



Utvärdering av samverkan vid ökade flyktingströmmar

Studie över F-samverkans samverkan och ledning för att ta emot flyktingar hösten 2015



- Utvärdering av samverkan vid ökade flyktingströmmar

| | |
|-----------------------|--|
| Meddelande | nummer 2016:22 |
| Diarienumr | 3339-2016 |
| Referens | Maria Gromer, Länsstyrelsen i Jönköpings län |
| Webbplats | www.lansstyrelsen.se/jonkoping |
| Fotografier | Symbolbilder.se |
| ISSN | 1101-9425 |
| ISRN | LSTY-F-M—16/22--SE |
| Tryckt på | Länsstyrelsen i Jönköpings län, 2016 |
| Miljö och återvinning | Rapporten är tryckt på miljömärkt papper |

© Länsstyrelsen i Jönköpings län 2016

Förord

Under hösten 2015 flyr miljontals människor sina hem för att söka ett nytt liv i trygghet undan konflikter och förföljelser. Det resulterar i de största flyktingströmmarna till Europa sedan andra världskriget.

Den senare hälften av 2015 befann sig miljontals människor på flykt från olika konflikter runt om i världen. En del av dessa flyktingar sökte sig till Europa och några till Sverige. Det resulterade i att tusentals människor varje vecka kom hit, något som satte hård press på flera av våra viktiga samhällsfunktioner. För kommuner och myndigheter var det en stor utmaning att få systemen att fungera i frågor som bland annat rörde boende, skolgång, asylprocesser, sjukvård och socialtjänst.

I samband med detta aktiverade Länsstyrelsen i Jönköpings län samverkansorganet F-samverkan för att underlätta för de berörda parterna i potentiella samarbetsfrågor och i utbyte av information. Arbetet inom F-samverkan var bitvis mycket intensivt och involverade många personer. För att kunna dra lärdom av det arbetet har Länsstyrelsen i Jönköpings län låtit genomföra en utvärdering, med fokus på samverkan och ledning utifrån länsstyrelsens roll och arbetet i F-samverkan med flyktingströmmar under hösten 2015. Combitech har fått uppdraget att genomföra denna studie mot bakgrund av detta.

Innehållsförteckning

| | |
|---|-----------|
| Förord | 5 |
| 1 Inledning | 7 |
| 1.1 Informationsklassificering..... | 7 |
| 1.2 Syfte med studien | 7 |
| 1.3 Målet med studien | 7 |
| 1.4 Genomförande..... | 7 |
| 1.5 Intervju | 7 |
| 1.6 Enkät | 8 |
| 1.7 Workshop..... | 8 |
| 1.8 Avgränsning..... | 8 |
| 1.9 Läsanvisning..... | 8 |
| 1.10 Deltagare | 9 |
| 2 Nuläge..... | 10 |
| 2.1 Avtal F-samverkan | 10 |
| 2.2 Organisation för samverkan vid flyktingsituation i Jönköpings län | 10 |
| 2.3 Samverkan under händelsen | 12 |
| 2.4 Dokumentation/lägesbild | 13 |
| 2.5 Tekniska stödsystem..... | 14 |
| 2.6 Vilka ärenden/frågor samverkade F-samverkan kring | 15 |
| 2.7 Geografiskt områdesansvar | 16 |
| 2.8 Samlat resultat av intervjuer | 17 |
| 2.9 Samlat resultat av enkäter..... | 17 |
| 3 Analys..... | 20 |
| 3.1 Organisation | 20 |
| 3.2 Dokumentation/informationsutbyte | 22 |
| 3.3 Tekniska stödsystem..... | 23 |
| 3.4 Saknade områden/ärenden avseende samverkan..... | 23 |
| 3.5 Länsstyrelsens geografiska områdesansvar | 24 |
| 3.6 Kommunernas geografiska områdesansvar | 25 |
| 4 Förslag | 26 |
| 4.1 Organisationsarbetet | 26 |
| 4.2 Dokumentation/informationsutbyte | 26 |
| 4.3 Tekniska stödsystem..... | 26 |
| 4.4 Saknade områden för samverkan | 27 |
| 4.5 Geografiskt områdesansvar | 27 |
| 4.6 Övrigt | 27 |

1 Inledning

Länsstyrelsen i Jönköpings län vill genomföra en utvärdering, med fokus på samverkan och ledning utifrån länsstyrelsens och arbetet i F-samverkan (länets krissamverkan) med flyktingströmmar under hösten 2015 för att dra lärdomar och vid behov implementera förändringar. Combitech har fått uppdraget att genomföra en studie mot bakgrund av detta.

1.1 Informationsklassificering

Bedömningen är att informationen i denna rapport är öppen.

1.2 Syfte med studien

Syftet med studien är att utröna hur F-samverkan (länets krissamverkan) har lyckats med att hantera det förebyggande och gemensamma arbetet med att ta emot flyktingarna under hösten 2015 med fokus på samverkan och ledning under arbetet i Händelse- och Beredningsgruppen.

1.3 Målet med studien

Målet med studien är att svara på följande övergripande frågeställningar:

- Vad har fungerat bra/dåligt inom F-samverkan och inom Länsstyrelsen?
- Inom vilka områden behöver samverkan och ledning förbättras och utvecklas?
- Hur har Länsstyrelsen och kommunerna lyckats med sitt geografiska områdesansvar?

1.4 Genomförande

Studien innebar en övergripande analys med fokus på ledning och samverkan. Arbetet omfattade bland annat följande aktiviteter:

1. Startmöte – för att bestämma inriktning, avgränsning, deltagare
2. Genomgång av befintlig dokumentation
3. Intervjuer, sex st.
4. Enkät till samtliga kommuner i länet.
5. Upprättande av rapport kapitel 1,2 och delvis kapitel 3
6. Workshop för en avstämning om framtaget underlag med berörda deltagare och diskussion kring åtgärder
7. Slutrapport uppdateras, remiss och leverans

1.5 Intervju

Intervjuer med de sex medlemmarna i beredningsgruppen genomfördes per telefon omfattande cirka 30 minuter. Representerade aktörer var polisen, regionen, räddningstjänsten, länsstyrelsen, Migrationsverket samt en representant för kommunerna. Frågorna bestod av studiens övergripande frågeställningar nedbrutna i ett antal delfrågor, exempelvis:

- Hur fungerade händelsegrupp/ISF?
- Hur fungerade beredningsgruppen?
- Hur arbetade ni med dokumentation/informationsutbyte?
- Hur användes och hur fungerade de tekniska stödsystem?
- På vilket sätt tog kommunerna sitt geografiska områdesansvar?
- På vilket sätt tog länsstyrelsen sitt geografiska områdesansvar?

1.6 Enkät

En webbenkät erbjöds representanter från samtliga kommuner för att lämna synpunkter på arbetet i F-samverkan. Följande frågor ställdes:

- Hur upplevdes hanteringen med flyktingsituationen utifrån:
- Effektiviteten i arbetssätt med händelsegrupp?
- Effektiviteten i arbetssätt med beredningsgrupp?
- F-samverkans support till det lokala arbetet?
- Samordnad information för helhetsbild?
- Anpassning av mötesfrekvens utifrån behovet?

