Samverkan på lokal och regional beslutsnivå vid samhälleliga kriser

Tina Harrysson
Ulrika Lindmark

Department of Fire Safety Engineering
Lund University, Sweden

Brandteknik
Lunds tekniska högskola
Lunds universitet

Report 5147, Lund 2004

Samverkan på lokal och regional beslutsnivå vid samhälleliga kriser

Tina Harrysson
Ulrika Lindmark

Lund 2004

Rapporten har finansierats av SRV

Titel:
Samverkan på lokal och regional beslutsnivå vid samhälliga kriser

Title:
Cooperation on local and regional level of management in social crises

Av/By:
Tina Harrysson
Ulrika Lindmark

Report 5147
ISSN: 1402-3504
ISRN: LUTVDG/TVBB--5147--SE

Number of pages: 112
Illustrations: Tina Harrysson & Ulrika Lindmark

Keywords:
Crisis, crisis management, emergency management, disaster management, crisis command, coordination, cooperation, management, level of decision, actor, exercise, accident, criminal action, transmission of disease, social anxiety, infrastructure malfunction.

Sökord:
Kris, krishantering, krisledning, samordning, samverkan, ledning, beslutsnivå, aktör, övning, olycka, kriminellt agerande, sjukdomsspridning, social oro, infrastruktursvikt.

Abstract:
In this report networks of cooperation in crisis management are developed. The developed networks show the participant organisations in crisis management and on which level of decision they act. The networks will serve as a foundation for developing exercises in crisis management, but also as a foundation to establish contacts of cooperation in crisis management. A discussion of problems in crisis management is also carried out to increase the consciousness among the decision makers.

Language: Swedish

© Copyright: Brandteknik, Lunds tekniska högskola, Lunds universitet, Lund 2004.

Brandteknik
Lunds tekniska högskola
Lunds universitet
Box 118
221 00 Lund

brand@brand.lth.se
http://www.brand.lth.se

Telefon: 046 - 222 73 60
Telefax: 046 - 222 46 12

Department of Fire Safety Engineering
Lund University
P.O. Box 118
SE-221 00 Lund
Sweden

brand@brand.lth.se
http://www.brand.lth.se/english

Telephone: +46 46 222 73 60
Fax: +46 46 222 46 12

Förord

Denna rapport är resultatet av ett examensarbete inom civilingenjörsprogrammet i riskhantering och brandingenjörsprogrammet på Lunds tekniska högskola.

Vi som skrivit denna rapport vill tacka *Lars Fredholm*, vår handledare från Brandteknik LTH, för tips och stöd vid framtagandet och genomförandet av arbetet. Ett tack framförs även till *Kjell Mo*, SRV projektledare för GROHS-projektet och *Samuel Koelega*, kontaktperson på SRV, som båda varit viktiga för arbetets genomförande samt *Jerry Nilsson*, doktorand Brandteknik LTH, för värdefull respons på rapporten.

Vidare vill vi tacka personerna från polis, sjukvård, Försvarsmakt, Kustbevakning, länsstyrelse och kommuner i Skåne, personer från länsstyrelsen i Halland samt deltagare vid GROHS-seminariet den 2-3 juni i Rosersberg, som ställt upp på intervjuer, samtal och frågor.

Detta examensarbete hade inte varit möjligt att genomföra utan ert stöd och er hjälp. Er välvilja att ställa upp på intervjuer, att svara på frågor, delge erfarenheter och att ge litteraturtips inom krishanteringsområdet har varit till stor hjälp för arbetets framfart. TACK!

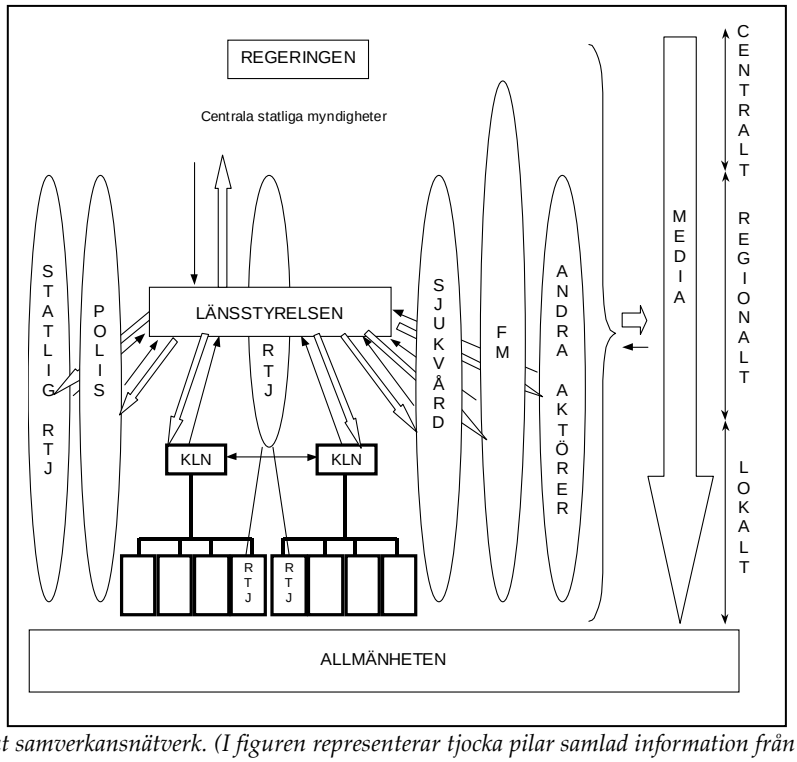
Tina Harrysson
Ulrika Lindmark
Lund, oktober 2004

Sammanfattning

En samhällelig kris drabbar nästan alltid en kommun. Då konsekvenserna av krisen ökar i geografisk omfattning och flera kommuner drabbas, ökar svårigheterna att leda och samordna krishanteringsarbetet. Problem uppstår då det är svårt att samordna flera aktörer på olika beslutsnivåer i samhället, lokal, regional och central nivå. Det finns i dag ingen klar struktur för samverkan och ledning vid storskalig krishantering.

Syftet med arbetet är att belysa, skapa kunskap om och strukturera de problem som finns med dagens sätt att krishantera samt att skapa en struktur över de samverkansnätverk som kan uppstå vid samhälleliga kriser. För att skapa en bild av samverkan och ledning i dag, har Skåne studerats genom intervjuer med personal från olika aktörer. Även analys av oljepåslaget längs Skånes södra kust 2003 har genomförts för detta ändamål.

Då en kris berör ett större område ökar snabbt antalet aktörer som ska samverka i hanteringen av krisen. Detta leder till ett komplext nätverk av aktörer som ska samordna sina insatser för att på bästa sätt hantera krisen. Hur nätverken kan komma att se ut och även vilka aktörer som kan komma att bli involverade beror till stor del på krisens natur och omfattning. Samverkansnätverken visar på den komplexitet som snabbt uppstår i hanteringen av en krissituation. Alla inblandade aktörer måste hålla sig informerade om vad de övriga aktörerna gör, planerar att göra samt vilket läget är och hur det kan komma att utvecklas. För att utveckla samverkansnätverken är vårt förslag att ge länsstyrelsen ett ökat ansvar vad det gäller att ge en korrekt och gemensam lägesbild för alla aktörer.



Figur. Utvecklat samverkansnätverk. (I figuren representerar tjocka pilar samlad information från flera aktörer och smala pilar information från en aktör. KLN=krisledningsnämnd, RTJ=räddningstjänst, FM=Försvarsmakt och feta streck markerar aktörer inom kommuner.)

Det utvecklade samverkansnätverket, som ses i figuren på föregående sida, bygger på att alla aktörer sänder relevant information om sin syn på läget och sina insatser till länsstyrelsen. Länsstyrelsen bearbetar och sammanställer därefter denna information innan de sänder ut den till alla inblandade aktörer, och även till de aktörer som inte är direkt inblandade men som måste hållas informerade.

Länsstyrelsens utökade arbetsuppgifter skulle förenkla samverkansnätverket betydligt och spara resurser för alla aktörer då informationshantering är en stor del i krishanteringen. Det förenklade samverkansnätverket innebär inte att aktörerna kan sluta samverka helt, utan endast att länsstyrelsen ska ansvara för samordning av information till och från aktörerna. I övriga frågor måste fortfarande samverkan ske direkt mellan aktörerna.

Förutom att samverkansnätverken snabbt blir komplexa vid samhälleliga kriser finns det även andra problem som bör belysas. Ett problem är att det råder skillnader i vilka begrepp som används och vilken betydelse dessa har. Vi anser att det är viktigt att enas kring gemensamma betydelser för att undvika missförstånd. Mycket av krishanteringen bygger på planer som är nödvändiga men måste användas och uppdateras kontinuerligt. Enligt oss bör organisationerna utveckla en god krishanteringskultur för att krishanteringstänkandet ska nå ut i hela organisationen. En god krishanteringskultur motverkar även den personbundenhet som ofta förekommer då mycket av krishanteringsansvaret ligger på eldsjälar. Ett annat problem som har uppdagats i intervjuer är att det råder en otydlighet i rollfördelningen mellan kommuner och länsstyrelse. Därför bör länsstyrelsen förtydliga sin roll genom att förmedla vilket stöd de kan bidra med till kommunerna vid en krissituation. Kommunerna kan å sin sida aldrig lägga över sitt ansvar på länsstyrelsen. Många av problemen i krishantering har sitt ursprung i att avstånden mellan aktörerna ökar på de högre beslutsnivåerna. Det är bl a svårt att skapa en korrekt lägesbild hos alla aktörer och att skapa uthållighet i krisorganisationerna då det krävs många samverkanspersoner. Dessa problem skulle kunna lösas genom att aktörerna utgick från samma ledningsplats. En gemensam ledningsplats är svårt att uppnå men kan ses som en framtidsvision som skulle underlätta på många sätt. Samverkan löser många av de problem som uppstår vid samhälleliga kriser, och därför bör samverkan ske i olika former och i olika frågor.

Ett vanligt sätt att samverka är genom övningar. Vid planeringen av övningar kan samverkansnätverken användas då de tydliggör vilka aktörer som kan bli inblandade vid olika kriser och därmed vilka aktörer som bör delta eller vilka funktioner som bör övas. Samverkansnätverken som bygger på fem typer av krisutlösande händelser, olycka, kriminellt agerande, sjukdomsspridning, social oro/obalans och infrastruktursvikt kan även fungera som inspirationskälla vid framtagandet av övningsscenarier. I övrigt är det viktigt att tänka på att övningarna är pedagogiskt upplagda och att efterarbetet inte glöms bort, detta då det är efterarbetet som leder till att övningen når sitt syfte och leder till utveckling av krishanteringsförmågan. Övningar som är välplanerade och som känns nyttiga är kanske det bästa sättet att öka medvetandegraden på alla nivåer i aktörernas organisationer.

Summary

A social crisis almost always strikes a municipality. When the consequences increase in geographical range and several municipalities will be struck, the difficulties to lead and coordinate the crisis management will increase. Problems arise because of the difficulties to coordinate several actors on different levels of decision in the society, local, regional and central. There is no clear structure on how to handle cooperation and management of major social crises today.

The purpose of this work is to shed light on and increase knowledge of problems in crises management and also to create a structure of the networks of cooperation that arise in social crises. A field survey among personnel from different parties involved in Skåne has been performed to create an image of the cooperation and the management. An analysis of the discharge of oil along the south coast of Skåne has also been done to serve this purpose.

The number of actors to be incorporated in the crisis management quickly rises as the affected area increases. This will lead to a complex network of actors who must coordinate their actions to achieve the best result. How the network will look like and which actors that will be involved depend to a large extent on the nature and range of the crisis. The networks of cooperation show the complexity that quickly arises in crises management. All involved actors must stay informed about what the other actors do, plan to do and what the state is and will develop to. To develop the network, we suggest that the responsibility of the County Administrative Board is increased regarding the task of giving all the actors a correct and mutual state of image.

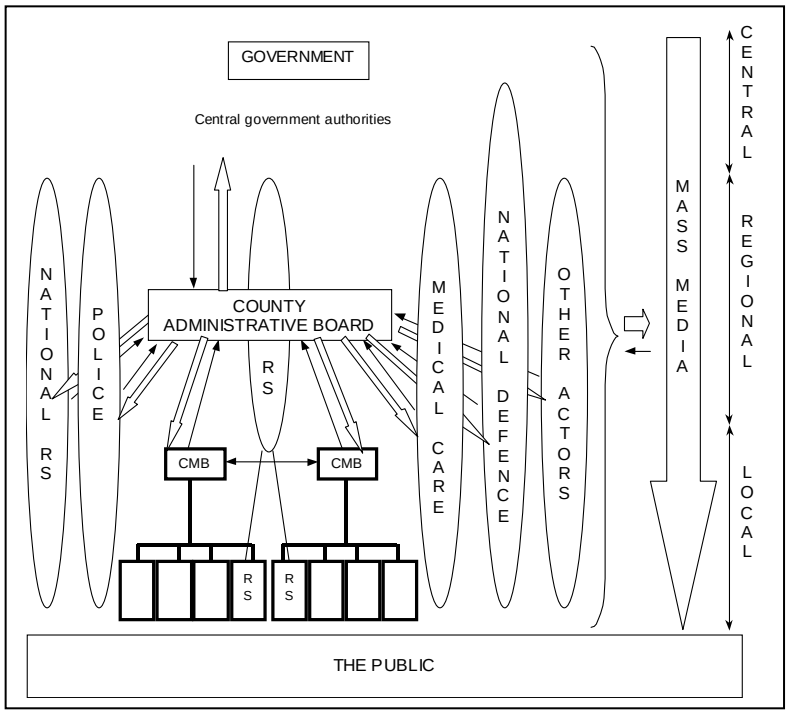


Figure. Developed network of cooperation. (In the figure above, the fat arrows symbolize collected information from many actors and the thin arrows symbolize information from one actor. RS = rescue services, CMB = crisis management board and the fat lines symbolize actors within the municipalities)

The developed network of cooperation, which can be seen in the figure on the previous side, is based on all actors sending relevant information on their state of view and their actions to the County Administrative Board. After that the County Administrative Board work up and put together the information before they send it back to all actors involved, but also to actors not involved, that have

to be informed. This would simplify the network of cooperation considerably and save resources for all actors since the handling of information is a large part of crisis management. The simplified network of cooperation does not imply that the actors can stop cooperating directly with each other, but that the County Administrative Board should answer for the coordination of the information between the actors. In other areas cooperation still must occur directly between the actors.

Besides the fact that the network of cooperation quickly becomes complex in social crises there are other problems that also ought to be shed light on. One problem is the differences in what terms that are used and which their meanings are. We consider it important for the actors to become united on mutual meanings of the terms to avoid misunderstandings. A great deal of crisis management is based on plans. Plans are necessary but they have to be used and updated continuously. According to us the organisations should develop a satisfactory culture of crisis management to make the awareness of crisis management reach the entire organisation. A satisfactory culture of crisis management also counteracts the fact that the ability to manage crises often is bonded to only one enthusiastic person in the organisation. Another problem that has been discovered during the field survey is the indistinct distribution of roles between the municipalities and the County Administrative Board. The County Administrative Board therefore ought to make its role clear by conveying what kind of support they can contribute to the municipalities in a situation of crisis. The municipalities can on the other hand never hand over their responsibility to the County Administrative Board. Many of the problems with crisis management have their origin in the increase of distance between the actors on higher levels of decision. Among other things it is difficult to create a correct state of image for all actors and to have endurance in the crisis organisations when the need for coordinators is large. These problems could be solved if the actors used the same location of management. A common location of management is difficult to introduce but it should be seen as a vision for the future that would facilitate the management of crisis in many ways. Cooperation resolves many of the problems that arise during social crises and ought therefore to be done in different shapes and fields.

Exercises are a common form of cooperation. The networks of cooperation could be used in the planning of exercises, when they visualize which actors who may be involved in different crises and by that, which actors who ought to participate or which functions that ought to be trained. The networks of cooperation, which are based on five types of events that may trigger crises, accident, criminal action, transmission of disease, social anxiety, and infrastructure malfunction, can also act as a source of inspiration in the development of scenarios for the exercises. As for the rest it is important to consider that the exercises should be arranged pedagogically and that an evaluation should not be forgotten. This is because it is the evaluation that makes the exercise reach its purpose and lead to progress in the ability to manage crises. Well-planed exercises that feel useful may be the best way of increasing the degree of consciousness on all levels in the organisations of the actors.

Innehållsförteckning

FÖRORD I

SAMMANFATTNING III

SUMMARY V

INNEHÅLLSFÖRTECKNING VII

1 INLEDNING 1

1.1 BAKGRUND 1
1.2 SYFTE OCH MÅL 2
1.3 PROBLEMATISERING 2
1.4 AVGRÄNSNINGAR 2
1.5 MÅLGRUPP 3
1.6 METOD 3
1.6.1 Använd metod 3
1.6.2 Alternativa metoder 5
1.7 DISPOSITION 6

2 LAGAR OCH FÖRORDNINGAR 7

2.1 KOMMUNALLAGEN 7
2.2 HÄLSO- OCH SJUKVÅRDSLAGEN 8
2.3 POLISLAGEN 8
2.4 LAGEN OM SKYDD MOT OLYCKOR 8
2.5 FÖRORDNING OM SKYDD MOT OLYCKOR 9
2.6 LAG OM EXTRAORDINÄRA HÄNDELSER I FREDSTID HOS KOMMUNER OCH LANDSTING 9
2.7 FÖRORDNING OM ÅTGÄRDER FÖR FREDSTIDA KRISHANTERING OCH HÖJD BEREDSKAP 10
2.8 FÖRORDNING MED LÄNSSTYRELSEINSTRUKTION 11
2.9 FÖRORDNING OM FÖRSVARSMAKTENS STÖD TILL CIVIL VERKSAMHET 11

3 RISK – SÅRBARHET – KRIS 13

4 SAMHÄLLETS KRISHANTERING 17

5 AKTÖRER 23

5.1 LOKALA AKTÖRER 23
5.1.1 Kommun 23
5.2 REGIONALA AKTÖRER 25
5.2.1 Länsstyrelsen 25
5.2.2 Sjukvården 26
5.2.3 Polis 27
5.3 CENTRALA AKTÖRER 27
5.3.1 Regeringen 27
5.3.2 Statens räddningsverk 28
5.3.3 Krisberedskapsmyndigheten 28
5.3.4 Försvarsmakten 28
5.4 EJ NIVÅBESTÄMDA AKTÖRER 29
5.4.1 Media 29
5.4.2 SOS Alarm 30

6 AKTÖRER I SKÅNE 31

6.1 LÄNSSTYRELSEN I SKÅNE LÄN 32

6.2 REGION SKÅNE 33
6.3 POLISEN 34
6.4 FÖRSVARSMAKTEN 35
6.5 KOMMUNER 37
6.5.1 Kommunal räddningstjänst 38

7 SAMVERKANSNÄTVERK 43

7.1 OLYCKA 44
7.2 KRIMINELLT AGERANDE 47
7.3 SJUKDOMSSPRIDNING 49
7.4 SOCIAL ORO/OBALANS 50
7.5 INFRASTRUKTURSVIKT 52
7.6 UTVECKLAT SAMVERKANSNÄTVERK 54

8 ANALYS AV OLJEPÅSLAGET LÄNGS SKÅNES SÖDRA KUST 59

8.1 OLYCKAN 59
8.2 AKTÖRER 59
8.2.1 Kommuner 60
8.2.3 Försvarsmakten 60
8.2.4 Polis 61
8.2.5 Kustbevakningen 61
8.2.6 Frivilliga 61
8.2.7 Länsstyrelsen 61
8.3 SAMVERKAN 61

9 PROBLEM VID SAMVERKAN OCH LEDNING 65

9.1 ALLMÄNNA 65
9.2 KOMMUN 66
9.3 LÄNSSTYRELSE 67
9.5 RÄDDNINGSTJÄNST, POLIS OCH SJUKVÅRD 67
9.6 LÖSNINGAR 68

10 ÖVNINGSUPPBYGGNAD FÖR SAMVERKANSUTVECKLING 71

11 OSÄKERHETER 75

12 SLUTSATS OCH DISKUSSION 77

12.1 SAMVERKANSNÄTVERKEN 77
12.2 PROBLEM VID HANTERING AV SAMHÄLLELIGA KRISER 78
12.3 ÖVNINGSUPPBYGGNAD 79

REFERENSLISTA 81

DOKUMENT 82
PERSONLIGA KONTAKTER 83
PROPOSITIONER 84
LAGAR 84
FÖRORDNINGAR 84
INTERNET 84

BILAGA 1 87

BILAGA 2 89

BILAGA 3 91

BILAGA 4 93

BILAGA 5 _____ **95**

BILAGA 6 _____ **97**

1 Inledning

Detta projekt är ett examensarbete inom Riskhanteringsprogrammet på LTH och omfattar 20 högskolepoäng. Projektet är även en del i brandingenjörsexamen som författarna kommer att erhålla till julen 2004. Vi som författat denna rapport är Tina Harrysson och Ulrika Lindmark, som båda påbörjade brandingenjörsprogrammet hösten 2000. Våren 2003 gjorde vi inriktningen mot riskhantering. Intresset för området krishantering väcktes i samband med en kurs i olycks- och krishantering på 10 högskolepoäng som gavs av Lars Fredholm under hösten 2003.

Examensarbetet är framtaget tillsammans med Lars Fredholm och Statens räddningsverk, SRV. Som underlag till examensarbetet ligger ett samverkansprojekt för regional ledning kallat GROHS, *Grundförmåga för regional ledning vid olyckor, hot och svåra påfrestningar*. Projektet drivs av Statens räddningsverk och Krisberedskapsmyndigheten i samverkan.

Detta inledningskapitel ska ge läsaren förståelse för vilka förutsättningar projektet har genomförts utifrån samt att ge läsaren en övergripande bild av rapporten som helhet. Kapitlet innehåller bakgrund, syfte och mål, problematisering, avgränsningar, målgrupp, metod och disposition.

1.1 Bakgrund

Sveriges hotbild har genom åren ändrat karaktär. Från att främst ha rört sig om krigshot, till att främst omfatta icke-krigshot såväl avsiktliga, t ex terrordåd och sabotage, som oavsiktliga, t ex naturfenomen och olyckor. På grund av den ändrade hotbilden måste samhället omstrukturera sin beredskap och avsätta resurser för att hantera de nya hoten.

Alla kriser drabbar på något sätt en eller flera kommuner vilket leder till att kommunerna har en viktig roll i samhällets krishantering. Ett led i att öka kommunernas förmåga att anpassa sin räddningstjänst till de lokala förhållandena var att införa den nya lagen lag (SFS 2003:778) om skydd mot olyckor. Lagen om skydd mot olyckor ersatte den gamla räddningstjänstlagen och trädde i kraft den 1 januari 2004.

Då flera kommuner drabbas av en kris i form av t ex en stor olycka ökar svårigheterna att leda och samordna krishanteringsarbetet. Enligt lagen om skydd mot olyckor får länsstyrelsen eller annan statlig myndighet ta över ansvaret för räddningstjänsten vid omfattande olyckor som drabbar flera kommuner. Att leda storskaliga räddningsinsatser, som berör flera kommuner, kan innebära problem för den utsedda räddningsledaren. Dessa problem uppstår då det är svårt att samordna flera aktörer på olika beslutsnivåer i samhället, lokal, regional och central nivå. Vilka som är de aktuella aktörerna beror på typ av händelse. Räddningstjänst, polis och sjukvård är ofta aktörer i det akuta skedet av krisen, men även kommunernas krisledningsnämnder utgör viktiga aktörer som räddningsledaren måste samverka med.

Kommunernas ansvar och befogenheter vid en samhällelig kris regleras av lag (SFS 2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting, som reglerar hur kommunerna ska hantera frågor rörande krisen. Vid omfattande krissituationer som berör flera kommuner övergår det övergripande samordningsansvaret till länsstyrelsen, som ska samordna flera kommuner i arbetet med att hantera krisen. Det kan då uppstå svårigheter med samordning av kommunernas krishantering.

Då en kris berör ett större geografiskt område ökar snabbt antalet aktörer som ska samverka i hanteringen av krissituationen. Detta leder till ett komplext nätverk av aktörer som ska samordna sina insatser för att på bästa sätt hantera krisen. Under en kris är ofta tiden en begränsande faktor

och därför är det viktigt att ansvarsfördelningen mellan de olika aktörerna är tydlig och att kontakterna mellan dem är väl etablerade.

1.2 Syfte och mål

Att problemen och frågeställningarna är många inom krishanteringsområdet på lokal och regional nivå är välkänt. Problemen kan grunda sig i bristande samverkan, både i den förberedande och i den akuta fasen av krishanteringen. Målet med denna rapport är att bland beslutsfattare och tänkbara aktörer skapa en förståelse för dessa problem och ett engagemang för samverkansfrågorna.

Syftet med projektet är tredelat:

- Att belysa och skapa kunskap om de problem och den komplexitet som finns i dagsläget på lokal och regional nivå vid hantering av regionala kriser.

- Att strukturera denna problematik. Strukturen ska kunna ligga till grund för ökad regional samverkan genom övningar eller andra typer av samverkansformer samt användas vid utformning av beredskapsplaner.

- Att skapa en bild av det samverkansnätverk som uppstår vid hantering av samhälleliga kriser. Samverkansnätverken ska kunna ligga till grund för utveckling av samverkan bl a genom övningar.

Projektet har utöver det tredelade syftet ett utbildningssyfte för författarna. Författarna ska kunna tillämpa och utveckla den kunskap som har inhämtats under utbildningens gång, både inom Brandingenjörsprogrammet och inom Civilingenjörsprogrammet i riskhantering. Dessutom ska författarna utveckla sin analytiska förmåga att identifiera och analysera problem. (Lundin, 2003)

1.3 Problematisering

Med utgångspunkt i denna bakgrund har följande problemformuleringar framtagits:

Hur ser samordningsnätverket mellan olika beslutsfattare och aktörer ut vid kriser som berör flera kommuner? Då kriserna redan på den lokala nivån genererar stora och komplexa samverkansnätverk, kommer nätverken vid en kris som drabbar flera kommuner, d v s på den regionala nivån, att bli mycket stora och komplexa. Hur ser beslutsvägarna ut då, och hur kan dessa nätverk struktureras?

Hur fungerar detta nätverk mellan lokal och regional nivå, och vilka problem finns vid ledning av omfattande krishanteringsinsatser? Framför allt uppstår problem när beslut ska tas över de olika nivåerna, och när olika aktörers förutsättningar och organisationer skiljer sig åt sinsemellan. Hur hanteras dessa problem i nuläget, och hur kan ledningen vid krishantering utvecklas?

Hur bör övningar vara uppbyggda för att tydliggöra och reducera eventuella ledningsproblem mellan lokal och regional nivå? Hur ska övningarna vara utformade för att på bästa sätt underlätta och förbättra samverkan mellan aktörer och därmed utveckla framtida krishantering?

1.4 Avgränsningar

Då projektet omfattar 20 veckors heltidsstudier för vardera författaren har avgränsningar krävts. Avgränsningarna som görs är följande:

- *Projektet är avgränsat till att inte behandla samverkan vid höjd beredskap eller krig.* Denna avgränsning då det råder stora skillnader i hanteringsförfarandena vid icke-krigssituationer

och krigssituationer. Dessa skillnader är exempelvis skillnader i lagstiftning och Försvarsmaktens, vid krig, dominerande aktörsroll.

- *Projektet redogör endast för de olika aktörernas arbetssätt och samverkansformer inom Skåne.* Detta då det råder många variationer inom de olika aktörernas organisationer och arbetssätt på olika platser i landet. Stora delar av resultaten kan trots de variationer som finns i organisationerna vara applicerbara på andra län i landet.

- *Arbetet behandlar inte krishantering inom myndigheter och organisationer.* Denna avgränsning görs då arbetet är inriktat på samverkan mellan myndigheterna och organisationerna under de olika skeendena av en kris. Avgränsningen görs även då samverkan mellan myndigheter och organisationer är ett mindre utforskat område än krishantering inom myndigheter och organisationer.

- *Lokal och regional beslutnivå kommer främst att behandlas.* Beslutsnivåer på individ-, central- och internationell nivå kommer bara att behandlas då dessa nivåer påverkar ledning och samverkan på den lokala och/eller regionala nivån.

1.5 Målgrupp

Rapporten vänder sig till beslutsfattare och andra aktörer i hanteringen av en samhällelig kris, men även till personer som arbetar med utbildning och upplägg av övningar för beslutsfattare och andra aktörer.

Rapporten vänder sig även till personer som är intresserade av samverkan och krishantering, så som studerande på Brandingenjörs- och Riskhanteringsprogrammet samt andra utbildningar med koppling till risk- eller krishantering.

1.6 Metod

I detta avsnitt redogörs för vilka metoder som använts för att besvara problemformuleringarna och uppfylla mål och syfte. Även en diskussion kring alternativa metoder förs.

1.6.1 Använd metod

Arbetet med denna rapport inleds med studier av vetenskapliga metoder för att ge författarna tillräckliga grunder i hur ett vetenskaplig arbetet ska gå till väga och en vetenskaplig rapport vara utformad. Författarna har för detta ändamål, utöver ett kursavsnitt i informationsteknik vid utbildningarnas start, deltagit i en kurs i att skriva examensarbete. Utöver dessa studier har följande litteratur studerats:

- *Problemformulering.* (Rienecker, 2003)
- *Att fråga – Om frågekonstruktion vid intervjuundersökningar och postenkäter.* (Wärneryd m fl, 1990)
- Kapitel 5, 7 och 11, *Den kvalitativa forskningsintervjun.* (Kvale, 1997)

Även litteratur på det undersökta området har studerats. Denna litteraturstudie har syftat till att ge författarna en inblick i vilken lagstiftning som berör området samt att definiera begrepp som är grundläggande för en förståelse av området. Litteraturstudien påbörjades med en omfattande och systematisk litteratursökning där relevant litteratur införskaffades, lästes och analyserades. Litteratursökningen bestod av sökningar på bibliotek, genom internet samt bland kurslitteratur från Riskhanterings- och Brandingenjörsprogrammen. Dessutom har litteraturstudien utökats allt eftersom intervjuer och kontakter har genomförts. Tips på ny litteratur har erhållits vid intervjuer

och nya kunskapsområden, som krävt teoribakgrund, har upptäckts och därmed har litteraturstudien och litteratursökningen utökats.

Författarna har även genomfört en intervjustudie för att skapa en bild av hur olika aktörer ser på sitt ansvar och de problem som finns inom området i nuläget samt att skapa en bild av samverkansnätverket. Personer inom kommuner i Skåne, länsstyrelsen i Skåne och Halland, representanter från sjukvården, polisen och Försvarsmakten har ingått i intervjustudien. De kommuner som ingått i studien har valts ut med hänsyn till geografisk placering och kommunstorlek. I studien ingående kommuner är Kristianstad, Helsingborg, Ängelholm, Staffanstorp och Malmö. Intervjupersonerna som fått representera sina kommuner har främst varit beredskapssamordnare och i vissa fall har flera personer från en kommun deltagit under intervjun. Vid intervjuerna med länsstyrelserna deltog personer som arbetar med beredskapsfrågor av olika slag. Vid valet av representanter från sjukvården, polisen och Försvarsmakten har personer som ansvarar för eller har till uppgift att arbeta med dessa frågor valts ut, en från vardera organisationen, se referenslista.

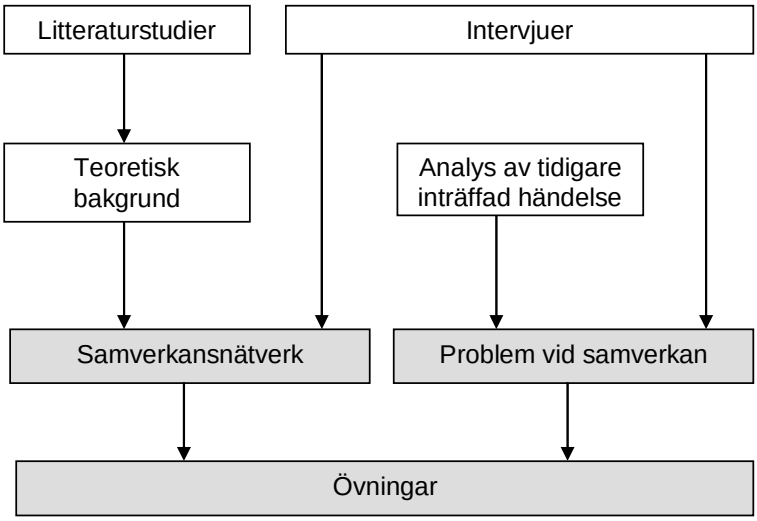
Intervjuerna har varit fritt upplagda och till stor del liknat ett samtal eller en diskussion rörande området. Syftet med detta upplägg har varit att kunna ta del av intervjupersonens speciella synvinkel och avdramatisera intervjun. Som stöd har författarna använt sig av på förhand framtagna intervjuunderlag som har varit samma för alla kommuner, se bilaga 1. Vad det gäller övriga aktörer har intervjuunderlagen av naturliga skäl varierat en del men i grunden varit de samma, se bilaga 2-5. Författarna har valt att hålla intervjuerna på intervjupersonernas arbetsplatser eller på andra av intervjupersonerna valda platser för att bibehålla intervjupersonernas miljökännedom och skapa en trygg atmosfär. Vid varje intervjutillfälle har båda författarna deltagit och fört anteckningar. Intervjuledare och den som fört anteckningar har under intervjuerna varierat mellan författarna för att avlösa och att se till att alla frågor kommit med. Efter varje intervju har en sammanställning av vad som sades under mötet gjorts. Denna sammanställning har därefter sänts till intervjupersonerna för att de ska kunna justera eventuella missuppfattningar som kan ha uppstått då samtalet endast dokumenterades för hand under intervjun. Syftet med denna dubbelkontroll har varit att öka tillförlitligheten i tolkningen av intervjuerna och eliminera felaktigheter i rapporten.

För att stärka det som framkommit vid intervjuerna, har även en analys av en tidigare inträffad stor olycka genomförts. Val av analyserad händelse bygger på händelsens omfattning med avseende på geografi och antalet engagerade aktörer samt händelsens närhet i tid. Närhet i tid är viktigt för att få en aktuell bild av aktörernas organisationsuppbyggnad och förmåga samt krishanteringssystemets struktur. Vald händelse för analys är oljepåslaget längs Skånes södra kust sommaren 2003. Analysen har utförts utifrån de olika aktörernas dokumentationer av händelsen, detta för att få del av de olika aktörernas syn på insatsen. Dokumentationsanalysen har kompletterats med intervjuer med några av de beslutsfattare som varit engagerade i hanteringen av denna händelse. Dessa intervjuer har varit upplagda, utförda och hanterade på samma sätt som tidigare intervjuer.

Utifrån analys av aktörernas roller och intervjustudien har en struktur av samverkansnätverk för olika krissituationer skapats. Med grund i dessa samverkansnätverk och problem med krishantering har vi sedan gett ett förslag på en utveckling av samverkansnätverken. Detta utvecklade samverkansnätverk kan komma att förenkla krishanteringen.

Utifrån samverkansnätverken, intervjuresultaten och analysen av samverkan vid en tidigare inträffad händelse har problem vid samverkan på lokal och regional beslutsnivå strukturerats. Då övningar är en viktig del i att utveckla samverkan mellan aktörer har vi även redogjort för viktiga aspekter i övningsverksamhet. Användningen av samverkansnätverken i framtagandet av övningar har diskuterats med bakgrund i problemen och de framtagna nätverken.

Arbetets praktiska metod åskådliggörs i figur 1.1.



Figur 1.1. Schematisk bild över arbetets metod. De nedre rutorna har markerats grå då det är i dessa delar som resultaten tar form.

