



Enheten för samverkan och planering

Översyn av samverkansområdena

Nuläge och behov av utveckling i
samverkansområdena

Sammanställning av enkätsvar, fokusgrupper
och intervjuer

Innehållsförteckning

1. Inledning	3
1.1 Översyn av samverkansområdena	3
1.2 Syfte med rapporten	3
1.3 Bakgrund till rapporten	3
1.4 Metod	4
2. Myndigheternas svar på nuläge och behov av samverkansområdena	6
2.1 Hur ska arbetet i samverkansområdena styras?	6
2.1.1 Sammanställning av myndigheternas svar	6
2.1.2 Slutsatser	9
2.2 Vad ska det gemensamma arbetet i samverkansområdena syfta till?	9
2.2.1 Sammanställning av myndigheternas svar	9
2.2.2 Slutsatser	11
2.3 Vad ska myndigheterna gemensamt ha för uppgifter inom ramarna för samverkansområdena?	11
2.3.1 Sammanställning av myndigheternas svar	11
2.3.2 Slutsatser	15
2.4 I vilken struktur ska myndigheterna gemensamt arbeta?.....	15
2.4.1 Sammanställning av myndigheternas svar	15
2.4.2 Slutsatser	17

1. Inledning

1.1 Översyn av samverkansområdena

Projektet översyn av samverkansområdena startades 2015 och har sin bakgrund i flera behov av myndighetssamverkan som behöver omhändertas inom ramarna för samverkansområdena. Under tiden som gått sedan samverkansområdena bildades 2002, har behoven av samverkan och gemensam planering mellan myndigheterna förändrats. Arbetet i samverkansområdena behöver bland annat beakta planeringsbehovet för det civila försvaret, arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet och arbetet med klimatanpassning, som ställer nya krav på myndighetssamverkan. Det finns därför anledning att se över samverkansområdena, både vad gäller sammansättning och uppgifter.

1.2 Syfte med rapporten

Dokumentet syftar till att presentera en sammanställning av de resultat som framkommit under 2015. Inom ramarna för undersökningen ställs fyra huvudsakliga frågeställningar:

- *Hur ska arbetet i samverkansområdena styras?*
- *Vad ska det gemensamma arbetet i samverkansområdena syfta till?*
- *Vad ska myndigheterna gemensamt ha för uppgifter inom ramarna för samverkansområdena?*
- *I vilken struktur ska myndigheterna gemensamt arbeta?*

I redovisningen av empirin återges vad aktörerna svarat i enkäter, i fokusgrupper samt under intervjuer. MSB:s analys kommer under slutsatser.

Under 2016 kommer MSB att arbeta vidare med utvecklingen av samverkansområdena bland annat med slutsatserna i detta dokument som utgångspunkt.

1.3 Bakgrund till rapporten

Underlag till den pågående översynen har samlats in på flera sätt. En enkät har skickats ut till de deltagande myndigheterna i samverkansområdena. Syftet med enkäterna var att ta reda på hur myndigheterna ser på nuläget i samverkansområdena, samt vilka behov de ser av myndighetssamverkan för planering inför kris och höjd beredskap. Dessutom har fokusgrupper med representanter från samverkansområdena genomförts samt intervjuer med representanter som har god insyn i arbetet i samverkansområdena.

1.4 Metod

Analytiska teman

De fyra huvudfrågor som MSB utgår ifrån i översynen kan alla besvaras ur en rad olika perspektiv som lätt kan ge upphov till synbart motstridiga svar. För att skapa ordning bland både frågor och svar har huvudfrågorna därför brutits ner i sju analytiska teman som belyser olika aspekter av hur samverkansområdena kan och bör fungera. De sju temana – samverkansområdenas egna **aktörskap**, deras **förmåga** och **nyttjande**, aktörers **deltagande** i samverkansområdena och ömsesidiga **kunskapsutbyte** inom respektive område, exakt vilka samverkansområden som behövs och i vilken **struktur** samt hur **styrning** av arbetet inom samverkansområdena bör gå till – har sedan i sin tur varit tongivande i utformningen av översynsarbetets olika delar.

Temana har använts för att kategorisera och skapa balans mellan olika frågor som ställts till respondenter. Utifrån dessa premisser har två frågebatterier skapats, ett för en enkät och ett för individuella intervjuer. Under fokusgrupperna har frågor och oklarheter från enkätsvaren diskuterats. På så sätt har deltagarna i fokusgrupperna givits tillfälle att diskutera inkomna synpunkter djupare och klargöra upplevda otydligheter i de svar som tidigare lämnats in.

