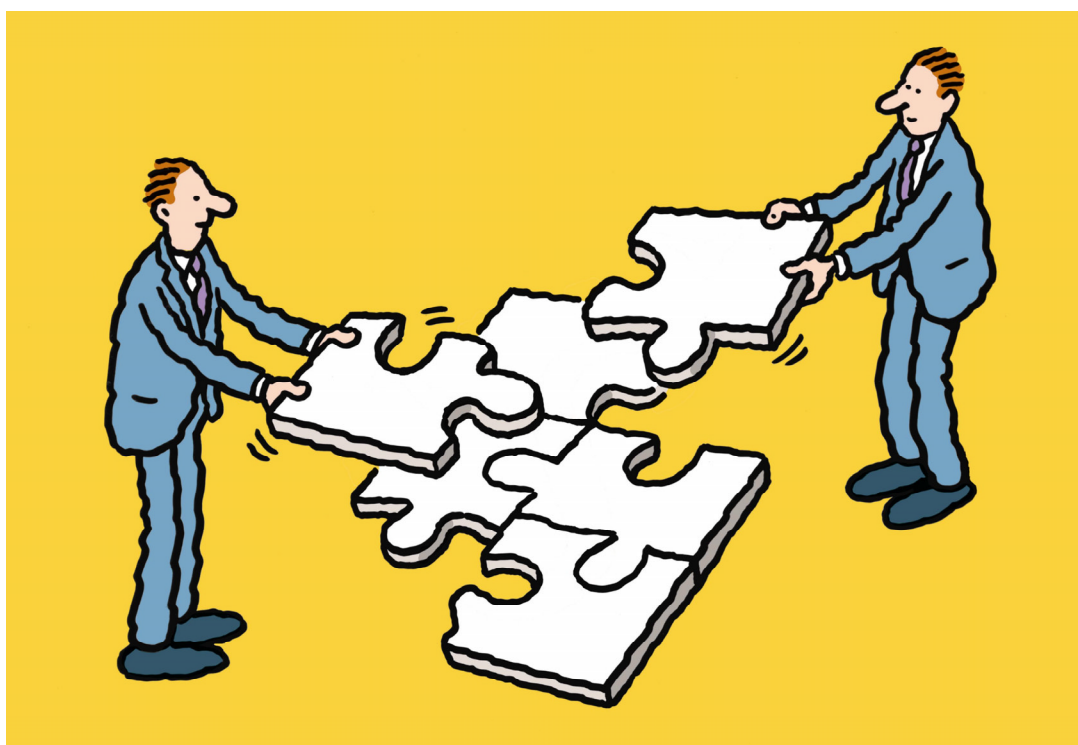


Samverkansbehov på central nivå

En översiktlig karläggning av samverkansbehov vid väpnat angrepp, internationell insats och allvarlig kris



Peder Beausang, Christian Carling, Percy Hartoft, Maria Wahlberg

Samverkansbehov på central nivå

En översiktlig karläggning av samverkansbehov vid
väpnat angrepp, internationell insats och allvarlig kris

Peder Beausang, Christian Carling, Percy Hartoft, Maria Wahlberg

Utgivare Totalförsvarets Forskningsinstitut - FOI Försvarsanalys 172 90 Stockholm	Rapportnummer, ISRN FOI-R--0465--SE	Klassificering Användarrapport
	Forskningsområde 1. Försvar- och säkerhetspolitik	
	Månad, år Maj 2002	Projektnummer E 14301
	Verksamhetsgren 5. Uppdragsfinansierad verksamhet	
	Delområde 13. Stöd till säkerhet och beredskap	
Författare/redaktör Peder Beausang Christian Carling Percy Hartoft Maria Wahlberg	Projektledare Percy Hartoft	
	Godkänd av Maria Hedvall	
	Uppdragsgivare/kundbeteckning Försvarsmakten och ÖCB	
	Tekniskt och/eller vetenskapligt ansvarig	
Rapportens titel Samverkansbehov på central nivå En översiktlig karläggning av samverkansbehov vid väpnat angrepp, internationell insats och allvarlig kris		
Sammanfattning (högst 200 ord) Syftet med rapporten har varit att lämna bidrag i form av idéer och underlag till det fortsatta arbetet med att reformera strukturen för samverkan mellan centrala aktörer. Behovet att samverka med andra är som mest uttalat vid väpnat angrepp och allvarlig kris. Mycket tyder på att det för många aktörer endast är en liten skillnad mellan dessa två situationer vad gäller planering och beredskapsarbete. Många har påpekat att även om det är samma aktörer man samverkar med i alla situationer, kan själva behovet av samverkan med dessa aktörer öka i samband med en extraordinär situation. Trots detta tycks samverkansbehoven mer vara beroende av den roll och de uppgifter en aktör har i samhället än av den specifika situation som råder. De speciella situationer som internationella insatser utgör kan ställa särskilda krav på samverkan. Det är inte fråga om samverkan med samma aktörer som i den vardagliga verksamheten eller för att kunna lösa sin uppgift vid väpnat angrepp eller allvarlig kris. I rapporten tas goda exempel på samverkan och övningar upp. Vidare diskuteras nya strukturer för samverkan och idéer för fördjupade analyser inom ämnesområdet.		
Nyckelord Samverkansbehov, samverkansformer, samordning, central nivå, väpnat angrepp, internationell insats, allvarlig kris		
Övriga bibliografiska uppgifter	Språk Svenska	
ISSN 1650-1942	Antal sidor: 56 s.	
Distribution enligt missiv	Pris: Enligt prislista	

Issuing organization FOI – Swedish Defence Research Agency Defence Analysis SE-172 90 Stockholm	Report number, ISRN FOI-R--0465--SE	Report type User report
	Research area code 1. Defence and Security Policy	
	Month year May 2002	Project no. E 14301
	Customers code 5. Commissioned Research	
	Sub area code 13. Support to Security, Safety and Preparedness	
Author/s (editor/s) Peder Beausang Christian Carling Percy Hartoft Maria Wahlberg	Project manager Percy Hartoft	
	Approved by Maria Hedvall	
	Sponsoring agency The Swedish Armed Forces and The Civil Agency for Civil Emergency planning	
	Scientifically and technically responsible	
Report title (In translation) The need of societal co-operation at the national level – a brief mapping of the need to co-operate in armed aggression, international operations and extraordinary situations.		
Abstract (not more than 200 words) The purpose with the report is to promote new ideas to the ongoing reform work of the co-operative structures among involved societal actors. The need to co-operate with others is pronounced in armed aggression and extraordinary situations. It appears to be small differences between these two events concerning planning and preparedness. Many interviewees have indicated that there might be enlarged needs to co-operate in extraordinary situations, although the amount of interacting organisations is unchanged. The need to co-operate seems to be dependent on the role and tasks to a greater extent than to what kind of societal situation is at hand. International operations may also raise certain needs for co-operation. The actors in this specific situation are not the same as in war or extraordinary situations and the co-operative pattern looks different. The report illustrates good examples concerning co-operation and exercises. The report also discusses new types of co-operative structures and ideas for deeper studies in the area.		
Keywords Co-operation, co-ordination, national level, armed aggression, international operations, extraordinary situations		
Further bibliographic information	Language Swedish	
ISSN 1650-1942	Pages 56 p.	
	Price acc. to pricelist	

Samverkansbehov på central nivå

En översiktlig karläggning av samverkansbehov vid
väpnat angrepp, internationell insats och allvarlig kris

Peder Beausang, Christian Carling, Percy Hartoft, Maria Wahlberg

Utgivare Totalförsvarets Forskningsinstitut - FOI Försvarsanalys 172 90 Stockholm	Rapportnummer, ISRN FOI-R--0465--SE	Klassificering Användarrapport
	Forskningsområde 1. Försvar- och säkerhetspolitik	
	Månad, år Maj 2002	Projektnummer E 14301
	Verksamhetsgren 5. Uppdragsfinansierad verksamhet	
	Delområde 13. Stöd till säkerhet och beredskap	
Författare/redaktör Peder Beausang Christian Carling Percy Hartoft Maria Wahlberg	Projektledare Percy Hartoft	
	Godkänd av Maria Hedvall	
	Uppdragsgivare/kundbeteckning Försvarsmakten och ÖCB	
	Tekniskt och/eller vetenskapligt ansvarig	
Rapportens titel Samverkansbehov på central nivå En översiktlig karläggning av samverkansbehov vid väpnat angrepp, internationell insats och allvarlig kris		
Sammanfattning (högst 200 ord) Syftet med rapporten har varit att lämna bidrag i form av idéer och underlag till det fortsatta arbetet med att reformera strukturerna för samverkan mellan centrala aktörer. Behovet att samverka med andra är som mest uttalat vid väpnat angrepp och allvarlig kris. Mycket tyder på att det för många aktörer endast är en liten skillnad mellan dessa två situationer vad gäller planering och beredskapsarbete. Många har påpekat att även om det är samma aktörer man samverkar med i alla situationer, kan själva behovet av samverkan med dessa aktörer öka i samband med en extraordinär situation. Trots detta tycks samverkansbehoven mer vara beroende av den roll och de uppgifter en aktör har i samhället än av den specifika situation som råder. De speciella situationer som internationella insatser utgör kan ställa särskilda krav på samverkan. Det är inte fråga om samverkan med samma aktörer som i den vardagliga verksamheten eller för att kunna lösa sin uppgift vid väpnat angrepp eller allvarlig kris. I rapporten tas goda exempel på samverkan och övningar upp. Vidare diskuteras nya strukturer för samverkan och idéer för fördjupade analyser inom ämnesområdet.		
Nyckelord Samverkansbehov, samverkansformer, samordning, central nivå, väpnat angrepp, internationell insats, allvarlig kris		
Övriga bibliografiska uppgifter	Språk Svenska	
ISSN 1650-1942	Antal sidor: 56 s.	
Distribution enligt missiv	Pris: Enligt prislista	

Issuing organization FOI – Swedish Defence Research Agency Defence Analysis SE-172 90 Stockholm	Report number, ISRN FOI-R--0465--SE	Report type User report
	Research area code 1. Defence and Security Policy	
	Month year May 2002	Project no. E 14301
	Customers code 5. Commissioned Research	
	Sub area code 13. Support to Security, Safety and Preparedness	
Author/s (editor/s) Peder Beausang Christian Carling Percy Hartoft Maria Wahlberg	Project manager Percy Hartoft	
	Approved by Maria Hedvall	
	Sponsoring agency The Swedish Armed Forces and The Civil Agency for <u>Civil Emergency planning</u>	
	Scientifically and technically responsible	
Report title (In translation) The need of societal co-operation at the national level – a brief mapping of the need to co-operate in armed aggression, international operations and extraordinary situations.		
Abstract (not more than 200 words) The purpose with the report is to promote new ideas to the ongoing reform work of the co-operative structures among involved societal actors. The need to co-operate with others is pronounced in armed aggression and extraordinary situations. It appears to be small differences between these two events concerning planning and preparedness. Many interviewees have indicated that there might be enlarged needs to co-operate in extraordinary situations, although the amount of interacting organisations is unchanged. The need to co-operate seems to be dependent on the role and tasks to a greater extent than to what kind of societal situation is at hand. International operations may also raise certain needs for co-operation. The actors in this specific situation are not the same as in war or extraordinary situations and the co-operative pattern looks different. The report illustrates good examples concerning co-operation and exercises. The report also discusses new types of co-operative structures and ideas for deeper studies in the area.		
Keywords Co-operation, co-ordination, national level, armed aggression, international operations, extraordinary situations		
Further bibliographic information	Language Swedish	
ISSN 1650-1942	Pages 56 p.	
	Price acc. to pricelist	

Innehåll

1. SAMMANFATTNING	6
2. BAKGRUND, UPPDRAG OCH BEGREPP	8
2.1. BAKGRUND	8
2.2. UPPDRAG	8
2.3. BEGREPP	9
3. SYFTE, AVGRÄNSNINGAR, METOD OCH TILLVÄGAGÅNGSSÄTT	13
3.1. SYFTE.....	13
3.2. AVGRÄNSNINGAR.....	13
3.3. METOD OCH TILLVÄGAGÅNGSSÄTT.....	15
4. VISUALISERING AV SAMVERKANSMÖNSTER.....	19
5. UPPLEVDA SAMVERKANSBEHOV	25
5.1. INLEDNING	25
5.2. NÄR BEHÖVER MAN SAMVERKA?	25
5.3. VAD BEHÖVER MAN SAMVERKA OM?	29
5.4. HUR SKER SAMVERKAN?	39
6. GENERELLA ASPEKTER PÅ SAMVERKANSBEHOVEN.....	41
6.1. HELHETSSYN PÅ SAMVERKANSBEHOV	41
6.2. SAMMA SAMVERKAN I EXTRAORDINÄRA SITUATIONER SOM TILL VARDAGS	42
6.3. INOMSEKTORIELL RESPEKTIVE ÖVERGRIPANDE SAMVERKAN.....	43
7. GRUNDER FÖR NYA STRUKTURER FÖR SAMVERKAN	45
7.1. INLEDNING	45
7.2. UPPGIFTEN I FOKUS SNARARE ÄN SITUATIONEN I SIG, ANSVARSPRINCIPEN ÄR GRUNDEN.....	45
7.3. BÄTTRE GEMENSAMMA GRUNDER FÖR SÄKERHETS- OCH BEREDSKAPSBETET	46
7.4. BEHOV AV GRÄNSÖVERSKRIDANDE ÖVNINGAR.....	48
7.5. DYNAMIK OCH FLEXIBILITET.....	48
7.6. BEHOV AV ATT SAMVERKA VERTIKALT	49
8. IDÉER FÖR FÖRDJUPADE ANALYSER.....	50
8.1. CONTINGENCY PLANNING SOM STÖD FÖR SAMVERKAN I SÄKERHETSPLANERINGEN	50
8.2. FÖRSVARSMAKTEN – EN RESURS ATT RÄKNA MED?	51
BILAGA 1. BEGREPPET SAMVERKAN	53
BILAGA 2. LISTA ÖVER INTERVJUADE ORGANISATIONER.....	54
BILAGA 3. BREV SOM SKICKATS TILL RESPONDENTER.....	55
BILAGA 4. FRÅGEMATRISSOM ANVÄNTS VID INTERVJUER	56

1. Sammanfattning

Syftet med detta projekt har varit att lämna bidrag i form av idéer och underlag till det fortsatta arbetet med att reformera strukturerna för samverkan mellan centrala aktörer. Projektet, som är ett av flera som skall bedrivas fram till och med år 2003, skall översiktligt beskriva och analysera de behov av samverkan som olika centrala aktörer upplever att de har vid väpnat angrepp, internationell insats och allvarlig kris. Det är inte enskilda förhållanden och detaljer i dessa samverkansbehov som projektet handlar om, utan vi har genomgående intresserat oss för helheten, allmänna tendenser och övergripande problematik. Därmed är de slutsatser vi lyfter fram av allmän och övergripande karaktär.

En kanske självklar, men ändå viktig första slutsats, är att i stort sett alla de aktörer vi samtalat med har för att kunna lösa sina uppgifter vid väpnat angrepp, internationell insats och allvarlig kris behov av att samverka med andra aktörer. Ofta rör det sig om samverkan kring frågor om inriktning, planering och övningar i en förefas, information och stöd med resurser i underfasen och återuppbyggnad och erfarenhetsöverföring i efterfasen.

