

Utvärdering av försöksverksamhet med samverkan i Gotlands län m.m.

Avseende verksamheten 2006

2007-02-27
0480/2002



**KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN**

Titel: Utvärdering av försöksverksamhet med samverkan i Gotlands län
m.m.
(Avseende verksamheten 2006)

Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)

KBM:s dnr: 0480/2002

Skriften kan laddas ner från Krisberedskapsmyndighetens webbplats
www.krisberedskapsmyndigheten.se

Innehåll

1	Sammanfattning	4
2	Inledning	5
2.1	Uppdraget	5
2.2	Uppdragets genomförande	5
3	De olika samverkansmodellerna	6
3.1	Gotlands län	6
3.1.1	Bakgrund	6
3.1.2	Verksamheten i stort under 2006	6
3.2	Dalarnas län	9
3.2.1	Bakgrund	9
3.2.2	Verksamhet i stort.....	10
3.3	Jönköpings län	12
3.3.1	Bakgrund	12
3.3.2	Verksamhet i stort.....	14
3.4	Kalmar län	16
3.4.1	Bakgrund	16
3.4.2	Verksamhet i stort.....	18
3.5	Uppsala län	20
3.5.1	Bakgrund	20
3.5.2	Verksamhet i stort.....	21
3.6	Jämtlands län	22
4	Iakttagelser från de olika samverkansmodellerna	23
4.1	Gotlands län	23
4.2	Dalarnas län	24
4.3	Jönköpings län	24
4.4	Kalmar län	25
4.5	Uppsala län	25
4.6	Jämtlands län	25
5	Jämförelser och slutsatser	26

1 Sammanfattning

Regeringen har beslutat (Fö 2004/2313/CIV) att Krisberedskapsmyndigheten (KBM) ska utvärdera den verksamhet som myndigheter enligt regeringsbeslut den 14 mars 2002 bedriver för samverkan i Gotlands län (GotSam). Redovisningen den 1 mars 2007 ska omfatta en mer genomgripande redogörelse av försöksverksamheten. Redogörelsen ska innehålla en jämförelse med samverkansmodellen i Uppsala län (CeSam). Redogörelsen bör även omfatta jämförelser med andra regionala samverkansmodeller som KBM anser vara intressanta.

Myndigheten har följt arbetet inom GotSam och genomfört ett besök i de iordningställda lokalerna varvid representanter från berörda statliga myndigheter och Gotlands kommun fått tillfälle att ge sin syn på föregående års verksamhet samt tänkbara framtidsutsikter.

Relevanta delar ur ett utkast till rapport från CRISMART "Regional samverkan i Dalarnas, Jönköpings och Kalmar län", som KBM har beställt, har utgjort en del av underlaget i denna redovisning, liksom kontakter med Länsstyrelsen i Uppsala län och ett samverkansprojekt i Jämtlands län benämnt Certus Jämtland.

I rapporten redovisas i del 3 bakgrund och verksamhet inom de olika länen. Beträffande Jämtlands län redovisas endast en bakgrund till det påbörjade projektet Certus. Idén med detta projekt avviker från övriga samverkansmodeller och kan beroende på kommande beslut vara intressant att följa i framtiden. Berörda företrädare från respektive län har lämnat underlag och underhand beretts tillfälle att lämna synpunkter på denna del.

Vidare redovisas kortfattat de särskilda iakttagelser som KBM gör av bakgrunds- och verksamhetsbeskrivningarna för de olika samverkansmodellerna i del 4.

Avslutningsvis görs jämförelser mellan försöksverksamheten i Gotlands län (GotSam) och de övriga samverkansmodellerna och vissa slutsatser redovisas. De olika förutsättningarna för verksamheterna medför svårigheter att kunna göra ett mer djupgående arbete i denna del. De områden som berörs är:

- Ansvarsförhållanden och anpassning till krishanteringssystemet
- Skillnader mellan nationella och regionala initiativ
- Olika synsätt på lokaliseringsfrågan
- De olika samverkansmodellernas ekonomiska förutsättningar
- Möjligheter till förändringar över tiden
- Förutsättningar för nätverksbyggande
- Förutsättningar för verksamhet i ett längre perspektiv och
- Likheter mellan de olika samverkansmodellerna

KBM konstaterar bland annat att det redan under hösten 2007 bör finnas underlag för beslut om fortsatt verksamhet i Gotlands län efter försöksverksamhetens slut.

2 Inledning

2.1 Uppdraget

Regeringen har beslutat (Fö 2004/2313/CIV) att Krisberedskapsmyndigheten (KBM) ska utvärdera den verksamhet som myndigheter enligt regeringsbeslut den 14 mars 2002 bedriver för samverkan i Gotlands län (GotSam). Uppdraget skulle redovisas den 15 mars 2005 avseende verksamheten år 2004 och därefter årligen senast den 1 mars till försöksperiodens slut vid utgången av år 2007. Den sista redovisningen ska lämnas den 1 mars 2008 och omfatta hela försöksperioden.

Redovisningen den 15 mars 2005 och den 1 mars 2007 ska omfatta en mer genomgripande redogörelse av försöksverksamheten. Dessa redogörelser ska innehålla en jämförelse med samverkansmodellen i Uppsala län (CeSam). Redogörelsen bör även omfatta jämförelser med andra regionala samverkansmodeller som KBM anser vara intressanta.

2.2 Uppdragets genomförande

På regeringens uppdrag har KBM tidigare redovisat utvärderingar den 3 november 2003 (dnr 1045/2003), den 7 mars 2005 (dnr 0275/2005) samt den 27 februari 2006 (dnr 0159/2006).

En omfattande beskrivning av bakgrunden till försöksverksamheten i Gotlands län finns i de föregående rapporterna från KBM. Här redovisas den senaste utvecklingen som kan anses vara relevant för denna rapport.

Årets rapport ska enligt uppdraget omfatta en mer genomgripande redogörelse för försöksverksamheten samt en jämförelse med andra regionala samverkansmodeller bl.a. CeSam-C i Uppsala län.

Myndigheten har följt arbetet inom GotSam bl.a. i samband med den årliga planeringsprocessen. Ett besök i de iordningställda lokalerna i anslutning till polishuset i Visby har också genomförts där representanter från berörda statliga myndigheter och Gotlands kommun fått tillfälle att ge sin syn på föregående års verksamhet samt tänkbara framtidsutsikter.

Försvarshögskolan/Crisis Management Research and Training (CRISMART) har på uppdrag av KBM studerat ett antal befintliga regionala samverkansformer, försöksverksamheter och utvecklingsprojekt inom området. Relevanta delar ur ett utkast till rapport "Regional samverkan i Dalarnas, Jönköpings och Kalmar län" har utgjort en del av underlaget i denna redovisning, liksom kontakter med länsstyrelsen i Uppsala län och ett samverkansprojekt i Jämtland benämnt Certus Jämtland.

Berörda företrädare från respektive län har således lämnat visst underlag beträffande de olika samverkansmodellerna som återges i avsnitt 3 nedan.

KBM kommer den 1 mars 2008 att lämna en redovisning som är mer utvärderande till sin karaktär.

3 De olika samverkansmodellerna

3.1 Gotlands län

3.1.1 Bakgrund

En omfattande beskrivning av bakgrunden till försöksverksamheten i Gotlands län (GotSam) finns i de föregående rapporterna från KBM. Här redovisas den senaste utvecklingen som kan anses vara relevant för denna rapport.

Regeringen beslutade den 25 mars 2004 att förlänga försöksverksamheten med ett år t.o.m. den 31 december 2007. En avgörande orsak till behovet av förlängning var att det saknades ändamålsenliga lokaler att driva verksamheten i. Samtidigt beslutade regeringen också att Tullverket, som fr.o.m. den 1 juli 2004 inte längre har någon fast bemanning på Gotland, inte längre skulle omfattas av det ursprungliga uppdraget att delta i försöksverksamheten.

De tillfälliga lokaler i vilka försöksverksamheten ska bedrivas stod färdiga i september 2004. Samtidigt pågick förberedelser för att under 2007 flytta Försvarsmaktens Sjöinformationskompani, den s.k. Sjöcentralen, till nya lokaler i anslutning till polishuset i Visby och de lokaler som iordningställts för GotSam:s verksamhet.

Under 2006 begärde berörda myndigheter i försöksverksamheten ytterligare en förlängning av verksamheten till den 31 december 2008. Det avgörande skälet till begäran om förlängning var att lokaler avsedda för Sjöcentralen, efter försenad byggstart, beräknas stå färdigt först under sommaren 2007.

Regeringen beslutade den 16 november 2006 att försöksverksamheten skulle förlängas t.o.m. den 31 december 2008.