1.6.2 Alternativa metoder

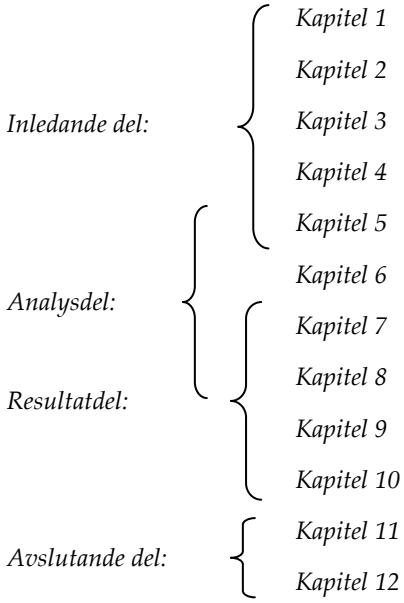
Valet av metoder har gjorts utifrån deras användbarhet när det gäller att besvara problemformuleringarna och nå syftet med projektet. Hänsyn har även tagits till den tid som stått till förfogande för projektet, 20 veckors heltidsarbete för vardera författaren.

För att inhämta den kunskap och teori som behövs för att kunna utföra projektet har litteraturstudier valts som en metod. Kunskapen hade eventuellt delvis kunnat inhämtas på andra sätt, t ex genom deltagande i kurser och intervjuer. Då författarna redan innan projektets start hade grundläggande kunskaper inom området ansågs litteraturstudier ge mer specifik kunskap än vad alternativa metoder kunnat ge. Litteraturstudien har givetvis genomförts med en bakomliggande källkritik till litteraturen för att resultaten skulle få den validitet, reliabilitet och objektivitet som krävs.

För att skapa en bild av hur olika aktörer ser på sitt ansvar och de problem som finns inom området samt att skapa en bild av samverkansnätverket har intervjustudier och studier av aktörers dokumentation gjorts. Detta hade eventuellt kunnat inhämtas med hjälp av enkätundersökningar till aktörerna, vilket även hade medfört att fler personer hade kunnat tillfrågas och på så sätt hade tillförlitligheten i resultaten eventuellt ökat. Författarnas erfarenheter, som överensstämmer med litteraturens, är att enkätundersökningar kräver mycket tid, både till att ta fram frågeformuläret och att få in svaren igen samt att resultaten kan bli missvisande vid stort svarsbortfall. Dessa brister i enkätundersökningar har bidragit till att de valts bort som metod. Även observationer av dels pågående krissituationer och övningar hade varit möjliga informationskällor. Då sådana situationer eller arrangemang inte varit tillgängliga för författarna, har heller inte denna metod kunnat användas. Därför har författarna valt att studera och analysera samverkan av en i Skåne redan inträffad händelse. Naturligtvis hade det i studien av den inträffade händelsen kunnat intervjuas fler beslutsfattare och mer dokumentation studerats, men detta anses vara allt för tidskrävande i förhållande till vad det tillför projektet.

1.7 Disposition

I detta avsnitt kommer rapportens disposition att beskrivas och förklaras för att förenkla för läsaren. Nedan ses en indelning av rapportens samtliga kapitel.



Rapporten kan ses som fyra olika delar. Första delen, den *inledande delen*, syftar till att ge läsaren en förståelse för förutsättningarna för rapporten; vilka frågeställningar, mål och syften som finns, vilka avgränsningar som är gjorda samt vilka metoder som använts, vilket kan läsas i kapitel 1. I den inledande delen finns även en inledande teoridel för att ge läsaren en tillräcklig teoretisk bakgrund för att kunna skapa sig en fortsatt förståelse i rapporten. Denna består av en lagöversikt i kapitel 2, två kapitel, 3-4, som ger den teoretiska bakgrunden till krishantering och slutligen ett kapitel som beskriver vilka olika aktörer som kan tänkas vara involverade i hanteringen av olika krisutlösande händelser.

Analysdelen syftar till att svara på de frågeställningar som ligger till grund för rapporten samt att uppfylla mål och syften. Kapitel 5 utreder aktörers organisation vid krishantering som utvecklas i kapitel 6 där aktörerna i Skåne undersöks för att utreda hur dessa arbetar och samverkar vid krishantering. Kapitel 5 och 6 ligger vidare delvis till grund för nätverksuppbyggnaden i kapitel 7. I kapitel 7 byggs samverkansnätverk upp för kristyper och förslag ges på ett bättre sätt att samverka. Nätverken kompletteras i kapitel 8 med en analys av samverkan vid en tidigare inträffad händelse.

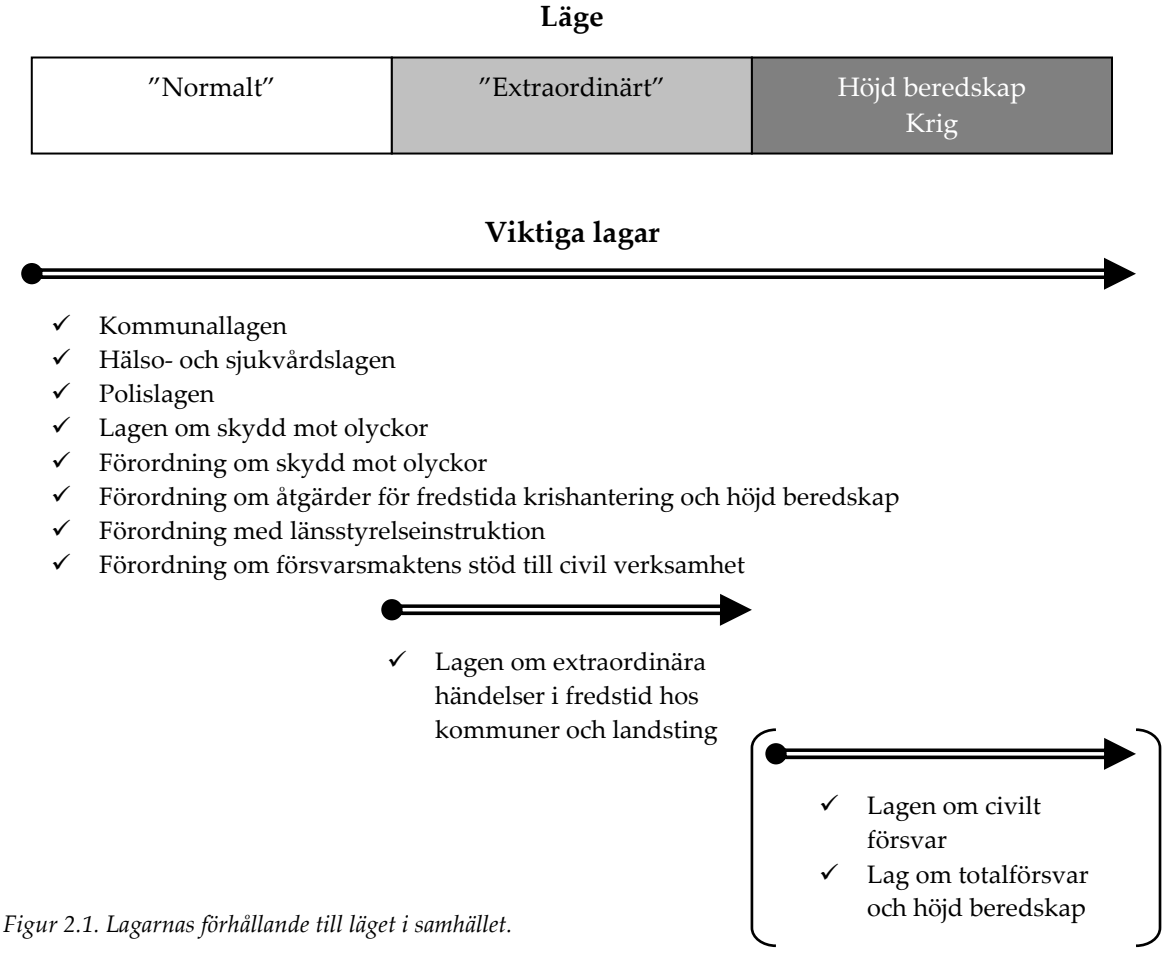
Resultatdelen tar upp det som framkommit under projektets gång. Utöver det som redan framkommit i kapitel 7 och 8 finns i kapitel 9 en strukturering av de problem med samverkan som framkommit under arbetets gång. Hur övningar ska utföras för att hantera samverkansnätverken och de problem med samverkan som framkommit i kapitel 8 och 9 behandlas i kapitel 10.

Sista delen, den *avslutande delen*, består av kapitel 11 som behandlar osäkerheterna i rapporten och analyserna samt kapitel 12 där en avslutande diskussion av resultaten och rapporten ges.

2 Lagar och förordningar

Detta kapitel ska fungera som en kort översikt av de lagar som reglerar eventuella aktörer i krishantering. Lagar som behandlas i detta kapitel är främst lagar som berör huvudaktörernas ordinarie verksamhetsutövning men även speciallagar som berör aktörernas del i krishanteringen beskrivs. Kapitlet innehåller inte lagarna i sin helhet utan endast utdrag eller beskrivningar av deras innehåll.

Olika myndigheters, som kommuners, landstings och polis, verksamheter regleras genom lagar och förordningar. Många lagar gäller oavsett om det är fred, extraordinär händelse eller krig, medan några lagar endast är till för lägen som exempelvis extraordinära händelser eller krig och höjd beredskap, se figur 2.1. Denna rapport kommer inte att behandla läget höjd beredskap eller krig och därför kommer detta kapitel inte att behandla lagar som endast gäller i ett sådant läge.



Figur 2.1. Lagarnas förhållande till läget i samhället.

2.1 Kommunallagen

Kommunallagen (SFS 1991:900) är den lag som reglerar kommunernas och landstingens verksamheter. Detta bland annat genom att den styr vilka befogenheter och skyldigheter kommuner och landsting har gentemot sina medlemmar. Kommunallagen reglerar i detalj hur kommunen ska var uppbyggd, hur dess ledning väljs och hur beslut fattas. Mer om kommunernas och landstingens ledning i händelse av en kris regleras i lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting, som berörs i avsnitt 2.6.

2.2 Hälso- och Sjukvårdslagen

I hälso- och sjukvårdslagen (SFS 1982:763) regleras vilket ansvar kommuner och landsting har för sina medlemmars sjukvård. Enligt § 1 avses med hälso- och sjukvård åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Målet med hälso- och sjukvården är enligt § 2 en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen.

Vid planeringen av hälso- och sjukvården står det, förutom att landstinget ska planera hälso- och sjukvården efter behovet hos befolkningen, att landstinget ska se till att en katastrofmedicinsk beredskap upprätthålls. Vad gäller katastrofmedicinska insatser får regeringen, eller den myndighet regeringen utser, meddela särskilda föreskrifter om hälso- och sjukvård i fredstid. Detta om det ur ett nationellt perspektiv finns behov av katastrofmedicinska insatser, enligt § 32a. Om en kommun eller landsting drabbas av en extraordinär händelse får en annan kommun eller ett annat landsting bistå med resurser, enligt § 4 a.

Hälso- och sjukvårdslagen är allmänt hållen och förtydligar inte sjukvårdens uppgifter i en katastrofsituation. Socialstyrelsen har däremot gjort en tolkning av sjukvårdens uppgifter i samband med en katastrof och gett ut riktlinjer för de uppgifter sjukvården har inom skadeområdet, se vidare avsnitt 5.2.2. (Räddningstjänsten i Skåne m fl, 2003)

2.3 Polislagen

I polislagen (SFS 1984:387) redogörs för polisens uppgifter som bl a består i att lämna allmänheten skydd, upplysning och annan hjälp när det är lämpligt att polisen ger sådan hjälp. Polisens uppgifter är bl a av samverkande karaktär vilket beskrivs i § 3 där det står att polisen ska samverka med andra myndigheter och organisationer. Enligt lagen om skydd mot olyckor (SFS 2003:778) har polisen även till uppgift att bistå räddningstjänsten med hjälp då det behövs samtidigt som de själv är ansvarig myndighet vid fjällräddning och eftersökning av försvunna personer. Polisen ska även underrättas då räddningstjänsten gör en insats.

2.4 Lagen om skydd mot olyckor

Lag (SFS 2003:778) om skydd mot olyckor trädde i kraft den 1 januari 2004 och är därmed den nyaste av lagarna inom rapportens område. Syftet med lagen om skydd mot olyckor är att i hela landet ge människors liv, hälsa och egendom ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredställande och likvärdigt skydd mot olyckor.

Lagen definierar även begreppet räddningstjänst. ”Med räddningstjänst avses i lagen de räddningsinsatser som staten eller kommunerna skall ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön.” För att samhället ska ta ansvar för räddningsinsatsen ska det vara ”motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt”. Principen är att samhället ska ingripa när den enskilde inte kan eller har resurser att hantera en olyckssituation.

Kommunens ansvarsområde enligt lagen rör dels det förebyggande arbetet mot olyckor och dels räddningstjänsten inom kommunen. Lagen säger även att kommunerna och statliga myndigheter ska samordna sin verksamhet och samarbeta med varandra och andra som berörs samt att kommunerna ska ta tillvara varandras resurser för räddningstjänst.

Förutom den del av räddningstjänsten som kommunen ansvarar för finns det även statlig räddningstjänst som olika statliga myndigheter, exempelvis Luftfartsverket eller länsstyrelsen, ansvarar för. Till statlig räddningstjänst räknas fjällräddning, flygräddning, sjöräddning,

miljöräddning till sjöss, räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen och eftersökning av försvunna personer.

Vid omfattande kommunala räddningsinsatser får regeringen enligt kapitel 4 § 10 ”föreskriva eller i ett särskilt fall besluta att en länsstyrelse eller annan statlig myndighet får ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner”. ”Om en sådan myndighet har tagit över ansvaret utses räddningsledaren av denna myndighet.” Enligt förordningen (SFS 2003:789) om skydd mot olyckor, som behandlas nedan, har regeringen beslutat att det är länsstyrelsen som får ta över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten i sådana fall. Till räddningsledare i länsstyrelsens räddningstjänstorganisation utses ofta någon av de kommunala räddningscheferna, vilket leder till att den operativa skillnaden blir liten (Norberg m fl, 2004). Avsikten med detta övertagande av ansvar är att fördela resurserna för att hantera krisen på bästa sätt samt att säkra resurser till alla övriga räddningsinsatsbehov som kan uppstå.

Statliga myndigheter eller kommuner med lämpliga resurser i form av personal och egendom ska på begäran av räddningsledaren delta i räddningstjänstarbetet. Statliga myndigheter, kommuner eller enskilda ska även på begäran av räddningsledaren lämna upplysningar om vilka resurser de har till förfogande för räddningstjänsten.

2.5 Förordning om skydd mot olyckor

I förordning (SFS 2003:789) om skydd mot olyckor specificeras ytterligare vilka skyldigheter den enskilde, kommunerna och länsstyrelserna har i avseende det förebyggande brandskyddsarbetet, handlingsprogram, planer för räddningsinsatser m m.

Vad det gäller samordning säger förordningen enligt § 31 att den myndighet som har lämpliga resurser för att delta i räddningsinsatser är skyldig att medverka i planläggning och övning av räddningsinsatser.

Länsstyrelsen ska upprätta planer för att kunna utöva sitt ansvar, enligt avsnitt 2.4, för den kommunala räddningstjänsten vid olyckor som drabbar flera kommuner, detta först efter kontakt med kommunerna och berörda myndigheter. Statens räddningsverk får meddela föreskrifter om innehållet till dessa planer.

2.6 Lag om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting

Lag (SFS 2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting reglerar dessa myndigheters organisation och befogenheter vid extraordinära händelser i fredstid. En extraordinär händelse definieras enligt lagen som ”en händelse som avviket från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting”. I proposition (2001/02:184) gavs förslaget att kommunen skulle få ökade befogenheter i samband med en extraordinär händelse samt att länsstyrelsen skulle få ett ansvar även för extraordinära händelser och inte bara för höjd beredskap. Detta har nu delvis blivit verklighet i och med denna lag.

Enligt lagen ska kommunen varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras. Syftet med detta är att få planen att hela tiden utvecklas och i samband med att man övar extraordinära händelser ska även planens ändamålsenlighet utvärderas, vilket också bidrar till att beredskapen för hanterandet av extraordinära händelser förbättras (Hjert, 2002). Kommunerna och landstingen ska också ha en krisledningsnämnd som ska sköta ledningen av kommunens eller landstingets arbete som rör den extraordinära händelsen. Kommunen kan låta en befintlig nämnd

som exempelvis kommunstyrelsen verka som krisledningsnämnd eller så kan en helt ny fristående nämnd utses till krisledningsnämnd. Kommunen ska själv kunna anpassa krisledningsnämnden efter vilka behov och förutsättningar de har (Ryghammar m fl, 2004).

Det är krisledningsnämndens ordförande som fattar beslut om när det råder en extraordinär händelse och krisledningsnämnden ska samlas och träda i funktion. Om nämnden inte hinner samlas i tid kan ordförande fatta beslut å nämndens vägnar. Krisledningsnämnden har i samband med extraordinära händelser rätt att, inom ramen för sina befogenheter, överta beslutanderätten i den utsträckning som är nödvändig, enligt § 5. I de flesta fall kan kriser hanteras inom ramen för den normala organisationen. Men i vissa fall kan en centralisering av besluten vara nödvändig för att beslut ska kunna fattas snabbt och enkelt. När läget har börjat återgå till det normala återgår de verksamhetsområden som krisledningsnämnden har övertagit från andra nämnder till normal verksamhetsutövning.

2.7 Förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap

Förordning (SFS 2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap innehåller föreskrifter som reglerar just fredstida krishantering och höjd beredskap. Den vänder sig till statliga myndigheter.

Enligt 3 § ska varje myndighet årligen analysera och värdera riskerna och sårbarheten inom sina ansvarsområden. Analysen ska sammanställas och lämnas till regeringskansliet i samband med inlämnandet av årsredovisningen. Syftet med analysen är att stärka myndigheternas krishanteringsförmåga.

Situationer och faktorer som särskilt ska beaktas i risk- och sårbarhetsanalysen är;
- situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning,
- situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra samhällsorgan,
- situationer som allvarligt påverkar samhällets funktionsförmåga eller tillgång på nödvändiga resurser,
- förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.

I förordningen delas somliga statliga myndigheter in i samverkansområden som är områden som kan anses vara extra viktiga att samverka inom. Till varje samverkansområde räknas de myndigheter som har viktiga uppgifter inom området. De myndigheter som har särskilt ansvar inom samverkansområdena ska dessutom vidta förberedelser för att förebygga, motverka och begränsa identifierade sårbarheter och risker.

De olika samverkansområdena är
- tekniskinfrastruktur
- transporter
- spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen
- ekonomisk säkerhet
- områdesvis samordning, samverkan och information
- skydd, undsättning och vård

Myndigheterna som ingår i samverkansområden ska i detta arbete särskilt;
- samverka med länsstyrelserna i deras roll som områdesansvarig myndighet,
- samverka med övriga statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda,

- beakta behovet av forsknings- och utvecklingsinsatser och annan kunskapsinhämtning,
- beakta säkerhetskraven för de tekniska system som är nödvändiga för att de skall kunna utföra sitt arbete.

Samverkansmyndigheterna ska, vid en allvarlig kris, hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen inom respektive ansvarsområde. De ska även informera om vidtagna och planerade åtgärder.

2.8 Förordning med länsstyrelseinstruktion

I varje län finns en länsstyrelse som svarar för den statliga förvaltningen i länet. Förordning (SFS 2002:864) med länsstyrelseinstruktion reglerar länsstyrelsens arbete, uppgifter och uppbyggnad. Länsstyrelsen har främst till uppgift se till att nationella mål får genomslag i länet, främja länets utveckling och underrätta regeringen om vad som är särskilt viktigt för regeringen att få veta om länet.

Förutom dessa uppgifter har länsstyrelsen ett stort ansvar när det gäller krishanteringen i länet. Länsstyrelsen ska inom länet bland annat;

- bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen,
- bevaka att beredskapsförberedelserna i länet får en enhetlig inriktning och att nödvändig samordning kommer till stånd,
- samordna planering, inriktning, genomförande och uppföljning av ledningsövningar när det gäller fredstida krishantering,
- ge kommuner och andra myndigheter och organisationer stöd och underlag till deras fredstida krishantering och beredskapsarbete.

Länsstyrelsen ska dessutom rapportera till Krisberedskapsmyndigheten vilka beredskapsförberedelser som har vidtagits i kommunerna och vilka effekter dessa förberedelser har haft.

2.9 Förordning om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet

I denna förordning (SFS 2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet regleras Försvarsmaktens stöd till statliga myndigheter, kommuner, landsting och enskilda. Här regleras vilket stöd som kan ges samt vilken instans inom försvaret som beslutar om att stöd ska ges. Det stöd som kan bli aktuellt är hjälp vid brådskande sjukvårdstransporter, stöd till polis, tull, kommuner och landsting men även stöd till enskilda om det är frågan om en verksamhet som är av intresse för samhället.

3. Risk – sårbarhet – kris

Detta kapitel kommer tillsammans med kapitel fyra att behandla olika begrepp och deras definitioner. Kapitlet syftar till att skapa en förståelse för begrepp knutna till risk, sårbarhet och kris.

Begreppet *risk* används i många olika syften och har därför fått olika innebörd beroende på situation och användare. Risk kan ses utifrån olika perspektiv beroende på vem som hanterar och/eller exponeras för riskerna.

En inom riskhanteringsområdet erkänd definition på risk är att risk är en sammanvägning av sannolikheten för att en specifik händelse ska inträffa och den konsekvens som händelsen genererar (Risk = sannolikhet × konsekvens). Denna definition används ofta vid beräkningar av risker, t ex ekonomiska och tekniska risker. Den totala risken för en riskkälla, t ex en verksamhet eller anläggning, kan beskrivas matematiskt som $R= \{<S_i, L_i, X_i >\}$, där S är det specifika scenariot, händelsen, L är sannolikheten för den specifika händelsen, liklyhood, och X är konsekvensen för den specifika händelsen. Den totala risken blir därefter summan av riskerna för varje händelse. (Kaplan, 1997)

Risk är vanligtvis en subjektiv uppfattning av riskkällors farlighet, vilket den tekniska modellen ovan inte tar hänsyn till. Enligt Enander & Johansson (1999) beror den subjektiva bedömningen på olika faktorer. Den första faktorn är personers uppfattning av riskkällan, vilken kan bero på graden av frivillighet, riskkällans naturlighet, konsekvensen samt barns och kommande generationers påverkan. Den andra faktorn är personens inställningar till riskkällan, vilken kan bero på tidigare erfarenheter, grad av personliga fördelar av riskkällan, och andra personliga egenskaper. Sista faktorn är samhällets påverkan, vilken beror på graden av rättvisa, i vilken grad risken uppmärksammas och förtroende för dem som hanterar och bedömer risken.

Risker kan kategoriseras eller klassificeras på flera sätt och efter flera metoder. Hantering av kriser samt planeringar och övningar styrs ofta av hur aktörer klassificerar och kategoriserar risker. Myndigheter, företag och organisationer gör ofta egna indelningar av dessa, men det finns också olika standards. International Electrotechnical Commission, IEC, har utfärdat en standard för riskanalys (IEC, 1995). I denna standard finns två typer av riskkategoriseringar.

Den första är riskkällans ursprung och natur, med kategorierna;

- naturrelaterade riskkällor, t ex översvämningar, vulkanutbrott och stormar,
- teknologiska riskkällor, t ex kemikalier, transportsystem och industrier,
- sociala riskkällor, t ex smittsamma sjukdomar, terrordåd och krig och
- livsstilsrelaterade riskkällor, t ex alkoholkonsumtion och farofyllda fritidsaktiviteter.

Den andra är efter riskens konsekvenser, med kategorierna;

- individuella konsekvenser, påverkar enskilda individer,
- yrkesrelaterade konsekvenser, påverkas genom yrket,
- samhälleliga konsekvenser, påverkar samhället,
- ekonomiska och egendomskonsekvenser, påverkar verksamheter eller fysiska tillgångar och
- miljökonsekvenser, påverkar naturen t ex försurning av mark och vatten samt övriga föroreningar.

Till skillnad från risk är *Sårbarhet* å sin sida individers, organisationers, myndigheters eller infrastrukturers (grundläggande system i samhället som behövs för att samhället ska fungera) förmåga att motstå och hantera specifika hot och kriser. Sårbarhet kan ses som någots resistensförmåga och uthållighet mot en viss påfrestning. Ofta talas det om att dagens samhälle är

sårbart som om det i sig innebar en risk men att vara sårbar är inte farligt så länge det inte finns en risk att en olycka eller dylikt inträffar. Det är därför endast väsentligt att diskutera begreppen risk och sårbarhet tillsammans då det är tillsammans som de utgör ett allvarligt hot. Skulle en risk bli verklig genom att en olycka inträffar är det viktigt att olyckan kan hanteras och att dess följder kan begränsas. Detta kan åstadkommas med en väl fungerande krishantering. Här kan en tydlig länk mellan sårbarhet och krishantering ses då en väl fungerande krishantering syftar till att begränsa olyckans verkningar och att göra samhället motståndskraftigt mot olyckors konsekvenser. Detta är det samma som att minska sårbarheten. Ett samhälle som är mindre sårbart och har en god krishanteringsförmåga drabbas inte lika hårt av en eventuell olycka och är därmed inte lika känsligt för olycksrisker.

Samhällets sårbarhet grundar sig delvis på i vilken utsträckning samhället kan klara sig utan nyckelfunktioner, t ex el och datornätverk, men även på i vilken utsträckning samhället klarar av att hantera allvarliga situationer som kan uppstå. Motsatsen till sårbarhet är robusthet, vilket är det som samhället genom olika typer av åtgärder strävar efter, för att förhindra att samhället negativt påverkas av allvarliga händelser och att dessa utvecklas till kriser. Sårbarhet kan grupperas i olika användningsområden. En gruppering är, sårbarhet länkat till naturkatastrofer, sårbarhet i tekniska system och social sårbarhet (Abrahamsson & Magnusson, 2004). I anknytning till sårbarhet finns begreppet återhämtning som även det har en stark koppling till krishantering som innefattar återuppbyggnad, se figur 3.2. Sårbarheten kan således lindras genom ett fungerande krishanteringsarbete och då främst genom att förebygga före katastrofen och genom att återuppbygga efter densamma. Förebyggande delen i krishanteringen är i sin tur även direkt kopplad till riskhanteringen då riskanalyser och åtgärder för riskreduktion är viktiga komponenter för hanteringen av kriser i denna fas (Abrahamsson & Magnusson, 2004).

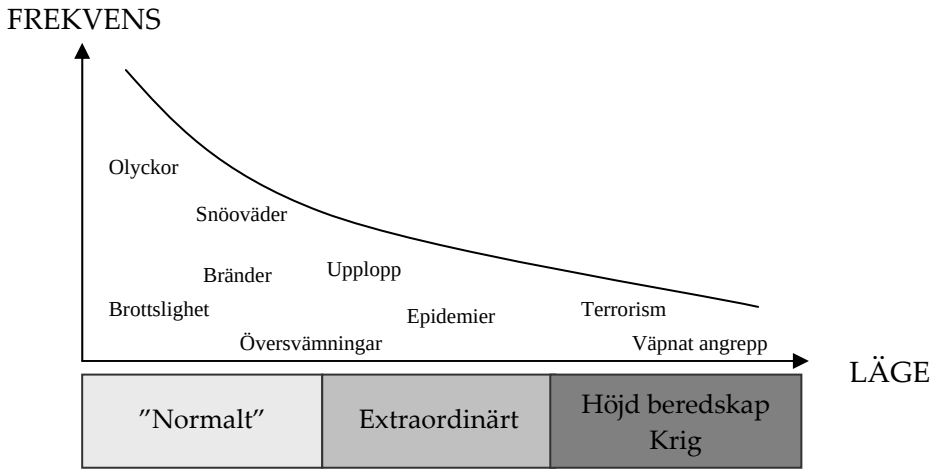
Begreppet *kris* har liksom risk flera olika definitioner och betydelser. Det som vanligtvis menas med en kris är en onormal händelse som innebär eller utgör ett hot om allvarliga och negativa konsekvenser. Denna definition innebär att alla händelser som skiljer sig från det normala utgör en kris, vilket medför att betydelsen varierar beroende på ur vems perspektiv som händelsen ses. För enskilda människor eller enskilda verksamheter kan vardagliga olyckor utgöra en kris, medan ur ett samhälleligt perspektiv krävs händelser med större och allvarligare konsekvenser för att det ska anses vara en kris (Hartoft & Nilsson, 1999). Detta innebär även att en krissituation ur samhällelig synvinkel är över när det direkta hotet är avvärjt och organisationen har gått tillbaka till normal verksamhet.

För att undkomma att vardagsolyckor innefattas i begreppet kris har författarna i detta arbete valt att använda sig av en snävare begreppsdefinition. För att en händelse i rapporten ska kallas kris ska centrala beslutsfattare uppleva att (Hagström & Sundelius, 1998):

- Betydande värden står på spel eller hotas.
- En begränsad tid står till förfogande.
- Omständigheterna präglas av betydande osäkerhet.

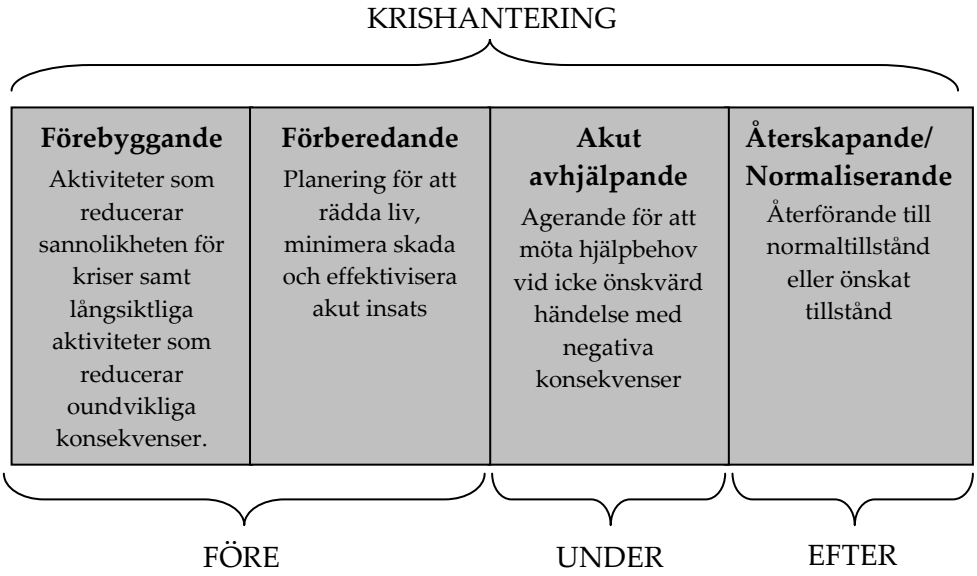
Dessutom kommer det som i rapporten kallas kris att innebära att de drabbade organisationernas och myndigheternas ledning måste anpassas, d v s de vanliga arbetssätten och rutinerna kommer inte att vara tillräckliga för att hantera krisen.

Begreppet kris är ett mycket brett begrepp som kan innefatta många olika händelser med skild grad av allvarlighet beroende på vilken synvinkel det ses från. *Hotskalan*, se figur 3.1, åskådliggör hur allvarliga lägen kan indelas, samt hur dessa kan fördelas i förhållande till läget i samhället.



Figur 3.1. Indelning av allvarliga lägen i hotskalan. (Utveckling av hotskalan från (Hjert, 2002).)

Krishantering, som redan diskuterats lite, inbegriper alla de uppgifter och åtgärder som görs för att avvärja en kris. Krishantering kan ske under alla olika faser i en kris. Dessa faser brukar delas in i före- under och efter en kris, se figur 3.2.



Figur 3.2. Krishanteringens olika delar (Abrahamsson & Magnusson, 2004).

Åtgärder före en kris indelas i *förebyggande*, för att minska sannolikheten att en kris inträffar och *förberedande* för att kunna hantera krisen akut t ex utbildning av blivande aktörer och beslutsfattare i en kris, övningar, upprättandet av handlings- och ledningsplaner, skapandet av kontaktnät med mera. Åtgärder under en kris är främst de *akut avhjälpande åtgärderna* så som sjukvård, räddningstjänstinsatser och polisagerande, men även uppgifter som informationsspridning, mediahantering och stabsverksamhet. Åtgärder efter en kris kan vara av två slag, *återskapande eller normaliserande* för att få samhället att gå tillbaka till den normala verksamheten och organisationen, samt att dra lärdom av det som hänt och låta erfarenheterna ligga tillgrund för vidare utveckling av krishanteringsprocessen.

En *olycka* är ett plötsligt händelseförlopp av fysiska händelser vars konsekvenser kräver skyndsamma åtgärder, ofta av räddningstjänst, polis och sjukvård. Händelsen leder oavsiktligt till skador eller andra negativa konsekvenser på människor, material eller miljö. (Nationalencyklopedin, 2004) Olyckor kan ha många olika orsaker eller kombinationer av orsaker t ex naturföreteelser eller människors handlande eller beslut att inte handla (SOU, 1998). En olycka kan även ses som ett okontrollerat flöde av energi, där energisorten och energins riktning och hastighet är viktiga att ta hänsyn till för att hantera olyckan på ett korrekt sätt (Rasmussen & Grønberg, 1997). I förarbetet till lag (SFS 2003:778) om skydd mot olyckor är begreppet olycka definierat som en plötsligt inträffad händelse som har medfört eller kan befaras medföra skada (SOU, 2002). Olyckor kan kategoriseras efter vilka konsekvenser dessa har, men även efter dess orsaker (Fredholm, 2).

En olycka behöver inte vara tillräcklig för att skapa en krissituation, men kan vara en underliggande orsak till att en krissituation uppstår. Ofta är det kombinationer av samtidiga olyckor som skapar extraordinära händelser och svåra påfrestningar.

En *extraordinär händelse* är ett begrepp som är definierat i lag (SFS 2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting:

”Med extraordinär händelse avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.”

Svår påfrestning är ett begrepp som lever kvar från tiden innan lag (SFS 2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting där begreppet extraordinär händelse definieras för första gången. Begreppet svår påfrestning inbegrips i begreppet extraordinär händelse trotts att det finns en viss skillnad mellan de två begreppen. Svår påfrestning har i förhållande till extraordinär händelse bl a större geografisk omfattning. Fortsättningsvis kommer extraordinär händelse vara det begrepp som används i rapporten.

I samhället råder stor begreppsförvirring angående begreppen ovan. Olika personer, myndigheter och verksamheter har alla sin uppfattning om begreppens betydelse och innebörd, och det kan leda till problem i krishanteringen. Bl a kan problem uppstå i samverkan i den akuta hanteringen, om de olika aktörerna inte använder samma begrepp eller har samma begreppsuppfattning. Olika organisationer och myndigheter har även egna begrepp som har speciell betydelse för verksamheten. *Särskild händelse* är ett exempel på ett sådant begrepp, vilket är polisens och ibland även sjukvårdens benämning på en krissituation.

”Med särskild händelse förestås en befarad eller inträffad händelse, vare sig den innefattar brott eller annan störning av den allmänna ordningen eller säkerheten, som är så omfattande eller allvarlig att polisen för att kunna lösa sina uppgifter måste organisera, leda och använda sina resurser i särskild ordning.” (Räddningstjänsten i Skåne m fl, 2003)

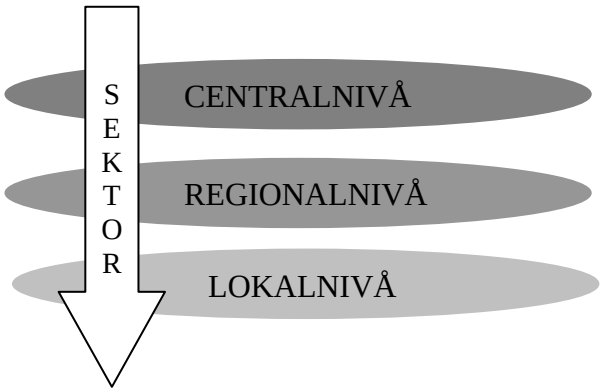
Som exempel på särskilda händelser ges allvarlig ordningsstörande händelse, bombhot, sabotage, terrorsituation, större olycka eller överhängande fara för sådan.

