Krishantering på fem nivåer

av Maria Fast och Hans Ingbert

Résumé

The Swedish system for crisis management traditionally exists at three levels starting out from the geographic area of responsibility: the national, regional and local levels. A greater efficiency in crisis management will be achieved by starting out , in all contexts, from five levels. Over and above the ones already mentioned, there should as soon as possible be added levels applying to the individual and to the European Union. Participation by the individual is of vital importance for rapidly mitigating the effects of a crisis and for speeding up the re-establishment of normal conditions in our society. The European Union level is just as self-evident through Sweden's adherence to the Principle of Solidarity regarding mutual assistance during a crisis in our society or in an armed conflict. Planning for rapidly and efficiently receiving (or offer) international support is yet another factor for success that should always be considered when the Swedish crisis management system and its capabilities are being discussed. In order to further speed up crisis management, a chain of command should be created from the national to the local level.

KRISHANTERING OCH KRISBEREDSKAP är de sammanfattande begreppen för hur samhällets aktörer avhjälper en störning i samhällets funktionalitet. "Samhällets krisberedskap bygger på att samhällets normala verksamhet förebygger och hanterar olyckor och mindre omfattande störningar. Vid allvarliga händelser eller kriser i samhället kan de vardagliga resurserna förstärkas. Krisberedskapen är alltså den förmåga som skapas i många aktörers dagliga verksamhet och inte en utpekad organisation eller en aktör. Det är istället en integrerad del av olika aktörers ordinarie verksamhet".[1]

Det nuvarande krishanteringssystemet har vuxit fram under en period där det militära och civila försvaret tonats ned och beredskap inför naturkatastrofer, olyckor och störningar i kommunalteknisk försörjning istället framhävts och blivit normerande för systemet och dess implementering och användning hos aktörerna.

Krishanteringssystemet i dess nuvarande form

Krishanteringssystemet bygger på ett offentligt huvudansvar där tre administrativa samhällsnivåer lägger grunden och agerar utgångspunkt för olika roller, ansvar och befogenheter. "Utöver dessa nivåer tillkommer den europeiska nivån, EU. Denna geografiska indelning gäller generellt och inte endast för hanteringen av samhällsstörningar".[2] De tre administrativa samhällsnivåerna är på nationell nivå regeringen, på regional nivå länsstyrelsen och på lokal nivå kommunen. Till dessa nivåer kopplas ett geografiskt områdesansvar som för den lokala och regionala nivån tydligt regleras i lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid

extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (Lag 2006:544). Detta ansvar innebär att de tre administrativa nivåerna har ett ansvar att inom sitt geografiska område samordna arbetet och informationen mellan olika aktörer i krishanteringssystemet, såväl vid planering som vid en inträffad händelse.

Myndigheter har inom sitt verksamhetsområde ett ansvar för krisberedskapen. Vissa myndigheter har också ett särskilt utpekat ansvar för krisberedskapen och samverkan inom olika sektorer i samhället.[3] I första hand handlar sektorsansvaret om ansvar för sina egna sakfrågor oavsett den geografiska anknytningen. Vid en händelse ska myndigheterna också kunna lämna expert- och resursstöd till regionala och lokala aktörer.[4]

”Det svenska systemet för samhällskydd och beredskap regleras i grunden av ansvars-, närhets- och likhetsprincipen. Detta framgår av olika utredningar, förarbeten och propositioner men principerna som sådana är inte definierade i lag. De ska istället ses som en bakgrund till dagens regelverk och aktörernas uppdrag och mandat”.[5]

Ansvarsprincipen

Ansvarsprincipen innebär att den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden ska ha motsvarande ansvar även vid störningar och extraordinära händelser. ”Ansvarsprincipen innebär också att aktörerna ska stödja och samverka men varandra, detta brukar kallas för den utökade ansvarsprincipen”.[6]

Likhetsprincipen

Likhetsprincipen innebär att en verksamhets organisering och lokalisering ska så långt det är möjligt överensstämma vid störningar i fred, kris och under höjd beredskap. Verksamheten ska så långt det är möjligt efterlikna vardagen och fungera med minimalt antal störningar.

