



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Sektorsövergripande samverkan vid kriser



FORSKNING

Sektorsövergripande samverkan vid kriser

Erna Danielsson, Projektledare

Jörgen Sparf

Robin Karlsson

Olof Oscarsson

Mittuniversitetet

Institutionen för samhällsvetenskap/RCR

831 25 Östersund

MSB:s kontaktperson:

Lena Andersson, 010-240 41 38

Publikationsnummer

MSB 894 - juni 2015

ISBN 978-91-7383-589-3

Förord

Denna rapport är en avrapportering av ett forskningsprojekt finansierat av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, "Multiorganisatoriskt samverkan vid ordinära kriser". Projektet var treårigt och avslutades våren 2015.

Deltagare inom projektet:

Erna Danielsson, projektledare. Planerat, genomfört och ansvarat för projektet.

Jörgen Sparf har varit med i planeringen och genomförandet av projektet och delvis skrivit sin avhandling inom projektets ram. Jörgen disputerade 2014 med avhandlingen "Tillit i samhällsskyddets organisation".

Robin Karlsson från RCR utbildningsprogram Risk och Krishanteringsprogrammet skrev sin C- och D-uppsats inom projektet. C-uppsatsen, som skrevs tillsammans med en Olof Oscarsson, vann första pris i MSBs uppsatstävling, 2012, D-uppsatserna nominerades året därpå. Robin har bidragit med datainsamling, genomförande av experiment och på olika sätt varit delaktig i projektet under hela projekttiden.

Olof Oscarsson från RCR utbildningsprogram Risk och Krishanteringsprogrammet skrev sin C- och D-uppsatser inom projektet. C-uppsatsen som skrevs tillsammans med en Robin Karlsson vann första pris i MSBs uppsatstävling, 2012, D-uppsatserna nominerades året därpå. Olof har bidragit med datainsamling, genomförande av experiment och på olika sätt varit delaktig i projektet under hela projekttiden. Olof har fått en doktorandtjänst vid RCR kommer i sin forskarutbildning att fortsätta arbeta med de frågor som projektet har lyft.

Karthika Boklund deltog i projektets inledning med insamling av bakgrundsdata kring de valda kommunerna som genomförde en litteratursökning inom området sektorsövergripande samverkan.

Innehåll

SAMMANFATTNING	5
1. INTRODUKTION	6
2. BAKGRUND	7
3. SEKTORSÖVERGRIPANDE SAMVERKAN	9
3.1 PLATSENS BETYDELSE VID SAMVERKAN	9
3.2 ROLL OCH UPPGIFT	11
3.3 FÖRSTÅELSE FÖR SITUATIONEN	12
3.4 SEKTORSÖVERGRIPANDE SAMVERKAN - SLUTSATSER	14
4. UTBILDNINGSMATERIAL	18
5. DISKUSSION	19
5.1 EN OUPPMÄRKSAMMAD RESURS	20
6. KONKLUSION	21
7. REFERENSER OCH KÄLLOR	22

Sammanfattning

Syftet med denna rapport har varit att studera den sektorsövergripande samverkan som sker mellan räddningsorganisationer vars verksamhet är att genomföra räddningsinsatser och organisationer vars verksamhet är att ha omsorg om äldre eller barn, när dessa organisationer möts under en räddningsinsats.

Resultatet visar att sektorsövergripande samverkan försvåras av att det i mötet mellan dessa organisationer saknas kunskap om de rutiner som styr den plats där händelsen sker och förståelse för den uppkomna situationen. Vidare att ansvaret för räddningsinsatsen ofta helt lämnas över till räddningsorganisationerna.

- Vid sektorsövergripande krishantering har de ingående organisationerna kunskap om olika faktorer under händelsen. Organisationer utan krishanteringsvana kan ha svårt att förstå situationen när en kris drabbar deras organisation. Däremot har de kunskap om platsens förutsättningar. Räddningsorganisationer har inte alltid kunskap om platsens förutsättningar när de kommer till en skadeplats, däremot kan situationen vara känd och en händelse de ofta möter.
- Uppgiften att avhjälpa själva krisen t.ex. släcka en brand, har räddningsorganisationerna erfarenhet av. Uppgifter relaterade till platsen, t.ex. att möta de behov som barn och äldre har och de rationaliteter som gäller den här typen av arbete, har omsorgsorganisationerna kunskap om. Den organisationsknytta kunskapen delas dock inte över sektorerna.
- Omsorgsorganisationer och räddningsorganisationer utgår från olika logiker i sitt arbete. Omsorgsorganisationer har sällan krishanteringsvana när det gäller ordinära kriser och de utgår i sitt arbete från en *omsorgslogik* med fokus på resiliens dvs. att värna om och normalisera vardagen för elever eller äldre; räddningsorganisationer utgår i sitt arbete mer från en *incidentkontrollerande logik* dvs, att avhjälpa, där krisen ofta ses som en vardagskris. Detta gör att personalen vid de olika organisationerna förstår samma händelse på olika sätt.
- Vid en händelse är det inte ovanligt att de olika organisationerna inte samverkar under krisen utan att var och en gör sitt och anpassar sin verksamhet enbart till händelsen.

1. Introduktion

Utvärderingar efter händelser som förlisningen av Estonia, tsunamin i Thailand, stormarna Gudrun och Per visade på stora brister i samverkan mellan ansvariga myndigheter och efter de stora katastroferna som drabbat Sverige har det varit en stark önskan från regering och riksdag att få myndigheter att samverka vid kriser (Prop. 2005/06:133). För att möta dessa brister har en större satsning pågått under åren 2013-2014 med att ta fram gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar.

De problem inom samverkan som brukar poängteras är bland annat bristande kunskap om andras verksamhet, osäkerhet kring ekonomiskt ansvar, kulturkrockar, konkurrens, prestige, revirbevakande, felaktiga förväntningar och misstro inom gruppen för att exempelvis information läcker ut (Bengtsson, 2008, se även Enander et al., 2004 a, b, om stormen Gudrun).