4 Samhällets krishantering

Detta kapitel kommer tillsammans med kapitel tre att behandla olika begrepp och deras definitioner. Kapitlet ska ge en helhetssyn på samhällets krishantering och en förståelse för begrepp knutna till krishantering.

För att samhällets krishanteringsförmåga ska förbättras krävs det att krishanteringsförmågan byggs underifrån. Varje kris som inträffar sker i någon kommun och det är på den nivån som hanteringen av krisen ska ske om det är möjligt. Växer krissituationen och flera kommuner blir drabbade eller kommunen saknar tillräckliga resurser att hantera den på ett tillfredställande sätt kan det bli aktuellt att lyfta samordningsansvaret till regional och central nivå. Samhällets krishantering bygger förutom på ett underifrånperspektiv även på nivåer och sektorer (Prop. 2001/02:184).

Nivåer och *sektorer* är system av aktörer med samverkansmässigt sammanhängande verksamheter eller organisationer. Aktörer på eller inom samma nivå eller sektor samverkar i vissa frågor och kan ha någon typ av gemensam ledning och ofta gemensamma normer och regler vad det gäller krishantering. (Larsson, 2002)



Figur 4.1. Schematisk bild över ett system med sektor och nivåer.

Nivåerna delas in i tre typer, lokal, regional och nationell/central nivå (Sårbarhets- och säkerhetsutredningen, 2001). Lokal nivå utgörs av företag, politiska och administrativa verksamheter och organisationer m m som verkar inom en kommun, t ex krisledningsnämnd och kommunal räddningstjänst. Regional nivå utgörs, liksom lokal nivå, av företag, politiska och administrativa verksamheter och organisationer m m. Skillnaden är att dessa verkar inom ett län, landsting eller en landsdel, eller inom särskilda samverkansgrupper över flera kommuner, län eller landsting. Exempel på regionala nivåer kan vara Region Skåne och Sydöstra Skånes räddningstjänstförbund. Nationell/central nivå utgörs av samtliga företag, politiska och administrativa verksamheter och organisationer m m som verkar över hela landets gränser, t ex Krisberedskapsmyndigheten och regeringen.

Ansvar inom nivåerna kallas i lagen för områdesansvar. På lokal nivå är det kommunen, på regional nivå är det länsstyrelsen och på nationell/central nivå är det regeringen och regeringskansliet som har områdesansvar vid både extraordinära händelser och höjd beredskap (Prop. 2001/02:158 och Nordberg m fl, 2004). Detta innebär att dessa aktörer ansvarar för respektive områdes krishantering och beredskap samt att risk- och sårbarhetsanalyser genomförs kontinuerligt.

Många centrala myndigheter ansvarar för olika sektorer i samhället. Ett exempel på en sektor är landets totala vägtransportsystem som Vägverket har ett sektorsansvar för. Detta sektorsansvar innebär att den ansvariga myndigheten bl a delvis ansvarar för krishantering inom sektorn. Det är lagstadgat att alla myndigheter inom sektorerna kontinuerligt ska göra risk- och sårbarhetsanalyser

för sina verksamheter. Sektorsansvaret innebär vidare att alla myndigheter inom sektorn har ett gemensamt ansvar för att planera och samordna sektorsverksamheten. (Norberg m fl, 2004) I en sektor finns företrädare för alla nivåer i samhället, både kommuner och länsstyrelser har verksamheter som medför att de är aktiva aktörer i någon sektor.

En annan dimension av att krishanteringsförmågan ska byggas underifrån är att samhället först och främst ska klara av den vardagliga fredsverksamheten, som olika typer av vardagsolyckor. Efter det ska förberedelser för svåra påfrestningar och höjd beredskap vidtas. Systemet bygger på grundregeln att om samhället har en bra förmåga att hantera de vardagliga olyckorna ökar även förmågan att hantera extraordinära händelser och höjd beredskap.

Detta syns tydligt i de grundläggande principer som ska gälla för organisation och ledning inom krishanteringsområdet. Dessa principer är (Hjert, 2002):

- *Ansvarsprincipen* som innebär att den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden skall ha motsvarande ansvar under kris- och krigssituationer.
- *Likhetsprincipen* som innebär att en verksamhetsorganisation så långt som möjligt ska överensstämma i fred, kris och krig.
- *Närhetsprincipen* som innebär att kriser ska hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället.

Aktörer är ett annat ofta förekommande begrepp i krishanteringssammanhang. Aktörer är de som agerar eller är berörda vid krissituationer. En aktör kan således både vara en individ eller en organisation. De aktörer som kommer att behandlas i arbetet är aktörer som på något sätt påverkar ett kristillstånd i samhället genom sitt agerade eller icke-agerade. Viktigt att veta om aktörer i en krissituation är olika faktorer, t ex deras kunskaper, befogenheter och resurser. Även aktörernas förhållningssätt till risker och hot, ledningsförmåga och samverkan med andra aktörer är faktorer som påverkar krishanteringsförmågan. (Larsson, 2002)

Aktörerna kan delas in i olika aktörstyper, beroende på aktörernas uppgifter i en kris eller verksamheter. Vilka aktörer som är aktuella i en krissituation beror till stor del på vilken sorts kris som avses och krisens omfattning, både den geografiska omfattningen och konsekvensernas omfattning. Det kan även skilja sig åt beroende på vilket skede av krisen som beaktas, före, under och efter. Några klasser av aktörer är (Larsson, 2002):

- *Politiskt beslutande organ samt offentliga myndigheter och verk:* Aktörer med ett allmänintresse med ett demokratiskt styre.
- *Näringslivet/Företag:* Aktörer som verkar i ett eget ekonomiskt vinstsyfte med en ledning som styrs av marknaden.
- *Frivilliga föreningar och organisationer:* Aktörer med verksamhet i samhällsfrämjande syfte som bygger på frivilliga insatser.
- *Massmedia:* Aktörer vars verksamhet syftar till informationsspridning och granskning.
- *Privatpersoner:* Berörda enskilda individer.
- *Allmänheten:* Samling av privatpersoner.

Viktiga aktörer i krishantering behandlas djupare i kapitel 5.

Det är viktigt med samverkan, dels mellan offentlig och privat sektor och dels mellan vissa starkt sammankopplade myndigheter som utgör samverkansmyndigheter, se vidare kapitel 2. Verksamheten inom de olika samverkansområdena ökar förmågan till samverkan, samordning och information till samhällsaktörer och allmänhet om krisen förlopp, utveckling och planerade åtgärder. (Prop.2001/02:184)

Samverkan åsyftar i detta arbete en samarbetsprocess eller samarbetsinsats mellan flera aktörer med syfte att skapa samordning. Samverkan sker i specifika frågor eller på specifika områden för att de samverkande parternas verksamheter ska fungera bra tillsammans. Samverkan kan vara av olika slag, allmän eller specifik, temporär eller permanent samt strategisk eller operativ (Larsson, 2002).

Vidare finns det några förutsättningar som måste vara uppfyllda för att samverkan ska kunna påbörjas och fortleva (Larsson, 2002):

- Det måste finnas en organisatorisk förmåga att upprätthålla samverkan.
- Aktörer måste kunna uppmärksamma hotsituationer.
- Det måste finnas en kunskap om vilka aktörer som organisationen behöver samverka med samt vilka resurser och arbetssätt dessa har.
- Aktörer måste kunna uppfatta signaler som tyder på ett samverkans behov.
- Aktörer måste kunna förstå andra aktörers ”språk”, t ex fackuttryck.
- Det måste finnas en ”vilja” från aktörernas sida att samverka, antingen enligt lag eller av andra egenintressen för aktörerna.
- Det måste vara möjligt att synkronisera aktörernas enskilda beslutsprocesser till en gemensam beslutsprocess.

Samordning betyder att aktörer koordinerar sina verksamheter, insatser och resurser, i varierad utsträckning i tid och rum, för att på bästa möjliga sätt uppfylla ett gemensamt mål, t ex att hantera en krissituation. Samordning av ett visst område nås med andra ord genom att parterna samverkar i vissa frågor inom området, d v s samverkan är en förutsättning för samordning. Liksom samverkan kan samordning delas in i olika typer. Dessa typer är samma typer och samma indelning som för samverkan, med den skillnaden att samordningen är ett djupare samarbete än samverkan. Samverkan och samordning kan komma till stånd antingen genom ett enskilt beslut av en formell ledare, eller genom att aktörerna gemensamt beslutar om att samverka eller samordna. (Larsson, 2002)

Väl fungerande *ledning* är en annan förutsättning för att krisen ska hanteras på bästa möjliga sätt. Ledning kan definieras på många olika sätt. En definition av ledning är:

”En medveten påverkan på ett system av människa och teknik, genom bl a planering, genomförande och uppföljning.” (Cedergårdh & Wennström, 1998)

Viktigt att ha i åtanke från denna definition, är att det rör sig om en medveten påverkan på ett system och inte påverkan i största allmänhet. För att ledningen ska fungera är det viktigt att den sker enligt den så kallade planeringscykeln. Planeringscykeln är en ständigt pågående process av planering, genomförande och uppföljning (Akselsson, 2003). Denna typ av planeringsprocess kan även tillämpas i krishantering och riskhantering. (Cedergårdh & Wennström, 1998)

Ledning brukar sägas bestå av fem grundläggande komponenter (Cedergårdh & Wennström, 1998 och Johansson, 1995).

- *Normativ ledning* innebär att fatta beslut för hur hela organisationen ska arbeta, fastställa en idé för eller inriktning av verksamheten. Som grund för den normativa ledningen ligger gällande lagar och förordningar. Den normativa ledningen har till uppgift att koordinera den strategiska och operativa verksamheten.

- *Strategisk ledning* beslutar om insatsers ram d v s avgränsning beträffande tid, resurser och geografiskt läge. Strategisk ledning tittar även på vad som händer utanför den egna

organisationen och skadeplatsen. Det är den strategiska ledningen som fattar beslut om prioriteringar mellan olika insatser som pågår och viken beredskap som ska hållas.

- *Operativ ledning* utövar ledningen av den löpande insatsen. Den operativa ledningen anger avsikt och inriktning för insatsen och tilldelar uppgifter till de enskilda enheterna. De tillgängliga resurserna ska användas optimalt och operativ ledning måste se till att enheternas mål och insatser stämmer med de övergripande målen för hela organisationen.

- *Samordning av enskilda enheter* avser fördelning av resurser och anpassning av enheternas verksamhet till varandra. Samordning av enskilda enheter kan antingen ske genom att enheterna kommunicerar direkt med varandra eller att chef ger order och direktiv till enheterna.

- *Ledning av enskild enhet* innebär att leda en organisatorisk enhet i utförandet av en tilldelad uppgift, d v s att genomföra ett uppdrag. Uppdraget ställs av den som utövar operativ ledning och samordnas av den som utövar samordnig av enskilda enheter.

De fem komponenterna eller ledningsnivåerna står i relation till varandra på så sätt att de styr varandra och är inordnade i en hierarki. De har dessutom olika tidsskalor d v s deras planeringscykler snurrar olika snabbt. Normativ ledning behandlar problem med mycket lång framförhållning medan ledning av enskild enhet hanterar problem i de kortaste tidsskalorna.

En *stab* som biträder chefen i de beslut som fattas kan ibland vara nödvändigt då det kan vara problematiskt för en chef att fatta beslut i alla frågor dels på grund av att han/hon inte har tillräckliga kunskaper och dels på grund av brist på tid att utreda för och nackdelar med alla alternativ. Det är viktigt att ha i åtanke att det inte är staben som fattar beslut utan den inhämtar, bearbetar och presenterar underlag för chefen och kan därmed aldrig bli ansvarig för de beslut som chefen fattar. Däremot kan staben behöva verkställa fattade beslut genom att dela upp dem i deluppgifter till underställda chefer. Staben kan även behöva planera kommande insatser, genomföra insatser och utvärdera insatser. Det är viktigt att dessa tre uppgifter kan ske samtidigt. Då händelsen kan komma att sträcka sig över en lång tidsperiod krävs det att staben, precis som övrig krisorganisation, är uthållig och kan arbeta under en lång tid. Då olika skift i staben ska avlösa varandra är det viktigt att antaganden och bedömningar om läget förs vidare. Dessutom måste stabsmedlemmarna vara samövade, dela värderingar och normer samt skapa sig samma bild av läget för att deras arbete ska fungera optimalt. För att detta ska uppnås är kommunikationen inom staben central och den ska ske på så sätt att den når alla inom staben. (Cedergårdh & Wennström, 1998 och Johansson, 1995)

Stabens sammansättning ska spegla de funktioner och sakkunskaper som finns i verksamheten. Specialistkompetens och samverkanspersoner från andra organisationer kan knytas till staben om det är av betydelse för situationen. Staben bör ledas av en stabschef och endast vid enklare insatser är det möjligt för chefen själv att leda staben. (Cedergårdh & Wennström, 1998 och Johansson, 1995)

Ledning kan ske på olika nivåer men även på olika geografiska platser, så kallade *ledningsplatser*. Ibland kan de olika ledningsnivåerna ske på olika platser samtidigt som en och samma ledningsnivå ibland sker på flera ledningsplatser. Det är i båda dessa fall viktigt att samordningen av de olika ledningsplatserna fungerar samt att det finns en tydlig och lämplig fördelning av ansvar och uppgifter dem emellan. Ett problem som ofta uppstår är att sambandet mellan ledningsplatserna är bristfälligt samt att främre ledningsplats, ledningsplatsen vid skadeplatsen, tycks prioritera sambandet med operativa styrkor mer än med bakre ledningsplats, som oftast är belägen i aktörens ordinarie lokaler. (Johansson, 1995)

Att hantera information på ett korrekt och tillfredställande sätt vid en krissituation, både inom organisationen och utåt, mot andra inblandade myndigheter, media och allmänheten är en stor del i krishanteringen. Trovärdighet i informationen påverkar krisförloppet då god information kan bidra till att människor i samhället agerar på ett så rationellt sätt som möjligt. För att ett tillfredställande informationsflöde ska kunna upprätthållas är det av stor vikt att det tidigt upprättas en instans dit allmänheten kan vända sig för att kontinuerligt få uppdaterad information. Det är även viktigt att ta vara på den viktiga informationskälla som media utgör och se till att de får tillgång till korrekt och uppdaterad information. För att kunna skapa en god krishanterings förmåga med fungerade samordning, samverkan och informationsgivning är det viktig att upprätta planer för hur arbetet ska ske samt att kontinuerligt öva organisationens krishanteringsarbete.

5 Aktörer

I händelse av en kris kommer en mängd aktörer bli inblandade i krissituationen. Vilka dessa aktörer är beror till stor del på krisens natur och omfattning. Aktörerna kan även variera i de olika skedena av krisen. De som är centrala i det förberedande skedet kan spelar en mindre roll i det akuta skedet. Ett exempel på en sådan aktör är Krisberedskapsmyndigheten (KBM) som har en viktig roll i det förberedande arbetet medan det akuta skedet domineras av andra aktörer, t ex kommun och länsstyrelse. I detta kapitel kommer huvudaktörernas verksamhet, uppbyggnad och roll i krishanteringsarbetet att behandlas.

5.1 Lokala aktörer

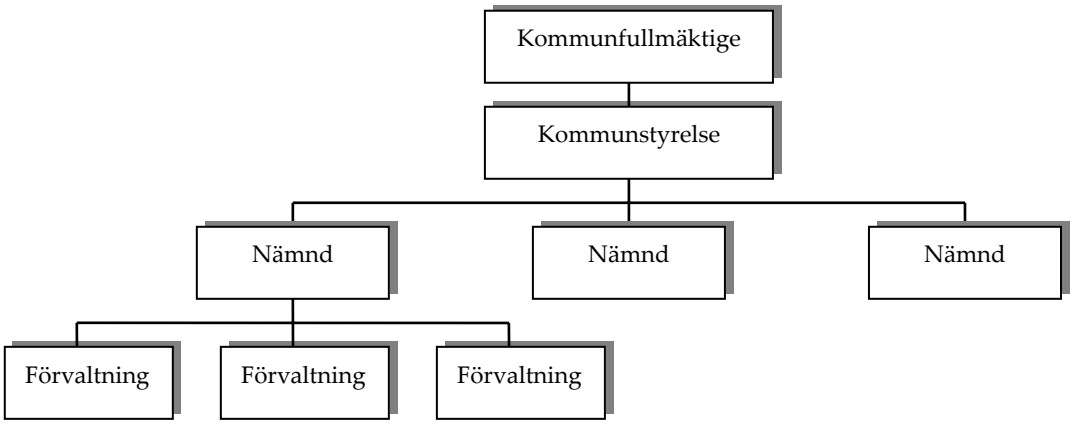
Kommunen är den aktör som verkar på lokal nivå och som en del av kommunens verksamhet räknas bl a räddningstjänsten och POSOM, *psykiskt och socialt omhändertagande vid olyckor eller katastrofer*, som i sig är viktiga aktörer. Utöver kommunen är det de aktörer som inte kan bindas till en specifik nivå som kan verka på den lokala nivån. Dessa behandlas i ett separat avsnitt, se avsnitt 5.4.

5.1.1 Kommun

Alla kriser drabbar på något sätt en kommun och därför blir automatiskt kommunen en viktig aktör i alla skeden av krisen. Kommunen har dessutom ett ansvar för att skydda sina invånare och verka för det som är bäst ur invånarnas synvinkel. Med dessa aspekter i åtanke kan kommunen ses som den viktigaste aktören i hanteringen av en kris. Kommunen har precis som länsstyrelsen ett områdesansvar där ansvaret avgränsas av kommungränsen.

Kommunens verksamhet och uppbyggnad styrs genom kommunallagen (SFS 1991:900) och deras ansvar i händelse av en extraordinär händelse regleras genom lagen (SFS 2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Kommunen har även skyldigheter att vidta åtgärder för att förebygga och motverka att invånarna drabbas av bränder och andra olyckor samt att underlätta för invånarna att fullfölja sina plikter enligt lagen. Dessa skyldigheter för kommunen och de enskilda regleras i lagen (SFS 2003:778) om skydd mot olyckor.

Kommunens beslutande organ är kommunfullmäktige och den består av folkvalda politiker. Kommunfullmäktige beslutar om frågor som är av större vikt eller av principiell betydelse för kommunen. Kommunfullmäktige tillsätter en kommunstyrelse och det antal nämnder som de anser är nödvändiga för att kommunen ska kunna fullgöra sina uppgifter. Nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen samt bereder fullmäktiges ärenden och ser till att de verkställs. Även nämnderna består av folkvalda politiker precis som kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen som ligger under kommunfullmäktige har till uppgift att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter samt att ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Under nämnderna finns i vissa fall förvaltningar som sköter delar av nämndernas uppgifter. De som arbetar inom förvaltningarna är främst tjänstemän, medan de som arbetar inom nämnderna är politiker (www.varnamo.se).



Figur 5.1. Kommunens organisationsstruktur.

Ledningen av de frågor som rör själva krisen, dock ej räddningstjänstfrågor, ska behandlas av krisledningsnämnden. Krisledningsnämnden är den nämnd som enligt lag (SFS 2002:833) om extraordinära händelser i fredstid ska finnas i varje kommun. Denna utgörs ofta av kommunstyrelsen men kan även bestå av annan sedan tidigare befintlig nämnd eller av en nämnd som är sammansatt för ändamålet. De frågor som rör räddningstjänsten behandlas av räddningsledaren.

Det är kommunen som ansvarar för räddningstjänsten om det inte rör sig om statlig räddningstjänst. I kommunen ska det finnas en eller flera nämnder som har ansvaret för att uppfylla kommunens uppgifter enligt lag (SFS 2003:778) om skydd mot olyckor, som är den lag som reglerar vad som klassas som räddningstjänst och vem som har ansvaret för den.

Med räddningstjänst avses i lagen ”de räddningsinsatser som staten eller kommunerna skall ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön” (SFS 2003:778). Räddningstjänstens uppgifter på skadeplatsen är bl a att (Räddningstjänsten i Skåne m fl, 2003):

- Säkra skadeplatsen
- Tillintetgöra skadan
- Rädda och begränsa skada på människor, egendom och miljö genom operativa åtgärder

I många typer av krissituationer är räddningstjänsten en huvudaktör under krisens huvudskede, exempelvis bränder och utsläpp av farligt ämne. Kommunen verkar, genom räddningstjänsten, för att förebygga och minska verkningsgraden av kriser samt att den är med i efterskedet för att ta lärdom av den inträffade händelsen. Även om händelsen inte klassas som ren räddningstjänst kan räddningstjänsten ha en roll för att minska verkningarna av händelsen, detta är fallet vid exempelvis stormoväder eller bombhot.

Vid varje räddningstjänst ska det finnas en räddningsledare. Vem som utgör räddningsledare beror på insatsens karaktär och ledningsbehov. Räddningsledaren har till ansvar att ansvara för den operativa ledningen och samverkan. Varje kommun ska även ha en räddningschef som är den tjänsteman som ytterst ansvarar för räddningstjänsten i kommunen. Vid omfattande räddningsinsatser då kommunernas resurser är knappa kan länsstyrelsen överta ansvaret för räddningstjänsten i berörda kommuner. (SFS 2003:789)

5.2 Regionala aktörer

De regionala aktörerna utgörs av de aktörer som har ett regionalt områdesansvar eller delar av ett regionalt områdesansvar och därför verkar i regionen. Även statliga myndigheter kan vara placerade ute i regionerna men det är inte vad som avses i detta kapitel. Polisens organisation är uppdelad i polisdistrikt som följer länsgränserna. Varje polisdistrikt är en självständig polismyndighet, vilket gör att polisens verksamhet på många sätt styrs av och varierar med länsgränserna och därför har polisen placerats på regional nivå trots att de verkar på alla beslutsnivåer i samhället. Även sjukvården, som också verkar på alla beslutsnivåer, har placerats på regional beslutsnivå då det är landstinget som ansvarar för sjukvården och landstingen är uppdelade efter länen.

5.2.1 Länsstyrelsen

I varje län finns en länsstyrelse. Länsstyrelsen är en statlig myndighet som fungerar som regeringens och riksdagens filialkontor ute i länen. Länsstyrelsen har till uppgift att se till att riksdagens och regeringens beslut får verkningskraft i länen samt att samordna statlig och kommunal verksamhet i länet. Landshövdingen är högste chef inom länsstyrelsen och det högsta beslutande organet är en styrelse som består av politiker och sakkunniga inom olika samhällsområden. (www.lst.se)

Länsstyrelsens ansvar är av områdeskaraktär, d v s den har ett ansvarsområde som avgränsas geografiskt mot de övriga länen. Länsstyrelsen har ett stort ansvar i det förebyggande och förberedande arbetet med krishanteringen, detta genom att på regional nivå se till att samordna beredskapsarbetet i de olika kommunerna för att detta ska få en enhetlig inriktning. Länsstyrelsen ska även samordna planering, inriktning, genomförande och uppföljning av ledningsövningar. En annan viktig uppgift som länsstyrelsen har är att stötta och ge underlag till kommuner, myndigheter och andra organisationer i deras krishantering (SFS 2002:864).

Länsstyrelsen stöttar även kommunerna i deras räddningstjänst (SFS 2003:778) och är dessutom tillsynsmyndighet för den kommunala räddningstjänsten (www.m.lst.se). Länsstyrelsen ska ha planläggning för att kunna ta över ansvaret för räddningstjänsten i de drabbade kommunerna i de fall då de kommunala räddningstjänstinsatserna blir mycket omfattande. (www.m.lst.se). Vid kärnkraftsolyckor är länsstyrelsen den ansvariga myndigheten enligt förordning (SFS 2003:789).

I det akuta skedet av en kris har länsstyrelsen uppgiften att stötta de drabbade kommunerna, samordna statliga resurser till kommunerna samt att vara en länk mellan den lokala och centrala nivån (www.m.lst.se). Områdesansvaret som länsstyrelsen har på regional nivå innebär inte att länsstyrelsen skall ta över ansvaret för ledningen av de åtgärder som behöver vidtas för att hantera själva krisen. Områdesansvaret innebär samordning och stöd till de lokala aktörerna, kommunerna. (www.n.lst.se)

Länsstyrelsens krishanteringsorganisation består av funktionen "vakthavande beslutsfattare", VB, och en krisledningsgrupp. VB innebär att någon på länsstyrelsen alltid har jour och därmed är tillgänglig. Vid en större olycka eller annan typ av begynnande krissituation larmas VB av SOS Alarm, ofta på initiativ av räddningsledaren. Det är sedan VB som avgör om händelsen är av sådan dignitet att hela ledningsorganisationen, eller delar av den behövs kallas in. Beroende på vilken typ av händelse det är larmas olika tjänstemän och beslutsfattare av VB som bestämmer hur länsstyrelsen ska agera. (www.m.lst.se och www.n.lst.se). Krisledningsgruppens sammansättning är inte fast bestämd utan varierar beroende på typ av händelse (www.m.lst.se och www.n.lst.se). Dock finns det ofta vissa personer som alltid är med, vilka dessa är varierar mellan olika länsstyrelser.

5.2.2 Sjukvården

Det är landstinget som ansvarar för hälso- och sjukvården inom länet och ska planera hälso- och sjukvården så att katastrofmedicinsk beredskap upprätthålls (Jönköpings län, 2004). Landstingets uppbyggnad liknar på många sätt kommunernas uppbyggnad. Högsta beslutande nivå i landstinget är landstingsfullmäktige, variationer i benämningen av fullmäktige finns mellan olika landsting. Landstingsfullmäktige är ett direktvalt organ och består av politiker. (www.ne.se) Precis som kommunen ska landstinget ha en krisledningsnämnd som kan ta över ledningen av de frågor som rör den extraordinära händelsen, detta då även landstinget regleras av lag (SFS 2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.

Akutsjukvårdens insats vid en stor olycka eller katastrof kan beskrivas som ett samarbete mellan tre verksamheter, omhändertagande i skadeområdet, sjuktransporter och omhändertagande på sjukvårdsinrättning. Alla dessa tre verksamheter sker på den lokala nivån. Vid stora olyckor är det nödvändigt att även den regionala nivån aktiveras bl a för att upprätthålla beredskapen i landstinget. Ansvaret för prioritering av resurser mellan den stora olyckan eller katastrofen, daglig verksamhet och kraven på beredskap, ligger såväl på den lokala som regionala nivån. Vid en stor olycka eller katastrof, där flera landsting berörs, sker samordning i första hand via det drabbade landsting genom samverkan med ledningar på regional nivå i andra landsting som bidrar med olika resurser. Om det uppstår uppgifter som inte kan lösas av ledningen på regional nivå som t ex kontakt med annat lands sjukvårdsresurser kan den centrala nivån aktiveras för att genom samverkan hjälpa till att lösa dessa uppgifter. (Socialstyrelsen, 2003)

Sjukvårdsledningen bygger på tre roller. Dessa roller kan växla mellan individer under händelsens utveckling. Rollerna är (Socialstyrelsen, 2003):

- *Sjukvårdsledare* är den roll som administrativt leder sjukvårdens arbete. Sjukvårdsledarrollen återfinns på alla ledningsnivåer.
- *Medicinskt ansvarig* är den roll som ansvarar för de medicinska besluten. Rollen som medicinskt ansvarig återfinns på alla ledningsnivåer.
- *Stab* är rollen som stödjer sjukvårdsledare och medicinskt ansvarig. Stabsrollen kan återfinnas på alla nivåer.

På regional nivå är det tjänsteman i beredskap, TiB, som larmas och initialt får rollen som sjukvårdsledare. På central nivå är det socialstyrelsen som ansvarar för tjänsteman i beredskap, som har till uppgift att ta emot larm om stor olycka eller katastrof och vid behov aktivera ledning på nationell nivå. (Socialstyrelsen, 2003)

Vad det gäller ledningen av sjukvården på olycksplatsen är det första ambulans på plats som inledningsvis leder sjukvårdens insats. Sjukvårdsledningen består dels av medicinsk ledning och dels av ledning av sjukvårdsinsatsen. Den som ansvarar för den medicinska ledningen är den som har den högsta medicinska kompetensen. Ansvar för övrig sjukvårdsledning kan tas av annan person. Dessa båda personer ska samverka och den som ansvarar för sjukvårdsledningen ska ta hänsyn till den medicinska ledningen i sina beslut trots att det är han/hon som är chef. Kommer det en sjukvårdsgrupp med läkare till platsen tar han/hon över det medicinska ansvaret enligt regeln om kompetens men läkaren övertar inte ansvaret för ledningen av sjukvårdsinsatsen. Först när en utbildad och utsedd ledningsläkare kommer till platsen övertar han/hon sjukvårdsledningen. En ledningsläkare har både det medicinska ansvaret och sjukvårdsledningsansvaret vid en stor olycka. Då det krävs delegation av detta ansvar ska det ske tydligt och meddelas till övrig personal och samverkande aktörer. (Räddningstjänsten i Skåne m fl, 2003)

5.2.3 Polis

Polisens uppgifter i samband med en olycka är bland annat att spärra av, reglera trafiken, utrymma och evakuera, eftersöka personer, påbörja utredning av olycksorsaker m m. Polisen har även ansvaret för fjällräddning och eftersökning av försvunna personer, som räknas som statlig räddningstjänst. Utifrån dessa uppgifter blir polisen en viktig aktör i skedet under själva krisen men även före och efter. Polisens åtgärder vid en olycka ska syfta till att främja räddningsinsatsen och sjukvårdsinsatsen. Polisinsatschefen ska samverka med räddningsledaren och ledningsläkaren. (Räddningstjänsten i Skåne m fl, 2003)

Polisverksamhet regleras genom olika lagar och några av de som styr polisarbete är Polislagen (SFS 1984:387), Polisförordningen (SFS 1998:1558) och Förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen (SFS 1989:773). Rikspolisstyrelsen är central förvaltnings- och tillsynsmyndighet för polisen. Rikspolisstyrelsen har även till uppgift att samordna polisverksamheten och den svarar för att fördela resurser, som polisen har blivit tilldelad, mellan olika polismyndigheter. Rikspolisstyrelsen leds av rikspolischefen som utses av regeringen. Varje län är ett polisdistrikt som utgör en självständig polismyndighet med en polisstyrelse som ansvarar för ledningen av polismyndigheten. Polisstyrelsen avgör själv hur polismyndigheten ska var organiserad och därför skiljer sig de olika polismyndigheterna åt. Den dagliga verksamheten leds av en länspolismästare och förutom länspolismästare och biträdande länspolismästare ska det finna en stab, en länskriminalavdelning och en ordningsavdelning. (www.polisen.se)

Vid en större polisinsats utses en polisinsatschef. Till polisinsatschef utses den polisman som anses mest lämpad och är yttre befäl inom polismyndigheten. Då olyckan är av sådan karaktär att insatserna är utspridda över ett stort geografiskt område eller på annat sätt omfattande kan det vara lämpligt att utse två eller flera insatschefer. Då är det viktigt att den centrala ledningen klargör uppgiften för respektive insatschef samt ansvar, befogenheter, samverkansformer och sambandsvägar. (Räddningstjänsten i Skåne m fl, 2003)

Enligt Fap 201:1 är det polischefen eller den han utser i delegering som har det operativa befälet över polisinsatschefen (Petters, 2004-08-23). Chef över polisinsatschefen kan med andra ord vara polischef, polischef i beredskap, vakthavande polisbefäl eller kommenderingschef (Sjöö, 2004-08-24). Vakthavande polisbefäl ska finnas vid varje polismyndighet och kommenderingschef kallas den som utses att leda en, vad polisen kallar, särskild händelse. Kommenderingschef kan exempelvis utses inför stora evenemang som demonstrationer eller dylikt. Kommenderingschefen bör vara direkt underställd polismyndighetens chef och ha mandat att självständigt ansvara för planering, genomförande och uppföljning av insatsen i anslutning till den särskilda händelsen. (Petters, 2004-08-23 och Sjöö, 2004-08-24)

5.3 Centrala aktörer

Med centrala myndigheter avses de som verkar på en nationell nivå. Exempel på centrala aktörer som inte nämns i detta avsnitt är statliga myndigheter som t ex Kustbevakningen och Styrelsen för psykologiskt försvar. Alla statliga myndigheter med lämpliga resurser har skyldighet att hjälpa till i krishanteringen, då räddningstjänst gäller, och kan därför bli en aktör i det akuta skedet (SFS 2003:778). De som behandlas i detta avsnitt är de som vanligtvis har en viktig roll i det akuta skedet samt i det förebyggande arbetet.

5.3.1 Regeringen

Regeringen tar fram förslag till lagar och beslutar om förordningar (Agell & Malmström, 2002). Däremot är det riksdagen som tar beslut om att anta lagarna. På detta sätt bli regeringen en aktör i skedet före krisen genom att den reglerar krishanteringen genom de lagar och förordningar de är

med i framtagandet av. Indirekt kan regeringen även ses som en aktör i det akuta skedet genom att den har fattat beslut om vem som ansvarar för en kris och när detta ansvar får övergå till annan aktör på högre nivå.

Vid stora nationella kriser är det regeringen som har områdesansvaret för att leda arbetet med krisen (Prop. 2002:158). Detta gör regeringen till en viktig aktör i det akuta skedet av stora nationella kriser och dess viktigaste uppgift blir då att samordna olika aktörer och deras resurser. Till sin hjälp i detta arbete har regeringen regeringskansliet som är regeringens stabsorganisation. Regeringskansliet biträder regeringen vid planering och samordning av regeringspolitiken samt bereder regeringsärendena (www.ne.se). För att regeringskansliet ska kunna bistå regeringen med rätt information är det viktigt att regeringskansliet får snabb och riktig information från berörda myndigheter. I förordning (2002:518) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten framhålls Krisberedskapsmyndighetens roll som en stödjande myndighet genom att de ska kunna bistå Regeringskansliet med främst områdesvisa lägesbeskrivningar vid en krissituation (SFS 2002:518).

5.3.2 Statens räddningsverk

Statens räddningsverk (SRV) är en statlig myndighet som har till huvuduppgift att sprida kunskap, arbeta med råd och stöd för att minska antalet olyckor i samhället. Statens räddningsverk arbetar också för att minska störningen i samhället vid svåra påfrestningar och höjd beredskap. Mycket av Statens räddningsverks arbete bygger på att samverka med och utveckla samverkan mellan andra aktörer i samhället som verkar för ett säkrare samhälle, som exempelvis myndigheter, kommuner och frivilligorganisationer. Statens räddningsverk arbetar också internationellt med stöd vid naturkatastrofer samt att de verkar för enhetliga regler och direktiv inom EU. Statens räddningsverk är främst en aktör före och efter en kris, precis som de flesta övriga statliga myndigheter. (www.srv.se)

Statens räddningsverks uppgifter och organisation regleras i förordning (SFS 1988:1040) med instruktion för Statens räddningsverk.

5.3.3 Krisberedskapsmyndigheten

Krisberedskapsmyndigheten är en central förvaltningsmyndighet med ansvar för frågor om samhällets säkerhet inom krishantering och civilt försvar. Krisberedskapsmyndighetens verksamhet regleras genom förordning (SFS 2002:518) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten. I förordningen finns uppradat vilka uppgifter myndigheten har. Bland annat ska Krisberedskapsmyndigheten bidra till att stärka krishanteringsförmågan hos kommuner, landsting, länsstyrelser och centrala myndigheter, verka för samverkan mellan offentliga organ, organisationer och näringsliv samt att lämna stöd till offentliga organ i krissituationer. I och med dessa uppgifter är Krisberedskapsmyndigheten en viktig aktör i det förberedande skedet av krisen men även en aktör i det akuta skedet då de har som uppgift att lämna stöd till offentliga organ i krissituationer. Stödet kan handla om att ge råd och göra expertbedömningar inom områden som kriskommunikation, ledningsmetodik och tekniskt ledningsstöd (KBM, 2004). De ska också kunna bistå regeringskansliet med redogörelse för läget. Krisberedskapsmyndigheten är även en aktör efter att själva krisen har bedarrat då de ofta följer upp krisen och utvärderar hanteringen av den (KBM, 2004). Uppföljningen görs ofta i samarbete med andra aktörer som varit inblandade i krisen. Arbetet med uppföljning är ett viktigt arbete då alla aktörerna kan lära sig av varandras erfarenheter och därmed bli bättre.