Behovet att samverka med andra är som mest uttalat vid väpnat angrepp och allvarlig kris. Mycket tyder även på att det för många aktörer endast är en liten skillnad mellan dessa två situationer vad gäller planering och beredskapsarbete. Det finns en helhetssyn på samverkansbehoven i hotskalan från kris till krig där man samverkar med samma aktörer vid väpnat angrepp som vid allvarlig kris. Denna helhetssyn skulle även kunna sägas inbegripa normalsituationen då många av de vi samtalat med hävdade att det inte heller är någon skillnad mellan extraordinära situationer och vardagen i fråga om vilka man behöver samverka med.

Många har påpekat att även om det är samma aktörer man samverkar med i alla situationer, kan själva behovet av samverkan med dessa aktörer öka i samband med en extraordinär situation. Trots detta tycks samverkansbehoven mer vara beroende av den roll och de uppgifter en aktör har i samhället än av den specifika situation som råder.

Detta stämmer också väl överens med ansvarsprincipen som ju föreskriver att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden skall ha motsvarande ansvar under kris- och krigssituationer.¹ Det finns emellertid en viss risk för att man inte i tillräcklig grad har uppmärksammat de omfattande förändringar i förutsättningar, samhällsbehov och kringmiljö som uppstår vid ett väpnat angrepp eller en allvarlig kris, och därför inte har förutsett alla samverkansbehov.

De speciella situationer som internationella insatser utgör kan ställa särskilda krav på samverkan. Det är inte fråga om samverkan med samma aktörer som i den vardagliga verksamheten eller för att kunna lösa sin uppgift vid väpnat angrepp eller allvarlig kris. Bland de mest efterfrågade samverkansparterna vid internationella insatser märks Försvarsmakten, SRV, Sida, UD, olika internationella organisationer och NGO:s – d.v.s aktörer med stor internationell verksamhet.

I det material om samverkan som projektet samlat in kan det skönjas en viss skillnad mellan inomsektoriell respektive övergripande samverkan. Inom sektorer handlar det om en viss samhällssektor, t.ex. transportsektorn eller jordbrukssektorns förmåga och bygger på vardagsrutiner, nätverk och kontakter. Övergripande samverkan syftar till att höja hela samhällets förmåga och involverar aktörer på olika nivåer men med verksamhet inom likartade områden i samhället. För detta kan det krävas särskilda metoder, rutiner och arbetsformer.

Den samverkan som diskuteras i projektet sker i många olika former. Ibland sker den genom informella nätverk och personliga kontakter, andra gånger är den reglerad genom avtal. Det är på vissa områden också vanligt att samverkan sker genom upphandling eller enligt marknadsekonomiska principer.

¹ Säkerhet i en ny tid SOU 2001:41

2. Bakgrund, uppdrag och begrepp

2.1. Bakgrund

Bakgrunden till detta projekt är att tidigare strukturer för samverkan mellan militära och civila myndigheter på central nivå inte längre är tillämpbara. Detta beror dels på ändrade hot- och behovsbilder, dels på att stora organisatoriska förändringar har genomförts och kommer att genomföras. Som ett led i arbetet med att utforma den nya försvarsmaktsstrukturen har det därför av Försvarsmakten framförts önskemål om ett underlag för att forma nya strukturer och metoder för samverkan.

Diskussioner kring ökad samverkan och samordning i samhället i syfte att uppnå största möjliga nytta, inte minst mellan civila och militära myndigheter, har intensifierats på senare år. Även inom ÖCB har därför behovet av ett dylikt underlag identifierats. Inte minst mot bakgrund av de uppgifter i sammanhanget som kan bli aktuella för den nya ”planeringsmyndigheten”.

2.2. Uppdrag

FOI har mot ovanstående bakgrund fått i uppdrag av Försvarsmakten och ÖCB att kartlägga och analysera de framtida behoven av olika typer av samverkan på central nivå samt ge förslag till hur alternativa strukturer och former för denna framtida samverkan skulle kunna se ut. De behov som skall kartläggas avser både civil-militär samverkan och samverkan mellan olika civila aktörer. Slutmålet för det övergripande uppdraget ligger vid utgången av 2003.

Det område som skall utforskas är stort och det bedrivs forskning kring detta tema på olika nivåer i samhället och inom olika discipliner. Uppdraget har därför delats upp i flera deluppdrag. Initialt ansåg vi att det fanns behov av att göra en ögonblicksbild av vilka samverkansbehov olika aktörer på central nivå anser att de har.

I denna rapport redovisas en översiktlig kartläggning av dessa behov i tre olika situationer; Väpnat angrepp, Internationella insatser respektive Allvarliga kriser. Dessa situationer är i sin tur uppdelade i faserna före, under respektive efter.

2.3. Begrepp

I ett inledande skede fann vi att vissa för studien centrala begrepp, tolkades olika. Det finns således ett behov av att definiera vad vi menar med dessa begrepp. Vi gör på intet sätt anspråk på att de definitioner vi använder är generella, utan de utgör endast praktiska tolkningar som vi gjort för detta projekts ändamål. Att sedan dessa tolkningar kan tjäna som grund för det fortsatta arbetet är en positiv sidoeffekt.

2.3.1. Samverkan

I Sverige utgör samverkan med andra en viktig del av verksamheten inom den offentliga sektorn. Svenska myndigheter är i relativt stor utsträckning självständiga och organiserandet av det offentliga vilar därför mer på samverkan än på direkt styrning. Behovet av samverkan uppstår bland annat då det finns ömsesidiga beroendeförhållanden mellan olika verksamhetsområden.

Begreppet samverkan används i denna studie i en övergripande betydelse ”allt som man gör tillsammans med någon annan för att bättre kunna hantera extraordinära händelser” och innefattar då ordinarie myndighetssamverkan, informella kontakter, informationsutbyte, samgrupperingar, samövningar gemensam planläggning, samt allt däremellan. Samverkan kan ske både informellt, genom t.ex. nätverk och mer formellt genom avtal, kontrakt och order. Skälen till att överhuvudtaget samverka står att finna i 2001 års försvarsproposition enligt vilken ”samverkan skall förstås som den dialog som sker mellan olika självständiga och sidoordnade samhällsaktörer för att samordnat uppnå gemensamma mål”. Vår definition är delvis en sammanvägning av några olika definitioner som närmare redovisas och diskuteras i bilaga 1.

2.3.2. Väpnat angrepp

Enligt gängse definition innebär ett väpnat angrepp att en stat angriper en annan stat med militära medel. Det är dock för närvarande svårt att se hur ett väpnat angrepp mot

Sverige skulle kunna se ut. Trots att dagens militära hot mot Sverige ter sig relativt obetydliga, är hotbilden långt mer komplex och oförutsägbar än tidigare. Inte minst har detta visats genom bl.a. attacken mot World Trade Center i New York som är ett exempel på gråzonen mellan terrorism och ett traditionellt väpnat angrepp.

Totalförsvaret har delvis getts nya uppgifter under 90-talet men att försvara landet mot väpnat angrepp är fortfarande den dimensionerande uppgiften. Vår säkerhetspolitiska situation anses i allmänhet vara god och ett invasionsföretag syftande till ockupation av Sverige är inte sannolikt under överskådlig tid. Försvarsberedningen gör bedömningen att det mest troliga hotet utgörs av begränsade angrepp som kan sättas in med kort förvarning. Det kan då handla om angrepp med fjärrstridskrafter som flyg, kryssningsmissiler eller ballistiska robotar. Även olika terrorhandlingar och större sabotage skulle kunna utgöra hot mot samhällets fortbestånd.² Hela totalförsvaret skall enligt 1996 års försvarsbeslut ha förmåga att kunna anpassa verksamheten för att kunna bemöta ett förvärrat säkerhetspolitiskt läge.

2.3.3. Internationell insats

Internationella insatser genomförs oftast i internationell samverkan och i situationer då människors och samhällets överlevnad eller säkerhet hotas på grund av väpnad konflikt, naturkatastrof eller någon annan svår påfrestning på samhället. Beroende av vilken typ av insats det handlar om är olika centrala myndigheter involverade i internationella insatser. Militära resurser hämtas främst från Försvarsmakten medan civila resurser tas dels från det civila försvaret, dels från samhällets ordinarie verksamheter, t.ex. räddningstjänst och polisväsende.

Många internationella organisationer har under senare år utvecklat förmågan att organisera internationella insatser. Förutom FN agerar även NATO, OSSE, VEU och EU på området. Internationella insatser tenderar att bli multifunktionella. Många gånger används både civila och militära resurser tillsammans för att nå de mål, politiska och/eller humanitära, som satts upp. Sverige har ambitionen att bidra med såväl militära

² ”Förändrad omvärld – omdanat försvar”, Ds 1999:2, kap. 4.

som civila resurser i både fredsfrämjande insatser i konfliktområden och räddningstjänstinsatser vid naturkatastrofer och olyckor.

2.3.4. Allvarlig kris

Begreppet allvarlig kris definieras i denna rapport som ”ett tillstånd som hotar grundläggande värden i samhället och inte kan hanteras på ett acceptabelt sätt med standardförfaranden eller –procedurer”. Med grundläggande värden avses många liv, betydande ekonomiska eller miljömässiga värden, vitala funktioner i samhället eller förtroendet för beslutsfattandet och funktionsförmågan i samhället.³

Av definitionen följer att en situation måste ha en viss dignitet eller omfattning för att kunna karaktäriseras som en allvarlig kris. En svår olycka må utgöra en kris för den enskilde människan, men så länge inte grundläggande värden i samhället hotas är det inte en allvarlig kris i denna rapports mening. Däremot inte sagt att en allvarlig kris sker enbart på nationell nivå eller drabbar hela samhället, en allvarlig kris kan mycket väl vara lokalt avgränsad.⁴ Det kan tilläggas att en allvarlig kris ofta, men inte nödvändigtvis, försvåras av stark tidspress och stora osäkerheter, såväl avseende vad som hänt, om det kan utvecklas till en kris som om hur en kris i så fall skall hanteras. Framförallt torde osäkerheten dels om det skedde och dels om hur det skall hanteras vara ett utmärkande drag i en allvarlig kris. Oftast är det också kombinerat med att situationen och /eller media/medborgarna kräver ett agerande.

2.3.5. Faser: före, under och efter

En viktig utgångspunkt för studien var att beakta möjligheterna av att behoven av samverkan ser olika ut i olika faser av de studerade situationerna. Dessa har därför uppdelats i faserna: före, under, och efter.

³ Hartoft, Percy och Nilsson, Anna, ”Erfarenheter av övergripande ledning vid kris”, (1999) FOA-R—99-01225-505-SE, sid. 13.

⁴ En tidigare FOA-rapport drar vid en genomgång av händelser i Sverige under 1990-talet, slutsatsen att sex av dessa utgjorde allvarliga kriser. Dessa är: valutakrisen 1992, Estonia (förlisningen) 1994, Estonia (efterarbetet) 1994-?, giftutsläppet vid Hallandsåsen 1997, ledningsövertagandet vid tågolyckan i Kälarne 1997 samt Göteborgsbranden 1998. Hartoft, Percy och Nilsson, Anna, ”Erfarenheter av övergripande ledning vid kris”, (1999) FOA-R—99-01225-505-SE.

Med ”före” har avsetts i stort sett dagsläget dvs. innan det tagits något beslut om anpassning eller andra höjningar av beredskapen, eller innan en allvarlig kris inträffar. Det arbete och den samverkan som utförs i förefasen torde därmed handla mycket om förberedelser, planering, övning och utbildning.

I en ”underfas” pågår något, ett väpnat angrepp, en allvarlig kris eller ett aktivt deltagande i en internationell insats. För de aktörer som undersöks i denna studie handlar det i huvudsak om att hantera uppkomna situationer. Möjliga samverkansområden är t.ex. informationsutbyte och stöd av olika typer av resurser.

Med ”efter” avses här det som händer när ett väpnat angrepp eller en allvarlig kris är över eller när en internationell insats är avslutad. Arbeta som behöver utföras i denna fas kan handla om att bearbeta det inträffade genom t.ex. debriefing, utvärderingar, samt utbyte av erfarenheter, återkopplingar och implementering av förslag baserade på de vunna erfarenheterna.

Att urskilja exakt var gränserna i praktiken går mellan de olika faserna är svårt och något som också inbjuder till olika tolkningar. Börjar en internationell insats när beslut om deltagande i en sådan fattas eller när insatspersonal och material finns på plats? När är en allvarlig kris över? Det som görs i en efterfas i form av utvärderingar och lärdomsinhämtning (”lessons learned”) kan likaväl ses som del av förberedelsearbetet i en förefas. Gränserna mellan faserna före, under respektive efter ska därför ses mer som ett tankemässigt och ungefärligt redskap för insamling av material och analys än som något som alltid går att urskilja klart i verkligheten.

3. Syfte, avgränsningar, metod och tillvägagångssätt

3.1. Syfte

Det övergripande syftet med denna del av projektet är att öka kunskapen kring behoven av samverkan mellan civila och militära aktörer. Syftet med denna rapport, som är den första av flera som successivt kommer att skrivas, är att översiktligt beskriva och analysera det upplevda behovet av samverkan mellan olika aktörer på central nivå. Rapporten skall utgöra en grund för vidare fördjupningar kring civil – militär samverkan och andra former för samordning. Avsikten är också att rapporten skall lämna bidrag i form av idéer och underlag till det fortsatta arbetet med att reformera strukturerna för samverkan mellan centrala aktörer. Förhoppningen är att arbetet skall bidra till ökad kunskap, förståelse och reflexion kring samverkan.

3.2. Avgränsningar

Som tidigare sagts används begreppet samverkan i denna studie i en övergripande betydelse som innefattar ordinarie myndighetssamverkan, det som idag faller inom ramen för totalförsvarssamverkan, den samverkan som kan krävas för hanteringen av allvarliga kriser/extraordinära situationer eller internationella insatser.

Behoven av samverkan skall studeras i situationerna Väpnat angrepp, Internationella insatser samt Allvarliga kriser. Samverkansbehoven kan dessutom variera mellan faserna före, under respektive efter en situation.

Vi har inte strävat efter att få myndigheternas formella syn på samverkan utan intervjuat personer som framfört sin syn på samverkansbehoven (personerna har dock valts ut av respektive myndighet). Det är dessa personers upplevda behov av samverkan, vid våra samtal kring organisationens uppgifter i situationerna enligt ovan, givande eller tagande av stöd av resurser, information etc. för att kunna lösa den egna uppgiften, som utgör grunden för rapporten. I några fall har det sagts att en mer fullständig beskrivning av de totala samverkansbehoven inte låter sig göras utan relativt detaljerade händelseförlopp som stöd. Det är i därför högsta grad troligt att samverkan sker mellan fler aktörer och på flera sätt än vad som har angivits här.

Eftersom det är ett helhetsperspektiv på samverkan snarare än enskildheter som intresserat oss anser vi emellertid att dessa ofullkomligheter i vår metod inte spelar någon avgörande roll. Avsikten är inte att ge en slutlig beskrivning av den totala samverkan i samhället utan syftet är att hitta intressanta aspekter av och exempel på olika former och behov av samverkan som grund för framtida fördjupade analyser.