Syftet med detta projekt var därför att studera samverkan vid krishantering mellan organisationer som är verksamma i olika sektorer. Särskilt ställer vi oss frågor om vilka problem som uppkommer på grund av aktörernas olika sektorstillhörigheter, tidigare krishanteringsvana och hur de skapar mening i krissituationen

Kunskapen om vad som påverkar oss när vi ska samverka och hur vi påverkas menar vi kan användas i vardagen för att öka effektiviteten vid räddningsinsatser men också i utbildningar internt inom den egna organisationen likväl som sektorsövergripande.

2. Bakgrund

Det svenska krishanteringssystemet bygger idag på att många aktörer av olika slag tar ett ansvar för att hantera störningen och att samverka. I princip har alla formella organisationer ett ansvar att vara delaktiga i hanteringen av störningar när så krävs. Ansvaret vilar mot de tre vägledande principerna om ansvar, närhet och likhet. Ansvarsprincipen säger att den som har ansvar för en verksamhet i normalfallet har samma ansvar även vid störningar. Ansvarsprincipen innebär även att aktörerna ska stödja varandra och samverka, dvs. den utökade ansvarsprincipen. Närhetsprincipen betyder att störningar ska hanteras så nära den drabbade eller påverkade verksamheten som möjligt. Likhetsprincipen handlar om att en verksamhet som påverkas av en störning ändå ska försöka fortsätta sin verksamhet så lika normalfallet som möjligt.

Även om samverkan som grundläggande inriktning eller arbetsmodell på många sätt är fördelaktig bär den också på ett antal problem eller potentiella svårigheter i den praktiska omsättningen. Vi kommer här att ta upp två problem inom mellanorganisatorisk samverkan som vi har arbetat med i denna studie.

Det första problemet handlar om att olika organisationer dels har olika inställning till och förståelse av säkerhet generellt, dels har skilda intressen i och förmåga att hantera uppkomna störningar och situationer.

Att sådana skillnader mellan organisationer existerar är inget problem i sig. Problem kan dock uppstå när de möts i hanteringen av en störning eller situation som omfattar osäkerheter och där förväntas samverka.

Det andra problemet handlar om övningar för hantering av krishantering och osäkra situationer. Varje år genomförs minst ett femtiotal övningar i regi av kommuner, länsstyrelser och myndigheter där olika samhällsaktörer medverkar. Det övergripande syftet med övningarna är att träna ledning, samordning och beslutsfattande för att därigenom öka förmågan att i samverkan mellan aktörer lösa störningar. Problemet med dessa övningar är att de i stor utsträckning speglar en slags gammalmodig logik med väntade scenarier, givna aktörer som deltagare, fasta beslutsordningar, centraliserad kontroll, styrning uppifrån, storskalighet och liknande. Även om denna logik har giltighet i vissa typer av händelser präglar den övningarnas genomförande och resultat på ett sätt som leder till en reproduktion av befintlig kunskap och av traditionell organisering, ledning och samverkan.

Övningarna ger därför inte nya insikter eller ny kunskap för att stärka aktörernas förmåga att samverka. De speglar heller inte dagens system för

samhällsskydd och beredskap med många aktörer av olika slag involverade och där nya former för ledning och samverkan behöver prövas. Den speglar inte heller samhällets resiliens i vid bemärkelse som beskrivs i den nationella strategin för skydd mot samhällsviktig verksamhet ”att skapa förutsättningar för att samhället ska fortsätta fungera på en acceptabel nivå vid allvarliga händelser och störningar” (MSB 2013).

Mot denna bakgrund har vi i studien dels undersökt på vilket sätt personer med olika yrken förstår händelser och vilken yrkeskunskap man då refererar till, dels tagit fram en övningsmetod som kan öka förståelsen av hur kunskap från olika yrken kan bidra till en lyckad hantering av olyckor och händelser. Vi har under det arbetet genomfört både intervjuer samt experiment. För en mer utförlig beskrivning hänvisar vi till rapporten ”Sektorsövergripande samverkan vid ordinära kriser”, Mittuniversitetet, RCR working papersserie 2015.

Begreppen samverkan och kris

Samverkan och kris är två begrepp som förekommer i texten. Nedan följer en kort definition av hur begreppen har använts i rapporten.

I rapporten Samverkan under räddningsinsatser (Danielsson et al. 2013) gjordes en genomgång av begreppet samverkan där vi pekar på olika former av samverkan – från separation till integration. Separation innebär att inget samarbete alls äger rum mellan organisationerna, medan samverkan utgår från att medverkande organisationerna tillför resurser eller kunskaper, för att lösa en gemensam uppgift. Vid integration förutsätts sedan en mycket mer långtgående upplösning av gränser (Johansson 2011).

Som framkommer i rapporten handlar samverkan allmänt om att överskrida någon form av gräns, samt om någon form av gemensamt agerande. Det är även på detta sätt begreppet kommer att användas i denna rapport. Särskilt har den typ av samverkan som sker mellan de olika sektorerna stått i fokus, om de överhuvudtaget samverkar eller om det mer handlar om separation.

Med begreppet kris avser vi en situation som går utanför den drabbade organisationens ordinarie verksamhet och som inte tillhör de vanliga vardagsstörningar som kan förekomma i verksamheten. De kriser vi har studerat är händelser av sådan art att en räddningsorganisation larmas till platsen, och där krisen hanterats av både den drabbade organisationen och räddningsorganisationer.