Närhetsprincipen

Närhetsprincipen innebär att en samhällsstörning ska hanteras så nära händelsen som möjligt och av de som är närmast ansvariga och berörda.

En konsekvens av de tre principerna är att det inte finns någon utpekad krisledande myndighet med befogenheter att överta ledningen från andra aktörer. Det saknas också i svensk lagstiftning formella grunder för att utlösa katastroftillstånd och därmed få tillgång till särskilda befogenheter. Möjligen skulle regeringen kunna hävda konstitutionell nödrätt vid en kris. Sådana åberopanden har skett under 1970-talet och då inneburit att regeringen trätt in och styrt en händelse med direktiv, exempelvis gisslandramat vid Norrmalmstorg 1973 och ockupationen av Västtyska ambassaden 1975.[7]

Crismart uppmärksammade i en rapport från skogsbranden i Västmanland 2014 att principerna kan få rentav hämmande konsekvenser där aktörerna inte vågar agera utanför det vardagliga rummet. ”Ansvarsprincipen kan vid en snäv tolkning helt enkelt utgöra hinderför en effektiv krishantering. Dessutom används ansvarsprincipen idag på vissa håll som om den hade ett egenvärde vid sidan av ordinarie förvaltningsstruktur, som om den vore något extra att förhålla sig till. Den krånglar helt enkelt till det”.[8]

Samma rapport uppmärksammar också hur arbetet i staben vid skogsbranden utgjorde en ”ruskig skapelse” sett ur ett systemperspektiv där principerna kastades åt sidan för att man skulle lösa uppgiften och klara hanteringen. Rapporten konstaterar att så som systemet ser ut nu (svårtolkat, komplext) tenderar det att bli det ena eller det andra – ineffektiv hantering men ”by

the book" eller effektiv samverkan (och därigenom hantering) med stora mängder ad-hoc lösningar och beslut inriktade på hur uppgiften löses på bästa sätt och efter bästa förmåga just här och nu, inte vem som egentligen bär ansvaret".[9]

Samma intryck fås i den nuvarande situationen med stora flyktingströmmar. Situationen saknar en tydlig nationell samordning av åtgärderna och lokalt löses mycket ad-hoc tack vare person och aktörskännedom och inte utifrån vem som egentligen bär ansvaret. Det nuvarande krishanteringssystemet är helt enkelt inte tillräckligt flexibelt och täcker inte in de behov som uppstår hos aktörerna för att krishanteringen ska bli effektiv och samhällets normalbild kunna återställas så snabbt som möjligt.

En utvidgad syn på krishanteringssystemet med fem nivåer

En syn på krishanteringssystemet indelat i fem nivåer ger planeringsförutsättningar som tar hänsyn till fler inblandande aktörer och möjliggör därmed planering, spel och övningar som på ett bättre sätt tar hänsyn såväl till samhällets komplexitet som till inblandade aktörer.

Den enskilde

Erfarenheten talar för att den enskilde i olika former spelar (och kommer att spela) en nyckelroll i att lindra (och förebygga) konsekvenserna av en omfattande kris i samhället och därigenom förkorta återställningstiden av samhällets normalbild.

Med nivån den enskilde ska inledningsvis förstås den enskildes egen förmåga att ta hand om sig själv och i mån av möjlighet bistå andra medmänniskor i omgivningen. I nivån den enskilde är det ofrånkomligt att samhällets krishanteringssystem även förhåller sig till den förmåga som människor bidrar med genom att verka inom olika sammanslutningar, vilka bildats på initiativ av enskilda människor.

Om krisledande aktörer på ett aktivt sätt förhåller sig till nivån den enskilde, som ovan beskrivits, kan det svenska krishanteringsarbetet stärkas såväl före som under och efter en händelse. Antagandet bygger naturligtvis på att myndigheter och andra aktörer aktivt involverar "den enskilde" i planeringsarbetet, i uppdrag och inte minst i krisövningar och krisspel, samt slutligen också är beredda att ta nivån i anspråk när det otänkbara står för dörren.