Utöver frågorna gavs möjlighet att kommentera svaret samt lämna förslag på framtida hantering av kommande samhällsstörningar.

1.7 Workshop

För att redovisa resultatet av intervjuer och enkät samt stämma av och komplettera resultatet, genomfördes en workshop med intervjupersonerna och beredskapsdirektören. Efter att justeringar och kompletteringar framförts gavs också möjlighet att identifiera förslag på förbättringar av hantering och arbetssätt inför framtiden.

1.8 Avgränsning

Studien omfattar tiden då Händelsegruppen verkade och omfattar inte:

- Enskilda aktörers arbetssätt
- Krisinformation och/eller kontakter med media i detalj
- Stabsarbete i detalj
- Analysarbete i detalj
- Omvärldsanalys

1.9 Läsanvisning

Rapporten är indelad fyra kapitel:

- Kapitel 1 beskriver uppdraget med mål, syfte, genomförande, avgränsning, läsanvisningar och deltagare.

- Kapitel 2 beskriver nuläget utifrån organisation, ansvar i grupperna, tekniska stödsystem och frågeställningar i samverkan
- Kapitel 3 besvaras frågeställningar med en kortfattad analys.
- Kapitel 4 förslag på åtgärder.

1.10 Deltagare

| Organisation | Roll | Intervju | Workshop |
|---------------------------------------|--------------------------------------|----------|----------|
| Länsstyrelsen | Sammanställande Beredningsgrupp (BG) | X | X |
| Region Jönköping | Deltagare BG | X | X |
| Räddningstjänsten i Jönköpings kommun | Deltagare BG | X | X |
| Polisen | Deltagare BG | X | X |
| Migrationsverket | Deltagare BG | X | X |
| Vaggeryds kommun | Deltagare BG | X | X |
| Länsstyrelsen | Beredskapsdirektör | | X |
| Combitech | Konsulter och skribenter | | X |

Utöver ovanstående gavs en kommunrepresentant från varje kommun att delta i enkät.

2 Nuläge

2.1 Avtal F-samverkan

I Överenskommelsen mellan myndigheter och organisationer i krishanteringssystemet i Jönköpings län, (dnr 457-5884-2013) framgår F-samverkans bakgrund, mål och principer för samverkan samt organisation och samtliga ingående aktörer har skrivit under den-samma. Samarbetet ska som huvudmål ha allmänhetens bästa. Samverkan innebär att samordna insatser och ansträngningar mellan självständiga aktörer för att nå ett gemensamt mål vid händelser. Syftet är att kunna hantera händelser bättre, genom att effektivt utnyttja länet samlade resurser och kompetenser. Detta ska göras genom:

- Väl fungerande nätverk med kompetens för det oväntade
- Snabb, koordinerad och avvägd krisledning
- Aktiv omvärldsbevakning och analys
- Gemensamma arbetssätt, rutiner och stödverktyg
- Koordinerad information och kommunikation
- Resursdelning

2.2 Organisation för samverkan vid flyktingsituation i Jönköpings län

Länsstyrelsen i Jönköpings län beslutade i slutet av september 2015, att använda den etablerade organisationen för F-samverkan för att hantera samverkan och ledning vid flyktingsituationen i Jönköpings län. Utöver ordinarie deltagare F-samverkan bjöds representant från Migrationsverket regionala kontor i Jönköping in.

Efter några veckors arbete utökades gruppen att omfatta samtliga kommuner för att säkerställa att hela länets arbete omfattades, dokumenterades och tillvaratogs. Detta genom att Länsstyrelsen skapade en Händelsegrupp/ISF (Inriktnings- och samordningsfunktion) för flyktingsituationen, enligt rutiner för F-samverkan och bestod av följande aktörer:

- Länsstyrelsen i Jönköping (sammankallande)
- Region Jönköpings län
- Polisen
- Försvarsmakten (MRS)
- Migrationsverket
- Samtliga kommuner (utsedda kontaktpersoner från respektive kommun) ¹

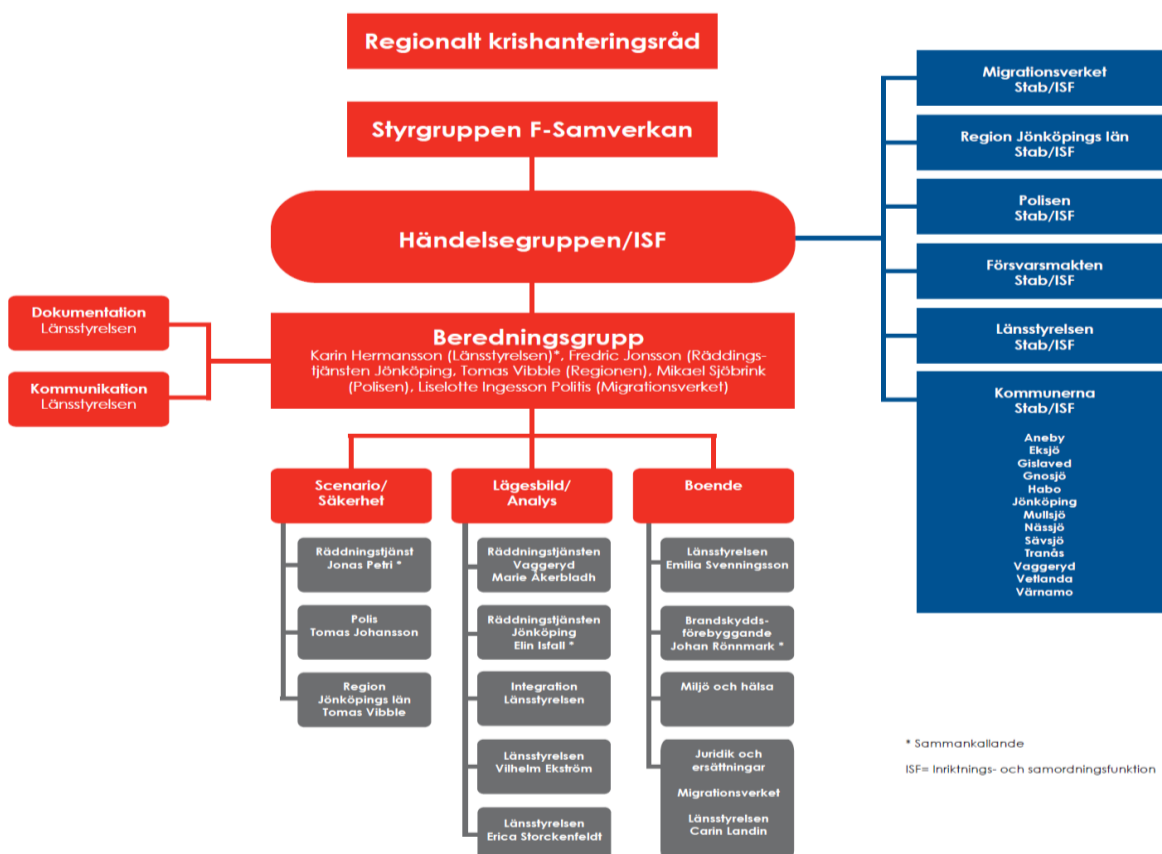
¹ Representation från kommunerna av ca 50 % från räddningstjänst och ca 50% från socialförvaltningar