5.3.4 Försvarsmakten

Vid stora katastrofer kan behovet av resurser i form av personal, fordon och materiel vara stort och i sådana fall kan det vara lämpligt att ta hjälp av Försvarsmakten och dess resurser. Därför är

Försvarsmakten en möjlig aktör i krishanteringen. Dessutom ingår stöd till samhället vid extraordinära händelser i försvarets fyra huvuduppgifter, som är:

1. Möta väpnat angrepp.
2. Hävda territoriell integritet.
3. Internationell verksamhet.
4. Stödja samhället vid svåra påfrestningar.

Den sista uppgiften skiljer sig från de övriga så till vida att Försvarsmakten ej får utbilda eller införskaffa materiel för att uppfylla den utan den ska uppfyllas som en funktion av övriga uppgifter. Försvarsmakten erhåller med andra ord inga resurser från staten för att förbereda sig på att stödja samhället vid en eventuell svår påfrestning. (Holmqvist, 2004-06-16)

Försvarsmakten kan enligt förordning (SFS 2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet lämna resurser till statliga myndigheter, kommuner, landsting och enskilda. Detta kan t ex gälla vid akuta sjukvårdstransporter som måste ske med helikopter eller vid översvämningar då hemvärn och värnpliktiga kan hjälpa till med att bygga skyddsvallar. Den personal som lämnar stöd till myndighet ska stå under befäl av en militär chef. Försvarsmakten får även delta i övningar med andra aktörer för att förbättra förmågan att samverka och ge stöd till civilverksamhet (SFS 2002:375). Dessutom har Försvarsmakten skyldighet att delta i räddningstjänstinsatser då de har lämpliga resurser i form av personal och materiel för det. Detta gäller alla statliga myndigheter med lämpliga resurser.

När det gäller terroristbekämpning, som är en av polisens uppgifter, kan det bli nödvändigt för polisen att ta hjälp av Försvarsmakten som har kunskaper och resurser att hantera sådana hot. Militär personal får endast använda vapen vid väpnat angrepp från en annan stat, och inte mot svensk befolkning. Om Försvarsmakten ska kunna bistå polisen vid terrorbekämpning krävs det därför en snabb lagförändring för att göra det möjligt. (Holmkvist, 2004-06-16)

5.4 Ej nivåbestämda aktörer

Alla aktörer är inte så självklart placerade på en bestämd beslutsnivå. Exempel på sådana är frivilligorganisationer som Röda korset eller trossamfunden. En annan aktör som kan verka på olika nivåer i samhället är näringslivet. Somliga företag är endast lokala medan andra är nationstäckande eller till och med internationella. Nedan behandlas media och SOS- Alarm som båda har viktiga roller under en kris. Förutom media kommer aktörer av detta slag att refereras till som *andra aktörer* i nätverksbilderna, i kapitel 7. Det råder stora variationer inom denna grupp av *andra aktörer*, vilket medför problem vid samverkan med dessa. Problemen kan ha olika orsaker, bl a har aktörerna olika resurser, organisationsstruktur och utbredning i samhället.

5.4.1 Media

Media är en av de aktörer som agerar på alla av nivåer oavsett om det är en kris som drabbar endast den lokala nivån eller en högre nivå. Medias roll är bl a att förmedla till allmänheten vad som har hänt och hur krisen utvecklas. Därför blir media en viktig samarbetspartner för övriga aktörer då det även är av betydelse för dem att kunna sprida information till drabbade och övriga. Informationsbrist är ofta ett av de fenomen som karakteriserar en kris och för att kunna underlätta informationsspridningen är det viktigt att media utnyttjas som den viktiga informationskanal de är.

Media har även en roll som granskare av de olika aktörerna agerande. Denna roll blir oftast viktigast efter det att krissituationen har klingat av och utvärderingen av de olika insatserna påbörjas. Men vid långvariga kriser kan media även påbörja detta arbete innan krisen har klingat av.

5.4.2 SOS Alarm

Även SOS Alarm är en aktör som är med på alla beslutsnivåer då de har en central roll som de som tar emot larm från allmänheten och som efter intervju med de drabbade, larmar ut rätt styrkor till olycksplatsen. SOS Alarm står för utlarmning av räddningstjänst, polis och ambulans samtidigt som de ansvara för att förmedla en del jourtjänster som exempelvis bärgningstjänst.

SOS Alarm är ett vinstdrivande företag som ägs av staten (50 %), Landstingsförbundet (25 %) och Förenade Kommunföretag AB (25 %). SOS Alarm har fått uppdraget från staten att driva nödnumret 112 samt utlarmningen av den statliga räddningstjänsten. Sverige är dess huvudmarknad men vissa tjänster erbjuds även till andra länder i Europa. (www.sosalarm.se)

6 Aktörer i Skåne

Detta kapitel kommer i likhet med kapitel fem att behandla olika aktörer som kan bli inblandade i krishantering, men här kommer fokus ligga på hur olika aktörer arbetar och är organiserade i Skåne. Det råder stor variation i aktörernas organisationsuppbyggnad i olika delar av landet och detta kapitel kommer att ge exempel på hur deras organisationer kan se ut och hur de kan arbeta.

Skåne är beläget i sydligaste delen av Sverige och gränsar till Halland, Smålands och Blekinge län samt havet, Nordsjön, Östersjön och Öresund. Skåne är även sammanlänkat med Danmark genom en bro över sundet. Skåne län har 1 136 571 invånare fördelade på 33 kommuner och har en area på 10 983 km^2 vilket ger en befolkningstäthet på 103 invånare per kvadratkilometer. Länet består främst av låglandsjordbruks- och skogsmark. I Skåne finns ett väl utbyggt kommunikationsnät, bl a finns det tre reguljära flygplatser. (Region Skåne, 2002)

I Skåne har de olika aktörerna vid kris kommit förhållandevis långt i sitt krishanteringsarbete. Detta kan bero på att det i Skåne inträffat flera händelser som har satt den normala organisationen ur spel, och kan klassas som extraordinära händelser. Nämnas kan ammoniakutsläppet i Kävlinge 1996, giftskandalen på Hallandsåsen 1997 och oljepåslaget längs sydkusten 2003. Dessutom är Skåne län ett kärnkraftslän, vilket innebär att länet enligt lag har varit och är tvunget att bygga upp en beredskap för olyckor kopplade till kärnkraftsverket. Det är främst inom sjukvård, polis, räddningstjänst m fl, som krishanteringstänkandet är väl utvecklat. Samverkan dem emellan har däremot inte kommit lika långt. Trots en vana av att arbeta tillsammans på den operativa nivån, leds aktörerna vid en större kris från separata lednings- och stabsplatser. (GROHS–seminarium, 2004-06-02 - 2004-06-03)

Projektet *Grundförmåga för regional ledning vid olyckor, hot och svåra påfrestningar*, GROHS, är ett projekt som är startat med initiativ från Statens räddningsverk och Krisberedskapsmyndigheten. Projektet bygger på att öka samhällets grundförmåga att hantera stora samhälleliga kriser genom att arrangera seminarier som leder till kunskap om olika aktörers verksamheter och resurser. Detta ska sedan ligga till grund för utvecklandet av övningar på regional nivå för att öka regioners krishanteringsförmåga. Projektet genomförs genom uppstart av underprojekt ute i landets olika län. Det är i de olika länens underprojekt som hela arbetet med att bygga upp krishanteringsförmågan sker. Olika län har olika förutsättningar och resurser och måste därför själva bygga upp sitt krishanteringssystem. Representanter från de olika underprojekten träffas kontinuerligt för att utbyta erfarenheter och kunskaper. (Mo, 2004)

Skåne län är ett av de län som startat upp ett underprojekt till GROHS. Detta projekt kallas *Public Safety Ledning*, PSL, och syftar till att utveckla samverkan vid operativ ledning mellan aktörer i regionen. Projektet har genom olika diskussionsfora rett ut aktörernas roller och ledningsorganisationer vid akut krishantering och sammanställt detta i ett gemensamt policydokument för regionen, *Samverkan och operativ ledning vid räddningsinsats- Policydokument för Skåne län*. Inom projektet har deltagarna påbörjat ett arbete med att, genom spelövningar, utreda vilka brister som finns i dagens samverkan och vad som kan förbättras. Under varje spelövning är syftet att besvara följande frågor: När samverkar vi? Hur samverkar vi? Med vilka samverkar vi? och Om vad samverkar vi? Frågorna ska besvaras under scenariots förvarnings-, inlednings-, skade- och efterfas. Ett spel har hittills påbörjats. Även scenarier som bygger på aktuella händelser och ett redan framtaget scenario med ett terrorhot på Öresundsbron är planerat att genomföras. Spelövningarna ska sen kunna ligga till grund för uppbyggnad av utbildning för de regionala aktörernas personal. (Svensson & Krook, 2003)

6.1 Länsstyrelsen i Skåne län

Länsstyrelsen i Skåne län har kontor i Kristianstad och Malmö, med Malmökontoret som huvudkontor. Länsstyrelsen arbetar förebyggande inom krishanteringsområdet med områdena civil beredskap, farligt gods, kommunal krisberedskap, kärnkraft och samhällets sårbarhet.

Länsstyrelsens roll i den akuta krishanteringen bygger på kärnkraftsberedskapen som länet kar byggt upp under flera år. Detta har gjort att länet har större resurser för krishantering än vad andra län som inte är kärnkraftslän har. Kärnkraftsberedskapen har därför blivit normgivande för länets övriga krishanteringsförmåga och det är, förutom att olika experter kallas in, samma ledningsorganisation som används i alla typer av händelser. Ledningsorganisationen övas kontinuerligt två gånger per år i kärnkraftsberedskap, men även andra typer av händelser har på senare år övats, bl a en fartygskollision. (Stenberg m fl, 2004-06-14)

I krisledningsstaben ingår vakthavande beslutsfattare, beredskapsdirektören, räddningsdirektören, företrädare för länsledningen och andra medarbetare beroende på situationens art. Länsstyrelsen har även en upplysningscentral som kan öppnas för informationshantering. Länsstyrelsens ansvar vid akut krishantering behandlades utförligare i kapitel 5, Aktörer.(www.m.lst.se)

Länsstyrelsen är även med och stöttar drabbade kommuner i krissituationer, stöttningen kan bl a vara stabshjälp och experthjälp inom olika områden, länsstyrelsen har en bred kompetens och har experter inom många områden. Länsstyrelsen hanterar även samverkan ”uppåt” med de centrala myndigheterna åt kommunerna. Länsstyrelsens områdesansvar är diffust, men innebär enligt, Carl-Axel Stenberg, Kristina Olsson och Tommy Öjehagen samordning, informationshantering och stöd till kommunerna. Områdesansvaret kan delas in i stödjande processer t ex att bygga upp nätverk och hårdvara t ex riskanalyser, planer och andra dokument. Områdesansvaret innebär dock inte någon makt för länsstyrelsen gentemot kommuner och andra organisationer. Ofta har kommuner stor tilltro till länsstyrelsen och lägger mycket ansvar på den som länsstyrelsen egentligen inte har. (Stenberg m fl, 2004-06-14)

Länsstyrelsen i Skåne län är engagerad i och driver olika projekt för att öka samhällets beredskap. Ett samverkansprojekt som länsstyrelsen är med och driver är KUB-projektet, *Kommunen under beredskap*, som vänder sig ut i kommunerna. Olika delprojekt inom KUB har startats, och hittills har projekt genomförts inom ledning och information, vård och omsorg samt hälsoskydd, smittskydd och dricksvattenförsörjning. Länsstyrelsen i Skåne län driver även, tillsammans med bl a Region Skåne, Kommunförbundet i Skåne och danska myndigheter, ett projekt för att utöka och förbättra samarbetet i beredskapsfrågor i Öresundsregionen. (www.m.lst.se)

Samordning med andra län sker bl a genom ett samverkansprojekt med västkustlänen där en stor gasledning ligger. Här övas och diskuteras bl a konsekvenser och hantering av ett sabotage av ledningen. Det sker även samordning i de sydligaste länen i Sverige genom en så kallad sydlänskonferens, där sydlänen samlas för att gemensamt diskuteras och förbättra samordningen av räddningstjänst, IT-säkerhet mm. Länsstyrelsen är även med i samverkansprojektet *Hatten* som ett av de fyra kärnkraftslänen i Sverige. *Hatten* syftar till att kvalitetssäkra arbetet i kärnkraftslänen och innebär bl a en likriktning av rutiner och organisationsstruktur. I projektet utförs gemensamma dokumentationer samt att det finns en gemensam personalpool att använda sig av vid kriser. (Stenberg m fl, 2004-06-14 och www.h.lst.se)

Samverkan och samordning sker regelbundet med polis, räddningstjänst, sjukvård och Försvarsmakt, i övningar, träningar och i arbetsgrupper. Samordningen i det akuta skeendet sker praktiskt genom att samla information och distribuera denna till de olika aktörerna. Till vissa aktörer har länsstyrelsen tillgång till speciella nummer som är direktkanaler in till organisationens ledning.

6.2 Region Skåne

Region Skåne är Skånes motsvarighet till övriga läns landsting och bildades 1999 genom en sammanslagning av landstingen i Kristianstads län och Malmöhus län samt sjukvården i Malmö stad. Region Skåne verkar som regional samordnare av regionens framtidsfrågor med ledning från Kristianstad. Ansvarsområdena som Region Skåne har är näringslivsutveckling, miljö, investeringsfrämjande och marknadsföring, kollektivtrafik, planerings infrastrukturarbete, kultur, hälso- och sjukvård samt tandvård. Inom dessa områden har Region Skåne även samverkan främst med Danmark och länderna runt Östersjön. (Region Skåne, 2002)

Region Skåne driver sjukhusen i Kristianstad, Landskrona, Lund, Malmö, Trelleborg och Ystad samt primärvården och folktandvården i Skåne. Region Skåne äger dessutom sjukhusen i Helsingborg och Ängelholm samt har lagt ut sjukhuset i Simrishamn på entreprenad. Regionen står även som finansiär av privatdrivna läkare och sjukgymnaster som arbetar enligt vårdavtal eller lagarna om ersättning, lag (SFS 1993:1651) om läkarvårdsersättning och lag (SFS 1993:1652) om ersättning för sjukgymnastik. (www.skane.se)

KAMBER-Skåne, *Ambulans-, Katastrof- & Beredskapsförvaltningen*, är en förvaltning inom Region Skåne, som är underställd Hälso- och Sjukvårdsdirektören, vilket även alla sjukhusen är. Förvaltningen arbetar med samordning och ledning av prehospitala händelser, allt från normala sjukdomsfall och olyckor till stora katastrofer. KAMBER-Skåne har ett övergripande ansvar för säkerhetsfrågor i Region Skåne och ansvarar för regionens ambulanssjukvård, katastrofmedicinsk beredskap och riskhantering. Förvaltningen arbetar med planering och samverkan för att utveckla den prehospitala sjukvården i Skåne. Samverkan sker mycket med räddningstjänsten, men även med polis, på regional nivå. Det har även utvecklats ett samarbete med Danmark för att vid en stor katastrof kunna få resurser därifrån. (Kongstad & Ohrlander, 2004)

Katastrof, Beredskap & Säkerhet är en enhet under KAMBER-Skåne som har övergripande ansvar för katastrof-, beredskaps- och säkerhetsfrågor. I katastrofplaneringen arbetar enheten med hot- och riskanalyser, katastrofplaner som innefattar riktlinjer, ledning och resursfördelningar. I beredskapsarbetet ingår bl a beredskapsplaner för höjd beredskap, anpassningsplaner och personalförsörjning inklusive kontakter med frivilligorganisationer. Samverkans- och samordningsarbetet sker både inom organisationen och med andra aktörer. Mycket av detta arbete sker mot andra myndigheter och organisationer inom den samlade räddningstjänsten. Planerna som enheten tar fram är främst ledningsplaner, men även planer för bl a kärnteknisk olycka, kemolycka, epidemier, information och psykosocialt omhändertagande finns. Enheten för katastrof, beredskap & säkerhet planerar även för fördelning och användandet av katastrofmedicinska resurser, såsom ambulanser, katastrofvagnar, sjukvårdsgrupper m m i Skåne. (Kongstad & Ohrlander, 2004)

Region Skåne har en funktion på regional beslutsnivå, *Regional Medicinsk Katastrof Ledning* i Skåne, RMKL, som främst hanterar uppgifter på strategisk nivå. Det är en funktion som alltid finns i beredskap och som minst består av en regional läkare i beredskap, RLB, och en tjänsteman i beredskap, TiB. RMKL larmas av SOS Alarm, och har som huvuduppgifter att stödja den operativa/lokala ledningen, hantera distributionen av information, resursfördelning, mobilisering av patienter samt intern och extern samordning och samverkan. RMKL kan utvecklas till en stab som då ansvarar för den strategiska ledningen. I denna stab tillför KAMBER handläggare och special kompetens. På grund av att regionhuset, där KAMBER håller till, saknar reservkraft håller staben till i en av räddningstjänstens lokaler. I och med denna samlokalisering har KAMBERs stab gemensamma stabsgenomgångar med räddningstjänsten vilket kan ha andra fördelar i möjligheten att enkelt få och ge information. (Ivarsson, 2004-06-14 och www.skane.se)

KAMBER ingår i flera fora, där de samverkar med andra myndigheter, utöver den samverkan som KAMBER arbetar för att utveckla inom den egna verksamheten. Region Skåne samverkar genom KAMBER med Danmark i ett projekt som går ut på att de båda länderna ska kunna dela på sjukvårdsplatser och ambulanser. KAMBER har även arbetat mot vissa delar av näringslivet och då främst med Kemira, ett kemikalieföretag i Helsingborg.

KAMBER ingår även i projektet *Public safety ledning*, PSL se tidigare i detta kapitel, där de tillsammans med övriga ingående aktörer tar fram och definierar de olika aktörernas roller under en kris. Detta arbete ska mynna ut i gemensamma ledningsövningar men även att analysera eventuella svagheter i de olika organisationerna.

6.3 Polisen

Polisdistriktet i Skåne är indelad i 5 fem olika geografiska områden, polisområden, se figur 6.1. Dessa områden är Nordvästra Skåne med Helsingborg som huvudort, Nordöstra Skåne med Kristianstad som huvudort, Mellersta Skåne med Lund som huvudort, Södra Skåne med Ystad som huvudort och Polisområde Malmö. I alla polisområden finns ett länsvakthavande befäl, en polismästare och beredskapssamordnare. Polismästaren arbetar mot beredskapssamordnaren och de yttre poliserna, beredskapssamordnaren samordnar polisens insatser inom organisationen. Varje polisområde är i sin tur indelade i närpolisområden, näpo, med minst en polisstation i varje kommun, totalt finns det i Skåne 15 stycken näpo. (www.polisen.se och Martin, 2004-06-21)

Polismyndigheten har även några länsövergripande funktioner, länskriminalavdelning, förvaltningsavdelning samt den länsoperativa avdelningen. Polisdistriktets chef är i Skåne länspolismästaren som till sin hjälp även har en stab. Den länsoperativa avdelningen har ansvar för vissa gemensamma funktioner i länet, länsvakthavande befäl, länskommunikationscentral, LKC, telefonväxel mm. (www.polisen.se)

Figur 6.1. Polisens områdesindelning i Skåne. Källa: Länsstyrelsen i Skåne, 2003

Polisen utgår vid vad de kallar en särskild händelse, se kapitel 3, från sin normala organisation, men utvecklar denna. Då ett larm kommer in till länskommunikationscentralen, LKC, i Malmö larmas

vakthavande befäl som tillsammans med polischefen i beredskap avgör om organisationen för särskild händelse ska startas. I sådana fall upprättas en stab på LKC i Malmö. Det finns 3 förutbestämda sammansättningar av staben beroende på tidpunkten för händelsen. Det är staben som utser polisinsatschef på platsen och som vid behov kan utse flera polisinsatschefer och även ta beslut om att bilda en fältstab på skadeplatsen. I det akuta skedet har länspolismästaren ingen operativ roll, utan är endast med i arbetet för att ge råd och bidra med kunskap. Utöver kärnkraftsövningar övas staberna regelbundet i Malmö. (Martin, 2004-06-21)

Lokalt i närpolisområdena sker samverkan med andra aktörer, främst med räddningstjänsten. Polismyndigheten i Skåne har även samverkan med räddningstjänsten i Räddsam och räddningstjänstfullmäktige, se vidare avsnitt 6.5.1. Tillsammans med Försvarsmakten, räddningstjänster och Region Skåne har polisen gemensamma ledningsmöten för att diskutera samverkan. Andra möten där samverkan diskuteras sker med olika aktörer i Skåne såsom Region Skåne, länsstyrelsen, Försvarsmakten och representant från SÄPO där kommande evenemang, organisationsförändringar, lagar och resursinventering informeras om och diskuteras. Polismyndigheten har också samverkan med danska myndigheter i ett projekt. I detta projekt har övningar gjorts samt att man arbetar för att utveckla utbyte av resurser över sundet. Det finns ingen direkt samverkan från polisen med krisledningsnämnderna i kommunerna, detta då dessa är allt för många. Polisen har istället valt en indirekt samverkan med kommunerna genom kommunförbundet. Samverkan sker även vid insatser som kräver båt med Försvarsmakten, Sjöfartsverket och Kustbevakningen. (Martin, 2004-06-21)

Polisen samarbetar även med andra aktörer med utbildningar och vid övningar. I utbildningen av polisinsatschefer finns ett samarbete med den kommunala räddningstjänsten och Region Skåne. Kärnkraftsberedskapsutbildning sker gemensamt med SRV. Lokalt i närpolisområdena sker även övningar tillsammans med räddningstjänsten och sjukvården. (Martin, 2004-06-21)

6.4 Försvarsmakten

Försvarsmaktens stöd till samhället vid svåra påfrestningar är en del av vad som försvaret kallar markterritoriell verksamhet. Sverige är härvid indelat i fyra militärdistrikt, Södra, Mellersta, Norra och Gotlands militärdistrikt. Det södra militärdistriktet innefattar hela Götaland, och med det Skåne. Chefen för södra militärdistriktet är placerad i Göteborg, och det är härifrån som alla beslut rörande medverkan i insatser vid kris tas. Det södra militärdistriktet är i sin tur uppdelat i elva militärdistriktsgrupper där Skåne består av Södra Skånska gruppen och Skånska Dragongruppen, se figur 6.2. Skånska Dragongruppen utgår ifrån Hässleholm och Södra skånska gruppen utgår från P7 Revingehed. (Holmqvist, 2004-06-16)

Figur 6.2. Gränser för militärdistriktsgruppernas lokala samordningsansvar i Skåne. Källa: Länsstyrelsen i Skåne, 2003

Så länge olyckan klassas som räddningstjänst är Försvarsmakten, precis som andra statliga myndigheter med lämpliga resurser, skyldiga att vid behov bistå med hjälp och resurser. Det är chefen i södra militärdistriktet som tar beslut om stöd till räddningstjänsten, men det är även möjligt för räddningstjänster och motsvarande att ta kontakt direkt med vakthavande befäl, VB, om de behöver stöd och hjälp. Försvarsmakten har i de flesta fall möjlighet att direkt ställa upp med resurser samtidigt som de kontaktar chefen för södra militärdistriktet i Göteborg för att få ett beslut om detta. I de fall flera kommuner i Skåne är drabbade ska kommunerna vända sig till länsstyrelsen som då ansvarar för att samordna kommunernas behov. Länsstyrelsen får i sin tur ta kontakt med chefen i södra militärdistriktet som efter länsstyrelsens behovssammanställning dirigerar försvarets resurser. Då flera län är inblandade är det chefen för det södra militärdistriktet som tar kontakt med de inblandade länsstyrelserna och därefter dirigeras de militära resurserna. (Holmqvist, 2004-06-16)

Då det inte rör sig om räddningstjänst är det Högkvarteret i Stockholm som tar beslut om att stöd ska ges. Exempel på sådant stöd kan t ex vara sjuktransporter med försvarets sjuktransporthelikoptrar. Om försvarets helikoptrar utnyttjas som sjukvårdstransporter är det landstinget som står för kostnaderna medan Försvarsmakten står för kostnaderna då insatserna klassas som räddningstjänst. (Holmqvist, 2004-06-16)

VB har kännedom om vilken materiel som finns på de olika förbanden, genom ett datoriserat program, vilket innebär att VB direkt kan meddela kommunerna vilka resurser som finns till förfogande samt hur snabbt dessa kan ställas till förfogande. I Skåne finns det 14 yrkesofficerare som av chefen för södra militärdistriktet kan utses till militärinsatschefer och kan leda den militära personalen vid en kris. Det måste vara militär ledning av försvarets personal, då det finns en lag som reglerar att Försvarsmaktens personal måste stå under militärt befäl. (Holmqvist, 2004-06-16)

Under en regional kris ingår det representanter från Försvarsmakten i länsstyrelsens stab samt att det finns samverkanspersoner från Försvarsmakten i polisens och räddningstjänstens staber. Försvarsmakten kan även agera som experter i andra aktörers staber och detta är något som kan bli aktuellt i händelse av kriser där ledningsbehovet är stort. (Holmqvist, 2004-06-16)

Försvarsmakten deltar ofta i seminarier som länsstyrelsen arrangerar i händelse av en ny lag eller en speciell händelse, men även i övningar. Även Försvarsmakten själv arrangerar seminarier med de aktörer som de kan tänkas komma att samverka med. Dessa seminarier kallas för beredningar och går av stapeln en gång vardera om året för polis, räddningstjänst och kommuner. (Holmqvist, 2004-06-16)

6.5 Kommuner

Skånes 33 kommuner är alla slutna till Kommunförbundet Skåne som har till uppgift att ta till vara på kommunernas intressen samt värna om det kommunala självstyret (www.skane.komforb.se). Skånes kommuner är mycket varierande i både invånarantal och yta, vilket medför att det är stor variation på både resurser och kunskap inom krishanteringsområdet. Som avhandlats tidigare, i kapitel 5, har alla kommuner enligt lag skyldighet att upprätta en krisledningsnämnd. I detta projekt har 5 av de 33 Skånska kommunerna studerats. De är Kristianstad, Ängelholm, Helsingborg, Staffanstorp och Malmö och i projektet antas de vara representativa för Skåne.

Mellan Skånes kommuner finns ett nätverk med beredskapssamordnare. Skåne är även indelat i beredskapsområdena, Syd, Nordost och Nordväst, samma områden som räddningstjänstområdena utgör. Detta nätverk utgör samverkan mellan krisledningsnämnderna i Skåne. (Stål, 2004-06-23)

I *Kristianstad* kommun har ett nära arbete byggts upp mellan räddningstjänsten och de olika förvaltningarna. Kommunens ledning arbetade redan innan lagen om extraordinära händelser gick i kraft på liknande sätt, trots att de delvis brutit mot kommunallagen, kommunstyrelsens ordförande har sedan länge kunnat ta över ledningen vid en krissituation. Samverkan sker för kommunens krisledningsnämnd, KLN, genom seminarier, nätverk samt övningar och problemlösning tillsammans med KLNs tjänstemannastab. (Zerpe, 2004-05-25)

Ängelholms KLN har aldrig behövt träda i kraft, men har varit samlad för att kunna ta över ledningen under ett längre strömavbrott hösten 2003. För att få kommunstyrelsen engagerad i krishantering har det anordnats seminarium i samband med införandet av lag om skydd mot olyckor. I seminariet har kommunstyrelsen fått standardscenarier som har diskuterats och utifrån dessa har kommunens handlingsprogram byggts upp. KLN i Ängelholm har aldrig övat eller tränat kommunens ledning vid krissituationer. (Ekström, 2004-06-09)

Helsingborgs kommun arbetar med krishantering och beredskapsplanering med fokus på den kommunala verksamheten. I dagsläget arbetar kommunens beredskapssamordnare mot varje förvaltning var för sig. Då arbetet är i en tidig fas har kommunen inte arbetat med samordning gentemot andra aktörer än förvaltningarna och krisledningsnämnden, KLN. Nästa steg är att arbeta med frågor där flera förvaltningar är engagerade för att sedan gå vidare utåt från kommunen. Detta arbete har krävt mycket energi och resurser, men har börjat ge resultat. Krisledningsnämnden fungerar, enligt Phil & Winslööv (2004-06-01), bra i krissituationer och förstår vikten av ett gott samarbete. KLN och krisledningen, KL, får utbildning och övas inom krishantering för att vid en krissituation kunna samordna nämnderna och förvaltningarna samt att analysera situationen. (Phil & Winslööv, 2004-06-01)

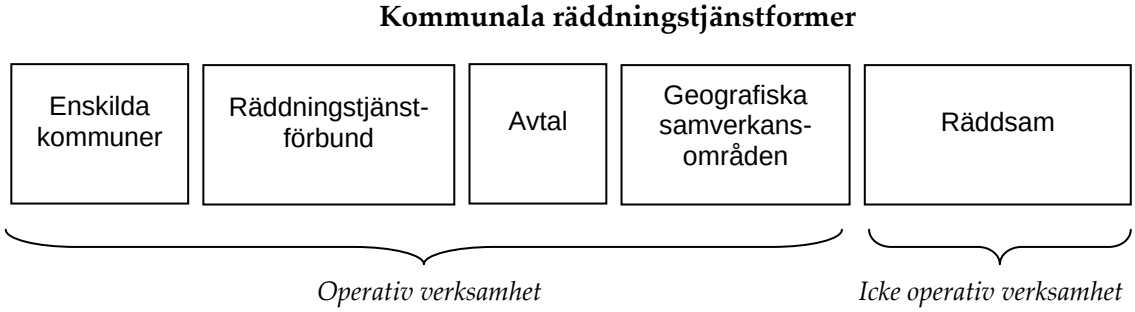
Nuvarande krisledningsnämnd i *Staffanstorp* är ganska ny, men intresset och engagemanget är stort, enligt Marklund (2004-06-09). Krisledningsnämnden i Staffanstorp är klar med lednings- och

informationsplanerna och dessa två planer ska övas i höst och då med fokus på informationsdelen då denna ofta är en viktig del i krishanteringen. Staffanstorp övar krisledningsnämnden en gång om året. Ett problem som framkommit vid övningar med KLN i Staffanstorp, är att då experter medverkar i KLN vill KLN försöka föra över besluten som rör expertens område till experten. (Marklund m fl, 2004-06-09)

Malmö kommun är en stor kommun med förhållandevis stora resurser. Malmö har arbetat mycket med beredskapsfrågor samt fått vara med på central nivå vid beslut och har därför kunnat påverka utvecklingen. Malmö stad har ingen krisledningsnämnd, men en central krisorganisation med motsvarande befogenheter. Krisorganisationen innefattar nuvarande krisledning, operativ ledning och en stab för analys och information. Totalt finns det 50 personer som är engagerade i den centrala ledningen, med representanter från förvaltningarna. Malmö arbetar mycket med nätverk och har bl a byggt upp ett datoriserat system med larmlistor för olika typer av situationer. Listorna uppdateras med jämna mellanrum. (Stål, 2004-06-23)

6.5.1 Kommunal räddningstjänst

I Skåne är den kommunala räddningstjänsten uppbyggd på ett något annorlunda sätt än i övriga delar av Sverige. I Skåne kan den kommunala räddningstjänsten delas in i olika kategorier av verksamheter eller organisationer. De olika kategorierna är enskilda kommuner, räddningstjänstförbund, avtal, geografiska samverkansområden och Räddsam, se figur 6.3.



Figur 6.3. Uppdelning av den kommunala räddningstjänsten i Skåne.

I Skåne bedrivs den operativa kommunala räddningstjänsten, förutom inom den enskilda kommunen, även i räddningstjänstförbund, genom avtal och i geografiska samverkansområden. Dessa fyra former av kommunal räddningstjänst arbetar utöver den operativa verksamheten med förebyggande verksamhet såsom utförande av risk- och sårbarhetsanalyser och andra av kommunledningarna erlagda uppgifter.

Räddningstjänstförbund är en offentligrättslig samverkansform mellan ett par eller flera kommuner. De ingående kommunala räddningstjänsterna har i denna samverkansform valt att bilda en ”ny” kommun, för att gemensamt kunna svara för kommunal räddningstjänst. Denna räddningstjänstkommun ska uppfylla kommunallagen liksom vanliga kommuner. (Fredholm & Johansson, 1999)

Kommuner kan även välja att genom avtal sinsemellan samverka inom kommunal räddningstjänst, civilrättslig samverkan. Avtalet kan variera i omfattning och omfatta allt från enskilda verksamhetsdelar, exempelvis bara gemensam brandingenjörsberedskap, till alla verksamhetsgrenar. (Fredholm & Johansson, 1999) Kommunerna Ängelholm och Örkeljunga har t ex ett samarbetsavtal

mellan kommunerna så att räddningstjänsterna i de olika kommunerna bl a har gemensam räddningschef (Räddningstjänsten i Skåne m fl, 2003).

Utöver operativ räddningstjänst i de enskilda kommunerna, i räddningstjänstförbund och genom avtal bedrivs den operativa kommunala räddningstjänsten även genom att kommunerna gått samman i tre samverkansområden. De tre geografiska samverkansområdena är Nordost, Nordväst och Södra, se figur 6.4. Dessa tre samverkansområden samverkar och det råder gränslös räddningstjänst, d v s resurserna i Skåne används efter geografisk närhet och inte efter tillhörighet. Däremot har varje kommun och räddningstjänstförbund bl a sin egen räddningschef. Varje geografiskt samverkansområde har dessutom en funktion med räddningschef i beredskap, RCB-funktion, som kan träda i kraft vid större krav på ledningsstöd, se senare stycke i detta avsnitt. (Länsstyrelsen i Skåne, 2003)

Figur 6.4. Räddningstjänstens tre geografiska samverkansområden i Skåne. Källa: Länsstyrelsen i Skåne, 2003

Operativt arbetar räddningstjänsten i de tre samverkansområdena i Skåne efter fyra olika ledningsnivåer som alla finns representerade i varje område.

Ledningsnivå 1:	Situationer som enbart kräver insats av en enhet. Räddningsledare på denna nivå kan utgöras av en styrkechef.
Ledningsnivå 2:	Situationer som kräver insats av två till fyra enheter. Räddningsledare på denna nivå kan utgöras av insatschef.
Ledningsnivå 3:	Situationer som kräver insats av flera enheter. Räddningsledare på denna nivå kan utgöras av vakthavande brandingenjör.
Ledningsnivå 4:	Situationer som kräver insats av flera enheter. Normativ och strategisk ledning kan på denna nivå utgöras av exempelvis räddningschef.

