått gehör.

Det är väl brist på engagemang skulle jag tro. Det har väl inte funnits tid för senare person att ta tag i det. Som jag förstod det gjorde den här människan det på frivilligbasis på fritiden (kommun 2).

Det är där jag kan se den svåra delen. Hur vi ska kunna få förståelse i krisledningsorganisationen för att FRG är en utmärkt resurs. Jag nämner det och jag tjar om det (kommun 1).

I intervjuerna kan man också se att det finns förutfattade meningar om vilka som är frivilliga och vad de kan bidra med, vilket uttrycks i en misstro mot frivilliggrupper. Denna misstro kan också påverka om man väljer att använda frivilliga. Det har i ett flertal intervjuer poängterats att frivilligorganisationer är alltför specifika i sin inriktning. Medlemmarna har ofta ett intresse för organisationens inriktning och har gått med i organisationen för att dela sitt intresse med andra. Det finns intervjupersoner som menar att det kan bli en intressekonflikt mellan å ena sidan frivilligorganisationer som vill utföra "sina" uppgifter och å andra sidan vad kommunerna är i behov av. Kommunerna efterfrågar därför frivilliga aktörer som är mer generalister än specialister. Här ska tilläggas att denna kritik oftast inriktade sig på enskilda frivilliga försvarsorganisationer, men som uttrycks i citaten gäller det ibland även FRG.

... vi vill kunna gå mot en resurs. Vi vill ha förmågor där det behövs hjälp och då ska vi inte behöva leta gentemot någon som ägnar sig åt radio, någon som kör en bil osv. /.../ Det är inte intressant för en mottagare som kommunen, och framförallt inte en länsstyrelse (länsstyrelse 2).

Kommunerna kanske inte riktigt vet vilken nytta de kan ha av frivilligorganisationer och frivilligorganisationer tänker inte tillräckligt stort. Man behöver ha en dialog kring det här (länsstyrelse 2).

Det blir en samling mycket äldre herrar och vi känner att när det väl händer finns det inte så mycket stöd de kan hjälpa till med. De har lite svårt med rekrytering i länets civilförsvarsförening och FRG (kommun 6).

Ett ytterligare motiv som visat sig ligga bakom att framförallt kommuner väljer att inte involvera frivilligresurser är ekonomi. I detta sammanhang väger kommuner vilket bidrag frivilligresurser kan ge gentemot de kostnader som

krävs för att upprätthålla avtalen med dem. Kostnaderna kan röra lokaler, utrustning, övningsverksamhet m.m. En säkerhetssamordnare i en kommun gav ett exempel:

Vi betalade för möteslokaler men den nyttjades inte så ofta. Då bedömde vi att den kostnaden var för hög i förhållande till vad vi kunde förvänta oss att få för insats. Med ett annat upplägg kanske bedömningen skulle vara annorlunda (kommun 6).

Det har även lyfts fram andra motiv som bottnar i ekonomi. Bland annat att det inte finns någon som har tid att jobba med dessa frågor. Att knyta frivilliga till verksamheten anses av vissa intervjupersoner som krångligt och kräver mycket administration och hinns därför inte med inom ramen för det dagliga arbetet.

Det har också påtalats att även om man redan har knutit frivilligresurser till krisberedskapen genom exempelvis avtal är det inte säkert att de faktiskt används under en kris, eftersom de ligger utanför den ordinarie verksamheten och därför blir en "onaturlig" kontakt. Onaturligheten beror på att avtalet i sig inte betyder att den avtalsslutande frivilliga parten automatiskt blir en del av krisberedskapen, t.ex. genom att delta i utbildning eller övningar. Den frivilliga aktören kan helt enkelt vara överksam mellan kriser och bara förväntas aktiveras om och när en kris inträffar. I intervjuerna har det också framförts att problemet bottnar i att frivilligresurser inte involveras i den förebyggande krisberedskapen, och eftersom kriser sällan inträffar finns det en risk att man glömmer bort de frivilliga eller känner att man inte är tillräckligt samövade för att använda dem.

Överhuvudtaget gör det faktum att kriser inträffar så sällan att det kan bli svårt att upprätthålla en organisation med frivilliga. En beredskapssamordnare berättar:

Om det händer ofta är det lättare att hålla organisationen, utbilda den och allt som behöver göras kontinuerligt så har man ett flöde. Men om det händer saker och ting väldigt sällan så är det svårare att hålla den här gruppen vid liv. Det märker vi med vår krisberedskapsorganisation. Att det blir för sällan som det verkligen händer någonting (kommun 6).