3. Sektorsövergripande samverkan

I föreliggande rapport fokuseras främst samverkan på en skadeplats som etablerats i en organisation som i vardagen inte arbetar med räddningsinsatser. Studien har utgått från händelser som drabbat äldreboenden och skolor och där räddningstjänst eller polis varit inblandade i räddningsinsatsen. Syftet har varit att beskriva hur personal i de olika organisationerna uppfattat samma händelse och hur de agerade eller avsåg att agera under krisen. Vidare var syftet att studera hur organisationerna uppfattade den samverkan som skedde med andra organisationer under händelsen, med fokus på den samverkan som skedde över de olika sektorerna. I analysen har vi särskilt fokuserat på hur informanternas organisationstillhörighet, profession och yrkesroll samt krishanteringsvana har påverkat deras meningsskapande.

Något som visar sig ha betydelse för hur situationen uppfattas är hur känd respektive okänd en plats, en situation eller en uppgift är för personalen vid de inblandade organisationerna (figur 1). De drabbade organisationer som exemplifieras i denna rapport, äldreomsorgen, hemtjänsten och grundskolan, kännetecknas av att de vid en kris ofta arbetar med sina vanliga uppgifter, dvs. ansvarar för vården och omsorgen om de äldre eller undervisningen för elever. De befinner sig i sin vanliga struktur, oftast på sin arbetsplats eller i den arbetsmiljö där de vanligen arbetar, men situationen har ändrats och har förlorat sin förutsägbarhet, nya arbetsuppgifter kan ha tillkommit, vilket får konsekvenser för hur de förstår och kan utföra sina uppgifter (Danielsson et al., 2013).

	<i>Känd plats</i>		<i>Okänd plats</i>	
	<i>Känd uppgift</i>	<i>Okänd uppgift</i>	<i>Känd uppgift</i>	<i>Okänd uppgift</i>
<i>Känd situation</i>				
<i>Okänd situation</i>				

Figur 1: Modell över i hur känd respektive okänd en plats, en situation eller uppgift är för de inblandade organisationerna.

3.1 Platsens betydelse vid samverkan

När en olycka inträffar i en organisation som exempelvis ett äldreboende eller en skola, uppstår en skadeplats (Danielsson et al, 2011). Polis och räddningstjänst anländer till platsen och påbörjar en räddningsinsats. För polis eller räddningstjänst är det, om det är en mindre olycka, en vardagshändelse, en situation de är vana vid och en uppgift som de är förberedda och utbildade

för. Men platsen kan vara ny, och det kan vara första gången de befinner sig på denna plats och i den drabbade organisationen.

Platsen, dvs. den drabbade organisationen, är däremot känd för personalen som arbetar där och för andra som är knutna till platsen, exempelvis boende på ett äldreboende eller elever vid en skola. Det som fokuseras i detta avsnitt är hur förståelse för platsen påverkar arbetet och samverkan mellan personal från de inblandade organisationerna och räddningsorganisationerna (andra intressenterna involveras inte i denna studie).

Räddningspersonal som anländer till en plats på ett larm försöker förstå situationen och vad som ska komma att bli deras uppgift. Frågor de vill ha svar på är t.ex. var olyckan har skett, dvs. vägen fram till skadeplatsen, vad det är som hänt, omfattningen av skadan, vad det är som "gått sönder", exempelvis hur mycket vatten som runnit ut eller hur många rum som är skadade. Den information som söks har betydelse för räddningsorganisationernas insats, och för att personalen inte skadas när de utför sin uppgift. Viktig information är också om det finns personer kvar i byggnaden och om det finns brandfarligt materiel. Den information som söks är framförallt kring den fysiska miljön och av teknisk karaktär, till exempel hur en byggnad ser ut invändigt, rummens placering, vad som möter räddningspersonalen när de går in i byggnaden, och om det finns farliga vätskor och andra föremål som kan utgöra fara vid exempelvis en brand. Det är från räddningsorganisationernas sida också ofta önskvärt att de får arbeta ostört. Personalen vid den drabbade enheten kan även bli tillsagd att *hålla sig undan och inte vara i vägen* när räddningstjänsten kommer till skadeplatsen, så att räddningstjänstens personal får göra sitt.

Men personal vid den drabbade organisationen *utgöra också ett stöd* även om de lämnar över ansvaret för räddningsinsatsen till räddningsorganisationerna när de kommer på plats. Uppfattningen från räddningstjänstens personal är att folk gärna vill berätta vad som hänt, men att räddningstjänsten är tämligen klar över vad de vill ha hjälp med. Stödet från den drabbade organisationen är framförallt praktiskt arbete och resurser. Det handlade bland annat om uppgifter där den drabbade organisationen hade unika kunskaper om vissa funktioner på platsen, som hur en kran stängs av, var det finns gasflaskor, hur utrymmena ser ut. Det är önskvärt att personalen från den drabbade organisationen *hålla sig nära räddningspersonalen* för att kunna svara på frågor, men samtidigt vara ur vägen.

Sammanfattningsvis är en plats så mycket mer än en fysisk geografisk position. Platsen har även inbyggda logiker som påverkar hanteringen av händelsen *genom att avgöra vilka som har tillträde, vilken social interaktion som är möjlig, och hur de sociala relationerna etableras* (Danielsson et al. 2011). När en händelse inträffar i en befintlig organisation så kan händelsen i sig vara starkt förknippad med platsen och omfatta både maktaspekter, det vill säga vilka som anses ha legitimitet att agera, samt vilka som naturligt befinner sig

på platsen och vilka som kan tänkas ansluta, exempelvis föräldrar som kommer till sitt barns skola. Resultatet visar att personal vid både räddningstjänst och polis oftast har stark legitimitet bland den drabbade personalen när de kommer på plats, samt att även om personalen vid den drabbade organisationen är en legitim aktör i vardagen, så försvagas legitimiteten att vistas i den egna miljön när en olycka inträffar och räddningsorganisationerna kommer på plats (se även Danielsson et al. 2011, 2013).