Empiri

Enkäten har riktats till de utpekade myndigheterna i samverkansområdena, samt till SKL, Försvarsmakten och Riksbanken. De är alla organisationer som har erfarenhet av och är relevanta för det rådande systemet. Fokusgrupperna och intervjuerna har varit inriktade på att fånga upp ett individ- och detaljperspektiv, där särskilt intervjuerna har fokuserat på att samla in erfarenheter från specifika roller inom systemet. Totalt har 53 respondenter tillfrågats via enkät, varav 49 svarade, därutöver har 17 intervjuer och 5 fokusgrupper genomförts.

Senare i processen, då enkätsvaren har omhändertagits och strukturerats, har temana även använts för att skapa ordning och sortera svaren. Temana har fungerat som avgränsare och filter för svar som är intressanta för översynsarbetet. De har även använts som en kategoriseringsmall för att koppla enskilda svar till någon av de övergripande frågorna i denna redovisning. Citat som återges i texten kommer från intervjutillfällena.

Omhändertagande av empiri

Med det insamlade materialet uppdelat, kategoriserat och klustrat i enlighet med de analytiska temana, har enkät- och intervjusvar samt resultat från fokusgrupper slutligen analyserats för att vaska fram viktiga observationer, förslag och även motstridiga åsikter som sammantaget besvarar studiens fyra huvudfrågor. Empirin har sedan sorterats utifrån de fyra huvudsakliga frågeställningarna.

Respondenter

MSB har hanterat respektive enkätsvar som aktörernas formella, sammanställda svar och refererar till svaren som myndigheternas/organisationens synpunkter. Deltagare i fokusgrupper och intervjuer är representanter från både utpekade myndigheter och samverkande parter (landsting och kommun). I urvalet var målet att få en spridning på representanterna, från alla samverkansområden och med erfarenhet av olika roller. Alla myndigheter som inte deltog i en fokusgrupp erbjöds att bli intervjuade.

Disposition

Efter rapportens inledande del där syfte, bakgrund och metod presenteras, följer en sammanställning av myndigheternas svar. Redovisningen är indelad utifrån de huvudsakliga frågeställningarna. Inledningsvis återges vad som framkommit om styrning av arbetet i samverkansområdena. Sedan följer beskrivning av myndigheternas svar på syftet med deltagande i samverkansområdena. Därefter sammanställs vilka uppgifter myndigheterna gör gemensamt idag och vilka som myndigheterna föreslås göra inom samverkansområdena i framtiden. Slutligen redovisas sammanställning av svaren på frågorna kring vilken struktur myndighetssamverkan bör ske.

MSB:s slutsatser om myndigheternas svar redovisas i anslutning till respektive fråga.

2. Myndigheternas svar på nuläge och behov av samverkansområdena

2.1 Hur ska arbetet i samverkansområdena styras?

2.1.1 Sammanställning av myndigheternas svar

Hur ska arbetet i samverkansområdena styras och organiseras?

Sammantaget av enkätsvar, fokusgrupper och intervjuer framkommer att samverkansområdena upplevs som formella nätverk. Hade de inte varit förordningsstyrda utan istället informella, hade de troligen inte överlevt.

Förordningen behöver tolkas och omsättas i en tydligare inriktning och i konkreta mål för arbetet i samverkansområdena. Från flera håll önskas att inriktningen av samverkansområdena ska ske utifrån MSB:s modell för samhällsskydd och beredskap som beskriver fem viktiga skyddsvärden. Dessa fem områden bör vara grunden för arbetet i samverkansområdena.

Åsikterna går isär kring om det behövs mer styrning från departement eller MSB i vad som ska prioriteras. Som det är nu får samverkansområdena själva bestämma mycket och det finns en osäkerhet kring om rätt saker görs, feedback saknas. En del myndigheter lyfter att det fortfarande läggs tid på att fundera på vad man ska göra och hur man ska göra det och att dessa diskussioner tar för mycket plats.

Kopplingarna mellan samverkansområdenas uppgifter och de projekt och arbeten som MSB driver behövs tydliggöras. Det är även viktigt att det finns en tydlig styrning och inriktning i respektive myndighet så att representanterna vet vilka mandat de har samt att återkoppling och erfarenheter tas omhand i respektive myndighet.

Några myndigheter har föreslagit att det bör finnas ett strategiskt råd/styrgrupp (förslag finns om både en stor för alla samverkansområden och en grupp per samverkansområde) för att enhetligt inrikta samverkansområdenas arbete. En myndighet föreslog att nationell samordning behövs för att säkerställa att samverkansområdena arbetar med rätt saker och ge samverkansområdena uppdrag att ta fram kunskap och sprida denna. Ett annat förslag är att en myndighet bör ta övergripande ansvar (sektorsansvar). Från annat håll menas att MSB med en anpassad myndighetsinstruktion kan ta rollen som en tydlig och ledande myndighet och ange och samordna samverkansområdenas verksamheter. Arbetet skulle sedan ske i tvärsektoriella arbetsgrupper som kan lösa de behov som identifierats, dvs. att sakfrågan blir huvudfokus och inte sektorerna.