Om analysen tidigare visade användbarheten av frivilliga resurser visas nu hur frivillig mer ses om belastning (Barsky et al. (2008), då kommunerna här gör bedömning att de frivilliga mer är till problem än nytta.

7. Samverkan med frivilliga

I den övergripande kartläggning som presenterats tidigare i texten framgick att samverkan med frivilliga aktörer, med undantag av kommunernas relationer till FRG och länsstyrelsernas förhållande till det privata näringslivet, i rätt liten utsträckning är formellt reglerad. En beredskapssamordnare förtydligar:

När det gäller frivilliga resursgrupper så finns det avtal. Men i övrigt så är det mer... Med hemvärnet till exempel så har vi pratat med varandra och gjort ett slags muntlig överenskommelse, så vi vet att de ställer upp. Men så mycket mer är det inte. I övrigt finns det ingenting (kommun 5).

Särskilt i små kommuner tycks man istället för avtal helt enkelt förlita sig på att alla ställer upp när det blir kris, utan att vara avtalsbundna: "Det är väldigt naturligt att man hjälper varandra här uppe" (kommun 4). Även relativt små kommuner kan dock ha avtal, men då beror det ofta på tidigare erfarenhet av kriser och man avtalsbinder aktörer man vet att man kan komma att bli beroende av:

Vi var ett av de områdena som drabbades hårdast av Gudrun. Det är därför som vi försöker binda upp Farmartjänst och Civilförsvarsförbundet, för att får vi stormar här får vi blockerade vägar direkt och då måste vi se till att få hjälp direkt (kommun 3).

Kommunernas och länsstyrelsernas samverkan grundas istället huvudsakligen på det vi i kartläggningen har kallat nätverk. De kommuner och länsstyrelser som besvarat vår enkät har också i mycket hög grad angivit att de har upparbetade nätverk med frivilliga aktörer. Sådana kontakter verkar dock i allmänhet ha karaktär av relativt sällan förekommande möten snarare än återkommande umgänge i vardagen. FRG är ibland ett undantag från detta mönster. En beredskapssamordnare berättar:

När det gäller POSOM-gruppen träffas vi två gånger per år. Stödpersonerna träffas också två gånger per år för att utvärdera vad som hänt. När det gäller FRG så pratar vi väldigt mycket med varandra. Jag som beredskapssamordnare har kontakt med en kille som jobbar med FRG, så att vi uppdaterar med lokaler och situationer på olika sätt. (kommun 4).

En annan beredskapssamordnare bekräftar bilden:

De kontakter vi har är just de här mer lokala FRG och framförallt vår lokala FRG-ansvarige. Honom pratar jag med relativt ofta. Vi utbyter tankar och sånt där. Det är också han som utbildas, så det är framförallt det, kan man säga (kommun 5).

Sett i ett processperspektiv är det framförallt i själva krisberedskapen, alltså skedet innan en kris inträffar, som de frivilliga är i princip frånvarande. Vi har

inte sett några tecken på att frivilligorganisationer i någon nämnvärd utsträckning är inblandade i och har möjlighet att påverka planering och organisering inför kriser, och det finns bara något enstaka exempel på att de skulle delta i återkommande utbildning, träning och övningar, och då är ambitionsnivån låg. En kommunal säkerhetsstrateg berättar att

centralfigurerna, de som är med på kontaktlistan i princip som är centralfigurer i FRG, de försöker vi ha med på övningar ibland. Det har varit lite, typ tre övningar. Det är väl ändå fem år sedan. Vi försöker ha med dem men oftast nu för tiden har vi mer ledningsövningar, table top-övningar där FRG inte riktigt... Vi har inte engagerat dem direkt in i ledningsfrågan (kommun 1).

För de kommuner som har avtal med FRG-grupp så verkar denna genomgående vara den mest centrala resursen, och i den mån respondenterna talar om relativt tätt återkommande kontakter med frivilliga i vardagen så är det med FRG-representanter.

8. Ledning av frivilligas insatser under krishantering

Att leda frivilliga under krishantering innefattar flera olika processer och ser mycket olika ut. I intervjuerna förekommer beskrivningar som kan hänföras till tre olika ledningsnivåer, strategisk ledning, insatsledning och operativ ledning. Dessutom finns behov av att dela upp de frivilliga i olika grupper då deras sätt att leda och bli ledda kan se olika ut.

8.1 Länsstyrelser

Om vi först utgår från länsstyrelser kan vi se att dessa inte ser det som sin funktion att leda frivilliga. De menar att ledningsfunktionen borde ligga på kommunerna. Hypotetiskt skulle länsstyrelsen kunna ge FRG en uppgift som man vill ha utförd, men ledningen av det arbetet/uppgiften skulle ske inom FRG's egen organisation. De måste själva ha en ledningsstruktur internt.