Händelsegruppen/ISF flyktingsituationen beslutade sedan om en beredningsgrupp som bestod av en representant från följande aktörer:

- Länsstyrelsen (sammankallande)
- Region Jönköpings län
- Polisen
- Migrationsverket regionala kontor i Jönköping
- Räddningstjänsten i Jönköping
- Vaggeryds kommun²

I skissen nedan beskrivs hela organisationen för samverkan och ledning vid flyktingsituationen i Jönköpings län. Stödfunktioner till Beredningsgruppen var:

- Dokumentation
- Kommunikation
- Scenario/säkerhet
- Lägesbild/analys
- Boende



² Representerade samtliga kommuner i Jönköpings län

2.3 Samverkan under händelsen

2.3.1 Beredningsgruppen

Samverkan och ledning i Beredningsgruppen flyktingsituationen genomfördes på följande sätt:

- Varje måndag med en fast agenda, tätare och mer sällan efter behov
- Mötets längd efter behov, men cirka 1-2 timmar
- Genomfördes oftast som fysiska möten och vid behov som telefonkonferens
- Kallelse gjordes direkt i MS Outlook, samt någon gång via sms och telefon
- Mötesordförande var vid de flesta tillfällena Länsstyrelsens stabschef
- Protokoll fördes av länsstyrelsen och spreds enligt distributionslista via epost

Agenda för Beredningsgruppen bestod av punkterna:

- Kommunerna
- Länsstyrelsen
- Migrationsverket
- Polisen
- Regionen
- Arbetsgrupperna
- Boendegruppen
- Lägesbild och Analys
- Scenarioplanering
- Frågor från kommunerna i inrapporteringen
- Dagordning händelsegrupp
- Övriga frågor

Beredningsgruppens syfte var:

- Styrning av arbetet i arbetsgrupperna
- Styrning av vad som ska in i analysunderlaget, vad är händelsegruppen i behov av att veta
- Strategiskt tänk, fördela och kanalisera frågorna rätt
- Vad händer på det nationella planet, hur påverkar det på lokalnivå
- ”Tratta ner” information från MSB:s nationella möten
- Underlätta för aktörerna att hjälpa varandra
- Utrymme för diskussion
- Beredningsgruppen kan ge uppdrag till arbetsgrupperna

2.3.2 Händelsegrupp/ISF

Exempel på arbetssätt och hantering av ärenden för att främja samverkan och ledning i Händelsegruppen/ISF listas nedan:

- Möte med fast agenda kompletterade med aktuella ärenden, hölls varje tisdag, tätare och mer sällan efter behov
- Mötets längd efter behov, men ambitionen var att hålla dem korta, cirka 1-2 timmar

- Möten genomfördes under den inledande fasen med fysiska möten men efter hand alltmer som telefonkonferens
- Uppmaningen till deltagarna för att få bra möten: Var väl förberedd, inga detaljdiskussioner och kontaktlistor till alla.
- Kallelse skickades ut på e-post
- Mötesordförande var länsstyrelsens stabschef, de flesta gångerna
- Protokoll fördes av Länsstyrelsen, som sedan sprids via e-post enligt överenskomna sändlistor och publicering i WIS.

Agendan för Händelsegruppen hade följande innehåll:

- Välkommen, övriga frågor till dagordningen, upprop
- Information från beredningsgruppen
- Kommunikation
- Lägesbild kommuner
- Information från Migrationsverket
- Information från Polisen
- Information från Regionen
- Information från Försvarsmakten
- Återrapportering från arbetsgrupper
- Övriga frågor

Händelsegruppens syfte:

- Skapa trygghet och underlätta kommunikationen
- Gemensam lägesbild, så här ser det ut just nu. Alla aktörer.
- Nationell information presenteras
- Återrapportering från arbetsgrupperna
- Aktuella frågor tas upp, frågor kan skickas in till beredningsgruppen senast klockan 14 dagen innan för att förberedas till mötet.
- Arena för diskussion och för att skapa trygghet hos aktörerna

2.4 Dokumentation/lägesbild

Dokumentationen från Händelsegruppen bestod av Analys- och lägesrapporter som numrerades. Totalt togs ca 20 rapporter fram. Under hela händelsen varierade omfattningen av rapporten men hade rubriker som exempelvis:

- Aktuellt till kommunerna
- Flyktingsituationen och siffror från Migrationsverket
- Evakueringsboenden
- Läget i Sverige
- Läget i Jönköpings län
 - Polisen
 - Hälsosjukvård
 - Försvarsmakten
- Medieläget
- Övrigt

- Fortsatt arbete
- Bilagor, ex
 - Checklistor
 - Länkar till info
 - Organisationsplaner/listor
 - Frågor och svar om evakueringsplatser
 - Checklista uppstart evakueringsboende

2.5 Tekniska stödsystem

Följande tekniska stödsystem har använts i hanteringen av flyktingsituationen.

| Tekniskt stödsystem | Beskrivning | Hur användes tekniska stödsystemet? |
|---------------------|--|--|
| Konferens-telefoni | Traditionellt konferenstelefonssystem med nummer och inloggningskod. | Användes i stor omfattning vid alla former av möten. |
| WIS | MSBs webbaserade informationssystem | För att samla och publicera mötesanteckningar, information från nationella aktörer och länets analysmaterial. Se 2.5.1 för detaljer. |
| Lync | Nätbaserat konferenssystem för utbyte av ljud, bild och tal. | Användes inte då många aktörer saknar systemet. |
| E-post | Elektronisk post | För spridning av kallelser, förfrågningar om analysvar, mötesanteckningar mm inom både händelsegruppen/ISF och beredningsgruppen. |
| Rakel | Säkert Radiosystem med egen infrastruktur. | Användes inte men var förberett genom att personer med hotbild i händelsen försågs med Rakelmobiler. |
| Webbplats | | Ingen gemensam plats för information om händelsen. Några aktörer uppdaterade egna hemsidor. |

2.5.1 WIS

Händelsen om Flyktingsituationen i Jönköpings län startade den 2 oktober 2015. I WIS-händelsen deltar endast tre aktörer. Utöver Länsstyrelsen är det Nässjö och Vetlanda kommun, men Nässjö har inte delat ut några läsrättigheter. Det finns fyra sidor med 58 noteringar, samtliga inlagda av aktören Länsstyrelsen. Utöver noteringar om medieläget där ämnen och rubriker i sociala medier och lokala tidningar beskrivs, består samtliga övriga noteringar av bifogade filer som exempelvis:

- MSB:s minnesanteckningar nationella samverkanskonferenser
- Analys- och lägesrapporter (ca 20)
- Rapport från Migrationsverket publicerad av Länsstyrelsen
- Mötesanteckningar (mindre antal)
- Kontaktlistor

Mycket information ligger i de bifogade dokumenten och det framgår inte alltid av rubriksättningen vad noteringen innehåller för information och bilagor. De flesta av länets aktörer använder inte WIS.