Vi har också gjort vissa egna tolkningar av materialet från intervjuerna, som de intervjuade fått ta del av och vid behov korrigerat. Antalet korrigeringar har varierat men huvudsakligen varit av mindre karaktär och främst rört ordval och några enstaka fall av ytterligare samverkanspartners.

Initialt gjordes, utifrån våra kunskaper samt samtal med andra forskare, ett urval av myndigheter och organisationer som ansågs viktiga och intressanta för projektet. Vi skickade skriftliga förfrågningar till generaldirektörer eller till beredskapsansvariga, beroende på organisationsstruktur. Denna förfrågan återfinns i Bilaga 2. Vilka vi skall samtala med har sedan i samtliga fall avgjorts av respektive myndighet själv, med undantag av Försvarsmakten där intervjupersoner valts av uppdragsgivaren samt FOI-forskare som tjänstgör vid HKV.

Av olika skäl såsom organisationsförändringar, vakanta befattningar, tidsbrist etc. har tyvärr inte alla tillfrågade organisationer kunnat vara med i undersökningen. Dessa är Kustbevakningen, SJ och SvT och även om bortfallen är beklagliga anser vi inte att de nämnvärt påverkat möjligheterna att göra en översiktlig beskrivning eller resultatet av denna. Framförallt SvT spelar en generellt viktig funktion, inte minst p.g.a. kopplingen till media och dess roll, oavsett vilken typ av situation som inträffar. De samverkansmönster som förekommer kring media och information har stor betydelse men konsekvenserna av SvTs bortfall för vårt projekt minskas av att SR ingått i undersökningen. Inte heller ÖCB har intervjuats av det enkla skälet att myndighetens uppgift är att vara den centrala samordningsmyndigheten inom den civila beredskapen. Roller och behov i detta sammanhang är därför till stor del självklara och att inkludera

ÖCB i våra intervjuer skulle inte tillföra något reellt förklaringsvärde till den övergripande kartläggningen.

Under intervjuerna framkom behov av samverkan med andra aktörer än de vi intervjuat. Dessa är förvisso intressanta, men vi har bedömt att de i många fall har specialiserade uppgifter och det är inte praktiskt möjligt att täcka in alla samverkanspartners. Samverkansbehoven förgrenar sig i trädliknande strukturer och det tenderar att bli fler och fler samverkanspartners efter hand som intervjuerna genomförs (se Metod och tillvägagångssätt).

Vi har valt att avvakta med intervjuer med organisationer som fokuserar på internationella frågor. En dylik fördjupning är redan beslutad som ett nästa steg i projektet. Exempel på aktörer som kan bli aktuella att intervjua i detta steg är NATO, OSSE, FN, EU-organ, UD, Sida etc.

3.3. Metod och tillvägagångssätt

Vår metod har främst varit kvalitativ med kvantitativa inslag. Dataunderlaget består huvudsakligen av intervjuer med olika befattningshavare på respektive organisation. I ett tidigt skede av projektet använde vi oss också av litteraturstudier, samtal med andra forskare och information från Internet (t.ex. från organisationernas hemsidor).

Intervjuerna har haft karaktären av strukturerade samtal. Deras primära syfte har varit att kartlägga huruvida behov av samverkan föreligger, i vilka situationer det uppstår samt kring vilka frågeställningar och i vilka former. Materialet bygger på intervjuer med ett stort antal personer, med varierande syn på vad som avses med begreppet samverkan. Som angavs i begreppsdiskussionen, tenderar vissa att ge tämligen heltäckande uppräknings av möjliga samverkanspartners medan andra uttrycker en mer försiktig hållning. Vi vill understryka att det är de intervjuades upplevda behov som är grunden för rapporten. Det är helheten och inte enskildheter som är intressanta i denna översiktliga studie. Olikheter i svaren från olika organisationer kan bero på befattning, åldersgrupp, erfarenheter, förkunskaper, förberedelser, antal intervjuade etc. Det antal

personer som medverkade från en och samma organisation har t.ex. varierat mellan en och sex personer. Detta gör att materialet innehåller vissa systematiska obalanser.

Speciellt uttalad blir obalansen för aktörer som inte intervjuats och alltså inte lämnat egna bidrag till materialet. Ett sätt att begränsa inverkan av detta är att i analysen fokusera på hur ofta en aktör nämns som samverkanspart av andra aktörer. Eftersom detta mått är en sammanvägning av alla andras svar påverkas det inte lika lätt av enskilda respondenters svar.

Vid intervjuer med ett urval respondenter om deras relationer till andra aktörer i ett större sammanhang, uppkommer en ofrånkomlig effekt. Det är högst troligt att de kommer att nämna parter utanför gruppen som vi har intervjuat. Aktörerna i det sammanställda materialet faller således i två klasser: intervjuade respektive implicerade aktörer, där vi saknar information om de senares syn på saken. Det finns ett antal sätt att förhålla sig till detta metodproblem.

Antingen gör man, som i denna studie, en a priori bedömning av vilka aktörer som är centrala för den aktuella frågeställningen, intervjuar dem, och accepterar att samplingen inte blir komplett. En alternativ ansats är att begränsa svarsalternativen så att varje aktör bara får välja parter ur sampelgruppen, dvs de vi valt ut för intervjuer. Man kommer då att helt missa information om aktörer som inte ingick i sampelgruppen. Samplingen kommer troligen inte heller i detta fall att bli komplett på grund av ofrånkomliga bortfall.

Som en kompromiss kan man tillämpa upprepad sampling, genom att stegvis utöka intervjugruppen med aktörer som nämns i gjorda intervjuer. Detta kallas ofta "snow-ball sampling" och namnet uttrycker tydligt en nackdel med denna metod: antalet aktörer som måste intervjuas växer ofta fort, ibland lavinartat.

För att begränsa materialets omfattning och underlätta fortsatt analys har vissa sammanslagningar gjorts. Alla intervjuade eller omnämnda organisationsenheter inom Försvarsmakten har sammanförts till aktören "FM". På samma sätt är "Polis" en sammanläggning av Rikspolisstyrelsen, Säpo och Rikskriminalpolisen medan

”Frivilligorganisationer” består av Frivilligorganisationernas Samarbetskommitté, som intervjuats, och alla andra frivilligorganisationer som omnämns.

Många respondenter har nämnt samverkansbehov med svepande och breda men ändå avgränsbara grupper av aktörer, som i rapporten benämns: Universitet och högskolor, Media (tidningar och etermedia), Näringsliv (branschorganisationer, konsultföretag etc.), NGO:s (Non-Governmental Organisations samt frivilligorganisationer med bäring på det civila samhället) och Internationella organisationer (FN-organ etc.).

Baserat på det som sagts i föregående avsnitt om situationer och faser konstruerades nedanstående matris som utgångspunkt för våra samtal och intervjuer med de aktörer som valdes ut och kontaktades för att ingå i studien. Vi skickade även ut en matris med frågor i respektive ruta i anslutning till respektive intervju. Denna liksom en förteckning på respondenterna återfinns i bilaga 4, respektive bilaga 2.

Situation/Fas	Före	Under	Efter
Väpnat angrepp			
Internationell insats			
Allvarlig kris			

Figur 1. Samverkansmatrisen

Med några få har undantag två eller tre personer intervjuat de olika respondenterna och samtalen har varat mellan 50 minuter och drygt 2,5 timmar. Anteckningar fördes löpande. Intervjuerna har diskuterats efteråt och gemensamma minnesanteckningar har skrivits. Dessa har skickats till respondenterna för synpunkter, varefter vi gjort erforderliga ändringar i materialet.

Initialt var avsikten att diskutera och redovisa varje matrisruta för sig. Efter hand framträdde emellertid ett tydligt mönster att det vanligen är få eller inga skillnader i behoven av samverkan vid Väpnat angrepp och Allvarlig kris samt att relativt få aktörer var inblandade i Internationella insatser. Vi valde då istället att redovisa resultaten i ”situations-” respektive dels i ”fasledden”.

I redovisningen av resultaten från våra samtal med olika aktörer har behoven av samverkan beskrivits i delmomenten samverkan kring inriktning, information samt resurser i form av personal och materiel. En annan distinktion kan göras mellan samverkan som handlar om att koordinera insatser och utveckla gemensamma system och samverkan som handlar om att ge eller ta emot stöd i olika former. Ytterligare en intressant gruppering kan göras mellan behov av samverkan inom en sektor respektive mer övergripande samverkansbehov.

Anteckningarna från intervjuerna har sammanställts i en lista, som för varje aktör anger de övriga man uppger ett samverkansbehov med, uppdelat på de nio olika situationerna i samverkansmatrisen. Därefter har hela materialet importerats till ett databassystem, i vilken en tabell skapats som redovisar alla parvisa samverkansbehov i de olika situationerna. Den fortsatta analysen utgår sedan från denna representation av det insamlade materialet.

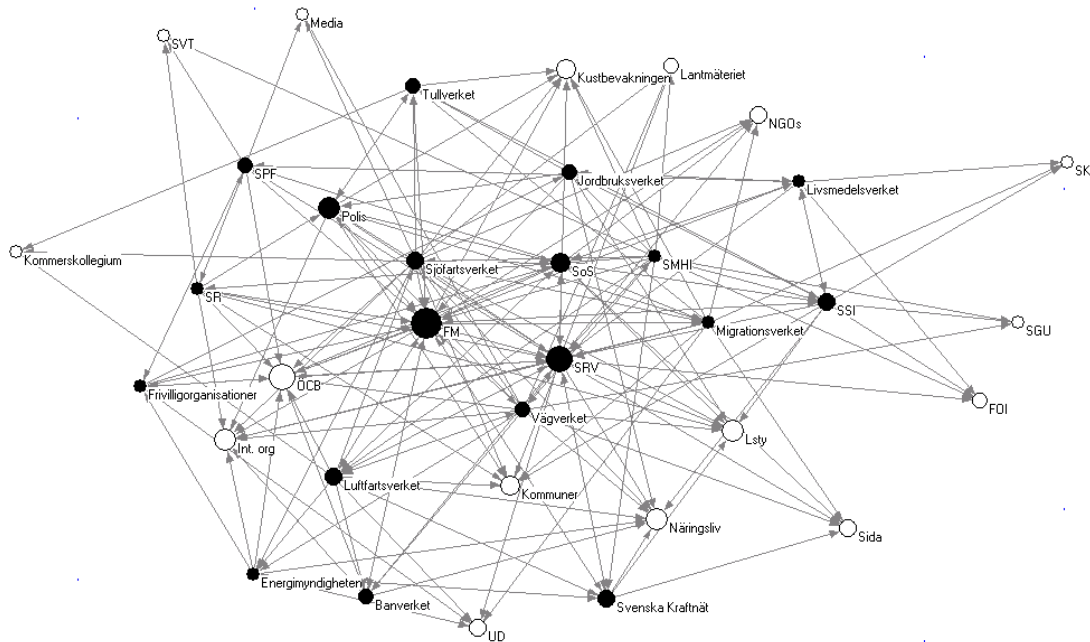
Med hjälp av databassystemet har det varit möjligt att indela och skära materialet i alla olika ledder. Vi har kunnat studera en stor mängd olika urval och variationer av såväl situationer eller faser enligt vår ursprungliga matris som aktörer eller grupper av aktörer utifrån de kluster eller mönster som uppstått. Tack vare databassystemet har vi kunnat göra en stor mängd variationer och analyser utifrån olika perspektiv för att finna intressanta modeller och parametrar för att beskriva det totala materialet. På detta sätt har det varit möjligt att söka mer generella mönster som kunnat läggas till grund för våra fortsatta analyser av materialet. I nästa kapitel redovisas några av de samverkansmönster som använts som utgångspunkter för dessa analyser och generaliseringar.

4. Visualisering av samverkansmönster

Som ett stöd för analysen av samverkansbehoven har vi skapat diagram, som visar hela eller vissa intressanta delar av materialet. Dessa s.k. sociogram visar, i form av grafer med punkter och pilar, hur aktörerna är relaterade till varandra. En pil från aktör A till aktör B innebär att A nämnt ett samverkansbehov med B. Ibland, men inte alltid finns även den omvända relationen, att B uppgivit samverkansbehov med A. Riktningen på pilarna betyder dock inte att den som säger sig ha behovet också är den som initierar samverkan.

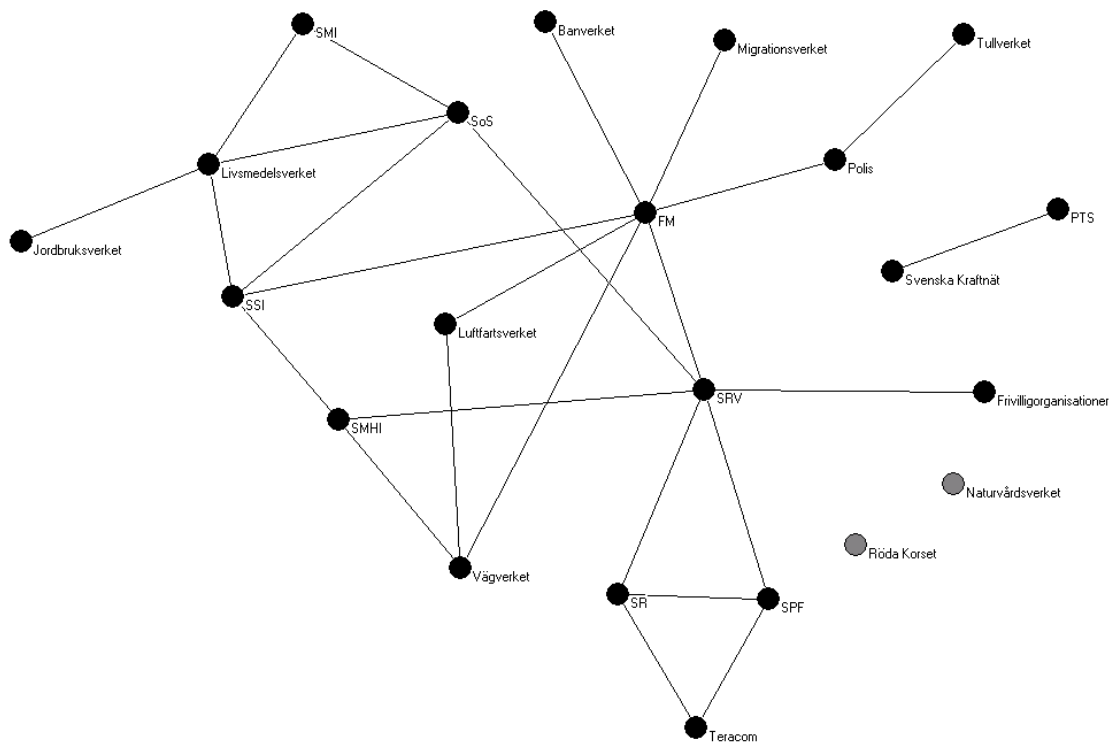
Figur 2 nedan visar samverkansmönstret mellan samtliga aktörer, i alla situationer. Det kan konstateras att samverkansnätverket är sammanhängande. Vore samverkansmönstret extremt sektorsindelad skulle bilden visa flera separata delnätverk. Även om detta inte är en helt överraskande observation är det praktiskt taget omöjligt att konstatera detta bara utifrån de separata intervjuerna. Först när alla samverkanspar knyts samman i en helhetsbild syns detta tydligt.

bort; Civilförsvarsförbundet, Naturvårdsverket, PTS, Röda Korset, Smittskyddsinstitutet, Svenska Kyrkan, Telia samt Teracom.



