

Interorganisatorisk samverkan

– en fallstudie av en extraordinär händelse

av *Elias Ekenberg*

Résumé

On 15 March 2012, the Norwegian military aircraft HAZE 01 collided in Scandinavia's most inaccessible terrain. The operation in conjunction with this event included many public agencies' resources and personnel. This work studies the coordination of resources during extraordinary events, identifies any weaknesses of the system and identifies follow-up and management experiences. Additionally, the aim is to study the interaction between the Armed Forces and civilian actors during the work after an air crash. This work shows that it is not clear who is responsible when an accident of this nature occurs. Furthermore, the task given to the Armed Forces was unclear and it was difficult to establish a command structure initially during the operation. However, work coordination and collaboration at the executive level was successful and a great amount of trust between the actors was developed during the work.

SVERIGE HAR EN grundläggande beredskap för olyckor och händelser som påverkar vardagen i någon utsträckning. De aktörer som normalt ansvarar för dessa händelser är Räddningstjänsten, Polisen, sjukvårdsinrättningar och andra samhällsfunktioner. Inträffar olyckor av allvarligare karaktär utgår den svenska krishanteringen från tre grundprinciper rörande ansvar, närhet och likhet. Systemet är organiserat i tre nivåer där kriser initialt bör hanteras på lokal nivå (kommun), därefter regional nivå (länsstyrelsen) och slutligen central nivå (centrala myndigheter).¹ Inom ramen för det tidigare totalförsvaret skulle Försvarmakten samverka med civila myndigheter för att bättre kunna försvara landet i händelse av ett väpnat angrepp. Emellertid har samverkansformerna förändrats i takt med att föreställningen av en militär invasion av Sverige har minskat. Fokus har istället lagts på civil-militär samverkan i fredstid och Försvarmaktens stöd vid extraordinära

händelser. Försvarmakten har alltså som deluppgift att med befintlig förmåga och resurser bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov. I detta arbete samarbetar Försvarmakten med en mängd myndigheter för att erbjuda militärt stöd i form av resurser som ammunitionsröjning, eftersök och brandbekämpning.

Det finns emellertid en ottydlighet i ansvarsfördelning, ledningsförhållanden och samverkansstrukturer mellan Försvarmakten och civila myndigheter, vilket naturligtvis försvårar interorganisatoriska insatser.² Regeringens uppgiftsformulering förefaller vidare att vara något generell och abstrakt för den verkställande myndigheten (Försvarmakten) vid dessa interorganisatoriska insatser. Med utgångspunkt från Försvarmaktens delaktighet i den svenska krishanteringen och tidigare forskning i ämnet studeras här hur samverkan fungerar i realiteten, där den faktiska insatsen äger rum. Eftersom verksamhe-

ten gäller över tid förefaller även uppföljningskomponenter vara av stor vikt. Detta är något som Försvarmakten belyser som centralt och eftersträvar en struktur som "[...] underlättar och uppmuntrar erfarenhetshandling och kunskapsöverföring så att en verklig effekt erhålls".³

Denna artikel analyserar inledningsvis hur samordningen av resurser vid extraordinära händelser fungerar, identifierar eventuella brister och kartlägger uppföljning och erfarenhetshandling. Därefter undersöks hur samverkan mellan Försvarmakten och civila aktörer uppfattades av deltagarna under arbetet efter en extraordinär händelse. Arbetet undersöker om det finns signifikanta brister i de planer och regleringar som reglerar samordning och aktiviteter vid extraordinära händelser och om det finns en problematik i med att ledningsstrukturerna inom de berörda myndigheterna skiljer sig åt eller inom den sammansatta organisationen. Vidare diskuteras huruvida det finns uppenbara resursmässiga brister i de avsedda organisationer som sammansätts i samband med extraordinära händelser och om det finns problem vad avser organisationskulturella skillnader mellan aktörerna?

Det finns redan olika studier avseende detta. Ödlund (2007) avhandlar samverkan mellan myndigheter med olika uppgifter och struktur. På liknande sätt redogör Ödlund (2010) för regleringar för civil-militär samverkan och beskriver hur ledningsförhållanden är konstruerade. Forsström et al, (2010) belyser att det finns vissa brister i framförallt före- och efterfasen vid krishanteringssituationer och Ödlund (2011) föreslår en samverkansmodell som syftar till att öka förståelsen i ämnet. Forskningen inom interorganisatorisk samverkan är förvisso ambitiös och högst användbar.

Ödlund presenterar även framgångsfaktorer och hinder för samverkan där de socialpsykologiska faktorerna utgörs av tillit, förtroende och kultur, där kulturella skillnader mellan organisationer lyfts fram som en stark påverkansvariabel för samverkan.⁴ Förtroende och tillit tar vanligen lång tid att bygga upp. Om denna tid inte är tillräcklig, exempelvis under en tidsbegränsad insats, kan en "snabb tillit" – *swift trust* – skapas mellan aktörer för att klara de påfrestningar som en tillfälligt sammansatt organisation ställs inför.⁵ Förutsättningarna för detta är ett gemensamt mål, en tro om att samverkan ger resultat och att aktörerna förbiser de naturliga misstankar främlingar emellan.⁶

Det har framförts att medlemmarna i dessa grupper tenderar att relatera till varandra utifrån roller snarare än som personer, att "swift trust" således grundar sig i professionalism snarare än karaktär.⁷

Ödlund presenterar också i en studie att myndigheter som ofta arbetar tillsammans har ett "vi och dem"-tänkande och en konkurrens sinsemellan.⁸ Samtidigt är det ofta dessa sinsemellan som har den bästa samverkan.⁹ Likaledes gäller detta omvänt, där myndigheter som ligger långt ifrån varandra kan ha större socialpsykologiska hinder för samverkan.¹⁰

En effektstyrd samverkan med tydliga mål, tydliga ansvarsförhållanden och ett strukturerat arbetssätt kan minska risken för att variabler som prestige, konkurrens, kulturella skillnader etc. får för stort utrymme. Ett inledande möte eller gärna workshop kan "diska av" de största skillnaderna och få upp olikheter och föreställningar på bordet. Detta är att föredra framför att de ligger outredda och påverkar gruppdynamiken negativt.¹¹

Det finns således viss forskning av stor relevans här. Emellertid är den förhållandevis generell och svårapplicerad på en specifik händelse. Denna artikel identifierar därför mer konkret vissa brister i regelverken, insatsstruktur, resursallokering och utnyttjandet av dessa genom en fallstudie på det efterarbete som genomfördes till följd av när det norska flygplanet HAZE 01 deltog i militärövningen *Cold Response* och kolliderade på Kebnekaise, mellan bergets nord- och sydtopp på cirka 2000 meters höjd. Kraschen inträffade kl. 14:57 den 15 mars 2012 och fem personer omkom.

