

Corona Lärande-case

EN KARTLÄGGNING AV CIVILSAMHÄLLET
INSATSER UNDER CORONA-PANDEMIN 2020

*DENNA RAPPORT ÄR EN DELAKTIVITET INOM "SÖK
SAMVERKAN"-PROJEKTET*

FÖRFATTARE:

FINN LARSSON – LULEÅ TEKNISKA UNIVERSITET
fanlar-6@student.ltu.se

LENA KANDELIN – REGION NORRBOTTEN
lana.kandelin@norrboten.se



TACK TILL:

Författarna vill rikta ett särskilt tack till de personer och organisationer som tillät sig bli intervjuade för den här kartläggningen:

Civilförsvarsförbundet Kalix

Haparanda kommun

Civilförsvarsförbundet Norrbotten

Kalix kommun

Civilförsvarsförbundet Piteå

Svenska kyrkan

Civilförsvarsförbundet Sverige

Svenska kyrkan Luleå stift

Frivillig Resursgrupp Boden kommun

Svenska kyrkan Piteå församling

Frivillig Resursgrupp Kalix kommun

Svenska Röda Korset

Frivillig Resursgrupp Piteå kommun

Vi vill även passa på att tacka alla de tjänstepersoner i följande organisationer som var delaktiga i ”SÖK Samverkan”-projektet, samt var uppdragsgivare till den här rapporten och kartläggningen:

Länsstyrelsen Norrbotten

Region Norrbotten

Samforma

NYCKELORD: *Covid-19, pandemi, civilsamhälle, samverkan, Norrbotten*

Innehållsförteckning

INLEDNING	1
TEORETISK BAKGRUND.....	2
Vad är Överenskommelsen?.....	2
Vad är Avsiktsförklaringen?	2
Aktörerna.....	3
Definitioner och begrepp.....	5
Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting:	6
Överenskommelse om en stödstruktur för dialog och samråd mellan regeringen och det civila samhället på nationell nivå:	7
Region Norrbottens Överenskommelse om samverkan med civilsamhället på regional nivå:	7
SYFTE.....	8
”SÖK Samverkan”-projektet.....	8
Corona lärande-case	8
METOD.....	9
RESULTAT	10
Överenskommelsen	11
SCF Sverige:.....	11
SCF Norrbotten:	12
SCF Kalix:.....	12
SCF Piteå:.....	12
FRG Boden:.....	12
FRG Kalix:	13
FRG Piteå:	13
Kalix kommun:.....	14
Matris 1: Överenskommelsen.....	15
Sammanfattning; observerade trender: Överenskommelsen	16
Avsiktsförklaringen	19
Svenska Röda Korset:	20
Svenska kyrkan – nationellt:	20
Svenska kyrkan – Luleå stift:	21
Svenska kyrkan – Piteå församling:	22
Haparanda kommun:	22
Matris 2: Avsiktsförklaringen.....	24
Sammanfattning; observerade trender: Avsiktsförklaringen	25

DISKUSSION	32
Framgångar i samverkan	32
Administrativa strukturer.....	32
Personal och resurser.....	32
Dialog och kommunikation	33
Kvalitetssäkrad organisation	33
Utmaningar i samverkan	34
En tolkning – den nationella princip-överenskommelsens tillämpning vid kris:	35
FRG och civilsamhället på nationell, regional och lokal nivå.....	36
Kommunerna.....	37
Framgångar:.....	38
Utmaningar:.....	38
Avslutning:	39
KÄLLFÖRTECKNING:	40
FÖRTECKNING ÖVER BILAGOR:	41

INLEDNING

Den här rapporten är en sammanställning som är baserad på de intervjuer som projektets arbetsgrupp höll med nyckelpersoner i ett antal civilsamhälleliga organisationer, samt representanter i fåtal utvalda kommunförvaltningar.

Bland dessa civilsamhälleliga organisationer ingår: Svenska Civilförsvarsförbund (SCF) på nationell, regional och lokal nivå, Svenska Röda Korset (SRK) på nationell och regional nivå, Svenska kyrkan på nationell, stifts- och församlingsnivå, samt Frivillig Resursgrupp (FRG) i Kalix, Boden och Piteå kommun.

Det är viktigt att ha med sig innan man går vidare och läser den här sammanställningen att den behandlar **generella trender**. Underlagen som intervjuerna har gett har varit mycket omfattande, och intervjuerna i fråga har varit av en tydligt kvalitativ sort med analytiska och själv-reflekterande frågor med generellt djupdykande svar. Däremot känner vi författare att det inte vore på sin plats att vi som tjänstemän i en offentlig organisation tydligt hänvisar till specifika personer i civilsamhälleliga organisationer, eftersom det kan motarbeta SÖK-projektets övergripande syfte och vi inte vill åta oss en granskande eller utlämnade roll i det här arbetet. För att se de fullständiga intervjuavren så hänvisar vi till de ursprungliga transkriberingarna som Finn Larsson och Lena Kandelin skrev i och med att intervjuerna utfördes.

Intervjuerna hölls mellan den 28 oktober och 28 december 2020, och tog mellan 45 minuter och 2 timmar vardera. Frågeformuläret som skickades ut skilde sig åt dels beroende på vilken överenskommelse den tog sin basis i, dels vilken organisation samt nivå av den organisationen som den riktade sig till. I överlag var intervju-formulären relativt lika varandra i den mån att de behandlade organisationernas roll i respektive överenskommelse; intern och/eller extern finansiering (om sådan förekommit); respektive överenskommelse och/eller samverkans framtid; samt upplevda **behov**, **utmaningar**, **fallgropar** och **framgångsfaktorer** i samverkan med övriga aktörer. Beroende på vilken nivå som organisationen verkar i, samt vilken typ av samverkan man haft med det offentliga, har vi speglat frågorna om nyckelpersonernas upplevelser så att vi har fått så bred insamling av information som möjligt, eftersom vi identifierat det som mycket viktigt att få med **hur** samspelet mellan nivåerna och aktörerna har sett ut, givet att det är så pass många nivåer och aktörer inblandade.

TEORETISK BAKGRUND

Sedan december 2019 sprids ett nytt Coronavirus, Covid-19, i världen och i Sverige. Denna pågående pandemi bidrar till akuta samhällskriser- och utmaningar i stora delar av samhällssystemet, bland annat genom hög belastning på hälso- och sjukvårdssystemet och ett utsatt näringsliv. De flesta av dem som blir allvarligt sjuka av viruset är äldre personer över 70 år. Folkhälsomyndigheten rekommenderar personer i denna riskgrupp att undvika sociala kontakter. Den mest prioriterade smittskyddsåtgärden är därför att stödja personer ur riskgruppen med exempelvis matinköp. I detta krisarbete är civilsamhällets organisationer viktiga aktörer¹.

Vad är Överenskommelsen?

Den 24:e mars 2020 tecknade Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB) ett avtal med Svenska Civilförsvarsförbundet (SCF) som utsedde den senare parten till samordningsansvarig för de Frivilliga Resursgrupper (FRG) i landet som var aktiverade för att hjälpa kommer och medborgare på lokal nivå i skenet av Covid19-pandemin. Båda parter kom överens om att följa de riktlinjer och huvudbudskap som ansvariga svenska myndigheter formulerade vad rörde smittspridningen. Syftet med avtalet (hädanefter; Överenskommelsen) var att stärka dessa FRG genom att utse en nationell samordnare. Landets FRG faller under kommun-huvudmannaskap och styrs därför självständigt av landets kommuner enligt lag; Överenskommelsen var inte tänkt att inskränka på denna rättighet (MSB, 2020(b):1).