3.1.2 Verksamheten i stort under 2006

Den verksamhetsanalys, som utvecklats i samverkan med Ericsson Micro Wave System, har under året använts i ett antal olika övningar. Den metod för stabsarbete mellan berörda myndigheter som är framtagen syftar främst på krishändelser och kopplas till metodik, personal, organisation samt teknikval för GotSam:s verksamhet. Den befintliga genomförandeplanen kommer att revideras under 2007 för att kunna uppnå en tydligare och snabbare krishantering.

Den, för alla, neutrala och gemensamt utarbetade metodiken strävar mot att förse alla inblandade aktörer med den så viktiga gemensamma lägesuppfattningen och därmed beslutsunderlag på kort och lång sikt.

En fortsatt teknikanalys har genomförts under 2006. Projektet "Teknik" är idag färdigtställt och investeringar är gjorda. Arbetet har bedrivits i nära samarbete med myndigheterna i GotSam och deras säkerhetsansvariga. Principen bygger på att respektive myndighet har en egen säker fiberkabel

till sina egna utrymmen. Viss utvald information har lagts på en gemensam IT-plattform som berörda aktörer kan använda vid övningar och för samverkan i ett krisläge. Del av informationen kan presenteras i ett gemensamt stabsrum men av säkerhetsskäl inte i något mobilt system. Fortsatt utredningsarbete i denna fråga genomförs under 2007. Olika behörigheter har arbetats fram för olika tillfällen med utgångspunkt i de olika restriktioner som finns avseende den sekretess som föreligger. Systemet fungerar enligt plan.

Vardagssamverkan och – samarbete har utvecklats fortsatt positivt bl.a. genom de olika mötesformer som utvecklats och som genomförs flera gånger i veckan. Trots att inte alla myndigheter finns permanent i GotSam-huset har man kontakt med varandra och arbetar både i huset och på distans för att utveckla metoder för samverkan och krishantering. En högre grad av daglig medverkan är dock önskvärd för kommande period.

Det tidigare beskrivna delprojektet, gränskontrollinformationssystem (GKI), som är avsett för att operativt användas av Försvarsmakten, Kustbevakningen och Polisen är testat under 2005 och 2006. Avsikten var att systemet skulle provas fullt ut under 2006 men detta har tyvärr försenats m.a.a. att sekretessfrågorna inte kunnat lösas fullt ut.

Regeringen har också gett i uppdrag till berörda myndigheter att belysa eventuella regelförändringar som kan behövas för att uppnå en effektivare krishantering. Bl.a. denna del av uppdraget kommer att redovisas i slutredovisningen av försöksverksamheten.

Samarbetet mellan myndigheter i GotSam:s verksamhet har utvecklats och ett stabilt nätverk har skapats mellan såväl myndigheter som myndighetsrepresentanter. Det utvecklade nätverket leder till en ökad grad av personkännedom, kunskap om olika aktörers verksamhet och uppgifter både i vardagen och i olika krissammanhang samt kunskap om ansvarsförhållanden och begreppsapparater. En samsyn har även uppnåtts i fråga om olika principer i krishanterings-sammanhang. En viktig förutsättning för ett framgångsrikt nätverksbyggande och samverkansarbete har visat sig vara tillgången till "neutrala" lokaler. Här suddas vanligt förekommande revirgränser ut på ett naturligt sätt både i vardag och i kris. Krishanteringsnätverket har vidgats ytterligare genom att andra aktörer som inte ingår i försöksverksamheten har bjudits in till olika övningar. Sådana aktörer kan vara myndigheter, organisationer eller företag som kan bidra med resurser eller kunskap vid en krishantering. Exempel på sådana aktörer är Luftfartsverket, Gotlands Energi AB, Radio Gotland, Röda korset och Svenska kyrkan.

Sex krishanteringsövningar har genomförts under året. Verksamheten har fokuserats på den interna stabsarbetsmetodik och interaktionen mellan de olika berörda myndigheternas samverkansarbete inom GotSam. Ett antal stabsassistenter har utbildats för att kunna stödja med att upprätta och vidmakthålla en myndighetsövergripande lägesuppfattning, men också för att kunna bemanna den gemensamma kommunikationsutrustningen. Även

andra aktörer har deltagit i olika övningar. Övningsverksamheten har under 2006 varit ett viktigt och av alla uppskattat utvecklingsarbete inom GotSam.

Den tillfälliga byggnaden med utrymmen för myndigheternas vardagsverksamhet, övningar, möten och med teknikinhåll har varit väl fungerande. Nuvarande hyresavtal kan förlängas till 31 december 2008.

Ett stort antal besök har skett till försöksverksamhet på Gotland och GotSam:s AU har besökt andra liknande verksamheter och projekt i Sverige och utomlands under året med bl.a. erfarenhetsutbyte som syfte. Värdefulla synpunkter har inhämtats och dessa kommer att användas i verksamheten.

Under året har ett antal styrelse- och arbetsmöten genomförts liksom de veckovisa lednings- och samverkansmötena. De veckovisa mötena har syftat till ett formaliserat ömsesidigt informationsutbyte för att skapa förutsättningar för att ha en bättre och bredare uppfattning om läget utanför den egna verksamheten samt ge möjligheter till en mer omgående samverkan mellan myndigheter vid behov.

Det formaliserade informationsutbytet har lett till att konkreta hotbilder/risker har lyfts fram och inte bara diskuterats utan även till att konkreta åtgärder har vidtagits vid flera tillfällen. Det tydligaste exemplet på värdet av detta var förberedelser för och möjligheter att hantera utbrottet av fågelinfluensan. Vid samverkans- och ledningsmötena diskuterades bl.a. gällande lagstiftning, resurser, arbetsmetoder, ansvar och roller. Detta gjorde själva hanteringen smidig, eftersom de flesta frågetecknen rätats ut i förväg.

Regeringens beslut att i omgångar förlänga försöksverksamheten i två år har varit kopplat till att verksamheten ska bedrivas inom ramen för det ursprungliga beslutet om medel för projektet. En redovisning av förbrukade medel samt budget för 2007 och 2008 har upprättats och visar att detta är fullt möjligt att innehålla.

Verksamhetsplanen för 2007 och 2008 visar på en omfattande verksamhet. Planeringen, som i hög grad återspeglar att förutsättningarna för hela försöksverksamheten kommer att uppfyllas först under 2007, visar en hög ambitionsnivå med syfte att ändå kunna besvara alla ställda frågor i det ursprungliga regeringsuppdraget.

De deltagande myndigheterna anser att man redan idag har utvecklat en mycket bra samverkansform. Det är angeläget att vidareutveckla samarbetet med en koordination av de verksamheter som redan finns på ön men också samverkan med nya statliga och kommunala aktiviteter som planeras under de kommande åren. Det anses därför finnas starka argument för att deltagande myndigheter i GotSam m.fl. bör fortsätta sitt samverkansarbete efter försöksverksamhetens slut. Med optimalt nyttjande av resurser och kompetens knutet till GotSam skapas en gemensam samverkansfunktion på Gotland med de numera begränsade resurser som

finns kvar på ön. Detta koncept kommer att medföra en effektiv krishantering som syftar till att spara liv, egendom och miljö.

Det anses finnas ett behov av att ta till vara gjorda investeringar och att bevara en kvalificerad samverkansfunktion med en gemensam teknikplattform. Av denna anledning kommer deltagande myndigheter att under 2007 utreda olika förslag till finansiering och etablering.

3.2 Dalarnas län

3.2.1 Bakgrund

Sedan 1990-talets början träffades ett regionalt räddningstjänstråd några gånger per halvår. År 2003 bytte rådet namn till regionalt krishanteringsråd, och började genomföra övningar. Konstellationen var dock densamma som i räddningsrådet.

Förutom samma bestämmelser som styr alla länsstyrelser krishantering finns få överenskommelser eller avtal som är specifika för länet. Samtidigt finns vissa dokument som behandlar samverkan i Dalarnas län. Ett exempel som togs fram 2007 är "Ledning och samverkan vid kris i Dalarna: Gemensamt inriktningsdokument". Dokumentet syftar till att vara styrande för ledning och information vid kriser i Dalarnas län och innehåller bland annat information om beslutsmandat, en kort checklista med första åtgärder, larmvägar och vilka organisationer som omfattas. Dokumentet ska ligga till grund för ett avtal.

"Effektiv ledning vid kriser i Dalarnas län" som är från 2005, behandlar hur deltagandet i GROHS Dalarna ska se ut, baserat på GROHS-projektet (Grundläggande förmåga till regional ledning vid olyckor, hot och svåra påfrestningar). "Program för Räddningstjänst, kris och sanering" från 2004 diskuterar olika beredskapslägen, vilka åtgärder som ska vidtas vid olika nivåer, hur ledningscentralen är organiserad, mm. Rapporten är mestadels inriktad på hanteringen av kärntekniska olyckor, men innehåller också larmlistor, åtgärdskalendrar och annat av mer generell natur.