Däremot kan länsstyrelser vid omfattande kriser inkorporera frivilligorganisationer i sin egen ledningsstruktur. Så skedde t.ex. med såväl FRG som LRF under skogsbranden i Västmanland. Beträffande LRF berättas att:

Det började väl egentligen med att de arbetade fullt vid sidan om. Sen så knöt vi kontakter vart efter. Så småningom kom de med i länsstyrelsens stab (kommun 5).

8.2 Kommuner

När det gäller kommunerna finns fler exempel på ledningsfunktioner, från den strategiska krisledningsfunktionen till den operativa ledningen på plats. Dessa funktioner utgår från olika rationaliteter och har olika betydelser och räckvidd både plats- och tidsmässigt. Exempel på platsmässig ledning kan vara handlar om ledning utövas direkt på skadeplats eller indirekt genom regleringar eller strukturer. Exempel på hur ledning kan skilja sig åt tidsmässigt är strategisk ledning som vill åstadkomma något på längre sikt, kontra ledning av direkta uppgifter, det som sker här och nu.

8.2.1 Strategisk ledning

När det gäller den högre strategiska ledningen av frivilliga resurser har intervjupersonerna överlag en mycket vag uppfattning om hur denna ska ske. En intervjuperson tar upp frågan om att organisera och ta emot spontanfrivilliga generellt samt problemet med hur de ska användas och ledas. Generellt ska frivilligorganisationerna agera utifrån vad kommunen säger att de vill ha hjälp med. Sedan ska de frivilliga utföra arbetet på egen hand, det är

inget som kommunledningen engagerar sig i, kommunledningen ska enbart dirigera arbetet. En beredskapssamordnare menar att ledning av frivilliga kräver både resurser och kompetens, vilket man inte har inom kommunen. Under krisen har den ordinarie personalen nog med sitt.

Kärnpunkten är nog hur man väljer att styra en FRG-grupp under en extraordinär händelse. Så det krävs ju kompetens där också. Den har vi ju inte i dagsläget. Vi har nog fullt upp med att hantera våra ordinarie verksamheter i en extraordinär händelse (kommun 6).

En uppfattning är att kommunerna skulle behöva stöd från någon annan myndighet för att leda de frivilliga. Det skulle även behövas stöd för att se till att de frivilliga får utbildning och får delta vid krisövningar. Detta för att kvalitetssäkra frivilligas insatser.

Ett problem som kan hamna på den högre ledningen att hantera är när frivilligt stöd orsakar merarbete, som vid Västmanlandsbranden och även 9/11. Vid båda dessa tillfällen fick man in för mycket stöd och resurser från frivilliga för att kunna hantera det (Kendra & Wachtendorf 2003). Vid branden i Västmanland fick man in stora mängder material och de frivilliga hade inte möjlighet att ta emot och sortera hjälpen. Den administrativa ledningen fick ta uppgiften att organisera sorteringen och lagringen av det inkomna materiet. Den här typen av frivilliginsatser kan därmed bli kostsamma på sikt, vilket kan kräva att den strategiska ledningen har en beredskap för hur frivilligas insatser som får långtgående konsekvenser kan förutses och ledas. Det kan behövas en strategisk förmåga och resurs att leda verksamheten och vid behov kanalisera och eventuellt stoppa hjälp som man anser vara till mer skada än nytta.

Flera intervjupersoner menar att det finns behov av att få utbildning i att leda frivilligresurser, men att det idag inte finns något ledningsprogram eller strategi för hur man inom kommunen ska leda och samverka med frivilliga.

8.2.2 Insatsledning

Det vi menar med insatsledning är ledningen av hela insatsen på skade-/insatsplatsen. Vem gör vad, hur prioritera och avdela resurser, vem ansvarar för att kalla in resurser vid behov? Blåljusmyndigheterna har olika strukturer för hur detta ska gå till, men när det gäller frivilliga resurser finns ingen tydlig struktur för vem som ansvarar för organiseringen av frivilliga resurser på plats. Det finns exempel på att frivilligorganisationer får en uppgift och att de sedan genomför den utan inblandning från andra, men få exempel på hur de leds av annan personal eller inlemmas i en annan organisation under händelsen (se mer om detta nedan).

En mer allmän uppfattning är dock att det är räddningstjänstens uppgift att leda insatsen och därmed att leda de frivilliga som ingår. Det ligger så att säga i räddningstjänstuppsdraget. Hur detta ska ske är det dock få som tar upp. En intervjuperson berättar att de kallar in frivilliga och att det ibland finns en plan för vilka och hur de kallas in. Däremot är det otydligt hur ledningen av de

frivilliga på plats ska gå till. Men vi uppfattar att en diskussion är på gång, genom arbetet med FRG.