2.6 Vilka ärenden/frågor samverkade F-samverkan kring

| Ärende/frågor | Varför samverkan? | Kommentar |
|--|---|---|
| Boende | <p>Ankomst-/anläggningsboende, akut-/avlastningsboende, HVB-boende, kommunplacerade boende – många begrepp att hantera, där krav och behov gick ut brett och ständig inventering och prioritering behövdes.</p> <p>Framtagande av checklistor och FAQ-frågor.</p> <p>Viktigt att inte samma boende redovisas flera gånger.</p> <p>Tvärsektoriella arbetsgrupper för att hantera frågor kring ensamkommande barn och evakueringsboenden.</p> <p>Kommunerna har ett delat uppdrag att stötta Migrationsverket samtidigt som de ska ha beredskap att ta emot ensamkommande barn.</p> <p>Inventering av lokaler för evakueringsboenden.</p> | Alla i F-samverkan var beroende av den här informationen. |
| Kommunikation/ media | <p>Länsstyrelsens stödgrupp arbetade fram budskap och information som kunde användas vid mediakontakter.</p> <p>Viktigt med budskap kring säkerhet och brandskydd vid boendena, där ansvaret ligger på kommunerna vid boende i kommunala lokaler.</p> <p>Medieläget bevakas och sammanställs i F-samverkan</p> | |
| Kommunikation till allmänhet | Kommunikatörerna samverkar för att hjälpa varandra. | |
| Kommunikation till nyanlända | <p>Information i flyers och planscher om vägen till vården på olika språk.</p> <p>Migrationsverket tillhandahåller en boendemapp samt informationsmöten om hur svenska samhället fungerar i stort.</p> | Samordnas mellan regionen och kommunerna. |
| Sekretess | Osäkerhet kring möjlighet att sekretessbelägga information om boendeinventering. | Olika besked på nationell nivå. |
| Ordningsfrågor – Säkerhet - Brandskydd | <p>Hantering av oroligheter i boenden.</p> <p>Brandskydd, hälsoskydd och bygglov för boendena.</p> <p>Blåjusplanering (vid händelse)</p> <p>Resurser för bevakning måste effektiviseras för att inte vaktbolagen ska dra sig ur uppdragen.</p> <p>Hotbilder i kombination med brandskydd.</p> <p>Brandskyddsutbildning för personal.</p> <p>Hantering av risker för personal.</p> | |
| Sjukvård, tandvård, BUP | <p>Risikanalyser för ev ökad belastning.</p> <p>Hantering av gränsdragning mellan kommun och region gällande kostnader. Samordning av mobila team för att avlasta ordinarie sjukvård.</p> <p>Information till nyanlända om vägen till vården.</p> <p>Risker för brist på vaccin.</p> | |
| Försäkring | <p>Försäkringsfrågor kring boenden, vilka åtgärder krävs?</p> <p>Migrationsverkets ansvar i förhållande till det personliga ansvaret för de boende.</p> | |
| Civilsamhället/ hjälporganisationer | Samordning av hjälpinsatser och kontakt med frivilligorganisationer | |

| Ärende/frågor | Varför samverkan? | Kommentar |
|---------------|--|-----------|
| Övrigt | <p>Analys i form av tänkbara scenarier, uthållighet och det långsiktiga perspektivet.</p> <p>Nya elever i skolverksamheten pga situationen.</p> <p>Dela erfarenheter i olika sammanhang, exempelvis med nationella jämförelser.</p> <p>Ekonomiska ersättningar för ex buss.</p> <p>Efterhand går frågeställningarna allt mer mot integrationsfrågor.</p> | |

2.7 Geografiskt områdesansvar

Det geografiska områdesansvaret kan urskiljas på tre nivåer i samhället. På den lokala nivån innehar kommunerna områdesansvaret, medan områdesansvaret på den regionala nivån innehas av länsstyrelsen. På den nationella nivån innehar regeringen områdesansvaret. Kortfattat innebär det att de ska verka för att före, under och efter en kris samordna krisaktörrerna i området samt att under en kris samordna information till allmänhet och media.

2.7.1 Länsstyrelsens geografiska områdesansvar

Länsstyrelsen har en stödande och samordnande roll inom krisberedskapen och är en länk mellan lokala och regionala aktörer och den nationella nivån. Länsstyrelsen ska ta initiativ till och erbjuda en arena för sektorsövergripande samverkan, med målet att uppnå en god krishanteringsförmåga.

Med ledning av bestämmelserna i länsstyrelseinstruktionen och beredskapsförordningen kan länsstyrelsens områdesansvar beskrivas enligt följande:

Länsstyrelsen ska:

- Vara en sammanhållande funktion mellan aktörer (myndigheter, kommuner, landsting, näringsliv och andra aktörer) i länet och den nationella nivån,
- Analysera risker och sårbara förhållanden i den egna verksamheten och upprätthålla förmåga kring krisledning,
- Upprätta regional risk och sårbarhetsanalys,
- Se till att samverka ske mellan aktörer i länet och med angränsande län,
- Under en kris samordna verksamhet mellan kommuner, landsting och statliga myndigheter,
- Tillhandahålla en samlad lägesbild som underlag för samverka och samordning,
- Hålla regeringen underrättad,
- Samordna information till media och allmänheten under en kris,
- Efter beslut av regeringen, prioritera och inrikta statliga och internationella resurser.