Händelsen fick mycket medial uppmärksamhet och många aktörer deltog i efterarbetet runt olyckan. I detta syfte genomfördes semistrukturerade intervjuer med nyckelpersoner för att undersöka deras uppfattning om hur samverkan gick till och hur den eventuellt borde ha gått till för att analysera i vilken grad regelverken och samordningsstrukturerna var applicerbara på vald insats. Arbetet är fokuserat på eventuella brister i tillämpningen av det svenska krishanteringssystemet och Försvarmaktens delaktighet i densamma. Arbetet kontrasterar de förhållandevis abstrakta regelverken och forskningen inom området mot den empiriska undersökningen.

Regelverk och aktörer

Det svenska krishanteringssystemet bygger huvudsakligen på ansvarsprincipen, som innebär att den som har ansvaret för en viss situation i fredstid, också bär det ansvaret under en större kris eller extraordinär händelse.¹² Ansvarsprincipen innefattar också myndigheters ansvar att samverka med andra aktörer. Systemet bygger också på närhetsprincipen, som innebär att en kris ska hanteras av de aktörer som är närmast berörda.¹³ Det betyder i praktiken

att det är den drabbade kommunen som ansvarar för insatsen. Om relevanta resurser inte finns att tillgå på lokal nivå kan det bli aktuellt med en regional och statlig insats.¹⁴ De berörda myndigheterna styrs också av likhetsprincipen, som innebär att organisationen vid en extraordinär händelse ska vara så likt den ordinarie organisationen som möjligt.¹⁵

Det svenska krishanteringssystemet är reglerat av en mängd lagar och förordningar som även reglerar förutsättningar för Försvarmaktens stöd vid nationella insatser vid extraordinära händelser.

- Lag (2003:778) *om skydd mot olyckor* reglerar räddningstjänstens, statens, länsstyrelser, kommuners, såväl som den enskildes ansvar i händelse av olyckor. Försvarmakten har inte någon bestämd uppgift i lagen men alla statliga myndigheter har en skyldighet att delta i insatser på begäran av räddningsledaren.
- Förordning (2006:942) *om krisberedskap och höjd beredskap* reglerar statliga myndigheters åtgärder för att minska samhällets sårbarhet. Alla myndigheter som berörs av en krissituation ska samverka och stödja varandra vid en sådan händelse.
- Lag (2006:544) *om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*, reglerar kommuners och landstings grundläggande förmåga till civilt försvar.
- Förordning (2008:1002) *med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* reglerar myndighetens ansvar för skydd mot olyckor, krishantering och civilt försvar.

- Regeringens proposition 2008/09:140 *Ett användbart försvar* reglerar säkerhets- och försvarspolitikens inriktning, Försvarsmaktens uppgifter och ekonomiska styrningar.
- Förordning (2002:375) om *Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet* reglerar förutsättningar för Försvarsmaktens stöd till statliga myndigheter, kommuner, landsting och enskilda.

Det finns även ett sektorsansvar, som innefattar olika myndigheters verksamhetsområden, vilket innebär de sektorer där myndigheten bär ansvaret inom sitt område i händelse av en kris.¹⁶ Staten bär således ansvaret vid särskilda olyckor och hantearas av nedanstående myndigheter:¹⁷

- Fjällräddning – Polisen.
- Flyg- och sjöräddning – Sjöfartsverket.
- Efterforskning av personer i annat fall – Polisen.
- Miljöräddning till sjöss – Kustbevakningen
- Räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen – Länsstyrelsen.

I övriga fall ansvarar kommunen för räddningstjänsten i enlighet med ansvarsprincipen.¹⁸

Myndigheten för samhällsskydd- och beredskap skapades 2009 för hantera olyckor och kriser på ett bättre sätt. Myndigheten ska samordna och stödja aktörer på såväl lokal, som central nivå.¹⁹

Försvarsbeslutet 2009 *Ett användbart försvar* reglerar säkerhets- och försvarspolitikens inriktning, Försvarsmaktens uppgifter och ekonomiska styrningar. Där en uppgift är att ”med befintlig förmåga och resurser bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov”.²⁰

Försvarsmakten har såväl personella, som utrustningsspecifika signifikanta resurser som innebär en ökad förmåga i händelse av en extraordinär händelse.²¹ Emellertid har Försvarsmakten inte någon fast uppgift i det nationella krishanteringssystemet i fredstid.²²

De regelverk som huvudsakligen reglerar Försvarsmaktens stöd till civila aktörer i krishantering är (1) lagen om skydd mot olyckor och (2) förordning om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet. Utöver detta gäller (3) lagen om Försvarsmaktens stöd till Polisen vid terrorismbekämpning.²³ Lagen om skydd mot olyckor gäller vid räddningsinsatser och är tvingande för Försvarsmakten, förutsatt att den har relevanta resurser för insatsen.²⁴ Det är räddningsledaren som begär stöd från Försvarsmakten och bestämmer om ärendet omfattas av lagen om skydd mot olyckor.²⁵ Vid insatser inom ramen för lagen om skydd mot olyckor får Försvarsmakten inte kräva någon extra ersättning.²⁶ Emellertid är det ibland svårt att avgöra vad som är räddningstjänst och en extraordinär händelse, vilket faller inom ramarna för lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Detta kan bidra till konflikter om vem som ansvarar för kostnaderna vid en insats.