Det regionala rådet för krishantering har till uppgift att verka för att utveckla räddningstjänsten och samverkan med andra för räddningstjänsten viktiga aktörer. Rådet har på senare tid även fått en mer operativ roll som stödfunktion vid ledning av större insatser. Länet har även en "Älvsamordningsgrupp". Detta innebär regelbundna möten mellan kommuner, länsstyrelse och vattenregleringsföretag inför vår- resp. höstflod samt mer frekvent när indikationer på höga flöden finns. Gruppen samlas för att stödja kommunerna med prognoser och samordning av åtgärder för att undvika eller minimera skadorna vid översvämningar.

I krishanteringsrådet ingår ordinarie representanter från Länsstyrelsen Dalarna, Kommunala räddningstjänsten i Region Dalarna, Landstinget, Polismyndigheten, Försvarsmakten Dalregementsgruppen/ alternativt SäkSam Stockholm, SOS Alarm AB i Dalarna, Sveriges Radio Dalarna, Vägverket och Banverket. Tillfälliga medlemmar i rådet är representanter

från Dalälvens vattenregleringsföretag (DVF), SJ, tågtrafikledningen, Gävle, Telia och SMHI.

För att utveckla samarbetet inom räddningstjänsten i gränsområdet mellan Norge och Sverige har ett Gränsräddningsråd bildats. Medlemmar i rådet är svenska representanter från: Länsstyrelsen Dalarnas län, Malungs kommun, Älvdalens kommun, Torsby kommun, SOS Alarm, Landstinget och Polisen samt norska representanter från Polisen, Fylkesmannen i Hedmark, Trysil kommun, Engerdal kommun och Fylkeskommunen.

3.2.2 Verksamhet i stort

Under 2003 och framåt har flera regionala aktiviteter bedrivits i Dalarnas län för att öka krishanteringsförmågan. Utöver risk- och sårbarhetsanalyser har övning, utbildning och samverkan skett i länsstyrelsens krisledningsorganisation. Initiativ har tagits till försök med gemensam lägesbild och information mellan tjänstemän i beredskap i länet. Seminarier om risker och krishantering har genomförts. Deltagande organisationer ser ett behov av att samordna nya och befintliga aktiviteter och råd. De ser också ett behov av att göra kommunerna i länet delaktiga i utvecklingen.

Gränsräddningsrådet sammanträder i regel två gånger per år och driver ett antal projekt, bland annat förbereds en övning under hösten 2007. Dessa projekt ska bidra till att utveckla samarbetet och effektivisera räddningstjänsten och därmed bidra till att förbättra den kommunala servicen i gränskommunerna.

Länsstyrelsen är vanligen den sammanhållande myndigheten/organisationen vid kriser. I övrigt styr krisens natur ofta vem som tar första initiativet. Det kan vara SOS Alarm, då det ofta är de som först får reda på att något har hänt.

De generella vinsterna med samverkan i Dalarnas län har varit att myndigheter samverkar för att spara skattepengar och öka effektiviteten. Det upplevs som yrkesmässigt stimulerande och givande av dem som deltar. Genom att samverka och samordna resurser minskas också det mediala trycket och man undviker att olika myndigheter/organisationer kommer med motstridiga besked.

Några konkreta vinster med samverkan har märkts under inträffade händelser, såsom Tsunamin júlhelgen 2004 som hade många följdverkningar i Sverige, även i Dalarna. Det regionala krishanteringsrådet användes då för första gången vid en verklig kris. Mycket av det som gjordes då hade rådets medlemmar provat på övning, t.ex. att formulera gemensamma pressmeddelanden och kalla till gemensamma presskonferenser.

Inom ramen för regional samverkan har länsstyrelsen i Dalarna arbetat med planering och utbildning för att hantera smitta, under landstingets ledning. Smitta har berörts i risk- och sårbarhetsanalyser, liksom i övningar. Bland dem som deltagit i arbetet har funnits Medicinskt ansvariga sjuksköterskor

(MAS:ar), vårdcentralchefer, beredskapssamordnare, länsveterinärer och smittskyddsläkare. Samtidigt som arbetet med prioritering av samhällsviktig verksamhet i händelse av epidemi/pandemi påbörjades, började det komma larmrapporter om befarade fall av fågelinfluensa i Dalarna, liksom i övriga delar av Sverige, under våren 2006. Det arbete som bedrevs, de erfarenheter och kontakter från planering och övning som då fanns, användes vid informationsspridningen och utbildningen inför misstänkta fall av fågelinfluensa.

Under sommaren 2006 utbröt stridigheter mellan Israel och Hizbollahgerillan i södra Libanon. Många svenska medborgare evakuerades från Libanon. I Dalarna hanterades efterverkningarna av Libanon av en organisation som på länsstyrelsen mestadels bestod av vikarier. Personalen hade fullt beslutsmandat, arbetade med vakthavande beslutsfattare och lade ut informationen med det webbaserade informationssystemet, WIS.

En utmaning för regional samverkan i Dalarna berör personkännedom. Det går inte att ha ett stort antal medverkande i organisation, planering och övning, eftersom kontinuitet och personliga kontakter blir lidande. Finns det ett halvduzin personer för samma funktion, som löser av varandra, hinner aldrig de enskilda individerna skaffa sig tillräckligt med kunskap och kontakter. Arbetet är nu inriktat på ett mindre antal personer som engageras i större utsträckning än tidigare. Å andra sidan är en (potentiell) svårighet att samverka i alltför hög grad beror på goda relationer mellan de medverkande; om en person faller bort kanske kontaktvägarna försämras.

En viktig fråga är behovet att vara lyhörd för deltagande organisationers behov och önskemål. Deltagande aktörer har olika organisatorisk bakgrund och olika bevekelsegrunder för att medverka, och risken finns att de stöts bort. Meningsfulla, och någorlunda korta, möten och övningar är en annan viktig ingrediens. Vid varje övningstillfälle deltar landshövding och länsråd.

Man bör av erfarenhet undvika alltför frekventa ordinarie möten. I Dalarna hålls ett möte i halvåret, och en övning. Det är även viktigt att länsstyrelsen bibehåller sin sammankallande roll, och fungerar som en neutral arena för de deltagande myndigheterna/organisationerna. Om någon annan aktör tar över och samverkan mer permanent äger rum hos dem, finns risken att denna aktör får övertaget och färgar hanteringen av olika händelser. Genom att länsstyrelsen är sammankallande finns möjlighet att lägga ansvaret för en specifik kris hos en av myndigheterna/organisationerna. Exempelvis kan arbetet med att hantera en smitta då skötas av landstinget. Det finns heller ingen plan att i vardagen samgruppera deltagarna i det regionala krishanteringsrådet.

Arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser bör utvecklas. Länsstyrelsen gör analyser, men saknar kommunernas egna risk- och sårbarhetsanalyser. Samverkan utanför Dalarnas län sker redan i dag, framförallt med länsstyrelsen i Gävleborgs län. Här pågår en planering om att gemensamt utbilda krisledningsnämnder i kommun och landsting i de båda länen, och

därför instifta en heltidstjänst. Vidare finns ett visst samarbete med andra Norrlandslän som innebär att företrädare för länen möts en gång per år. Här förs en diskussion om att organisera en gemensam pool med övningsledare.

I ett femårsperspektiv finns förhoppningar om att diverse förändringar har genomförts i både Dalarnas och Gävleborgs län. Då har ett formaliserat styrdokument vuxit fram och undertecknats av landshövding, länspolismästare, landstingsledning och kommunledningar. Arbetet i det regionala krishanteringsrådet fortsätter på samma sätt. Det finns fungerande kontaktvägar in i varje kommun. Alla medlemmar i krishanteringsrådet känner att de har mandat att initiera en samling av rådet. Alla ser och känner till nyttan av den samverkansledning som kan bedrivas i det regionala krishanteringsrådet, från kommunal till regional nivå. Rutiner finns för informationsutbyte, även i vardagen. Krishanteringsaktörerna på kommunal och regional nivå är välövade och det är rutin för de kommunala och regionala nivåerna att samordna övningsverksamheten. Alla har tillgång till en gemensam lägesbild, automatiskt via SOS Alarm.

3.3 Jönköpings län

3.3.1 Bakgrund

I Jönköpings län har samverkan vuxit fram sedan 1990-talet, påverkad av krisartade händelser och större övningar. I Jönköping anser krishanteringsaktörerna att samverkan bör ske i tre skeden, nämligen i normalt läge, vid presumtiva händelser och vid inträffade händelser.