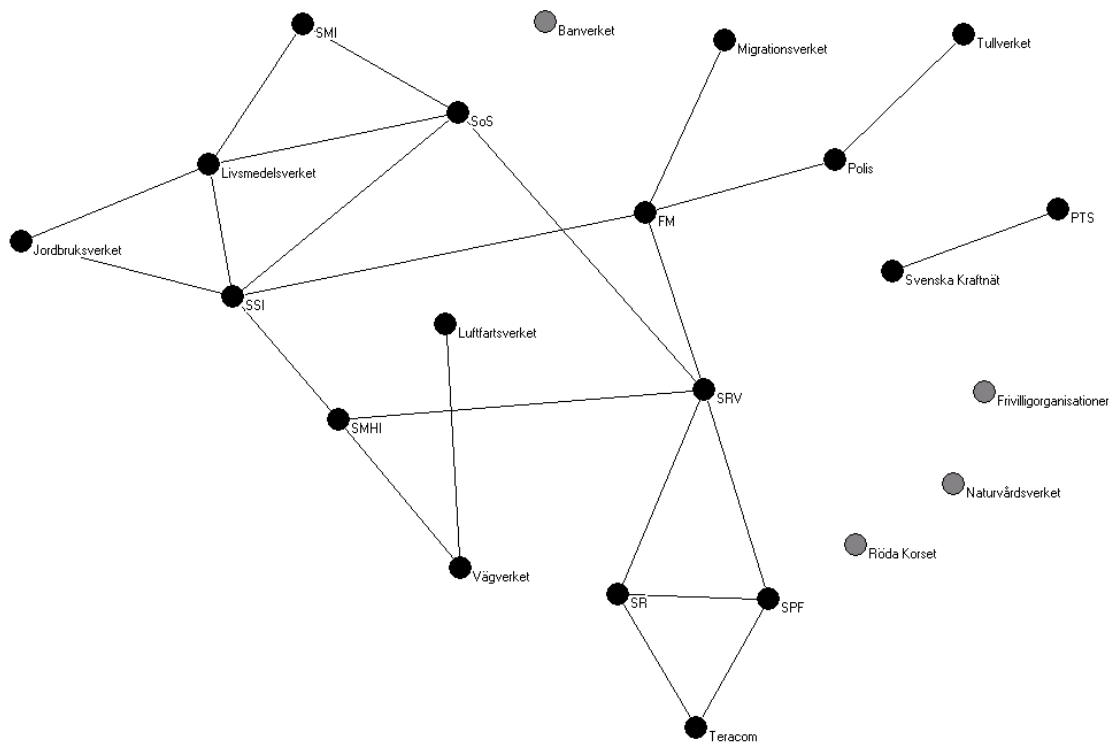
Figur 3 Samverkansbehov mellan 35 centrala aktörer. Varje aktör i denna bild nämns av minst tre andra. Svarta är intervjuade, vita är övriga omnämnda

En mer restriktiv definition av kärnan i samverkansmönstret fås genom att endast beakta de relationer som är dubbelriktade, dvs. samverkansbehovet bekräftas genom att bägge parterna nämner varandra (i någon situation). Självklart kan detta bara vara fallet mellan par av intervjuade aktörer. I vårt material finns en sammanhängande grupp med 22 aktörer som omnämner varandra på detta sätt. För att visuellt kunna undersöka skillnaden i de tre situationerna väpnat angrepp, allvarlig kris samt internationell insats kan man inom denna grupp välja att rita ut endast de länkar som förekommer i respektive situation. Resultaten återges i nedanstående tre figurer.

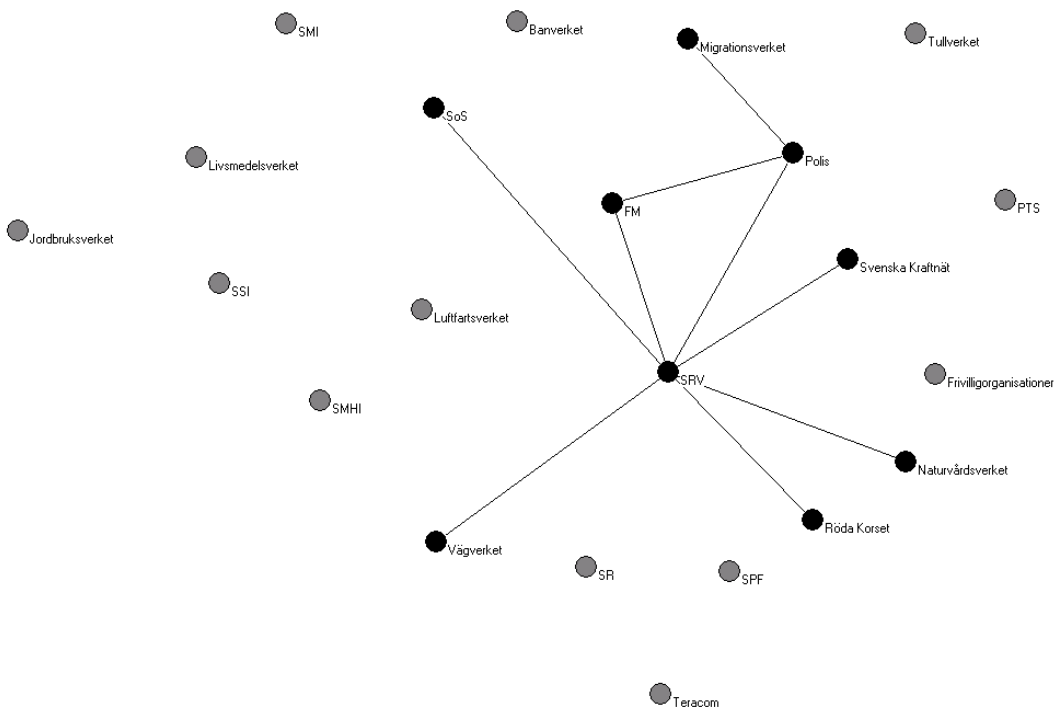


Figur4. Dubbelriktade samverkanspar vid Väpnat angrepp.

En intressant iakttagelse utifrån denna och de följande figurerna är att andra myndigheter inte angivit ett samverkansbehov med PTS och Svenska kraftnät. Dessa företräder telekommunikationer respektive elförsörjningen, de två funktioner som oftast nämns som de viktigaste och de som alla andra är beroende av. Det kan vara en följd av att dessa funktioner ofta tas för givna men skälen till denna märkliga brist på omnämnande av samverkansbehov bör undersökas närmare.

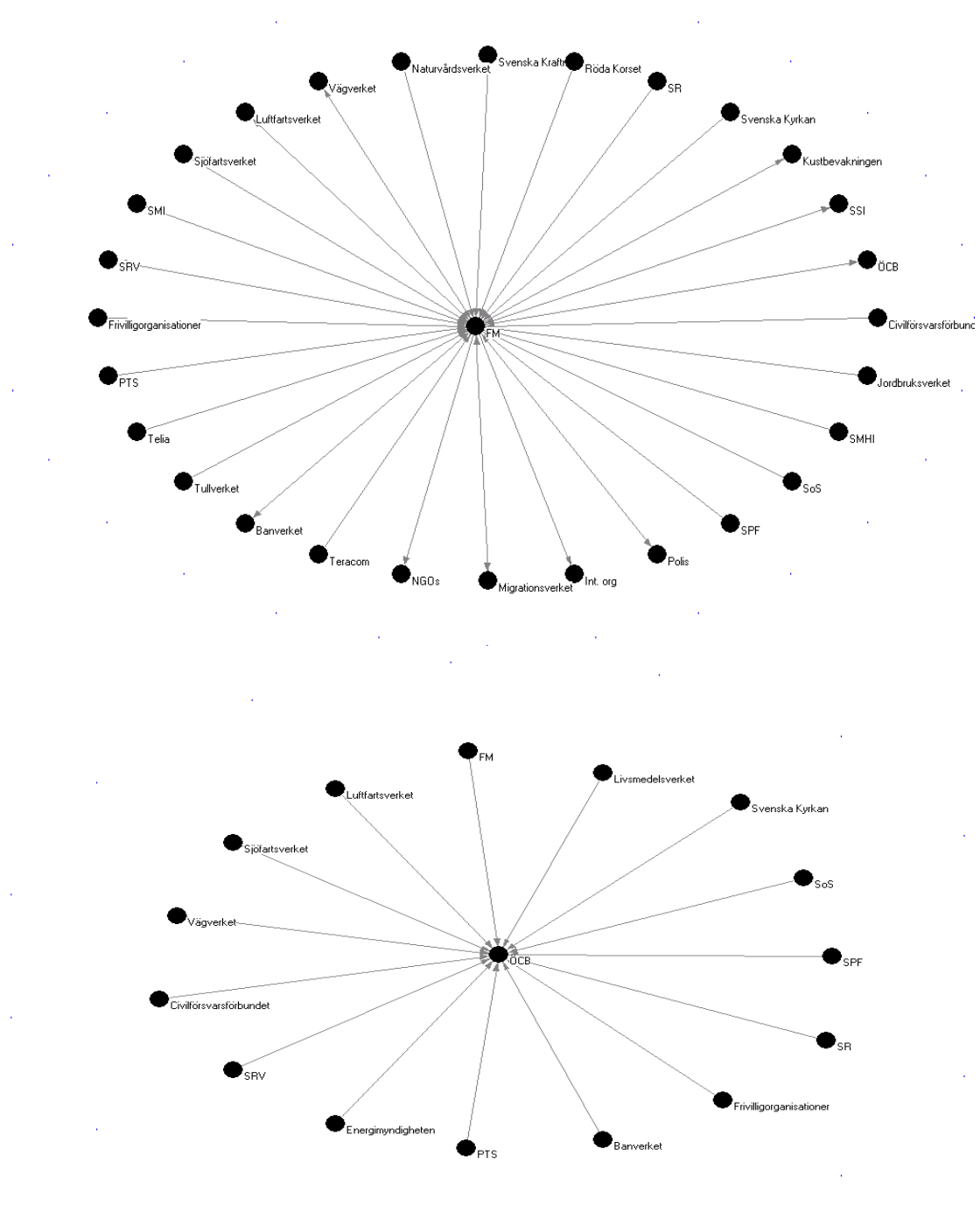


Figur 5 Dubbelriktade samverkanspar vid Allvarlig kris.



Figur 6. Dubbelriktade samverkanspar vid Internationell insats.

Ett annat sätt att åskådliggöra detaljer i mönstret utgår från ett aktörsperspektiv. En aktör placeras i "mitten" och pilar dras till övriga aktörer direkt relaterade till denna centrala aktör, i figur 7 exemplifierat med Försvarsmakten respektive ÖCB i mitten.



Figur 7. Samverkanspartners till Försvarsmakten respektive ÖCB.

5. Upplevda samverkansbehov

5.1. Inledning

I detta kapitel redovisas de samverkansbehov som uppgetts i intervjuerna med olika myndigheter, organisationer och företag, se bilaga 4 för en uppfattning om typer av frågeställningar som diskuterats vid intervjuerna. En översikt görs av frågor kring vilka många respondenter ansett att samverkan behövs, med vilka den behövs samt i vilka former. Det redovisade materialet kommenteras och diskuteras löpande. Vi har även kompletterat redovisningen med ett antal goda exempel på samverkan för att illustrera bredden på den samverkan som sker.

5.2. När behöver man samverka?

Vi har frågat 27 olika samhällsaktörer om de samverkansbehov som uppstår vid väpnat angrepp, internationell insats och allvarlig kris. Vilka andra aktörer behöver de samverka med och är det någon skillnad mellan olika faser av dessa situationer?

De olika respondenterna har gjort olika tolkningar och med skiftande utförlighet redogjort för samverkansbehoven. En del respondenter har lämnat detaljerade listor över tänkbara samverkanspartners medan andra har resonerat mer generellt.⁶ De samverkansbehov som framkommit under intervjuerna och som redovisas nedan är inte på något sätt rangordnade efter ”viktighet”. Alla samverkansbehov redovisas i samma form oavsett om det handlar om ett enklare behov av att dela med sig av en viss information eller ett tyngre behov av att samgruppera hela verksamheter. Kanske självklart, men dock nödvändigt att påpeka är också att man inte med automatik alltid har samma samverkansbehov i de olika situationer som diskuterats. Det är det väpnade angreppets -, den internationella insatsens - eller den allvarliga krisens karaktär som slutligen avgör behoven av samverkan för att kunna lösa den uppgift man har. De samverkansbehov som redovisas här utgörs av de sammantagna behoven för var och en av de olika situationerna. Vi har i redovisningen inte gjort skillnad mellan t.ex. allvarliga

⁶ Det har t.ex. har det inte varit möjligt för så centrala och samverkanstunga aktörer som Socialstyrelsen och Försvarsmakten att redogöra för exakt alla möjliga samverkansbehov, utan att behöva referera till relativt detaljerade händelsebeskrivningar och –förlopp.

kriser som orsakas av översvämningar eller allvarliga kriser som orsakas av terrorist-attacker.

Redovisningen nedan kring olika aktörer bygger på de samverkansbehov som pekar in mot aktörerna, d.v.s. en aktör diskuteras utifrån hur många andra aktörer som uppgett ett behov att samverka med den aktören och inte i termer av vilka samverkansbehov aktören själv har uppgett. Detta görs för att lindra effekten av att de olika respondenterna varit olika utförliga i redogörelsen för hur många och vilka man har behov att samverka med.

Totalt uppgavs för alla tre situationer och för alla olika faser 1.285 behov att samverka med någon annan. Dessa fördelar sig enligt matrisen i figur 8.

Situation/Fas	Före	Under	Efter	Totalt
Väpnat angrepp	221	203	125	549
Internationell insats	71	81	49	201
Allvarlig kris	211	202	122	535
Totalt	503	486	296	1 285

Figur 8. Totala samverkansbehov.

Till stor del handlar de uppgivna behoven om samverkan med någon annan inom gruppen av 27 intervjuade aktörer. I drygt hälften av fallen efterfrågas samverkan med någon annan intervjuad aktör. Resterande samverkansbehov fördelar sig över ett brett spektrum av myndigheter (lokala, regionala och centrala), företag samt olika organisationer. För enkelhetens skull har, som tidigare sagts, många av dessa aktörer slagits ihop och bildat grupperna: Näringsliv, Internationella organisationer, NGOs, Universitet och högskolor, samt Media. Utöver de aktörer som intervjuas i denna studie efterfrågas samverkan med totalt 39 andra aktörer och grupper av aktörer.

5.2.1. Väpnat angrepp

Bland de myndigheter vi samtalat med föreligger det största behovet av samverkan kring det väpnade angreppet. Försvarsmakten följd av ÖCB och Räddningsverket är de aktörer som de flesta samverkansbehoven vid väpnat angrepp pekar mot. Strax efter dessa

kommer polisen, länsstyrelser samt näringslivet. Nästa grupp av aktörer som många respondenter uppgivit samverkansbehov med består av Socialstyrelsen, SPF, Jordbruksverket, kommuner och Kustbevakningen.