Initiativet till Överenskommelsen kom ursprungligen från Länsstyrelsernas Samordningskansli, som efterlyste ett samlat nationellt grepp om frivilligstödet till de kommuner som var i behov av hjälp. Överenskommelsen inkluderar två lösningsförslag för hur de här stödinsatserna bör utformas och brukas: 1) de rekommenderade de kommuner som hade en FRG att aktivera dem, och 2) de kommuner som inte hade en FRG skulle genom ett separat, kompletterande avtal få möjligheter till hjälpinsatser från landets största civilsamhälleliga organisationer och Sveriges Kommuner och Regioner (se; Avsiktsförklaringen). SCF:s uppgifter enligt Överenskommelsen var bland annat att skaffa sig en lägesbild över de kommuner som har en FRG och uppdatera denna löpande; ha löpande kontakt med dessa FRG, och stötta dem där sådant önskades; kommunicera goda krissamverkans-exempel; prioritera stödinsatser utifrån aktuella lägesbilder tillsammans med övriga Frivilliga Försvarsorganisationer (FFO) där sådant krävdes; samt, samordna med Svenska Röda Korset – som agerande nationell samordnare för civilsamhället under Avsiktsförklaringen – under dessa temporära stödinsatser (MSB, 2020(b):2).

Överenskommelsen skulle vara i bruk till och med 31 december 2020, om inte någon av parterna sade upp den med en månads uppsägningstid (MSB, 2020(b):3).

Vad är Avsiktsförklaringen?

Till följd av Överenskommelsen mellan MSB och SCF, så tecknade MSB samma dag också ett kompletterande avtal (hädanefter; Avsiktsförklaringen) med Svenska Röda Korset, Svenska kyrkan, Riksidrottsförbundet, Rädda Barnen, Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner (hädanefter; "B5"), samt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Avsiktsförklaringen var tänkt att i första hand rikta det avtalade stödet till kommuner som saknade FRG eller annan organiserad frivillig krissamordning, som skulle ske genom att de nationella civilsamhällesorganisationernas lokala föreningar skulle samordnas gemensamt för att utföra stödinsatser riktat mot kommuner och lokala medborgare i riskgrupperna (MSB, 2020(a):3).

¹ Bilaga C

Det avtalade samarbete som skulle ske genom tecknandet av Avsiktsförklaringen inkluderade samordning och ledning av frivilliga resurser för att underlätta kommunernas stödinsatser till riskgrupper lokalt; samt, informationsspridning i linje med de riktlinjer och huvudbudskap som svenska myndigheter formulerade för att hålla nere smittspridningen (MSB, 2020(a):5).

Utöver det generella syftet med Avsiktsförklaringen, så åtog sig Svenska Röda Korset att agera som nationell samordnare för samtliga civilsamhälleliga aktörer. I detta ingick uppgifter om att samordna inkomna förfrågningar om stöd från kommuner, och tillsätta den lokala organisation som bedömdes mest lämplig i dialog med kommunförvaltningen i fråga. MSB rekommenderade även organisationerna att deras frivilligt engagerade medlemmar bör vara förankrade lokalt, undvika att resa i landet, samt inte tillhöra någon av Folkhälsomyndighetens identifierade riskgrupper för Corona-viruset (MSB, 2020(a):6).

MSB skriver också i Avsiktsförklaringen att den samverkans om ska ske enligt avtalet ska ske med hänsyn till vad de refererar till som ansvars-, närhets- och likhetsprincipen, och understryker även att den samverkan som ska ske inom ramarna för respektive organisations stadgar och grundprinciper för att bibehålla deras självständighet (MSB, 2020(a):7).

Avsiktsförklaringen skulle vara i bruk till och med 31 december 2020, om inte någon av parterna sade upp den med en månads uppsägningstid (MSB, 2020(a):9). En sådan uppsägning skedde emellertid i september 2020, och sedan den 31 oktober 2020 var Avsiktsförklaringen ej längre i bruk².

Aktörerna

- Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB): MSB är en statlig myndighet med ansvar för att stödja och samordna samhällets beredskap för olyckor, kriser och civilt försvar (MSB, 2020(a):3). MSB:s roll är att stödja och driva på, genom att sprida kunskap och stötta samverkan, finansiera utveckling och inom vissa områden utfärda föreskrifter eller utöva tillsyn. Frågor som MSB jobbar med är räddningstjänst, olycksförebyggande arbete, krisberedskap, civilt försvar, cybersäkerhet och säkra kommunikationer³.
- Svenska Civilförsvarsförbundet (SCF): Civilförsvarsförbundet Sverige är en frivillig försvarsorganisation vars huvudsakliga fokusområde är säkerhets så väl i vardagen som vid samhällskris. Organisationens verksamhet utgörs till stor del av opinionsbildning och påverkansarbete, informationsspridning, samt utbildning och kurser i förebyggande, förberedande och hanterande krisarbete riktat till medborgare som på olika sätt engagerar sig i frivilligförsvaret⁴. Organisationen är fördelad på nationell, regional och lokal nivå - de senare två genom distrikts- och lokalföreningar⁵.
- Frivillig Resursgrupp (FRG): Frivillig Resursgrupp är en frivilligorganisation som på lokal nivå erbjuder stöd vid kris och allvarliga händelser. Den består av särskilt utbildade frivilliga som har sin bas i en rad olika civilsamhälleliga organisationer och föreningar. FRG kallas in på begäran av kommunledningen. Uppdraget innebär att exempelvis bistå med informationsspridning, evakuering, administration, medmänskligt stöd och andra praktiska uppgifter (Johansson, et al. & MSB, 2015:15). FRG jobbar utifrån den lokala kommunförvaltningens specifikationer. Kommunen är huvudman för den lokala enheten. FRG finns idag i ca 155 av landets kommuner (MSB, 2020(b):2).

² Bilaga B7

³ <https://www.msb.se/sv/om-msb/>

Läst 2020-12-28

⁴ <https://www.civil.se/om-oss/>

Läst: 2020-12-28

⁵ <https://www.civil.se/om-oss/organisation/>

Läst: 2020-12-28

Grundprincipen i konceptet med FRG är att den får ett uppdrag av kommunen som den förväntas utföra på ett självständigt vis inom ramarna av dialog med kommunförvaltningarna. I Norrbotten finns det idag aktiva FRG i Boden, Piteå och Kalix – och saknas därmed i de flesta kommunerna i länet. De medlemmar som utgör en FRG måste gå en utbildning på totalt 36 timmar genom Svenska Civilförsvarsförbundet för att få teckna avtal med den kommun vars FRG man ska engagera sig i. Medlemskap i Svenska Civilförsvarsförbundet är inte ett krav för att vara med i en FRG; de engagerade i en FRG kan komma från samtliga av de 18 Frivilliga Försvarsorganisationerna (FFO) som ingår i Frivilliga försvarsorganisationernas samarbetskommitté (FOS). I vissa uppdrag där kommunen väljer att inte gå in, kan beslut tas att enskilda personer som är engagerade i FRG kan gå in i uppdraget som privatpersoner⁶.