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

Förutom samma bestämmelser som styr alla länsstyrelser krishantering finns få överenskommelser eller avtal som är specifika för länet. Samverkan är i Jönköpings län formaliserad bland annat genom några dokument. I "Ledning och stabsarbete vid samverkande myndigheter inom Jönköpings län" söker räddningstjänsten, landstinget, polisen och länsstyrelsen utveckla en gemensam grundsyn hos berörda aktörer, diskuterar dessa aktörers roller och ansvar, samt lämna förslag på hur verksamhetsledning, insatsledning och sektorsledning kan bedrivas i olika situationer. Rapporten har presenterats för kommunchefer, myndighetschefer, politiska företrädare, polischefer och landstingschefer i Jönköpings län. Dessa har godkänt den, först i januari 2004 och sedan den reviderade upplagan 2006.

Inför en utbildning i samverkansledning togs ett dokument fram som beskriver "Länsstyrelsens roll och ansvar vid olika scenarier" (2006). Jönköpings län har vidare, på regeringens uppdrag, redogjort för hur

stormen Gudrun drabbade länet i "Redovisning av erfarenheter av krishanteringsarbetet i samband med orkanen som drabbade södra Sverige i januari 2005" (2005). Båda dokumenten är författade vid länsstyrelsen.

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

De aktörer som vanligen berörs i en krissituation har i Jönköpings län samlats i "Kärngruppen", också kallad "Kärnan". Här ingår landstinget (med sjukvård), polisen och länsstyrelsen. I "Kärnan" ingår också kommunrepresentant och representant för Räddsam-F, vilket är en samarbetsorganisation där 14 kommuners (inkl. Ydre kommun i Östergötland) räddningstjänster, samt SOS Alarm ingår. Representanterna i gruppen är utsedda av respektive myndigheter. Till denna grupp knyts sedan andra myndigheter beroende på den aktuella händelsens natur. Tidigt under en krishändelse ska de vakthavande beslutsfattarna kontakta varandra för att försöka skaffa sig en uppfattning om vad som har hänt. De kommer överens om vilka som berörs och hur dessa ska agera. Därefter är tanken att beslutsfattarna ska samlas fysiskt på SOS Alarm i Jönköping, där det finns ett "ledningstorg", för att enklare skaffa sig en lägesbild och börja samverka. Detta tillvägagångssätt är baserat på Jönköpings läns tolkning av samverkansledning. Myndigheter och organisationer är således inte samgrupperade till vardags.

Det finns inga kommuner i länet med särskilda utmaningar (kärnkraftverk, andra nyckelinstallationer/-industrier), som därigenom skulle kunna kräva en särställning bland kommunerna. Jönköpings län har allt ifrån relativt stora kommuner till små. Däremot finns det kommuner där flera kriser inträffat de senaste åren, till exempel länsdelarna i söder som drabbats av både översvämningar och stormen Gudrun. Därmed har antagligen också dessa kommuner lite större motivation för samverkan. Det kan vara lättare att engagera kommundirektörer och kommunalråd i möten och övningar. När frekventa kriser finns i kommunmedborgarnas minnen finns det också ett större tryck mot politiker och chefstjänstemän.

Åtminstone i den praktiska krishanteringen har det dessutom flera gånger visat sig att andra län berörs direkt av hanteringen, exempelvis i samband med översvämningar. Därför har Jönköpings län vid flera tillfällen arbetat nära med kringliggande län såsom Kalmar, Hallands respektive Kronobergs län.

De myndigheter i Jönköpings län som håller ihop samverkan ingår i den så kallade "Kärngruppen". Räddningschefsmöten, Övnings- och utbildningsgruppen, Sambandsgruppen, Risk- och sårbarhetsgruppen (ROSA) samt Samverkan och taktikgruppen är exempel på andra samverkansformer i länet.

3.3.2 Verksamhet i stort

De övningar som länsstyrelsen tidigare hade bedrivit, med scenarier som behandlade krig, hade svårt att engagera länets kommuner efter det kalla krigets slut. Några storövningar genomfördes som visade att samverkan mellan berörda parter inte skulle fungera särskilt bra vid en kris, om inte parterna lärde sig varandras roller, uppgifter och ansvar, samt började knyta nätverk och skaffa personliga kontakter. När övningarna övergick till mer fredstida problematik ökade kommunernas intresse. Under åren som föregick millennieskiftet planerade och övade stora delar av det offentliga Sverige för den så kallade "Millenniebuggen" som antogs kunna slå ut mycket av den datoriserade och elektroniska infrastrukturen. Förberedelserna pågick även i Jönköpings län. Millennieskiftet orsakade inte de förutspådda skadorna, men den planering och de övningar som hade genomförts bidrog till en ny inställning till samverkan och krishantering. Det dög inte att var och en satt och filosoferade på sin kammare. Kommunerna behövde delta, eftersom de behövde olika slags sakkunskap de inte själva hade.

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

År 2003 svämmade Emån över, och länsstyrelserna i Jönköping och Kalmar engagerades. Lagan översvämmades året därpå och Värnamo drabbades hårt. Statens Geotekniska Institut och SMHI analyserade vatten- och väderläget. I samverkan arbetade man i Jönköping fram en gemensam lägesbild som planeringsunderlag. Därefter kunde konsekvenserna av vattenflödena bedömas och analysen presenteras för berörda kommuner och län (Kronobergs län och Hallands län). Tsunamin i Sydostasien 2004 visade att samverkansarbetet var "på rätt väg", liksom evakueringen av svenska medborgare från Libanon sommaren 2006. Stormen Gudrun drog in över landet i januari 2005, och orsakade stor förödelse i Jönköpings län. Länsstyrelsens uppgifter bestod då bland annat i att undersöka vilket ansvar el- och teleoperatörerna hade för sina respektive verksamhetsområden. Inga fall av fågelinfluensa (H5N1) konstaterades i Jönköpings län (men väl i angränsande Kalmar län). I Jönköpings län engagerades, i samband med H5N1-förberedelserna, bland annat länsveterinär (sammanhållande), smittskyddsläkare, polis, Försvarsmakten, kommunerna och Räddsam-F.

Arbetet inriktades på bevakning av händelseförloppet, och ett antal samverkansmöten hölls.

De vinster som finns med samverkan är framförallt nätverksbyggande. Regional samverkan möjliggör att olika aktörer lär känna varandra samt förstår och accepterar varandras roller. Förtroende kan byggas upp innan en kris inträffat. När något väl händer är det svårare att bygga relationer eftersom andra faktorer påverkar samverkan. Dock är nätverken flera till antalet, vilket begränsar direkt personkännedom. Genom indirekta kontakter byggs ändå en viss relation.

Ett exempel på samverkan kan nämnas från 2004 års översvämning av ån Lagan. Analysresurserna från SGI och SMHI kunde bara uppträda på ett ställe åt gången. Därför togs de till staben i Jönköping där en "värsta fallsanalys" togs fram för att kunna avgöra hur vattenflödena skulle hanteras, var ån skulle dämmas upp, respektive släppas. En gemensam lägesbild skapades som sedan kunde delges de kommuner som kunde komma att drabbas. Kommunerna anammade underlaget. Vidare kunde den gemensamma analysen användas i diskussionen med de bolag som hade dämningrättigheter för åarna. Dessa bolag hade tidigare upplevt olika budskap från olika kommuner och länsstyrelser, men fick nu i stället ta del av en gemensam analys.

En av de mer generella framgångsfaktorerna för regional samverkan tycks vara den allmänna inställningen till krishantering och beredskap, från politisk nivå, men även från massmedier och medborgare. Givet de kriser som inträffat de senaste åren i Sverige och utomlands, samt den nya lagstiftningen och den nya ansvarsfördelningen har det varit lätt att arbeta med de här frågorna. En tydlig ansvarsfördelning, samt motivation och viljan att samarbeta hos dem som arbetar med frågorna, ses som andra förutsättningar till framgång. Ytterligare orsaker är erfarenheterna av de kriser som direkt har drabbat Jönköpings län, vilket gör att arbetet med samverkan blir mer påtagligt. Händelserna gör att krishantering tas på allvar även utanför den krets som är närmast berörd.

Beträffande nätverksbyggandet kan konstateras att om inte viljan att samarbeta finns och om inte det goda klimatet kan upprätthållas fungerar det inte. Otydligheter i roller, regler, ansvar och andra förutsättningar är ytterligare exempel på faktorer som kan leda till ett sämre samverkansklimat.

Ett av de områden man ser behov av att stärka i Jönköpings län är att skapa en regional arena för att arbeta med frågor av övergripande karaktär, med stor bredd och med utveckling som inriktning. I redovisningen av erfarenheterna från stormen Gudrun lyfts fram att det saknas planering och att man agerar när behoven uppstår. Arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser har nyligen påbörjats och de flesta kommunerna är i inledningsfasen av analysarbetet. Den regionala riskanalysen är även den nyligen påbörjad. Genom tydliga förutsättningar, regler och villkor, samt genom gemensamma metoder och hjälpmedel kan samverkan stimuleras.