3.2 Roll och uppgift

De uppgifter som utförs vid en kris är olika till sin karaktär, vissa är knutna till individens kompetens och profession medan andra är nya och ligger långt från de uppgifter som utförs i vardagen. Personal vid både den drabbade organisationen och personal från räddningsorganisationerna har uppgifter som de normalt utför, t.ex. sköter om äldre, utbildar skolbarn, släcker bränder. Deras olika uppgifter styrs av olika logiker och då en skadeplats uppstår i en befintlig organisation kan därför samverkan leda till konflikter snarare än effektiv samverkan, om regler och normer för hur uppgifter bör utföras kolliderar mellan dem.

När en kris inträffar är det i första hand personal som normalt inte arbetar med räddningsuppgifter som hamnar i centrum av situationer där de utför uppgifter som de kanske inte är vana vid, eller kompetent att utföra. Men även räddningsorganisationerna kan hamna i situationer där de inte riktigt kan hantera uppgiften på det sätt den kräver, t.ex. om uppgiften kräver kompetens om den drabbade organisationen som räddningspersonalen inte har. Ett exempel där olika hanteringslogiker kommer i konflikt är det sätt som personerna i experimentet beskriver evakueringen av ett äldreboende på. Äldreomsorgspersonalens rutiner att *förflytta boende* skiljer sig här från räddningsorganisationernas effektiva sätt att *tömma* en lokal.

De drabbade organisationerna som deltagit i vår studie har i vardagen inte till uppgift att hantera olycksförlopp som inte är relaterade till deras verksamhet. Dessa organisationer arbetar normalt inte med kriser som brand, översvämning, eller svårare stormar, det vill säga dessa händelser är inte vardagsrutin för dem på det sätt som det är för räddningstjänst. Krisen medför dock att det ställs krav på personal vid skolor, hemtjänst och äldreboenden att de ska vara flexibla och anpassa uppgifter och verksamhet till de nya förutsättningarna. Det kan handla om att göra sina uppgifter på ett lite annat sätt, på en annan plats eller med andra resurser för att kunna lösa de problem krisen ställer till med samt att hålla sig lugn för att lugna brukare och elever. Resultatet från studien visar att personalen vid de drabbade organisationerna vid en kris fortsätter fokusera på den uppgift de är ålagda att utföra till exempel se till att elever får sin utbildning, eller att de äldre får den omsorg de har rätt till som medicin i tid, mat och den hjälp de behöver. *Man gör det man måste*

göra, som en intervjuperson säger. De styrs under händelsen av omsorgen om dem de har ansvar för.

Räddningstjänstens roll under ordinära kriser handlar framförallt om att ta hand om räddningstjänstärenden som finns reglerat i Lagen om skydd mot olyckor (LSO) samt andra åtaganden som kan vara inskrivna i räddningstjänstens handlingsprogram. Räddningspersonalen är under händelsen uppgiftsrelaterade och präglade av en teknisk rationalitet. Fokus är att återställa, avhjälpa och förhindra skada, och de är under händelsen styrda av en incidentkontrollerande logik (Danielsson et al. 2011). Väl på plats vid en händelse finns institutionella rutiner för vad som ska göras och hur samarbetet mellan olika organisationerna upprättas. Intervjupersonerna menar ofta att händelsen tas över av räddningsorganisationerna som har sina bestämda roller.

Räddningstjänst kan också be personal vid den drabbade organisationen att hjälpa till. Det stöd som efterfrågas är sådant som underlättar för räddningspersonal eller polis i deras arbete exempelvis att rensa och förbereda utrymningsvägar, eller ta fram uppgifter till polisutredningar. Det här är något som sällan lyfts fram i studier av kriser.

Redan i vardagen finns upparbetade rutiner även hos drabbade organisationer som fortsätter att gälla vid en kris, men nya rutiner kan också skapas av stödjande personal. Dessa rutiner är mer eller mindre uppenbara och efterfrågade vid en kris. Det är ofta uppenbart att räddningsorganisationernas kompetenser är efterfrågade och behövda, men det saknas kunskap om andra organisationers kompetens och hur den skulle kunna användas vid en händelse. Hur olika organisationers kompetens nyttjas på en skadeplats (som är den egna organisationen) har inte synliggjorts i tidigare studier, vilket har visat sig få konsekvenser för räddningsinsatsen.

3.3 Förståelse för situationen

Tidigare forskning visar att räddningsorganisationer, när de möts av en okänd större händelse kan ha svårt att inledningsvis förstå situationen. Det är något som också gäller för de drabbade organisationerna i denna studie. Situationen på skadeplatsen är ny och okänd, även om de drabbade befinner sig i sin välkända miljö. Men den nya situationen omges av en mängd nya regler, normer och föreställningar som påverkar den drabbade personalens arbete och blir styrande för deras handlande. Deras normala föreställningar och förståelse sätts ur spel. Den nya situationen anger exempelvis vem som har rätt att vistas på skadeplatsen och utföra uppgifter där (Danielsson et al. 2011, Kvarnlöf & Johansson, 2014, Kvarnlöf 2015), detta oaktat att det är den drabbade organisationens personal och deras arbetsplats det handlar om. Det vi studerar här är händelser som för en drabbad organisation uppfattas som en krishändelse, även om räddningstjänst eller polis skulle kalla det vardagshändelser, dvs. situationer som de känner igen från sin vardag.

Av betydelse för hela insatsen och för förståelsen för situationen är att de aktörer som omfattas av händelsen arbetar i olika tidsspann (Danielsson et al., 2011, 2013). För vissa organisationer är insatsen kortvarig och de är snart ute på en ny insats, vilket t.ex. gäller ambulansen. För andra kan händelsen bli långdragen och pågå under lång tid som vid skolbranden där en temporär skolmiljö byggdes upp för att ge skolbarnen den undervisning de hade rätt till. Detta pågick under närmare två år.