På räddningstjänsten i de skånska kommunerna finns olika bemanning. De större kommunerna har ofta personal dygnet runt, på alla ledningsnivåer. Mindre kommuner kan ha personal bara på dagen eller personal som kallas in enbart när något händer och då endast på de lägre ledningsnivåerna. (Räddningstjänsten i Skåne m fl, 2003)

Samverkan med avseende på beredskap sker på ledningsnivå tre såväl som på ledningsnivå fyra. På ledningsnivå tre samverkar kommunerna inom de geografiska samverkansområdena med bl a gemensam brandingenjörsberedskap. Vakthavande brandingenjörer, VBI, disponerar vid situationer som kräver ledningsnivå tre över resurserna i samverkansområdet och utgår från ledningscentralen. Varje kommuns räddningschef ansvarar för räddningstjänsten i kommunen, men kan vid en större händelse komma att ingå i kommunledningen och kan då inte ingå i den direkta ledningen av räddningstjänsten. Den strategiska och normativa ledningen, ledningsnivå fyra, ansvarar räddningschef i beredskap, RCB, för. Beredskapen utgörs av räddningschefer och ställföreträdande räddningschefer från de olika kommunerna. Vid alla larm på ledningsnivå tre informeras RCB, dessutom leder RCB vid ledningsnivå fyra den strategiska ledningen från någon av länets tre larmcentraler, i Hyllie, Bårslöv eller Kristianstad. RCBs uppgifter är t ex att planera resurser och beredskap, hantera avlösningar samt samverka med berörda aktörer. (Räddningstjänsten i Skåne m fl, 2003 och GROHS–seminarium, 2004-06-02 - 2004-06-03)

Den fjärde delen av den kommunala räddningstjänsten i Skåne kan beskrivas som ett frivilligt samverkansforum i utvecklings- och samverkansfrågor, kallat Räddsam. Detta forum har ingen operativ verksamhet, men kan påverka de kommunala räddningstjänsternas operativa verksamheter genom att utveckla olika delar och funktioner i dessa verksamheter. Räddsam är en regionssamverkande organisation i Skåne, för gemensam beredskap, med representanter från de tre samverkansområdena i samverkan med polis och sjukvård. I Räddsam ingår bl a RCB -fullmäktige och Ag Skåne. Ag Skåne är ett samverkansprojekt inom kommunal räddningstjänst i Skåne under Räddsam. Ag Skåne verkar för att utveckla samverkan och samordning mellan de olika samverkansområdena i Skåne. Inom projektet finns fyra olika sakområden, varav en är ledning, med separata projektgrupper där representanter från alla samverkansområde ingår. I projektgrupperna samlas idéer om och förslag på samverkansprojekt från Räddsam och räddningschefsfullmäktige utöver upptäckta utvecklingsbehov från projektgrupperna. Det är sedan upp till de olika projektgrupperna att formulera projekt för förankring i Räddsam och beslut i räddningschefsfullmäktige. Sakområdet ledning arbetar för att genom samverkan skapa ledning- och sambandsresurser för att kunna hantera stora olyckor och kriser. Inom detta sakområde sker samverkan med bl a regionala myndigheter, storföretag i Skåne, SOS alarm och SRV. Målet är att kunna skapa en organisation med kompetenta staber på ledningsnivå tre och fyra och för krissituationer. (www.skane.komforb.se)

Vid större omfattande räddningsinsatser kan länsstyrelsen gå in och ta över ansvaret för de berörda kommunernas räddningstjänst. Detta är något som aldrig inträffat i Skåne, men länsstyrelsen är beredd på det. Övertagande av räddningstjänsten i en eller flera kommuner anses som ganska otroligt i Skåne av länsstyrelsen (Stenberg m fl, 2004-06-14). Detta på grund av att räddningstjänsten i länet är indelade i förbund och samverkansområden med bra samverkan, samt att det råder gränslös räddningstjänst med tillgång till stora resurser. Det kan trots detta vara läge för länsstyrelsen att ta över ansvaret för räddningstjänsten av juridiska eller ekonomiska skäl. Länsstyrelsen kommer även vid ett eventuellt övertagande av ansvaret för räddningstjänsten i en kommun att ansvara för räddningstjänsten som inte berörs av själva krisen. (Stenberg m fl, 2004-06-14)

Kommunal räddningstjänst i Skåne samverkar således på flera olika nivåer både internt, mellan kommunernas räddningstjänster genom räddningstjänstförbunden, avtal och samverkansområden.

Externt samverkar räddningstjänsten i Skåne med andra organisationer och verksamheter t ex samverkan vid övningar och utbildningar, både på lokal och på regional nivå, men även i samverkansprojekt med andra aktörer, t ex PSL-projektet.

7 Samverkansnätverk

Vid alla typer av kriser blir behovet av samverkan fort stort. Många aktörer berörs på olika sätt, vilket leder till att nätverket av samverkande aktörer växer och blir svåröverblickbart och komplext. Detta kapitel ska visa på denna komplexitet och variation med avseende på vilka aktörer som får en viktig roll, med vilka de i sin tur blir tvungna att samverka och i vilka frågor. De samverkansnätverk som skapas under en kris är svåra att få överblick över och en del av syftet med detta kapitel är att skapa en översiktlig bild av den struktur som finns. Samverkansnätverken ska kunna underlätta dels möjligheten för de olika aktörerna att orientera sig bland övriga inblandade och dels aktörernas analys av hur samverkan ska ske. Här är det viktigt att poängtera att nätverksbilderna inte visar hur det ska vara utan endast vilka aktörer som kan komma att bli engagerade beroende på typ av händelse och deras plats i nätverket. Nätverken bygger tidigare kapitel i rapporten samt information från intervjuer. Kapitlet avslutas med ett förslag på hur dessa samverkansnätverk skulle kunna förenklas genom ett ökat samordningsansvar för länsstyrelsen. Detta ökade samordningsansvar rör informationshanteringen mellan alla inblandade aktörer, både de direkt inblandade och de som kan komma att bli inblandade.

I kapitlet diskuteras samverkan utifrån fem indelningar av krisutlösande händelser. Dessa indelningar av krisutlösande händelser tas fram i Fredholm (1). De krisutlösande händelserna är följande;

- olycka,
- kriminellt agerande,
- sjukdomsspridning,
- social oro/obalans,
- infrastruktursvikt.

Vissa krissituationer kan vara kombinationer av ett par eller flera av de krisutlösande händelserna ovan. Kombinationerna av krisutlösande händelser kan bidra till att de inblandade aktörerna ökar i antal och samverkan blir mer komplex, flera aktörer kan komma att få huvudansvar för olika delar av krishanteringen. I denna rapport kommer endast krissituationer som orsakats av en enskild krisutlösande händelse att diskuteras. Ibland kan en krissituation initialt vara av en typ och sedan övergå till en annan i takt med krisens utveckling.

Vilka aktörer som blir engagerade i krishanteringen beror till stor del på den krisutlösande händelsen. En aktör som alltid får en viktig roll i hanteringen av en kris är den kommun som drabbas, genom att händelsen sker där eller genom att många av de drabbade individerna härrör från den kommunen. I kommunerna ska det finnas en krisledningsnämnd, KLN, som vid en kris kan träda i kraft och fatta snabba beslut. Detta genom att de har befogenheter att ta beslut som egentligen ligger hos de enskilda nämnderna att besluta om. Kommunens krisledningsnämnd blir en viktig aktör som ska samverka både inom kommunen och utåt mot andra aktörer. Aktörer inom kommunen är de berörda förvaltningarna samt kommunens räddningstjänst i de fall den är engagerad, medan aktörer utanför kommunens ansvarsområde är bland andra övriga drabbade kommuner, polis, sjukvård och länsstyrelsen. I de fall händelsen klassas som statlig räddningstjänst kommer den ansvariga myndigheten att utgöra ytterligare en aktör för kommunen att samverka med. Det finns i varje kommun grupper för socialt omhändertagande, POSOM grupper, som kan spela en viktig roll för invånarna i kommunen och är viktiga att samverka med för kommunerna. Även trossamfund är en viktig aktör i kriser med många skadade eller omkomna. Många gånger har det visat sig att det är när människor hamnar i en kris som de söker sig till kyrkan eller andra religiösa lokaler och sammanhang.

Länsstyrelsen har ett samordningsansvar på regional nivå som innebär att den bland annat ska vara en länk mellan kommunerna och övriga aktörer, t ex kan länsstyrelsen komma att stödja kommunerna när det gäller att sköta kontakterna med aktörerna på central beslutsnivå d v s regeringen och andra statliga myndigheter. På länsstyrelserna arbetar även experter inom många områden som kan bidra med prognoser och andra expertbedömningar till kommunerna och de operativa aktörerna såsom räddningstjänst, polis och sjukvård. Kriser kan även bli så allvarliga att det krävs insatser från andra länder. Denna internationella nivå kommer inte att behandlas vidare i rapporten då det ligger utanför arbetets avgränsningar.

De operativa aktörerna t ex räddningstjänst, polis och sjukvård måste även de samverka sinsemellan för att de akuta skadeavhjälpande insatserna ska fungera så bra som möjligt. Mellan dessa aktörer finns det ofta en väldigt nära samverkan på skadeplatsen medan samverkan högre upp i aktörernas organisationer fungerar sämre. Mellan de högre ledningsnivåerna blir avståndet längre rent geografiskt men även vad det gäller arbetssätt och vanan att samarbeta. De operativa aktörerna måste även samverka med kommunledningarna och länsstyrelsen, men denna samverkan berör kanske mest information för att alla aktörerna ska kunna skapa sig en gemensam lägesbild.

Att skapa en korrekt lägesbild är ofta ett problem vid stora kriser. Lägesbild syftar här till den syn på läget som aktörerna har med avseende på det aktuella läget, krisens utveckling och behov av insatser. En korrekt lägesbild är viktig för att alla aktörerna ska känna till vad som har hänt, vilket läget är och hur utvecklingen ser ut. En felaktig lägesbild hos någon aktör kan leda till att den aktören inte gör vad som är bäst utifrån den givna situationen. Samtidigt är det viktigt att poängtera att alla aktörer inte behöver veta allt om de andra aktörernas agerande och planerade agerande utan istället är det viktigt att de får den information som är relevant för deras lägesbild och agerande.

De frågor som samverkan rör är ofta frågor kring insatser, resurser och information. Vissa aktörer kan ha tillgång till resurser i form av bl a materiel som kan vara till nytta för andra aktörer. Ett exempel på en sådan aktör är Försvarsmakten, FM, som har stor tillgång till både personal och materiel av olika slag. Även olika typer av frivilligorganisationer kan bidra med personal eller andra resurser i de fall det behövs. Informationsflödet är viktigt för att skapa en gemensam lägesbild för aktörerna samt för att informera allmänheten så att den kan agera på bästa möjliga sätt. En viktig aktör i informationsspridningen till allmänheten, men även till andra aktörer, är media. Media kan verka på alla beslutsnivåer i samhället och i de fall en större kris inträffar börjar de snabbt rapportera från det olycksdrabbade området. Media har även många kanaler ut till allmänheten, t ex radio, tv, tidningar och internet i vilka de kan samordna information från olika aktörer till övergripande information om krissituationen och dess hantering. Denna stora bredd i kanaler gör att det är lätt att nå en stor del av befolkningen. Just därför är det viktigt att övriga aktörer utnyttjar media som den resurs de är för att nå ut med viktig information till allmänheten. Den information som allmänheten får från media kommer även att ligga till grund för allmänhetens syn på krisen.

Även innan krissituationer har uppstått är det viktigt att aktörerna samverkar och delger varandra information om kommande evenemang eller händelser som kan komma att leda till olyckor eller andra typer av händelser som i sin tur kan leda till kriser. Det är även viktigt att aktörer som kan komma att bli engagerade i krishanteringen tidigt informeras om läget för att de ska kunna bygga upp en beredskap.

7.1 Olycka

En krissituation utlöst av en olycka kan utgöras av många typer av händelser, exempelvis kan det vara stora trafikolyckor, bränder, översvämningar, skred, ras, explosioner, oväder och utsläpp av farliga ämnen (Fredholm, 1). Denna variation av händelser gör att det kan uppstå en mängd olika problem eller behov av olika insatser och samverkansformer. Vid många av de ovan nämnda

exemplen på olyckor är det den kommunala räddningstjänsten som blir huvudaktör i krishanteringen men även den kommun där olyckan inträffade blir inblandad. Detta dels då kommunens räddningstjänst måste agera och dels då många av kommunens invånare är drabbade eller känner någon drabbad. Även andra kommuner kan drabbas t ex om de skadade eller omkomna var från en annan kommun än den där olyckan inträffade.

Olyckor leder, precis som många andra kristyper, till att behovet av information är stort. Invånarna i de drabbade kommunerna vill och har rätt att få veta vad som har hänt. Informationen kan vara av olika slag och vara avsedd för olika aktörer. Exempelvis ska invånarna i kommunen informeras, de anhöriga ska få veta vad som hänt deras nära och kära samt att övriga samhället i form av grannkommuner och andra delar av landet behöver bli informerade.

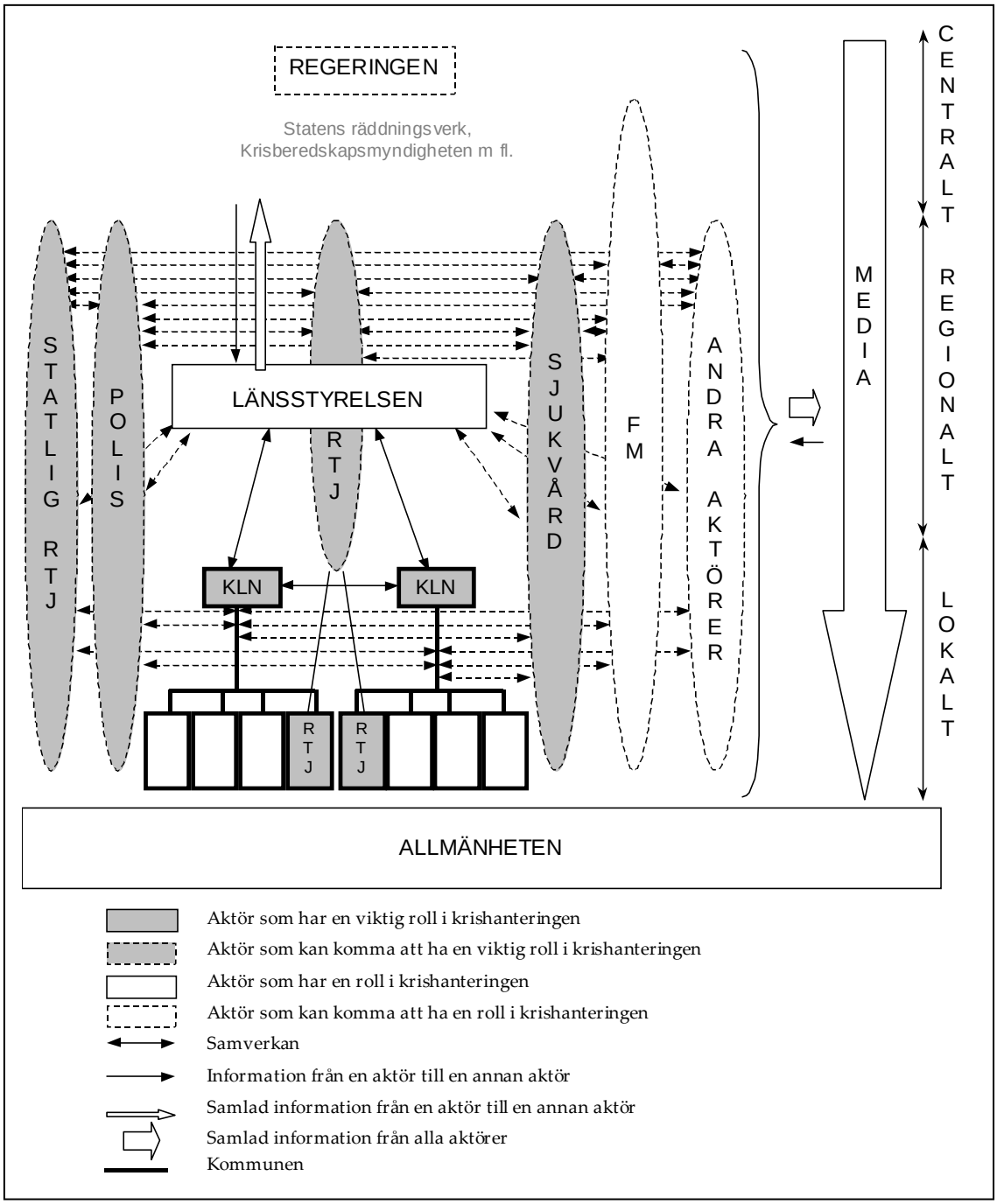
Förutom information kan det bli ett stort behov av resurser i form av exempelvis sjukvårdsplatser då det kan bli aktuellt att skicka skadade till andra sjukhus, vilket kräver samverkan mellan sjukhusen. Sjukvården är en viktig aktör även när det gäller insatserna på plats i de fall det är många skadade. Även de som inte har skadats fysiskt kan behöva hjälp att bearbeta det som har hänt och då är det viktigt att kommunerna har fungerande POSOM-grupper samt att de samverkar med trossamfunden och andra frivilligorganisationer som kan ställa upp med samtalsstöd m m.

I de fall det rör sig om kommunal räddningstjänst, vilket det ofta gör under det akuta skedet, och räddningsinsatsen berör flera kommuner kan länsstyrelsen gå in och ta över ansvaret för räddningstjänsten. Detta är något som är ovanligt men kan bli aktuellt t ex vid översvämningar då det kan vara svårt för de drabbade kommunernas räddningstjänster att komma överens angående beslut som rör de involverade kommunerna. Länsstyrelsen ska se förbi de enskilda kommunernas intressen och därmed avgöra vad som är bäst för hela området. I de fall då olyckan klassas som statlig räddningstjänst är det inte kommunerna som har ansvaret för räddningstjänsten utan det är en statlig myndighet, exempelvis Luftfartsverket som har ansvaret för flygräddningstjänst. I sådana fall är det viktigt för kommunen och andra aktörer att samverka med dem.

Polisen har även en operativ roll i hanteringen av olyckor. Detta kan ske genom avspärrningar, utrymningar samt identifiering och systematisering av döda kroppar. Detta kräver samverkan med de övriga operativa aktörerna för att de olika aktörernas uppgifter ska kunna lösas på ett bra sätt. Även Försvarsmakten kan komma att ha en operativ roll i hanteringen av olyckan.

Exempel på statliga myndigheter som det kan bli aktuellt för kommunerna att samverka med är Livsmedelsverket i fall då det rör sig om utsläpp av skadliga ämnen eller Banverket då det rör sig om en tågolycka.

Den stora variation på möjliga olyckor som kan drabba en eller flera kommuner leder till att samverkansnätverket kan bli stort och komplext samtidigt som dess utseende är beroende av vad som har hänt då vissa aktörer endast har en central roll vid en viss typ av olycka. Se figur 7.1.



Figur 7.1. Samverkansnätverk vid olyckor med teckenförklaring.

Figuren ovan visar författarnas bild av hur samverkansnätverket ser ut vid en eventuell olycka i dag. I bilden åskådliggörs de aktörer som är delaktiga (heldragen linje) och kan komma att bli delaktiga (streckad linje) i krishanteringen vid en olycka. Olycka som krisutlösande händelse kan utgöras av många olika händelser och denna variation medför att det inte går att på förhand avgöra vilka aktörer som blir involverade. Polis, sjukvård och räddningstjänst är samtidigt ifyllda då de ofta får en viktig roll i de fall de blir involverade. Kommunerna och deras krisledningsnämnder, KLN, är alltid viktiga aktörer i hanteringen av alla större kriser, därför är de ifyllda i alla de krisutlösande händelsernas nätverk. För att förtydliga vilka aktörer som tillhör kommunen har de markerats med

något fetare linjer. Därav är krisledningsnämnden, kommunal räddningstjänst samt de rutor som representerar övriga kommunala nämnder något fetare markerade i bilden.

Samverkansnätverket är uppbyggt utifrån de tre beslutsnivåerna, lokal, regional och central nivå, vilka markeras i den högra kanten av bilden. Den centrala nivån är överst i nätverket och följs av den regionala och lokala nivån i nedåtstigande ordning. Anledningen till att Försvarsmakten sträcker sig upp på den centrala nivån är att Försvarsmakten finns på alla tre beslutsnivåer och det är klart fastslaget hur beslut tas på alla nivåer. För övriga aktörer exempelvis sjukvården är det bara diffust beskrivet att beslut och ledning kan lyftas upp på central beslutsnivå, vilket i detta exempel innebär att socialstyrelsen blir involverad. Beslutsfattande och ledning från den centrala nivån är generellt mer otydligt än på de övriga nivåerna. Media är även de aktörer som verkar på alla beslutsnivåer genom att de inhämtar information från alla beslutsnivåer som de sprider till allmänheten, och även till alla övriga aktörer, genom olika kanaler.

I samtliga samverkansnätverk finns en figur som symboliserar andra aktörer, förutom polis, sjukvård, Försvarsmakten m fl, som kan bli involverade i krishanteringen. Vilka aktörerna är beror till stor del på vad det är som har utlöst krisen. Exempel på andra aktörer som kan bli involverade i en kris är företag och frivilligorganisationer.

7.2 Kriminellt agerande

Kriminellt agerande innefattar alla olagliga beteende som kan leda till påfrestningar i samhället exempelvis bombhot, gisslandrama, sabotage, våldshandlingar och terrorhandlingar (Fredolm, 1). Beroende på omfattning och vad, vem eller hur många som drabbas kan det kriminella agerandet leda till en kris som får olika stor utbredning i samhället. Ett exempel är mordet på Anna Lindh, där hennes offentlighet bidrog till den stora utbredningen av känslan att det öppna samhället var hotat samt sorg och förtvivlan.

Vid denna typ av krisutlösande händelse är polisen den aktör som inleder den akuta hanteringen av händelsen. I fasen före händelsen har inträffat är det polisens brottsförebyggande och beredskapsuppbyggande verksamhet som är engagerad. Under händelsen är polisens operativa arbete med bl a ordningshållande, undersökande och gripande som är centralt i hanteringen. När händelsens intensitet har trappats av påbörjas polisens stora efterarbete, att återuppbygga beredskapen, dra lärdomar av händelsen och inte minst att slutföra bevisningen. Polisen är således huvudaktören under alla krisskeende som bygger på kriminellt agerande, och kommer också att vara en aktör som kommer att har en stor del av medias intresse.

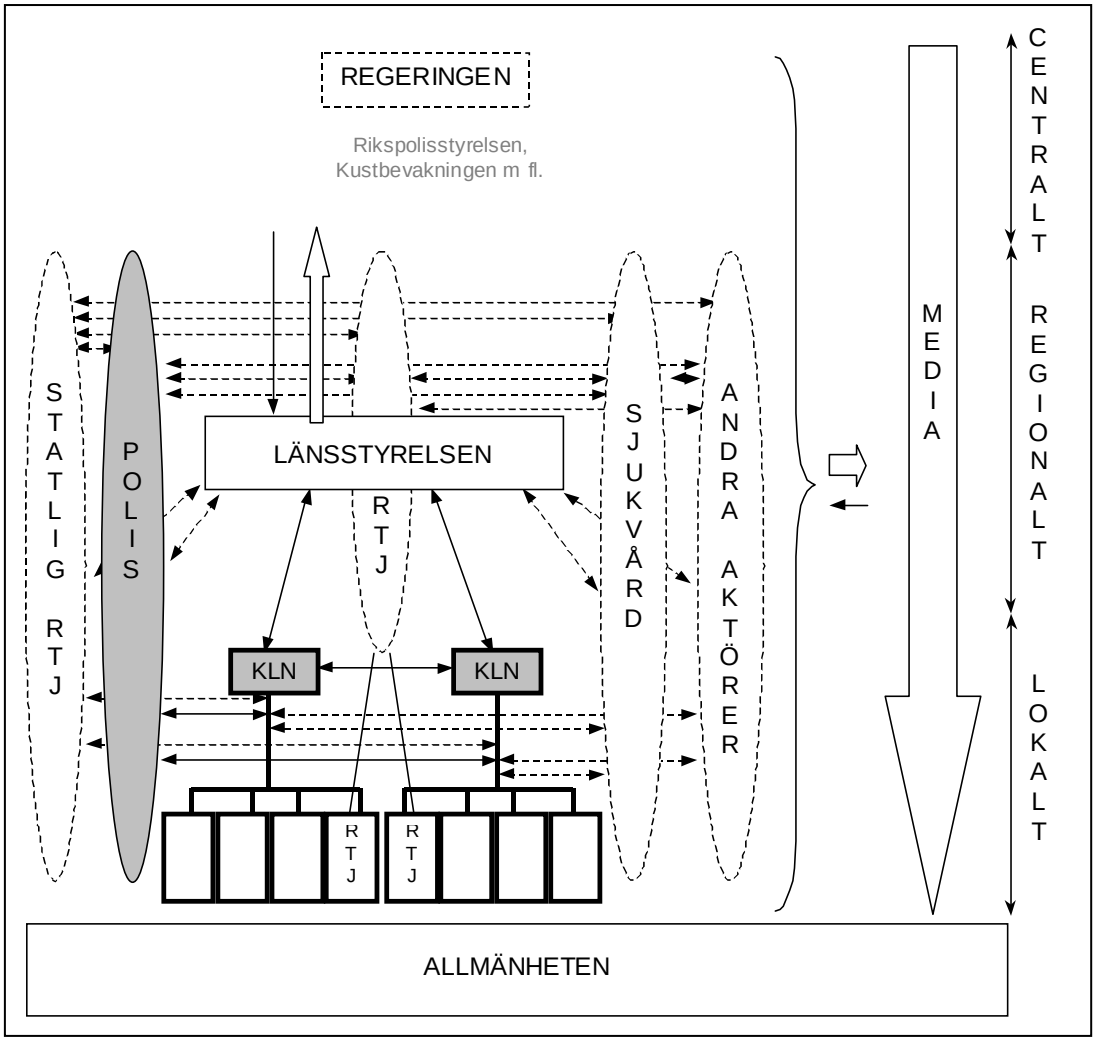
Kommunernas förvaltningar kommer även att bli involverade i varierad grad beroende på situationens typ. Även kommunal räddningstjänst är ofta involverad vid större händelser. Detta då vissa kriminella handlingar kan få konsekvenser som kräver insats av räddningstjänsten, t ex kan detta vara bombhot eller annan skadegörelse på infrastruktursystem. Samverkan och samordning måste även ske inom kommunen och dess förvaltningar och inte endast med andra aktörer.

Sjukvården är ofta involverad då det finns många kriminella handlingar som får konsekvenser som kräver åtgärder från sjukvården. Detta kan bl a bli aktuellt vid skottdrama och bombattentat.

En inte så självklar aktör i sammanhanget är Försvarsmakten. Polisen har bl a till uppgift att bekämpa terrorism. I de fall då det rör sig om stora terrordåd kan det bli nödvändigt för polisen att ta hjälp av Försvarsmakten som har kunskaper och resurser att hantera ett sådant hot. Ska detta göras krävs det en lagändring då militär personal enligt lag endast får använda vapen vid väpnat angrepp från en annan stat. (Holmkvist, 2004-06-16)

I de krissituationer som kräver kontakter med regeringen och centrala myndigheter kan länsstyrelsen stötta kommunerna genom att hantera dessa kontakter mellan lokal och central nivå. Händelser där regeringen kan bli involverade är exempelvis gisslandrama, kidnappningar och bombhot mot stora objekt. En statlig myndighet som blir involverad i de fall det rör sig om allvarligt kriminellt agerande med stor geografisk omfattning är Rikspolisstyrelsen, som har ett samordningsansvar.

Informationsspridning är ett stort problem för situationer som har uppstått på grund av kriminellt agerande, då det inom polisen finns sekretess angående ouppklarade fall. Trots sekretess måste aktörerna hantera massmedia för att på detta sätt nå allmänheten och undvika att ryktesspridning uppstår. Figur 7.2 nedan, visar samverkansnätverket vid ett kriminellt agerande.



Figur 7.2. Samverkansnätverk vid kriminellt agerande.

Figuren ovan visar författarnas bild av hur samverkansnätverket ser ut vid ett eventuellt kriminellt agerande i dag. Vid ett kriminellt agerande blir polisen en viktig aktör just för att det rör sig om en kriminell handling. Samtidigt kan även räddningstjänst och sjukvård bli involverade i de fall då det kriminella agerandet leder till en brand eller många skadade. I denna figur är Försvarsmakten, FM, inte med då de inte får användas mot svensk befolkning och på så sätt inte blir involverade i hanteringen av ett kriminellt agerande.

7.3 Sjukdomsspridning

Kristypen sjukdomsspridning kan ha många olika orsaker och konsekvenser. Det kan röra sig om sjukdomsspridning bland såväl människor som djur (Fredholm, 1). Under de gångna åren har världen drabbats av många olika sjukdomsspridningar, t ex mul- och klövsjukan och fågelviruset bland djur samt viruset SARS och vinterkräksjukan bland människor. Sjukdomarna kan spridas på många olika sätt via kroppskontakt, föda, vatten, luft eller från djur m m och även ha många olika symptom och konsekvenser vilka kan vara av olika allvarlighet. Variationen i spridningssätt och konsekvenser medför att hanteringen av en krissituation av detta slag kan bli komplicerad och svår att förutse. Många olika aktörer kan bli involverade och behöva samverka.

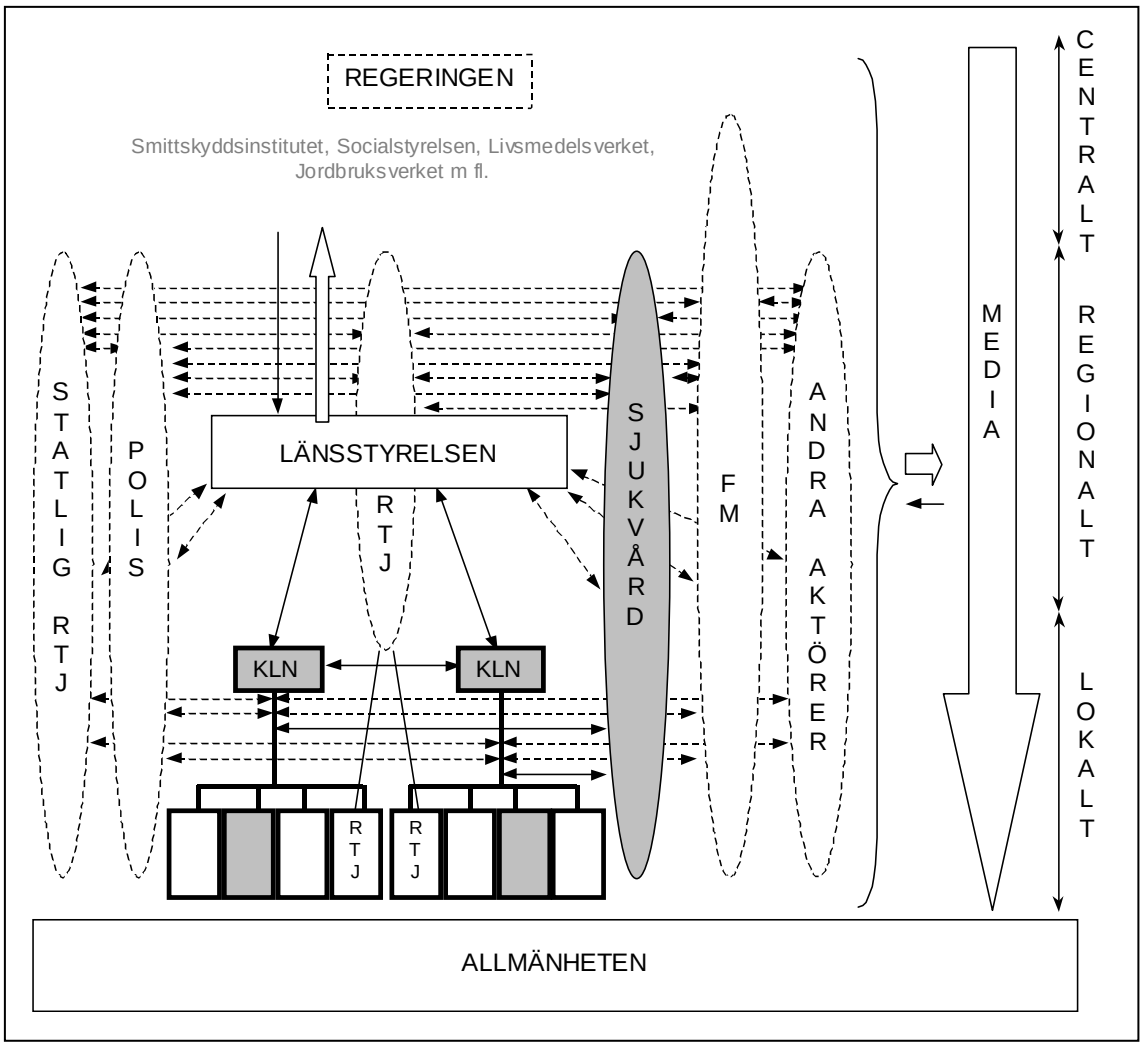
Sjukvården kommer att få en betydande roll i krishanteringen och kommer således att vara huvudaktör vid denna typ av kriser då spridningen sker bland människor. Sjukvården äger denna typ av risk och ska hantera den i alla skeenden av krishanteringen. Innan sjukdomsspridningen uppstått har sjukvården till uppgift att kartlägga nya fall och i förebyggande syfte vaccinera utsatta och svaga människor, t ex sjukvårdspersonal och gamla. När väl sjukdomsspridningen uppstått har sjukvården en stor uppgift att vårda och bota smittade samt att hindra att sjukdomen sprider sig ytterligare. I det akuta skedet måste även sjukvården och sjukvårdsledningen samordna med andra sjukhus och landsting för att kunna bibehålla beredskapen för nya sjukdomsfall och hantera den stora patientström som kan uppstå. När sjukdomsspridningen passerat sin kulmen krävs det att sjukvården tar tillvara på kunskap och erfarenheter som kommit ur krisen. Detta för att kunna vidta åtgärder så att den aktuella sjukdomen inte kan spridas igen eller ha svårare att spridas. Exempel på sådana åtgärder kan vara att vaccinera hela befolkningen mot denna sjukdom eller att ta fram metoder för att snabbt kunna upptäcka nya sjukdomsfall.

Vid spridning bland djur är det istället veterinärerna som har huvudansvaret. I den förberedande fasen av krishanteringen är arbetet det samma vid sjukdomsspridningar bland djur som bland människor, med kartläggning och vaccinering. Den akuta fasen skiljer sig däremot markant, då veterinärer och veterinärförbund inte har samma möjligheter för vård och omhändertagande av de smittade djuren. Ofta väljer man vid smittspridning bland djur att avliva och bränna upp liken för att stoppa spridningen. Vid smittspridning bland djur finns det även en risk att människor kan smittas genom kontakt med smittade djur. Även efter att en sjukdomsspridning bland djur har avstannat finns det liksom för spridning bland människor ett behov av att ta vara på erfarenheter och hindra att denna sjukdom kan spridas igen.

Sjukdomsspridningar kan inom de drabbade kommunerna skapa stort behov av kommunala åtgärder. Naturliga aktörer vid sjukdomsspridning är kommunernas förvaltningar för den kommunala hälsovården, bl a kan barn- och skolhälsovården komma att bli involverad i den akuta hanteringen av krisen. Beroende på vilka olika spridningsvägar och orsaker som ligger till grund för spridningen kan även den tekniska förvaltningen och miljö- och hälsoskyddsnämnderna komma att bli involverade i krishanteringen. Miljö- och hälsoskyddsnämnden i en kommun har ansvar för att upptäcka och hindra spridningen av farliga ämnen och bakterier i kommunen och kommer därför att bli starkt involverade i krishanteringen. Tekniska förvaltningen kan komma att behövas i hanteringen med t ex dricksvattenförsörjning om de kommunala vattenledningarna blivit förorenade.

Även polisens resurser kan komma att behövas i krishanteringen. Polisen kan t ex behöva spärra av områden för att minska smittspridningen, både bland djur och bland människor. Försvarsmakten har även flera stora fältsjukhus som de kan bemanna med militär läkare och sjukvårdare för att avlasta sjukhusen som inte har tillräckliga marginaler för att kunna ta hand om stora anstormningar av patienter.

Centrala myndigheter som kan bli involverade i krishanteringen och bistå med expertis och annan hjälp i hanteringen är beroende på sjukdomstypen bl a Livsmedelsverket, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen och Svenska jordbruksverket. Då länsstyrelsen ska hantera kontakten med de centrala myndigheterna och regeringen kan även de bli en stor aktör i den regionala krishanteringen. Samverkansnätverket ses i figur 7.3.