8.2.3 Operativ ledning

Operativ ledning på plats kan delas in i tre olika kategorier: Företagare och organisationer som leder sig själva, frivilligorganisationer som inte leder sig själva och spontanfrivilliga. Om vi ser till de etablerade organisationerna så har de oftast en egen ledningsorganisation, som en intervjuperson säger, "Om hemvärnet tas in så kommer de med en bra ledningsfunktion" (kommun 6). Detsamma gäller LRF och FRG, vilket visade sig tydligt under branden i Västmanland. En beredskapssamordnare berättar:

LRF var lättare [jämfört med spontanfrivilliga] för där fanns en tydlig kanal att nå fram genom. Vi hade ju tät samverkan med den lokala ordförande nere i Västra Färnebo som hanterade det här. Hon styrde över sina trupper, höll jag på att säga. FRG hade vi också kontakt med på det sättet. Det var ju lite lättare. Däremot de där lite mer spontanfrivilliga var lite knepigare (kommun 5).

Ur kommunens synvinkel sett är det alltså en fördel att de frivilliga aktörerna har en egen ledningsstruktur som kommunen kan förhålla sig till. Ifråga om skogsbranden i Västmanland blev FRG inkallade i ett tidigt skede. Bönderna inledde med att arbeta vid sidan om kommunens räddningsinsats. De arbetade självständigt med sina maskiner, de kände till området eftersom det var deras egna marker och de gick inte att stoppa. Såväl LRF som FRG knöts senare till stabsfunktionen för räddningsinsatsen tillsammans med länsstyrelsen.

Flera av de intervjuade har planer på att ta hjälp av och inrätta FRG och att låta dem organisera och leda de frivilliga på plats. Flera kommuner har redan genom avtal utsett FRG till att organisera samtliga frivilliga på plats. FRG skulle kunna samla alla frivilliga under ett paraply, och därmed leda deras arbete.

Etablerade organisationer som Missing People, menar en intervjuperson, ska inordnas under kommunens beredskap, men det är oklart vem som leder dem under själva insatsen. Det finns överlag en otydlighet i hur frivilliga ska ledas operativt, och huruvida de inordnar sig under andra organisationers ledning eller leder sig själva, eller hur de ska/bör inkorporeras i räddningsinsatsen.

8.2.4 Ledning av spontanfrivilliga

Med spontanfrivilliga menas oorganiserade frivilliga som erbjuder sig hjälpa till vid en händelse.

Spontanfrivilliga kan, ifråga om mer lokalt präglade kriser, delas upp i lokala frivilliga som kommer från den drabbade orten och externa frivilliga som ansluter från annat håll för att hjälpa till. När det är folk på orten som hjälper till, känner de platsen och kan även vara kända personer för de boende i trakten. Den hjälp de erbjuder kan exempelvis handla om att komma med sin fyrhjulning eller snöskoter för att man vet att det kan vara svårt att ta sig fram på

annat sätt. Det finns inga exempel i intervjuerna hur dessa leds under en händelse. De verkar arbeta självständigt utan ledning.

De externa är svårare att leda eftersom räddningsledningen inte vet vilka kompetenser de frivilliga har eller om de hittar i området. Det intervjupersonerna tar upp om dessa frivilliga är i huvudsak att de kan vara svåra att leda. Inte heller här finner vi några exempel på hur de leds eller av vem. Båda dessa grupper antas dock kunna ledas av FRG enligt intervjupersoner från både länsstyrelse och kommuner.

Flera av intervjupersonerna menar att spontanfrivilliga är svårstyrda och inte alltid lätta att inordna i räddningsarbetet. Om de går att leda är beroende av hur mycket de vill underordna sig och hur mycket de vill arbeta för sig själva.

Målet för kommunerna verkar vara att få in dem i en organisation, dels för att de enklare ska ledas och användas på ett bra sätt, dels för att man ska kunna trygga deras egen säkerhet under en insats.

Vi vet genom tidigare forskning och erfarenhet att spontanfrivilliga ansluter till en händelse och att människor gärna vill hjälpa till. Däremot finns idag inga vedertagna modeller för hur ledning av frivilliga bör gå till.