I flera av intervjuerna framkommer uppfattningen att den personal som finns i de drabbade organisationerna kan skapa tumult eller vara hysteriska. Personalen vid den drabbade organisationen kan inledningsvis, precis som räddningspersonalen, ha svårt att få grepp om situationen, men forskning visar att det sällan handlar om hysteri. Studier sedan lång tid tillbaka visar att allmänheten inte hamnar i panik eller blir hysteriska utan agerar tämligen rationellt vid kriser, vilket även framkommer i denna studie. Personal vid de drabbade organisationerna berättar att de vid en kris börjar anpassa verksamheten till de nya förutsättningarna, exempelvis genom att prioritera verksamhet som är livsavgörande och ”strunta” i det som kan skjutas fram. De beskriver sällan hysteriska beteenden, utan snarare hur de försöker skapa en förståelse kring det som hänt, liknande det som räddningspersonal beskriver när de åker ut till en händelse. När räddningsorganisationerna sen kommer till platsen lämnar personalen ofta över ansvaret till dem att åtgärda själva incidenten. Personalen vid de drabbade organisationerna beskriver i intervjuerna hur de under kriser försöker skapa nya arbetsrutiner men samtidigt behålla de som fungerar i så stor utsträckning som möjligt.

Det finns hos de studerade organisationerna en vana att arbeta med olika typer av kriser och de improvisera för att anpassa lösningar efter de specifika behov som uppstår. *Man kan inte ta allt förgivet* säger en informant från äldreomsorgen, *vi gör det bästa av situationen*. De anpassar sig och söker olika lösningar på de problem som uppstår och får arbeta spontant och tänka lite annorlunda. De kan inte backa från det ansvar de har för andra.

Räddningsorganisationernas personal berättar att de snabbt skapar en förståelse för situationen och kring den uppgift de ska utföra. I våra intervjuer framkommer dock inte att de reflekterar i någon större utsträckning kring platsens särdrag i de studerade fallen, dvs. att skadeplatsen är i en annan organisations domän. Ett exempel var evakueringen av ett äldreboende där räddningsorganisationerna beskriver hur de följde en plan för hur detta kan gå till, vilket är att systematiskt genomsöka byggnaden och se till att alla utrymmen är tomma. När det gäller personal inom räddningstjänsten skulle de kunna tänka sig att aktivera brandlarmet för att väcka uppmärksamhet och visa att det är något farligt på gång. En reflektion här är att om platsen är ett äldreboende där det bor äldre dementa med särskilda behov, är den strategin inte något som rekommenderas av personalen vid äldreboenden. Där tar personalen istället hjälp av sina vardagsrutiner och löser situation på följande

sätt ”Jag skulle ta ett kakfat och säga till de boende, *kom så går vi till grannkorridoren och fikar*”. Detta sätt att förflytta äldre är väl känt inom äldreomsorgen och fungerar i mindre akuta situationer. I en annan intervju berättar en informant från räddningstjänsten att de vid en brand i ett hyreshus möttes av boenden med särskilda behov. Vid larmet fick de inte någon information om detta vilket skapade problem under insatsen.

Sammanfattningsvis har de inblandade organisationerna olika förståelse för situationen beroende på vad som är fokus i deras verksamhet och vad som är känt respektive okänt för dem under händelsen. För räddningsorganisationerna är platsen okänd och de efterfrågar information som gör platsen mer känd, information som ofta är av teknisk art, exempelvis hur byggnaden ser ut inuti, om det finns brandfarliga ämnen i lokalen, men också om det finns personer i byggnaden som kan komma till skada, eller annan information som kan bidra till ökad förståelse och insatsarbetet. Däremot framkommer inte i intervjuerna om frågor ställs om arbetsrutiner eller frågor som kan skapa en djupare förståelse för platsens logik.

Personalen vid de drabbade organisationerna visar i intervjuerna mer intresserade av att få information om incidenten och hur den kunde ske. Den här typen av händelser är ofta okända för dem och de kan ha svårt att inledningsvis förstå situationen. På olika sätt söker de information som kan ge klarhet i vad som hänt, information som de främst söker från räddningsorganisationerna. Överlag verkar de drabbade ställa fler frågor och söka mer information än räddningsorganisationerna vid händelsen.

En förklaring kan vara att de exempel som vi lyft fram i intervjuer och experiment är vardagshändelser för räddningsorganisationerna, och för dem är situationen om inte känd så inte heller helt okänd. Det är en händelse som de normalt kan komma att hantera i sin verksamhet, vilket händelsen inte är för personalen vid den drabbade organisationen. Men sett till händelsen som helhet så bidrar omsorgsorganisationerna i stor utsträckning till arbetet med att återställa och normalisera vardagen, vilket är viktigt i ett resilient samhälle,

3.4 Sektorsövergripande samverkan - slutsatser

Inom forskningsprojektet har sektorsövergripande samverkan under räddningsinsatser stått i fokus. De olyckor som studeras är olyckor som sker i en organisation som normalt inte arbetar med räddningsuppdrag. Framförallt är det mötet mellan organisationer från olika sektorer som står i fokus.

När räddningsorganisationerna ska hantera olyckor i en annan organisation får de ofta ta över ansvaret för räddningsarbetet från de drabbade på plats. Det görs genom att den drabbade personalen på plats lämnar över uppgiften men också att räddningspersonalen själva tar över den. Det innebär att organisationen där olyckan sker både är en del i räddningsinsatsen samtidigt

som det är en drabbad arbetsplats. Det organisatoriska och institutionella sammanhanget förändras i och med incidenten och räddningsorganisationerna är nu med och bestämmer spelreglerna i organisationen.