Representanter för kommuner och länsstyrelser har framfört att gränsdragningen mellan räddningstjänst och extraordinär händelse ibland är svår. Vid stöd under en allvarigare kris såsom en allvarlig väderhändelse eller olycka, rör det sig mestadels om räddningstjänst. Men om insatserna pågår under en längre tid och det akuta krisläget avtar blir gränsdragningen för räddningsinsats otydlig. Är det en utdragen krissituation rör det sig snarare om en extraordinär händelse och vid en

sådan måste kommuner som begär stöd från Försvarsmakten själva stå för kostnaderna.²⁷

Förordning om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet reglerar förutsättningar för Försvarsmaktens stöd till statliga myndigheter, kommuner, landsting och enskilda. Här beslutar Försvarsmakten själva om stöd kan lämnas, bortsett från transportstöd via akuta sjukvårdsfall som är tvingande.²⁸

Förordning om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet medför emellertid en del begränsningar. Försvarsmaktens personal får inte delta i arbete inom ramen för förordningen som innebär en ”inte obetydlig risk för att personalen kan komma att skadas.”²⁹ Försvarsmaktens personal får inte heller användas till uppgifter där de kan komma att använda våld mot enskilda.³⁰ Vid insatser enligt förordningen om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet ska Försvarsmakten ta ut full kostnads-täckning från kommuner och avgift vid stöd till andra myndigheter.³¹

Detta är just det formella regelverket och samordningen kring detta som av flera anledningar är svårapplicerat. Tidigare studier här är något begränsade, men Ödlund (2007) sammanfattar framgångsfaktorer och hinder för samverkan.³² Senare, i Ödlund (2011) utvecklas detta i en samverkansmodell. I framgångsfaktorerna betonas en tydlighet i ansvarsfördelning, styrdokument, uppgifter och matchning mellan resurser och behov. Även förståelse för andra aktörers verksamhet, ömsesidig anpassning och att identifiera och acceptera eventuella skillnader mellan organisationerna är viktigt häri. Det finns även hinder såsom kulturkrockar, konkurrens mellan aktörerna, starka egenintressen, dolda agendor och misstro inom organisationen.

Ödlund menar också att det ”råder otydliga koordinerings- och ledningsförhållanden samt samordnings- och samverkansstrukturer mellan Försvarsmakten och de civila myndigheterna.”³³ Andra studier visar att ansvarsprincipen inte främjar Försvarsmaktens deltagande i krishantering, då de inte har ett formellt ansvar.³⁴

Krishantering av Herkuleskraschen

Herkulesplanet kraschade kl 14:57 torsdagen den 15 mars 2012, och det indikerades tidigt att räddningsarbetet och utredningen skulle bli något unikt för svensk krishantering.³⁵ Räddningsinsatsen påbörjades tidigt efter det att man insåg att flygolyckan ägt rum. Inledningsvis var Sjöräddningen ansvarig för räddningsinsatsen, då det handlade om en flygolycka. Emellertid var det svårt att etablera en ledning, vilket resulterade i att räddningstjänsten påbörjades utan ledning från de som var ansvariga.³⁶ Räddningsinsatsen styrdes inledningsvis av individuella initiativ, där man ville rädda sina kollegor som eventuellt kunde vara vid liv. När haveriplatsen senare hittades gick ansvaret från Sjöräddningen till Polisen, för att söka efter fortfarande levande personer. Under lördagen var man säker på att ingen överlevt olyckan. I samband med detta övergick arbetet från räddningstjänst till att vara en brottsplats, där ansvaret går från staben i Luleå till polisledningen i Kiruna. Parallellt med detta kommer Haverikommissionen in, som ska utreda olyckan. Man fastställer mycket snabbt att det inte har begåtts ett brott.³⁷

Det arbete som senare genomförs är Polisens sökande efter mänskliga kvarlevor och Haverikommissionens olycksutredning. Eftersom olyckan inträffat i Skandinavien mest otillgängliga terräng föreligger en stor

risk för ytterligare personsador. Här var Försvarmakten en relevant resurs, som senare blev ansvarig för säkerheten på plats.³⁸ Försvarmakten deltog inledningsvis på eget initiativ då man redan var på plats. Den formella uppgiften formulerades senare, när Haverikommissionen frågade efter Försvarmaktens stöd.³⁹ Detta gjordes via vakthavande befäl på högkvarteret och sedan fick arméns jägarbataljon uppgiften att stödja Haverikommissionen med säkerheten på platsen. Utöver dessa medverkade ytterligare funktioner från Försvarmakten med stöd i form av bland annat bergskompetens och transporter såväl till lands som med helikoptrar.

Försvarmakten som myndighet hade inte något eget ansvar under insatsen. De skulle stödja Haverikommissionen och Polisen. Emellertid uppfattades uppgiftsformuleringen som abstrakt på verkställandenivå.

Det stöd som sedan formulerades skriftligt var kort och gott– ”stöd Haverikommissionens sökande efter svarta lådor och stöd Polisen att söka kvarlevor.” Det var i stort sett utdraget som fanns. Men det var väldigt lite riktlinjer runt det.⁴⁰

Haverikommissionens uppgifter uppfattades som avsevärt mycket tydligare.

Där vi hade uppgiften att undersöka olyckan [...] och att hitta de där svarta lådorna.⁴¹

Även Polisens uppgifter uppfattades som mer tydliga.

Vi hade vårt eget mål, vi ska identifiera fem, förmodligen fem, men det kunde vara fler. Vi ska ta hem så mycket som möjligt av kvarlevorna men vi ska inte ha någon olycka eller skador på egen personal.⁴²

Även om uppgiftsformuleringen uppfattades olika så uppfattar aktörerna att samarbetet sinsemellan fungerar mycket bra på verkställandenivån. Samtliga informanter framför att även om det var långa ledtider inom respektive myndighet så löste man olika problem på plats och att den samverkan fungerade bra.⁴³

Denna händelse är även ett exempel på hur krishanteringssystemet måste fungera under en längre tid. Några aktörer kommenterar att krishanteringssystemet i Sverige inte är dimensionerat för insatser som sträcker sig över lång tid.⁴⁴ Dock framhålls Försvarmaktens förmåga att planera för längre insatser, vilket var en resurs i detta specifika fall.