Sedan 2012 genomförs årligen chefsmöten i samverkansområdena.¹ Även om de allra flesta tycker att chefsmötena är viktiga finns med många förslag på förbättringar. För att utveckla arbetet i samverkansområdena, påpekas det i flera enkätsvar att det är viktigt att ha regelbundna chefsmöten som inriktar arbetet på strategisk nivå. De allra flesta myndigheterna är positiva till själva idén med chefsmöten.

I intervjuer lyfter representanterna flera olika synpunkter om chefsmötena.

*”Har inte haft
jättestor
inverkan på
arbetet”*

Förekomsten av mötena lyfts som något bra. Många tycker dock att så som de fungerar idag, fyller mötena liten funktion. Hittills tycker de flesta inte heller att de förändrat eller påverkat arbetet i samverkansområdena. Ett av problemen är att det inte alltid kommer chefer till

chefsmötena utan myndigheterna adjungerar andra som går. Ett annat problem är att det upplevs som att cheferna inte riktigt vet vad de är de ska ta ställning till, under både fokusgrupper och intervjuer framhäver representanterna att det kan bero på för lite kunskap om arbetet i samverkansområdena men också på att det övergripande syftet inte är känt och tydligt. Dessutom anges detta vara en utmaning för kommuner och landsting som kräver att former hittas för hur deras intressen hanteras vid chefsmöten.

MSB:s roll i samverkansområdena

MSB har idag flera roller i samverkansområdena. I enkätsvaren har främst rollen som samordnare och ordförande diskuterats, även mer övergripande styrningsfrågor har tagits upp kopplat till MSB.

I fokusgrupperna är det tydligt att de flesta deltagarna efterfrågar ett utökat stöd från MSB i samverkansområdenas arbete. MSB, menar deltagarna, är den enda myndigheten som kan ha en helhetsbild av vad som görs och bör göras inom samverkansområdena. Någon måste ha den rollen för att det ska kunna fungera. I enkätsvaren efterfrågas från några håll att MSB ska ha en mer tydlig roll, t ex som styrande för hur samverkansområdena fungerar. Ett annat förslag är att MSB bör vara något av en controller som säkerställer att verksamhetsplanen följs.

Flera lyfter fram behov av att frågor bör beredas bättre innan de tas upp i samverkansområdena så att ”rätt” personer från myndigheten kan delta. De pekar på att MSB skulle kunna initiera sådana förberedelser. Olika saker som tas upp i enkätsvaren är att MSB bör driva sakfrågor och utvecklingsfrågor, ge riktlinjer och ställa specifika krav, hålla ihop det gemensamma RSA-arbetet och rapportera uppåt. Flera myndigheter tycker också att MSB ska stödja den ordförande som finns utsedd, t.ex. genom ekonomiska medel och att hålla en kanslifunktion. Detta förstärks även i intervjuer med myndighetsrepresentanter. En myndighet uttrycker specifikt att

¹ Inom SOGO genomförs inte chefsmöten.

huvudmannaskapet för samverkansområdena skulle kunna ligga på MSB, respektive myndighet skulle via regleringsbrev eller instruktion bemanna samverkansområdena i samråd med MSB så att resurser och rätt kompetens säkras.

Några myndigheter lyfter olika exempel på hur MSB ska ta en mer drivande roll, exempelvis nämns att MSB ska ta en kunskapsförmedlande roll, vägleda och samordna samverkansområdena genom riktlinjer och kravställningar samt även kvalitetssäkra arbetet. En del i detta är också att MSB skulle kunna vara mottagare av det arbete som gemensamt genomförs i samverkansområdena. Om MSB formellt ägde det material som myndigheterna gemensamt tar fram inom ramarna för samverkansområdena, skulle utlämning av allmänna handlingar kunna hanteras av en myndighet och därigenom skulle rutiner kring sekretess förenklas.

Många myndigheter påpekar att det finns behov av att MSB har roll som stöttande, samordnande, administrerande och faciliterande. MSB bör även fortsatt stå för diarieföring och lagring av dokument som rör samverkansområdena, stå för upphandlingar, stå för kompetensutveckling inom krisberedskapsområdet samt koordinera mellan samverkansområdena. I enkätsvar, fokusgrupper och intervjuer lyfts särskilt samordnarrollen som viktig för samverkansområdenas funktionalitet och kontinuitet, de är en väg in till MSB och en kanslifunktion.