En viktig förutsättning för att fördjupa samverkan är att kompetensutveckling, utbildning och övning genomförs. Statens stöd kan här mer konkret vara ekonomiskt och kompetensmässigt.

Försvars-/beredskapsenheterna på länsstyrelserna är, enligt företrädare i Jönköping, små och mer resurser behövs för att de ska kunna göra ett "fullgott arbete". Dessa resursförstärkningar skulle då i första hand bestå av mer personal, så att länsstyrelsen exempelvis kan stödja kommunerna med utbildning och övning.

På sikt behöver regelverk och ansvarsfördelning förtydligas och arbetet på den regionala nivån utvecklas. Ersättningsreglerna vid en kris behöver ses över. Den nationella nivån med krisledningsorgan reds ut, avseende ansvarsfördelning och tillgänglighet. Därigenom skulle länsstyrelserna och andra på den regionala nivån veta vart de skulle vända sig vid ett krisläge.

3.4 Kalmar län

3.4.1 Bakgrund

Kalmar län är ett kärnkraftslän med särskilda krav på beredskapen. På lokal – regional nivå bedriver länsstyrelsen i Kalmar län sitt arbete mot fastställda mål. Arbetet mot målen har hittills inriktats på att hitta samverkansformer, genomföra risk- och sårbarhetsanalyser, planera och öva utifrån vissa typhändelser, samt att genomföra annan utbildning.

Stormen Gudrun i januari 2005 innebar att behovet av bättre samverkan i Kalmar län uppmärksammades. Innan dess hade de regionala räddningstjänstråden, med representanter från räddningstjänst, ambulans, polis och SOS Alarm, funnits under lång tid. I och med hanteringen av Gudrun skaffade sig länets krisaktörer en uppfattning om hur arbetet borde bedrivas i stället. Mer struktur behövdes, samma kärna borde engageras i arbetet före, under och efter en kris. Inom länet bildades ett samverkansorgan, OmRådet.

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

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

Förutom samma bestämmelser som styr alla länsstyrelserns krishantering finns få överenskommelser eller avtal som är specifika för länet. Enligt förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion är många av myndigheterna/organisationerna skyldiga att samverka med länsstyrelsen före en händelse. Genom arbetet i OmRådet uppfyller många av aktörerna sina åtaganden genom länsstyrelsens försorg. Men även många centrala myndigheter har skyldighet att samverka med länsstyrelserna, utan att göra det.

I Kalmar är samverkan formaliserad i begränsad omfattning. Det finns en "Överenskommelse om myndighetssamverkan före, under och efter kriser i Kalmar län." från 2006, undertecknad av representanter för de myndigheter/organisationer som ingår i OmRådet. I dokumentet beskrivs OmRådets verksamhet, såsom möten fyra gånger per år, övningar och kriser. Vidare behandlas myndigheternas/organisationernas roller och ansvar före och under en händelse, samt hur aktörerna sammankallas. Ordet "överenskommelse" har valts medvetet, för att begränsa det formella. Medlemmarna i OmRådet har skrivit på en överenskommelse, inte ett avtal. Det är egentligen inte bindande. Vid en kris ska den vakthavande beslutsfattaren vid länsstyrelsen kunna avgöra om OmRådet behöver sammankallas. I så fall kontaktas de andra myndigheterna/organisationerna via SOS Alarm, och sedan ligger ansvaret hos dessa aktörer att avgöra om de berörs av den aktuella händelsen. Snarare än att ha ett avtal bygger samverkan i Kalmar län på känslan att behöva hjälpa varandra. Än så länge har det fungerat utmärkt, eftersom alla berörda har kommit vid kallelse.

De aktörer som finns representerade i OmRådet är Länsstyrelsen, Polismyndigheten, Landstinget, Kustbevakningen, Banverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Kommunerna (övergripande, information, räddningstjänst), Radio Kalmar, SOS Alarm, E. ON., Företagsalliansen (håller på att dra sig ur), Oskarshamnsverkets Kraftgrupp AB, OKG, Centralt mellanlager för använt kärnbränsle (CLAB).

Representanterna i rådet är utsedda av respektive myndighet/organisation. I Kalmar län har länsstyrelsen gjort valet att engagera relativt många aktörer i regional samverkan. Ett större omfång, framför en mindre kärngrupp, valdes framförallt för att inte riskera att glömma någon viktig myndighet/organisation. Ett annat skäl till att välja fler snarare än färre deltagare i OmRådet var att med en mindre kärngrupp som byggs på med andra aktörer vid behov, kan det vara svårt att få alla medlemmar samspelta, och lika engagerade. När sedan väl en större grupp har formerats och börjat planera och öva, är det svårt att ta bort medlemmar. I Kalmar län är det snarare så att det finns fler intressenter som vill delta i OmRådet, exempelvis har CLAB precis anslutit sig. Diskussioner förs också om inte exempelvis hamnarna, Skogsstyrelsen och stora företag borde ingå; således finns ändå en gränsdragningsproblematik mellan att ha ett tillräckligt antal (för att inte missa någon), jämfört med att ha så många att det blir svårt att arbeta. Flertalet medlemmar i den regionala samverkan deltar frekvent på möten och övningar. Deltagandet styrs i viss mån av händelsens/övningens natur.

Till dessa regionala aktörer tillkommer länets 12 kommuner. Kommunerna är representerade i, bland annat, en primärkommunal nämnd med sina respektive kommunledningar. Den primärkommunala nämnden har sedan utsett en företrädare som ingår i OmRådet. Denna representant ska ha ett kommunalt helhetsperspektiv, veta hur en kommunchef och en kommunledning tänker och hur beslutsprocessen ser ut i en kommun. Den representant som är utsedd att företräda kommunerna för närvarande är från Borgholms kommun. Vidare har de kommunala räddningscheferna utsett en räddningstjänstrepresentant, informationsansvariga har utsett en informationsföreträdare, och vid de senaste mötena har en säkerhetssamordnare deltagit, utsedd att representera kommunernas säkerhetssamordnare.

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

I Kalmar län är det länsstyrelsen som håller ihop samverkan inom OmRådet. Ibland kan mindre konstellationer bildas för att hantera ett specifikt problem, och då kan någon annan myndighet/organisation vara sammanhållande.

3.4.2 Verksamhet i stort

Kalmar län har drabbats av ett antal kriser, där OmRådet har engagerats. Ett antal snöoväder har föranlett samverkan. Evakueringen av svenska medborgare från kriget i Libanon sommaren 2006 ledde, i begränsad omfattning, till samverkan. Vid några andra tillfällen har delar av OmRådet sammankallats: några oljeutsläpp till havs, liksom översvämningen av Emån, och när en tankbil körde ner i en vattentäkt. Fågelinfluensan drabbade Kalmar län, genom att några smittade fåglar hittades vid Simpevarpshalvön utanför Oskarshamn, nära kärnkraftverket.

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

hantera en uppkommen situation. Genom avrapporteringen efter skarpa händelser (även begränsade), och genom att deltagarna lär sig om varandras förmågor, skaffar sig medlemmarna i OmRådet en förmåga att tänka på tvären. Kustbevakningen kan t.ex. användas vid skogsbränder, eftersom de har flygplan, även om detta inte är myndighetens huvuduppgift.

När fågelinfluensa konstaterades utanför Oskarshamn arbetade Kalmar läns länsveterinär intensivt med händelsen. OmRådet sammankallades och länsveterinären konstaterade efteråt att på ett och samma ställe fanns en mängd nyckelaktörer samlade som länsveterinären behövde kommunicera och rådgöra med under olika faser av hanteringen. Fågelinfluensan drabbade främst Oskarshamns kommun, som fick arbeta intensivt med krishantering. Samtidigt hade kommunen sedan lång tid tillbaka inriktat sig starkt på beredskap och krishantering, tack vare kärnkraftverket. Därmed är det inte nödvändigtvis så att fågelinfluensan innebar särskilt stor förändring för Oskarshamns del. Fågelinfluensa var den händelse som har lett till det starkaste informationstrycket hittills för OmRådet. Samtidigt var det en kris som var relativt enkel att hantera ur informationssynpunkt. Jordbruksverket var den myndighet som hade det övergripande ansvaret för att hantera händelsen och utforma informationen. OmRådet följde helt Jordbruksverkets rekommendationer om hur informationen skulle delges och vad som skulle sägas vid vilket tillfälle.

På senare tid har Kalmar län drabbats av ett omfattande teleavbrott, och fartyget Finnbirch sjönk mellan Öland och Gotland i november 2006. Även då skedde samråd med delar av OmRådet.

En av de största svårigheterna hittills har varit hur OmRådet ska förhålla sig till kommunerna. Kalmar län har 12 kommuner och den kompromiss man valt är att ha med kommunerna på vartannat möte.