De som utgjort underlag för denna studie är personal inom äldreomsorg, hemtjänst och grundskolor; säkerhetssamordnare; personal inom räddningstjänst samt polisen. Studien har fokuserat på hur denna personal möter och hanterar olika problem och vilka kunskapsbrister som kan visa sig vid en kris. Resultatet av studien visar att kunskapsbristerna inte är uppenbara för de inblandade vilket visar sig i effekterna av mötet. Vad som är okänt för de inblandade organisationerna påverkar hur de tolkar händelsen och hur de sätter in den i ett känt sammanhang.

Både polis och räddningstjänst har en uppgift vid en kris men verksamheten kan också kännetecknas av *i väntan på krisen*. Skola och äldreomsorg är hela tiden mitt i sin kärnverksamhet. Personalen inom alla de berörda organisationerna är professionella i sina respektive verksamheter. Skola och äldreomsorgens verksamhet karaktäriseras av en *omsorgslogik*, där det handlar om att ha omsorg om barn eller äldre, exempelvis försäkra sig om att eleverna får den utbildning de har rätt till och att de äldre får sina behov tillgodosedda. Sättet att arbeta har sin specifika karaktär. Inom exempelvis äldreomsorgen är det särskilt viktigt att alla deltar i beslut och man vill gärna att hela gruppen är delaktig.

Polisens verksamhet, som det visade sig i en tidigare studie (Danielsson et al. 2011) och som framkommer även i denna, handlar om utredning och kommunikation och karaktäriseras av en *kommunikativ logik*. Det här framkommer tydligt i polisens önskan att åskådare stannar kvar på en skadeplats som vittnen (Kvarnlöf & Johansson, 2014, Kvarnlöf, 2015). Räddningstjänsten har fokus på räddning och att komma tillrätta med händelsen vilket kan karaktäriseras som en *incidentkontrollerande logik* (Johansson, 2009), där uppgiften att exempelvis släcka en brand står i fokus.

Något som framkommer i flera av delstudierna är behovet av att lära känna gränserna för var de olika verksamheterna möts vid en incident och få klart sig vart man har tillträde. Det finns också behov av att lära känna de olika verksamheternas logiker så att man inte *"klampar in"* och *gör mer skada än nytta*, som en intervjuperson berättade.

Resultatet visar vidare att det förekommer en gemensam planering och gemensamma målformuleringar på kommunnivå, mellan säkerhetssamordnare och räddningstjänstorganisationerna. Däremot förekommer det mer sällan att organisationer som skola och äldreomsorg ingår i förarbeten och krisplanering. När de ingår är det främst chefen som deltar i möten på högre ledningsnivå, inte den operativa personalen. Den operativa personal inom den kommunala verksamheten ingår inte alls i planeringen som vi kan se, ibland inte ens i egen organisation. Vid direkta frågor om detta är svaret ofta att det är svårt att nå ut

till personalen på grund av till exempel ny personal och vikarier som kommer in på korttidsanställningar, och att det därför är svårt att nå alla med information, särskilt information som inte direkt är vardagsjobbrelaterad.

Studien visar få om ens några gemensamma ageranden vid insatser. Organisationerna arbetar i huvudsak med sina egna uppgifter och agerandet sker i huvudsak parallellt eller seriellt (Berlin & Carlström, 2009). De olika organisationerna har inte samma typ av uppgifter och t.ex. personalen vid de drabbade organisationerna improviserar för att gå runt de aktuella problem som har orsakats av händelsen. Det gör att de inte kommer i kontakt med andra organisationer.

Vi ser inte så mycket av motstånd, konkurrens eller konflikter mellan räddningsorganisationen och de övriga organisationerna. Här finns snarare en önskan om att få stöd och hjälp, och personalen vid den drabbade organisationen håller sig gärna ur vägen när räddningsorganisationerna kommer. Däremot finns det en del tillitsproblem mellan personalen vid de drabbade organisationerna och kommunledningen (sektors- och förvaltningschefer), där de drabbade uttrycker mistro om deras kunskaper och deras vilja att bistå dem.

Som denna rapport visar är det inte alla möten som kan liknas vid samverkan, i vissa fall kan det tvärtom vara så att många möten karaktäriseras av avståndstagande och uteslutande. Vi har i rapporten visat på hur svårigheter till samverkan kan förstås, det vill säga olika förutsättningar som gynnar respektive försvårar samverkan mellan organisationer från olika sektorer.

- *Inblandade organisationers olika kulturer och arbetssätt (logiker).* Vi har sett att organisationernas arbetssätt påverkar hur de agerar i en kris och att både skol-, äldreomsorg- och hemtjänstpersonal utgår från en omsorgslogik och fokuserar elevernas och de äldres behov och rätt till stöd. Eftersom en krissituation har sin egen logik med i förväg etablerade regler och normer för vad som är ett acceptabelt beteende kan personal med bristande erfarenhet av att uttrycka sig på ett vedertaget sätt leda till exkludering och osynliggörande. Deras kompetenser efterfrågas inte.
- *Karaktäristiken på ett organisatoriskt krishanteringsfält.* De organisationer som har vana att arbeta på krishanteringsfältet, det vill säga i huvudsak "blåljusmyndigheter" har tolkningsföreträde vid en kris. De är självklara aktörer när de kommer ut på en skadeplats, till skillnad mot exempelvis *Missing People*. Vi har också sett att personal i drabbade organisationer inte självklart involveras i krishanteringsfältet utan snarare utesluts.
- *Graden av organisationernas krishanteringsvana.* Att erfarenhet har betydelse vid krishantering visar en stor del av forskningen och så även här. Bland annat visade det sig att en person inom äldreomsorgen med erfarenhet från en kriskatastrofutbildning mer tydligt kunde förklara vad

hon såg och motivera sitt agerande i jämförelse med personal utan denna erfarenhet. Ett annat exempel är när äldreomsorgspersonal som saknar vana och lämnar över räddningsarbetet till räddningsorganisationerna utan att lägga sig i: *Ni går in och vi går ut.*