Vi insåg snabbt att de enda som har planerat över tid var försvaret, där hade man lagt en bokning på fjällstationen över en månad. Medan min myndighet hade funderat över om det tog 3 eller 4 dagar.⁴⁵

Utredningen är i särklass Haverikommissionens dyraste och det som huvudsakligen bidragit till detta är att platsen är svåråtkomlig.⁴⁶ Något som har identifierats i studien är problematiken med kostnadsfördelningen. Haverikommissionen köpte tjänsterna från Försvarmakten men finner fakturorna väldigt generella.⁴⁷ Dessutom köptes det mycket utrustning för arbetet och här finns det olika uppfattningar om huruvida utrustningen ska tillfalla Haverikommissionen eller Försvarmakten.⁴⁸

Ledningsförhållanden

Försvarmakten avskaffade den territoriella ledningen år 2005. Detta resulterade i att den civila ledningsstrukturen, som bygger på ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna, skiljer sig avsevärt från den militära ledningsstrukturen.⁴⁹

Ledningsförhållanden inom Försvarsmakten kontra andra myndigheter

Den militära strukturen utgörs av en grundorganisation och en insatsorganisation. Utvecklingen av insatsorganisationen sker vid grundorganisationen och avser krigsförband inom armén, flygvapnet, marinen, underrättelse och logistik.⁵⁰ Strukturer för civil-militär samverkan utgår från högkvarteret och från säkerhets- och samverkanssektionerna som finns regionalt i Stockholm, Göteborg, Malmö och Boden.⁵¹ Dessa säkerhets- och samverkanssektioner har bland annat som uppgift att samordna militära stödinsatser och samverka med regionala såväl som lokala myndigheter.⁵² Sektionerna har inget ledningsansvar vid en insats utan arbetar främst med planering och övning.⁵³ De civila ledningsförhållandena utgår från ansvars- närhets- och likhetsprinciperna som presenterades tidigare.

Den militära strukturen för krishantering var under tiden för olyckan huvudsakligen centraliserad medan den civila krishanteringen är decentraliserad och ansvaret ligger huvudsakligen hos den aktuella kommunen.⁵⁴ Detta medför att samverkansfunktionerna inom Försvarsmakten inte har motsvarande ansvar och mandat som sina civila motparter.⁵⁵

Försvarsmaktens förband ska inte heller samverka formellt med civila myndigheter på lokal nivå.⁵⁶ Under en ”normal” incident av mindre karaktär, ansvarar kommunen för att tillsätta en räddningsledare, som ansvarar för räddningsinsatsen.⁵⁷ Vid mer omfattande insatser där staten är ytterst ansvarig utser den myndighet som ansvarar för insatsen en räddningsledare.⁵⁸ Den person som i realiteten är räddningsle-

dare är normalt brandchefen i den aktuella kommunen.⁵⁹

Ledningsstrukturen vid olyckan

Ledningsförhållandet under insatsen kan formellt delas in i tre skeden, även om det på plats kan ha varit svårt att separera dessa. Ansvaret flyttades mellan sjöräddningens räddningstjänst, polisär räddningstjänst och polisär utredning. Den ledning som var på platsen under den initiala räddningstjänsten var räddningsledaren från Kiruna, som ledde mindre delar av arméns jägarbataljon, som genomförde utbildning i närheten av olycksplatsen.⁶⁰ Först senare anslöt Polisen, Alpina gruppen⁶¹ och den civila räddningstjänsten. Delar ur arméns jägarbataljon tillsammans med alpina gruppen genomförde en sökinsats för att hitta haveriplatsen. Under detta skede rapporterar de delarna av Försvarsmakten till räddningsledaren från Kiruna medan den alpina gruppen rapporterar till länskriminalcentralen i Luleå.⁶²

När ärendet senare övergick till en brotts- och utredningsplats ansluter kriminaltekniker från Polisen och utredare från Haverikommissionen. Det är två myndigheter som står med samma mandat, samma förutsättningar och samma önskemål men med olika inriktningar.⁶³ Under detta skede hade Försvarsmakten inledningsvis ingen bestämd uppgift och återgick till den ursprungliga utbildningsverksamheten. Senare identifierade Haverikommissionen att de behövde Försvarsmaktens resurser för att kunna arbeta i den aktuella terrängen och de blev senare informellt ansvariga för säkerheten.⁶⁴

Kebnekaise fjällstation blev en utgångspunkt för insatsen där alla funktioner samlades. När alla aktörer skulle samordna si-

na resurser uppstod en oklarhet i ledningsförhållanden.

Det var minst tio olika funktioner på plats och alla hade sina egna chefer bakåt i spåret. De övergripande organisationerna – Polis, svenska Försvarsmakten, norska Försvarsmakten och de civila delarna med Haverikommissionen – hade på myndighetsnivå inte sinsemellan klarat ut vem som skulle vara ”*on scene commander*” och ansvara för alla andra. Den uppdelningen eller överenskommelsen var inte gjord, vilken medförde att alla funktioner på plats var sina egna chefer. Detta bidrog till en otydlighet i ledningsförhållanden, minst sagt.⁶⁵

Den lokala ledningsfunktion som senare etablerades på fjällstationen var en interorganisatorisk stab.⁶⁶ I denna stab träffades företrädare för respektive funktion för att planera arbetet. Under detta skede är Polisen formellt ansvariga men i den här situationen går en svag polisiär ledning in och en norsk major leder staben.⁶⁷

I det här ärendet går en svag polisiär ledning in. Normalt sett ska en polisiär insatschef leda det här. Det fick till följd att det var en norsk stabschef, vilket var väldigt annorlunda. För när jag kom in i fältstaben var det en organisation med en norsk major och själva uppdraget för Polisens del låg kvar på fjällräddningsfunktionen.⁶⁸

Ett problem som identifierats är att Polisens identifieringsfunktion inte har ett operativt mandat att leda verksamhet i ett annat län, utan detta ska göras av den polismyndighet som begärt hjälpen. Den har arbetsgivaransvaret på alla sätt. Har den inte kompetensen till det, vilket var fallet här kan det bli ett problem.⁶⁹ Deltagarna på verkstäländenivå uppfattar dock inte något problem i det att ledningsstrukturerna mellan

myndigheterna skiljer sig åt.⁷⁰ Däremot uppfattas ledningsstrukturerna inom myndigheterna i sig som något trögrodna.