Egen försörjningsberedskap

Nivån den enskilde var tydligt angiven i den under 1960- och 1970-talen utgivna broschyren "Om kriget kommer", där det uttrycktes en förväntan om att alla måste hjälpas åt: "Varje medborgare måste vara beredd att till det yttersta göra sin insats i det totala försvaret – inom krigsmakten, civilförsvaret, krigsproduktionen, folkförsörjningen, i hemmen. Var och en måste också veta hur man skyddar sig mot de faror, som ett nutida krig medför, och inse hur väsentligt det är att också i kritiska lägen bevara lugn och jämvikt. Sveriges medborgare uppmanas att noga ta del av innehållet i denna skrift. Tänk efter hur Du själv och Din familj skall handla om kriget kommer."[10]

Dagens krishanteringssystem framhåller inte den enskilde på samma sätt. En uttalad samhällsnorm som utgår från den enskildes förväntande medverkan i samhällets krishanteringsarbete bör återigen manifesteras från den nationella nivån. På så sätt möjliggörs för regional och lokal nivå att på olika sätt stödja den uttalade samhällsnormen. Arbetet med implementerande av detta kan på olika sätt

redan anses påbörjat, men processen måste ges önskvärd drivkraft genom en nationell uttalad inriktning. En liknande vägledning som ”om kriget kommer” bör utvecklas centralt och formuleras så att den blir allom omfattande, men med den primära inriktning kris eller samhällskris.

På lokal nivå kan noteras ett antal kommuner (exempelvis i östra Skaraborg och Göteborg) där konkretiserande arbete med broschyrer och allmänna råd på respektive hemsida rörande hur den enskilde bättre kan klara sig under en samhällskris utarbetats. Råden anges ofta under rubriken 72 timmars egen försörjningsberedskap eller liknande. Arbete pågår också inom Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap (MSB) med en nationell kampanj avseende den enskildes beredskap. Detta arbete bör intensifieras och tydliggöras på alla nivåer vad gäller roller och ansvar. Det bör också samordnas med det gryende arbetet avseende civilt försvar så att de olika planeringarna och råden harmonierar.

Det kan i sammanhanget diskuteras om just formuleringen 72 timmar ska vara normerande. En rimlig utgångspunkt bör vara att oberoende av om det rör sig om en fredsmässig kris eller något som liknar en mellanstatlig konflikt bör de allmänna råden vara i allt väsentligt lika. Dock med de tillägg som en väpnad konflikt fodrar i form av flyglarm, skyddsrumstillgång och liknande. Det kan kanske vara lämpligt att inte ange några tidsmått över huvud taget, utan låta råden vara allmängiltiga. Ett tidsmått kan uppfattas som ett löfte att därefter kommer myndigheter, med mer eller mindre garanti, till undsättning.

Den enskildes förmåga behöver, enligt författarna, inte definieras i någon föreskrift eller lag. Det absolut viktigaste är att den på alla till buds stående kommunikationsvägar görs till en allmän samhällsnorm utalad från den exekutiva makten, på lokal, regional och nationell nivå, understödd av flertalet aktörer.

Det viktigaste är att få så många som möjligt att inse betydelsen av att ha en egen beredskap för att klara en kris. Det spelar sedan mindre roll om en 15-åring kan hjälpa en 35-åring eller om en 83-åring kan bistå en 67-åring. Det är den samlade effekten i samhället som är den klart övervägande.

Ju fler som omfattas av normen, desto mer underlättas myndigheternas arbete med att lindra konsekvenserna av en händelse och återställning av samhällets normalbild.

Den enskilde i underifrån framväxta kluster

Krisledande aktörer bör i sitt planeringsarbete utarbeta modeller för att ta emot tillströmning av frivilliga (organiserade eller oorganiserade) och utveckla planer för vilka uppgifter som bedöms kunna helt eller delvis ställas till frivilliga.

Frivilliga resursgrupper (FRG) har etablerats i en del kommuner i syfte att ta tillvara allmänhetens intresse att bidra vid en extraordinär händelse och att få civil krishanteringsanvändning av de frivilliga försvarsorganisationerna när försvaret nedbantats och fått nya uppgifter. Samtidigt har samhällets resurser slimmats och effektiviserats. För att utveckla och rusta dagens krisberedskapssystem att fungera även i framtiden behöver nivån den enskildes engagemang som frivillig lyftas på ett annat sätt än vad som hittills gjorts under 2000-talet.