Ordförandeskapet i samverkansområdena

I enkätsvaren lyfts olika aspekter och resonemang kring ordförandeskapet. Ordförandeskapet ses som centralt, det anses ge ordförandemyndigheten möjlighet att påverka arbetet i samverkansområdet i hög grad. I intervjuerna

”Det viktigt är att hitta tydliga mål och roller med samverkansområden, det är där skon klämmer snarare än vem som är ordförande”

lyfter flera representanter fram att det behövs tydligare förväntningar och krav på rollen som ordförande. I enkätsvaren finns resonemang om valet mellan permanent och roterande ordförandeskap, samt hur lång tidsperiod ett ordförandeskap ska vara. En längre period som ordförande skulle då bli mer resurs/tidskrävande och detta kan lösas genom växeltjänstgöring. En fördel som nämns med roterande ordförandeskap, är att ingående myndigheter får dela på ansvaret

för ordförandeskapet. Detta kan bidra till ökat engagemang, ökad kunskap om samverkansområdet samt ökat ansvarstagande för arbetet bland ingående myndigheter.

Det finns olika konkreta lösningar på ordförandeskapet i aktörernas enkätsvar. T.ex. att MSB ska vara permanent ordförande och att länsstyrelserna kan vara permanent vice ordförande. Ytterligare förslag är att samverkansområdet ska utse ordförande och att ordförande kan avlönas eller anställas av MSB. I intervjuerna nämner några att ordförandeskapet handlar om att rätt person ska

var ordförande och att utmaningen inte är ordförandeskapet, utan mer mål och styrning generellt av samverkanområdenas arbete.

Ökad samverkan mellan samverkansområdena

Resultaten från enkäter, fokusgrupper samt intervjuer visar tydligt att det finns ett stort behov att öka samverkan mellan samverkansområdena. Många myndigheter och representanter föreslår en ökad funktions- och sektorsövergripande samverkan över samverkansområdesgränserna. Några menar att behovet av sådan samverkan är större än behovet att skapa nya samverkansområden. Myndigheterna menar att genom ökad samverkan och informationsutbyte kan rätt aktörer nå varandra utan att man sitter i samma samverkansområde. Arbetsgrupper med deltagare från olika samverkansområden bör skapas när specifika sakfrågor finns.

Många representanter anser att det är MSB:s uppgift att hitta en bra struktur för samverkan och informationsutbyte mellan samverkansområdena. I intervjuer nämns även andra olika lösningar, som att skapa en funktion som ligger över alla andra eller att SOGO tar detta ansvar.

2.1.2 Slutsatser

- Det framkommer att styrningen av arbetet i samverkansområdena behöver utvecklas.
- Formaliserad samverkan anges vara en förutsättning för många myndigheters deltagande i samverkansområdena.
- Det finns skilda uppfattningar kring frågan om roterande eller permanent ordförandeskap, men ordföranden är viktig för att driva arbetet i samverkansområdet framåt och behöver definieras.
- SO-formatet, arbete med form och formalia har blivit ett mål i sig snarare än ett medel för att uppnå effektiv krishantering.
- Någon form av kanslistöd anges vara en förutsättning för utvecklad samverkan inom samverkansområdena.

2.2 Vad ska det gemensamma arbetet i samverkansområdena syfta till?

2.2.1 Sammanställning av myndigheternas svar

Ansvar, syfte och mandat

Det grundläggande ansvaret att delta i samverkansområdena utgår från förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. I enkätsvaren framgår önskemål om att förordningen behöver tolkas och tydliggöras. Från ett håll menas att det skulle behövas ytterligare reglering i instruktioner för statliga myndigheter för att få ett fortsatt engagemang. Flera representanter i

fokusgrupper lyfter avsaknaden av styrning och intresse för frågan hos sitt eget departement som ett problem.

Det som många myndigheter lyfter som störst nytta och syfte med att delta i arbetet i samverkansområdena, är att det möjliggör lärande och att det höjer kunskapsnivån hos de som deltar i samverkansområdenas arbete genom möten, arbetsgrupper etc. Att dela information och tydliggöra ansvar och roller lyfts också som ett viktigt syfte med att ha samverkansområden. Nätverket som arbetet i samverkansområdena ger anses också vara värdefullt.

Många anger även att arbetet i samverkansområdena ska syfta till att få möjlighet till ökad helhetssyn avseende krisberedskap och höjd beredskap. Andra syften som arbetet i samverkansområdena anges ha är att skapa samsyn, samverka och samordna/likrikta. Även att effektivisera arbetet och utveckla krisberedskapen och öka krisberedskapsförmågan lyfts som syften som ska uppnås genom arbete och deltagande i samverkansområdena. Ett fåtal myndigheter nämner att arbetet i samverkansområden syftar till att ge inspiration, ge inriktning och att göra gemensamma analyser. Någon myndighet skriver också att de inte ser något syfte med sitt deltagande i samverkansområden.