2.7.2 Kommunens geografiska områdesansvar

Kommuner ska inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid verka för att:

- olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet,
- de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas, och
- informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas

2.8 Samlat resultat av intervjuer

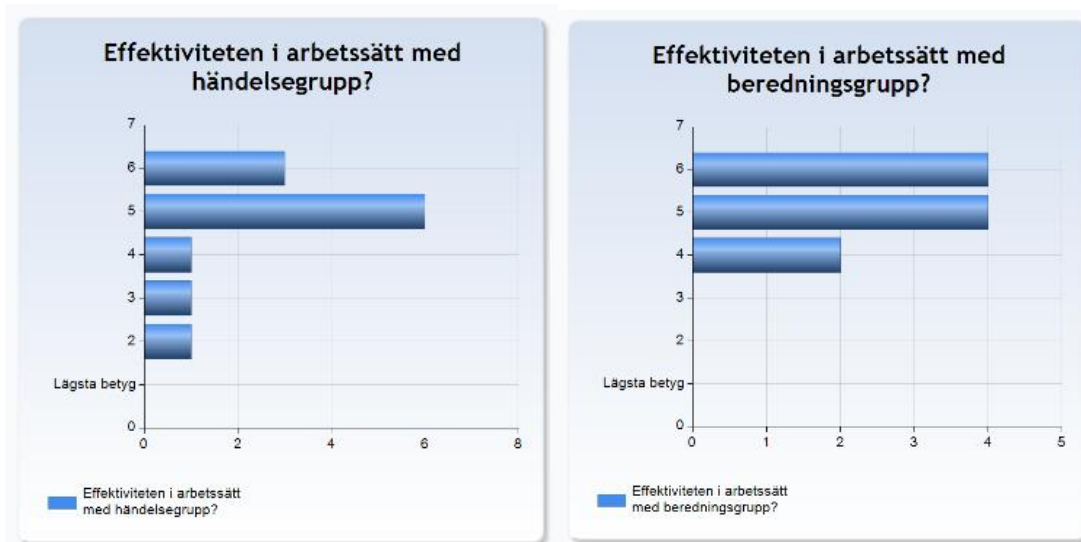
Det skriftliga intervjuresultatet redovisas i bilagda dokument.

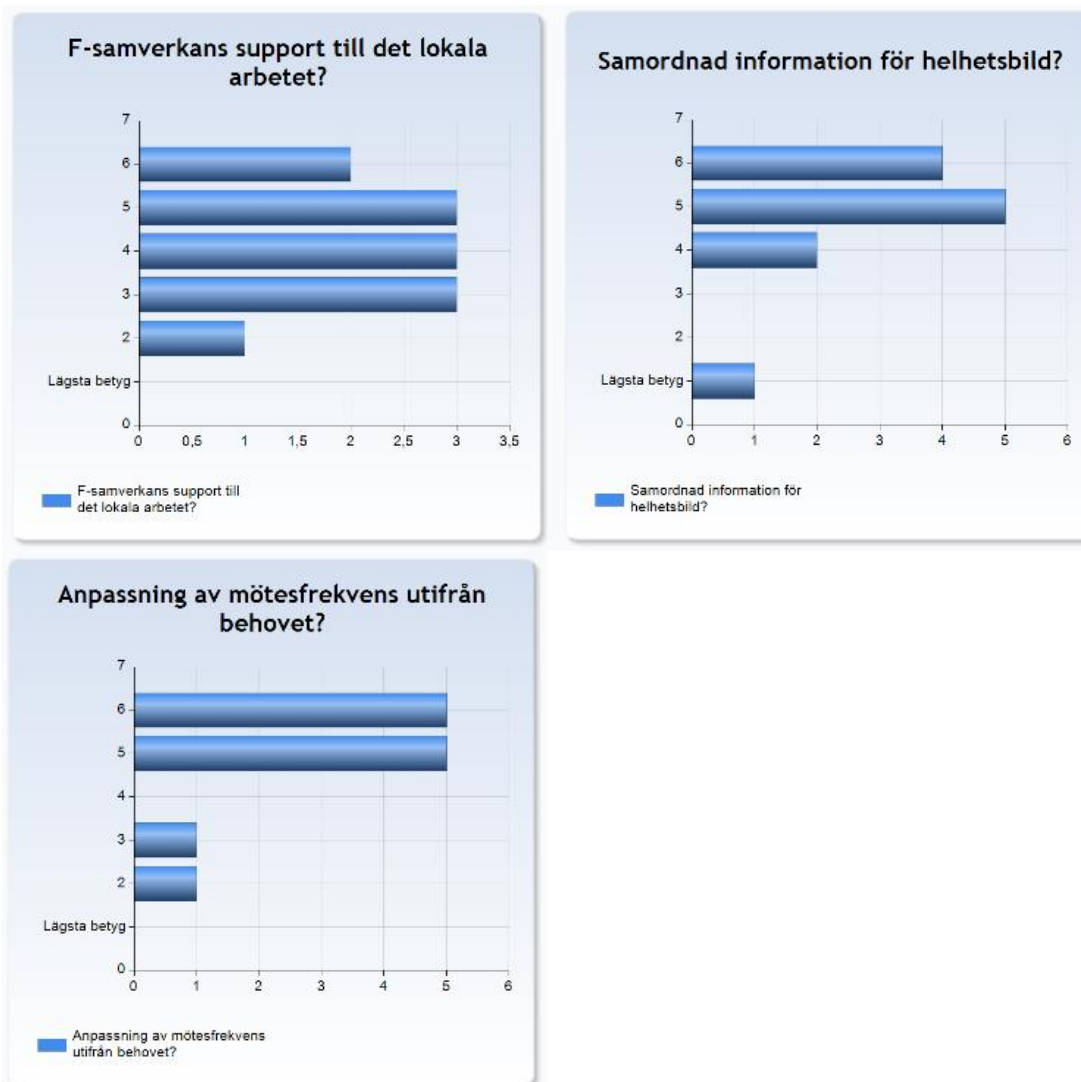
2.9 Samlat resultat av enkäter

Resultatet från den digitala enkäten till samtliga kommunrepresentanterna presenteras nedan i diagram med kommentarer samt med respondenternas förslag på hantering vid eventuellt kommande samhällsstörningar.

2.9.1 Diagram

Hur de upplevdes följande aspekter i arbetet? Respondenterna betygsatte olika delar i hanteringen med flyktingsituationen med en sexgradig skala.





2.9.2 Kommentarer till bedömningarna

”Mycket bra att berörda parter kunde samlas i Jönköpings län snabbt. Jag upplever att det var ett prestigelöst arbete som genomfördes förra året där varje aktör utifrån sitt uppdrag bidrog till att mottagandet (och övrigt arbete) skulle bli så bra som möjligt.”

”Arbetet i händelsegrupp och beredningsgrupp fungerade mycket bra och möjligheten att använda både fysiska möten samt telefonkonferens var bra.”

”Vissa frågor kändes som att de föll bort efter att ha varit på tapeten. Pårm som Miv pratade om tex såg vi inte till. En fråga som ställdes till gemensam brevlåda besvarades inte.”

”Samverkansarbete på regional och central nivå kom igång för sent. Tyvärr gav det då ofta merarbete på lokal nivå istället för det stöd vi behövt. Samordning mellan statliga myndigheter är inte alls bra och skulle inte klara en större kris i dess tidiga skede. Över tid växer förmågan och det fungerar men trögheten i starten är ett stort problem.”

”Upplevde att mycket av arbetet lokalt också sköttes lokalt utan större insatser från F-samverkan därför att det kändes mest effektivt så. Kanske hade svaret blivit annorlunda om vi

vid fler tillfällen sökt mer support från F-samverkan. Men det ländes som om direktkontakten med Migrationsverket var en viktigare väg för support.”