Figur 7.3. Samverkansnätverk vid sjukdomsspridning.

Figuren ovan visar författarnas bild av samverkansnätverket vid sjukdomsspridning. Vid denna typ av krissituation får sjukvården en mycket viktig roll i krishanteringen på grund av det stora antalet sjuka. Alternativt får veterinärer denna viktiga roll om det är sjukdomsspridning bland djur istället för bland människor. Försvarsmakten, räddningstjänsten och polisen är i detta samverkansnätverk streckade aktörer då dessa endast är involverade i krishanteringen vid vissa typer av sjukdomsspridningar eller konsekvenser. I nätverket är de centrala myndigheterna viktiga aktörer med en stor roll i krishanteringen. Det beror på att vissa av dessa ofta kan bidra med forskning, tillgång till olika laboratorier och råd angående den specifika sjukdomen eller smittan.

7.4 Social oro/obalans

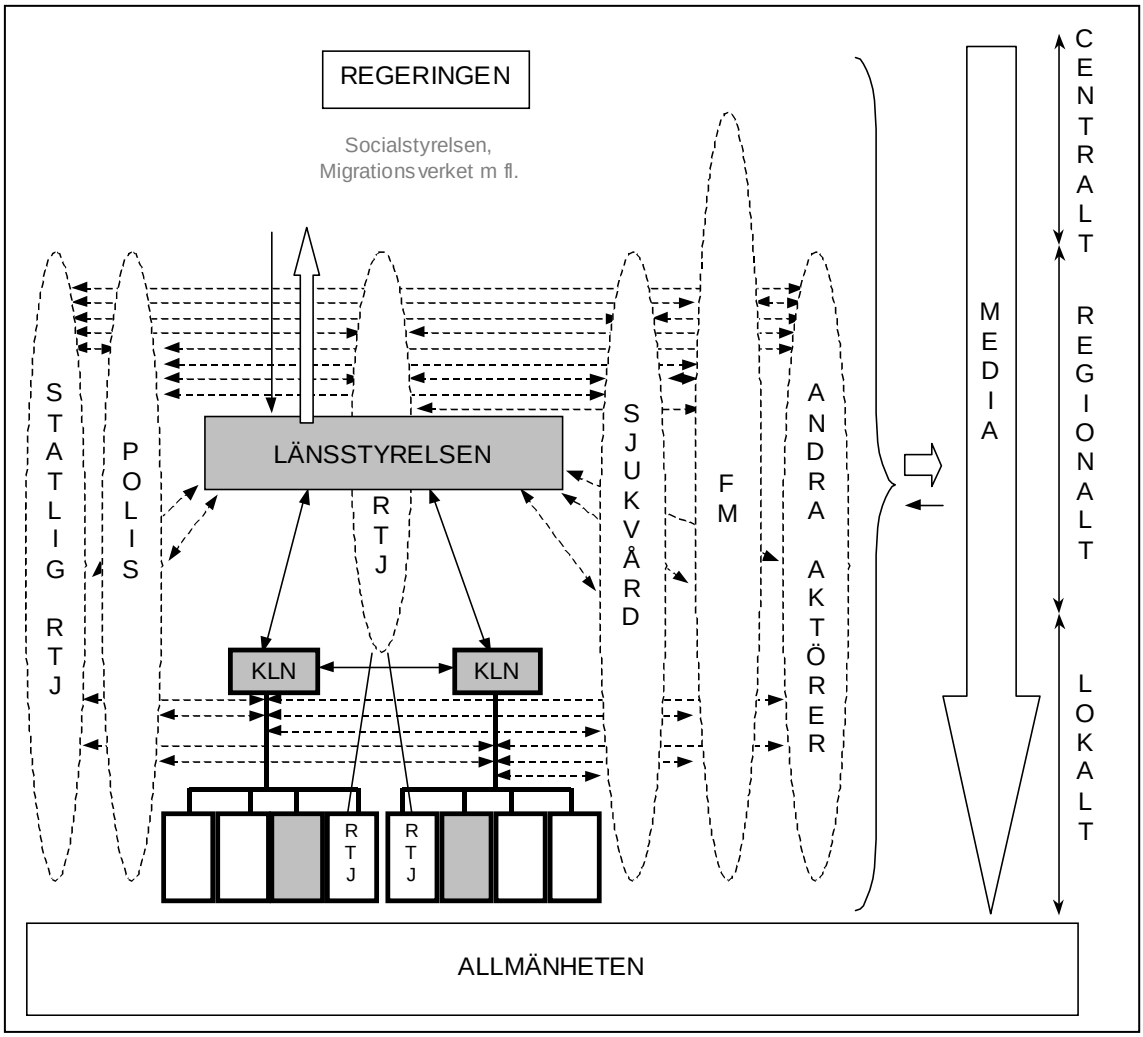
Det som kan utlösa social oro eller obalans i samhället kan vara ryktesspridning av olika slag, förtroendeförlust eller motsättningar mellan olika befolkningsgrupper eller mellan befolkningen och

olika myndigheter. Detta är en kristyp som skiljer sig åt från de övriga på så sätt att det kan vara svårt att upptäcka vad som varit den utlösande händelsen eller faktorn. Det kan även vara svårt att i tid upptäcka en kris som orsakats av social oro/obalans, vilket kan leda till att den blir större än vad den hade blivit om insatser hade sats in i god tid.

Vad det gäller hanteringen av social oro/obalans finns det ingen allmängiltig lösning. Troligtvis är det bästa medlet att informera och detta på ett så tidigt stadium som möjligt. Vilken aktör som får den viktigaste rollen eller huvudansvaret för hanteringen av krisen är svårt att säga på förhand. Beroende på om det är en eller flera kommuner som drabbas och vad eller vilka den sociala oron/obalansen gäller kan olika myndigheter bli inblandade. Exempel på myndigheter som kan bli inblandade är den kommun som drabbas samt polisen då det rör sig om motsättningar mellan olika människor. Statliga myndigheter som kan bli inblandade är exempelvis migrationsverket och integrationsverket då det rör sig om motsättningar mellan olika folkslag samt självklart länsstyrelserna och även regeringen i de fall då krisen rör ett större geografiskt område eller kräver insatser från en högre beslutsnivå.

Viktigt att tänka på vid hantering av denna krisutlösande händelser är att informationen från de iblandade myndigheterna är samordnad och inte på något sätt motsägelsefull då det kan bidra till att krisen förvärras eller tar längre tid att hantera. Detta är något som gäller all informationsgivning men är framförallt viktigt vid denna typ av krisutlösande händelse, som till stor del beror på och hanteras genom information. En kris av den här typen kan ofta bli långdragen då det är svårt att bygga upp ett förtroende som har brustit.

För att informationen ska bli så samordnad som möjligt anser vi att det är viktigt att även aktörer på en högre beslutsnivå engagerar sig och skapar sig en bild av läget samtidigt som de kan stötta övriga inblandade genom att samordna informationen. Exempelvis bör länsstyrelsen engagera sig om det är en kommun som har drabbats samtidigt som regeringen bör engagera sig om det är ett län som har drabbats av krisen.



Figur 7.4. Samverkansnätverket vid kristypen social oro/obalans.

I samverkansnätverket för social oro/obalans är länsstyrelsen och kommunledningarna de aktörer som kommer att få de största rollerna i krishanteringen. Detta för att de exempelvis genom informationskampanjer kommer att försöka att bygga upp ett förtroende för samhället igen. Även socialförvaltningen är i figuren markerad som en viktig aktör, för att de kommer att hantera de sociala problemen inom kommunen. Statlig och kommunal räddningstjänst, polis, sjukvård, Försvarsmakt och andra aktörer har valts att hållas streckade av den anledning att ingen av dessa aktörer är givna vid en krissituation av detta slag. De kan komma att bli inblandade beroende på de konsekvenser som utvecklas. Regeringen har valts att hållas heldragen då vi anser att den bör bli involverad redan då en region har drabbats.

7.5 Infrastruktursvikt

Infrastruktursvikt innebär att något av samhällets alla infrastruktursystem fallerar. Felen kan antingen bero på tekniska fel eller fel som människan varit upphov till, t ex mänskligt felhandlande eller sabotage. Infrastruktursystem som kan bli drabbade är bl a vattenförsörjning, elförsörjning, järnvägsnät, vägnät, energiförsörjning och datorsystem. Konsekvenserna av infrastruktursvikten är starkt beroende av vilken typ av infrastruktursystem som är påverkat. Även vilka aktörer som blir inblandade är beroende av vilken typ av infrastruktursystem som drabbats.

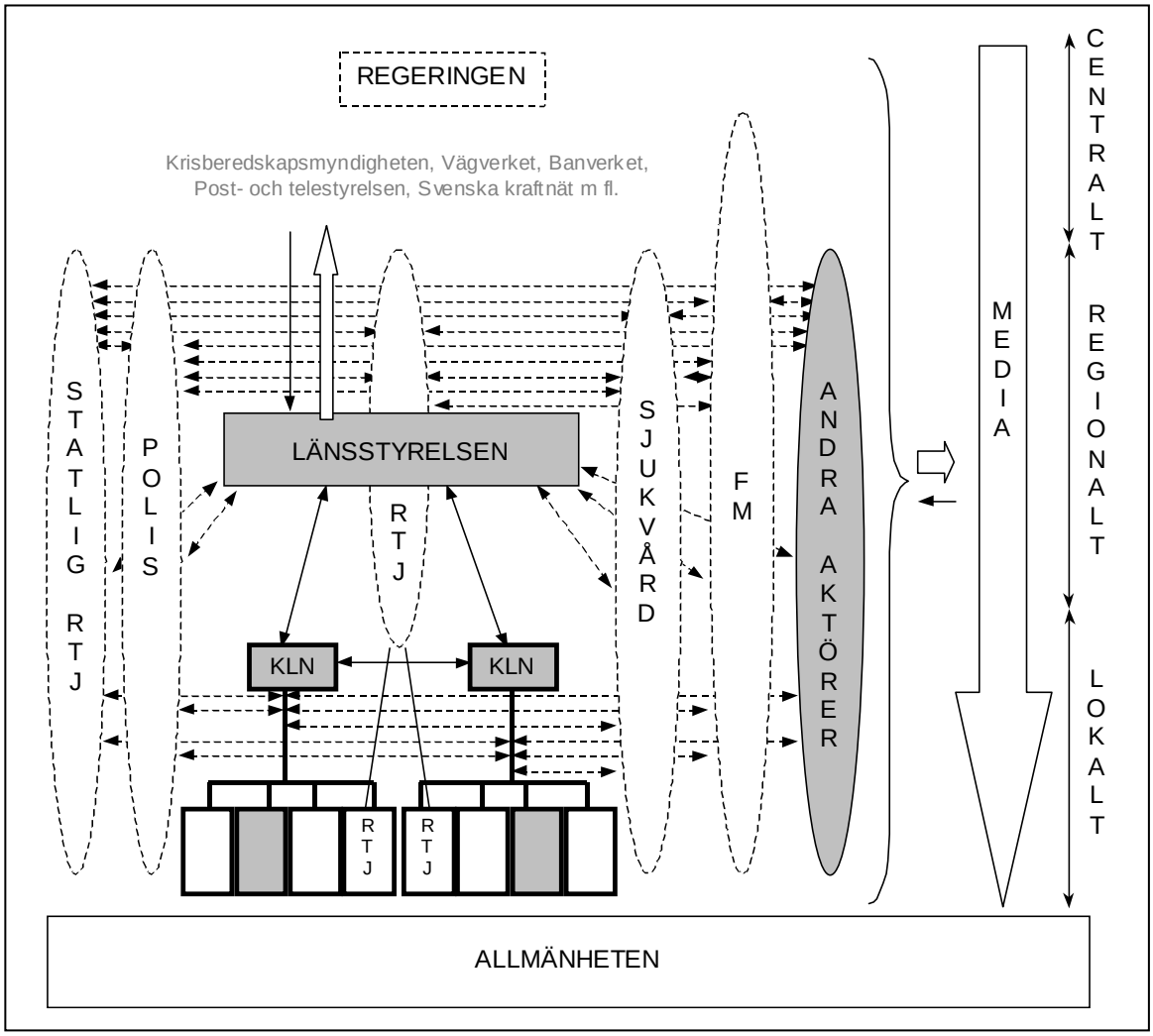
De största och viktigaste aktörerna i hanteringen av infrastruktursvikter är de drabbade kommunerna. Det är inom kommunerna som konsekvenserna får sin verkan och det är inom kommunerna som konsekvenserna måste hanteras. Beroende på vilken typ av infrastrukturssystem som är ur funktion kommer olika delar av kommunerna att bli involverade. Ofta vid krissituationer av detta slag kommer tekniska förvaltningen eller motsvarande förvaltning i de drabbade kommunerna att få en viktig roll. Det är denna förvaltning som ansvarar för att kommunens infrastruktursystem fungerar tillsammans med de bolag som äger näten. Tekniska förvaltningen kommer vid fel på något system bli tvungen att försöka åtgärda problemen och förse kommunens invånare med substitut för att minska omfattningen av konsekvenserna. Vid brister i vattenförsörjningen måste kommunen se till att invånarna ändå kan få vatten för de dagliga behoven, detta kan tekniska förvaltningen stå för exempelvis tillsammans med kommunal räddningstjänst. Vid brister i el- eller energiförsörjningen kommer också de tekniska förvaltningarna i de drabbade kommunerna att bli mycket aktiva med hanteringen av krissituationen, bl a genom att sätta upp reservaggregat för sårbara anläggningar och verksamheter.

När infrastruktursystemet sviktar kan kommunens befolkning komma att drabbas hårt. Infrastrukturssystemen som finns runt om i samhället har stor betydelse för samhällets överlevnad. Kommuner och invånare är beroende av vatten- och elförsörjningen. Långvariga avbrott kan vara förödande för svaga individer så som barn, sjuka och gamla, framförallt under vinterhalvåret. Sjukvården kommer då att få ta hand om och vårda de dabbade individer som inte klarat av den svåra påfrestningen. Vid infrastruktursvikter kan även socialförvaltningarna eller motsvarande i kommunerna komma att bli involverade i hanteringen av krisen. Socialförvaltningen och även POSOM-grupper har möjlighet att stötta invånarna för att klara av de svåra situationer som infrastruktursvikter kan medföra.

Tillsammans med de drabbade kommunerna har även bolagen och företagen som är ägare till de infrastruktursystem som är ur funktion ett stort ansvar. Från företagens sida är det mycket viktigt att aktivt delta i krishanteringen för att på lång sikt kunna behålla sina kunder.

Även polisen kan komma att engageras i krishanteringen bl a med bevakning då elförsörjning och datorsystemkapaciteten inte är tillräcklig och larm m m därför inte fungerar. Men även för att förhindra eventuella kriminella ageranden då larm och låssystem inte fungerar. Kommunal räddningstjänst har i krissituationer av detta slag ingen central roll, men kan liksom Försvarsmakten bistå med hjälp till den drabbade befolkningen, t ex med vatten, filtar, reservaggregat.

Beroende på vilken typ av infrastrukturssystem som fallerar kan samverkansnätverkets inblandade aktörer variera och skapar därför en komplexitet i ledningsstrukturen, se figur 7.5.



Figur 7.5. Samverkansnätverk vid infrastruktursvikt.

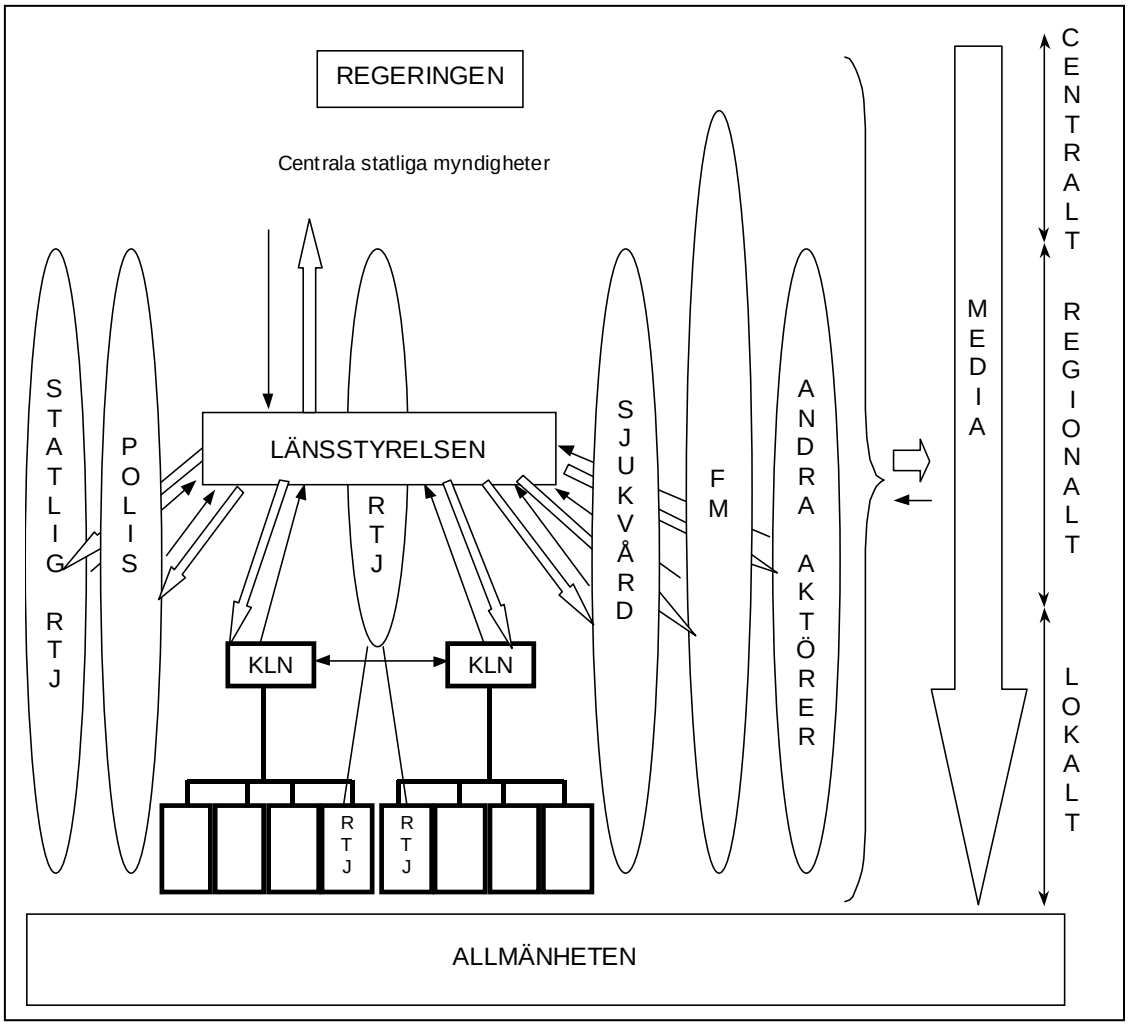
Figuren ovan visar författarnas bild av samverkansnätverket vid en eventuell infrastruktursvikt med samhälleliga konsekvenser. Vid denna typ av krissituation får de drabbade kommunerna en stor roll liksom de ansvariga företagen och myndigheterna, t ex vägverket när vägar har raserat eller elbolagen vid elbortfall. Polis, sjukvård och räddningstjänst kan komma att bli involverade i olika utsträckning beroende på vilken typ av infrastrukturssystem som har fallerat, varför dessa aktörer är streckade i figuren. Även länsstyrelsen har en stor roll varpå denna aktör är markerad i figuren. Detta nätverk är det enda nätverk där andra aktörer är gråmarkerade, detta då infrastruktursvikt är den krisutlösande händelse där någon annan aktör med största sannolikhet blir inblandad. Exempel på andra aktörer i detta fall är främst bolag och företag av olika slag som elbolag, telebolag eller transportföretag. Dessa aktörer deltar inte lika ofta i samhällelig krishantering som övriga aktörer, t ex kommunal räddningstjänst. Detta medför att samverkan med sådana aktörer kan vara bristfällig, bl a då det inte finns inarbetade kanaler till aktörerna. Därför är det extra viktigt att utveckla bra samverkan med dessa aktörer på ett tidigt stadium innan krisen uppstår, t ex kan företag bjudas in att deltaga i övningar, seminarium m m.

7.6 Utvecklat samverkansnätverk

Stora kriser skapar ett stort behov av samverkan mellan de olika aktörerna. Vilka aktörer som blir aktuella beror på vilken typ av kris det rör sig om. De områden som aktörerna behöver samverka inom kan variera men till stor del rör det sig om spridning och inhämtning av information. Om

informationsflödet inte samordnas kommer det att kräva stora resurser från aktörerna. För att underlätta krishanteringen anser vi att det är lämpligt att länsstyrelsen, i de fall krisen rör ett län, tar ett större ansvar som insamlare och spridare av information från och till alla aktörer. Redan i dag måste länsstyrelsen hålla sig informerad om vilket läget är och vad de olika aktörerna gör och kommer att göra, vilket gör att detta ytterligare ansvar skulle kunna bygga vidare på den informationshantering länsstyrelsen har i dag. Alla inblandade aktörer skulle regelbundet kunna sända information till länsstyrelsen som de sedan sammanställde och sände tillbaks ut till de inblandade aktörerna.

För att detta ska fungera krävs det en viss disciplin bland aktörerna då det gäller att endast vidarebefordra information som är av värde för andra aktörer. Detta kräver dessutom att aktörerna har kunskap om varandras arbetsmetoder för att kunna se vad som är av intresse även för övriga aktörer. Det är viktigt att länsstyrelsen bygger upp en funktion där de sammanställer och bearbetar informationen innan de sänder tillbaks informationen till alla aktörerna. Systemet skulle innebära en konkretisering av hanteringen av den information som måste spridas mellan de inblandade aktörerna. Systemet skulle underlätta för många aktörer då de själva slipper söka all information hos de olika aktörerna samtidigt som de slipper att informera alla och endast behöver ha kontakt med länsstyrelsen. För att detta system ska fungera är det viktigt att länsstyrelsen bygger upp sina planer så att de har en beredskap för detta utökade ansvar. Länsstyrelsen måste skapa rutiner för hur den ska samla in, bearbeta och sända ut informationen samt vilka kanaler den ska använda sig av och hur den ska gå tillväga om dessa kanaler kollapsar.



Figur 7.6. Utvecklat samverkansnätverk.

Figur 7.6 visar det utvecklade samverkansnätverket som bygger på att länsstyrelsen utvecklar sin uppgift att stödja aktörerna i krishanteringsarbetet. Alla aktörer vidarebefordrar information till länsstyrelsen, som sammanställer och samordnar informationen varpå de sänder tillbaks den sammanställda informationen ut till alla aktörer. Länsstyrelsen sänder även ut delar av denna sammanställda information till media, vilket skulle medföra att media får en mer rättvisande bild av läget. Samtidigt som övriga aktörer kanske inte behöver ägna lika stora resurser på att samverka med media. Vår förhoppning är även att den bild media får från de olika aktörerna blir mer samstämmig om länsstyrelsen har det huvudsakliga ansvaret för att samverka med media.

Den sammanställda informationen åskådliggörs i figuren som lite ”tjockare” pilar, vilket symboliserar att det är mer information i dessa än i de lite smalare. I och med att pilarna med sammanställd information finns, kommer samverkan aktörerna emellan att underlättas på den strategiska och normativa nivån. Informationshanteringen kommer att underlättas men aktörerna är fortfarande tvungna att samverka i andra frågor. På operativ nivå, på skadeplatsen, krävs fortfarande direkt samverkan mellan de operativa aktörerna för att insatsen ska bli tillfredsställande. Alla aktörer i figuren är heldragna. Detta innebär inte att de säkert kommer att få en roll i krishanteringen, figuren visar arbetssättet generellt och inte för specifika krisutlösande händelser. Författarna har här inte tagit ställning till vilka aktörer som kommer att få en viktig roll eller ej, då

detta är beroende av den krisutlösande händelsen m m. I övrigt har figuren samma uppbyggnad och betydelse som tidigare nätverk.

Vi anser även att det är viktigt att ledning och beslutsfattande på central nivå utvecklas och förtydligas hos alla aktörer där det är tänkt att en central beslutsnivå ska kunna aktiveras i de fall en kris kräver nationell samordning av insatserna. Detta är en beslutsnivå som inte har sin motsvarighet i den dagliga verksamheten, förutom hos Försvarsmakten. Det faktum att den centrala beslutsnivån sällan är aktiv ställer större krav på att den är förberedd för att snabbt kunna aktiveras och etableras i de fall det krävs.

8 Analys av oljepåslaget längs Skånes södra kust

Detta kapitel kommer att visa på hur olika aktörer arbetade under oljepåslaget 2003. Oljepåslaget 2003 mot Skånes södra kust är ett exempel på en krissituation som kan klassas till den krisutlösande händelsen olycka. Inledningsvis kommer händelserna att beskrivas kort, varefter händelsen appliceras på det i arbetet framtagna nätverket.

8.1 Olyckan

Lördagen den 31 maj 2003 kolliderade det kinesiska fartyget *Fu Shan Hai* med ett containerfartyg från Cypern norr om Bornholm. Det kinesiska fartyget som var lastat med 66 000 ton konstgödning, 1 680 ton tung olja, 110 ton dieselolja, 35 ton smörjolja och bunkerolja, sjönk mot bottnen och lastutrymmet med konstgödning sprängdes. (Ystad Allehanda, 2004-06-02)

Olyckan inträffade på danskt vatten varpå det var danska motsvarigheten till Kustbevakningen som initialt var ansvariga för situationen. Försök att bogsera fartyget gjordes, men misslyckades. Då oljeutsläppet upptäcktes, påbörjades pumpning till havs av danska miljöfartyg samt av svenska Kustbevakningen och tyska enheter som erbjudit sin hjälp. Detta gjorde att det krävdes samverkan även mellan de engagerade länderna. Trots försöken att pumpa upp oljan, bildades ändå ett oljebälte som drev mot den skånska sydkusten. När oljan drivit in på svenskt vatten övertogs ansvaret av svensk Kustbevakning varpå kommunal räddningstjänst larmades och bildade en gemensam ledningsgrupp och stab, där kommunal räddningstjänst, Försvarsmakt och kommunrepresentanter ingick. Det togs beslut om gällande räddningstjänst och Försvarsmakten, P7 Revingehed kontaktades, angående stöd vid räddningstjänstinsats. Förebyggande arbete påbörjades med utläggning av länsar och skyddsdukar längs delar av kusten. Oljan kom in till kusten den 3 juni, totalt förorenades 35 kilometer kuststräcka. Saneringsarbetet påbörjades av räddningstjänst, militär och frivilligorganisationer, t ex Katastrofhjälp för fåglar och vilt, KFV, som anlände för att omhänderta oljeskadade fåglar. Initialt tilläts inte allmänheten att delta i saneringsarbetet, men den stora anstormningen av frivilliga gjorde att ett system upprättades för att möjliggöra deras deltagande. Saneringsarbetet pågick och på grund av att mer olja kom in blev redan sanerade områden åter igen förorenade. Söndagen den 8 juni 2003 togs beslut att räddningstjänst skulle upphöra att gälla. Efter detta fortsatte dock saneringsarbetet av kommunerna, hemvärnet och frivilliga, dessutom hölls även ledningsgruppen och staben igång. Saneringen upphörde fredagen den 13 juni, totalt hade det då för hand samlats upp 4 000 ton förorenat material och 225 m^3 vätska. (Holmqvist, 2003 och Ljungkvist, 2003)

8.2 Aktörer

Det krävs att många insatser koordineras vid stora olyckor som denna. I räddningstjänstinsatsen deltog flera olika aktörer. Personalen, från samtliga aktörer som deltog, varierade mellan 450 – 550 personer under stora delar av insatsen, utöver dessa deltog totalt cirka 350 frivilliga. (Holmqvist, 2003). Aktörer som på något sätt var med i räddningstjänstinsatsen, både till havs och på kusten, eller arbetet runt omkring var (Holmqvist, 2003, Angelborn, 2003 och Ystad Allehanda, 2004-06-02);

- drabbade kommuners kommunledningar,
- drabbade kommuners berörda förvaltningar,
- räddningstjänstförbundet Sydöstra Skåne,
- Försvarsmakten,
- polis,
- Kustbevakning,
- danska och tyska miljöräddningsfartyg,
- pliktpersonal från SRV,
- Vägverket,

- frivilliga försvarsorganisationer, t ex hemvärnet, FBU, lottorna, Röda Korset,
- frivilliga organisationer, t ex Greenpeace och Katastrofhjälp fågel och vilt, KFV,
- frivilliga privatpersoner, t ex lokala lantbrukare, sommarboende.

8.2.1 Kommuner

Två kommuner längs den skånska sydkusten drabbades av oljan som kom drivande från det kinesiska fartyget, Ystad och Simrishamn. Respektive kommun blev själva ansvariga för kommunens informationshantering och frågor angående hur sommarens turism skulle komma att påverkas. För att samverka kommunledningarna sinsemellan hölls möten med alla berörda kommuners kommunledningar tillsammans med ledningsgruppen och staben för räddningstjänstens insatser. Mötena hölls dagligen, under den mest intensiva perioden upp till 4 gånger per dag, där det diskuterades viktiga händelser och arbetets framfart. De båda kommunerna valde att hantera sitt informationsansvar på olika sätt. Ystad, som redan tidigare hade en informationsansvarig, använde sig av denna, Simrishamn som inte hade någon informationsansvarig utsåg tillfälligt sin kanslichef till detta. (Johnson, 2004-07-01)

De drabbade kommunerna ingår i räddningstjänstförbundet, Sydöstra Skånes räddningstjänstförbund, SÖRF. Detta innebär att räddningstjänsten är gränslös inom förbundet. Vid olyckan kunde därför personal och materiel användas efter behovet inom förbundet oberoende av kommuntillhörighet. Detta underlättade mycket i ledningsarbetet och saneringsarbetet då det inom räddningstjänsten inte var flera parter, för övriga aktörer, att samverka med. Räddningstjänsten tog i ett tidigt skede kontakt med Försvarsmakten vilka de upprättade en ledningsgrupp och stab tillsammans med. Räddningstjänstens huvudrepresentant i ledningsgruppen och staben var under saneringsarbetet brandinspektör Thomas Hermansson, från räddningstjänstförbundet i Sydöstra Skåne. Stabens uppgift var att under saneringsarbetet samordna olika aktörer, organisera saneringsarbetet och att samordna informationen till allmänheten, media och myndigheter. (Angelborn, 2003 och Ystad Allehanda, 2004-06-02)

För att samordna informationen från räddningsinsatsen utsågs ett informationsbefäl. Valet föll på en kompetent och erfaren person från polismyndigheten, detta visar tydligt på att revir- och prestigetänkande var litet i insatserna till följd av oljepåslaget. SRV, Statens räddningsverk, ställde även tillförfogande de resurser som verket har för oljesanering. Dessa kom till området ifrån Karlskrona, Botkyrka och Vänersborg.

8.2.3 Försvarsmakten

Försvarsmakten, P7 Revingehed, var vid saneringsarbetet en stor aktör. Tidigt i lednings- och stabsarbetet blev de kontaktade för att lämna stöd till oljesanering, och de var senare med och byggde upp stab och ledningsgrupp. Detta var dock ett måste då militär personal skulle delta, militär personal får enligt lag inte ledas av civil ledning (SFS 2002:375).

Den personal från Försvarsmakten som medverkade i saneringsarbetet varierade under huvuddelen av tiden mellan 120 – 240 personer. Personalen bestod bl a av meniga, ingenjörsförband och militär insatschef. Den militära insatschefen, major Magnus Holmqvist, deltog i lednings- och stabsarbetet och fortsatte sitt ledningsarbete trots att räddningstjänst under söndagen upphörde, och endast de frivilliga trupperna, hemvärnet, lottorna och FBU, var kvar. Även Militärdistriktsstaben, med vakthavande befäl, var under arbetet aktiv och utgjorde stöd till den militära insatschefen på plats. Under saneringsarbetet tjänstgjorde personal ur de frivilliga förbanden och organisationerna genom ett rullande schema. Trots schemat valde många att arbeta fler pass än de blivit tilldelade. (Holmqvist, 2003)

Försvarsmakten ställde dessutom upp med materiel så som fordon och personlig skyddsutrustning, detta på grund av att SRVs utrustning inte var tillräcklig (Holmvist, 2003).

8.2.4 Polis

Polisens insats var förhållandevis liten under arbetet med att sanera kuststräckorna. Främst användes polisen som en resurs med specialkompetens, bl a användes den ordinarie informationschefen vid södra polisområdet, för att samordna informationen från räddningstjänstinsatsen till allmänhet och massmedia. Även polishelikopter användes som hjälp till Kustbevakningen för att kunna överblicka oljan till havs.

8.2.5 Kustbevakningen

Kustbevakningen hjälpte inledningsvis den danska motsvarigheten till Kustbevakningen med pumpning av olja på danskt vatten. När oljan drog in på svenskt vatten var Kustbevakningen ansvarig myndighet för den statliga räddningstjänsten på havet. Från Kustbevakningen deltog räddningsledare med stab i Karlskrona, bas i Simrishamn, personal för informationsspridning via massmedia samt bärgningsfartyg, miljöfartyg och flyg med besättning. Kustbevakningen var engagerad i den akuta krishanteringen till dess att oljebekämpningen till havs avslutades. Kustbevakningen fick även assistans av danska miljöfartyg vid oljebekämpningen på svenskt vatten, trots att detta inte begärts.

8.2.6 Frivilliga

Frivilliga var initialt inte med vid saneringsarbetet, trots att det fanns en stor vilja att delta. Erfarenheterna i ledningsgrupp och stab var att frivilliga ofta skapar mer problem än gör nytta. Då anstormningen av frivilliga var mycket stor beslutades dock att dessa skulle få medverka. Det startades upp ett system för hantering och tjänstgöring för de frivilliga som ville hjälpa till. Frivilliga fick anmäla sig via en telefonväxel och efter att ledningen utrett hur stor hjälp som behövdes fick de som ville hjälpa till infinna sig vid en brandstation morgonen efter. Där fick dessa en kort utbildning och försågs med utrustning. De frivilliga fördelades sen på de olika saneringsgrupperna. Den största frivilligorganisation som deltog i arbetet var Greenpeace som dagligen deltog med 10-15 personer, totalt anmälde sig ca 750 frivilliga varav 350 användes. (Holmqvist, 2003)

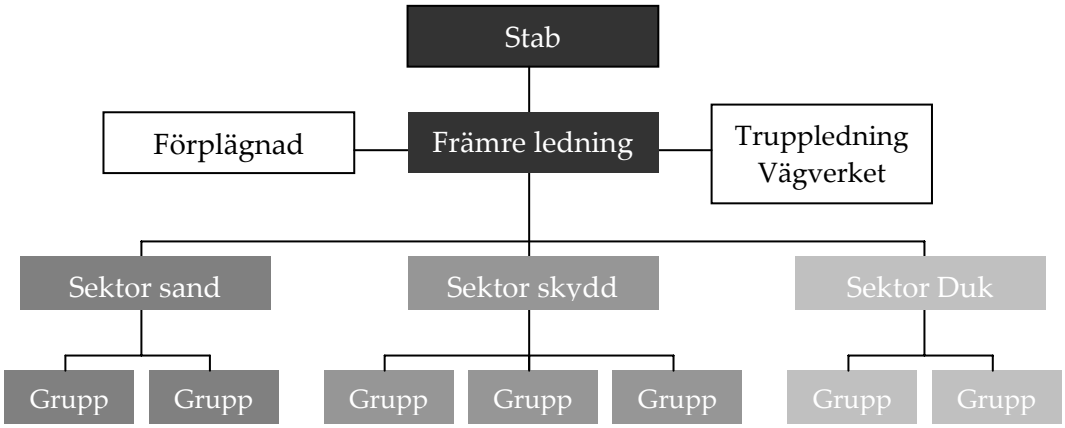
8.2.7 Länsstyrelsen

Då två kommuner blev drabbade av oljan från det kinesiska fartyget, kontaktades även vakthavande befäl på länsstyrelsen. Länsstyrelsen valde här att inte ta en aktiv roll i ledningsarbetet, då denna redan var fullgod. Länsstyrelsen var trots detta hela tiden informerad om läget och var beredda på att starta upp sin krisorganisation.