5.2.2. Allvarlig kris

Det totala samverkansbehovet vid en allvarlig kris är nästan lika stort som vid ett väpnat angrepp. Den lilla skillnaden förklaras nästan helt av att övriga aktörers behov av samverkan med Försvarsmakten är något mindre vid en allvarlig kris än vid ett väpnat angrepp. Trots detta är Försvarsmakten tillsammans med ÖCB och Räddningsverket de tyngsta aktörerna. Avståndet till de andra aktörerna har minskat något jämfört med väpnat angrepp.

”Tätgruppen” följs även här av länsstyrelser, kommuner, polisen, näringslivet och Socialstyrelsen. Det främsta skälet till det minskade gapet är att samverkansbehoven har minskat något gentemot de myndigheter som var väsentligast i samband med ett väpnat angrepp snarare än att andra ökat i betydelse. Något mindre efterfrågade, som generella samverkanspartners, i en allvarlig kris är SSI, SPF och Jordbruksverket.

5.2.3. Internationell insats

Det totala behovet av samverkan är mycket mindre vid internationella insatser än vid väpnat angrepp eller allvarliga kriser. Till stor del förklaras detta av att många av de vi intervjuat inte deltagit eller planerar att delta i internationella insatser. Av 27 intervjuade uppgav 18 samverkansbehov kring internationella insatser.

Även vid internationella insatser är Försvarsmakten följd av Räddningsverket och ÖCB de mest efterfrågade samverkansparterna. Kring de internationella insatserna har också ett antal nya aktörer tillkommit. Inom landet handlar det om Sida och UD, medan det på ett internationellt plan rör sig om dels olika FN-organ som UNHCR och OCHA, dels EU- eller NATO-institutioner med verksamhet inom samma sektorer som de myndigheter vi intervjuat.

- Kommentarer

Internationella insatser medför enligt vår kartläggning mindre behov av samverkan än väpnat angrepp eller allvarlig kris. Detta kan bero på att många av de som ingått i studien inte deltar i internationella insatser. Möjligen är det också så att det faktiskt inte krävs samordning mellan olika svenska aktörer i samma omfattning i samband med internationella insatser som vid väpnat angrepp eller allvarlig kris. Istället blir internationella organisationer och NGO:s viktiga samverkanspartners.

Det är svårt att finna konkreta exempel på en samlad svensk insats. Många aktörer genomför eller planerar att kunna genomföra insatser utomlands på egen hand, eller i direkt samverkan med internationella organisationer. Det ligger förmodligen i den internationella insatsens karaktär att det under själva genomförandet inte behövs samverkan mellan olika svenska aktörer i någon större utsträckning. Internationella fredsfrämjande och humanitära insatser är sällan enskilda nationella angelägenheter utan de tillkommer och genomförs på ett internationellt plan i samverkan mellan olika internationella och nationella organ. Dock skulle man kanske kunna förvänta sig att det mellan de svenska aktörer som deltar i insatser fanns mer samverkan i före- och efterfasen i form av t.ex. gemensam utbildning och utbyte av erfarenheter. Ett antal respondenter har också uttryckt ett generellt önskemål om att det skulle finnas mer samverkan i form av bland annat informationsutbyte i samband med internationella insatser. Det är emellertid svårt att peka ut exakt vilka andra aktörer man i så fall skulle behöva samverka med.

5.2.4. Före, under, efter

En jämförelse mellan faserna före, under och efter, för alla situationer sammantaget, ger vid handen att samverkansbehoven är ungefär lika stora i före- som i underfasen medan det upplevda samverkansbehovet i efterfasen är betydligt mindre. Det är dock ingen större skillnad mellan faserna avseende vilka samverkanspartners som nämns mest frekvent: Försvarsmakten, Räddningsverket och ÖCB är de mest omnämnda aktörerna och de är dessutom proportionellt sett i stort sett lika stora i alla olika faser.

- Kommentarer

Att efterfasen innehåller färre samverkansbehov än före- och underfasen kan troligen förklaras av att medan planering för en underfas av väpnat angrepp eller allvarlig kris oftast finns, har få aktörer planer för efterfasen. Det är svårt att ha en uppfattning om vilka samverkansbehov som kan föreligga i en så "otänkbar" situation som efter ett väpnat angrepp. Det kan också vara så att samverkansbehovet inte är lika stort i en efterfas när en internationell insats är avslutad eller en allvarlig kris hanterad. Det finns kanske inte samma behov av att samverka med lika många kring frågor som "debriefing", utvärderingar etc.

Samverkan i efterfasen är, i den mån den överhuvudtaget förekommer, relativt svagt utvecklad. En fördjupad studie och analys av vilka samverkansbehov som kan föreligga i denna fas och vilka former den skulle kunna tas sig upplevs mot denna bakgrund som angeläget. Inte minst viktigt är det att finna former för ett systematiskt och strukturerat överförande av kunskap såväl mellan som inom olika organisationer.

5.3. Vad behöver man samverka om?

Huvuddelen av behoven av samverkan har uttryckts i variationer på temat att andra aktörer, vid behov, skall samverka för att lösa den egna organisationens uppgift. Det synes inte föreligga klart uttalade önskemål om en mer generell och övergripande samverkan som sådan. Detta är helt i linje med ansvarsprincipens tydliga fördelning av uppgifter i krig och kris utefter varje myndighets vardagliga ansvar.

Vi har emellertid identifierat några allmänna moment av samverkan i planerandet inför och hanterandet av väpnat angrepp, internationell insats och allvarlig kris. Nedan diskuteras de frågor som många respondenter uppger behov av att samverka kring, uppdelat i de tre faserna före, under respektive efter.

5.3.1. Före

I förefasen handlar samverkan till stor del om gemensamma förberedelser och planläggning. Många respondenter uppger ett behov att samverka med andra aktörer kring att skapa gemensamma planeringsinriktningar och utgångspunkter för

beredskapen. Flera har påtalat bristen av gemensamma förutsättningar beträffande för vilka situationer/händelser osv. som man skall planera att kunna bedriva verksamheten. Denna brist synes ha blivit större på senare år och inte minst sedan civilområdena och CB har avskaffats. Länsstyrelserna har inte fullt ut kunnat fylla den lucka som uppstått.

Osäkerheten är stor beträffande hur det ett väpnat angrepp kommer att kunna se ut. Under våra samtal har i stort sett allt från något som snarast kan liknas vid ”strategiskt överfall” till ett större angrepp efter en uppbyggnadsperiod nämnts. På samma sätt råder osäkerhet kring vad som menas med allvarliga kriser, svåra påfrestningar, extraordinära händelser och de andra begrepp som används för att beteckna fredstida situationer som skall ligga till grund för planeringen.

Inför internationella insatser efterlyser många respondenter som deltar, eller planerar för att kunna delta i insatser utomlands, mer samverkan i form av utbyte av lägesinformation och erfarenheter av tidigare insatser.

Det har uttryckts relativt omfattande önskemål om gemensamma övningar där samarbetet som sådant ställs i centrum. Dessa övningar måste föregå på en nivå i samhället där flera centrala aktörer naturligen möts. De övningar som tidigare organiserades av civilbefälhavarna var sådana fora där viktiga verksamheter kunde mötas.

Som led i förberedelsearbetet i förefasen kan det behöva införskaffas och utvecklas resurser som krävs för att hantera det som sker i underfasen. Många gånger görs detta i samverkan med andra aktörer, t.ex. avseende gemensam kommunikationsutrustning eller utvecklandet av ambulansflygplan.

1.1.1. Goda exempel på samverkan - Samverkan kring gemensamma resurser

Det har under våra samtal framkommit ett antal exempel där olika aktörer samverkar kring gemensamma resurser specifikt ämnade för krissituationer. Luftfartsverket tillsammans med SAS, Socialstyrelsen och Försvarsmakten arbetar i ett projekt med att utrusta två ambulansflygplan för kvalificerad vård och transport av skadade vid stora olyckor. Flygplanen, som till vardags ingår i SAS reguljärtrafik, kan efter varsel sättas in inom sex respektive tolv timmar. Varje flygplan bemannas med ett tiotal läkare och sjuksköterskor. Ombord finns kapacitet att vårda sammanlagt 6 intensivvårdspatienter, 8 svårt skadade samt 22 patienter med lättare skador. Ambulansflygplanen är tänkta att kunna användas vid stora olyckor och katastrofer både i krigs- och i fredstid, t.ex. för att omfördela skadade mellan olika sjukhus, eller för att ta hem ett stort antal skadade svenska turister vid en olycka utomlands. Det kan även bli aktuellt att utnyttja ambulansflygplanen vid internationella insatser för hemtransport av skadad svensk trupp.

Kommentarer

En ibland relativt utvecklad samverkan förekommer redan idag kring frågor som rör planeringsförutsättningar, bland annat utfärdar ÖCB gemensamma inriktningar etc. Detta synes dock inte helt tillfredsställa önskemålen som flera av aktörerna har haft om mer och tydligare gemensamma utgångspunkter.

Det föreligger ett tydligt önskemål om utökad samverkan kring olika aspekter av beredskapsplaneringen för såväl väpnat angrepp som för allvarliga kriser. Vilken form denna samordning av planeringsförutsättningarna skall ta är inte helt klart men det synes som om de flesta aktörerna i detta avseende efterfrågar en tydligare inriktning från centralt håll. Detta särskiljer dessa delar av hanteringen av allvarliga kriser och väpnade angrepp från övriga delar som diskuteras nedan.

Även i frågor om hur förberedelserna skall finansieras efterlyses en klarare inriktning från den centrala nivån, staten. Endast för sådana åtgärder som vidtas för att stärka beredskapen vid höjd beredskap (dvs. i stort sett endast inom det civila försvaret och mot det väpnade angreppet) finns det möjligheter att få gemensam finansiering via statsbudgeten. Från flera aktörer uttrycktes önskemål om möjligheter att även kunna få statlig finansiering för att skapa ökad motståndskraft mot allvarliga kriser.

5.3.2. Under

En viktig samverkansfråga i underfasen i samtliga situationer handlar om att en aktör kan behöva andra resurser (både personella och materiella) än de egna för att kunna hantera situationen. De huvudsakliga önskemålen om samverkan avser att andra aktörer bör kunna lämna stöd till lösandet av den egna uppgiften. Flera respondenter har också förklarat sig villiga att hjälpa till då dylik hjälp efterfrågas.

Beträffande personella resurser kan det vara frågan om att samverkanspersoner deltar i arbetet hos den ansvariga aktören. Det kan också vara fråga om att tillföra experter och annan personal för att bidra till lösandet av den akuta hanteringen. I det senare fallet, personal som direkt deltar i hanteringen av det inträffade, har flera aktörer påpekat att personalansvaret inte bör föras över utan personalen bör fortfarande ledas av sin egen myndighet. De uppgifter som denna personal kan tilldelas kan det dock vara upp till den för situationen ansvariga myndigheten att besluta om. På samma sätt kan materiel vars användande inte kräver särskild kompetens underställas den som har ansvaret för situationen medan annan materiel snarast bör ses som en del i en expertresurs.

1.1.2. Goda exempel på samverkan - Samverkan genom gemensam beredskapsorganisation

SSI framstår som ett intressant exempel på denna form av samverkan. SSI har en beredskapsorganisation med uppgift att bl.a. utfärda väl avvägda råd (baserade på mätningar som SSI har ett samordningsansvar för). För att kunna lösa denna och andra uppgifter har man satt samman en särskild beredskapsorganisation där SSI har en samordnande roll. Denna är placerad i ett särskilt rum på SSI, beredskapscentralen, och där ingår personal ifrån Socialstyrelsen, SKI, SRV, SLV och SJV. De som ingår i denna organisation företräder respektive myndighet och har mandat att fatta beslut för den egna myndighetens räkning, på plats i beredskapscentralen. Detta för att beslut skall kunna tas så snabbt och effektivt som möjligt. Ett annat skäl är att det är viktigt att informationen till allmänheten och media är enhetlig och att det ges entydiga råd till desamma. Personal ingående i beredskapscentralen övar regelbundet och det har angivits att gruppdynamik är en viktig del i hur man löser uppgiften, alltså att personalen känner varandra.

Forts.

SSI har också konstaterat att de inledande tjugo minuterarna vid en olycka är viktiga för hur arbetet fortlöper. Det kan vara att informera olika organisationer och personer, ta fram larmlistor etc. Därför genomför SSI så kallade startövningar, där just dessa tjugo minuter övas. Detta gäller alla på SSI och oavsett vilken typ av verksamhet man är sysselsatt med för tillfället. Ytterligare ett skäl till dessa korta övningar är att det kan vara svårt för många att vara borta längre stunder för övning, men att i princip alla kan vara borta från den ordinarie verksamheten under tjugo minuter. Främsta anledningen till att denna organisation har byggts upp, att de medverkande har mandat att fatta beslut för sin respektive myndighet samt idéerna kring startövningar, uppges vara erfarenheterna efter Tjernobyl-olyckan.

En annan viktig aspekt av hanteringen av en allvarlig kris eller ett väpnat angrepp är den samverkan som krävs kring informationsfrågorna. Från flera av respondenterna framfördes samverkan kring information som något mer eller mindre självklart. Hur detta praktiskt skall göras och kring vilka frågor är dock mer oklart. Vi har valt att dela själva begreppet information i två delar. Det handlar dels om information som krävs för att man skall kunna lösa uppgiften dels om information till allmänheten.

En effektiv krishantering förutsätter en god omvärldsuppfattning, avseende såväl vad som faktiskt har inträffat som vad som kan tänkas hända, och god kännedom om egna resurser och handlingsmöjligheter. Tillgång till relevant information är dock inte tillräcklig, det måste också finnas förmåga att snabbt sammanställa och korrekt tolka och analysera informationen så att den kan nyttiggöras i beslutsprocessen.

Ledningsberedskapsutredningen⁷ konstaterade att en *dubbelriktad* (vår kursivering) informationshantering är ett viktigt inslag i all ledning, särskilt vid snabba händelseförlopp. Alla ledningsnivåer, även den högsta, behöver omedelbar tillgång till förhållandevis detaljerad information för att kunna fatta erforderliga beslut och för att kunna svara upp mot massmedias och allmänhetens krav på kommentarer m.m. Grunden

för en ändamålsenlig framtagning och spridning av viktig information är att det finns möjligheter att samlat och överskådligt analysera och bedöma vad som hänt, vad det kan leda till, vilka handlingsalternativ som finns samt en förmåga att kommunicera resultaten av gjorda bedömningar. Det senare är ett ytterst väsentligt inslag för att kunna nå en enhetlig grund för krishanteringen i hela systemet.

Vid flera allvarliga händelser har det funnits brister i informationsförmedlingen mellan olika aktörer som varit inblandade. Ingen har inledningsvis haft överblicken över vilka som kan vara berörda och därmed har det inte skett någon larmning utan i flera fall har information om det inträffade fått via riksrådet. I några fall har även den interna informationen blivit lidande då personalen varit fullt upptagen med det akuta operativa hanterandet av händelsen.⁸

Information handlar som sagt också om delgivning/spridning av information till allmänheten och media. En viktig utgångspunkt är att det mest väsentliga inte är vad sändaren vill sprida för budskap utan vad mottagaren vill ha och hur han tolkar det budskap som sänds.

