



## Seminariedagar | **GEOGRAFISKT OMRÅDESANSVAR**

### **Flyktingsituationen – vilka lärdomar drar vi inför framtida samhällsstörningar?**

STOCKHOLM 6 DECEMBER 2017

## **Underlag för diskussion om utmaningar**

Detta underlag baseras på vad som framkommit i rapporter, utredningar och utvärderingar efter flyktingsituationen 2015-16. Se referenslista på sidan 4.

### **1. Utvecklad dialog mellan myndigheter – hur åstadkommer vi ömsesidig informationsdelning och återkoppling?**

Vid en händelse som flyktingsituationen är informationsdelning nödvändig för att berörda aktörer ska kunna fatta väl avvägda beslut utifrån en helhetsbild. Erfarenheterna från hösten 2015 visar att statliga aktörer hade mer information än kommunerna och att det behöver finnas bättre strukturer för förmedling av information mellan myndigheter på alla nivåer. Kommunerna förväntade sig till exempel en mer uttalad återkoppling på den information som de bidragit med. De många leden – att länsstyrelsen deltog i MSB:s nationella konferenser och sedan i sin tur ordnade regionala samverkanskonferenser för kommuner, landsting och andra – bidrog till att informationsdelningen uppfattades som något som hanterades långt från verkligheten i kommuner och landsting. MSB:s arbete med att ta fram lägesbilder och anordna samverkanskonferenser var nödvändigt för att åstadkomma en mer samlad bild hos både regeringen och myndigheterna, men inte tillräckligt. De myndigheter som deltog i arbetet har uttryckt ett behov av en utvecklad samordning som ger mer utrymme för dialog och inte bara information.

#### Exempel på frågeställningar:

- Hur kan samverkanskonferenser och andra samordningsåtgärder utvecklas för att ge mer utrymme för dialog och återkoppling?
- Vilken typ av information och återkoppling behövs från nationell nivå vid en händelse som flyktingsituationen för att hanteringen inte ska bli ineffektiv?



## 2. Stärkt inriktning och samordning – hur skapar vi förutsättningar för en tydligare ansvarsfördelning och uttolkning av roller?

I utredningar konstateras att lokala och regionala myndigheter under hösten 2015 ofta hade ett pragmatiskt eller lösningsinriktat förhållningssätt och utgick från de åtgärder som de ansåg behövde vidtas. Länsstyrelserna bedöms ha haft olika ambitionsnivå och agerat olika på grund av otydligheter gällande avgränsningen av det geografiska områdesansvaret. Som exempel nämns att alla länsstyrelser inte aktiverade sin krisorganisation. Vidare uppger en majoritet av länsstyrelserna att de genomförde åtgärder, som bedömts vara nödvändiga, trots att de inte visste eller var osäkra på om de låg inom deras ansvar eller inte. Gemensamt för samtliga länsstyrelser var dock att man arbetade med händelsen i särskild organisation.

Trots dessa svårigheter bedöms länsstyrelsernas tolkningar av det geografiska områdesansvaret under flyktingsituationen överlag som rimliga. En slutsats som dras är dock att utövandet av geografiskt områdesansvar behöver bli mer enhetligt.

En annan dimension av problematiken var att det fanns olika uppfattningar om hur länsstyrelserna skulle genomföra sitt geografiska ansvar. Skulle länsstyrelserna kommunicera direkt med regeringen eller skulle de ingå i MSB:s struktur för samordning? En till denna fråga anknytande problematik var att MSB:s operativa uppdrag inte upplevdes som tydligt. Länsstyrelserna har bl.a. framfört att MSB arbetade med att samla in information snarare än att bidra till inriktning eller prioriteringar på nationell nivå. Sammantaget bedöms dessa oklarheter ha bidragit till spänningar mellan MSB och länsstyrelserna.

Vid sidan av samordningsbehovet mellan myndigheter uppstod också behov av ett gott samarbete med civilsamhället (frivilligorganisationer m.m.) I utredningar och rapporter konstateras att ansvaret för samarbetet med och tillvaratagandet av frivilligresurser inför och under en ansträngd situation behöver förtydligas, förbättras och systematiseras. Samtidigt behöver frivilligorganisationers kunskap om länsstyrelsernas och andra myndigheters uppdrag inom krisberedskap stärkas så att förväntningarna på statliga aktörer inte blir orimliga.

### Exempel på frågeställningar:

- Hur tar vi nästa steg för att uppnå en mer enhetlig tolkning av det geografiska områdesansvaret, ansvarsförhållanden och ett gemensamt förhållningssätt till samverkansstrukturer?
- Hur skulle formen för att förmedla och förankra den aktörsgemensamma inriktning som MSB tar fram kunna anpassas för att ge så bra stöd till länsstyrelserna som möjligt?
- Hur kan samverkan med frivilliga underlättas, stärkas och samordnas i ett förberedande skede för att säkerställa snabbt stöd vid en händelse?
- Hur kan förhållandet mellan geografiskt områdesansvariga och myndigheter med sak- eller expertansvar tydliggöras och stärkas vid händelser med flera ansvariga som vid flyktingsituationen?