9. Diskussion/Slutsatser

Frivilliga insatser kan ibland spela stor roll för hanteringen av kriser, vilket nyligen visade sig under den stora skogsbranden i Västmanland. Samtidigt spelar frivilliga krafter en rätt liten roll i det svenska krishanteringssystemet. Sett i ett processperspektiv är det framförallt i själva krisberedskapen, alltså skedet innan en kris inträffar, som de frivilliga är i princip frånvarande. Även om såväl kommuner som länsstyrelser i mycket hög grad har angivit att de har uppbyggda nätverk med frivilliga aktörer, så verkar det huvudsakligen handla om att man har möten då och då. Vi har inte sett några tecken på att frivilligorganisationer i någon nämnvärd utsträckning är inblandade i och har möjlighet att påverka planering och organisering inför kriser, eller att de skulle delta i återkommande utbildning, träning och övningar. För framförallt mindre kommuner är detta delvis en ekonomisk fråga; i fördelningen av knappa kommunala resurser blir upprätthållande av frivilliga krishanteringsorganisationer helt enkelt bortprioriterat. Om man från kommunernas och länsstyrelsernas sida verkligen ser de frivilliga som en resurs i krisberedskapen återstår här mycket att göra.

Även när det gäller ledningsfrågor återstår en hel del att göra. Det saknas kunskap om ledningsförhållanden som har att göra med frivilliga resurser under kriser. På strategisk nivå saknas kunskap om hur och när det är lämpligt att använda frivilliga och hur de passar in i kommunens egen krisberedskap. Till vad de ska användas, när de bör användas, vem som leder deras övergripande arbete och hur de integreras i krisberedskapsarbetet är några frågor som bör ställas och besvaras.

När det gäller ledningen på insatsplatsen saknas också kunskap om ledningen av frivilliga resurser. Kommunerna menar att detta är räddningstjänstens uppgift. Här är frågor om prioritering av resurser, hantering av intressekonflikter mellan frivilliga, ansvarsfördelningsfrågor och mer övergripande frågor om vilka som bör ingå i räddningsinsatsens olika skeden viktiga att avgöra. Att näringslivet leder sig själva och kan vara svåra att stoppa är också något som måste hanteras av lokal ledning, även om man inte leder deras direkta arbete.

För den direkta ledningen kan vi kanske tala om ledarskap mer än ledning. Men här saknas också forskning om FRGs lednings- och ledarskapsroll, relationen mellan FRG och räddningsorganisationerna, samt relationen till den högre strategiska ledningen.

Överlag saknas forskning kring ledning av frivilliga insatser och ledarskap när frivilliga används vid räddningsinsatser. Det skulle behövas en kritisk diskussion och operationalisering av de olika nivåernas ansvar. Det skulle

också behöva utredas vad som leds på de olika nivåerna och hur detta "vad" förhåller sig till varandra.

Det finns dock även en del positivt att ta fasta på i föreliggande rapport vad gäller frivilligas involvering i krisberedskap och krishantering. En sådan sak gäller de spontanfrivilliga. Villigheten att göra frivilliga insatser är stor hos allmänheten. Sett ur kommunernas perspektiv utgör dock de spontanfrivilliga inte bara en resurs utan också ett problem vad gäller ledningen av dem. Det förefaller dock som om alltfler kommuner funderar i termer av att låta FRG ta hand om de spontanfrivilliga vid kriser, genom att registrera och snabbutbilda dem, och integrera dem i insatsorganisationen. I så fall skulle FRG kunna fungera som sådana "central access points" som har förordats inom forskningen (Moynihan 2009) som ett tänkbart sätt att komma tillrätta med spontanfrivillighetens avigsidor.

Vi har också ett intryck av att alltfler kommuner planerar, eller åtminstone funderar på, att införa FRG-grupper, även om vårt empiriska material är lite skakigt på denna punkt. Förutsatt att man inte får problem med rekrytering av lämpliga personer skulle införandet av FRG-grupper av allt att döma stärka den lokala krishanteringsförmågan.

Det övergripande intrycket av studien är dock att väldigt mycket återstår att göra vad gäller involveringen av frivilliga i krishanteringssystemet. Detta verkar inte vara någon särskilt kontroversiell ståndpunkt: Av de som besvarat vår enkät ansåg samtliga länsstyrelser, och 70 % av kommunerna, att det finns ett framtida behov av att involvera frivilliga aktörer i krisberedskapen.