- Svenska Röda Korset (SRK): Svenska Röda Korset är en frivilligorganisation vars huvudsakliga arbetsfokus ligger i att förhindra och lindra mänskligt lidande. Organisationen arbetar utifrån de sju principerna humanitet, opartiskhet, neutralitet självständighet, frivillighet, enhet, och universalitet. SRK:s insatser tar alltid sitt avstamp i principen om självständighet; organisationen fattar alltid beslut om och när den ska agera på egen hand. I händelse av en samhällskris har SRK en kompletterande roll i det stödarbete och i de insatser som de offentliga myndigheterna ansvarar för (MSB, 2020(a):4–5).
- Svenska kyrkan (SK): Svenska kyrkan är Sveriges största kristna trossamfund. Organisationen är en rikstäckande sådan och innehar särskild kompetens gällande krisbearbetning och psykosocialt stödarbete genom exempelvis jourhavande präst och sjukhuskyrkan, samt har en rikstäckande krisberedskapsorganisering. Svenska kyrkan jobbar utefter ett antal värderingar: hänsyn till varje människas lika värde, arbete för fred, försoning, rättvisa och hållbarhet (MSB, 2020(a):4).
- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR): Sveriges Kommuner och Regioner är en arbetsgivar- och medlemsorganisation för Sveriges samtliga kommuner och regioner. Organisationens främsta uppgift är att bidra till att utveckla kommunernas och regionernas verksamheter, verka för kunskapsutbyte och stödja samordningen mellan medlemmarnas. De erbjuder också stöd, service och professionell rådgivning till tjänstepersoner och förtroendevalda hos medlemsorganisationerna (MSB, 2020(a):3–4).
- Rädda Barnen (RB): Rädda Barnen är partipolitiskt och religiöst obunden, demokratisk organisation som värnar om barns rätt att överleva, utvecklas och växa upp i trygghet. Organisationens arbetsgrund ligger i FN:s Konvention om Barnets rättigheter, Barnkonventionen (MSB, 2020(a):4).
- Riksidrottsförbundet (RF-SISU): Riksidrottsförbundet är idrottsrörelsens samlade, nationella organisation vars huvudsakliga uppgift är att bland annat företräda och leda rörelsen i gemensamma frågor. Organisationen stödjer underliggande idrottsföreningar i hela landet (MSB, 2020(a):4).
- Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner (RSS): Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner är en nationell samlingsorganisation som förenar landets alla stadsmissioner. Den huvudsakliga arbetsuppgiften ligger i att stödja stadsmissionernas utveckling, samt den sociala och diakonala stödverksamheten. Stadsmissionerna i sig arbetar för att hjälpa människor ut ur utsatthet genom att erbjuda kortsiktig stödverksamhet som mat och värme i deras lokaler, till långsiktig sådan i form av boendelösningar, arbetsmarknadsintegration och rådgivning genom dialog och opinionsbildning (MSB, 2020(a):5).

⁶ Bilaga B3; bilaga B1; bilaga B4

Definitioner och begrepp

- **Civilsamhället:** En arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet. På den agerar människor, grupper och olika typer av organisationer och sammanslutningar tillsammans för gemensamma intressen. Synonymt med 'civilsamhälle' används också termerna idéburen organisation, ideell sektor, eller social ekonomi (SOU 2016:13, 2016:54–55).

Inom krishantering i Sverige uppmärksammas frivilligresurser allt mer. På nationell nivå pågår från offentligt håll ett utvecklingsarbete där dialoger förs mellan ett trettiotal ideella organisationer och MSB om hur dessa tillsammans kan hitta goda former för samarbete för att stärka krisberedskapen och landets civila försvar. MSB beskriver att ett brett samarbete behövs för att stärka krisberedskapen och bygga upp totalförsvaret. Frivilligorganisationer och ideella organisationer som kan bidra med kompetens, kunskap, engagemang, kanaler till olika grupper i samhället samt viktiga erfarenheter om behov och perspektiv som behövs i planering och inriktning. Det gäller framförallt grupper som offentliga aktörer inte når ut tillräckligt bra till idag. De frivilliga försvarsorganisationerna har en särskild utpekad roll inom beredskapsområdet och ett mycket nära samarbete med MSB. Samarbete sker även mellan MSB och andra ideella organisationer⁷.

I den här kartläggningsrapporten används 'civilsamhälle' som ett samlingsbegrepp för ideella och ekonomiska föreningar, kooperativ, samfund, stiftelser och nätverk.

- **Ideella föreningar/organiserade frivilliga:** Icke-statliga organisationer som inte har något vinstintresse, exempelvis sjöräddning, frivilligbrandkår, idrottsföreningar och trossamfund (Johansson, et al. & MSB, 2015:11).
- **Spontanfrivilliga:** Utöver de organiserade frivilliga aktörerna finns en oorganiserad frivillighet. Den består av spontanfrivilliga som vill erbjuda sin hjälp när någon kris eller olycka har inträffat. Det handlar om icke organiserade individer (Johansson, et al. & MSB, 2015:11).
- **“30 minuters”-metoden:** En form av arbetsmetod som brukas av FRG under fältarbete. Metoden lärs ut av SCF, och är ett sätt att snabbt kunna skanna av spontanfrivilliga på plats i fältarbete genom korta och precisa intervjuer för att kunna avgöra vad personen kan hjälpa till med⁸.
- **Frivillig försvarsorganisation (FFO):** En särskild grupp av 18 medlemsdrivna ideella/frivilliga föreningar och förbund som har uppdrag som regleras av Försvarsmakten och MSB, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Dessa organisationer är en resurs i krisberedskapen för att stödja samhällets förmåga under och efter olyckor och kriser (Johansson, et al. & MSB, 2015:10).
- **”B5”:** Ett internt samlingsnamn för de 5 stora civilsamhälles-organisationerna i Sverige: Svenska Röda Korset, Svenska kyrkan, Riksidrottsförbundet, Rädda Barnen, och Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner⁹. Vi har valt att också använda av oss detta begrepp just för att det ger läsaren en enkel översikt

⁷ MSB: <https://www.msb.se/sv/aktuellt/nyheter/2020/mars/uppstart-for-samarbete-med-ideella-organisationer/>
Läst: 2020-12-15

⁸ Bilaga B2

⁹ Bilaga B5

över vilka aktörer vi pratar om i ett givet sammanhang.

- RiB-avtalet: 'RiB' är en förkortning för 'Räddningstjänst i Beredskap', och avtalet syftar till det kollektivavtal som tecknas mellan arbetsgivarorganisationerna Sveriges Kommuner och Regioner och Sobona, och Brandmännens Riksförbund, Kommunal och Vision för deltidbrandmän i Sverige. Det senaste avtalet tecknades 2019 och gäller fram till 2022 (MSB, et al., 2019:2–3).
- 2:4-medel: Ett bidrag som myndigheter, Länsstyrelser och organisationer kan ansöka om från MSB, till syfte att stödja utvecklingsarbete mellan aktörer och finansiera större tillfälliga åtgärder¹⁰.
- Samverkan: *"Ett gemensamt agerande för att planera och organisera krisberedskapen samt hantera uppkomna kriser."*
Aktiviteter som har ett specifikt syfte, och där någon form av gräns överskrids, samtidigt som andra gränser upprätthålls och tydliggörs. Varje organisation tillför något eget, såsom resurser eller kunskaper, för att lösa en gemensam uppgift. Representanterna från organisationerna delar gemensam referensram, ansvar och strävar mot ett gemensamt mål. Varje organisation bibehåller sina egna regler, yrkesroller och funktioner (Johansson, et al. & MSB, 2015:12).

Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting:

Regeringen Reinfeldt 1 tog tillsammans med Integrations- och jämställdhetsdepartementet, Socialdepartementet, ett 90-tal civilsamhälleliga organisationer och Sveriges Kommuner och Landsting fram denna principöverenskommelse, som ämnade användas som en utgångspunkt för regionala och lokala överenskommelser mellan det offentliga och civilsamhället inom det sociala området (Integrations- och jämställdhetsdepartementet, 2009:1).

Utgångspunkten för principdokumentet är att synliggöra och stärka civilsamhällets ovärderliga roll i det svenska samhället. Civilsamhället bär en viktig roll i en stats demokrati och sociala välfärd, och regeringen ämnar med att med principdokumentet som bas stärka människors egenmakt. Civilsamhället engagerar människor i civilsamhälleliga organisationer, som i sin tur ger människor runtom kunskap, självförtroende och makt att påverka samhället och sina egna liv. Man vill att den sociala ekonomin utvecklas, så att civilsamhället kan utvecklas på likvärdiga förutsättningar som andra aktörer och bidra till mångfald, dynamik och tillväxt i sektorn. Avsikten är att motverka en samhällig utveckling mot en koncentration av utförare och samhällsnytta (Integrations- och jämställdhetsdepartementet, 2009:11).

Principöverenskommelsen och den arbetsgrupp som tog fram den kokade ner avsikten och metoderna för hur syftet med dokumentet skulle uppfyllas, till 6 huvudsakliga principer. Dessa menar man skapar en bred politisk överenskommelse gällande principdokumentets syfte om att stärka civilsamhället, samt förankrar överenskommelserna även hos civilsamhället eftersom samtliga principer ska gynna deras förutsättningar (Integrations- och jämställdhetsdepartementet, 2009:19).

Principerna är följande: 1) Självständighet och oberoende, 2) Dialog, 3) Kvalitet, 4) Långsiktighet, 5) Öppenhet och insyn, samt 6) Mångfald (Integrations- och jämställdhetsdepartementet, 2009:22–25).

¹⁰ MSB: www.msb.se/anslag_2_4_myndigheter
Läst: 2020-11-23

Överenskommelse om en stödstruktur för dialog och samråd mellan regeringen och det civila samhället på nationell nivå:

I februari 2018 beslutade Regeringen Löfvén 1 att genom Kulturdepartementet formalisera den tidigare *Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting* som en avsiktsförklaringen ömsesidigt undertecknad av Regeringskansliet och det 90-tal organisationer som var delparter i den tidigare överenskommelsen, i form av samlingsorganisationerna Civos – Civilsamhällets organisationer i samverkan, Famna – Riksorganisationen för idéburen vård och social omsorg, Forum – Idéburna organisationer med social inriktning, och LSU – Sveriges ungdomsorganisationer. Avsiktsförklaringen och det arbete som skulle stämma från den bottnade i de principer som Integrations- och jämställdhetsdepartementet, med flera, tog fram 2008 (Kulturdepartementet, 2018:1).

Region Norrbottens Överenskommelse om samverkan med civilsamhället på regional nivå:

På uppdrag av Norrbottens Regionfullmäktige fick en tillsatt projektgrupp bestående av representanter från Region Norrbotten, Länsstyrelsen Norrbotten, och SEÖN – Social ekonomi övre Norrland uppdraget att ta fram en överenskommelse kring generella principer för hur samverkan mellan det offentliga och civilsamhället i länet ska ske, samt en handlingsplan för en långsiktigt hållbar sådan samverkan. Projektet i sig kom att kallas ”SÖK Samverkan”. Som en delaktivitet i projektet ingick även en kartläggning av hur sådan samverkan såg ut i länet i nuläget, med särskilt fokus på utmaningar och framgångsfaktorer som finns med sådan här samverkan. Allt för att stärka den med hänsyn till de samhällsutmaningar som Norrbotten står inför (Enbom Karlsson & Kandelin, 2021(a):3–4).

De principer som arbetsgruppen tog fram i och med kartläggningen speglar i det stora hela de tidigare principer som togs fram av Integrations- och jämställdhetsdepartementet 2008; 1) Självständighet och oberoende, 2) Kvalitet, 3) Långsiktighet, 4) Dialog, 5) Öppenhet och insyn, 6) Mångfald, samt tillägget av en sjunde princip som lyder: 7) Innovation (Enbom Karlsson & Kandelin, 2021(b):11–17).

SYFTE

Följande syften har tagits i hänsyn i denna rapport. Syftena och projekten har en omfattande koppling till varandra, och det arbetsinstruktioner som tilldelats tjänstepersonerna i projekten har kommit från samma projektgrupp. Corona lärande-case är tänkt att fungera som ett självständigt bihang till ”SÖK Samverkan”-projektet.

”SÖK Samverkan”-projektet

Denna rapport är en del av ”SÖK Samverkan”-projektet som genomförs under perioden april 2019 till och med februari 2021. ”SÖK Samverkan” är ett gemensamt projekt mellan parterna Region Norrbotten, Länsstyrelsen Norrbotten och den civilsamhälleliga medlemsorganisationen Samforma, som agerar paraplyorganisation åt civilsamhället i Norrbotten och Västerbotten, och också är en stor medlemsorganisation i sin egen rätt. Projektets övergripande syfte är att skapa former för en formaliserad och systematiserad samverkan mellan civilsamhället och den offentliga sektorn på regional nivå¹¹.

Corona lärande-case

- Ta del av de nationella överenskommelserna för att lära om dess innehåll och samverkansstruktur som kan vara viktiga inspel till den regionala överenskommelsen.
- Öka förståelsen om hur de nationella överenskommelserna verkar på olika nivåer – nationellt, regionalt och lokalt – med fokus på de behov, framgångsfaktorer och fallgropar som uppstår i samspelet mellan offentlig sektor och civilsamhället.
- Öka förståelsen om civilsamhällets arbete under Corona-pandemin med fokus på insatser, behov och utmaningar. Exempelvis har fler samarbeten och samarbetsformer bildats.
- Öka förståelsen om på vilket sätt civilsamhällets förutsättningar påverkats under Corona-pandemin.
- Skildra erfarenheter av god samverkan med civilsamhället från kommunal nivå.

Denna rapport ska efter projektet avslutas bidra till den regionala utvärderingen av Corona-pandemin i Norrbotten¹².

¹¹ <https://www.norrbotten.se/sv/Utveckling-och-tillvaxt/Regional-utveckling-och-framtid/Manniska-och-samhalle/Civilsamhallet/>

Läst: 2021-01-08

¹² Bilaga C

METOD

Datainsamlingen för det underlag som följer i den här kartläggningen har skett primärt via djupt kvalitativa intervjuer. Initialt arbete skedde i form av textanalyser av tidigare överenskommelser och avsiktsförklaringar (bland annat de nationella sådana från 2008 och 2018, som förklaras ovan), samt de två aktuella överenskommelserna (Överenskommelsen och Avsiktsförklaringen, som också förklaras ovan). Även det material som hittills hade samlats för delaktiviteten i ”SÖK Samverkan”-projektet som var Corona lärande-case analyserades. Där fanns bland annat en god samling av kontaktuppgifter till representanter för en mängd inblandade aktörer och organisationer som var parter i de två aktuella överenskommelserna. Från dessa analyser byggdes sedan ett frågeformulär upp, i dialog den här rapportens skribenter; många av frågorna vi ställde oss under våra respektive genomgångar av det textmaterial som fanns speglade varandra, och konsensus nåddes snabbt om vilka typer av kärnfrågor som intervjuerna skulle behandla. Intervjuerna gjordes antingen via telefonsamtal eller direktkommunikations-teknik i videoformat, och transkriberades löpande under tiden de utfördes. Inga inspelningar av informanterna eller intervjuerna förekom.