I enkätsvaren framkommer att vissa kopplar ihop behov av mandat och ansvar

”Olika hur myndigheterna har givit mandat till representanterna, en del kan fatta beslut på plats, andra behöver ta hem frågor inför beslut”

med att höja statusen på verksamheten i samverkansområdena, genom detta anses engagemang och delaktighet hos myndigheterna öka. I enkätsvaren lyfts det att det är myndigheterna som har mandat och ansvar, inte samverkansområdena. Flera lyfter dock synpunkten att samverkansområdena ibland tenderar att ses som självständiga entiteter som ett problem. I både enkätsvar och fokusgrupper

påpekas att man som representant på samverkansområdenas möte har mandat att företräda sin myndighet och delta i diskussioner, men inte att fatta beslut.

Vilken nytta ger deltagande i samverkansområdena?

Deltagande i samverkansområdena ger myndigheterna nytta i form av nätverk, kunskapsspridning, lärande för den egna organisationen, tvärasektoriell samverkan samt samordning av resurser.

I fokusgrupperna och intervjuer framkommer att representanterna upplever att de nätverk som skapas har stort värde, både för den enskilda individen och för myndigheten. Det framkommer också att vissa representanter upplever svårigheter med att få nätverk och kontakter att omfatta fler inom den egna myndigheten utöver den utsedda representanten. Det finns problem med att representanter ibland representerar sig själva och sin egen funktion, inte myndigheten som helhet.

2.2.2 Slutsatser

- Myndigheterna efterlyser tydligare uppgifter, mål och syfte med det gemensamma arbetet i samverkansområdena.
- Flera myndigheter anger att det överordnade syftet med att delta i samverkansområdena är att skapa helhetssyn och samordning.
- Det finns olika förväntningar om vad arbetet i samverkansområdena ska leda till och hur det ska bidra till en ökad krisberedskapsförmåga.
- MSB konstaterar att representantskapet bör vara funktion för att undvika beroende av enstaka individer.
- MSB kan konstatera att myndigheterna behöver se mervärde och nytta med deras deltagande i samverkansområdena för att öka sitt engagemang.

2.3 Vad ska myndigheterna gemensamt ha för uppgifter inom ramarna för samverkansområdena?

2.3.1 Sammanställning av myndigheternas svar

Samverkansområdenas arbete

I enkätsvaren finns ett flertal exempel på hur myndigheterna använder samverkansområdena idag. Först och främst använder myndigheterna samverkansområdena för att dela information, kunskap och erfarenheter samt som kontaktnät och nätverk. En del myndigheter svarar att de använder samverkansområdena för samordning, samverkan och planering. Några myndigheter framför att samordning och planering av krisberedskap och höjd beredskap snarare sker i andra forum. För länsstyrelsernas del verkar den viktigaste användningen av samverkansområdena vara att utveckla det geografiska områdesansvaret.

I flera fokusgrupper framkommer att den kunskap man som representant bland annat anser sig få är förståelse för andra myndigheters roller, uppgifter och förutsättningar. Detta menar representanterna i fokusgrupperna, underlättar samverkan och bidrar till att stärka krisberedskapsförmågan.

Det framkommer i fokusgrupperna att en viktig form av samordning är att gemensamma frågor och utmaningar som många myndigheter har, kan tas upp och lösas i samverkansområdena. Att dra nytta av inträffade händelser genom att lyfta upp och diskutera dem tillsammans i samverkansområdena är något som nämns vid flertalet tillfällen i fokusgrupperna. Det är viktigt att lyfta fram saker som fungerat bra och annat som snarare behöver utvecklas.

De arbetsgrupper som bildas där det finns ett tydligt mål, bemanning och finansiering ses av många som positivt.

Representanterna i samverkansområdena

Myndigheterna utser varje år representanter som deltar i arbetet. I intervjuer och fokusgrupper säger många representanter att förutsättningarna ser olika ut och att rollen som representant behöver tydliggöras. Kunskapen hos representanterna om krisberedskapssystemet upplevs av många som svag och varierande. Flera tycker att MSB borde ställa krav på deltagarna i samverkansområdena, om att ha kunskaper motsvarande t.ex. Högre kurs i samhällets krisberedskap. I fokusgrupper och intervjuer efterfrågas också en mer detaljerad arbetsbeskrivning för att delta i arbetet i samverkansområdena. Många representanter lyfter att, för att göra ett bra arbete behöver de i den egna organisationen och ett tydligt uppdrag som beskriver beslutsmandat. I samverkansområdenas respektive arbetsordningar finns en beskrivning av krav som ställs på representanter, men dessa krav följs inte upp. Internt överenskomna strukturer och rutiner följs och respekteras inte.