8.3 Samverkan

Vid en händelse av detta slag, där flera kommuner drabbas och det finns behov av insatser från flera olika statliga myndigheter och organisationer, är samverkan ett måste. Kustbevakningen startade upp samverkan med de drabbade kommunerna, kommunal räddningstjänst. Samverkan rörde främst lägesrapporter och uppskattningar om mängder olja och tid för påslag på kusten. Det skedde även samverkan mellan Kustbevakningen och danska myndigheter och miljöfartyg samt tyska miljöfartyg. Framför allt var samverkan med de danska myndigheterna bristfällig då danska fartyg enligt Kustbevakningen inte följde de avtal och regler som finns länderna emellan (Kustbevakningen, 2003).

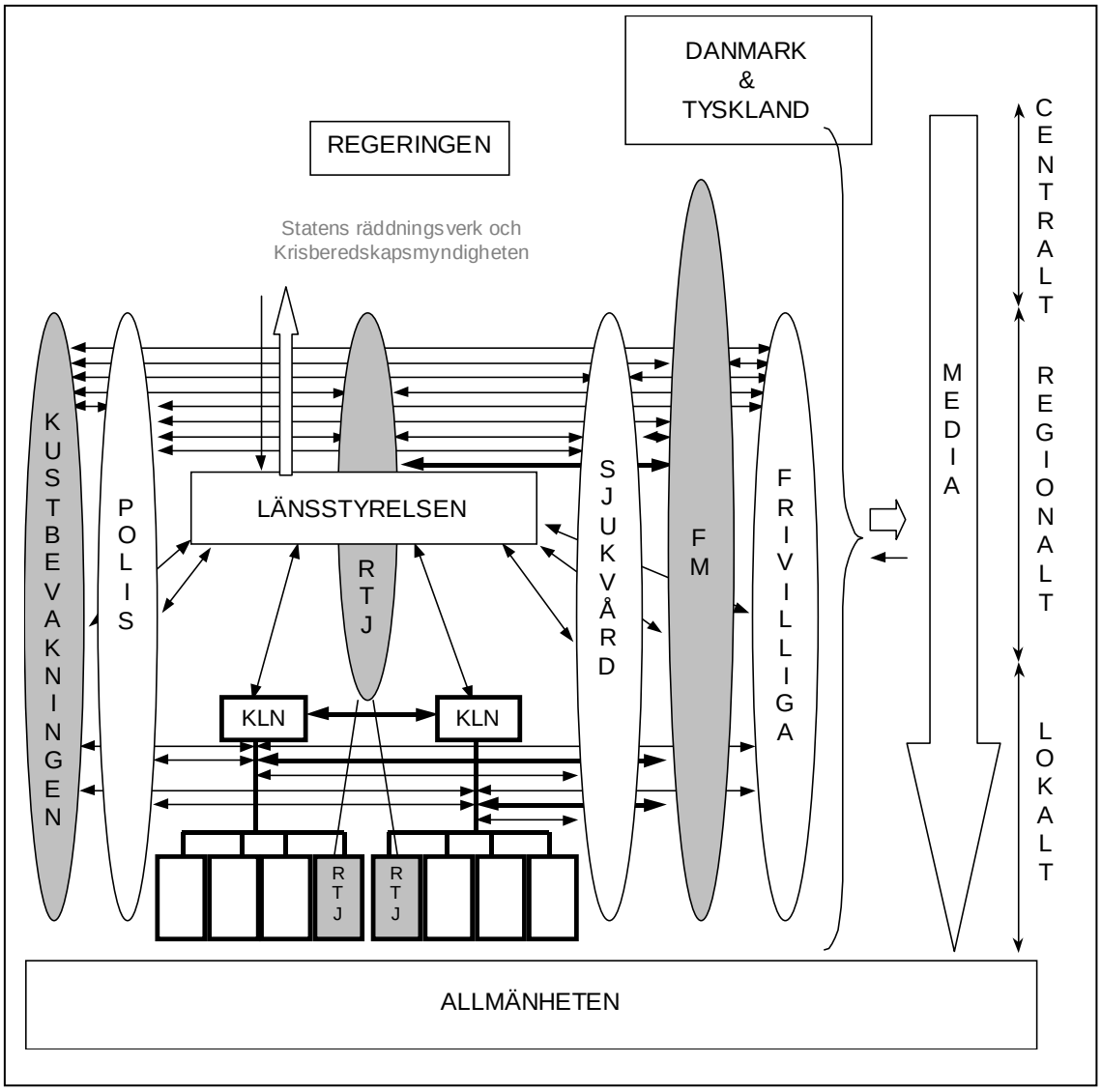
Under saneringsarbetet användes en ledningsuppbyggnad enligt figur 8.1.



Figur 8.1. Ledningsuppbyggnad för alla inblandade aktörer under saneringsarbetet efter oljepåslaget längs skånska sydkusten 2003 (Holmqvist M, 2003).

Samverkan med berörda myndigheter och organisationer utgick vid saneringsarbetet från staben, med räddningschef och militärinsatschef, denna samverkan anses av ovan nämnda ha fungerat utmärkt. Samverkan mellan kommunledningarna gjordes på de dagliga ledningsmötena, då kommunledningarna, informationsansvarig, militärinsatschef, räddningschef och andra aktörer var närvarande.

Ledningsstrukturen kan åskådliggöras med hjälp av den i arbetet tidigare framtagna grundstruktur, se figur 8.2.



Figur 8.2. Ledningsstruktur vid oljepåslaget 2003.

Utifrån denna struktur kan det dras erfarenheter genom att systematiskt analysera varje pil i strukturen. Hur fungerade samverkan? Vilka positiva erfarenheter kan dras från samverkan? Var något bristfälligt i samverkansstrukturen? Hur kan detta förbättras? Detta är frågor som de inblandade parterna bör ställa sig. Svaren är sen viktiga, att tillsammans med de andra parterna, diskutera och ta vara på för att utveckla en på sikt bra och tillförlitlig samverkansstruktur.

Sammanfattningsvis kan sägas att samverkan mellan de aktörer med en viktig roll under oljepåslaget, de pilar som finns mellan de gråmarkerade aktörerna, fungerade bra. Samverkan kan även dem emellan utvecklas ytterligare, men är i dagsläget tillfredsställande. Samverkan mellan aktörerna med en mindre roll i krishanteringsarbetet, pilarna till och från de aktörer som är markerade vita, fungerade under oljepåslaget mer bristfälligt. Här kan samverkan utvecklas mycket. I detta fall är krisledningsnämnderna vitmarkerade och anledningen till detta är att kommunernas krisledningsnämnder inte aktiverades. Däremot hade kommunledningarna viktiga roller under insatsen. Med Danmarks motsvarighet till Sveriges kustbevakning och de tyska miljöfartygen var samverkan så dålig under det akuta skeendet att det inte är utsatta några pilar överhuvudtaget i Figur 8.2. Här kan det sägas att det inte skedde någon samverkan överhuvudtaget. Brister som

upptäcktes i samverkan mellan Kustbevakningen och danska myndigheter och miljöfartyg var bl a, att danska fartygen sade sig ha läget under kontroll och därför inledningsvis inte tillät svenska miljöfartyg att komma in på danskt vatten, trots att det senare visade sig att så inte var fallet. Även informationsutbytet med de danska fartygen var under senare delen av insatsen dåligt, vilket resulterade i att danska fartyg kom in på svenskt vatten utan att be om tillstånd för detta. Det visade sig efter själva insatsen att även de avtal som finns mellan Kustbevakningen och danska motsvarigheten inte heller hade följts. De pilar som är lite fetare markerade i figuren symboliserar den samverkan som skedde inom staben. Aktörerna mellan vilka dessa pilar går var de som hade en gemensam stab.

9 Problem vid samverkan och ledning

Kapitlet bygger på problem som dels framkommit vid intervjuer av de utvalda aktörsrepresentanterna och dels problem som definierats genom analys av dagens sätt att krishantera. De problem som framkommit vid intervjuer kan i många fall vara subjektiva problem som bara är upplevda av enskilda intervjupersoner. Kapitlet tar initialt upp generella/allmänna problem för samverkan. Därpå följer aktörsspecifika problem för de största aktörerna inom krishantering. Sist i kapitlet nämns några möjliga varianter av samverkan och vilka fördelar de kan ha. Detta för då samverkan är lösningen på många av problemen i detta kapitel.

9.1 Allmänna

I den operativa ledningen av insatserna är sjukvård, polis och räddningstjänst vana att arbeta tillsammans. Vid daglig verksamhet arbetar de däremot inte tillsammans, de har olika lokaler och olika kulturer med egna arbetssätt och rutiner inom organisationerna. Detta har lett till olika språkbruk inom organisationerna, som vid större insatser kan leda till svårigheter i samarbete. Vid samverkan med *andra aktörer* är det extra viktigt att vara tydlig med betydelsen på begreppen då dessa aktörer har mindre erfarenhet av dessa begrepp. Nomenklaturen som används inom de olika verksamheterna kan variera mycket och information från insatspersonal kan för annan insatspersonal bli svårtolkad och missförstånd kan uppstå. Nomenklaturskillnader tillsammans med bristande förståelse för andra aktörers organisationer och arbetssätt är inte avgörande faktorer för att samverkan ska fallera, men kan bidra till att samverkan hämmas. För att minska de upplevda och omedvetna problemen med nomenklatur- och språkskillnader bör det förslagsvis utarbetas standards eller på annat sätt fastslås vilka begrepp som ska användas samt dess betydelse. Detta bör förmedlas till alla eventuella aktörer, t ex företag och frivilligorganisationer, för att underlätta samverkan och motverka missförstånd.

På normativ och strategisk nivå sker ledningen från skilda ledningsplatser i anslutning till respektive organisations verksamhetslokaler och kontor. Här sker samverkan mellan olika aktörer genom samverkanspersoner som skickas ut från varje inblandad aktör och medverkar i de andra aktörernas staber (Mo, 2004-06-02). Systemet med skilda ledningsplatser medför att det på strategisk och normativ ledningsnivå kan uppstå problem i att få en korrekt bild av hur läget är i verkligheten. Detta kan medföra svårigheter i att gemensamt leda insatserna på strategisk och normativ ledningsnivå på bästa sätt, vilket i sin tur kan bidra till att aktörernas handlingar sinsemellan inte blir koordinerade. Alla aktörer måste inte ha exakt samma information, utan endast den information som krävs för aktören. Det krävs då att informationshanteringen ges en betydande roll i krishanteringen. Systemet med samverkanspersoner är inte heller uthålligt, framförallt inte vid omfattande händelser som kräver många olika samverkanspersoner. Kravet på många samverkanspersoner kan bli ett stort problem vid en långvarig kris. Framförallt om alla aktörer ska ha sina egna staber med samverkanspersoner från de övriga aktörerna. Problemet kan lösas om fler aktörer använder sig av en gemensam ledningsplats, eventuellt enligt Räddsam-Fs förslag (Jönköpings län, 2004), se bilaga 6. Gemensamma ledningsplatser kan underlätta ledningen och insatserna vid krishantering på många sätt. Närheten till övriga aktörer underlättar samverkan och bidrar till ökade kontakter aktörerna emellan. För att de gemensamma ledningsplatserna ska fungera optimalt är det viktigt att de används i aktörernas dagliga verksamheter, då det är viktigt att alla aktörer känner sig hemma med lokalerna och utrustningen. Detta är en anledning till att även nuvarande lokaler som kan komma att bli aktuella vid en eventuell kris t ex den hos länsstyrelsen måste användas oftare för att de ska avdramatiseras.

Många verksamheter har byggt upp sin beredskap för att hantera eventuella kriser med planer och nätverk. Det är viktigt för verksamheterna att inte förlita sig helt på planerna, då det inte är planen i sig som löser problemen eller underlättar krishanteringen, utan planen är ett stöd för aktörerna när

krisen verkligen inträffar. Under vissa intervjuer har det setts som ett problem att vissa verksamheter har en övertro till sina planer och tror att de just för att de har en plan även kan hantera kriser på ett bra sätt. Samtidigt kan det många gånger även vara framtagandet av planerna som är det verkliga arbetet och som ger mest för verksamheten. Det är även viktigt att planerna lever vidare efter det att de har skapats och utvecklas med verksamhetens organisation, erfarenheter och kunskap. Planerna måste därför uppdateras med jämna mellanrum samt att de måste användas i exempelvis övningar för att verksamhetens ledning ska vara van vid och kunna använda planerna.

Engagemanget i säkerhets- och krishanteringsarbete i en verksamhet bygger ofta på eldsjälar inom verksamheten vilket även det leder till att krishanteringsförmågan blir personbunden. För att undvika att krishanteringsförmågan blir personbunden måste verksamheten arbeta för att förbättra säkerhets- och krishanteringskulturen. Detta kan göras genom att exempelvis bygga upp en attityd och ett beteende som verkar för ökad säkerhet och krishanteringsförmåga. På så sätt kan fler inom verksamheterna få möjlighet att skapa sig ett engagemang för krishanterings- och beredskapsfrågor.

Flera aktörer upplever att det finns svårigheter att få igenom gemensamma beslut aktörerna emellan, t ex införandet av kommunikationssystemen RAKEL och TETRA som har varit och är svåra att införa. Dessa kommunikationssystem syftar till att alla de operativa aktörerna ska kunna kommunicera med varandra över samma radionät. Dessa är dyra sambandssystem som inte alla aktörer kommer att ansluta sig till vid start, vilket gör hela systemet mindre användbart då alla inte använder systemet.

9.2 Kommun

Kommunen styrs vid en krissituation som tidigare behandlats av en krisledningsnämnd bestående av politiker från kommunens ordinarie ledning. Att de som utgör krisledningsnämnd i en kommun är politiker kan skapa problem då dessa kommer att ersättas om de inte blir omvalda efter mandatperiodens slut, vart fjärde år. En kommun som är politiskt stabil, kommer sannolikt att ha en krisledningsnämnd som är mer trygg i sin roll, då den suttit längre på den posten, än vad kommuner där den politiska majoriteten växlar. Praxis är att krisledningsnämnder ska öva en gång vart fjärde år. Detta är egentligen inte tillräckligt då det kan krävas mer övning och mer utbildning att lära upp en nybildad krisledningsnämnd. En ny krisledningsnämnd kan snabbare komma in i sin roll och bli mer samspelt om den på ett tidigt stadium skaffar sig kunskaper om sina roller i krisledningsnämnden och vad ett sådant arbete kan innebära. Eventuellt är det under det första året viktigast att krisledningsnämnden utbildas innan de börjar övas. Hur snabbt krisledningsnämnden kommer in i sin roll kan även bero på hur långt kommunen i övrigt har kommit i beredskapsarbetet. I en kommun som satsat mycket på att förbättra krishanteringen och där förvaltningarna har en god krishanteringsförmåga kommer det sannolikt även satsas mycket på övning och utbildning av krisledningsnämnden. Utbildningen kommer att bli mer effektiv då krishanteringsstrategin i övrigt i kommunen är väl inarbetad. Det politiska maktspel som förekommer i alla kommuner kan även skapa problem. När det gäller krishantering och säkerhetsarbete inom kommuner är det mycket viktigt att komma ifrån detta och sätta kommuninvånarnas och områdets bästa framför politiska fördelar.

Även om kommunledningen och krisledningsnämnden i en kommun är engagerade i krishanteringsarbetet kan det vara svårt men viktigt att nå ut med engagemanget i kommunens förvaltningar. En kommun är alltid delaktig i hanteringen av en eventuell kris och därmed blir även kommunens förvaltningar delaktiga i varierande grad. Där är det viktigt att ge förvaltningarna den utbildning och övning, inom området, som de behöver. För att spara tid och resurser kan olika typer av utbildningar och övningar samköras, t ex kan utbildning angående risker och kriser samköras.

Intervjuade personer på länsstyrelsen i Skåne län upplever att flera kommuner tenderar att ha en övertro till länsstyrelsens roll i krishanteringen. Många kommuner har ingen vana av att hålla utbildning tillsammans med eller skapa gemensamma planer för samverkan med andra kommuner. Vid kriser som drabbar flera kommuner tror somliga kommuner att länsstyrelsen kommer att sköta samverkan och samordningen av kommunernas enskilda insatser. Länsstyrelsen däremot vill tona ner sitt samordningsansvar, framförallt när det gäller att samordna kommunerna. Vid annan typ av händelse än räddningstjänst, har länsstyrelsen inget ansvar i den kommunala krishanteringen utan har endast en stöttande roll (Stenberg m fl, 2004-06-14). Kommunerna kan aldrig lägga över sitt ansvar på länsstyrelsen, däremot borde kommuner och länsstyrelse tillsammans reda ut vilket ansvar de har. Detta för att båda parter ska vara på det klara med vilket ansvar de har och var gränsen för detta ansvar går.

Stora kommuner upplever att de automatiskt får en drivande roll i samverkansgrupper, medan de mindre kommunerna följer utan att bidra så mycket själva. Detta kan bero på att många mindre kommuner har mindre resurser och därför inte kan vara lika aktiva inom krishanteringsområdet. Ibland kan det vara nyttigt att de större kommunerna samverkar sinsemellan då deras problem till stor del liknar varandra samtidigt som det är viktigt att inte utesluta de små kommunerna utan erfarenheter ska delges alla kommuner stora som små. Det är onödigt att någon kommun gör om någon annan kommuns misstag. Inom stora kommuner kan det även upplevas att det tar långt tid att få igenom beslut, kommunerna har mycket att göra och krishanteringsfrågor kan bli nedprioriterade.

9.3 Länsstyrelse

Länsstyrelsen i de län som har kärnkraft kan upplevas vara lite låsta i kärnkraften och mycket av länens krishanteringsförmåga kretsar runt kärnkraften. Nätverk och övningar är uppbyggda för att klara av att hantera kärnolyckor och övriga typer av krissituationer har hamnat i skymundan. Detta kan främst bero på att kärnkraftsberedskapen är hårdare reglerad i lag. Svårigheter att se länsstyrelsens roll i krishanteringen upplevs av flera aktörer inklusive länsstyrelserna själva, vilket även kan vara grunden till kommunernas problem med övertro till länsstyrelsernas ansvar och befogenheter. Länsstyrelsen är inte heller med i den dagliga verksamheten, utan blir endast en aktör vid en akut krissituation. Detta ger en ovana att arbeta tillsammans med länsstyrelsen vilket kan leda till bristande rutiner och samverkan. Problemen kan eventuellt lösas genom att få länsstyrelsens roll mer klargjord för alla parter, eller att länsstyrelsen tar på sig en större och mer aktiv roll i krishanteringen. Här kan länsstyrelsen framförallt utveckla sin samordnande roll vid informationsspridning för att underlätta de mer involverade aktörernas samverkan.

Personal på länsstyrelser upplever även att det kan vara svårt att ta fram scenarier till övningar som ger något för alla aktörer. Det krävs t ex att krissituationen bygger på kriminellt agerande för att polisen ska kunna avsätta resurser för det. Det blir svårt att skapa scenarier som intresserar alla aktörer lika mycket och scenarierna blir ofta skruvade och orealistiska, vilket även andra aktörer har påpekat.

Det är viktigt att ledningsplatser används med jämna mellanrum för att avdramatisera den och skapa trygghet för dem som ska arbeta där vid en krissituation. Detta gäller framförallt den ledningsplats som finns i länsstyrelsens lokaler då länsstyrelsen inte använder sin ledningsplats i den normala verksamheten i samma utsträckning som övriga aktörer.

9.5 Räddningstjänst, polis och sjukvård

Trots att kommunal räddningstjänst, polis och sjukvård ofta är med i samhällelig krishantering finns även brister och problem inom området knutna till dessa aktörer.

Samverkansproblem som andra aktörer upplever finns med den kommunala räddningstjänsten är att den är just kommunal. Det blir svårt för de regionala aktörerna, såsom sjukvård och polis, att samverka med all kommunal räddningstjänst i Skåne, både i den förberedande och i den akuta krishanteringen. Detta innebär att övriga aktörer upplever att det är svårt att vara säker på att informationen går vidare ut till all kommunal räddningstjänst. Det gör att det är viktigt att den kommunala räddningstjänsten sprider den information de får till all kommunal räddningstjänst i Skåne. Problemet kan lösas genom mer samverkan som leder till ökade kunskaper om de andra aktörernas organisation och rutiner samt övning och skapande av rutiner inom de kommunala samverkansområdena.

Under intervjuerna har det framkommit att övriga aktörer upplever polisen som motsträvig till gemensam ledningslokal. Detta grundar sig i att polis som alla andra aktörer vid en krissituation vill vara i lokaler som de är vana vid med den utrustning och dokumentation som de behöver ha tillgång till. Kanske kan problemet lösas genom att räddningsinsatsaktörerna har en stor gemensam ledningsplats där aktörerna även leder insatser normalt. Detta kräver mycket resurser och omorganisationer inom aktörernas organisationer för att det ska fungera, och är kanske inte ett realistiskt mål. Ett annat problem knutet till polisen som andra aktörer upplever är att de inte delar med sig av viktig information, utan håller den för sig själv. Detta beror på att mycket av polisens information är skyddad av sekretesslagar. Att sprida information i ett tidigt skede av krisen är grundläggande för att alla aktörer ska kunna hantera krissituationen effektivt. Informationsproblemet skulle kunna minskas genom regelbunden samverkan med t ex regelbundna möten där händelser och aktiviteter inom de olika organisationerna diskuteras och delges varandra samt att även de andra aktörerna blir bundna av den eventuella sekretess som kan finnas.

Sjukvården har till skillnad från polis och kommunal räddningstjänst inte samma vana och erfarenhet av ledning vid större krissituationer. Detta gör att sjukvårdens regionala ledningsorganisation inte är lika inarbetad och därför inte heller helt utvecklad, vilket behöver satsas resurser på. Liksom hos många andra aktörer finns en resursbrist inom sjukvården vilken är viktig att ta hänsyn till. Sjukvården har därför bl a mindre tid för övning än vad kommunal räddningstjänst har. Det är viktigt att ha förståelse för och kunskap om övriga aktörers arbetssätt och prioriteringar för att kunna skapa förståelse för dess handlingar. Vissa aktörer har drabbats hårdare än andra av besparingar och resursbrister kan leda till att tiden för övningar blir knapp. Det är då viktigt att de som arrangerar övningar tänker på att övningarna ska ta lite tid från deltagarnas övriga verksamhet. Dessutom kan det vara viktigt att ha i åtanke att de samverkansmöten som arrangeras regelbundet kan ha betydelse även för den ordinarie verksamheten och inte bara för en eventuell krissituation.

Kommunal räddningstjänst, sjukvård och polis behöver genom samverkansformer få insikt i de andra aktörernas organisationer och uppbyggnad. Alla organisationer kan inte vara uppbyggda på samma sätt och det är viktigt att sätta sig in i andra organisationer och inse att deras uppbyggnad kanske är bäst för dem. Utifrån denna kunskap kan aktörerna sedan utveckla en fungerande samverkan.

9.6 Lösningar

Det finns inga klara lösningar för att hantera de problem som finns med dagens sätt att krishantera. Många av de lösningar som finns bygger på ökad samverkan i olika former samt övningar av olika slag. Nedan tas några möjliga varianter av samverkan upp samt de fördelar som de leder till.

Samverkan genom:

- Övningar både inom och mellan olika aktörer. Gärna fler lite mindre än endast stora mer sällan förekommande övningar. (För utförligare beskrivning av övningsuppbyggnad se kapitel 10.)
- Kontinuerliga samverkansmöten som behandlar aktuella händelser och förändringar inom aktörernas organisationer.

Ökat samarbete och samverkan mellan kommunerna genom:

- Gemensamma övningar eller att kommuner som har övat delar med sig av resultat och erfarenheter till andra kommuner. Kanske någon typ an övningsbank med scenarier och erfarenheter.
- Samverkansmöten med beredskapssamordnarna i kommunerna där de utbyter erfarenheter och lärdomar.
- Kommunförbundet och länsstyrelsen bör skapa forum där kommunerna kan samverka.

En väl utvecklad samverkan mellan aktörer kan bidra till att utveckla krishanteringen i samhället vilket ökar tryggheten för invånarna.

Samverkan leder till:

- Kunskap om de andra aktörernas organisationer, arbetssätt och rutiner.
- Förståelse för varandras problem t ex resursbrist.
- Förståelse för varandras prioriteringar.
- Nätverk av kontaktpersoner i hos de olika aktörerna vilket underlättar samarbete när en kris väl uppstår.
- Underlättar och förbättrar insatserna vid en kris.
- Lättare att skapa en gemensam lägesbild då aktörerna i större utsträckning förstår varandras arbetssätt.
- Förståelse för varandras begrepp och eventuellt gemensam nomenklatur och begreppsanvändning.
- Kunskap om varandras resurser och kunskaper och i vilka situationer som det kan vara bra att ta hjälp av varandra och i vilka situationer som det kan vara viktigt att hjälp andra aktörer och vilka resurser de andra aktörerna kan behöva vid en viss kristyp.
- Aktörernas ansvarsområden blir tydliga även för övriga aktörer.

10 Övningsuppbyggnad för samverkansutveckling

Detta kapitel kommer att redogöra för vilka aspekter som är viktiga att ha i åtanke vid övningsverksamhet samt hur nätverken från kapitel sju kan användas i sådan verksamhet.

De tillfällen som aktörernas krisledningsorganisationer måste träda i funktion är som väl är sällsynta och ibland dröjer det flera år mellan krissituationerna som drabbar organisationerna. Trots detta ska krisledningsorganisationerna alltid vara förberedda och fungera väl vid det få tillfällen då de måsta agera i ett skarpt läge. Ett av de vanligaste och mest beprövade sätten att hålla krisledningsorganisationens effektivitet vid liv är att kontinuerligt öva den. Hur övningar kan var upplagda och vad som är viktigt att tänka på vid planerandet och genomförandet kommer detta kapitel att behandla.

Det finns en rad fördelar med övningar bl a då de;

- skapar engagemang och intresse för krishanterings- och säkerhetsfrågor,
- håller i gång kunskaperna om beredskapssystemet,
- skapar kontakter och nätverk,
- ger förståelse för andra aktörers arbete och problem,
- ger förståelse för ansvarsförhållandena både inom och mellan organisationer,
- synliggör brister som därmed blir möjliga att åtgärda.

För att övningen ska uppnå den tänkta effekten är det viktigt att redan i planeringsstadiet fastställa och formulera ett syfte. Ett klart formulerat syfte underlättar för dem som sedan ska lägga upp övningen med avseende på val av metod och scenario. Syftet med övningar kan vara av två olika slag allmänt eller specifikt. Allmänna syften är exempelvis att utbilda eller skapa engagemang hos personalen i organisationen, medan specifika syften kan vara att testa en ny organisationsform eller förmågan att hantera en viss typ av händelse. I de flesta fall är syftet en kombination av både allmänna och specifika syften. (Livmar & Lindblom, 1999)

Övningarnas upplägg kan vara av olika slag, de vanligaste är diskussionsövningar och ledningsövningar. I diskussionsövningen spelas ett scenario upp och efter det får de olika ledningsgrupperna en stund på sig att gemensamt diskutera hur de skulle gå tillväga och vilka lösningar som finns i ett sådant läge. Efter dessa enskilda diskussioner återsamlas alla grupper för en gemensam diskussion. Därefter kan nya inspel spelas upp. I ledningsövningar är det en fortlöpande händelseutveckling som spelas upp via de ordinarie sambandsvägarna och ledningsgruppen får lösa de problem som uppkommer och ta egna initiativ till samverkan. I en ledningsövning krävs det att man har en motspelsgrupp som tar hand om att spela in motspel och agera som den övriga världen. Med motspel avses händelseförlopp, konsekvenser och reaktioner i samhället som tillförs genom inspelningar från motspelsgruppen (KBM, 2003). Båda typerna av övningar kan varieras på olika sätt bl a kan en ledningsövning genomföras som en totalövning d v s det sker även en fältövningsdel. Vilken typ som passar bäst är beroende av syftet med övningen. (Livmar & Lindblom, 1999) I bland kan det vara bättre att genomföra en mindre övning av typen diskussionsövning som kräver mindre resurser i form av tid för deltagarna och de som planerar övningen och istället genomför flera övningar med kortare mellanrum och med olika scenarier.

Valet av scenario har stor betydelse för i vilken utsträckning som syftet eller målet med övningen uppnås. Det är därför viktigt att ha syfte, delsyfte, målgrupp och förväntningar på målgruppen klart för sig vid framtagandet av scenariot. Begreppet scenario har en minimal definition, d v s de kriterier som begreppet scenario minst måste gälla för att klassas som ett scenario, som säger att det ska vara en modell över en antagen (Tom Ritchey, 2004-05-12);

- händelsesekvens (utveckling över tid),
- uppsättning omständigheter (en given kontext eller scen).

Till denna minimidefinition kan läggas att händelsesekvensen ska ha allvarliga konsekvenser för viktiga samhällsfunktioner och den övande organisationen måste vidta omedelbara åtgärder (KBM, 2003).

Scenarierna kan delas in i olika typer bl a kan de vara trendföljande eller kontrasterande (Tom Ritchey, 2004-05-12). Trendföljande scenarier håller sig till de mest troliga framtidsutfallen och innehåller oftast inga större överraskningsmoment. De kontrasterande scenarierna bygger på olika händelser som ligger långt från varandra men som ändå är möjliga. Det finns fördelar med båda dessa typer av scenarier. Ett realistiskt och helt klart möjligt scenario skapar ofta stort engagemang bland deltagarna som känner att det är något som verkligen kan hända och som de behöver vara förberedda på. Kontrasterande scenarier, bestående av flera tillsynes oskyldiga händelser, kan leda till stora problem med ledning, samverkan och informationshantering och därmed ge värdefulla erfarenheter och lärdomar till deltagarna. Ett bra scenario bör uppfylla vissa krav för att deltagarna ska få ut så mycket som möjligt av övningen, det ska vara realistiskt, relevant, lokalt anpassat och engagerande (KBM, 2003).

Vid framtagandet av scenarier kan det vara lämpligt att ta inspiration från de sårbarheter som framkommit i organisationernas eller myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser. Dessutom kan scenarier som Statens räddningsverk eller Krisberedskapsmyndigheten använt i sina utbildningar ofta appliceras på de flesta typer av organisationer och myndigheter. Scenarier behöver inte heller alltid uppfinnas på nytt utan ibland kan det vara nyttigt att repetera ett scenario för att se om de åtgärder som har vidtagits för att förbättra verksamhetens krishanteringsförmåga har haft den tänkta effekten. I verksamheter där det råder en stor omsättning på personal är det många gånger bättre att ha lite mindre övningar som återkommer oftare istället för att ha stora sällan förekommande övningar. För att övningen ska få maximal effekt är det viktigt att övningen är pedagogiskt upplagd och att det speltekniska fungerar väl. Exempel på viktiga faktorer att ha i åtanke för att genomföra en pedagogisk övning är (Livmar & Lindblom, 1999);

- att lägga scenarier och inspel på rätt nivå i förhållande till övningssyftet och delmålen,
- att sätt igång deltagarnas fantasi m h a realistiska inspel och händelseutveckling,
- att kunna arrangera verklighetstrogna motspel,
- att inspirera till ett flexibelt handlande och långsiktigt tänkande,
- att klargöra helhetens betydelse.

Med det speltekniska åsyftas att administrativt hålla samman spelförberedelserna, ta fram övningsmateriel, ställa i ordning övningslokaler och bygga upp en realistisk sambandsmiljö. Dessutom är det viktigt att ta hänsyn till ekonomi i planeringen av övningen. Detta för att hålla nere kostnaderna och se till så att övningen tar minsta möjliga tid från deltagarnas ordinarie arbetstid. (Livmar & Lindblom, 1999)

För att övningen ska få genomslag, leda till förbättringar i organisationernas krishantering, motivera deltagarna samt utveckla övningsmetodiken är efterarbetet en viktig del i övningen (KBM, 2003 och Livmar & Lindblom, 1999). Tyvärr läggs det ofta ner stora resurser i form av tid på att förbereda övningar medan utvärdering och uppföljning endast utgörs av en enkät som deltagarna fyller i efter övningens slut. I sådana fall riskerar viktiga lärdomar att gå förlorade. Uppföljning kan delas upp i två typer, processgranskning där varje deltagare värderar sin grupps insatser samt resultatredovisning, där olika beslut och åtgärder som vidtagits av deltagarna diskuteras och jämförs

med de förväntningar som övningsledaren hade på deltagarna. Processgranskningen rör verksamhetens sätt att internt hantera en kris medan resultatredovisningen rör det som är av direkt intresse för samhällets medborgare och de som har till uppgift att fastställa verksamhetens och de samverkande aktörernas krishanteringsförmåga. När dessa båda delar i uppföljningen har gjorts bör en uppföljning genomföras, där alla inblandade får möjlighet att diskutera övningen och de olika delmomenten samt att övningens resultat dokumenteras i en rapport. Det sista momentet i uppföljningen är att ta ställning till (Livmar & Lindblom, 1999);

- vilka erfarenheter ska först tas itu med,
- vem ska göra det,
- tidsplan och kostnadsplan och
- plan för utbildning m m.

Dessa punkter är de som slutligen får övningen att nå sitt huvudsyfte genom att leda till verkliga förändringar och förbättringar av verksamhetens krishanteringsförmåga. En kort tid efter en övning ska de med verksamhetens krisberedskap eller riskhantering bland sina arbetsuppgifter lägga fram planunderlag och andra säkerhetshöjande åtgärder till ledningen. Då är ledningen som mottagligast och de ser vikten och betydelsen av sådana åtgärder.

Även vid planering av övningar kan samverkansnätverken från kapitel 7 användas. Detta då nätverken åskådliggör vilka aktörer som är viktiga att samverka och skapa kontakter med. Nätverken underlättar för övningsledningen genom att de visar vilka aktörer som under ett sådant scenario kan bli inblandade och som på så sätt är viktiga att engagera i övningen. Här är de extra viktigt att inte glömma bort de aktörerna som representeras av *andra aktörer* i nätverken i kapitel 7. Dessa aktörer deltar sällan i samhällelig krishantering och därför är samverkan med dessa extra viktig. Övningar är ett exempel på samverkan där många olika aktörer kan delta och på så sätt lära känna varandras organisationer och arbetssätt. De aktörerna som har åskådliggjorts genom nätverksbilderna kan under övningen representeras antingen genom inspel gjorda av övningsledningen eller direkt genom representanter som deltar i övningen. Nätverken som bygger på fem typer av krisutlösande händelser kan även fungera som en inspirationskälla vid framtagandet av scenarier till en övning.

11 Osäkerheter

Det finns alltid osäkerheter i ett resultat, framförallt vid kvalitativa metoder som denna rapport bygger på. För att minska effekterna av osäkerheterna är det viktigt att försöka minska dem eller om det inte är möjligt ta upp och belysa dem så att läsare blir medvetna om att det finns osäkerheter, och på så sätt minskar deras effekter. På detta sätt syftar detta kapitel främst till att minska effekterna av osäkerheterna i resultatdelen.