Eftersom intervjuerna berörde så pass omfattande område, samt att vi skribenter hade relativt begränsad kunskap om området som helhet, så utfördes i regel bekräftande frågor efter varje kärnfråga – för att säkerställa att vi uppfattat informanterna korrekt. I slutet gav vi även svarande möjlighet att korrigera sina svar, samt erbjöd oss att efter intervjun var renskriven skicka dem dokumentet så att de fick läsa igenom och godkänna innan vi tolkade några av svaren för den här kartläggningen. Detta har skett enligt typisk praxis för datainsamling i form av kvalitativa intervjuer (Esaiasson, et al., 2016, 274–276).

Relativt tidigt insåg vi att vi inte skulle kunna nå vad som inom metodvetenskapen kallas ”teoretisk mättnad” – det vill säga, den punkt i datainsamlingen där ingen ny information kommer att uppstå vid vidare intervjuer (Esaiasson, et al. 2016:268) – eftersom området är så pass omfattande och så pass många aktörer var inblandade att tiden inte räckte till. Därför begränsade oss vi till ett antal primära aktörer, och valde bort sådana som vi upplevde inte deltagit i lika stort omfattning under det civilsamhälleliga-offentliga samarbetet, exempelvis Sveriges Stadsmissioner och Rädda Barnen. I Bilaga A återfinns den ursprungliga mall som låg till grund för samtliga frågeformulär. Endast mindre avsteg från denna mall skedde i majoriteten av intervjuerna (i form av redaktionella ändringar, sammanslagning av frågor eller att vi beslutade under intervjuens gång att stryka frågor som uppfattades som upprepningar, och så vidare). I de intervjuer som skedde med kommunerna frånstegs denna mall i större utsträckning eftersom den som utförde intervjuerna inte hade tillgång till mallen, samt att en av dessa informanter intervjuats en gång tidigare under samma datainsamling, som representant för en civilsamhällelig aktör och en FRG.

RESULTAT

Resultatet av de intervjuer som genomförts med Svenska Civilförsvarsförbundet, utvalda FRG i Norrbottens län, respektive Svenska kyrkan och Svenska Röda Korset, samt utvalda berörda kommuner, presenteras i varsin lättöverskådlig matris med efterföljande kompletterande text. Underlaget saknar inspel från MSB, för deras roll i båda överenskommelser. De har kontaktats upprepade gånger med inbjudan till medverkan, och även om viljan har funnits att delta så har de inte mäktat med att bidra. De kommer dock ändå att delges denna rapport i sin helhet.

Informationen i matriserna har kategoriserats i, och presenteras utifrån, följande fem kategorier:

- Insatser och roller under Corona-pandemin - våren och sommaren 2020
- Behov som har identifierats i denna samverkan
- Utmaningar som har identifierats i denna samverkan
- Fallgropar som har identifierats i denna samverkan
- Framgångar som har identifierats i denna samverkan

Vi har valt att dela upp utmaningar och fallgropar i två separata kategorier – vilket inte nödvändigtvis framkommit i projektets arbetsbeskrivning. Detta eftersom vi författare tolkar att utmaningar är att förstå som särskilt svåra hinder som till trots har överkommits på ett eller annat sätt. Å andra sidan är fallgropar att förstå som utmaningar som inte kunde överkommas under tiden samverkan skedde.

En del respondenter har svarat på frågorna utifrån dessa fem kategorier i mer generella termer för samverkansarbete utanför Corona-pandemin – ofta i de fall när det inte funnits aktuella exempel under själva pandemin och det arbete som skett därav, och den som utfört intervjun har i dessa fall uppmuntrat respondenten att prata mer generellt om det är enklare för respondenten. Detta för att ge författarna åtminstone någon typ av underlag i de fall där svar som berör arbetet under Corona-pandemin saknas. Det framgår tydligt i resultatet – både i matriserna och texterna (och underlagen som ligger till grund för dessa) – ifall svar eller uppfattande trender berör pandemin eller generellt samverkans-arbete.

Viktigt att ha i åtanke vid granskning av det här resultatet är att många av frågorna som ursprungligen fanns med i de regionala civilsamhälles-organisationernas frågeformulär togs bort innan det formuläret skickades ut och intervjun skedde. De frågor som kom med modifierades också till viss del.

Anledningen till detta beslut låg i att vi redan hade många av svaren sedan innan, eftersom en del av respondenterna som figurerar i dessa intervjuer sitter på flera stolar samtidigt och därför gav svar från flera olika perspektiv i sin första intervju. Den regionala nivån var i regel den sista nivån som vi kontaktade angående medverkan i det här arbetet.

Dessutom fick vi löpande omvärdera hur vi förstod Svenska kyrkans stift som ”regional” enhet, eftersom både stift och församling är läns- respektive kommun-överskridande i sina verksamhetsområden, samt att Svenska Röda Korset saknar den typ av regionalt administrativ enhet som vi initialt eftersökte.

Författarna har genom intervjuerna kunnat utröna att fördelningen av koordinerande roller för samverkansarbetet mellan kommunförvaltningar och civilsamhälle på lokal nivå, har sett ut enligt följande:

- FRG hade koordinerande ansvar i 48 kommuner, varav 2 var i Norrbotten (Kalix och Piteå)
- Svenska Röda Korset hade koordinerande ansvar i 20 kommuner, varav 2 var i Norrbotten (Luleå och Pajala)
- Riksföreningen Sveriges Stadsmission - genom sina anslutna lokala stadsmissioner - hade koordinerande ansvar i 2 kommuner, varav inga var i Norrbotten; länet saknar anslutna stadsmissioner.
- Svenska kyrkan hade koordinerande ansvar i 70 kommuner, varav 4 i Norrbotten (Gällivare, Haparanda, Kiruna och Övertorneå)

Fördelningen av koordinerande ansvar eller förekomsten av lokala samverkans-insatser i de övriga 150 kommunerna i landet saknas, och har inte framkommit genom någon av de intervjuer vi hållit – trots att många av respondenterna har haft utomordentlig insyn i hela processen och Avsiktsförklaringen.

Överenskommelsen

Nedan presenteras resultatet av de intervjuer som genomförts med fyra olika enheter av Svenska Civilförsvarsförbundet, Kalix kommun, samt tre FRG i Norrbottens län.

Vår svarande för SCF Norrbotten var densamma som svarande för SCF Piteå. Vi höll således inte två separata intervjuer, utan valde att behandla frågeformulären parallellt.

Vår svarande för SCF Kalix var under intervjun-delen av det här arbetet också svarande för FRG Kalix och Kalix kommun. Av dessa tre organisationer var det endast intervjun med Kalix kommun som hölls vid ett separat tillfälle; de övriga intervjuerna skedde parallellt.

SCF Sverige:

Svenska Civilförsvarsförbundet Sverige har inom Överenskommelsen det nationella samordningsansvaret för landets FRG, samt utför överenskommelsen med uppdragsgivaren MSB också det yttersta utbildningsansvaret för dessa. Finansieringen av denna utbildning kommer från MSB.