I enkätsvaren framkommer att kontinuitet i representationen är viktigt. Men det lyfts även att det kan finnas ett värde av att deltagare byts ut efter x antal år för att ge fler personer en möjlighet att fördjupa sin kunskap om andra myndigheter, bidra med nya infallsvinklar, ändra gruppdynamiken och förändra arbetssättet.

Myndigheterna anger att det är viktigt att rätt personer och nivåer deltar på möten för att kunna tillgodose sig information och kunskap. Till exempel är det viktigt att generalister får möta generalister och specialister får möta specialister.

Förslag på hur samverkansområdena kan användas

Utöver det som redan görs i samverkansområdena, finns i både enkätsvar och nämnt i intervjuer flera förslag på uppgifter och funktioner som bör kunna ingå eller utvecklas. Några myndigheter föreslår att samverkansområdena även fortsatt fungera som bl.a. nätverk och ingång till andra myndigheter, vara ett forum för lärande samt kunskaps- och informationsutbyte mellan aktörer i syfte att stärka förmågan. Andra förslag som finns inom ramen för de inkomna enkätsvaren är att samverkansområdena även bör fortsätta vara forum för att förebygga, hantera och motstå störningar och genomföra gemensamma övningar samt gemensamt i samverkansområdena identifiera brister i förmåga inom krisberedskap och höjd beredskap. Samverkansområdenas arbete skulle även kunna kopplas till olika myndigheters egen planering av åtgärder och insatser.

Andra tänkbara områden för myndigheterna att arbeta med gemensamt i samverkansområdena som nämns i några enkätsvar är implementering av projekt och att mer än idag bidra till inriktningen av anslag 2:4 Krisberedskap.

Under intervjuerna nämns flera nya områden för samverkansområdena, exempelvis att MSB skulle kunna få stöd av samverkansområdena i beredningen av 2:4-ansökningar. Samverkansområdena skulle också kunna utgöra bollplank vid uppstart av nya MSB-projekt. Tydligare samordning av

myndigheters remissvar skulle också kunna göras i respektive samverkansområde. Inom ramarna för enkätsvaren går det att utläsa vissa myndigheters önska om att MSB bör, utifrån analyser av RSA, prioritera områden som behöver stärkas och utifrån detta ge uppdrag till samverkansområdena. Ansvarigt samverkansområde skapar därefter lämpliga projekt och involverar berörda samverkansområden och aktörer i arbetet. Det är viktigt att det finns en styrning och uppföljning så att inte dubbelarbete görs och att arbetet får avsedd effekt.

Förutom nya och utvecklade uppgifter för samverkansområdena finns olika sakfrågor som flera representanter ser behov av att samverkansområdena jobbar med. Civilt försvar är en tydlig sådan fråga. Samverkansområdena har i olika grad närmat sig frågan och det fortsatta arbetet skulle kunna ske mer gemensamt mellan olika samverkansområden. I enkätsvaren nämner myndigheterna att man i samverkansområdena bör kunna arbeta fram en gemensam planeringsinriktning när det gäller civilt försvar. Metoder och arbetssätt samt hur samverkan med försvarsmakten ska ske, bör likformas. I ett enkät svar påpekas att det behövs ett särskilt samverkansområde där frågor angående planering inför höjd beredskap behandlas. Det finns dock en uppfattning hos flera myndigheter att mer specifik planering ändå behöver ske inom egen organisation.

En del myndigheter påpekar att det är viktigt att frågor inte låses in i ett specifikt samverkansområde om de berör flera myndigheter. Utöver civilt försvar nämns ett antal andra frågor; informationssäkerhet, data- och telekommunikation, både under intervjuer och i enkät svar, som berör flera samverkansområden, men som idag sorterar under ett specifikt samverkansområde.

Utmaningar för att skapa bättre samverkan

Enkätsvaren visar att många myndigheter upplever ett antal olika utmaningar för att arbetet i samverkansområdena ska fungera bra.

Arbetet i samverkansområdena upplevs ha bidragit till ökad kunskap. Utmaningen är att omvandla den kunskapen till konkreta åtgärder för att minska risker och öka förmågan. Exempelvis nämns svårigheterna att få ut resultat av arbetet och att sprida och implementera dessa utanför ett enskilt samverkansområde. En ytterligare utmaning som anges är att erfarenheterna också ska leda till åtgärder som stärker krisberedskapen. Åtgärderna ska vidtas av de enskilda myndigheterna och det bygger på att kunskapen som tas fram i samverkansområdena sprids till rätt personer och till ledningarna i de enskilda myndigheterna. Hit har arbetet i samverkansområdena inte kommit än och det upplevs som en utmaning.