- *Organisationsmedlemmars meningsskapande av krissituationer.* Bl a experimentet visade att de olika professionerna skapade olika mening kring fenomenet med en bomb utanför ett äldreboende. Polisen med vana från bombhot hade en mer utvecklad förståelse än personalen på äldreboende. Däremot hade personalen vid äldreboende en mer kunskap om hur en evakuering av de äldre borde gå till.
- *Konflikter.* När det gäller konflikter ser vi dem i huvudsak mellan förvaltning/kommunala sektorer och den operativa verksamheten (t.ex. äldreomsorg och skola). Det är personalen ute i verksamheten som har bristande förtroende för närmast högre chef. Däremot har vi inte sett några uttalade konflikter mellan organisationer från olika sektorer. Däremot olika missuppfattningar som graden av hysteri och kaos.
- Efter en händelse sker ofta en utvärdering och reflektion av hur arbetet förlöpte, om det uppstod några problem och hur dessa löstes. Mycket av den information som kommer fram i intervjuerna handlar om tekniska problem, t.ex. byggnadssätt och problem relaterade till miljöaspekter. Få reflektioner görs kring de drabbades rutiner och arbetssätt och hur brist på kunskap kring dessa frågor eventuellt kan ha påverkat utgången av insatsen.

4. Utbildningsmaterial

Redan i projektets ansökan formulerade vi idéer om att utveckla ett utbildningsmaterial för att möta de eventuella problem kring samverkan som uppdagas i studien. Under studiens gång blev det tydligt att kunskap om och förståelse av andra yrkesgruppers logiker är avgörande för en effektiv samverkan i krishantering. Konkret handlar det om att förstå prioriteringar inom yrket baserat på värden och kunskap om plats och uppgift. Detta har därför legat till grund för utvecklingen av utbildningsmaterialet.

Ett utbildningsmaterial är framtaget som består av fyra filmer med frågor på samma sätt som i experimenten och workshoparna. Materialet kommer att publiceras på MSB:s hemsida och är tänkt att kunna användas av i princip vilka yrkesgrupper som helst antingen individuellt eller i workshopform. Den sistnämnda kan genomföras på liknande sätt som vi gjorde i studien.

Den individuella formen utgörs av en interaktiv webbsida där användaren skriver in sina svar på frågorna i filmen. Svaren lagras och bygger på så sätt upp en databas med svar. Återkopplingen består av att användaren kan se vad andra yrkeskategorier har svarat, både inom studien och på utbildningssidan.

5. Diskussion

Syftet med denna studie var att besvara hur följande faktorer påverkar sektorsövergripande samverkan vid kriser:

- inblandade organisationers olika kulturer och arbetssätt (logiker)
- karaktäristiken på ett organisatoriskt krishanteringsfält
- graden av organisationernas krishanteringsvana
- organisationsmedlemmars meningsskapande av krissituationer

Resultatet visar att de tre första faktorerna påverkar den fjärde. Vi har i de olika studierna sett att organisationernas olika arbetssätt och den bakomliggande logiken påverkar deras sätt att agera och förstå en situation. Omsorgslogiken är det som främst kännetecknar skolan, hemtjänsten och äldreomsorgen i denna studie. Omsorgslogiken fortsätter att vara framträdande även under krisen. Räddningstjänst fokuserar sin incidentrelaterade logik under räddningsinsatsen och polisen utgår från en kommunikativ logik. Efter insatsen kan rollerna ändras något och de drabbade organisationerna tar emot stöd från räddningstjänst vars logik nu skulle kunna karaktäriseras som en stödjandelogik.

Vi har också sett att utbildning och kunskap om krishantering, även om den är gammal, har betydelse vid hanteringen av en kris i den egna organisationen. Har personalen någon form av krishanteringsutbildning så påverkar det deras uppfattning om och hur de agerar i en presumtiv kris.

Vanan att hantera kriser har både positiva och negativa effekter på samverkan. Räddningstjänst och polis som har stor vana att agera i kriser kommer till en känd uppgift och situation, men de är inte lika klar över sin bristande kunskap om platsens logik. De frågor som ställs om platsen inriktas på tekniska detaljer som byggnadens konstruktion och farliga ämnen, däremot efterfrågas inte information kring platsens mer djupgående karaktär och arbetsrutiner. Det visade sig i studien att detta får konsekvenser för situationsförståelsen som kom att skilja sig mellan de inblandade organisationerna och minska effektiviteten vid hanteringen av krisen.

Vi har kommit fram till en modell som kan utgöra ett stöd vid samverkan över sektorsgränser, där personal från olika organisationer ges en möjlighet att öka förståelsen för varandra och hur andra organisationer tolkar, tänker sig agera och skapar mening kring en och samma situation. Övningsmaterialet förväntas bidra till ökad vana att hantera nya kriser för både blåljusorganisationer, säkerhetssamordnare och förvaltningspersonal, samt personal ute i verksamheten.

5.1 En ouppmärksammas resurs

Bilder av krishantering handlar ofta om hanteringen av den akuta krisen; branden, översvämningen, bilolyckan. Mer sällan uppmärksammas den krishantering som utförs av de som arbetar inom andra samhällsfunktioner. Enligt MSB handlar resiliens om att få vardagen att fungera, om vår förmåga att stå emot och klara av en förändring, och att återhämta oss och vidareutvecklas efter en kris.

I våra studier har vi sett hur detta tar sig uttryck i berättelser från exempelvis skolpersonal när de berättar om hur de normaliserade och återupprättade vardagen för skoleleverna och genomförde undervisning efter en skolbrand. Det framkommer även vid en vattenläcka där hemtjänstpersonal ordnade med vatten till sina äldre för bland annat intagande av medicin, matlagning och hygien. Vid ett elavbrott löste personal inom hemtjänsten problemen med övervakning av äldre vars larm inte fungerade. De fann också på lösningar för att komma in till äldre vars portar hade elektriska portlås.