Strukturen inom organisationen, enligt svarande i vår intervju, innebär inte per automatik att beslut som fattas på nationell nivå sipprar ner till underliggande distrikts- och lokalnivå, vilket är viktigt att ha med sig här; det finns en tydlig självständighet hos regional och lokal nivå gentemot organisationens nationella nivå. SCF Sverige har endast samordningsansvar för landets FRG tills Överenskommelsen sägs upp eller löper ut.

De enda parterna som formellt inkluderas i Överenskommelsen är Svenska Civilförsvarsförbundet på nationell nivå och Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap. Det är alltså inte landets FRG som ingått i någon överenskommelse, likväl som det inte heller är någon av de lokala eller regionala delarna av SCF som ingått i densamma. FRG styrs av sina egna eller sin kommunförvaltnings principer och arbetsmetoder, och därför har SCF:s principer inget inflytande över dem.

Det har inte förekommit någon direkt formaliserad kommunikation till SCF:s lägre nivåer – eftersom dessa inte uttryckligen fastställs som parter i Överenskommelsen i fråga. Svaranden säger att MSB har haft löpande kommunikation med samtliga 18 erkända FFO – genom paraplyorganisationen Försvarsorganisationernas Samarbetskommitté – som man samarbetar med, där SCF ingår.

I sin roll som nationell samordnare har SCF Sverige varit huvudsaklig kommunikator mellan det offentliga – i form av MSB – och de FRG som jobbat runtom i landet, och även agerat i en stödjande roll för de personer som varit engagerade i dessa. Den ekonomiska ersättning som gått ut till SCF Sverige i samband med Överenskommelsen har primärt endast täckt de lönekostnader som förbundet haft på det nationella kansliet. I regel så har FRG någon typ av ersättningsavtal med sina respektive kommuner, vilka ofta följer det RiB-avtal som är aktuellt just då och ofta tillämpas på annat typ av jourhavande krispersonal. Dock är det helt upp till kommunförvaltningarna att avgöra förekomsten och storleken av ett ersättnings-avtal till sin FRG.

Det andra uppdraget som tilldelades SCF Sverige genom Överenskommelsen var att kartlägga de FRG som finns i landet, för att bland annat få fram aktuell information om vart dessa är aktiva, och för detta uppdrag specifikt har man tilldelats extra ekonomiska medel av MSB i form av aktivitetsbudgetering. När intervjun skedde så pågick detta arbete för fullt.

När svaranden blir tillfrågad om organisationen haft vetskap om de två nationella principöverenskommelser mellan den offentliga sektorn och civilsamhället, från 2008 och 2018 – se kapitlet 'Teoretisk bakgrund' – och om de i sådant fall jobbat utefter dessa, så berättar svarande att man inte haft någon vetskap om sådana avtal, men att man har sina egna principer och arbetsmetoder¹³.

¹³ Bilaga B9

SCF Norrbotten:

Svenska Civilförsvarsförbundets distriktsförening i Norrbottens län ingick inte som formell part i överenskommelsen mellan MSB och SCF Sverige, och därför var man heller inte formellt delaktig i arbetet. Distriktet och de lokala föreningarna har en omfattande självständighet gentemot den nationella enheten, och därför tog både distriktet och den lokala nivå egna initiativ i det arbete som FRG utförde inom ramen för Överenskommelsen.

Alla kommuner i Norrbotten har inte en lokal avdelning av Svenska Civilförsvarsförbundet eller en FRG. Således har arbetet på regional distrikts-nivå fokuserats på hur man ska få igång lokala föreningar i länets samtliga kommuner, samt hur man ska kunna inspirera kommunförvaltningarna att starta igång och hålla lokala FRG aktiva. Vår svarande poängterar att när kommuner inte ger tillräckligt med stöd till sina FRG så händer ingenting.

Det har inte förekommit någon intra-regional samverkan som berör pandemin och de respektive uppdrag som lokala aktörer arbetat med i Norrbotten under 2020¹⁴.

SCF Kalix:

Trots att man inte figurerade som formell part i Överenskommelsen så upplever man att kommunikationen mellan nivåerna inom organisationen har fungerat bra. Man har rapporterat internt till den nationella nivån bland annat antalet frivilliga som varit engagerade samt antal medborgare som har fått hjälp. Denna information har SCF Sverige sedan rapporterat vidare till MSB.

Svenska Civilförsvarsförbundet Kalix insats under den granskade tiden av Corona-pandemin uppger svarande var att samordna och grundutbilda FRG men även de frivilliga som kom från övriga FFO och ideella föreningar – exempelvis det lokala Röda Korset och Bilkåren – samt de spontanfrivilliga som erbjöd sig hjälpa.

Det var SCF Kalix som i april 2020 startade upp en telefonlinje – som FRG Kalix bemannade – för att underlätta kommunikation och informationsspridning till medborgarna, genom vilken man även tog emot beställningar vad gällde exempelvis handling och apoteksärenden som medborgare i riskgrupperna behövde hjälp med. Den huvudsakliga insatsen har dock varit att, på eget initiativ, ge stödjande insatser FRG Kalix och verka som en kanal för att förmedla information mellan denna och förbundets egna regionala och nationella nivå.

Utanför pandemin och de aktuella uppdrag och överenskommelser som figurerat mellan det offentliga och civilsamhället under 2020, så har SCF Kalix en informellt knuten roll till FRG Kalix i den mån att man utbildat många av de personer som är engagerade i ortens FRG, per det uppdrag som SCF har på nationell nivå gentemot alla landets FRG¹⁵.

SCF Piteå:

SCF Piteå ingick inte som formell part i Överenskommelsen mellan MSB och SCF Sverige, och därför hade man ingen insikt i vad den innebar. Däremot tog man egna initiativ i det lokala stödarbetet, genom att förmedla information från förbundets nationella nivå till FRG Piteå, genom SCF Norrbotten¹⁶.

FRG Boden:

FRG Boden var ej aktiv under den granskade delen av Corona-pandemin 2020. Organisationen har ett stående avtal med Boden kommun och det fanns ett underliggande uppdrag angående krishjälp, men bedömningen gjordes gemensamt av parterna att det inte skulle bli aktuellt att aktivera det här uppdraget.

Majoriteten av de engagerade i FRG Boden själva över 70 års ålder eller befinner sig på andra sätt i de av Folkhälsomyndigheten identifierade riskgrupperna för viruset. Under den granskade perioden har FRG Boden inte haft någon direkt kontakt med andra aktörer inblandade i krisarbetet eller Överenskommelsen¹⁷.

¹⁴ Bilaga B2

¹⁵ Bilaga B1

¹⁶ Bilaga B2

¹⁷ Bilaga B3

FRG Kalix:

FRG Kalix har bland annat varit värddar i Kalix centrum, där de har gått ut med informationsplakat och uppmärksammat människor att hålla avstånd till varandra. Man bemannade också den telefonlinje som SCF Kalix och Kalix kommun startade upp för att skicka ut information om pandemin till medborgarna i kommunen, samt ta emot beställningar för handels-, apoteks- och paketuthämtningshjälp från medborgare i riskgrupperna. De har haft friheten att själva inventera och organisera upp sitt arbete och det material som funnits tillgängligt.

Många spontanfrivilliga hörde av sig, och man tog emot dessa. Med hjälp av – det av SCF utlärd arbetsättet – ”30 minuters”-metoden så lyssnade man löpande efter vad dessa spontanfrivilliga kunde bistå med och satte dem i arbete.