Flera frivilliga försvarsorganisationer såsom Civilförsvarsförbundet, Svenska Försvarsutbildningsförbundet, Frivilliga Automobilkåren, Bilkåren, Frivilliga Radioorganisationen, Blå Stjärnan, Lottakåren och Röda Korset har förklarat sig villiga att åta sig olika former av uppdrag och avtals-

tecknande av medlemmar inom ramen för samhällets krishantering. Arbetet inom dessa organisationer bygger helt och hållet på den enskildes engagemang. Till dessa organisationer finns ofta någon form av kontaktväg eller samverkansformer med myndigheter och kommuner.

Det stora frivilligengagemanget utanför en frivillig försvarsorganisation (enligt definition i frivilligkungörelsen) är inte på samma sätt formellt knutet till krishanteringssystemet och ingår därför sällan i myndigheters och kommuners planeringsarbete. Detta stora frivilligengagemang måste också på ett tydligare vis tas tillvara såväl i planeringsarbetet som under en händelse.

Exempel på lyckade insatser där den enskilde, i sig själv eller genom engagemang i underifrån bildade sammanslutningar, bidragit till lindrande av konsekvenser och därmed bidragit till kortare återställningstid kan hämtas från stormen Gudrun 2005, skogsbranden i Västmanland 2014 samt de lyckade eftersök som hanterats av nyligen grundade organisationen Missing People. Ett aktuellt sammanhang där den enskilde såväl i form av egna individuella initiativ som i redan etablerade organisationer och nybildade sammanslutningar utgörs av det stora engagemang som visas i viljan att bidra till ett bättre omhändertagande av de flyktingar som anländer till Sverige. I den här situationen ser vi också ofta att frivilligas insatser är avgörande för att på ett bra sätt kunna ta emot och integrera de människor som flyr till Sverige.

Ett förhållningssätt som kommuner och myndigheter kan använda sig av för att utveckla kontaktnät och skapa rutiner för att på bästa sätt kunna nyttja frivilligresurser är genom så kallade händelsegrupper. Det är grupper/kontaktnätverk av redan i förväg identifierade aktörer som genom att redan i ett föreskede gemensamt planera och öva kan bidra till en effektivare hantering av en händelse. I ett nyligen genomfört arbete i Krishanteringsrådet Östra Skaraborg, för att ta fram underlag för bildande av händelsegrupper eller samverkansledning vid en händelse, kan konstateras att i de fyra scenarier som analyserades angav de allra flesta närvarande krisledningsaktörer just frivilligorganisationers medverkan som en framgångsfaktor.[11]

Nivån Europeiska Unionen

Det kan naturligtvis argumenteras att hela omvärlden ska utgöra en yttersta nivå att förhålla sig till, men författarna anför att det avtal som slutits för att ta emot och lämna bistånd vid en händelse, den s k solidaritetsklausulen, talar för att EU som organisation intar en särställning i förhållande t exvis krissamverkan inom och mellan de nordiska länderna eller avseende Sveriges medverkan i olika FN-projekt och insatser.

EU:s civilskyddsarbete är ett samarbete mellan medlemsstaterna i syfte att förebygga och hantera naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människan.

Civilskyddssamarbetet innefattar EU:s konsulära samarbete och dess katastrofförebyggande och katastroflindrande arbete.

Grunden för slutsatsen att nivån EU ska utgöra en nivå i det svenska krishanteringssystemet utgörs av Sveriges undertecknande av solidaritetsklausulen som är en del av Lissabonfördraget från 2009. I korthet innebär solidaritetsklausulen en skyldighet för medlemsländerna att ställa upp om en katastrof, terrorangrepp eller väpnat angrepp drabbar något medlemsland. Det ställs dock inte något krav på militärt bistånd. Länderna som omfattas av solidaritetsklausulen får själv välja på vilket sätt de ska hjälpa ett

annat medlemsland eller ta emot hjälp från ett annat medlemsland.

Grundtanken i fördraget är att ett lands säkerhet byggs i samverkan med andra. Ländernas ömsesidiga beroende av varandra medför att det knappast är möjligt att förhålla sig neutral oberoende av om det rör sig om militärt angrepp eller naturkatastrof.