”Inledningsvis var det inte helt tydligt vad syftet med händelsegruppen var: länsstyrelsen samlade in information för att vidarebefordra, kommunerna önskade stöd i frågor både med goda exempel och dialog med regionala/centrala aktörer. Detta tydliggjordes allt eftersom tiden gick. I stort fungerade det väldigt bra, bland annat att länsstyrelsen ”höll” i de kritiska resurserna.”

”Bra att det fanns en grupp som arbetade med inkomna frågor och analysmaterial mellan händelsegruppsmötena.”

”Vi hade önskat mer goda exempel och förslag till skrivningar (exempel riskbedömning för HVB-hem och bedömning av nivå för bevakning, skrivning om kameraövervakning), gemensamma utbildningar.”

”Mycket bra med analysunderlag och lägesbilder för att sprida information och dimensionera verksamhet.”

”Utifrån det snabba händelseförloppet blev det en bra verksamhet.”

2.9.3 Önskemål för hantering av framtida samhällsstörningar

”De rapporter som skulle rapporteras och när de skulle rapporteras blev rörigt. Det behöver bli en enklare rapportsystem med en fast regelbunden tid som rapporten ska sändas genom schemaläggning av rapporttid.”

”Kommunen önskar så mkt info som möjligt som kan hjälpa oss i att ordna beredskap inför kommande händelser naturligtvis. Under uppstarten som det var i höstas hade det varit bra med fler goda exempel, sprida kunskap om hur problem kan lösas. Bara LST kan mäka med att ha den överblicken och dela. Kommunerna själv orkar på sin höjd räcka upp handen och säga till när ngt orsakar frågetecken är det riktigt kämpigt så kanske man inte ens klarar det. Våga fråga.”

”Tidig skaffa beslutsförmåga från stat.”

”Om arbetet ska utföras av kommun måste regionala myndigheter inta en tydlig servicefunktion.”

”Stort beröm till migrationsverket som svarat bra på frågor, gett bra information, samt visat handlingskraft och flexibilitet. Där finns kompetens att lära av för statliga organisationer i krishantering. Handläggare på länsstyrelsen mycket kompetenta och duktiga men saknar stöd i form av nödvändiga beslut från sin ledning. Försvarsmakten har inte tagit sitt ansvar i att ex ordna förläggningar trots att tomma sådan funnits att ta till.”

”Tydligare riktlinjer kring ”hur gör vi” med t.ex. bemanning av Evakueringsboenden, säkerhetstänk, brandskydd etc. Nu blev det mer ”det är upp till kommunen” och först i ett senare skede kom rekommendationerna, när vi redan tänkt...”

”Starta upp tidigare, proaktivitet (se handlingsprincipen utifrån Västmanlandsbranden).”

”Skapa en FAQ utifrån de lärdomar vi dragit av tidigare händelser.”

”Ge möjlighet till att öva inför framtida händelser(inte lätt)”

3 Analys

Målet med studien är att svara på följande övergripande frågeställning:

1. Vad har fungerat bra/dåligt inom F-samverkan och inom Länsstyrelsen?
2. Inom vilka områden behöver samverkan och ledning förbättras och utvecklas?
3. Hur har Länsstyrelsen och kommunerna lyckats i sitt geografiska områdesansvar?

Efterföljande punkter är de frågeställningar (Q1- Q6) som vi har brutit ner för att tydliggöra de övergripande frågeställningar 1 till 3.

- Q1. Vad har fungerat bra och mindre bra med F-samverkans **organisation** för flyktingsituationer avseende samverkan? **(Kopplat till fråga 1 och 2)**
- Q2. Vad har fungerat bra och mindre bra avseende F-samverkans **dokumentation/informationsutbyte** för flyktingsituationer avseende samverkan? **(Kopplat till fråga 1 och 2)**
- Q3. Vad har fungerat bra och mindre bra avseende F-samverkans **tekniska stödsystem** för flyktingsituationer avseende samverkan? **(Kopplat till fråga 1 och 2.)**
- Q4. **Saknades något område/ärende** avseende samverkan för flyktingsituationer? Om Ja, vilket. **(Kopplat till fråga 1 och 2.)**
- Q5. På vilket sätt tog **Länsstyrelsen sitt geografiska områdesansvar**? **(Kopplat till fråga 3.)**
- Q6. På vilket sätt tog **kommunerna sitt geografiska områdesansvar**? **(Kopplat till fråga 3.)**

3.1 Organisation

3.1.1 Frågeställning Q1

Vad har fungerat bra och mindre bra avseende organisation för flyktingsituationer avseende samverkan?

Analys avseende organisation omfattar:

- Händelsegrupp/ISF (rätt deltagare, uppgift för händelsegrupp, beredningsgrupp, former kring möte etc)
- Beredningsgrupp (rätt deltagare, uppgift grupp, stödfunktioner, former kring möte etc)

3.1.2 Analys

3.1.2.1 HÄNDELSEGRUPP

Händelsegruppens arbete får mycket goda omdömen. Rätt ämnen, bra agenda och frekvens på möten. Länsstyrelsen har tagit stort ansvar och var mycket uppskattade. Det tog möjligtvis lite för lång tid innan man lyfte ur beredningsgruppen och alla aktörer var utsedda.

Man är överens om att det är bra att alla kommunerna var med. Noteringar/lägesbild och omvärldsbevakning var speciellt värdefull för mindre kommuner. Agendan fungerade som bäst i början när tempot var högt. Det uppskattades att inledningsvis träffas, för att sen gå över till telefonmöten. De som inte hade stor vana värdesatte att det fanns ett utarbetat arbetssätt att starta upp utifrån. Det underlättade för aktörer som inte varit med om hantering av samhällsstörningar tidigare.

Mindre bra var exempelvis att arbetet med händelsegruppen var stort och svårt att hålla samman och driva. Det upplevdes svårigheter med att anpassa stödet på Länsstyrelsen. Ordförande var samtidigt ordförande i beredningsgrupp och skötte ordinarie arbetsuppgifter, medan också media tog mycket energi. Ordförandeskapet borde ha schemalagts i ett tidigt skede för att avlasta stabschefen. Det var vidare svårt att hitta roller som hade mandat för alla typer av frågor. Tröghet i början gjorde att ärenden fick skötas lokalt alternativt direkt tillsammans med Migrationsverket.

Någon menar att Länsstyrelsen skulle tagit in informationen direkt från kommunerna, då detaljer inte kom fram på de stora mötena. Det hade varit bra för mindre frågor som ändå var viktiga. Migrationsverket var pressade och kommunerna fick inte tillräckliga besked. Kunde vara svårt att hitta rätt representanter för att kunna ha information och beslutsmandat i samma person. Detta kan ha påverkat återrapporteringen. Ett större engagemang från ledningen hade uppskattats.

3.1.2.2 BEREDNINGSGRUPP

Deltagarna har uppfattat en bra arbetsfördelning och arbetsinsats i beredningsgruppen. Det var ett bra forum för att välja ut viktiga frågor och ta fram analysunderlag. Arbetssättet var speciellt bra i den akuta fasen, för att sedan anpassa innehållet efter händelseutvecklingen. Frekvens, innehåll och mötesform fick beröm av alla deltagare. Det var en bra grupp som jobbade bra ihop.