Det har inte förekommit någon direktkontakt mellan FRG Kalix och MSB gällande Överenskommelsen eller det kommunala samverkansarbetet. All information som kommit till organisationen (och SCF Kalix, tillägger den svarande) har varit med SCF Sverige och SCF Norrbotten som avsändare.

Utanför Överenskommelsen och det arbete som pågått under Corona-pandemin 2020 så uppger svarande att FRG Kalix har fått projektmedel från MSB för att rekrytera och utbilda frivilliga rekryterare som kan hjälpa till att starta upp FRG i länets kommuner som inte ännu har en. Dialoger har förts med kommunerna om vad en FRG är för något, hur den fungerar och vad man kan göra för att få upp engagemanget¹⁸.

FRG Kalix och FRG Piteå har normalt sett ett väldigt bra samarbete utanför pandemin. Den här typen av samverkan sker främst i form av gemensamma utbildningar, träffar och föreläsningar – där också medlemmar från andra FRG i länet bjuds in att delta.

Svarande uppger att FRG Kalix huvudsakligen rekryterar medlemmar från ideella föreningar och frivilliga försvarsorganisationer genom annonsering. Dessa frivilliga, om de blir antagna, går en grundutbildning på 36 timmar genom Svenska Civilförsvarförbundet – där viss ersättning utgår¹⁹.

FRG Piteå:

FRG Piteå var koordinerande aktören i Piteå. Trots att man omfattades av Överenskommelsen, så hade man under arbetets gång ett omfattande samarbete med Svenska kyrkans lokala församling – vilka i sin tur var parter under Avsiktsförklaringen, som vi kommer att beskriva i vidare detalj senare.

FRG Piteå tilldelades av Piteå kommun ett uppdrag under Corona-pandemins första våg som innehöll två huvudsakliga delar: dels att agera informations-kanal till medborgare och hjälpa de av dessa som befann sig i riskgrupperna med mat- och läkemedelsinköp, dels att aktivera övriga FFO på orten i mån av behov.

Man arbetade ut en egen överenskommelse med Apoteket AB på orten för att göra medicin-uthämtning till individer i riskgruppen enklare för de personer som var engagerade i FRG Piteå. Den första delen av uppdraget sattes i bruk – efter en intern samordning inom organisationen – i form av att man startade upp en stödlinje via telefon, och också genomförde löpande informationskampanjer. Den andra delen av uppdraget blev aldrig aktuell eftersom dessa övriga FFO själva hade personalbrist. Uppdraget i sig sattes i bruk 7 april 2020 och löpte till midsommar 2020 – den svarande gav inget exakt datum, men författarna antar att denne syftar på midsommarafton 19 juni 2020.

Det förekom inte någon direkt kontakt mellan FRG Piteå och MSB i och med Överenskommelsen. All kommunikation har rapporterats till SCF Sverige, som i sin tur vidarebefordrat detta till de inblandade offentliga aktörerna.

Vad gäller kopplingar till tidigare nationella överenskommelser och principdokument – specifikt 2008 års ”Nationella Överenskommelse om samverkan på det sociala området” och 2018 års utveckling av denna – uppger svarande att man inte har någon uppfattning om dem och heller ingen koppling till dem i arbetet i fråga.

¹⁸ Bilaga B11

¹⁹ Bilaga B1

Utanför det fältarbete som utförts under 2020 så för FRG Piteå ett pågående arbete med att rekrytera ungdomar till organisationen och få dessa intresserade av krisberedskap²⁰.

Kalix kommun:

Kalix kommun har en välfungerande och väl etablerad FRG. Kommunen som organisation satte igång krisstödande arbete 13 april 2020, men man upptäckte att man behövde förstärkning och aktiverade därför det stående avtalet man har med ortens FRG. Idag finns det 20 utbildade frivilliga i FRG Kalix som har avtal med Kalix kommun.

Information angående Överenskommelsen mellan MSB och SCF tilldelades kommunförvaltningens säkerhetssamordnare främst genom brev och e-post, men också via nyhetsbrev från Sveriges Kommuner och Regioner. Utöver att aktivera FRG Kalix och bistå med resurser för deras arbete så har Kalix kommun fört regelbunden dialog med SCF och Länsstyrelsen Norrbotten angående bland annat Corona-pandemin.

I slutet av 2019 fick kommunen extra projektmedel från MSB för att rekrytera och utbilda frivilligrekryterare som ska bidra med att starta upp FRG i länets kommuner som ännu inte har sådana. Dessa fysiska utbildningar kunde dock inte utföras under 2020 på grund av pandemin, men man har haft viss kontakt med andra kommunförvaltningar i länet som är intresserade av att starta upp en FRG – bland annat Gällivare och Överkalix. Det finns däremot en tydlig utmaning i att få tag på frivilliga som långsiktigt kan viga tid åt ett uppdrag så som en FRG, och det är oerhört viktigt att det finns en organisation bakom ett sådant åtagande. Kommunförvaltningen i Kalix uppger också att man ser över möjligheterna att rekrytera upp till ytterligare 20 frivilliga för FRG Kalix framöver.

Det nationella avtalet och Överenskommelsen specifikt har hjälpt att förtydliga organiseringen och samordningsansvaret på lokal nivå, mellan kommunförvaltning, FRG och civilsamhället. Att FRG Kalix var samordningsansvarig på lokal nivå har stärkt den organisationen. Överenskommelsen har också bidragit till att öppna upp och förtydliga vilka kanaler som de organiserade frivilliga ska använda sig av under en pågående samhällsstörning.

Svarande i intervjun påpekar vikten av att det finns en organiserad grupp med frivilliga som är utbildade i kommunens frågor, har person- och lokalkännedom på och om orten, och som är styrda av formella avtal. I en sådan här typ av samhällskris så finns det speciellt sköra grupper av medborgare, och då blir utbildat och kvalitetssäkrat frivilligstöd oerhört viktigt. Då kan ett krisstöd som till huvudsak består av spontanfrivilliga bli en utmaning och risk²¹.

²⁰ Bilaga B4

²¹ Bilaga B11

Matris 1: Överenskommelsen

ÖVERENSKOMMELSEN (MSB – SCF SVERIGE)					
Aktör	Insatser under samverkan	Behov under samverkan	Utmaningar under samverkan	Fallgropar under samverkan	Framgångsfaktorer under samverkan
FRG Kalix	- värddar i Kalix centrum - samordnat spontanfrivilliga - bemannat stödlinje via telefon	//	//	//	- stående avtal mellan FRG & kommunen - ”30 minuters”-metoden
FRG Boden	- inte varit aktiverade	- inte varit aktiverade	- inte varit aktiverade	- inte varit aktiverade	- inte varit aktiverade
FRG Piteå	- intern samordning - uppdrag: samordna övriga FFO på orten - uppdrag: informations-spridning + leverans av mat & läkemedel - stödlinje via telefon & information via sociala medier	- telefoner för stödlinje - material & lokaler för uppdraget - fortsatt ekonomiskt stöd från kommun framöver	- få bred spridning av information - många medlemmar är själva i riskgrupper; ej kunnat aktiveras - minimera bruk av kontanter under uppdrag	- ingen samverkan med övriga FFO - få ut info till äldre (80+)	- snabbt & bra stöd från Piteå kommun - snabbt & bra stöd från SCF Sverige - positiva attityder från samhället & medborgare
SCF Piteå	- informationskanal mellan FRG och SCF Sverige	- fler engagerade	- Covid-19 har försvårat rekrytering	- Covid-19 har förhindrat utbildning av FRG	- bra samverkan med FRG Piteå - bra samverkan med Piteå kommun - bra samverkan med lokal Räddningstjänst - bra samverkan med SCF Sverige
SCF Kalix	- samverkan med FRG Kalix - samverkan med övriga FFO - samordnat spontanfrivilliga - stödjande insatser & kommunikatör mellan FRG Kalix och SCF Sverige - telefonlinje riktad till medborgare	//	- personalbehovet	- alla kommuner har inte lokala SCF	- bra kommunikation mellan nivåerna
SCF Norrbotten	- informationskanal mellan lokala SCF och SCF Sverige	- fler engagerade	- Covid-19 har försvårat rekrytering	- Covid-19 har förhindrat utbildning av FRG - alla kommuner har inte lokala SCF eller FRG	- god dialog med SCF nationellt - god dialog med SCF Piteå
SCF Sverige	- samordningsansvarig nationellt - kommunikatör mot FRG	//	- FRG styrs utifrån egna principer & arbetsmetoder	//	//