Sverige har också antagit en solidaritetsförklaring vilken i försvarsberedningens rapport[12] uttrycks på följande sätt:

> Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof skulle drabba ett annat medlemsland eller ett nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Sverige bör därför kunna ge och ta emot civilt och militärt stöd.

Det noteras att solidaritetsklausulen under hösten 2015 åberopats av Frankrike i anledning av terrordådet i Paris i november och Sverige har där förklarat sig berett att bidra i enlighet med klausulen.

För att tidigt kunna nyttja de resurser som finns inom ramen för EU:s krishanteringssystem bör kännedom om dessa och larmrutiner vara kända hos flertalet krisledande aktörer i det svenska krishanteringssystemet. Krishanteringssystemet måste i större utsträckning än idag ta hänsyn till hur stöd och bistånd ska avropas och lämnas mellan olika aktörer. Idag hanteras detta i stor utsträckning på nationell nivå, men det behöver hela tiden finnas med en kunskap och kompetens att kunna hantera detta även beträffande nivån EU. Kännedom om avropningsbara rutiner och tillgängliga resurser inom EU:s krishanteringssystem hos krisledande aktörer i Sverige bör väsentligt kunna korta inställelsetiderna för dessa och därmed tidigt ge krislindrande effekt och korta återställningstiderna av samhällets normalbild.

Sammanhängande ledningskedja

Ett ytterligare sätt att förkorta återställningstiderna vore att förse samhället med ett sammanhängande ledningssystem med en ledningskedja med ett klarare utpekande av aktörer och med tydliga befogenheter. I dagsläget kan länsstyrelsen överta ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner (lagen om skydd mot olyckor) och utse räddningsledare. Exempel på detta i närtid är länsstyrelsens i Västmanland övertagande av räddningstjänsten i berörda kommuner i anledning av stor skogsbrand.

Mandat för att i övrigt överta kommunalt ansvar eller på annat sätt styra kommunerna saknas i allt väsentligt. Idag återstår då att träffa frivilliga överenskommelser om att överföra vissa delar av egen beslutanderätt till högre (eller annan) nivå. Motsvarande har inte den nationella nivån någon uttalad direktivrätt till underställda nivåer.

Istället för ledningskedja och ledningssystem pratar vi oftast om samverkan och att vi genom samverkan når gemensamma resultat. Samverkan är väsentlig för att kunna nå framgång i arbetet men får inte bli målet. Samverkan är alltid ett medel för att nå resultat.

”I Sverige är samverkan en förutsättning för en lyckad krishantering – inte en del av krishanteringen. Begreppet samverkan kan dock inte stå för sig själv, det måste sättas i ett sammanhang för att bli meningsfullt och leda till ett resultat. Ur ett rent samverkansperspektiv var staben i Ramnäs en framgångsfaktor. [...] Under skogsbranden gick det därmed relativt bra att etablera former och processer för samverkan. Däremot gick det enligt aktörerna mindre bra att uppnå gemensamma resultat. Vi menar att det generellt läggs för mycket kraft och tid

på samverkansformer, och för lite på resultat. Samverkan är inget eget område, det är en förutsättning för att nå resultat – en metod. En metod som måste utvecklas inom samhällsskydd och beredskap. Samverkan är inte viktig i sig, det är resultatet av samverkan som är viktigt".[13]

Vår samlade bedömning är att ett ny (framtida) syn på en effektiv krishantering i Sverige behöver förhålla sig till de fem nivåerna ovan i kombination med ett utvecklat ledningssystem från nationell nivå via regional nivå till lokal nivå, med uttalade befogenheter och mandat. Vår bedömning är vidare att med en förändrad syn på krishanteringssystemet kan såväl startsträckan för de olika krisledningsaktörerna som återställandet av samhällets normalbild efter händelsen kortas i tid.

I skriften "Gemensamma grunder för samverkan och ledning" beskrivs hur möjligheten till flexibel ledning ökar, vilket innebär att en aktör har så pass god aktörskännedom om övriga berörda att man kan "hoppa" in i en ledningsstruktur och få det att fungera. Om krisledningsaktörerna har krishanteringsråd (eller motsvarande) som arenor att mötas på och mötena sker med regelbundenhet och aktörerna i sina planeringsskeden och övningsskeden hela tiden förhåller sig till de fem nivåerna och inkluderar dem, t ex i form händelsegrupper, kan starttiderna vid en händelse kortas och ledningen och samordningen effektiviseras.