Frågan om informationens betydelse i samband med kriser och katastrofer har behandlats i en rad rapporter. En genomgående slutsats är att informationsfunktionen är mycket viktig, men att den också ofta fallerar, t.ex. genom att den är otillräcklig eller att motsägelser i informationen skapar förvirring. Skälen till motsägelserna kan vara att olika aktörer förmedlar information som inte är ömsesidigt avstämd eller att mediaaktörer strävar efter att fånga upp olika vinklingar och åsikter.⁹

I flera olika kriser, på olika nivåer och av olika dignitet, uttrycker anhängare och andra berörda ofta klagomål om att de inte fått tillräcklig information. Denna känsla måste tas på allvar och vara utgångspunkt för informationsarbetet vid myndigheterna. Särskilda ansträngningar måste göras för att hålla de närmast berörda informerade.

⁷ Fö-LBU-1999-004-ÖUT, Försvarsdepartementet 1999

⁸ Percy Hartoft, Anna Nilsson, "Erfarenheter av övergripande ledning vid kris", FOA –R--99- 01225-505—SE, 1999

⁹ Bror Steffenson (ed) "Krishantering – Kan vi bli bättre?", Kungl Krigsvetenskapsakademien, 1993

- Kommentarer

Information är en strategisk resurs i krishanteringen. Flera av de intervjuade uttryckte önskemål om att snabbt kunna få en samlad bild över vad som har inträffat, syftet med de åtgärder som ska vidtas och hur de eventuellt behöver samordnas. Detta torde kräva att det finns en väl utvecklad samverkan kring insamling och delgivning av information mellan olika centrala myndigheter. Eventuellt ställer det också krav på någon form av central tolkning av informationen. Inom respektive verksamhet och kanske också sektor synes det finnas ett visst samarbete för att skapa en gemensam bild av det inträffade, som grund för agerandet. Det är dock stora variationer mellan skilda verksamhetsområden i hur strukturerade dylika samarbeten är. Även vissa kommuner har byggt upp liknande strukturer. Vissa myndigheter har en genomtänkt strategi för hur man skall kunna åstadkomma grunden för ett gemensamt agerande på central nivå. Generellt sett verkar det råda brist på en sådan funktion eller mekanism och bristerna i informationshanteringen pekar på behovet av en gemensam funktion som samlar in, tolkar och värderar samt sprider samt relevant information till det övriga krishanteringssystemet.

Informationen får dock aldrig bli så centraliserad och ensidig att det upplevs som att det pågår en mörkläggnings och att trovärdigheten därmed brister. Detta är en svår balansgång men ett sätt att klara den kan vara att de olika aktörerna uppträder tillsammans vid t.ex. presskonferenser men fortfarande behåller sina roller och talar om sina respektive expertområden. Eventuella frågetecken och oklarheter kan då klaras ut direkt och man undviker att olika myndigheter ger divergerande budskap¹⁰.

En samordnande funktion får alltså inte ta över informationsuppgifter från de strukturer som finns. Snarare handlar det om att skapa förutsättningar för att dessa tillsammans skall kunna förbättra förmågan att tillförsäkra krishanteringssystemet ett samstämmigt informationsläge och ge allmänheten en riktig bild av situationen.

¹⁰ Percy Hartoft, Anna Nilsson, "Erfarenheter av övergripande ledning vid kris", FOA –R--99- 01225-505—SE, 1999

Många aktörer har vidare påpekat att det vid allvarliga kriser (och andra situationer som inte innebär att höjd beredskap råder) är viktigt att så långt det går agera på marknadens villkor. Konkurrensen får inte snedvridas till följd av hanteringen av situationen, om inte omedelbar fara för liv och egendom kräver något annat.

En fråga som delvis hänger ihop med marknaden och konkurrensen men som också berör alla övriga aktörer, är den om finansieringen av de insatser och åtgärder som vidtas under akuta situationer. På samma sätt som för förberedelser, planering etc. saknas det idag möjligheter att få statlig finansiering för huvuddelen av de potentiella allvarliga kriser som identifierats. Då det gäller räddningsinsatser och vissa epizootier¹¹ finns ett statligt finansieringssystem men för övriga saknas ett regelverk för detta. Önskemål om en översyn syftande till ökade möjligheter till gemensam finansiering framfördes från flera av de aktörer vi samtalat med.

5.3.3. Efter

Det har angivits ett mindre antal samverkansbehov i efterfasen än i de två övriga. Ord som ofta nämndes under våra samtal var återgång, återuppbygga och andra begrepp som pekar på att det i första hand blir fråga om att skapa förutsättningar för att man åter skall kunna bedriva den verksamhet som bedrevs innan krisen. Några av respondenterna har påpekat att det kan komma att krävas relativt omfattande samverkan i en återuppbyggnads- eller återgångsfas. Handlar det enbart om en återgång till den verksamhet och nivå som rådde före krisen eller kriget torde det dock inte krävas särskilt omfattande samverkan utöver den som sker i normalfallet.

I en återuppbyggnadsfas kan det emellertid komma att krävas mer samverkan och möjligen också i annorlunda former. En avgörande faktor torde vara vad som skall återuppbyggas och hur det skall ske. Det är ingen självklarhet i att allt skall återskapas som det en gång var. Delvis torde detta bli en fråga om politiska beslut (på lokal eller nationell nivå beroende på vilken frågeställning det gäller) och efter att sådana fattats kan det som sagt uppstå stora samverkansbehov men det är svårt att i nuläget spekulera i vilka dessa är.

¹¹ En epizooti är ett utbrott av en allvarlig och smittsam djursjukdom.

Under diskussionerna har mycket lite framkommit kring frågor som rör erfarenhetsöverföring. I den mån något sagts har det mestadels varit i termer av att efter att något skett så görs det en utvärdering. En del aktörer har sagt sig försöka dra erfarenheter av det skedda men ytterst få har kunnat peka på att de vidtagit konkreta förändringar av verksamheten eller planeringen utifrån de erfarenheter som vunnits under verkliga händelser eller större övningar. Ännu mer sällsynt synes det ha varit att man fört systematiska och strukturerade diskussioner med andra aktörer om vilka erfarenheter de dragit och hur dessa skulle kunna föras över till den egna verksamheten.

Debriefing är ett annat begrepp som nämndes i flera av samtalen men även i detta fall torde det i första hand röra sig om en mer intern verksamhet. Eventuellt kan det föreligga ett samverkansbehov med andra som upplevt samma situation.

- Kommentarer

Ett skäl till det relativt låga samverkansbehovet i efterfasen kan stå att finna i att de verksamheter som många uppgivit att man skall genomföra efter att en allvarlig situation har upphört i stor utsträckning kan betraktas som verksamhetsinterna. Tyvärr uppfattas oftast erfarenhetsöverföringen just så. Det finns en skepsis mot att man kan lära sig något av andra, då den egna verksamheten anses innehålla många speciella drag och egenskaper. De flesta säger att erfarenhetsöverföring är ett värdefullt inslag i verksamheten men i likhet med information (och allt vad det innehåller) synes det vara betydligt svårare att åstadkomma ett systematiskt och strukturerat överförande av kunskap såväl mellan som inom olika organisationer.

1.1.3. Goda exempel på samverkan - Systematiskt lärande av erfarenheter

Flera intervjuade har uppgivit att kunskapsöverföring och lärandet av vunna erfarenheter kunde fungera bättre. Vanligtvis sker inom sektorer en relativt omfattande dokumentation av inträffade situationer och av hur de hanterades. Erfarenheterna sprids skriftligt och genom att de som hanterat situationerna i olika sammanhang berättar om sina erfarenheter.

Erfarenheterna i sig finns alltså ofta dokumenterade och de får också många gånger en god spridning även om vissa tecken tyder på att de inte alltid sprids till dem som har behov av det. Däremot synes ett systematiskt och organiserat arbete med att successivt ändra och utbilda organisationen baserat på andras lärdomar vara mer eftersatt. Framförallt saknas en tydligt aktiv och systematiskt organiserad erfarenhetsöverföring mellan olika aktörer kring inträffade situationer, även om Länsstyrelserna och ÖCB tar med vunna erfarenheter i utbildningen av beredskapshandläggare.

Detta är inget speciellt för just den typ av verksamhet vi studerat utan ett relativt generellt fenomen i såväl offentlig som kommersiell verksamhet. I företagsekonomin har intresset för problematiken och metoderna kring ”lärande organisationer” ökat och en analogi kan dras till det som sagts under våra samtal. Den lärandeprocess som sker kan i huvudsak beskrivas som ”single-loop learning” som karaktäriseras av anpassning medan det som synes efterfrågas är mer av ”double-loop learning” som karaktäriseras av utvärdering, reflexion och förmåga till förändring.*

Ett bra exempel på ett försök att öka systematiken i lärandet är det sätt som SPF successivt förändrar och anpassar sin övnings- och utbildningsverksamhet. Man gör en medveten strävan efter att fullfölja loopen som går från planering via inträffade händelser eller övningar till utvärderingar, studier och analyser och sedan tillbaka till planeringen igen. Det är i det sistnämnda ledet som det synes vara vanligast att de brister, som påtalats av våra respondenter, föreligger.

*Argyris, C. & Schön, D. A., “Theory in practice”, San Francisco: Jossey-Bass, 1974.

“a thermostat that automatically turns on the heat whenever the temperature in the room drops below 68 degrees is a good example of single-loop learning. A thermostat that could ask, ‘Why am I set at 68 degrees?’ and then explore whether or not some other temperature might more economically achieve the goal of heating the room would be engaging in double-loop learning.”

Forts.

Många gör alltså utvärderingar och analyser men det finns ingen direkt genomtänkt systematik i hur dessa utnyttjas till att förändra och utveckla verksamheten och planeringen. Vid SPF förekommer ett väl utvecklat samarbete mellan dem som ansvarar för denna verksamhet och de som ansvarar för forskningen respektive utvärderingen kring inträffade händelser och genomförda övningar. På så sätt kan det som framkommer i dessa sammanhang direkt påverka uppläggnings- och utbildningsplaneringen av de kommande övningarna och utbildningarna.

SPF bedriver också övningar och utbildningar på stor bredd för både centrala myndigheter och för kommuner, länsstyrelser och landsting. Därigenom kan de vunna erfarenheterna förhoppningsvis få stor spridning men någon systematisk uppföljning av att så sker synes inte förekomma.

5.12. Hur sker samverkan?

Vi har under materialinsamlandet funnit en mångfald av exempel på olika former av den samverkan som sker inför, under eller efter ett väpnat angrepp, en allvarlig kris eller en internationell insats. Inom några sektorer/verksamheter vi samtalat med synes det finnas ett väl utvecklat samarbete i det dagliga arbetet. Särskilt tydligt var detta hos ett antal myndigheter som hade kontakter med ett stort antal andra aktörer, myndigheter såväl som andra, i lösandet av vissa omfattande planerings- eller utredningsuppgifter.

Mycket samverkan sker genom olika arbetsgrupper, seminarier och liknande. Såväl formella som mer informella samverkansformerna synes fungera väl. De används både för lösandet av konkreta uppgifter och mer som diskussions- och kontaktforum. Viss samverkan genom informationsutbyte, samråd m.m. sker löpande i ett antal råd eller grupper sammansatta av representanter från olika myndigheter och organisationer. Exempel på sådana råd är Försvarsministerns råd för räddningstjänst och SPF:s medieråd för samråd kring frågor som rör mediernas beredskap.

Även enskilda handläggares personliga nätverk kan med fördel användas för att förbereda hanterandet av en situation även om förberedelserna till sin natur delvis torde

kräva viss formell hantering för att de skall kunna bli en integrerad del av beredskapen. Det finns många aktörer som övar samverkan i olika slags övningar, t.ex. Nordic Peace-övningar och länens kärnkraftsövningar. Under väpnat angrepp eller allvarlig kris fanns tidigare exempel på myndigheter som skulle samgruppera på gemensam stabsplats och vissa myndigheter har utsett särskild personal, som skall samverka med andra myndigheter i händelse av allvarlig kris.

En annan vanlig samverkansform präglas starkt av marknadsekonomiska principer och kommersiella avtal. Inom områden som transporter, elförsörjning och telekommunikationer där företag står för mycket av den samhällsviktiga verksamheten söks marknadslösningar för att minska sårbarheter och stärka beredskapen. Genom upphandling tillförsäkrar sig sektorsansvarig myndighet att viktiga branschföretag kan fortsätta verka även under väpnat angrepp eller allvarlig kris.

1.1.4. Goda exempel på samverkan - Samverkan på marknadsmässiga grunder

Verksamheten inom teleområdet bedrivs av ett flertal operatörer, på marknadsmässiga grunder. Samhällets beroende av fungerande telekommunikationer gör det nödvändigt att förebygga och upprätthålla förmågan att hantera avbrott och störningar. Teleområdet är en avreglerad marknad där samverkan mellan olika myndigheter och teleoperatörer sker enligt kommersiella avtal (även i beredskapsfrågor). Post- och Telestyrelsen (PTS) har sektorsansvaret för teleområdet, inklusive att tillgodose totalförsvarets behov av telekommunikationer under höjd beredskap och att stärka samhällets beredskap mot allvarliga störningar av telesystemet. PTS förhandlar med teleoperatörer om åtgärder för att minska sårbarheten och hantera konsekvenserna av allvarliga störningar. Avtal upprättas där PTS finansierar beredskapsåtgärder som teleoperatörerna vidtar. PTS har t.ex. köpt reservaggregat för el till operatörerna som förbinder sig att hålla aggregaten driftdugliga, och vid behov kunna transportera och sätta dem i drift på annat sätt än som operatörerna av kommersiella skäl har valt. Resursen är tänkt att kunna användas vid svåra störningar och PTS avgör när det finns behov av detta.

6. Generella aspekter på samverkansbehoven

Vid våra samtal har det framförts synpunkter och resonemang kring behov av samverkan som är av en mer generell natur. I detta kapitel lyfts några av dessa fram och tillsammans med tidigare redovisade resultat utgör de grunden för nästföljande kapitels förslag till element som bör beaktas i de nya strukturerna för samverkan.

6.1. Helhetssyn på samverkansbehov

Vår ursprungshypotes var att samverkansbehoven kunde skilja sig åt beroende på situation och fas, enligt matrisen i figur 1. Flera av de intervjuade konstaterade emellertid att deras behov inte skiljer sig nämnvärt åt mellan väpnat angrepp och allvarlig kris. Mångas beredskapsplanering karaktäriseras av en helhetssyn i den bemärkelsen att resurser, ledningsfilosofi, organisation m.m. är tänkta att kunna användas vid såväl väpnat angrepp som vid en allvarlig kris. Dock påtalade många att det, trots en förbättrad helhetssyn i planeringen av samhällets beredskap, finns en avgörande skillnad mellan krig och kris som påverkar samverkansbehoven. Nämligen den lagstiftning som träder i kraft vid höjd beredskap (vid krig eller krigsfara, dvs. i princip liktydigt med det vi kallat väpnat angrepp). Denna innebär bl.a. ikraftträdandet av fullmakts- och förfogandelagar. En allvarlig kris måste däremot hanteras utan lagstöd för bl.a. prioriteringar och disponerandet av resurser.