Andra exempel på liknande krishantering är den administrativa personalens insats under ett eftersök av försvunnet barn vid en skola. Genom att improvisera och vara flexibla löste de problem med lokaler och att få fram någon form av förtäring till räddningspersonalen. Men de hanterade också mediakontakter och utgjorde ett stöd i kommunikationen med anhöriga, vänner och allmänheten som ringde och var oroliga. Även tidigare studier har visat på vikten av administrativt stöd, till exempel att bemanna organisationens växel vid större samhällskriser för att ta emot och hantera inkommande samtal och att informera och ge råd till allmänheten (Danielsson et al., 2007).

Vi har valt att kalla detta för den ouppmärksammas krishanteringen eftersom den sällan lyfts fram eller studeras vid kriser. Idag har frågan om organiserade som oorganiserade frivilligas insatser vid kriser börjat diskuteras och den resurs som det civila samhället utgör. Den grupp vi lyfter fram här är omsorgs- och skolorganisationernas personal som resurs vid hanteringen av större kriser. De är redan organiserade och det visar sig i denna studie att de har förmåga att flexibelt och improviserat hantera okända situationer i den lokala miljön.

6. Konklusion

- Kunskap om andra organisationers logik och bevekelsegrunder vid krishantering är positivt för sektorsövergripande samverkan då den kunskapen skapar förståelse för andra organisationers agerande och kan bidra till att effektivisera hanteringen av krisen.
- Att involvera den drabbade organisationens arbetsrutiner vid en kris kan bidra till en effektivare krishantering.
- Strävan efter en gemensam situationsförståelse försvåras då organisationerna inte har samma utgångspunkt i skapande av lägesbild och förståelse för händelsen. Snarare handlar det om en samlad lägesbild, men också den kan vara svår att nå då organisationerna kommer in i insatsen med olika okända kunskapsgap.
- Sektorsövergripande samverkan mellan organisationers ledningsfunktioner skapas i vardagen vilket skapar ökad förståelse för andra organisationers agerande vid kriser, vilket framkommer i intervjuerna med de intermittenta aktörerna (t.ex. säkerhetssamordnare på kommunerna). Däremot ingår sällan de latent aktörerna i vardagens ledningsarbete vilket vi menar försvårar samverkan med aktörerna ute i de kommunala verksamheterna som skola och äldreomsorg.
- De latent organisationerna är sällan uppmärksammas som resurser vid krishantering. De uppfattas både av sig själva och av andra oftare som "de drabbade". Denna studie visar dock att krisarbete är vanligt förekommande i dessa organisationer.
- Drabbade organisationers operativa personal har tillit till att räddningsorganisationerna ska kunna hantera en krissituation som de drabbade själva inte kan hantera. Denna tillit är institutionell till sin karaktär och drabbad personal förväntar sig att räddningsorganisationerna tar över räddningsinsatsen. *Det kändes väldigt bra när de kom och när de tog över.*
- Den drabbade personalens behov av stöd från räddningsorganisationernas personal uppstår också efter krisen, då behovet är att skapa förståelse för det som hänt och få emotionellt stöd att hantera händelsen kan vara stort.
- Olika typer av krisutbildning är positivt för samverkan med andra organisationer då den ger ökad förståelse för krishantering i stort.

7. Referenser och källor

- Bengtsson, H. (2008). Vad har vi lärt av Gudrun och Per? I Bengtsson, H. och Mellbourn, A. (red.) *Säkerhet och sårbarhet: hur skapar vi ett hållbart samhälle? - om forskning och utveckling i samverkan*. Högskolan i Halmstad, Halmstad. s. 65-118.
- Berlin, J., & Carlström, E. (2009). *Samverkan på olycksplatsen – Om organisatoriska barriäreffekter*. Trollhättan: Högskolan Väst.
- Danielsson, E., Alvinus, A., Kylin, C., & Larsson, G. (2007). *Ledarskap och beslutsfattande vid komplexa olyckor*. En sammanfattande rapport. (ILM Serie I:37) Försvarshögskolan, Institutionen för ledarskap och management.
- Danielsson, E., Johansson, R., & Eliasson, L. (2011). Samverkan i praktiken. MSB-rapport 304. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Danielsson, E., Johansson, R., & Kvarnlöf, L. (2013). Samverkan under räddningsinsatser. Östersund: Mittuniversitetet. WP 2013:3
- Enander A., & Hede, S. (2004a). *Förväntningar och erfarenheter hos aktörer*. KBM:s forskningsserie nr 4. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.
- Enander, A., Hede, S., & Lajksjö, Ö. (2004b). *Att stå ”i stormens öga”*. KBM:s Forskningsserie: Nr 6. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.
- Kvarnlöf, L. (2015). Först på plats: Gränsdragningar, positioneringar och emergens i berättelser från olycksplatsen. Diss. Östersund: Mittuniversitetet.
- Kvarnlöf, L. och Johansson, R. (2014). Boundary practices at incident sites: Making distinctions between emergency personnel and the public. *International Journal of Emergency Services*, 3:1 65-76.
- Lag 2003:788 om skydd mot olyckor
- MSB (2013). Resiliens -Begreppets olika betydelser och användningsområden. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB569 – 2013.
- Oscarsson, O., & Karlsson, R. (2012). Lägesbilder inom krishanteringsorganisationer - Att skapa mening i osäkra situationer. Kand. uppsats. Mittuniversitetet.
- Prop. 2005/06:133 Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle
- Sparf, J. (2014). *Tillit i samhällsskyddets organisation*. Diss. Östersund. Mittuniversitetet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
651 81 Karlstad Tel 0771-240 240 www.msb.se
Publikationsnummer
MSB 894 - juni 2015
ISBN 978-91-7383-589-3