Några faktorer som var mindre bra när det gäller beredningsgruppens arbete var att det kunde varit mer geografisk spridning på deltagarna i länet, då man upplevde att det var många från centralorten. Eventuellt kunde man varit fler eller funderat på avbytare. Vidare blev det ibland något för långa möten. Förmöten med kommunerna eller intervjuer hade underlättat. Fler aktörer behöver vara med i F-samverkan redan i vardagen för att känna till arbetssättet före samhällsstörningarna. Det behöver bli en tydlighet i att alla aktörer har ett delat ansvar för hanteringen. Vidare har inte det som lagt ner mycket arbetstid i arbetet i beredningsgruppen blivit avlastade, utan ordinarie arbetsuppgifter har legat kvar parallellt med en stor arbetsbelastning i hantering av händelsen. Om händelsen hade dragit ut mer i tiden, hade det troligen blivit stora konsekvenser på grund av utmattning.

3.2 Dokumentation/informationsutbyte

3.2.1 Frågeställning Q2

Vad har fungerat bra och mindre bra avseende F-samverkans dokumentation/informationsutbyte för flyktingsituationen avseende samverkan? Analysen avseende dokumentation/informationsutbyte omfattar:

- Lägesbild/analyser
- Rapportering
- Kommunikation till media/allmänheten
- Mediebild

3.2.2 Analys

För Lägesbild/analyser är deltagande aktörer alla eniga om att det fungerade bra. Information kunde kanske visualiserats och organiserats tydligare. Att visualisera information innebär att det blir betydligt enklare att ta emot informationen. Bilder, kartor och eventuellt en återkommande struktur på informationen skulle förenkla.

När det gäller rapportering är alla nöjda med arbetssättet, men för redundans borde man effektivisera hanteringen i WIS. Inrapportering från aktörerna skulle kunnat ske skriftligt eller direkt i WIS, för att effektivisera mötena.

För Länsstyrelsen innebar ansvaret för dokumentation ett mycket stort jobb omfattande såväl dokumentation, inrapportering som ansvar för förvaltning av information samt ansvar för att sprida information till vissa viktiga aktörer, exempelvis boendelistor till SOS Alarm.

För kommunikation till media/allmänheten har Länsstyrelsen tagit stort ansvar i kombination med den egna informationen. Kontinuerliga kontakter mellan kommunikatörer i F-samverkan kunde kanske vara förbättringsmöjligheter.

Den mediebild som Länsstyrelsen tog fram var mycket uppskattad. Arbetet fördelas mot slutet mellan aktörerna för att inte trötta ut medarbetarna, men man kunde nog nyttjat Kommunikatörsnätverket tidigare här.

Sekretessfrågan ställdes i den här händelsen på sin spets. Vilka hus som skulle användas skulle inte röjas och det blev svårt att hantera. Juridiken blev en viktig fråga angående hantering av sekretess i mötesanteckningarna. Senare kunde man konstatera att det var internt arbetsmaterial. I början fick man hålla sig mycket till muntliga överenskommelser. Beredningsgruppen fick i ärendet stor hjälp av länsstyrelsens jurist som tog helhetsgrepp och klargjorde ett förhållningssätt som kunde nyttjas. Detta är ett bra exempel på samverkan.

3.3 Tekniska stödsystem

3.3.1 Frågeställning Q3

Vad har fungerat bra och mindre bra avseende F-samverkans tekniska stödsystem för flyktingsituationen avseende samverkan?

Systemen som har diskuterats avseende tekniska stödsystem är:

- Telefoni
- WIS
- Lync
- E-post
- Rakel

3.3.2 Analys

Telefonin, framförallt konferenstelefonin fungerade mycket bra och var uppskattat. Enkel funktion och bra hörbarhet. Nackdelen är att man inte kan dela information visuellt.

WIS användes endast av Länsstyrelsen, vilket gör att idén med informationsdelning faller. Det är annars bra att ha dokumentationen lagrad på yta som alla kommer åt oavsett organisation och samtliga aktörers lägesbild hade kunna framgå.

Lync – ett flertal av aktörerna har inte systemet och därför kunde det inte användas.

E-post – användes i stor omfattning. Vissa mottagare hade funktionsbrevlådor, men det finns alltid en risk att informationen fastnar, vilket hände för Länsstyrelsen vid något tillfälle.

Rakel – var inom F-samverkan förberett för personskydd. Det fanns naturligtvis möjlighet att använda systemet om telefonin hade gått ner, men det är oklart om alla aktörerna har Rakel.

Man är överens om att det är viktigt att inte göra något komplicerat och att använda kända system som används i vardagen.

3.4 Saknade områden/ärenden avseende samverkan

3.4.1 Frågeställning Q4

Saknades något område/ärende avseende samverkan för flyktingsituationen? Vilket?

3.4.2 Analys

Det skulle varit till stor nytta om det hade funnits en gemensam hantering av boendefrågan, speciellt vid anskaffning av dessa. När lokaler inte ägs och driftas av samma aktör uppstår situationer som gör att lokalerna inte kan användas trots att de är lämpliga för ändamålet.

Några kommuner menar att ämnen eventuellt inte togs upp i det stora forumet för att inte ta plats och tid från mötet, även om ärendet hade stor betydelse för den enskilda aktören och medförde merjobb. Ett forum i form av direktkontakt/intervjuer eller skriftlig inrapportering från kommunerna nämndes som förslag.

Några frågor som kom bort i hantering genom funktionsbrevlåda blev aldrig besvarade.

3.5 Länsstyrelsens geografiska områdesansvar

3.5.1 Frågeställning Q5

På vilket sätt tog Länsstyrelsen sitt geografiska områdesansvar? Stödpunkter som har diskuterats avseende länsstyrelse ansvar är:

1. Vara en sammanhållande funktion mellan aktörer (myndigheter, kommuner, landsting, näringsliv och andra aktörer) i länet och den nationella nivån,
2. Analysera risker och sårbara förhållanden i den egna verksamheten och upprätthålla förmåga kring krisledning (ej relevant)
3. Upprätta regional risk och sårbarhetsanalys (ej relevant)
4. Se till att samverka ske mellan aktörer i länet och med angränsande län,
5. Under en kris samordna verksamhet mellan kommuner, landsting och statliga myndigheter,
6. Tillhandahålla en samlad lägesbild som underlag för samverka och samordning,
7. Hålla regeringen underrättad,
8. Samordna information till media och allmänheten under en kris,
9. Efter beslut av regeringen, prioritera och inrikta statliga och internationella resurser.

3.5.2 Analys

Länsstyrelsen tog sitt geografiska områdesansvar genom att vara en sammanhållande funktion mellan aktörerna med sitt engagemang och genom att avsätta resurser för stöd till ledning och samverkan samt skapa en samlad lägesbild.