10. Referenser

- Alvinus, A., Danielsson, E. & Larsson, G. (2010). Structure versus Freedom: Leadership during the rescue operation following the 2004 tsunami. *International Journal of Emergency Management*. 7 (3-4):304-322.
- Ansell, C., Boin, A. & Keller, A. (2010) Managing Transboundary Crisis: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 18: 195–207.
- Bankoff, G., & Hilhorst, D. (2009) The politics of risk in the Philippines: comparing state and NGO perceptions of disaster management. *Disasters*. 33(4): 686–704.
- Barsky, L., Trainor, J. E., Torres, M. R., & Aguirre, B. E. (2007) Managing volunteers: FEMA's Urban Search and Rescue programme and interactions with unaffiliated responders in disaster response. *Disasters* 31(4): 495–507.
- Berg Segersten, N. & Möller, J. (2014) *Samhällets dolda resurser. Ett sociologiskt perspektiv på otraditionella frivilligorganisationer i Jämtlands läns krisberedskap*. Östersund: Mittuniversitetet.
- Berlin, J. M., & Carlström, E. D. (2009) *Samverkan på olycksplatsen – Om organisatoriska barriäreffekter*. Trollhättan: Högskolan Väst.
- Chia, J. (2010) Engaging communities before an emergency: developing community capacity through social capital investment. *Australian Journal of Emergency Management*. 25(1): 18-22.
- Danielsson, E. & Eliasson, L. (2010) Utvärdering Planeringsprocessen. I *Amalia. Regional samverkansövning 2010*. Länsstyrelsen Jämtlands Län Rapport 455-6102-09, s. 33-40.
- Danielsson, E., Johansson, R. & Kvarnlöf, L. (2013) *Samverkan under räddningsinsatser. En slutrapport från ett forskningsprojekt*. Mittuniversitetet: RCR Working Paper Series 2013:3.
- Enander, A. (2011) Medborgare och myndigheter – samspel i risk och kris? I: N-O. Nilsson (red.) *Samverkan – för säkerhets skull*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Guldåker, N. (2009) *Krishantering, hushåll och stormen Gudrun. Att analysera hushålls krishanteringsförmåga och sårbarheter* (Diss.) Lund University.
- Guldåker, N., Nieminen Kristofersson, T., Eriksson, K. (forthcoming). Preventing and Preparing for Disasters – The Role of a Swedish Local

Emergent Citizen Group. Submitted to *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*.

Johansson, S. (2011) *Rätt, makt och institutionell förändring. En kritisk analys av myndigheters samverkan i barnahus*. (Diss.) Lunds universitet: Lund Studies in Sociology of Law 35.

Kapucu, N. (2006) Interagency communication during emergencies: Boundary spanners in multiagency coordination. *The American Review of Public Administration*, 36: 207–225.

Kapucu, N., Arslan, T., & Demiroz, F. (2010). Collaborative emergency management and national emergency management network. *Disaster Prevention and Management*. 19(4): 452-468.

Kapucu, N., Augustin, M.-E. & Garayev, V. (2009) Interstate partnership in emergency management: Emergency management assistance compactin response to catastrophic disaster. *Public Administration Review*, 69: 297–313.

Kendra, J. M., & Wachtendorf, T. (2003). Elements of resilience after the World Trade Center disaster: Reconstructing New York City's Emergency Operations Center. *Disaster*. 27(1): 37-53.

Kvarnlöf, L. & Johansson, R. (2014) Boundary practices at incident sites. Making distinctions between emergency personnel and the public. *International Journal of Emergency Services* 3(1): 65–76.

Lindberg, K. (2009) *Samverkan*. Malmö: Liber Förlag

Luna, E. (2002) Disaster Mitigation and Preparedness: The case of NGOs in the Philippines. *Disasters*. 25(3): 216–226.

Lundberg, J., Törnqvist, E. K. & Nadjm-Tehrani, S. (2014) Establishing conversation spaces in hastily formed networks: The worst fire in modern Swedish history. *Disasters* 38(4): 790–807.

McEntire, D. A. (2002) Coordinating multi-organisational responses to disaster: lessons from the March 28, 2000, Fort Worth tornado. *Disaster Prevention and Management* 11: 369–379.

McMaster, R. & Baber, C. (2012) Multi-agency operations: Cooperation During flooding. *Applied Ergonomics*, 43: 38–47.

Matin, N. & Taher, M. (2002) The changing emphasis of Disasters in Bangladesh NGOs. *Disaster*. 25(3): 227–239.

Moynihhan, D. P. (2009) The network Governance of crisis response: Case studies of Incident Command Systems. *Journal of Public Administration Research* 19: 895–915.

MSB (2011) *Samverkan – för säkerhets skull*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

MSB (2012) *Observatörsrapport. Hanteringen av de omfattande naturkatastroferna i Queensland 2011*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Nieminen Kristofersson, T. (2002) *Krisgrupper och spontant stöd: Om insatser efter branden i Göteborg 1998*. (Diss.) Lund University: Doctoral dissertation.