Arbetet baserar sig dels på litteratur och dels på intervjuer med personer från olika myndigheter. Vi har använt oss av litteratur som vi ansett varit trovärdig och i de fall det varit möjligt även jämfört och använt flera källor. Vad det gäller intervjuer finns det alltid en viss osäkerhet då intervjupersonerna ofta är subjektiva i frågan. För att minska effekterna av denna subjektivitet har exempelvis representanter från flera kommuner intervjuats. Detta har gjort att vi har kunnat skapa oss en uppfattning av vad som har varit objektiv information och vad som varit tyckande från intervjupersonernas sida. Påståenden från intervjuade har testats på andra kommunrepresentanter för att se vad de anser i frågan. Vid intervjuer med övriga myndigheter har tiden begränsat arbetet till att endast omfatta en person från varje myndighet. Även här har intervjupersonerna fått svara på påståenden som andra intervjuade har haft angående myndighetens krishanteringsarbete. Detta har bidragit till att ge oss en mer nyanserad bild av verkligheten. Efter varje intervju har författarna gjort en sammanställning av intervjun som intervjupersonen har fått möjlighet att läsa och kommentera, detta för att minska missförstånd och missuppfattningar från författarna sida. Det har även gett intervjupersonerna en möjlighet att utveckla och förtydliga sitt resonemang.

Det ligger även en viss osäkerhet när det gäller arbetets applicerbarhet på övriga landet då endast Skåne har studerats, detta har fungerat som en avgränsning i arbetet. De operativa aktörernas organisationer varierar en del i olika delar av landet. Skåne har många kommuner vilket leder till speciella problem och fördelar som norrlandslänen inte har. Trots det kan resultaten från studierna antas vara i stort sett applicerbara även på andra län.

I kapitel 7 finns det osäkerheter vad det gäller nätverkens utseenden. Hur nätverken ser ut varierar i stor utsträckning beroende på kristyp och allvarlighetsgrad. Det går aldrig att förutse hur en krissituation kommer att te sig och det går aldrig att vara säker på att det har planerats för alla sorters krissituationer. De nätverk som har åskådliggjorts visar endast en trolig bild av nätverket med de största aktörerna utsatta. Övriga aktörer har grupperats som en del i figuren vilket innebär en grov förenkling då de i vissa fall kan utgöra många fler än de som är avbildade. Övriga aktörer är sådana som endast är delaktiga i krishanteringen vid speciella händelser eller som är med i krishanteringen men har en mindre betydelsefull roll. Observeras bör att det aldrig i förväg går att förutse alla eventuella aktörer i det akuta krishanteringsarbetet.

Kapitel 8 har fungerat som en studie av hur ett samverkansnätverk kan se ut vid en olycka. I detta kapitel ligger det en begränsning i att kapitlet har baserats endast på de rapporter och utredningar som de olika myndigheterna har gjort angående deras insatser under oljepåslaget. Från vissa myndigheters håll har denna rapportering varit bristfällig eller ännu ej påbörjad. Detta har lett till att vissa myndigheters insatser inte har kunnat redogöras för i samma utsträckning som de mer väldokumenterade insatserna från andra myndigheter.

I kapitel 9 har problem och lösningar till dessa problem diskuterats. Kapitlet baseras till stor del på de problem som intervjupersonerna har tagit upp under intervjuerna, men även en del problem som uppdagats genom analys av dagens sätt att krishantera. Somliga av dessa problem upplevs som mer allvarliga av vissa myndigheter än av andra. Problemen har delats in i olika stycken i förhållande till vilken myndighet som de berör. Däremot har de inte på något sätt rangordnats i allvarlighetsgrad.

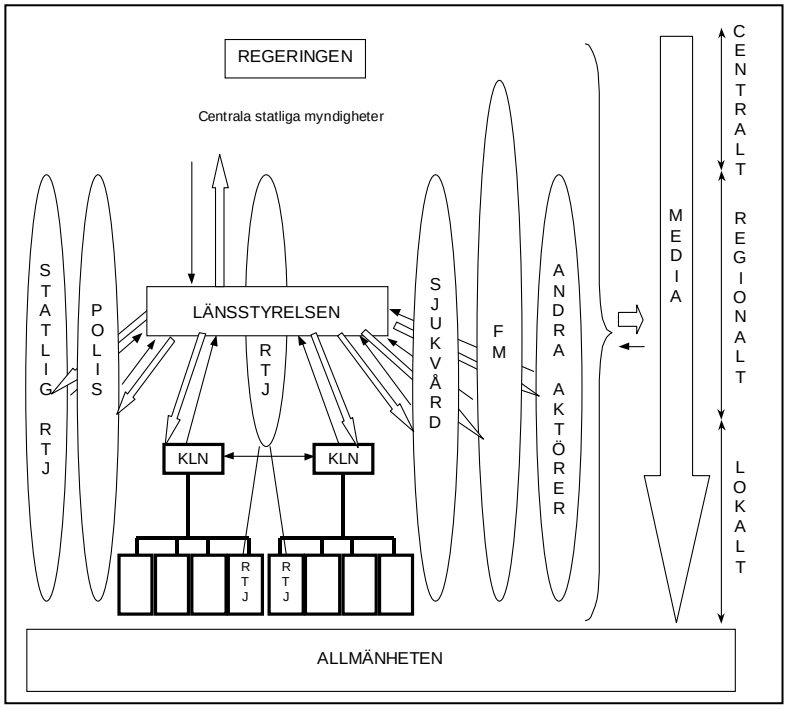
Möjliga lösningar på problemen har diskuterats utifrån den kunskap som erhållits under arbetets gång. De problem som tas upp i kapitlet kan inte ses som de enda problem som finns inom krishanterings- och samverkansområdet, utan snarare problem som, av författarna, anses vara betydelsefulla för bra samverkan och därför behöver belysas. Det är viktigt att verksamheter och organisationer som arbetar inom området själva analyserar de problem och brister som finns samt försöker att hitta bra lösningar på dessa.

12 Slutsats och Diskussion

Syftet med detta kapitel är att besvara problemformuleringarna som har legat till grund för detta projekt samt att diskutera de resultat som har framkommit i projektet.

12.1 Samverkansnätverken

I kapitel 7 redovisas hur samverkansnätverken kan komma att se ut beroende på typ av händelse som utlöser krisen. Dessa samverkansnätverk visar på den komplexitet som snabbt uppstår i hanteringen av en krissituation. Alla inblandade aktörer måste hålla sig informerade om vad de övriga aktörerna gör, planerar att göra samt vilket läget är och hur det kan komma att utvecklas. Även de aktörer som inte direkt blir inblandade men som kan komma att bli tvungna att agera måste hålla sig informerade om läget för att ha en riktig bild av krisen när de väl blir involverade. Ett sätt att underlätta denna omfattande informationsspridning mellan aktörerna är som vi ser det att ge länsstyrelsen ett ökat ansvar vad det gäller att ge en korrekt och gemensam lägesbild för alla aktörer. Detta genom att alla aktörer sänder relevant information om sin syn på läget och sina insatser till länsstyrelsen. Därefter bearbetar och sammanställer länsstyrelsen denna information innan de sänder ut den till alla inblandade aktörer och även till de aktörer som inte är direkt inblandade men som måste hållas informerade. Detta skulle förenkla samverkansnätverket betydligt och spara resurser för alla aktörer då informationshantering är en stor del i krishanteringen. För att kunna bygga upp detta informationssystem bör länsstyrelsen planera och bygga upp sin organisation för detta ytterligare ansvar. Redan idag måste länsstyrelsen hålla sig informerad vid större kriser även om den inte är direkt aktiv och det föreslagna informationshanteringssystemet bör bygga på det system som används idag.



Figur 12.1. Utvecklat samverkansnätverk

Figur 12.1 visar det förenklade samverkansnätverket som blir resultatet av vårt förslag att länsstyrelsen ska ta ett större ansvar för informationshanteringen under en kris. Vi vill gärna poängtera att vi inte har för avsikt att all kontakt mellan aktörerna ska ske genom länsstyrelsen utan att det främsta syftet är att underlätta spridning och inhämtning av information som är nödvändig

för att alla aktörer ska få en korrekt lägesbild. I övriga frågor måste samverkan fortfarande ske direkt mellan aktörerna. Ett exempel på detta är att de aktörer som är operativt aktiva, exempelvis kommunal räddningstjänst, polis och sjukvård vid en stor olycka, måste ha en direkt samverkan sinsemellan.

Svagheter med detta system är att länsstyrelsen kan bli en sårbar länk i krishanteringen då de är centrala för informationsspridningen. För att motverka denna svaghet blir det viktigt att öka robustheten i informationshanteringssystemet, bl a genom dubbla kanaler in till länsstyrelsen och stor uthållighet i länsstyrelsens krishanteringsorganisation. Ett annat sätt att öka robustheten och minska trycket på länsstyrelsen är att skapa gemensamma ledningsplatser främst för de operativa aktörerna så som polis, sjukvård och räddningstjänst. Detta kan underlätta informationsspridningen dem emellan då de har möjlighet att ha direktkontakt med varandra. Däremot är de fortfarande tvungna att sända information till länsstyrelsen samtidigt som länsstyrelsen måste sända ut information till dem från övriga aktörer. Den information som de operativa aktörerna sänder till länsstyrelsen kan de samordna mellan sig vilket skulle underlätta för länsstyrelsen. Om länsstyrelsen på något sätt skulle slås ut på grund av exempelvis en överbelastning vid många samtidiga kriser, måste den övriga samverkan även inbegripa informationshantering på det sätt som sker i dag. Därför är det viktigt att samverkan fungerar bra i övriga frågor och även i informationsfrågor i de fall det krävs. Det även viktigt att här poängtera att länsstyrelsen måste ges resurser för att kunna bygga upp ett uthålligt och robust informationshanteringssystem.

Vi anser även att ledning och beslutsfattande på central nivå måste förtydligas, t ex genom riktlinjer. Hos många aktörer är detta en beslutsnivå som inte används i den dagliga verksamheten. Trots det, eller kanske just därför, är det viktigt att den kan fungera väl i de fall som kräver det. Det är även viktigt att den snabbt kommer igång samt att ansvaret och rollerna på den centrala nivån är tydligt fördelat.

12.2 Problem vid hantering av samhälleliga kriser

Förutom att hanteringen av en kris snabbt leder till ett komplext nätverk av aktörer, som måste samverka med varandra för att på bästa sätt hantera krisen, uppstår det många andra problem som bör diskuteras. I kapitel 9 har problemen, dess orsaker och några eventuella lösningar diskuterats. I detta kapitel kommer därför fokus ligga på förslag till åtgärder som kan bidra till att problemen mildras eller löses.

Ett problem som karakteriserar samhällets krishantering är att det råder stora variationer i vilka begrepp och definitioner som används. Ett exempel på det är att polisen använder begreppet särskild händelse istället för extraordinär händelse, som är det ord som kommun och landsting använder för samma händelse. Detta är kanske inte ett så stort problem för dem som är insatta i problematiken men det kan leda till onödiga missförstånd, framförallt när det rör sig om kriser där flera aktörer med varierad kunskap och vana är inblandade. För att motverka missförstånd anser vi att statliga myndigheter som Statens räddningsverk, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen m fl tillsammans ska ta fram och enas kring vilka begrepp som ska användas och vilka dess definitioner är. Anledningen till att vi anser att det är en uppgift för de statliga myndigheterna är att det är viktigt att de fastslagna begreppen får genomslag i hela landet och inte bara i vissa regioner. Att förändra för vissa aktörer invanda begreppsbetydelser kan ta lång tid och många av de olika begrepp som finns i dag är kvarlevor av gamla begrepp och begreppsbetydelser och därför är det extra viktigt att detta arbete påbörjas så snart som möjligt.

Mycket av dagens krishantering bygger på planer av olika slag och planer har många fördelar, men det är viktigt att ha i åtanke att planerna i sig inte ger en god krishanteringsförmåga utan det är arbetet bakom planframtagandet som är det viktiga. Det är även viktigt att planerna uppdateras och

används vid exempelvis övningar så att det inte endast blir till ett dokument i en pärm i bokhyllan. Enligt oss är det viktigt att hela organisationen präglas av en god krishanteringskultur på samma sätt som det är viktigt att ha en god säkerhetskultur med ständigt lärande och ständiga förbättringar. En god krishanteringskultur motverkar även beroendet av nyckelpersoner i form av eldsjälar som brinner för krishanteringsfrågorna och därmed tar på sig ett för stort ansvar. Vilket i sin tur leder till att mycket av krishanteringen blir beroende av dem. Med en god krishanteringskultur finns istället krishanteringstänkandet hos alla inom en organisation.

Ett problem som har framkommit flera gånger under vår intervjustudie är att det råder en förvirring och otydlighet i vilken roll länsstyrelsen har i krishanteringen. Detta anser vi är ett allvarligt problem som måste åtgärdas, då en tydlig rollfördelning är avgörande för hur krishanteringen kommer att fungera. Många kommuner tycks ha en övertro till länsstyrelsens roll vid regionala kriser. Länsstyrelsen har ett områdesansvar vilket bl a innebär stöd till kommunerna. Däremot kan länsstyrelsen aldrig överta de drabbade kommunernas ansvar för krishanteringen. Vi vill, som tidigare nämnts, ge länsstyrelsen ett större ansvar vad det gäller informationshanteringen mellan de involverade aktörerna och även en samordning av information till media. Dessutom måste länsstyrelsen tydligare reda ut och förmedla vilka deras uppgifter är i krishanteringen samt vilket stöd de kan bidra med till kommunerna. Detta är extra viktigt då länsstyrelsen är en aktör som inte är med i den dagliga verksamheten, vilket kan leda till en ovana hos andra aktörer att samverka med den. Kommunerna å sin sida har ett ansvar att ta reda på vad de ansvarar för och inte förlita sig på att länsstyrelsen sköter allt som ligger utanför den egna kommunens gränser.

Många av de problem med krishantering som framkommit under detta projekt har att göra med att avståndet mellan aktörerna ökar på de strategiska och normativa ledningsnivåerna. Ett exempel på sådana problem är svårigheten att skapa en korrekt lägesbild hos alla aktörer samt att systemet med samverkanspersoner inte är uthålligt. Dessa problem skulle kunna lösas om aktörerna använde sig av en gemensam ledningsplats. Detta är något som kommer att ta lång tid att införa men som vi ser det är det en bra framtidsvision som skulle underlätta ledningen av de olika krisavhjälpande åtgärderna. För att en gemensam ledningsplats ska fungera optimalt är det viktigt att en sådan ledningsplats även används i de olika aktörernas dagliga verksamheter. Detta för att alla ska känna sig bekanta med miljön och utrustningen. Detta är något som borde beaktas även vad det gäller den ledningsplats som länsstyrelsen förvaltar. Kanske borde denna ledningsplats användas oftare vid övningar m m för att den ska kännas bekant och trygg.

I övrigt kan sägas att samverkan i olika former löser många av de problem som finns med krishantering. Olika typer av samverkansformer där olika frågor behandlas skapar kunskap och förståelse för övriga aktörers arbetssätt m m. Här kan Skånes räddningstjänst ses som ett bra exempel då de samverkar i många olika former vilket leder till att fler frågor och problem täcks in.

12.3 Övningsuppbyggnad

Ett vanligt sätt att samverka är genom övningar av olika slag. Övningar som samverkanssätt har många fördelar men det finns även en del viktiga saker att tänka på för att de ska få bäst effekt. Övningsuppbyggnad redogörs för i kapitel 10 och här tas därför endast de viktigaste aspekterna att tänka på upp.

Vid planering av en övning är det viktigt att syftet med övningen fastställs på ett tidigt stadium för att underlätta val av metod och scenario. I detta läge kan samverkansnätverken som presenteras i kapitel 7 vara till god hjälp. Detta då de tydliggör vilka aktörer som kan bli inblandade i ett sådant scenario, vilka aktörer som oftast deltar i krishanteringen och därmed vilka kontakter som är viktiga att skapa och underhålla. Samverkansnätverken åskådliggör även den komplexitet som snabbt uppstår i nätverket då antalet aktörer ökar, vilket kan bidra till att alla inser vikten av att öva.

Samverkansnätverken är indelade i olika typer utifrån fem olika krisutlösande händelser, olycka, kriminellt agerande, sjukdomsspridning, social oro/obalans och infrastruktursvikt. Dessa olika typer av krisutlösande händelser kan fungera som inspiration vid val av scenario och på så sätt bidra till att ge en ökad bredd i krishanteringen.

I övrigt är det viktigt att tänka på att övningarna läggs upp på ett pedagogiskt sätt samt att efterarbetet får den tid och vikt som krävs för att de ska nå sitt syfte. Planeringen, upplägget, genomförandet och efterarbetet är alla viktiga delar av övningsverksamheten. Speciellt då många av aktörerna dras med resursbrister, vilket gör att det är extra viktigt att övningarna känns meningsfulla, får genomslag samt inte tar onödigt mycket tid i anspråk.

Referenslista

Rapporter och böcker

Agell A & Malmström Å (2003). *Civilrätt.* ISBN 91-47-07227-X. Liber Ekonomi.

Angelborn S (2003). *MD S slutrapport avseende militärt stöd vid oljesanering sydöstra Skåne juni 2003.* Försvarsmakten, Södra militärdistriktet, södra skånska gruppen. Revinge.

Cedergård E & Wennström O (1998). *Grunder för ledning – Generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser.* ISBN 91-88891-30-5. Räddningsverket, Karlstad.

Enander A & Johansson A (1999). *Säkerhetsmedvetande –en förutsättning för säkerhetsbeteende?* Försvarshögskolan, Ledarskapsinstitutionen, Räddningsverket, Karlstad.

Hartoft P & Nilsson A (1999). *Erfarenheter av övergripande ledning vid kris.* FOA-R—99-01225-505—SE. Försvarets forskningsanstalt, Institutionen för ledningsstudier, Stockholm.

Holmqvist M (2003). *Försvarsmaktens stöd vid oljesanering i SÖ Skåne 2003-06-02 - 06-13.* Försvarsmakten, Södra militärdistriktet, södra skånska gruppen. Revinge.

Fredholm L (1). *Myndighetsgemensam utgångspunkt för utformning av ledningsfunktioner och ledningsstöd vid civil krishantering.* PM.

Fredholm L (2). *Olyckshantering. En ideskrift om hantering av små till stora och samhällspåfrestande olyckor.* Manuskript, Räddningsverket, Karlstad.

Johansson (1995). *Effektiv insatsledning – några teoretiska grunder för ledning av polis- och räddningsinsatser.* Förarbete till Cedergård E och Wennström O (1998).

Jönköpings län (2004). *Ledning och stabsarbete vid samverkande myndigheter inom Jönköpings län.* Jönköping.

Kaplan S (1997). *The Words of Risk Analysis.* Risk analysis, Vol 17, No 4, Plenum Press.

KBM, Krisberedskapsmyndigheten (2003). *Risk- och sårbarhetsanalyser – introduktion för kommuner.* KBMs utbildningsserie 2003:8. Stockholm.

KBM, Krisberedskapsmyndigheten (2004). *Samhällets krisberedskap bygger på samarbete.* ISBN 91-85053-11-2. Stockholm.

KBM, Krisberedskapsmyndigheten (2003). *Utbildning i övningsmetodik – Lärarhandledning.*

Kustbevakningen (2003). *Debriefing Fu Shan Hai – 2003-06-27.* Centrala Ledningen, Stumholmen, Karlskrona.

Kvale S (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun.* Studentlitteratur, Lund.
Larsson P (2002). *Att studera civil ledning och samverkan – perspektiv på ett forsknings och kunskapsområde.* FOI-R—0372—SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, Avdelningen för Försvarsanalys, Stockholm.

Livmar B & Lindblom G (1999). *Lokalsamverkansövning – Ett samordnat projekt mellan Räddningsverket och ÖCB – Slutrapport.* Räddningsverket, Karlstad.

Ljungkvist E (2003). *Oljesanering på österlenkusten efter "Fu Shan Hais" haveri 2003.* Sydöstra Skånes Räddningstjänstförbund, Ystad.

Lundin J (2003). *Regler för examensarbete.* Civilingenjörsprogrammet i riskhantering, Brandteknik, LTH, Lund.

Nordberg J, Carlbom O, Dérans D & Svensson B R (2004). *Regional krishantering – Höga flöden i Vänern – Göta älv.* FOI- R—1170—SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, Avdelningen för Försvarsanalys, Stockholm.

Rasmussen B & Grønberg C D (1997). *Accident Knowledge and Emergency Management.* Risø National laboratory, Roskilde.

Rienecker L (2003). Problemformulering. ISBN 91-47-07264-4. Studentlitteratur, Liber, Malmö.

Ryghammar L, Carlbom O, Dérans D & Ekebjär G (2004). *Lokal krishantering – Erfarenheter och diskussion om kommunledningens roll.* FOI- R—0967—SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, Avdelningen för Försvarsanalys, Stockholm.

Wärneryd B, Davidsson G, Wikman A & Langlet P (1990). Att fråga – Om frågekonstruktion vid intervjuundersökningar och postenkäter. ISBN 91-618-0382-0. Statistiska centralbyrån, Stockholm.

Dokument

Akselsson R (2003). Kurskompendium för kursen Människa, Teknik, Organisation och Risk. Avdelningen för ergonomi och aerosolteknologi, Institutionen för designvetenskaper, LTH, Lund.

Hjert (2002). *Kommunledningen i stormens öga.* Kommunförbundet.

IEC (1995). *International standard – Dependability management part 3.* International Electrotechnical Commission, IEC 300-3-9, First edition 1995-12.

Kongstad P & Ohrlander R (2004). *Den nya strukturen för prehospital akutsjukvård i Skån*e. KAMBER-Skåne, Region Skåne.

Länsstyrelsen Kalmar län (2002*). Länsstyrelsens verksamhetsgrenar mm. Länsstyrelseorganisationen.* Kalmar län., Kalmar.

Länsstyrelsen i Skåne (2003). *Regional räddningstjänstplan för Skåne län.* Skåne län, Skåne

Mo K (2004). *Projektplan "GROHS"– Grundförmåga för regional ledning vid olyckor, hot och svåra påfrestningar.* Statens Räddningsverk, Rosersberg.

Region Skåne (2002). *Skåne –fakta om Skåne, 2002.* Region Skåne. Kristianstad.

Räddningstjänsten i Skåne, Polismyndigheten Skåne & KAMBER Region Skåne (2003). *Samverkan och operativ ledning vid räddningsinsats. Policydokument för Skåne län.* Skåne län.

SOU 1998:59 (1998). *Räddningstjänsten i Sverige, Rädda och Skydda.* Statens offentliga utredningar, SOU, Försvarsdepartementet.

SOU 2001:86 (2001). *Förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjdberedskap.* Betänkande från Sårbarhets och säkerhetsutredningen, Statens offentliga utredningar, SOU, Försvarsdepartementet.

SOU 2002:10 (2002). *Betänkandet Reformerad räddningstjänstlagstiftning.* Statens offentliga utredningar, SOU, Försvarsdepartementet.

Socialstyrelsen (2003). *Remissbehandlat underlag till riktlinjer för ledning av sjukvård vid stor olycka och katastrof*

Socialstyrelsen. *Riktlinjer- Medicinskkatastrofberedskap*

Svensson M & Kook S (2003). *Projektplan för "PSL-Skåne län" – Public safety ledning inom Skåne län.* Skåne län.

Ystad Allehanda (2004-06-02). *Oljekatastrofen dag för dag.*

Ystad Allehanda (2004-06-02). *Ett år efter oljekatastrofen.*

Personliga kontakter

Birgitta Johnson, Ystad kommun. Telefonkontakt 2004-07-01.

Carl-Axel Stenberg, Kristina Olsson & Tommy Öjehagen, Länsstyrelsen i Skåne. Intervju 2004-06-14.

Hans Ivarsson, KAMBER, Region Skåne. Intervju 2004-06-14.

Jan-Peter Stål, beredskapssamordnare, Burlöv och Malmö Kommun. Intervju 2004-06-23.

Kenney Pihl & Katrin Winslööv, beredskapssamordnare, Helsingborgs Kommun. Intervju 2004-06-01.

Kjell Mo, Projektledare för GROHS – projektet, Statens räddningsverk. Personlig kontakt 2004-06-02.

Magnus Holmkvist, Försvarsmakten, P7 Revingehed. Intervju 2004-06-16.

Michael Marklund, Stlf. Räddningschef, Räddningstjänsten i Staffanstorps Kommun. Intervju 2004-06-09.

Micael Svensson, Räddningstjänsten Kristianstad. Personlig kontakt 2004-06-29.

Olle Sjöö, Länsplanerare, Polismyndigheten Jönköping. Mailkontakt 2004-08-24.

Peter Martin, Polismyndigheten i Skåne. Intervju 2004-06-21.

Peter Zerpe, säkerhetschef, säkerhetssamordnande chef samt beredskapssamordnare, Kristianstad Kommun. Intervju 2004-05-25.

Roger Ekström, Bitr. räddningschef, Räddningstjänsten i Ängelholms Kommun. Intervju 2004-06-09.

S-Å Petters, Kommissarie, Polisoperativa samordningsenheten Dalarna. Mailkontakt 2004-08-23.

Tom Ritchey,. Föreläsning i scenariometodik 2004-05-12.

Propositioner

Regeringen (2001). *Samhällets säkerhet och beredskap.* Prop. 2001/02:158, Försvarsdepartementet.

Lagar

Kommunallagen (SFS 1991:900)
Hälso- och sjukvårdslagen (SFS 1982:763)
Polislagen (SFS 1984:387)
Lag (SFS 2003:778) om skydd mot olyckor
Lag (SFS 2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting

Förordningar

Förordning (SFS 2003:789) om skydd mot olyckor
Förordning (SFS 2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap
Förordning (SFS 2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet
Förordning (SFS 2002:864) med länsstyrelseinstruktion

Internet

Länsstyrelser	**Datum**
www.lst.se/samh.htm	2004-05-14
www.m.lst.se/index.cfm?page=D41E94D7-347D-EED3-F58B8BB301B9DE44	2004-06-08
www.m.lst.se/index.cfm?page=1496B792-347D-EED3-F83FFA2868F48DE7	2004-06-08
www.n.lst.se	2004-06-08
Kommunförbundet Skåne	
www.skane.komforb.se/verk_teknik.htm	2004-05-28
www.skane.komforb.se/index_kommun.htm	2004-05-28
www.skane.komforb.se/pdf_filer/AGLedn_020211.pdf	2004-06-17
Polisen	
www.polisen.se/inter/nodeid=5652&pageversion=1.html	2004-06-07
www.polisen.se/inter/nodeid=5648&pageversion=1.html	2004-06-07
www.polisen.se/inter/nodeid=2868&pageversion=1.html	2004-06-18
Statens räddningsverk	
www.srv.se/funktioner/frameset/default.asp?om_id=96	2004-06-28
Region Skåne	
www.skane.se/default.asp?id=56078	2004-06-08
SOS Alarm	

www.sosalarm.se/about_sos/our_part.asp 2004-06-04

www.sosalarm.se/about_sos/about.asp 2004-06-04

Värnamo kommun
www.varnamo.se/4.502819f8ee6a7bc97fff60.html 2004-08-18

Nationalencyklopedin
www.ne.se sökord: landsting 2004-06-07

Bilaga 1

Intervjuunderlag till kommuner

Kommunal krishantering

Hur arbetar ni med krishantering i er kommun?

I vilka situationer anser ni att det är viktigt att samverka?

Hur sker samverkan och samordning inom kommunen, mellan krisledningsnämnd och räddningsledare?

Vilka är de aktörer som ni kan komma att arbeta mot i den akuta fasen i en krissituation?

Finns planer för samordning och samverkan med dessa aktörer?

Hur sker samordningen och samverkan med dessa aktörer?

Finns gemensamma planer aktörerna emellan?

Regional krishantering

Hur arbetar ni med regional krishantering?

Vilka är de aktörer som ni kan komma att arbeta mot i den akuta fasen i en regional krissituation?

Sker samordningen och samverkan på regional nivå på annat sätt än på kommunal nivå?

Finns gemensamma regionala planer med aktörerna?

Görs övningar tillsammans med regionala aktörer som länsstyrelsen, polis, sjukvård?

Görs övningar med andra kommuner och deras krisledningsnämnder?

Ser ni några problem med att ingen blåljusaktör har någon bestämmanderätt över någon annan?

Behöver blåljusmyndigheterna anpassa sina organisationer efter varandra för att kunna samarbeta (jämför Försvarsmakten)?

Ledning av flera kommuners räddningstjänst

Hur väl förberedda är ni på att ta över ledningen vid en krissituation på regional nivå? (enligt lag om extraordinära händelser)

Ser ni några problem med att leda flera kommuners räddningstjänst vid en regional kris?

Hur hanteras dessa problem?

Får ni stöd i detta arbete av någon t ex länsstyrelsen?

Finns planer för hur ledning och samordning av flera kommuners räddningstjänst skall gå till väga vid regional kris?

Bilaga 2

Intervjuunderlag till länsstyrelserna

Frågeställningar i vårt examensarbete

Hur ser samordningsnätverket mellan olika beslutsfattare och aktörer ut vid kriser som berör flera kommuner?

Hur fungerar detta nätverk mellan lokal och regional nivå, och vilka problem finns vid ledning av omfattande krishanteringsinsatser?

Hur bör övningar vara uppbyggda för att tydliggöra och reducera eventuella ledningsproblem mellan lokal och regional nivå**?**

Regional krishantering

Hur arbetar ni på Länsstyrelsen med regional krishantering och beredskap?

Vilken är er roll i regionens krishantering?

Hur hanterar ni ert samordningsansvar vid en regional extraordinär händelse?

Hur sker denna samordning?

Vilka är de aktörer som ni kan komma att arbeta mot i den akuta fasen i en regional krissituation?

Vilka aktörer samverkar ni med innan krisen för att förbereda er för en kris?

Hur samverkar och samordnar ni er insats med de regionala respektive lokala aktörerna?

Finns gemensamma regionala planer med aktörerna?

Görs övningar tillsammans med regionala aktörer, polis, sjukvård m fl?

Görs övningar tillsammans med lokala aktörer, räddningstjänst, krisledningsnämnder m fl?

Hur går sådana övningar till i så fall? Vad bygger de på?

Ledning av flera kommuners räddningstjänst

Ser ni några problem med att leda flera kommuners räddningstjänst vid en regional kris?

Hur hanteras dessa problem?

Hur kommer ni att hantera den fortsatta beredskapen för nya larm under en kris?

Finns planer/övas det för hur ledning och samordning av flera kommuners räddningstjänst skall gå till väga vid regional kris?

Finns det någon på förhand utsedd räddningsledare om länsstyrelsen tar över ansvaret för räddningstjänsten?

Bilaga 3

Intervjuunderlag till KAMBER

Frågeställningar i vårt examensarbete

Hur ser samordningsnätverket mellan olika beslutsfattare och aktörer ut vid kriser som berör flera kommuner?

Hur fungerar detta nätverk mellan lokal och regional nivå, och vilka problem finns vid ledning av omfattande krishanteringsinsatser?

Hur bör övningar vara uppbyggda för att tydliggöra och reducera eventuella ledningsproblem mellan lokal och regional nivå

Frågor

Berätta kort om KAMBER.

Vilka ingår i KAMBER?

Vad arbetar ni med?

Vilka är era uppgifter före och under en kris- eller katastrofhändelse?

Kan ni agera som experter i andra aktörers staber?

Övar ni er verksamhet? Övar ni i så fall tillsammans med andra aktörer, sådana som ingår i KAMBER och sådana som inte ingår i KAMBER?

Hur ofta och i vilken form övar ni?

Vilka är de aktörer som ni kan komma att arbeta mot i den akuta fasen i en regional krissituation?

Skiljer aktörerna sig åt i det förberedande arbetet?

Hur fungerar ledningen av sjukvårdsinsatserna vid en stor och omfattande katastrof?

Var håller den ledningsgruppen till?

Hur tycker eller tror du att samordningen av ledningen av räddningstjänsten, polisen och sjukvården fungerar vid en större kris?

Vilka problem ser du vid ledning av flera aktörer vid en stor kris? Nomenklatur? Kommunikation? Sambandsvägar?

Hur kan samordningen och ledningen förbättras?

Bilaga 4

Intervjuunderlag till polisen

Frågeställningar i vårt examensarbete

Hur ser samordningsnätverket mellan olika beslutsfattare och aktörer ut vid kriser som berör flera kommuner?

Hur fungerar detta nätverk mellan lokal och regional nivå, och vilka problem finns vid ledning av omfattande krishanteringsinsatser?

Hur bör övningar vara uppbyggda för att tydliggöra och reducera eventuella ledningsproblem mellan lokal och regional nivå

Samverkan

Hur är polisen som myndighet uppbyggd? Kan man kalla polisen en regional aktör?

Vilken roll har polisen i den samhälleliga krishanteringen?

Kan ni komma att agera som experter i andra aktörers staber? Eller har ni endast samverkanspersoner i andras staber?

Vilka är de aktörer som ni kan komma att arbeta mot i den akuta fasen i en regional krissituation, lokala/regionala?

Vilka aktörer samverkar ni med i den förberedande fasen? Ingår ni i några samverkansprojekt?

Hur sker samverkan med dessa aktörer?

Hur samverkar och samordnar ni er insats med de regionala respektive lokala aktörerna?

Finns gemensamma regionala planer med aktörerna?

Övningar

Görs övningar tillsammans med regionala aktörer, Försvarsmakten, sjukvård m fl?

Görs övningar tillsammans med lokala aktörer, räddningstjänst, krisledningsnämnder m fl?

Hur går övningar till, hur ofta, vad bygger de på?

Hur bygger polisen upp sin stab? Var bygger ni upp er stab?

Görs stabsövningar?

Hur är dessa i sådana fall uppbyggda? Vilka övar ni med?

Problem

Ser ni några problem med att ingen blåljusaktör har någon bestämmanderätt över någon annan?

Behöver blåljusmyndigheterna anpassa sina organisationer efter varandra för att kunna samarbeta (jämför Försvarsmakten)?

Finns det enligt dig några brister eller problem med ledningen av kriser eller extraordinära händelser?

Ser du några problem i samverkan mellan olika aktörer?

Somliga andra aktörer har ansett att det är svårt att få igång samverkan med polisen. Vad anser Du om det?

Somliga aktörer anser att det är svårt att få med er på övningar. Vad anser Du om det?

Bilaga 5

Intervjuunderlag till Försvarsmakten

Frågeställningar i vårt examensarbete

Hur ser samordningsnätverket mellan olika beslutsfattare och aktörer ut vid kriser som berör flera kommuner?

Hur fungerar detta nätverk mellan lokal och regional nivå, och vilka problem finns vid ledning av omfattande krishanteringsinsatser?

Hur bör övningar vara uppbyggda för att tydliggöra och reducera eventuella ledningsproblem mellan lokal och regional nivå

Krishantering

Berätta om Försvarets organisation och uppgifter?

Vilken roll har Försvaret i den samhälleliga krishanteringen? Kan ni komma att agera som experter i andra aktörers staber?

Vilka resurser har Försvaret?

Vilka är de lokala/regionala aktörer som ni kan komma att arbeta mot i den akuta fasen i en regional krissituation?

Vilka aktörer samverkar ni med i den förberedande fasen?

Hur sker samverkan med dessa aktörer? Ser du några problem i samverkan mellan olika aktörer?

Hur samverkar och samordnar ni er insats med de regionala respektive lokala aktörerna?

Finns gemensamma regionala planer med aktörerna?

Görs övningar tillsammans med regionala aktörer, polis, sjukvård m fl?

Görs övningar tillsammans med lokala aktörer, räddningstjänst, krisledningsnämnder m fl?

Hur går övningar till, hur ofta, vad bygger de på?

Ser ni några problem med att ingen blåljusaktör har någon bestämmanderätt över någon annan?

Behöver blåljusmyndigheterna anpassa sina organisationer efter varandra för att kunna samarbeta (jämför Försvarsmakten)?

Vilken roll har försvaret i stabsarbetet?

Vilken förmåga upplever du att övriga aktörer har att arbeta i stab?

Görs stabsövningar?

Hur är dessa i sådana fall uppbyggda?

Finns det enligt dig några brister eller problem med ledningen av kriser eller extraordinära händelser?

Bilaga 6

Räddsam – Fs förslag på gemensam ledningsplats (Jönköpings län, 2004).