Det var långa ledtider för respektive funktion att kommunicera uppåt. Jag upplever att även om Polisen och Försvarsmakten har vissa vakthavande så finns det ingen upprättad stabsfunktion i bakgrunden som bereder ärenden och tittar ett steg framåt.⁷¹

Polisens organisation är 21 olika myndigheter. Även om allting ser likadant ut så är det logistiska och organisatoriska problem. Det är inte gjort så att det ska vara enkelt.⁷²

Det är för mycket ledningsnivåer emellan och information försvinner på vägen. Samverkan på högre nivå upplever jag som seg och högkvarterets ordervägar är en för långdragen process.⁷³

Att organisationerna skiljer sig åt har inte identifierats som ett problem på verkstäländenivå. Aktörerna uppfattar att det har varit ett bra samarbetsklimat mellan organisationerna. Ödlund menar att stark horisontell samverkan kan försvåras vertikalt. Detta kan ha varit fallet vid insatsen, då samtliga informanter på verkstäländenivå uttrycker att det var mycket lätt att samordna resurser och samarbeta med andra myndigheter. Dessa uttrycker också uppfattningar om att den egna organisationen är långsam eller osmidig.

Ansvar och resursallokering

Försvarsmakten har inget eget myndighetsansvar vid extraordinära händelser, vilket kräver en tydlighet i uppgiftsformuleringen. Vid insatsen hade man inte klarat ut vem som var ”*on scene commander*”, vilket bidrog till en otydlighet i ansvarsfördelningen. När insatsen övergick till en utredning var det främst Polisens kriminaltekniker

och Haverikommissionen som genomförde två parallella insatser med stöd av Försvarsmakten. Denna samordning gick bra. Den fältstab som etablerades leddes av deltagare från norska Försvarsmakten vilket kan ha uppfattats som konstigt av såväl Polisen, som av norrmännen själva. Aktörerna uppfattade dock funktionen men en fältstab som positivt och ett forum för planering och samordning av arbetet.

Förändringar i Försvarsmaktens förutsättningar för stöd till samhället

Försvarsmakten har omfattande resurser som i hög grad innebär ett mervärde för det svenska krishanteringssystemet.⁷⁴ Dessa resurser utgörs av såväl utrustning som speciellt utbildad personal för allehanda situationer. Emellertid har omställningen till ett insatsförsvaret till del minskat Försvarsmaktens förmåga att stödja samhället vid en extraordinär situation.

Regeringen anser att Försvarsmakten därutöver bör kunna bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov. Försvarsmakten har i många fall resurser som saknas inom andra samhällssektorer och som ofta är användbara när samhället utsätts för påfrestningar. Det är naturligt att dessa resurser kommer till användning när så behövs. Förutsättningen för detta bistånd är att det kan ske inom ramen för Försvarsmaktens befintliga förmåga och resurser. Stödet ska normalt kunna inordnas i Försvarsmaktens ordinarie verksamhet och får inte vare sig bli dimensionerande eller utgöra ett hinder för den ordinarie verksamheten.⁷⁵

Uppgiftsformuleringen vad gäller Försvarsmaktens stöd till samhället har också ändrats från att med befintliga resurser stödja samhället vid påfrestningar, till till-

gängliga resurser. I regeringens regleringsbrev för 2012 finns inte uppgiften med alls. Däremot framgår uppgiften att [...] samverka med civila myndigheter för att underlätta utformningen av en rationell samverkansstruktur mellan Försvarsmakten och civila myndigheter inom krisberedskapsområdet.⁷⁶

Resursernas tillgänglighet vid olyckan

I den sammansatta organisationen uppfattades den totala summan av resurserna som huvudsakligen tillräckliga. Något som har uppdragats är den generella bristen i Sverige på utbildad alpin personal.⁷⁷ Under det inledande skedet fanns inte all relevant säkerhetsutrustning, förutom beklädnad. Dessutom fanns det enbart en bergsguide i detta skede.⁷⁸

Det är egentligen vanan hos personalen att arbeta i den miljön. Man måste ha rätt utbildning och erfarenhet. Den sammansatta organisationen borde ha haft fler bergsguidar. Inledningsvis hade vi bara en bergsguide. Senare blev det två på plats.⁷⁹

De andra myndigheterna var också beroende av Försvarsmaktens resurser för att själva kunna arbeta i terrängen.

Man gjorde exempelvis inga egna glaciärturer eller klättringar på kammen, utan det gjordes under vår ledning. Vi bidrog också till att de fick säkerhetsutrustning, exempelvis selar och stegjärn. Vilket vi skaffade fram och kunde utrusta en stor skara folk.⁸⁰

Organisatoriskt upplevdes inga problem vad gäller införskaffandet av ny utrustning. Det fattades ett beslut i Försvarsmaktens ledning att detta var prioriterat och detta var avgörande för införskaffandet av ny

utrustning.⁸¹ Haverikommissionen hade även en samverkansofficer hos sig som representerade Försvarsmakten, vilket underlättade processen.⁸²

Det gick oerhört smärtfritt och snabbt att få dessa resurser som man behövde.⁸³

Något som fungerade exceptionellt bra var hanteringen av mänskliga kvarlevor. Detta är något som kan innebära logistiska problem då man inte kan transportera dessa på samma sätt som man transporterar exempelvis flygplansdelar.⁸⁴ Försvarsmakten avdelade exempelvis bandvagnar som gjordes om till sjuktransporter för att lösa detta.