Perry, R. W. (2004) Disaster Exercise Outcomes for Professional Emergency Personnel and Citizen Volunteers. *Journal Of Contingencies And Crisis Management*. 12(2): 64–75

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

SFS 2006:942. *Förordning om krisberedskap och höjd beredskap*.

Simo, G., & Bies, A. L. (2007) The role of nonprofits in disaster response: An expanded model of cross-sector collaboration. *Public Administration Review*. 67: 125-142.

Uhr, C. (2009) *Multi-organizational emergency response management – A framework for further development*. (Diss.) Lund University: Doctoral Thesis 1041.

Voorhees, W. R. (2008) New Yorkers Respond to the World Trade Center Attack: An Anatomy of an Emergent Volunteer Organization. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 16(1): 3–13.

Ödlund, A. (2010) Pulling the Same Way? A Multi-Perspective Study of Crisis Cooperation in Government. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 18: 96–107.

Bilaga 1

Webbenkät till Sveriges samtliga kommuner och länsstyrelser.

2014-12-27

Undersökning om nyttjande av samhällsresurser utanför den offentliga sektorn vid krisberedskap

Undersökning om nyttjande av samhällsresurser utanför den offentliga sektorn vid krisberedskap

Den här enkäten riktas till dig som arbetar med frågor inom krisberedskap i länsstyrelse eller kommun. Enkäten berör civila aktörers roll vid kriser, hur de nyttjas vid kriser och hur de ingår i planeringen före kriser. Med civila aktörer menar vi organisationer som tillhör Civilförsvarsförbundet, ideella organisationer och privata näringslivet. Enkäten tar ca 5 minuter att besvara. Deltagandet är frivilligt.

1. Vilken organisation tillhör du?

Markera endast en oval.

- Länsstyrelse
- Kommun
- Övrigt: _____

2. Vilket län/kommun?

3. Hur många avtal har ni med civila aktörer som tillhör Civilförsvarsförbundet? (ex. frivilliga försvarsorganisationer, FRG m.m).

Markera endast en oval.

- Inga
- 1-5
- 6-10
- 11-15
- Fler än 15

4. Om ja, ge exempel på vilka organisationer ni har avtal med.

2014-12-27

Undersökning om nyttjande av samhällsresurser utanför den offentliga sektorn vid krisberedskap

5. Hur många avtal har ni med ideella organisationer som inte tillhör Civilförsvarsförbundet?

Markera endast en oval.

- Inga
- 1-5
- 6-10
- 11-15
- Fler än 15

6. Om ja, ge exempel på vilka organisationer ni har avtal med.

7. Hur många avtal har ni med privata näringslivet?

Markera endast en oval.

- Inga
- 1-5
- 6-10
- 11-15
- Fler än 15

8. Om ja, ge exempel på vilka organisationer ni har avtal med.

9. Hur många upparbetade nätverk inom krisberedskap har ni som innefattar civila aktörer (ex. krishanteringsråd eller liknande nätverk)?

Markera endast en oval.

- Inga
- 1-5
- 6-10
- 11-15
- Fler än 15

2014-12-27

Undersökning om nyttjande av samhällsresurser utanför den offentliga sektorn vid krisberedskap

10. Om ja, beskriv nätverken och vilka civila aktörer som ingår.

11. Har ni i nuläget något pågående arbete för att involvera civila aktörer i krisberedskapsarbetet?

Markera endast en oval.

Ja

Nej

12. Om ja, beskriv arbetet.

13. Ser ni ett ytterligare behov av att utveckla samverkan med civila aktörer?

Markera alla som gäller.

Ja

Nej

14. Om ja, på vilket sätt?

15. Övriga kommentarer.

2014-12-27

Undersökning om nyttjande av samhällsresurser utanför den offentliga sektorn vid krisberedskap

Tilhandahålls av
 Google Forms

Bilaga 2

Intervjuguide till fördjupningsstudien

Ledning och samverkan inom det geografiska områdesansvaret: Aktörer utanför den offentliga sektorn som resurs (LOSIGO) syftar till att undersöka förutsättningarna för kommuner och Länsstyrelser att leda och samverka med frivilligresurser.

Syftet med den här intervjun är att ta reda på hur olika kommuner och länsstyrelser arbetar med frivilligresurser som en del i deras krisberedskap, samt vilka hinder och möjligheter som finns för att samverka med frivilligresurser.

Med frivilligresurser avser vi organisationer/individer som är knutna till olika frivilliga försvarsorganisationer, ideella organisationer som inte är knutna till försvarsorganisationer och privata företag.

Inledande frågor

- Hur länge har du arbetat i din organisation och vilka arbetsuppgifter har du haft?
- Har ni i nuläget eller har ni tidigare haft frivilligresurser knutna till er krisberedskap i någon form?