Ett steg i rätt riktning kan utgöras av de förslag som förs fram i skriften Ansvar, samverkan och handling.[14] Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap föreslår att av de tre, inledningsvis nämnda, principerna för svensk krishantering ska endast ansvarsprincipen kvarstå, medan de båda andra ersätts av samverkansprincipen och handlingsprincipen. Samverkansprincipen innebär att aktörer som berörs av en kris ska samverka med varandra för att säkerställa god ordning och effektivt resursutnyttjande. Handlingsprincipen innebär att aktörerna ska agera proaktivt och vidta nödvändiga åtgärder även i osäkra situationer med brist på information.

Vidare föreslår MSB att länsstyrelserna ska harmonisera sina arbetsformer vid kriser i syfte att uppnå och upprätthålla en tillfredställande nivå på krishanteringsförmåga hos den regionala nivån för att underlätta samverkan mellan länsstyrelser och mellan länsstyrelser och andra myndigheter. Bland övriga förslag kan noteras att MSB föreslås ges mandat att effektivt använda förstärkningsresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser samt att tillsätta en utredning avseende huvudmannaskapet för kommunal räddningstjänst.

Utredningen syftar huvudsakligen till förbättring och effektivisering av räddningsinsatser, men den borde, enligt författarna ta ytterligare ett steg och omfatta hela det svenska krishanteringssystemet och också fokusera på möjligheterna att låta regional och nationell myndighet överta ledningen från andra aktörer, alternativt ge dessa mandat att med direktiv styra andra aktörers medverkan i en samhällskris.

Sammanfattande slutsatser

De tre nivåer som idag reglerar det svenska krishanteringssystemet bör förtydligas och även formellt utökas till fem nivåer. De bör aktivt formuleras och implementeras från den nationella nivån. Begreppet krishanteringssystemets fem nivåer bör få en självklar och naturlig plats i utvecklingen och debatten kring svensk beredskap, oavsett om det rör civila kriser eller militär beredskap.

Kommunikationen mellan nivåerna är av oerhörd vikt för den faktiska förmågan.

Det bör finnas en röd tråd i systemet med avseende på vilken utbildning och vilken planering som ska hanteras av vilken aktör (främst hos aktörer med utpekat geografiskt områdesansvar). Den enskilde såsom den beskrivits ovan måste framhållas och stödjas av den nationella nivån, medan mycket av utbildningsarbete och inlemmande av nivån sannolikt landar in hos lokala och regional aktörer.

En tydlig samsyn hos de olika aktörerna måste tillskapas så att hänsyn tas till de fem utpekade nivåerna i planverk och inte minst vid krisutbildningar och krisövningar. Nationellt stöd för att underlätta för den enskilde att höja sin egen försörjningsberedskap är redan i dag under utveckling. Fortsatt bör stöd ges till de organisationer och sammanslutningar som växt fram med huvudsyfte att på olika sätt stödja samhället vid en olycka, kris eller inför höjd beredskap.

Krishanteringssystemets olika aktörer bör aktivt gå från att ha kunskap om sårbarheter och öva/utbilda sig själva och samverkande aktörer till att också ha förmåga att samla enskilda och ta emot förstärkningsresurser. I en fortsättning bör detta ingå som naturliga utbildnings- och övningsmoment. I syfte att underlätta detta bör nationell nivå verka för utveckling av krav och målbilder för det svenska krishanteringssystemet.

Den lokala nivån får då uppgiften att ta hand om, att ”suga upp”, och samordna förutsättningar för enskilt engagemang. I en planering för skapandet av händelsegrupper kopplade till olika scenarios bör särskilt beaktas förmågan att hantera tillströmning av frivilliga, men också möjligheterna att redan i skedet före en händelse involvera dem i planeringsarbetet. En stor del av planeringsarbetet kan med fördel ske i samverkan med de underifrån framväxta organisationer och sammanslutningar som har på sin agenda att på olika sätt bidra till det svenska krishanteringssystemet.