Uppfattningen är att vi gemensamt i länet tillsammans med Länsstyrelsen svarat upp mot det geografiska områdesansvaret på ett bra sätt. En viktig och uppskattad åtgärd för att informera om hantering och prioritering under höstens flyktinghändelse var när representanter från beredningsgruppen fick medverka vid ett ordinarie kommunchefsmöte som Region Jönköping arrangerade, där det föredrogs om F-samverkans arbete. Detta resulterade i att kontaktpersoner utsågs i kommunerna. En möjlig åtgärd är att skapa nätverk/kontaktpersoner som står närmare kommunernas förvaltningar med inriktning på sociala och integrationsfrågor.

I enkäten framgår att kommunerna inte är helt nöjda med supporten till det lokala arbetet. Man önskar att Länsstyrelsen intar en tydlig servicefunktion och förser kommunerna med riktlinjer, goda exempel och instruktioner.

Något som påverkar hanteringen av områdesansvaret är vidare att organisationsstrukturerna inte harmoniserar mellan deltagande aktörer. Både Migrationsverket och Polisen har helt andra geografiska indelningar än övriga aktörer och det blir då en fråga om mandat för personerna som är representanter.

3.6 Kommunernas geografiska områdesansvar

3.6.1 Frågeställning Q6

På vilket sätt tog kommunerna sitt geografiska områdesansvar? Stödpunkter som har diskuterats avseende länsstyrelse ansvar är:

Kommuner ska inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid verka för att:

- olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet,
- de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas, och
- informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas

3.6.2 Analys

Uppfattningen är att kommunerna i stort svarat upp mot sitt geografiska områdesansvar. Vissa kommuner samlade bl a alla lokala aktörer som på något sätt medverkade i flyktinghanteringen (ej frivilligorganisationer), exempelvis företag som hade flyktingboenden, vaktbolag. Detta är en viktig del i kommunernas geografiska områdesansvar.

För en samhällsstörning som t ex en ökad flyktingström, har det för vissa kommuner saknats kontaktperson som representerar kommunens flyktningsarbete i händelsegruppen. Det har också förekommit att representanten från kommunens räddningstjänst förmedlat informationen på ett mindre bra sätt tillbaka till berörd i kommun. Risken är att händelser som ligger utanför räddningstjänstens ansvarområde inte når fram till berörda i kommunen, när det rör annat än räddningstjänstären. Kommunerna valde olika spår, flykting alternativt räddningstjänst – det är en mandatfråga.

4 Förslag

Utifrån insamlat material och ovanstående analys lämnas följande förslag.

4.1 Organisationsarbetet

När Händelsegruppen utformas vid en störning är det viktigt att blanda olika kompetenser, få med specialister samt se till att det finns personer med vana från arbete i F-samverkan i gruppen.

Det är viktigt för avlastning och redundans att man bygger organisationen på funktioner/roller och inte på personer. En viktig fråga för ordinarie linjeorganisation är att se till att deltagarna avlastas från ordinarie arbetsuppgifter.

En fråga som bör ställas i regionala rådet är vilka resurser respektive aktör kan bidra med vid händelser. Det är viktigt att förmedla till samtliga kommunchefer att F-samverkan bygger på ett medlemskap och alla aktörer måste vara med och bidra. Vidare konstateras vikten av aktörernas respektive lednings engagemang och uppskattning, genom exempelvis att delta i möten.

4.2 Dokumentation/informationsutbyte

Flera kommentarer påtalar vikten av att engagera kommunikatörer i ett tidigt skede i händelsen, för att inte tappa fart och kunna ge korrekt information till allmänhet och media redan från början.

Rapporteringen fungerade bra men kan göras bättre. Det efterfrågas bl a en tydligare och regelbunden rapporteringsstruktur.

När det gäller analys- och lägesrapporterna är de bra och uppskattade av de initierade lärsarna. Dock kan de för nya aktörer/personer och eventuella beslutsfattare uppfattas något omfattande och ibland svårlästa, då det är mycket text och lite illustrationer.

Förbättringsförslag som kommit fram är exempelvis bättre visualisering, framtagning av FAQ, lägesbild presenterad digitalt (WIS t ex) samt att nyttja kommunikatörer mer för att göra informationen mer lättillgänglig.

I utbildnings- och informationsmaterialet kring MSBs projekt ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar” finns mycket att hämta när det gäller lägesbild och informationsdelning. Läs mer på www.msb.se/samverkanledning.

4.3 Tekniska stödsystem

När det gäller tekniska stödsystem förordas ett konferenssystem där man utöver ljud kan dela bild. Efterhand allt fler börjar använda Lync/Skype (samma system) i vardagen är det lämpligt att även använda detta i F-samverkan.

Kopplat till förslag i punkt 4.1 ovan där man poängterar vikten av avlastning och redundans för involverade personer föreslås att hantering och informationsspridning via E-postlistor ses över. Risken är att information fastnar hos enskilda användare och inte kommer berörda till del.

För att samtliga aktörer i det svenska krisberedskapssystemet ska kunna dela information i vardagen och vid en samhällsstörning har MSB på uppdrag av regeringen utvecklat WIS. Idag finns ca 500 aktörer och under flyktingsituationen 2015-16 har användningen ökat markant och fördelarna blivit tydligare. Här föreslås WIS användas i rapporteringsstrukturen för informationsdelning och mötesplanering för samtliga aktörer.

4.4 Saknade områden för samverkan

Det framförs ett behov av att omgående ta fram en plan som hanterar gemensam boendeanskaffning/etablering samt HVB/EKM inför kommande händelser, där stort behov av boende uppstår (skogsbrand, kärnkraftsolycka, höga flöden eller ny flyktingsituation etc).

4.5 Geografiskt områdesansvar

Genom att delta och arbeta vidare med MSBs aktiviteter kring arbetet med **Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörning** på kommunal nivå, kommer man att kunna sprida mer kunskap och förståelse ut i förvaltningarna. En annan möjlig åtgärd är att skapa nätverk/kontaktpersoner som står närmare kommunernas förvaltningar med inriktning på sociala frågor.

Det är viktigt att aktörerna inom F-samverkan har en helhetssyn med ett brett perspektiv. Gruppen behöver gemensamt se över hur avtalet inom F-samverkan ska tolkas.

4.6 Övrigt

Det finns höga förväntningar på samverkan mellan centrala och regionala aktörer. På samma sätt är det viktigt att kommunicera ut information om geografiskt områdesansvar för kommuner samt roller och ansvar inom F-samverkan. Lämpligtvis skulle det vara bra att samla aktörerna kontinuerligt för att påminna om budskapet och arbetet i F-samverkan. Här har också kommuncheferna en viktig uppgift att fylla genom att informera om arbetet i F-samverkan.

Från vissa kommuner finns önskemål om goda exempel, förslag till skrivningar samt information om hur problem ska lösas samt i vissa fall tydliga riktlinjer.



Länsstyrelsen
i Jönköpings län