Det var en väldigt lättsam organisation. Vi hade inte ett enda eget transportfordon utan var helt beroende av militära och Haverikommissionens fordon. Det var sanslöst bra.⁸⁵

Något som emellertid uppfattas som en resursmässig brist är ovetskapen om vilka resurser Försvarsmakten faktiskt besitter. Det finns en förhoppning att utvecklingen ska gå mot att dessa kan användas som en samhällsresurs.⁸⁶

Skillnader i organisationskultur, tillit och attityder

Det är viktigt att understryka att samtliga informanter uppfattar att arbetet på plats präglades av tillit och att det fanns ett tydligt gemensamt mål.⁸⁷ Även om såväl haverikommissionen som polisen hade olika uppgifter på plats och båda var beroende av Försvarsmaktens resurser, uppstod inga signifikanta konflikter mellan dessa aktörer.

Jag tycker inte att det fanns konflikter utan tycker att det var en väldigt ödmjukt.

Man insåg behovet och man insåg att man inte kunde jobba på ett exempelvis lavinrisk och att det skulle sprängas. Gjorde man ett prio på Haverikommissionen ena dagen så lades det prio på vårt nästa dag.⁸⁸

Även i den sammansatta staben under norsk ledning, präglades arbetet av ett öppet förhållningsätt. Där aktörerna ”fick tillse sitt fackområde. Det var inte någon som dömde ut någon annan. Det fungerade bra från min synvinkel.”⁸⁹ Något som emellertid uppfattades som en attitydskillnad är skillnaderna i procedurerna vid arbete i alpin terräng, mellan norsk och svensk försvarsmakt.⁹⁰ De norska och svenska regelverken skiljer sig åt vad gäller uppträdande i lavin- och glaciärräng, vilket gör att den ena nationen kan uppfattas uppträda vårdslöst, vilket i sin tur kan skapa en konfliktgrund.⁹¹

Mellan civila och militära aktörer kan själva kommunikationen vara en begränsning, då det inom Försvarsmakten finns mycket förkortningar och begrepp som för en civil person är fullständigt obegripligt.⁹²

Ur ett försvarsmaktsperspektiv så finns det mycket erfarenhet av myndighetssamverkan som visar att man måste avmilitarisera dessa begrepp och uttryck. Dessa är självklara för individer i Försvarsmakten men fullständigt obegripliga för andra.⁹³

Förståelse för andra myndigheters organisation och arbete är centralt för att kunna skapa tillit. Detta ansvar ligger på respektive myndighet.⁹⁴ Förståelse för de andra myndigheternas arbete uppfattades under arbetet som en brist.⁹⁵ Denna förståelse kan skapas genom gemensamma övningar.

Detta måste ske under samövningar, exempelvis har Polisen lavinutbildningar nå-

gon gång under året. Där måste FM vara med. Låt säga att man har olika spelscenarier med ett flyghaveri och kopplar in aktörer utifrån det. Det är nog det enda sättet att veta vad det andra egentligen gör.⁹⁶

Vad gäller kulturella skillnader på verkställandenivå uppfattades inga problem under arbetet efter olyckan.

Det man befarar när man kommer upp dit är att det kan finnas olika kulturer och attityder mellan myndigheterna. Det finns exempelvis mellan brand och polis, men det är mer att man naggas som bröder och systrar. Kanske att försvaret skulle vara stelbent. Alla bjöd till och spelade inte med olika agendor. Det ingav ett otroligt förtroende att komma upp till platsen. Jag upplever att det var ett fantastiskt samarbete och det är det som är framgången.⁹⁷

Som inledningsvis noterades så tar uppbyggnad av förtroende och tillit normalt lång tid och att det kan vara svårt att bryta ett organisationskulturellt mönster. Om denna tid inte är tillräcklig, vilket den troligtvis inte var initialt under insatsen, kan en *snabb tillit* skapas. Denna utgår från aktörernas roller snarare än deras person. Det är lätt att anta att detta varit fallet vid den inledande delen av insatsen, där ett gemensamt mål varit drivkraften för arbetet. Dock kan denna typ av tillit övergå till en djupare tillit och förtroende mellan aktörerna under arbetes gång. Samtliga informanter styrker detta och belyser att arbetet präglats av tillit och några informanter menar också att insatsen har skapat vänskaper mellan personer från olika myndigheter. Vidare visar studier att myndigheter som normalt arbetar långt från varandra kan ställas inför större socialpsykologiska hinder för samverkan. Detta var inte fallet vid insatsen, där Försvarsmak-

ten som normalt inte arbetar nära Polisen eller Räddningstjänsten, lyckades minimera dessa hinder. Samverkan mellan dessa myndigheter fungerade bra och informanterna upplever att det fanns en hög grad av tillit och förtroende.

Intern erfarenhetshantering

Haverikommissionen utreder olyckor, men tittar också på räddningsinsatsen vid respektive olycka. Syftet med dessa utredningar är att lämna rekommendationer så att det inte upprepas. Går det inte att förhindra, lämnas rekommendationer så att konsekvenserna lindras.⁹⁸ Däremot har Arméns jägarbataljon skrivit en rapport om händelsen. Rapporten avhandlar såväl den inledande räddningsinsatsen, som vidare efterarbete under sommaren 2012. Rapporten syftar till att dra erfarenheter från arbetet efter olyckan men också att belysa det goda samarbetsklimat som varit mellan myndigheterna. De slutsatser som gjorts är huvudsakligen kopplade till den aktuella terrängen, exempelvis angående bergsguider, alpin utrustning och säkerheten. Slutsatser angående samverkan och samordning har också gjorts. Dessa är huvudsakligen positiva till arbetet.

Gemensam erfarenhetshantering

Arbetet efter olyckan är inte helt slutfört, då några av aktörerna ska fortsätta arbetet vad gäller städning av haveriplatsen under sommaren 2013. Informanterna har inte deltagit i en gemensam utvärdering efter händelsen.⁹⁹ Det har emellertid efterfrågats att en större utvärdering genomförs efter insatsen.