### **3. Ett mer handlingsinriktat förhållningssätt – hur förhåller vi oss till tidig information?**

En lärdom från hanteringen av flyktingsituationen är att man ska använda den information som finns även om den är svår att tyda – ett mer handlingsinriktat förhållningssätt hade ökat beredskapen. I detta sammanhang konstateras även att risk- och sårbarhetsanalyserna endast var till begränsad nytta för beredskapsarbetet eftersom dessa främst haft fokus på olyckor och avsiktliga händelser och i stor utsträckning saknat analyser rörande till exempel flyktingströmmar och sociala risker.

Ett led i att öka beredskapen bedöms vara att utveckla arbetet med myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser så att dessa ger utrymme för en diskussion om förmågan att förhålla sig till tidig och kanske ofullständig information. Ett annat sätt kan vara att utveckla ett förhållningssätt till och metodik för att hantera tidig information inom ramen för beredskapsövningar.

#### Exempel på frågeställningar:

- Hur integrerar vi "handlingsprincipen" i vår metodik och våra arbetsätt?
- Hur utvecklar vi arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser så att det inkluderar perspektiv på hur man förhåller sig till tidig och/eller ofullständig information?

### **4. En flexiblare ansats – hur tar vi höjd för att hantera fler och "nya" frågor inom krisberedskapen**

Situationen med människor på flykt skilde sig åt från andra typer av händelser, bland annat genom att nya aktörer skulle delta i samverkan, händelsens karaktär (lågintensivt förlopp) och de sakfrågor som behövde hanteras. Sammantaget skapade detta utmaningar för samordningen både på regional och på nationell nivå. Att flyktingsituationen var en ny typ av händelse bedöms i utredningar och rapporter ha gjort det svårt för bland annat länsstyrelserna att inledningsvis tolka situationen samt att leda samverkan i regionen. Arbetsätt, begrepps-användning och arbetskultur skilde sig åt beroende på om man arbetade med krisberedskap eller integration vilket medförde utmaningar.

#### Exempel på frågeställningar:

- Hur får vi till stånd mer flexibla strukturer inom krisberedskapen så att nya aktörer och frågor på ett effektivt sätt kan inkluderas?
- Hur kan de geografiskt områdesansvariga aktörerna arbeta för att förbereda både sig själva (till exempel krisorganisationer) och andra inför "nya" samhällsstörningar och händelser med "ny" karaktär (till exempel med komplext och utdraget förlopp som vid flyktingsituationen)?
- Hur utvecklar vi arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser så att detta även kan stärka förmågan att analysera, förebygga samt hantera nya typer av risker?



## 5. Ökad förståelse för krisberedskapsfrågor och behovet av samverkan – hur bygger vi upp och vidmakthåller kunskap?

Flyktingsituationen kom att involvera personer och även myndigheter som normalt sett inte arbetar med krisberedskapsfrågor eller räddningstjänst utan till exempel migration, integration och samhällsbyggande. Detta innebar i sin tur att vana av att arbeta under en snabb operativ rytm, samt lämpliga strukturer för ett sådant arbete inte fanns hos berörda aktörer i samma utsträckning som under andra händelser och kriser.

I rapporter och utredningar lyfts det fram att krisberedskapshandläggare på länsstyrelserna generellt bedöms ha mycket god kännedom och förståelse för krisberedskapsfrågor och behovet av samverkan, men att de är få och inte nödvändigtvis inkopplade i händelsen beroende på hur den bedöms. Det konstateras därför att kunskap om krisberedskap och hur samverkan sker inom ramen krisberedskapssystemet måste finnas hos alla aktörer som kan bli berörda så att den organisatoriska strukturen eller enskilda individers kunskaper inte avgör hur väl en händelse hanteras. Därutöver måste resurser avsättas för samverkan.

### Exempel på frågeställningar:

- Hur kan de geografiskt områdesansvariga aktörerna arbeta för att förebygga kunskapsbristen samt introducera andra in i krisberedskapsstrukturerna?
- Hur kan vi skapa en fördjupad förståelse för behovet av samverkan och vikten av att avsätta resurser för denna?
- Vad behöver vi utbilda och öva inför nästa samhällsstörning?

### **Referenslista:**

[SOU 2017:21, Att ta emot människor på flykt Sverige hösten 2015](#)

[Statskontoret \(2016\), Länsstyrelsernas hantering av situationen med människor på flykt 2015](#)

[Riksrevisionen, RiR 2017:4, Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering](#)

[Myndigheten för samhällsskydd och beredskap \(2016\), Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen](#)

[Myndigheten för samhällsskydd och beredskap/Crismart \(2017\), Så bidrog frivilliga under flyktingsituationen](#)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap/FOI (2017) *Flyktingsituationen – ledning och samverkan på lokal nivå* (UTKAST)