I några enkät svar påpekas att fokus på arbetsformer går ut över leverans och resultat av arbetet och att det saknas tydliga mottagare för de svagheter och brister som kan komma att identifieras i arbetet inom samverkansområdena. En annan utmaning som nämns i några intervjuer är att bemanningen av

arbetsgrupper och i projekt är svår och att det även är problematiskt att omhänderta resultat av projekt och implementera detta i linjeverksamhet.

I enkätsvaren går det att utläsa att några myndigheter uppfattar att arbetet tar mycket tid utan att ge tillräckligt tillbaka. I flera intervjuer nämns att ett hinder för samverkan kan vara att representanterna inte har tillräcklig, eller olika, kunskap om krishanteringssystemet och den egna myndighetens ansvar och

”Just nu ifrågasätts deltagande nästan på nåder, ledningen har kartlagt hur mycket tid [som läggs på SO-arbetet], får frågan ”är ni med för ni tycker det är kul?”

roll. Vissa har svårt att avsätta tid eller att få sin myndighetsledning att godkänna att tid avsätts för deltagande. I hög grad är de representanter som varit med i fokusgrupper eller intervjuats, själva är positiva till sitt deltagande i samverkansområdena. I fokusgrupperna och i intervjuerna nämner en del att de får argumentera för sitt deltagande, en del i argumentationen är att deltagandet finns reglerat i en förordning.

I fokusgrupperna anges att hinder för samverkan kan vara att man sitter på olika mandat eller att myndigheternas uppdrag skiljer sig åt, vissa myndigheter är operativa, andra mer planerande och det finns olika behov av samverkan.

Förmågor som skapas och används

I enkätsvaren lyfter få myndigheter fram enskilda, konkreta förmågor genereras genom deltagande i samverkansområdena som kan stärka den övergripande krishanteringsförmågan. Exempel på förmågor som skapas av arbetet i samverkansområdena, är gemensam planering, samordning och samsyn, att arbetet stärker den egna myndighetens roll eller nätverksskapande och utbyte av kunskap samt förmågan att driva frågor gemensamt. Några nämner även möjligheten att dra nytta av andra myndigheters expertkompetens, RSA på samhällsnivå och hantera sektorsspecifika frågor.

I fokusgrupperna har framkommit att flera anser att förmågan i krisberedskapssystemet ökar genom att myndigheterna lär sig av varandra, t.ex. av goda exempel eller av hur andra myndigheters roller och ansvar ser ut eller när man delar dokument med varandra och undviker dubbeljobb.

Resurser för arbetet i samverkansområdena

Av enkätsvaren framkommer att bristande resurser är ett hinder för att kunna delta fullt ut i samverkansområdenas arbete. Myndigheterna har svårt att avsätta tid för att arbeta i projekt och arbetsgrupper eller att ta på sig rollen som ordförande. Det är svårt att avsätta tid om ingen direkt konkret nytta går att se. Det framkommer i enkätsvar att det är viktigt för deltagande aktörer att de upplever ett mervärde för den egna myndigheten, då är resursinstatsen väl investerad.

I ett enkätsvar förs fram ett förslag om att MSB borde överväga att ge ersättning till respektive myndighet som är representerad i

samverkansområdena för den tid representanten lägger på förberedelse och inläsningstid samt ett utvidgande nätverkande.

I fokusgrupperna framkommer att en del av representanterna ibland upplever att resurser låses – i negativ mening - när man deltar, utan att det känns meningsfullt. Under intervjuer har några representanter att det finns tendenser att vissa myndigheter istället minskar sitt deltagande till ett minimum.

Några myndigheter upplever att den bristande samordningen och synkroniseringen av planering och verksamhet mellan de egna myndigheterna och arbetet i samverkansområdena är ett problem. Om resurser redan är låsta i den egna myndighetens planering är det svårt att i efterhand frigöra dessa för deltagande i ett samverkansområde.

2.3.2 Slutsatser

- Det framkommer att flera myndigheter efterfrågar tydlighet i vad som ska levereras gemensamt från samverkansområdena. Det finns behov att utveckla former för förvaltning av resultat.
- Myndigheterna använder samverkansområdena på olika sätt, vissa anser att det inom samverkansområdena samordnas och planeras, andra anser att användningsområdet är informationsdelning och nätverksskapande.
- Deltagarna upplever en kunskapshöjning för egen del. MSB kan konstatera att kunskapen behöver spridas ytterligare för att stärka helhetssynen i planering för kris och höjd beredskap.
- Flera myndigheter upplever att kunskapen hos många representanter behöver höjas. Med en gemensam utgångspunkt kan representanter bättre och snabbare vara aktiva i arbetet.