Jag har gärna velat efterlysa detta och har haft det i tanken att samla den stora

grupp aktörer för att göra en rejäl utvärdering med lärande erfarenheter.¹⁰⁰

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har genomfört ett erfarenhetsseminarium i syfte att dra lärdomar från händelsen.¹⁰¹ Under seminariet deltog knappt 20 personer från Kommunen, Landstinget, Länsstyrelsen, Polisen, Försvarsmakten, Sjöfartsverket och forskare inom ledning.¹⁰²

De centrala lärdomarna som diskuterades under seminariet var att aktörerna måste bli bättre på att se helheten av insatsen och inte bara till den egna uppgiften. Vidare diskuterades ansvarsförhållanden, vem som egentligen var ansvarig och vem som skulle leda de parallella insatserna. Under seminariet diskuterades att många av aktörerna har en ledningsstruktur som leds uppifrån, vilket blev ett problem eftersom mycket av ledningen kom från verkställandenivån och man upplevde att den högre ledningen inte hängde med. Informationsspridning belystes också som viktigt under insatsen och att om denna förbättrades, skulle ledningen underlättas.¹⁰³ Det diskuterades även vikten av samövning och erfarenhetshandling i samband med olyckor av denna karaktär.

Ledningsproblemen som diskuterades pekar också på det enorma behovet av att systematisera och dela med sig av erfarenheter från händelser och kriser, utbilda inom ledning och samverkan, samöva med olika aktörer samt stödja forskning som ser över olika typer av ledningsfunktioner.¹⁰⁴

Vad gäller kostnadsuppföljningen har detta genomförts men informanternas syn på denna differerar.

Man borde kanske ha ett bättre styrdokument som reglerar kostnader mellan myndigheter så att man slipper uppfinna detta efteråt. Detta finns men tillämpas egentligen bara efteråt.¹⁰⁵

[...] den här administrativa delen men den vill jag gärna sätta inom parantes. Om man skulle ta hänsyn till den i förväg skulle vi aldrig få någonting gjort, man får ta den kritiken efteråt, att det vart dyrt eller fel konton etc.¹⁰⁶

De goda samverkans- och samarbetsklimatet uppfattas som en framgångsfaktor och som kanske överbryggade de annars otydliga ansvars- och ledningsförhållandena. Anmärkningsvärt är att erfarenhetshandling och gemensamma övningar diskuterades och stor vikt läggs vid dessa. Informanterna i denna studie har inte deltagit i en gemensam erfarenhetshandling eller några planerade övningar.

Ledningsproblemen som diskuterades pekar också på det enorma behovet av att systematisera och dela med sig av erfarenheter från händelser och kriser, utbilda inom ledning och samverkan, samöva med olika aktörer samt stödja forskning som ser över olika typer av ledningsfunktioner.¹⁰⁷

Informanter som jag uppfattar som centrala för denna studie har alltså inte medverkat på det seminariet, eller någon annan gemensam utvärdering. Efter försök att nå författaren till det dokument som upprättats efter myndigheten för samhällsskydd och beredskaps seminarium, kan denna studie inte klargöra vilka personer som medverkade i detta.

Avslutande diskussion

Detta arbete har visat hur samverkan mellan olika myndigheter är tänkt att fungera under en extraordinär händelse. Syftet med studien har varit att studera samordning av resurser vid extraordinära händelser, identifiera eventuella brister och kartlägga uppföljning och erfarenhetshandling. Dessutom undersöka hur samverkan mellan Försvarsmakten och civila aktörer

uppfattades av deltagarna på verkställandenivå under arbetet efter en extraordinär händelse. Detta har genomförts med utgångspunkt i det svenska krishanterings-systemet och tidigare forskning inom samverkan mellan myndigheter. Jag har försökt identifiera eventuella brister i regelverken, insatsstruktur, resursallokering och erfarenhetshantering i samband med dessa händelser. Arbetet visar också på hur svensk krishantering fungerar under extraordinära situationer där resurser måste samordnas och många myndigheter samordnar dessa. Slutsatserna är i hög grad applicerbara på eventuella framtida liknande situationer där motsvarande samordningsproblematik kan uppstå.

Det är tydligt att en insats som faller utanför ansvars-, likhets- och närhetsprinciperna, där många aktörer delar ansvar och mandat, kan fungera relativt bra även om ansvar- och ledningsförhållanden är otydliga, förutsatt att arbetet mellan aktörerna på verkställandenivå präglas av ett bra samarbetsklimat. Därmed inte sagt att planer och regleringar, tydlighet i ansvarsfördelning och en tydlig ledning är att förringa. Detta underlättar naturligtvis arbetet. Men jag uppfattar att om situationen varit helt annorlunda, där det var en stor tydlighet i ansvarsfördelningen, uppgiftsformulering och ledning, men aktörerna hade stora svårigheter att samverka och resurstilldelningen var otillräcklig, hade utfallet av insatsen förmodligen varit sämre. En central faktor i samverkansprocessen är tillit och förtroende och att om tiden att utveckla detta inte finns, kan en professionell typ av tillit skapas, vilket kan vara en bidragande faktor till det goda samverkansklimatet.

Denna tillit tycks ha övergått till en djupare tillit och förtroende under arbetets gång. Den starka horisontella samverkan visade

sig således främja tilliten mellan aktörerna, vilket naturligtvis är en stor framgångsfaktor för samverkan. Kan då dessa framgångsfaktorer och hinder för samverkan generellt rangordnas och är de applicerbara på varje specifik situation? Sannolikt inte! Emellertid visar denna studie att tillit och förtroende inom den sammansatta organisationen kan "rädda" samverkan i insatsen, även om andra hinder för samverkan har identifierats.

Det ska framhållas att den här studien begränsas av att alla aktörer vid insatsen inte har intervjuats, såsom representanter från det norska försvaret. Urvalet som gjorts kan dock sägas vara representativt. Ingen av informanterna deltog i myndigheten för samhällsskydd och beredskaps erfarenhetsseminarium, men delar de facto många av de åsikter som åskådliggjordes under detta. Studiens validitet bör också vara rimligt hög. Detta trots att fallstudien är tämligen specifik och den organisation som genomförde insatsen kommer sannolikt inte att genomföra en exakt likadan situation i närtid. Dock är insatsen ett fall av interorganisatorisk samverkan mellan myndigheter som direkt eller indirekt, kan komma att ingå i krishanterings-systemet och arbeta med svåra komplexa situationer, där aktörernas uppfattningar om samverkan sinsemellan kanske inte heller är knutna till specifika händelser, utan är mer knutna till samspelet mellan aktörerna.