En annan fråga har varit beslutsmandat, något länsstyrelsen inledningsvis trodde skulle bli mycket omdiskuterat. Ska deltagarna i OmRådet ha beslutsrätt eller inte och vilken nivå måste delegaterna i så fall ha. De personer som deltar i OmRådet är de som vet hur deras respektive myndigheter/organisationer fungerar operativt. Om det är beslut av stor vikt för en aktör, tas besluten till den berörda aktörens ledning och förankras. En av de möjliga orsakerna till att detta blivit en ickefråga är att det är relativt små organisationer som deltar i samverkan, vilket ger överblick och personkännedom.

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

Till de viktigaste framgångsfaktorerna hör verkliga händelser, vilka gör att Området sätts på prov och används. Vidare är prestigelöshet bland delegaterna i Området centralt, erfarenheter dras snabbt av mindre lyckade metoder som förändras och arbetet går vidare. Snarare än att arbeta med formella dokument och planer (som riskerar att hamna oanvända i en bokhylla), har arbetet i Området inriktats på att få processer, nätverk och inställningen hos aktörerna att fungera.

Det gäller inför framtiden att ta fram goda exempel och att kunna lära från hur regional samverkan ser ut i andra län. Detta förutsätter att lärdomarna sprids, men även prestigelöshet från mottagarna. Planering och övning kostar dock tid och pengar. Att delta i en mindre övning kräver inte så mycket resurser, men om träning och utbildning ska vara väl planerat, ske kontinuerligt, och med många deltagare tar det tid. Detta kommer att kräva extra resurser eftersom krishanteringen i så fall ska sträva mot ett gemensamt mål och innehålla många gemensamma övningar. Detta innebär att gemensam, ensad information med ett enhetligt budskap ska ges till allmänheten. Som ofta annars är behovet av pengar större än tillgången.

Kalmar län vill på sikt komma längre i arbetet med gemensamma mål, övningar och budskap/information till allmänheten, vad gäller krishantering. Några riktigt stora kriser har hanterats, vilka lett till lärdomar, förändringar, ensning av arbetet, och eventuellt har några nya aktörer visat sig värdefulla att knyta till samverkansprojektet. Ett sätt att nå dit är "marknadsföring" av Området, att sprida information om vad det är och vad det gör, till myndigheter och organisationer i länet. Andra medel är övningar och utbildningar

3.5 Uppsala län

3.5.1 Bakgrund

I enlighet med regeringens uppdrag (Fö2001/990/CIV) har länsstyrelsen i Uppsala län årligen redovisat vilken verksamhet som bedrivits i ledningsorganisationen Central samordning inom C län (CeSam-C). Den sista rapporten lämnades i februari 2006 och avsåg verksamhet under 2005.

Bakgrundsbeskrivningar och verksamhet har tidigare beskrivits i KBM:s redovisning 2005-03-07, dnr 0275/2005. Här behandlas därför endast förändringar och verksamhet de senaste åren.

CeSam-C har tillkommit genom att ett antal verksamhetsföreträdare själva har insett fördelar med att systematisera former för samverkan, inledningsvis för kommunal och statlig räddningstjänst. Med erfarenheter från vissa större händelser utvidgades samarbetet till att kunna hantera händelser som även omfattar mer eller annat än räddningstjänst och som i många avseenden kan liknas med det krishanteringstänkande som nu håller på att utformas nationellt.

CeSam-C är ingen organisation (även om uttrycket används ibland) utan ett forum för samverkan som sammankallas vid en händelse av viss dignitet

eller vid behov av tidig koordinering. Verksamhetsföreträdarna utgår ifrån sina normala arbetsplatser och träffas när behov uppstår.

Länsstyrelsen är sammankallande och administrerar verksamheten. Varje befattningshavare företräder sin organisation och har ett i förväg delegerat mandat att agera inom CeSam-C:s verksamhet. Gemensamt beslutas om vem som har det huvudsakliga ansvaret och vilka övriga som ska medverka samt från vilken plats var och en ska agera. De organisationer som deltar i CeSam-C har en delegerad rätt att prioritera resurser i samverkan. Det är således i första hand en stödjande verksamhet som de berörda organisationerna bedriver. Länet har i egenskap av kärnkraftslän särskilda krav på en snabb och effektiv samverkans- och ledningsorganisation.

De ingående parterna har sedan 2000 tecknade formella avtal om uppgifter och samverkan inom ramen för CeSam-C. Nya avtal upprättades 2004 med anledning av ändrade förhållanden för Knivsta och Älvkarleby kommuner. Det finns ett förberett nätverk med andra verksamhetsföreträdare. Under 2006 har Heby kommun tillkommit i samarbetet.

Varje deltagande part har tagit sin kostnad från ordinarie anslag.

3.5.2. Verksamhet i stort

Eftersom särskilda redovisningar har lämnats enligt regeringens anvisningar behandlas bara de senaste årens viktigare aktiviteter här.

Med anledning av tsunamikatastrofen genomfördes en intensiv mötesverksamhet inom CeSam-C. Utöver ordinarie medverkande deltog ett antal adjungerade organisationer, t.ex. från Styrelsen för psykologiskt försvar/ RSOS. Genom att Årna aktualiserades som mottagande flygplats tillkom bl.a. Svenska kyrkan och Luftstridsskolan. Ett liknande arbete genomfördes senare i samband med evakueringen från Libanon där bl.a. kommunernas socialförvaltningar adjungerades. CeSam-C arbetade även gemensamt med förberedelser inför ett eventuellt utbrott av fågelinfluensa under våren 2006. Erfarenheterna från dessa situationer är goda.

Ett antal gemensamma övningar har genomförts med olika teman såsom smitta och epizooti. Ett 50-tal nyckelpersoner såsom representanter i CeSam-C samt i övrigt från Landstinget, primärvården, länets kommuner, Statens veterinärmedicinska anstalt och Livsmedelsverket deltog i en övning vars syfte främst var att samordna informationsstrukturer och beslutsvägar inom länet. En stor ledningsövning har genomförts med Enköpings kommun med tema förorenat vatten, där CeSam-C övade hantering av vattenfrågan samt samordning av informationsinsatser.

Samverkansgruppens förankring inom länet garanteras genom årligen återkommande beredskapskonferenser och övriga möten där beredskaps- och samverkansfrågor diskuteras. Även berörda politiker deltar.

Ett studiebesök har genomförts vid London Fire Brigade i syfte att ta del av erfarenheter från attentaten mot stadens transportsystem.

Representanterna fick även ta del av Londonorganisationens krishanteringsmanual, vilken ska studeras och, i mån av behov och lagrum, omsättas i Cesam-C:s samverkansarbete.

Utbildningar och informationsinsatser angående det gemensamma radiokommunikationssystemet RAKEL samt den s.k. nationella portalen har genomförts.

3.6 Jämtlands län

Inom Jämtlands län har ett samverkansprojekt, Certus, mellan Polisen, SOS Alarm, Landstinget, Norra Jämtlands Räddningstjänstförbund, Tullverket och Åklagarmyndigheten påbörjats. Projektet går ut på att organisationerna samlokaliseras.

Projektet blir unikt om idéerna realiseras. Det kommer att innebära stora möjligheter till verksamhetsutveckling i vardagen och därmed även resultera i bättre samverkansförmåga vid allvarliga händelser.

Tanken är att gemensamt utnyttja lokaler, materiel och tekniska lösningar och därmed få tillgång till resurser som man annars kanske inte ensam har haft möjlighet att skaffa sig. Närheten innebär också att larmärenden kan hanteras effektivare och att alla inblandade får en gemensam lägesuppfattning såväl i vardagen som vid extraordinära händelser.

Certus ska ligga i Östersund, i de före detta lokalerna för Arméns tekniska skola. För projektet innebär det ytterligare möjligheter, eftersom det redan finns andra intressanta verksamheter där såsom Försäkringskassan, Nutek m.fl. Området gränsar även till Mittuniversitetet.

Utredningsarbetet görs i samarbete med Räddningsverket, Krisberedskapsmyndigheten och Vasallen som är fastighetsägare. Projektet koordineras av Länsstyrelsen. Respektive organisation kommer under 2007 att fatta beslut om etableringen.

Om man beslutar att gå vidare och verkställa Certus kommer verksamheterna att successivt flytta upp till området och om allt går enligt tidsplanen kommer man att kunna börja bedriva viss verksamhet från och med våren 2008. Hela etableringen förväntas vara klar under 2009.

I samband med utredningsarbetet kommer ett besök vid försöksverksamheten i GotSam att genomföras.