En framgångsrik process torde ge en aktivare/medvetnare befolkning avseende dessa frågor, där man är medveten om vad man själv måste göra och hur man kan hjälpa till och bidra till en utvecklad eller rent av ny form av frivillighet. En tänkbar formulering skulle kunna uttryckas som i form av: Under och inför en kris måste vi hjälpa varandra och ta hand om varandra, vara medvetna om att vi alla ansvarar för det samhälle vi lever i och att det utvecklas och fungerar.

Detta tillsammans med en tydliggjord ledningsstruktur och ett ledningssystem ger möjligheter att skapa ett krishanteringssystem som är både flexiblare och mer robust att klara av framtidens utmaningar. Författarna föreslår därför att ett uppdrag ges för översyn av de legala möjligheterna till samlad krisledning i syfte att möjliggöra tidig styrkeuppbyggnad och samordning av olika verksamheter bör övervägas av lagstiftaren. Uppdraget bör också innehålla en utredning av möjligheten att införa ett övertagande av det samlade ansvaret för krisledningen utifrån det geografiska områdesansvaret för att påskynda beslutsfattandet och därmed också förkorta återställningstiden.

Alternativt bör det åtminstone utarbetas tydliga och bindande samordningsdirektiv för regional och nationell nivå i krishanteringssystemet. Införandet av en möjlighet till övertagande av ledningsuppgifter bör leda till en tidigare och effektivare samordning av tillgängliga resurser och, inte minst, en tidig aktivering av stöd från nivån EU när Sveriges samlade resurser inte bedöms ha tillräcklig effekt.

Ökad effekt i svensk krishanterings nås:

- När krishanteringssystemet omfattar fem nivåer
- När nivån den enskilde formuleras som en samhällsnorm avseende förväntan, betydelse och medverkan
- När kännedomen om att Sverige inte står ensamt i en svår kris görs känd hos samtliga krisledande aktörer
- När ett nationellt samlat ansvars- och ledningssystem med tydliga mandat utarbetas för kriser och andra svåra händelser.

Sammanfattning

Den grundläggande målsättningen för ett effektivt och bra krishanteringsarbete är att normalbilden ska återställas så snabbt som möjligt. Återställning av normalbilden ska inte förstås som en återgång till exakt samma bild som före händelsen. En händelse kan påverka samhället i grunden och få oss att se annorlunda på saker och ting och vi drar lärdomar och erfarenheter. En återgång ska istället förstås som ett läge där samhällets funktionalitet inte längre är direkt och kraftigt påverkat av händelsen och där arbetsformer etablerats för att hantera efterdyningar i den ordinarie linjeorganisationen.

Maria Fast är pol mag och tidigare verksam inom kommunal krisberedskap, nu verksam inom Stockholms läns landsting som biträdande avdelningschef. Hans Ingbert är brandingenjör och räddningschef vid Räddningstjänsten Östra Skaraborg.

Noter

1. *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar,* Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Advant Produktionsbyrå, 2014, s 23.
2. Ibid, s 24.
3. *Systemet för krisberedskap och krishantering*, Totalförsvarets forskningsinstitut, *http://www.foi.se/sv/var-kunskap/krisberedskap-samhallssakerhet/analys-och-utveckling-av-samhallets-krisberedskap/krisberedskapssystemet/.*
4. Op cit, se not 1, s 26.
5. Ibid, s 24.
6. Ibid, s 24.
7. *Bara skog som brinner? Utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014,* Försvarshögskolan, FHS 640/2014, dnr 457-6556–2914, s 12.
8. Ibid, s 108.
9. Ibid, s 107.
10. *Vägledning för Sveriges medborgare*, Kungliga Civilförsvarsstyrelsen, utgåva 1961, s 1.
11. *Händelsegrupper uppföljning,* Krishanteringsrådet Östra Skaraborg, maj 2015, rapport.
12. *Vägval i en globaliserad värld,* Regeringskansliet, DS 2013:33, Stockholm 2013.
13. Ibid, s 107.
14. *Ansvar, samverkan, handling – Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014,* Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, rapport 2015-954, 2016-03-31.