Det är heller ingen större skillnad mellan väpnat angrepp och allvarlig kris avseende vilka aktörer man har behov av att samverka med. Försvarsmakten, ÖCB och Räddningsverket är de tre mest efterfrågade samverkansparterna i både väpnat angrepp och allvarlig kris. Förutom att Försvarsmakten är en mer efterfrågad samverkanspartner vid väpnat angrepp än vid allvarlig kris, ser samverkansbehoven för de båda situationerna allmänt sett mycket lika ut. De tre aktörerna i tätgruppen följs, med små variationer i inbördes ordning, av näringsliv, länsstyrelser, polis, kommuner och Socialstyrelsen. (Dessa storleksordningar baseras på en generell bild av de samverkansbehov som aktörerna uppgivit och säger ingenting om hur viktiga de olika aktörerna är. I specifika situationer är givetvis olika aktörer olika viktiga beroende på

situationen råder. Vid ett radioaktivt nedfall är t.ex. SSI mycket viktig medan myndigheten inte är speciellt väsentlig att samverka med vid en skogsbrand).

6.2. Samma samverkan i extraordinära situationer som till vardags

Förutom att samverkansbehoven vid väpnat angrepp och allvarlig kris är mycket lika varandra, är det dessutom enligt många respondenter ingen större skillnad mellan vilka aktörer man har behov att samverka med i dessa extraordinära situationer och den ordinarie verksamhetens samverkansbehov. I en extraordinär situation kan det dock bli fråga om att antingen expandera verksamheten, eller att koncentrera den för att klara av det som är mest väsentligt. Behovet av samverkan i sig kan då öka, även om samverkansaktörerna fortfarande är desamma som till vardags.

Emellertid finns det en potentiell felkälla i konstaterandet av ”business as usual” som ligger bakom uttalandena. Det finns exempel på respondenter som hävdar att de fortsätter sin vardagliga verksamhet på i stort sett oförändrade villkor även under ett väpnat angrepp. Detta kan tyda på att man inte tillräckligt uppmärksammat de mycket omfattande förändringarna i förutsättningar, samhällsbehov, kringmiljö etc. som torde inträffa vid verkligt allvarliga extraordinära situationer. Det är inte rimligt att anta att samhällets övergripande behov av olika myndigheters insatser och åtgärder är oförändrade i dessa situationer. Det är helt enkelt svårt att föreställa sig de nya krav och de förändrade förutsättningar för verksamheten som ett väpnat angrepp eller en allvarlig kris skulle kunna medföra. Därför är det angeläget att det skapas metoder och processer som förmår förmedla insikter om vad en verkligt allvarlig kris eller ett väpnat angrepp egentligen innebär. Ett sätt att åstadkomma detta kan vara att tillföra spel och övningar mycket mer av ”kött och blod” så att de inte bara blir teoretiska resonemang.

För vissa myndigheter och andra aktörer är det onekligen så att de i princip inte skall göra något annat än det de vanligen gör och heller inte i annat än normal omfattning. Att många respondenter uppgivit att de inte behöver samverka med nya aktörer vid ett väpnat angrepp eller en allvarlig kris kan emellertid också kunna tolkas som att man alltid ser lösandet av den egna uppgiften som styrande för samverkansbehoven.

Detta indikerar också att det finns en risk för att talet om ökad helhetssyn på samhällets säkerhet och beredskap inte är annat än just tal. Inte alla respondenter har sett sig själva som en del i samhällets totala beredskaps- och säkerhetsstrukturer. Vid ett starkt betonande av den egna uppgiften är det lätt att glömma att samverkan med andra aktörer kan bli aktuellt för att lösa viktiga samhällsuppgifter som inte tillhör det egna ansvaret. Kanske består en bristande övergripande samhällsberedskap främst i bristande tydlighet i eller helt avsaknaden av gemensamma mål och principer för övergripande hantering av extraordinära situationer?

6.3. Inomsektoriell respektive övergripande samverkan

Samverkansbehoven kan skilja sig åt beroende på om de emanerar från en helhetssyn på samhällets säkerhet eller från att den egna uppgiften skall lösas. En diskussion av de behov som finns inom en sektor respektive de som råder då administrativa och/eller geografiska gränser överskrids kan ge en illustration till detta. Inomsektoriell samverkan kan, i stort sett, sägas vara en del av en myndighets löpande normala verksamhet medan övergripande samverkan kan komma att ställa krav på särskilda former och rutiner för att det skall fungera bra.

Av vår undersökning framgår att det mestadels finns väl utvecklade rutiner, metoder och former för den inomsektoriella samverkan. Även kontakter och nätverk på det personella planet synes vara väl förberedda. Många aktörer vi talat med har också sagt att det inte är någon större skillnad på samverkansbehov eller -former i allvarliga situationer, inklusive det väpnade angreppet, och det mer vardagliga samarbetet. Den huvudsakliga skillnaden synes mest bestå i ökad intensiteten och skärpta tidskrav.

Exempel på inomsektoriell samverkan har vi identifierat mellan trafikverken, inom media- samt jordbrukssektorn. Ett gemensamt drag för dessa är att de samverkar med aktörer också på regional och lokal nivå. Detta kan vara en naturlig konsekvens av ansvarsprincipen, som innebär att ansvariga myndigheter skall ta ett helhetsansvar inom sina respektive områden.

Metoder, rutiner och former för övergripande samverkan kan behöva utvecklas ytterligare, vilket delvis kan vara en uppgift för den nya Krisberedskapsmyndigheten. Samverkan utvecklas dock också redan i det vardagliga arbetet över administrativa gränser mellan olika myndigheter. Ett exempel på detta är Naturvårdsverket som i samband med att de utarbetar miljömålen samverkar med flera andra myndigheter som t.ex. Boverket, SSI och Fiskeriverket. Dylik samverkan som uppstått spontant bör emellertid i möjligaste mån fortsätta att eftersträvas och inte a priori ersättas med en ny samverkan som centralt dirigeras från den nya myndigheten.

7. Grunder för nya strukturer för samverkan

7.1. Inledning

I undersökningen har det angetts flera olika skäl till varför man behöver samverka med andra myndigheter. Gemensamma planeringsförutsättningar, tolkningar, anvisningar, scenarion etc är önskemål som flera respondenter uttryckte. I några fall uttrycktes att man vill veta vad som är den konkreta uppgiften i en viss specifik situation. I andra fall (ibland har båda påståendena nämnts under samma intervju) har uppgiften satts ännu mer i fokus i så måtto att det är lösandet av denna som varit det viktigaste att klara av oberoende av situation. Vi har nedan betonat några av dessa aspekter på samverkan för att peka på vad nya strukturer för samhällets säkerhet och beredskap, som kan behöva skapas, bör kunna klara avseende samverkan.

7.2. Uppgiften i fokus snarare än situationen i sig, ansvarsprincipen är grunden

Ett gemensamt drag i de generella synpunkterna i föregående kapitel är att de kan tolkas som att samverkansbehoven mer följer av de uppgifter en aktör har i samhället än av den specifika situation som råder. Enligt ansvarsprincipen skall den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden också ha motsvarande ansvar under kris- och krigssituationer.¹² Härav följer att om uppgifter och ansvar är i stort sett desamma vid väpnat angrepp och allvarlig kris som till vardags, krävs det kanske inte heller samverkan med andra aktörer än de man samverkar med till vardags.

Särskilt tydligt att det inte finns omfattande behov av olika samverkan vid väpnat angrepp respektive vid allvarlig kris för myndigheter som har samma uppgifter i både fred och krig. Samma uppgifter resulterar i stort sett till samma behov av samverkan. Inte heller vid extraordinära förhållanden framträder några påtagligt skilda behov mot normalläget. Vikten av att samverkan verkligen kommer till stånd och blir framgångsrik torde dock vara större vid extraordinära situationer.

¹² Säkerhet i en ny tid SOU 2001:41

På ett grundläggande plan kan det synas relativt trivialt att lösandet av uppgiften ställs i fokus, även vid mycket onormala förhållanden. Detta är den ”fasta punkten i tillvaron” att ty sig till vid dylika situationer. Man vet vad som skall göras och har också, oftast, tillgång de resurser som krävs. Oavsett vad som har hänt är det väsentligt att hålla igång den verksamhet man har ansvaret för. Även denna samverkan är till del en följd av ansvarsprincipen. T.ex. har Naturvårdsverket ett helhetsansvar inom sitt område (miljömålen) och skall ta de kontakter med andra myndigheter som krävs. En betydelsefull skillnad mot många av de vanligaste myndighetsuppgifterna är att samverkansbehovet i detta fall spänner över flera olika samhällssektorer. Naturvårdsverket, och andra, har påtalat att den samverkan de byggt upp för det vardagsarbetet är av stor vikt för de situationer som vi diskuterat under våra möten. Såväl i förberedelsearbetet som i det arbete som skall bedrivas under en kris eller ett väpnat angrepp utgör det fredstida samarbetet en stabil grund.

7.3. Bättre gemensamma grunder för säkerhets- och beredskapsarbetet

Utgående från det ovanstående vore en metod för att åstadkomma en god säkerhet och beredskap att låta vars och en av myndigheternas uppgift ligga till grund för säkerheten i samhället. Till viss del sker också detta. Det är den grundläggande robustheten i vitala samhällsfunktioner som utgör basen för säkerheten. Den behöver dock kompletteras för att samhället skall kunna klara ett väpnat angrepp och de allvarliga kriser vi här talar om.

Hittills har säkerhets- och beredskapsplaneringen i Sverige till stor del utgått från ett antal mer eller mindre specifika situationer och händelser. Dessa har främst varit olika former av väpnat angrepp (krig) samt de av Riksdagen utpekade områden ”inom vilka det skall råda en särskilt god beredskap”¹³. Grunden för planeringen har i huvudsak varit försvarsbeslut, inriktningsdokument och andra typer av gemensamma planeringsföresättningar, just de typer av gemensamma anvisningar etc. som flera av dem vi intervjuat efterfrågat.

¹³ Dessa områden är: radioaktivt nedfall, elförsörjning, telekommunikationer, försörjning med vatten, radio och TV, översvämningar och dammbrott, massflykt av asyl- och hjälpsökande till Sverige, allvarlig smitta,

Ett förbättrat helhetsperspektiv på samhällets säkerhet skulle kunna nås genom en gemensam grundsyn i ämnet. Flera respondenter har också efterlyst bl.a. gemensamma förutsättningar beträffande vilka situationer de skall planera för. Såväl för väpnat angrepp som för allvarlig kris finns det önskemål om centralt framtagna ”planeringsfall”. Dylika centrala anvisningar skulle medföra att situationen åter sätts i fokus för arbetet.

En dylik strategi förutsätter dock att man i stor utsträckning kan peka ut de möjliga händelserna i förväg. Riskerna är stora att det skapas mer eller mindre skraddarsydda strukturer och organisationer för samverkan för just dessa händelser som inte är tillräckligt dynamiska och flexibla för att kunna hantera andra. Övergripande och gemensamma inriktningar, analyser av den gemensamma förmågan, utvärderingar, övningar etc. bör därför inte medföra att man fastställer de händelser/scenarion som skall kunna klaras av. Ett sådant utvecklat betraktelsesättet utgår från att det är en uppgift som skall lösas, oavsett vad som händer. Inom bl.a. civil beredskap i Storbritannien och delar av näringslivet har många anammat varianter på ett dylikt synsätt, inte minst i samband med planeringen inför millennieskiftet.

I nästa kapitel föreslås bl.a. en närmare analys av huruvida ”contingency planning” kan göras till ett verktyg för att uppnå detta. Det finns flera olika definitioner på begreppet men det utmärkande draget för dem är att de alla innebär att det handlar om att kunna hålla igång verksamheten även om den drabbas av oförutsedda eller mycket osannolika händelser.¹⁴

terrorism, kemikalieolyckor och utsläpp av farliga ämnen till sjöss, samt övergripande informationssäkerhet. Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred, Skr 2000/01:52, sid.6.

¹⁴ Några exempel på definitioner är "Any condition that prevents you from performing your critical business functions in an acceptable period of time." Kansas Department of Administration, <http://da.state.ks.us/disc/DR/default.htm>

”Planning and preparing for the unexpected, but identifiable, incident to happen.” The International Council for Information Technology in Government Administration, www.ica.go.gov.au/ica1/conference33/session1/y2kcongplan.htm

”An alternative plan of operations must be executed in the event that the normal operating environment is rendered unusable due to disaster or hardware failure. If critical, the application must remain available to users for normal daily processing regardless of unexpected misfortunes.” Defense Finance and Accounting Service, Dpt of Defense, USA, www.dfas.mil/technology/pal/security/disaster.doc

7.4. Behov av gränsöverskridande övningar

Som redan påtalats har relativt många av våra respondenter beklagat att Civilområdena avskaffats eller i varje fall att den verksamhet dessa bedrev kraftigt minskat i omfattning. I perspektivet av behoven av sektorsövergripande samverkan har detta påtagligt medfört försämrade kontakter mellan en del myndigheter. Inte minst betonas Civilområdenas roll och geografiska nivå för att bedriva övningar, spel och andra gemensamma aktiviteter där flera olika aktörer tillsammans hanterade samma problem. Enligt de vi intervjuat har inte länsstyrelserna fullt ut lyckats axla denna mantel. Här finns alltså ett tomrum som bör fyllas av fler samverkans- och ledningsövningar på central nivå och som engagerar flera myndigheter och sektorer. Intressant att notera i sammanhanget är att majoriteten av de sektorsövergripande övningarna bedrivs på regional nivå.

7.5. Dynamik och flexibilitet

De strukturer som tas fram för att kunna åstadkomma eller stödja det behov av samverkan mellan olika myndigheter som kommer att krävas i framtiden får inte vara statiska. Genom att respektive myndighets uppgift sätts i centrum bör det vara möjligt att skapa någon form av generisk samverkansstruktur som kan användas i en stor mängd olika händelser och situationer som kan komma att inträffa.

Beroende på hur dessa situationer i detalj kan komma att se ut kan olika kompletterande samverkanspartners, organisationer eller enskilda, knytas till de allmängiltiga strukturer som skapats för att utgöra basen för respektive myndighets bidrag till hela samhällets gemensamma säkerhet och beredskap.

En del i den dynamik som vi anser behöver byggas in i samverkansstrukturerna kan uppnås genom ett systematiskt lärande av egna och andras erfarenheter och genom att utifrån dessa ständigt förändra och utveckla både planeringen och det faktiska agerandet i en krissituation. Ett system som bygger på en sådan ständigt pågående utveckling torde också ha lättare för att successivt kunna anpassa sig till större förändringar i omvärlden och de potentiella hotbilderna.

7.6. Behov av att samverka vertikalt

Flera av våra respondenter har uttryckt ett relativt omfattande behov av att samverka med regionala och lokala aktörer, framförallt länsstyrelser och kommuner. Särskilt påtagligt blir detta för de myndigheter som i enlighet med ansvarsprincipen har en skyldighet att ha åtminstone en viss översyn över hela verksamheten ända ut till det slutliga användandet hos, många gånger, enskilda förbrukare. Dessa behov måste beaktas i de framtida samverkansstrukturerna och någon form av samordning av behoven gentemot regional och lokal nivå torde vara att föredra. I flertalet fall bör denna kunna åstadkommas inom respektive sektor men det kan inte uteslutas att det i vissa fall kan komma att krävas viss sektorövergripande samordning.

Det bör bland annat studeras huruvida det är funktionellt att flera centrala myndigheter var för sig skapar egna samverkansstrukturer med enskilda kommuner, företag etc. eller om detta skall göras via t.ex. Kommunförbundet eller olika näringslivsorganisationer. Även den nya Krisberedskapsmyndighetens roll i detta sammanhang bör bli föremål för en mer fördjupad analys.