4 Iakttagelser från de olika samverkansmodellerna

På den regionala nivån finns en tendens mot att, redan i vardagen, allt mer söka efter gemensamma lösningar i länet mellan olika parter såsom kommuner, landsting/sjukvård, polis och räddningstjänst. Syftet är att inom länet kunna hantera uppkomna situationer så bra som möjligt med de resurser och den kunskap som finns gripbar inom länet och/eller gemensamt med angränsande län. Det kan handla om allt från att tillsätta gemensamma arbetsgrupper för att komma överens om samverkansformer inom länet och mellan länen, till att diskutera behov av gemensamma informationssystem och samlokalisering för att effektivisera samverkan redan i vardagen. Till delar kan denna utveckling förklaras vara en följd av minskade resurser inom många områden, men även av en ökad insikt om behovet av samverkan till följd av inträffade händelser i vardagen såväl som vid en mer omfattande händelse.

Det är svårt att göra en meningsfull jämförelse mellan de olika samverkansmodellerna med anledning av de olika förutsättningar som gäller. KBM har därför i det följande valt att ta upp några intressanta aspekter från de olika modellerna som beskrivits översiktligt ovan.

4.1 Gotlands län

GotSam är i grunden ett politiskt initiativ där regeringen den 20 juli 2000 beslutade (Fö 2000/1702/CIV) att lämna uppdrag till ett antal myndigheter att belysa samordningsmöjligheterna av resurser på Gotland. Uppdraget ställdes likalydande till fem centrala myndigheter Rikspolisstyrelsen, Försvarsmakten, Kustbevakningen, Tullverket, Sjöfartsverket samt till Länsstyrelsen i Gotlands län. Myndigheterna skulle även inhämta synpunkter från Gotlands kommun och eventuella privata aktörer.

För att kunna utveckla formerna för samverkan vid en inträffad händelse har de deltagande parterna sett det som nödvändigt att börja med att utveckla formerna för samverkan i vardagen, för att sedan bygga vidare på detta för att samverkan och samordning vid en större kris ska fungera så bra som möjligt. För att utveckla formerna för samverkan har man inom GotSam ansett det vara grundläggande att sitta tillsammans i gemensamma lokaler. Inte minst låsningen till lokaliseringsfrågor har medfört att försöksverksamheten förlängts med ett år vid två olika tillfällen.

Av berörda verksamhetsföreträdare har, som nämnts, Tullverket lämnat försöksverksamheten. Sjöfartsverket och kommunen är inte representerade i lokalerna i den utsträckning som var tänkt. Även i övrigt är det en förändrad kompetens hos många deltagare jämfört med det ursprungliga förslaget, där inte minst mycket av vakthavande-/ledningsfunktioner inte finns närvarande i tänkt utsträckning.

Länsstyrelsen och kommunen har ett likartat geografiskt områdesansvar inom ramen för krishanteringssystemet vid extraordinära händelser. Den

stödjande verksamheten, med att verka för att samverkan kommer till stånd mellan berörda sektorsintressen som detta innebär, är viktig att belysa i försöksverksamheten.

Sjöinformationskompaniets nya lokaler i anslutning till GotSam-verksamheten beräknas stå färdiga först under sommaren 2007. Därmed är den sista delen av de planerade förutsättningarna för försöksverksamheten genomförd.

En följd av det grundläggande regeringsuppdraget har blivit att många förändringar i förhållande till det ursprungliga regeringsbeslutet fordrar nya regeringsbeslut. Detta leder till stelhet i försöksverksamheten. Frågor om lokalisering och Tullverkets deltagande har bidragit till förseningar och ominriktningar i verksamheten.

Även andra nationella politiskt grundade beslut, såsom de stora och avgörande förändringarna beträffande militär närvaro på Gotland, påverkar förutsättningarna för försöksverksamheten. De fåtaliga militära resurser som kommer att finnas placerade på Gotland i framtiden utgör ringa förstärkningsmöjligheter i ett snabbt krisförlopp (olycka och/eller extraordinär händelse). Det är bl.a. av denna anledning väl så viktigt att i den fortsatta försöksverksamheten kartlägga befintliga tänkbara resurser på Gotland samt förbereda hur förstärkningsresurser, militära och övriga, vid behov kan tillföras regionen vid en omfattande kris i framtiden.

Beslutade förändringar i försöksverksamheten har medfört/medför svårigheter att snabbt lösgöra medel i den statliga planerings- och budgetprocessen.

4.2 Dalarnas län

Verksamhetsföreträdare deltar inom befintlig resurs- och medelsram.

Fokus ligger på metoder för samverkan, och diskussioner förs om möjligheter att nyttja tekniska system och verktyg för att effektivisera och underlätta verksamheten. Resurser för gemensamma tekniklösningar och gemensamma lokaler saknas.

Verksamheten kan på egna initiativ utvecklas och anpassas i förhållande till förändrade förutsättningar och behov. Det finns få överenskommelser eller avtal som är specifika för länet.

4.3 Jönköpings län

Verksamhetsföreträdare deltar inom befintlig resurs- och medelsram. Inom länet har man valt att utgå ifrån förhållandevis få företrädare i det regionala nätverket (Kärnan).

Fokus ligger på metoder för samverkan, och diskussioner förs om möjligheter att nyttja tekniska system och verktyg för att effektivisera och

underlätta verksamheten. Resurser för gemensamma tekniklösningar och gemensamma lokaler saknas.

Verksamheten kan på egna initiativ utvecklas och anpassas i förhållande till förändrade förutsättningar och behov. Det finns få överenskommelser eller avtal som är specifika för länet.

4.4 Kalmar län

Verksamhetsföreträdare deltar inom befintlig resurs- och medelsram. Inom Kalmar län har man valt att redan inledningsvis ha ett förhållandevis stort antal företrädare i det regionala nätverket.

Fokus ligger på metoder för samverkan, och diskussioner förs om möjligheter att nyttja tekniska system och verktyg för att effektivisera och underlätta verksamheten. Resurser för gemensamma tekniklösningar och gemensamma lokaler saknas. Kärnkraftsberedskapen har dock skapat en bra grund att utgå ifrån för där berörda aktörer.

Verksamheten kan på egna initiativ utvecklas och anpassas i förhållande till förändrade förutsättningar och behov. Det finns få överenskommelser eller avtal som är specifika för länet.

4.5 Uppsala län

Verksamhetsföreträdare inom CeSam-C bedriver samverkansaktiviteterna med egna medel och förväntas enligt regeringens ställningstagande göra så, eftersom en hemställan om medel för bl.a. gemensamma övningar avslagits.

Inom CeSam-C har man utvecklat ett system med avtal mellan de olika verksamhetsföreträdarna för att styra upp verksamheten.

De olika företrädarna använder befintligt teknikstöd, där kärnkraftsberedskapen har skapat vissa gemensamma lösningar.

Verksamheten kan på egna initiativ utvecklas och anpassas i förhållande till förändrade förutsättningar och behov.

4.6 Jämtlands län

Samverkansprojektet är nystartat och det finns fortfarande inga avgörande beslut om den tänkta verksamheten

Avsikten är att redan i vardagen förlägga flera olika verksamheter nära varandra och att skapa vissa gemensamma lokaler med materiel och tekniska lösningar. Idén har vissa likheter med den försöksverksamhet som pågår i Gotlands län. Initiativet är regionalt/lokalt.

Etableringen och finansieringen är ännu inte beslutad i sin helhet.

5 Jämförelser och slutsatser

Beroende på de olika förutsättningarna för verksamheten som föreligger, är det svårt att göra jämförelser mellan de olika samverkansmodellerna. Förutsättningarna för GotSam, som är ett tidsbestämt projekt, styrs av ett regeringsbeslut. Övriga pågående samverkansmodeller sker på ingående parter egna initiativ och i vissa fall med överenskommelser eller avtalslösningar. Eftersom verksamheten i Jämtland ännu inte är beslutad har inte den tänkta verksamheten tagits med i nedanstående jämförelser.

Ansvarsförhållanden och anpassning till krishanteringssystemet varierar

- Regeringens beslut om försöksverksamheten i GotSam innehåller inget beslut om vem som har ansvaret för verksamheten. Uppdraget har gått till fem centrala myndigheter och länsstyrelsen. Hela försöksverksamheten förväntas lösas i samförstånd och genomförs uteslutande på regional/lokal nivå. Vid en verklig händelse företräder de fyra kvarvarande centrala myndigheternas regionala representation, men också andra verksamhetsföreträdare beroende på händelse, de olika sektorsansvaren inom länet. Länsstyrelsen har det geografiska områdesansvaret att verka för att samverkan kommer till stånd. Just på Gotland utövar kommunen ett geografiskt områdesansvar som sammanfaller med länsstyrelsens. Beroende på regeringens beslut om vilka som ska ingå finns inte motsvarigheten till andra samverkansmodellens överenskommelser eller avtal.
- I övriga behandlade samverkansmodeller är länsstyrelsen sammanhållande och pådrivande i förberedelsearbetet och har därigenom tagit på sig ett ansvar som i många fall formaliserats genom överenskommelser eller avtal. Vid en händelse övergår länsstyrelsens roll naturligt till att fortsätta att verka för att samverkan kommer till stånd i enlighet med det geografiska områdesansvaret. Även här kan andra verksamhetsföreträdare tillkomma beroende på händelse. Arbetet med de olika modellerna har dock formaliserats i begränsad grad.