Tema 1:

Ledning och samverkan i krisberedskapen (förebyggande)

- Har ni någon kontakt med frivilligresurser i vardagen?
 - Hur skapas kontakten med frivilligresurser?
 - Finns det naturliga kontaktvägar och mötesplatser?
 - Skulle ni säga att det är mer formella eller informella kontakter?
- Är frivilligorganisationer involverade i era krishanterningsnätverk?
- Anser du att frivilligresurserna bör vara bättre på att ställa sina resurser till förfoganden för att göra er uppmärksamma på att de finns?
- Har ni något pågående arbete där ni har kontakt med frivilligresurser?
- Ser ni behov av att utveckla kontakten med frivilligresurser i framtiden?
- Känner ni till andra kommuners arbete med frivilligresurser som en del i krisberedskapen?

Ledning och samverkan under kris

- Vilka erfarenheter har du av allvarliga händelser där frivilligresurser har involverats?
 - Vilken roll hade frivilligresurserna?
 - Fanns det ytterligare behov av frivilligresurser?
- Hur fungerar ledning och samverkan med frivilligresurser under krissituationer?
 - Vem initierar kontakten?
 - Framträder någon part som mer ledande och samordnande?
 - Blir de en del i krishanteringsorganisationen eller blir deras arbete mer fristående?
 - Är det enskilda uppgifter eller är det mer nära samverkan med er?
- Har ni någon strategi för hur man ska leda och samverka med oorganiserade frivilliga (de som dyker upp på olycksplatsen och vill hjälpa till eller de som bildas under själva krisen)?

Tema 2: Möjligheter

- Vilka möjligheter finns det med att använda frivilligresurser?
 - Vilka typer av händelser?
 - Vilken form av arbetsuppgifter?
- Upplever du att arbetet med frivilligresurser är tillfredställande eller kan arbetet förbättras i något avseende?

Tema 3: Hinder

- Vilka hinder är framträdande i användandet av frivilligresurser?
 - Finns det juridiska hinder? (regelverk, avtal, försäkringar m.m.)
 - Finns det strukturella hinder? (Organisering, intressekonflikt m.m.)
 - Finns det ekonomiska hinder? (kostnader)
- Hur skulle du vilja att arbetet med frivilligresurser förändrades för att ytterligare involvera dem i krisberedskapen?
 - Vad skulle krävas?

Hinder och möjligheter till de som inte arbetar med frivilligresurser

- Har ni tidigare haft frivilligresurser knutna till er krisberedskap?

- Varför sades de upp? (Återkoppla till ovanstående hinder)
- Har ni övervägt att involvera frivilligresurser i krisberedskapen men valt att inte göra det? (Återkoppla till ovanstående hinder)
- Märker du av ett intresse från frivilligresurser att delta i er krisberedskap?
- Har ni kommit i kontakt med frivilligresurser i andra situationer?
- Vilka möjligheter kan du se med att knyta frivilligresurser till er krisberedskap?
- Vad krävs för att ni ska börja arbeta med att involvera frivilligresurser i er krisberedskap?
- Känner ni till andra kommuners arbete med frivilligresurser som en del i krisberedskapen?

Avslutande fråga

- Om du får spekulera i framtiden. Tror du frivilligas betydelse i kommunens/länsstyrelsens krishantering kommer att bli viktigare (större) eller är det något vi kommer att klara oss utan?

Bilaga 3

De 18 frivilliga försvarsorganisationerna är skrivna i *förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet* och utgörs av:

- Svenska försvarsutbildningsförbundet (Försvarsutbildarna)
- Insatsingenjörernas riksförbund (IIR)
- Flygvapenfrivilligas riksförbund (FVRF)
- Frivilliga automobilkärernas riksförbund (FAK)
- Frivilliga flygkåren (FFK)
- Frivilliga motorcykelkärernas riksförbund (FMCK)
- Frivilliga radioorganisationen (FRO)
- Försvarets personaltjänstförbund (FPF)
- Svenska blå stjärnan (SBS)
- Svenska Röda korset
- Riksförbundet Sveriges lottakärer (SLK)
- Sjövärnskärernas riksförbund (SVK RF)
- Svenska brukshundklubben (SBK)
- Svenska fallskärmsförbundet (SFF)
- Svenska pistolskytteförbundet (SPSF)
- Svenska skyttesportförbundet (SvSF)
- Sveriges civilförsvarsförbund (CFF)
- Sveriges bilkärers riksförbund (Bilkåren)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

651 81 Karlstad Tel 0771-240 240 www.msb.se

Publ.nr MSB380 – februari 2015 ISBN 978-91-7383-553-4