2.4 I vilken struktur ska myndigheterna gemensamt arbeta?

2.4.1 Sammanställning av myndigheternas svar

Samverkansområdenas struktur

I Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap finns angivet

”Titta på vilka frågor som ska lösas och bygga struktur efter det”

att vissa myndigheter har ett särskilt ansvar för krisberedskapen och att planeringen för de myndigheterna ska bedrivas inom samverkansområden. I förordningen finns även en indelning av myndigheterna i sex olika samverkansområden. Utöver dessa myndigheter har MSB pekat ut ett antal

myndigheter att ingå i samverkansområdena, samt flera aktörer (SKL, Försvarsmakten, ett antal myndigheter) som deltar som samverkande parter.

Några myndigheter anser att samverkansområdena är för smala. De motiverar detta främst med att samverka med andra aktörer i andra fora behövs. Samtidigt påpekas av andra myndigheter att indelningen är för grov och behöver göras mer specifika/avgränsade för att möjliggöra planering inför t.ex. höjd beredskap eller kunna samverka med privata aktörer.

Resonemang förs även kring att använda den struktur och indelning i elva samhällssektorer som kopplats till arbetet med samhällsviktig verksamhet som utgångspunkt för arbetet i samverkansområdena.

Ett annat förslag är att utgå från totalförsvarets behov vid indelning i samverkansområden. Ytterligare förslag är att inriktningen för anslag 2:4 Krisberedskap ska styra indelningen i samverkansområden.

Utökade samverkansbehov

I enkätsvaren nämns ett antal myndigheter och aktörer som representanterna efterfrågar samverka med.² Att det finns behov av att samverka med andra aktörer, betyder inte att nya aktörer ska vara permanent med i samverkansområdena. Flera myndigheter efterfrågar alternativa modeller och strukturer för hur samverkan kan ske. De menar att MSB har ett ansvar att tydligt förklara och motivera vad just den myndigheten är tänkt att bidra med och få tillbaka vid inplacering av myndigheter i områden.

Samverkan sker idag med kommun, landsting och Försvarmakten. Det lyfts i enstaka enkätvar fram behov att dessa bör bli permanenta deltagare i samverkansområden i och med att planering för höjd beredskap ska göras – alla nivåer behövs involveras. I enkätvar, fokusgrupper och i intervjuer är det tydligt att alla nivåerna behöver mötas inom krisberedskapsarbetet för att kunna uppnå ett helhetstänk i krisberedskapsarbetet.

En konkret grupp som nämns i enkätsvaren är privata aktörer, särskilt i arbetet med planering för kris och höjd beredskap. Det finns olika förslag på hur samverkan med privata aktörer kan ske. Ett förslag som ges är att de privata aktörer som beredskapsmyndigheter är beroende av, bör regleras centralt via en moderniserad variant av ”krigsföretag”. På så vis kan deras uppgifter och tjänster anpassas till de behov som samhället har.

I fokusgrupperna framkommer att de samverkansformer som t.ex. SOES och SOTP redan etablerat med privata aktörer anses vara en bra lösning på behovet att utöka samverkan med dessa aktörer.

² De aktörer som nämns specifikt i enkätsvaren är: näringsliv och privata aktörer (Swedavia med flera som berör flygplatser, Telia med flera som berör telekom, Elkraftsleverantörer och ramavtalsbankerna), Domstolsverket, Skolverket, Migrationsverket, SOS Alarm, Ramavtalsbankerna, Naturvårdsverket, Regeringskansliet, Frivilliga, Arbetsmiljöverket, Kemikalieinspektionen, Skogsstyrelsen, Kronofogdemyndigheten, Upphandlingsmyndigheten, Svenska kyrkan, Nämnden för statligt stöd till trossamfund

En annan grupp som nämns är frivilligorganisationer. Samverkan med frivilliga beskrivs som viktigt och att frivilligperspektivet bör vara en del av samverkansområdenas arbete. De flesta representanterna tycker dock inte att frivilligorganisationer ska vara permanenta representanter, de bör adjungeras in vid behov. En annan synpunkt som framkommer i enkätsvaren är att kontakt med frivilligorganisationer främst bör ske bilateralt mellan berörd myndighet och frivilligorganisation.

2.4.2 Slutsatser

- Indelningen i de sex nuvarande samverkansområdena fungerar enligt myndigheterna tillräckligt bra och det är inte värt att tappa fart genom att bryta upp dem.
- Det framkommer att det finns ett behov av metoder för utvidgad samverkan, det viktigaste är att samverkan är flexibel och behovsstyrd.