Författaren är fänrik och tjänstgör vid 32. underrättelsebataljonen vid Livregementets Husarer.

Noter

1. *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*, Regeringens skrivelse, Skr 2009/10:124, s 5.
2. *Ibid*, s 14.
3. *Militärstrategisk doktrin*, Försvarsmakten, 2011, s 158.
4. Ödlund, Ann: Civil-militär samverkan på strategisk och operativ nivå inom HKV - förutsättningar och utveckling, Avdelningen för försvarsanalys, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI, Stockholm 2011, s 15.
5. Ödlund, Ann: Interorganisatorisk samverkan som nationell resurs i krishantering, Avdelningen för försvarsanalys, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI, Stockholm 2007, s 22.
6. *Ibid*, s 22.
7. *Ibid*, s 22.
8. *Ibid*, s 57.
9. *Ibid*, s 58.
10. Op cit, Ödlund, Ann, se not 4, s 46.
11. *Ibid*.
12. Op cit, se not 1, s 88.
13. Op cit, Ödlund, Ann, se not 5, s 26.
14. <http://www.krisinformation.se> (2013-04-16)
15. Op cit, Ödlund, Ann, se not 5, s 26.
16. Op cit, se not 14.
17. *Alltid redo! En myndighet mot olyckor och kriser*, Förordning(2006:942), s 61.
18. *Ibid*, s 61.
19. Op cit, se not 1, s 88.
20. *Ett användbart försvar*, Regeringsproposition, Prop 2008/09:140, s 36.
21. *Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser*, Rikskommissionen, RiR2011:15, s 27.
22. *Ibid*, s 33.
23. *Ibid*, s 38.
24. *Ibid*, s 39.
25. *Ibid*, s 38.
26. *Ibid*, s 39.
27. *Ibid*, s 40.
28. *Ibid*, s 41.
29. *Ibid*, s 42.
30. *Ibid*, s 42.
31. *ibid*, s 46.
32. *Ibid*, s 55.
33. Ödlund, Ann: Civil-militär samverkan i fredstida kriser och under höjd beredskap, Försvarsanalys, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI, Stockholm 2010:14.
34. Forsström, Anna; Lagerström, Maria och Tejpar, Johan: *Myndighetssamverkan vid nationell krishantering: samverkansförutsättningar i ett föränderligt krishanteringssystem*, Försvarsanalys, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI, Stockholm 2010, s 10.
35. Informant Haverikommissionen
36. Informant Haverikommissionen
37. Informant Polisen
38. Informant Polisen
39. Informant Haverikommissionen
40. Informant Försvarsmakten 1
41. Informant Haverikommissionen
42. Informant Polisen
43. Informant Polisen, informant Försvarsmakten 1, informant Haverikommissionen
44. Informant Haverikommissionen
45. Informant Polisen
46. Informant Haverikommissionen
47. Informant Haverikommissionen
48. Informant Haverikommissionen
49. Op cit, Ödlund, Ann, se not 33, s 14.
50. Op cit, se not 21, s 32.
51. Op cit, Ödlund, Ann, se not 33, s 19.
52. Op cit, se not 21, s 57.
53. Op cit, Ödlund, Ann, se not 33, s 20.
54. Op cit, se not 21, s 59.
55. *Ibid*, s 69.
56. *Ibid*, s 70.
57. Lagen(2003:778) om skydd mot olyckor 3 kap 16 §
58. Lagen(2003:778) om skydd mot olyckor 4 kap 9 §
59. Informant Polisen
60. Informant Försvarsmakten 2
61. Alpina gruppen är specialister på fjäll och bergsmiljö. Se <http://www.sjoraddning.se/reportagel/frivilliga-pa-hog-bojd/> (2013-04-26)
62. Informant Försvarsmakten 2
63. Informant Polisen
64. Informant Försvarsmakten 2
65. Informant Försvarsmakten 1
66. Informant Försvarsmakten 1,2 informant Polisen
67. Informant Försvarsmakten 1,2 informant Polisen
68. Informant Polisen
69. Informant Polisen
70. Informant Försvarsmakten 1, 2; informant Polisen; informant Haverikommissionen
71. Informant Försvarsmakten 1
72. Informant Polisen
73. Informant Försvarsmakten 2

74. *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*, Regeringsproposition, Prop 2007/08:92:28.
75. Op cit, se not 20, s 37.
76. Försvarsdepartementet, Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Försvarsmakten.
77. Informant Försvarsmakten 1
78. Informant Försvarsmakten 2
79. Informant Försvarsmakten 2
80. Informant Försvarsmakten 1
81. Informant Haverikommissionen
82. Informant Haverikommissionen
83. Informant Haverikommissionen
84. Informant Polisen
85. Informant Polisen
86. Informant Polisen
87. Informant Försvarsmakten 1,2, informant Polisen, informant Haverikommissionen
88. Informant Polisen
89. Informant Polisen
90. Informant Försvarsmakten 1
91. Informant Försvarsmakten 1
92. Informant Haverikommissionen
93. Informant Haverikommissionen
94. Informant Haverikommissionen
95. Informant Försvarsmakten 1, 2, informant Polisen
96. Informant Försvarsmakten 1
97. Informant Polisen
98. Informant Haverikommissionen
99. Informant Polisen; informant Försvarsmakten 1, 2; informant Haverikommissionen
100. Informant Försvarsmakten 1
101. *Kunskapsplattform ledning*, rapport erfarenhetsseminarium 2012-11-28, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
102. Ibid, s 3.
103. Ibid, s 5.
104. Ibid.
105. Informant Haverikommissionen
106. Informant Polisen
107. Op cit, se not 101, s 5.