8. Idéer för fördjupade analyser

8.1. Contingency planning som stöd för samverkan i säkerhetsplaneringen

I de föregående avsnitten har vi bl.a. pekat på att en del av de önskemål som framförts avseende mer av gemensamma planeringsförutsättningar och/eller övningar borde kunna rymmas inom en utvecklad contingency planning. Emellertid finns inte en enda och helt entydig modell för hur en sådan planering bör bedrivas. En anpassning av konceptet borde därför kunna göras till svenska förhållanden. En intressant fortsättning på detta projekt vore därför att studera möjligheterna att skapa ett system för t.ex. övningar och utvärderingar som kombinerar contingency planning med de årliga sektorsgenomgångarna, som idag görs i respektive departements regi.

Sektorsgenomgångarna tar sin utgångspunkt dels i de områden som Riksdagen pekat ut inom vilka det skall finnas en särskilt god beredskap, dels i det grundläggande beroende som de flesta funktioner i samhället har av fungerande elförsörjning och telekommunikationer. Dessutom kompletteras sektorsgenomgångarna med de övriga hot och risker mot den egna verksamheten som har identifierats.

I sitt senaste betänkande har Sårbarhets- och säkerhetsutredningen preciserat sina förslag om att ersätta det civila försvarets funktionsindelning med samverkans- och bevakningsansvar. Utredningen föreslår att vissa centrala myndigheter tilldelas ett samverkansansvar inför och under allvarliga kriser i fred efter att man formulerat viktiga samverkansområden. Som exempel nämner utredningen samverkansområdet ”åtgärder mot stora epidemier och epizootier” där Socialstyrelsen, Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Smittskyddsinstitutet och Statens Veterinärmedicinska anstalt tilldelas samverkansansvar. På liknande vis skulle vissa statliga myndigheter tilldelas ett bevakningsansvar inom vissa områden inför och under höjd beredskap. Utredningen föreslår att de viktiga samverkans- och bevakningsområdena med tillhörande myndigheter definieras i en fortsatt beredning och sedan räknas upp i en ny förordning ”om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap”¹⁵.

¹⁵ Förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap, SOU 2001:86

Att på förhand identifiera alla områden där omfattande samverkan kan komma att krävas och mellan vilka myndigheter detta ska ske torde dock vara i det närmaste omöjligt. Istället kan contingency planning utgöra en alternativ eller kompletterande metod för att skapa en god beredskap. Särskilt som vi anser att contingency planning, som vi pekat på tidigare, mer kan handla om att lösa uppgifter oavsett vad som händer och mindre om vad som skulle kunna hända.

I vår syn på contingency planning bör inte händelse- och situationsbeskrivningar vara grunden för beredskapsplaneringen utan mer utgöra en bakgrund till och exempel på vad som skulle kunna utgöra hot mot verksamheten. Istället för att utgå från specifika situationer bör dessa illustrera och testa den beredskap som finns. Ett viktigt inslag i en svensk contingency planning skulle kunna vara gemensamma och övergripande övningar av den beredskap som skapats inom respektive myndighet eller sektor. Dessa övningar skulle då innehålla moment som utgör hot och risker utan att de behöver detaljbeskrivas, ungefär enligt den modell som användes under den internationella krishanteringsövningen Barents Rescue hösten 2001.

8.2. Försvarsmakten – en resurs att räkna med?

I det fortsatta arbetet är det viktigt att få en realistisk uppfattning om omfattningen av Försvarsmaktens stöd till det civila samhällets förmåga att hantera allvarliga kriser kan få i verkligheten. Det har i bl.a. den senaste totalförsvarspropositionen återigen konstaterats att totalförsvarets resurser, inklusive Försvarsmaktens, skall kunna användas för att stärka samhällets förmåga i dessa avseenden¹⁶. Detta stöd skall dock inte vara dimensionerande för Försvarsmaktens verksamhet och uppbyggandet av dess resurser. Fortfarande är försvaret av territoriet huvuduppgiften.

Av detta följer också att det torde vara vanskligt för samhällets civila beredskap att, i alla lägen, lita till att man kan disponera Försvarsmaktens resurser. Under vanliga normala fredsförhållanden torde det inte föreligga någon allvarligare begränsning i möjligheterna

¹⁶ Proposition 2001/02:10 Fortsatt förnyelse av totalförsvaret. Avsnitt 11.2.4 Stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.

att disponera resurser, såväl materiel som personal, för att lösa väsentliga uppgifter av mer eller mindre akut natur.

Svårigheter kan dock uppstå dels i ett skärpt säkerhetspolitiskt läge då Försvarmaktens resurser måste hållas redo för att eventuellt sättas in för rikets försvar, dels då (ibland betydande) delar av resurser är upptagna för internationella insatser. I båda fallen läggs restriktioner på både vilken typ av resurser som finns disponibla och i vilken omfattning de kan ställas till förfogande för att hjälpa till med att lösa svåra fredstida situationer.

I Storbritannien har dessa restriktioner lett till ett konstaterandet att samhällets civila organ för krishantering inte, i sin planering, får förutsätta att Försvarmakten och dess resurser finns att tillgå. I stället bör de betraktas som en extraresurs vars utnyttjande skall planeras, övas och integreras i krishanteringen men det måste också förberedas planer för att kunna lösa situationer utan hjälp av dessa resurser¹⁷.

Huruvida detta synsätt också bör tillämpas i Sverige saknas i dag underlag för att säga. Det är dock mycket angeläget att skapa ett underlag för att diskutera och ta ställning till hur denna eventuella begränsning för möjligheterna till samverkan skall hanteras. Inte minst inför den fortsatta utvecklingen och planläggningen av samhällets förmåga att motstå svåra påfrestningar som blir en viktig fråga för den nya planeringsmyndigheten.

¹⁷ Muntlig redovisning vid konferensen Civil-Military Cooperation in Integrated Contingency Planning, Emergency Planning College, York, 8-10 oktober 2001.

9. Bilaga 1. Begreppet samverkan

Enligt Svenska Akademiens ordbok¹⁸ kan samverkan beskrivas som personer, grupper eller sammanslutningar som för att uppnå ett gemensamt eftersträvat mål arbetar eller utövar verksamhet tillsammans. Denna beskrivning ligger nära 2001 års försvarsproposition enligt vilken ”samverkan skall förstås som den dialog som sker mellan olika självständiga och sidoordnade samhällsaktörer för att samordnat uppnå gemensamma mål”. Vidare innebär samordning, enligt regeringen, ”att se till att den verksamhet som bedrivs av olika samhällsorgan genomförs med utgångspunkt i gemensamma planeringsförutsättningar och att själva genomförandet inte präglas av divergerande mål mellan olika samhällsorgan.”¹⁹ Samverkan kan således ses som ett medel att åstadkomma samordning som i sin tur handlar om att två eller flera aktörer koordinerar sin verksamhet mot gemensamma mål.²⁰

I nomen FM, remiss 1999-09-20 har Försvarsmakten definierat samverkan som något som ”...sker mellan sidoordnade chefer (myndigheter). Åstadkoms genom överläggningar, överenskommelser och/eller gemensamma beslut”. Samverkan anges vidare vara ett verktyg för att åstadkomma samordning som i sin tur är ”Åtgärder i syfte att koordinera olika verksamheter med varandra. Kan t.ex. ske sakmässigt, till tiden eller till platsen. Sker militärt genom samverkan eller genom befäl.”

I sitt betänkande från maj 2001 föreslår Sårbarhets- och säkerhetsutredningen att centrala myndigheter med verksamhet i områden som kan komma att beröras av allvarliga kriser tilldelas ett samverkansansvar. Utredningen rekommenderar att samverkansansvaret skrivs in i myndighetens instruktion och att det så långt som möjligt preciseras vad gäller syfte, karaktär och omfattning.²¹

¹⁸ Se exempelvis Göteborgs universitets hemsida <http://g3.spraakdata.gu.se/osa/index.html>

¹⁹ ”Fortsatt förnyelse av totalförsvaret”, Regeringens proposition 2001/02:10, sid. 81.

²⁰ Se även Larsson, Per, ”En jämförande studie av militär och civil ledning inom totalförsvaret”, (1999) FOA-R-99-01056-505--SE, sid. 9.

²¹ ”Säkerhet i en ny tid”, SOU 2001:41, kap. 5

10. Bilaga 2. Lista över intervjuade organisationer

Materialinsamling för denna rapport i form av strukturerade samtal har skett tillsammans med företrädare för följande myndigheter, organisationer och företag:

Banverket

Civilförsvarsförbundet

Frivilligorganisationernas Samarbetskommitté (FOS)

Försvarsmakten²²

Jordbruksverket

Migrationsverket

Naturvårdsverket

Livsmedelsverket

Luftfartsverket

Polisen²³

Post- och Telestyrelsen (PTS)

Röda Korset

SMHI

Sjöfartsverket

Smittskyddsinstitutet (SMI)

Socialstyrelsen

Statens Energimyndighet (STEM)

Statens Räddningsverk (SRV)

Statens Strålskyddsinstitut (SSI)

Styrelsen för Psykologiskt Försvar (SPF)

Svenska Kraftnät

Svenska Kyrkan

Sveriges Radio (SR)

Telia

Teracom

Tullverket

Vägverket

²² Vi har talat med företrädare både för Försvarets Högkvarter, STRA INRI och operativa insatsledningen (OPIL)

²³ Vi har talat med företrädare både för Rikspolisstyrelsen (RPS) och Rikskriminalpolisen (RKP)

11. Bilaga 3. Brev som skickats till respondenter

Inledande kontakter med respondenter togs med följande brev som skickades ut till generaldirektörer, ordförande och andra chefer för de myndigheter, organisationer och företag vi ville träffa.

Önskemål om medverkan i en FOI-studie om framtida behov av samverkan

Institutionen för ledningsstudier på Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI) har fått i uppdrag av Försvarsmakten och ÖCB att kartlägga och analysera de framtida behoven av olika typer av samverkan på central nivå. De behov som ska kartläggas avser både civil-militär samverkan och samverkan mellan olika civila aktörer. Projektets övergripande syfte är att öka kunskapen kring samarbete i olika typer av situationer. Inledningsvis gör vi en översiktlig kartläggning av de behov av samverkan som olika aktörer upplever att de har i tre sådana ”typsituationer”; Väpnat angrepp, Internationella insatser respektive Extraordinära händelser.

I samband med denna kartläggning skulle vi behöva underlag från Er organisation. En av utgångspunkterna för kartläggningen är de behov av samverkan som kan finnas några år framåt i tiden, från ca 2005. Som vi sagt ovan är det behoven av samverkan i olika situationer, utgående bl.a. från de senare årens diskussioner om breddad hotbild, svåra påfrestningar etc. som skall speglas i studien. Det är då inte alltid självklart att det är dagens beredskapsorganisation som är den mest relevanta för våra syften. Vi ber Er därför överväga vilka personer som det kan vara av intresse för oss att få möta.

Datainsamlingen är tänkt att ske genom strukturerade diskussioner/resonerande samtal och beräknas ta ungefär en timme. Efter diskussionerna kommer vi att göra en sammanställning av materialet som Ni sedan får möjlighet att kommentera och komplettera innan vi gör den slutliga sammanställningen och redovisningen.

Exempel på frågor vi vill ha belysta, för var och en av de ovan nämnda situationerna är:

Kring vilka frågor tror Ni att Ni behöver samverka i framtiden?

Vilka organisationer (myndigheter, företag, enskilda?) behöver Ni samverka med?

Vilka former kan denna samverkan ta sig och vad är innehållet i densamma?

Hur viktig är denna samverkan?

Vi hoppas att Er organisation har möjlighet att avsätta tid för en sådan här diskussion och kommer att kontakta er inom den närmsta tiden för att komma överens om en lämplig tidpunkt. Eftersom studien är framtidsinriktad kan det innebära att dagens planer, system och organisatoriska strukturer inte helt stämmer med de behov som kan uppkomma. Av det skälet och för att få största möjliga bredd i underlaget ser vi gärna att flera personer från Er organisation, om detta är möjligt, är med vid samtalen/intervjuerna. Har Ni frågor angående studien och Er medverkan i den är Ni naturligtvis välkomna att kontakta oss

12. Bilaga 4. Frågematris som använts vid intervjuer

Samtal med respondenter har förts utifrån frågeställningarna i nedanstående matris

Situation/Fas	Före	Under	Efter
Väpnat angrepp	Vad är Er uppgift/Ert ansvar i denna ruta? Kring vilka frågor anser Ni att det behövs samverkan? (när?) Vilka organisationer (myndigheter, företag, enskilda?) behöver Ni samverka med? Vilka former kan denna samverkan ta sig och vad är innehållet i densamma?	Vad är Er uppgift/Ert ansvar i denna ruta? Kring vilka frågor anser Ni att det behövs samverkan? (när?) Vilka organisationer (myndigheter, företag, enskilda?) behöver Ni samverka med? Vilka former kan denna samverkan ta sig och vad är innehållet i densamma?	Vad är Er uppgift/Ert ansvar i denna ruta? Kring vilka frågor anser Ni att det behövs samverkan? (när?) Vilka organisationer (myndigheter, företag, enskilda?) behöver Ni samverka med? Vilka former kan denna samverkan ta sig och vad är innehållet i densamma?
Internationell insats	Vad är Er uppgift/Ert ansvar i denna ruta? Kring vilka frågor anser Ni att det behövs samverkan? (när?) Vilka organisationer (myndigheter, företag, enskilda?) behöver Ni samverka med? Vilka former kan denna samverkan ta sig och vad är innehållet i densamma?	Vad är Er uppgift/Ert ansvar i denna ruta? Kring vilka frågor anser Ni att det behövs samverkan? (när?) Vilka organisationer (myndigheter, företag, enskilda?) behöver Ni samverka med? Vilka former kan denna samverkan ta sig och vad är innehållet i densamma?	Vad är Er uppgift/Ert ansvar i denna ruta? Kring vilka frågor anser Ni att det behövs samverkan? (när?) Vilka organisationer (myndigheter, företag, enskilda?) behöver Ni samverka med? Vilka former kan denna samverkan ta sig och vad är innehållet i densamma?
Allvarlig kris	Vilka allvarliga kriser anser Ni att Ni har ett ansvar för att (vara med och) lösa? Alt. Vid vilka allvarliga kriser kan Ni lämna viktiga bidrag till samhället? Kring vilka frågor anser Ni att det behövs samverkan? (när?) Vilka organisationer (myndigheter, företag, enskilda?) behöver Ni samverka med? Vilka former kan denna samverkan ta sig och vad är innehållet i densamma?	Vilka allvarliga kriser anser Ni att Ni har ett ansvar för att (vara med och) lösa? Alt. Vid vilka allvarliga kriser kan Ni lämna viktiga bidrag till samhället? Kring vilka frågor anser Ni att det behövs samverkan? (när?) Vilka organisationer (myndigheter, företag, enskilda?) behöver Ni samverka med? Vilka former kan denna samverkan ta sig och vad är innehållet i densamma?	Vilka allvarliga kriser anser Ni att Ni har ett ansvar för att (vara med och) lösa? Alt. Vid vilka allvarliga kriser kan Ni lämna viktiga bidrag till samhället? Kring vilka frågor anser Ni att det behövs samverkan? (när?) Vilka organisationer (myndigheter, företag, enskilda?) behöver Ni samverka med? Vilka former kan denna samverkan ta sig och vad är innehållet i densamma?