Skillnader finns mellan nationella och regionala initiativ.

- Ett regeringsbeslut till ett urval av centrala myndigheter, förutom länsstyrelsen, att genomföra regional/lokal försöksverksamhet, GotSam, innebär att kontakten inom respektive myndighet om inriktning, omfattning, resursåtgång m.m. blir viktig. Det finns i vissa fall variationer mellan sektorns egen beslutade verksamhet och försöksverksamheten. Intressen kan vara svåra att förena centralt och regionalt. Gemensamma beslut i styrgruppen förväntas alltid vara förankrade inom respektive myndighet, och ställer därför stora krav på representationen i gruppen. Kännedomen om försöksverksamheten kan bli olika inom myndighetsområdena. Försöksverksamheten bedrivs i viss utsträckning utifrån ett ovanifrånperspektiv.

- De övriga samverkansmodellerna bedrivs utifrån identifierade behov i ett underifrånperspektiv. Beslut om resurser m.m. som tas förutsätts, om så behövs, vara förankrade inom de deltagande parternas organisationer. Även här fordras att verksamheten i möjligaste mån sker i överensstämmelse med myndighetens/organisationens hela verksamhet. I vissa fall finns upprättade avtal eller överenskommelser som ger en viss stadga åt verksamheten.

Olika synsätt på lokaliseringsfrågan

- I det förslag till försöksverksamhet som regeringen inledningsvis tog ställning till, beträffande GotSam, var en förutsättning att de berörda skulle ha tillgång till vissa lokaler i anslutning till varandra samt vissa gemensamma lokaler. En erfarenhet som lyfts fram från hittills genomfört arbete är att denna lösning i många situationer känns neutral och att detta medför att det finns bättre förutsättningar att bedriva verksamhet i besvärliga situationer. Förutsättningarna för att genomföra möten m.m. mellan de samlokaliserade, såsom sker i GotSam:s verksamhet, ökar och kan medverka till ett fördjupat nätverksbyggande.
- I andra samverkansmodeller har det inte funnits förutsättningar för nya samlokaliseringar. Man träffas i stor utsträckning i länsstyrelsernas lokaler både före och under en krissituation. Beroende på händelse kan andra lokaler användas initialt, t.ex. vid SOS Alarm eller räddningscentral. Det är dock intressant att notera att det i flera sammanhang har lyfts fram samma syn på att det är viktigt att just samlingsplatsen uppfattas som neutral från de inblandade parterna. Samtidigt finns det en inställning att t.ex. länsstyrelsens lokaler/ledningsplats uppfattas som neutral, antagligen kopplat till det geografiska områdesansvaret. KBM tyder detta till att det är sektorsintressena som spelar in när det uppfattas negativt att samlas i en sektorsföreträdares lokaler. Det kan i detta sammanhang dock noteras att även länsstyrelsen i några fall även är regional sektorföreträdare för några verksamheter. I viss mån kan det vara försvårande att många berörda måste förflytta sig i mer eller mindre grad för att kunna träffas fysiskt.

De olika samverkansmodellernas ekonomiska förutsättningar

- Genom regeringsbeslut med finansiering av GotSam:s försöksverksamhet har det skapats förutsättningar för projektledning, administration, kostnader för gemensamma lokaler, vissa investeringar i tekniskt stöd, vissa kostnader för Gotlands kommuns deltagande, vissa kostnader för flytt av Sjöcentralen m.m.
- Övriga nämnda samverkansmodeller driver arbetet med ordinarie resurser och inom egna budgetramar.

Möjligheter till förändringar i verksamheten över tiden är olika.

- GotSam är ett politiskt initiativ med åtföljande regeringsbeslut. Detta innebär, som nämnts, att möjligheten till snabba förändringar försvåras, förseningar i verksamheten har uppstått och andra politiska beslut har inneburit ändrade förutsättningar, men också utmaningar. Den speciella Gotlandsproblematiken (Ö-problematiken) är tongivande som en orsak till försöksverksamheten.
- Övriga samverkansmodeller kan snabbare och på egna initiativ förändra verksamheten i takt med regionala/lokala förändringar i förutsättningar och behov. Alla andra regioner har i stort andra grundförutsättningar och problem jämfört med Gotland.

Förutsättningar för nätverksbyggande skiljer sig åt

- Verksamheten inom GotSam har utvecklats och ett stabilt nätverk har skapats mellan såväl myndigheter som myndighetspersoner. Det utvecklade nätverket leder till en ökad grad av personkännedom, kunskap om olika aktörers verksamhet och uppgifter i vardagen och vid en krissituation samt om ansvarsförhållanden och begreppsapparat. Tillgång till neutrala, genomsamma, lokaler medverkar till en sådan utveckling och vanligt förekommande revirgränser suddas ut på ett naturligt sätt.
- I andra samverkansmodeller, med lokalisering till åtskilda platser, har inte samma goda förutsättningar kunnat skapas för ett lika fördjupat och stabilt nätverk. Ett av de viktigaste motiven för dessa samverkansmodeller är just möjligheten till och behovet av nätverksbyggande. De sämre förutsättningarna påverkar hur snabbt och effektivt utvecklingsarbetet kan bedrivas.

Förutsättningar för verksamhet i ett längre perspektiv.

- Regeringsbeslutet anger att försöksverksamheten GotSam ska pågå till och med år 2008. Resultatet måste, om inget annat beslut fattas, därefter omsättas i ordinarie verksamhet. Detta medför att de deltagande myndigheterna måste ta ställning till fortsatt verksamhet, från och med 2009, redan i de normala planerings- och budgetprocesserna hösten 2007. Ett ställningstagande från regeringen om eventuellt fortsatt stöd, och i så fall varför, behövs därför redan före denna planerings- och budgetprocess.
- Övriga samverkansmodeller avgör själva efterhand omfattning och inriktning av verksamheten, som kommer att fortsätta enligt gemensamma ställningstaganden. Eventuella medel för viss verksamhet behandlas i de normala planerings- och budgetprocesserna.

Likheter finns mellan de olika samverkansmodellerna.

I de verksamhetsanalyser/liknande som genomförs inom de olika "projekten" kommer man fram till/stöter på likartade typer av problem. Bl.a. kan nämnas:

- Informationshantering
- Organisationsfrågor
- Samverkansformer
- Tekniskt stöd
- Begreppsapparat
- Behov av "neutrala" lokaler
- Nätverksbyggande

Slutsatser

KBM:s roll i utvecklingen av krishanteringssystemet är bl.a. att följa de olika utvecklingsprojekten och medverka till att de tvärsektoriella frågorna tas om hand. Det är viktigt att tappa av erfarenheter mellan de olika samverkansmodellerna och att inte genomföra samma utvecklingsinsatser på flera ställen samtidigt. Ett led i detta arbete har varit att lämna ett uppdrag till CRISMART att göra en genomgång i några utvalda län och att bl.a. peka på "goda exempel" för andra. KBM bör verka för att erfarenheter tas till vara på bästa sätt och att de olika regionala/lokala initiativen överensstämmer med en nationell syn, och i förekommande fall inte strider mot redan beslutade utvecklingsinsatser. Ett sätt att stödja den nationella utvecklingen inom området är att inrikta och besluta om finansiering enligt de fastställda principer som gäller för att utveckla en nationell krishanteringsförmåga grundad på vardagsverksamheten. Härigenom ges likartade förutsättningar för alla.

KBM har på regeringens uppdrag utrett behovet av ledningsplatser för krishanteringssystemets aktörer. Detta redovisas i KBM:s årsredovisning för budgetåret 2004. I redovisningen påpekar KBM vikten av att behandla ledningsfrågorna i den normala planerings- och budgetprocessen. Detta medför möjlighet att undvika onödiga dubbleringar av investeringar m.m.

KBM konstaterar avslutningsvis att etableringen i nya lokaler och den snart färdiga flytten av Sjöcentralen ger goda förutsättningar för att nu forcera och slutföra försöksverksamheten inom GotSam på större bredd under främst 2007.

Vidare bör berörda myndigheters syn på framtida utvecklingsmöjligheter i Gotlands län snarast presenteras för regeringen. Om det uppstår ett glapp mellan försöksverksamheten, som finansieras i särskild ordning, och en framtida lösning med annan finansieringsform enligt ovan, riskerar en förhållandevis positiv trend som utvecklats inom försöksverksamheten på Gotland, att gradvis försvinna.