			- endast utbildningsansvarig för FRG		
Kalix kommun	- insatser sedan 13 april 2020 - kommunicerat med SKR angående Överenskommelsen - dialog med Länsstyrelsen Norrbotten & SCF	- förstärkt krishantering & bemanning - organiserade och utbildade frivilliga - avtalsbundna frivilliga - ökad bemanning i FRG Kalix - medborgardialog om hemberedskap	- spontanfrivilliga utan erfarenhet - organisationer saknar personkännedom om de spontanfrivilliga - kommunikation när det fysiska mötet begränsats	- föreningar saknar ofta robusta digitala verktyg	- tydlig information till lokal nivå - bra dialog & samverkan med FRG Kalix, övriga FFO och föreningar - starkt lokalt föreningsliv - redan etablerade kontaktnät - tidigare erfarenhet i samverkan & utbildning - närhet till medborgare och samhället

Sammanfattning; observerade trender: Överenskommelsen

Här sammanfattas de trender som författarna av denna rapport upplever sig ha observerat genom intervju-materialet. Vi har valt att dela upp det i samma kategorier som i matrisen för en enklare översyn.

Diskussionen som följer i nästa kapitel kommer huvudsakligen att centreras runt denna sammanfattning och dessa kategorier.

Insatser:

De huvudsakliga insatserna, där de har skett, har legat i linje med det uppdrag från MSB som var kärnan i Överenskommelsen: att hjälpa medborgare i riskgruppen med vardagliga sysslor och informera det lokala samhället om viruset, för att minimera antalet personer i riskgrupperna att insjukna i Covid-19. Även lokala och regionala parter som inte formellt varit en del av Överenskommelsen har åtagit sig denna uppgift i viss mån på det undersökta orterna.

Vi sammanfattar de insatser som skett under samverkan i fråga, bland de tillfrågande organisationerna, på följande vis:

- Stående uppdrag mellan kommunförvaltningar och deras motsvarande FRG har aktiverats i 2 av de 3 undersökta orterna.
- Civilsamhällets lokala nivå har upprättat stödlinjer via telefon, riktade till medborgarna på orten.
- Civilsamhällets insatser har skett främst i form av handlings-uppdrag till personer i riskgrupper, samt informationsspridning via fysiska ytor, internet, och telefon.
- Kommunikation mellan inblandade civilsamhälleliga parter på lokal och nationell nivå har skett löpande och regelbundet genom uppdragens och Överenskommelsens gång, och parterna är generellt också nöjda med hur denna kommunikation fungerat.
- Den enda nivån av civilsamhället som haft direkt kontakt med Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap är Svenska Civilförsvaret på nationell nivå; den formella parten i Överenskommelsen.
- Kommunikation har också skett mellan lokala civilsamhällesorganisationer och övriga FFO som inte varit del av Överenskommelsen.

- De insatser som skett på lokal nivå har i huvudsak varit självständiga sådana.
- Civilsamhälleliga organisationer på lokal och regional nivå som inte varit formella parter i Överenskommelsen har tagit egna initiativ att bidra till de stödinsatser som det lokala civilsamhället utfört.
- Det har funnits en stor uppslutning av spontanfrivilliga på lokal nivå som velat engagera sig och erbjuda sin hjälp, det lokala civilsamhället upplever sig ha lyckats med att kanalisera dessa på ett tillfredsställande sätt i fältarbetet.
- De områden där det skett omfattande lokal aktivitet har i regel ett välutvecklat civilsamhälle och föreningsliv.

Behov

- Den civilsamhälleliga sektorn på lokal och regional nivå har ett tydligt rekryteringsbehov för att mäta med insatser, både under och utanför Corona-pandemin.
- Civilsamhället oavsett verksamhetsnivå behöver kontinuerlig dialog med den offentliga sektorn på samtliga nivåer, och tydliga ekonomiska och finansiella riktlinjer. Dessa gränsdragningar måste regelbundet förtydligas även utanför en pågående kris.
- De FRG i länet som intervjuats har ett behov av material och lokaler som inte endast kan komma ur egen ficka eller från civilsamhället i stort.
- Den utdragna krisen som Corona-pandemin gav upphov till under 2020 tydliggjorde ett behov i FRG av ökade frivilligresurser, speciellt av yngre frivilliga.
- Civilsamhället och de två intervjuade FRG efterlyser en tydlighet kring ansvarsområden och roller, samt identifierar behovet av god kommunikation och informationsspridning mellan samtliga inblandade parter
- Civilsamhället på alla nivåer önskar se ökad kunskap om civilsamhället bland myndigheter och i den offentliga förvaltningen.
- Den offentliga sektorn på lokal nivå har ett behov av avtalsbundna, utbildade frivilliga och tycks föredra detta framför stora mängder spontanfrivilliga

Utmaningar:

- Kort framförhållning beskrivs som en generell utmaning vid vilken kris som helst, men detta har varit extra påtagligt under den granskade perioden eftersom Corona-pandemin är så pass utdragen och den upprepat korta framförhållningen gett tydligare utslag i arbetet. Det är svårt att behålla personal och jobba långsiktigt när man inte vet om uppdrag förlängs eller inte. Korta "etapper" av arbete försvårar ytterligare eftersom man då knappt hinner starta igång arbetet innan det måste börja avslutas. Allt detta försvårar rekrytering.
- Frivilligrörelsen som brett koncept har i regel inte massa resurser över eller liggande på lager. Det finns sällan personal som kan gå upp i stabsläge från en timme till en annan. Viktigt med löpande rekrytering av medlemmar.

- I Norrbotten finns en tydlig regional utmaning – **FRG saknas i 11 kommuner**. Generellt för Sverige är det i norra Sveriges län och (inlands)kommuner, samt i landets största städer, som det finns dålig aktivitet och förekomst av FRG.
- Civilsamhället hade gärna sett att Länsstyrelserna ifrågasätter kommuner som inte har FRG eller som bevisligen saknar strukturer för civilsamhälleligt stödarbete vid kriser. Vad är det som gör att de här kommunerna upplever att de inte behöver en FRG eller dessa strukturer? Först när högre stående delar av den offentliga sektorn är varse om orsakerna kan man sätta in åtgärder. Om den offentliga sektorn inte ger stöd till uppstart av FRG så sker det helt enkelt inte.
- Utan löpande kompetensutveckling och underhåll utanför en samhällsstörning så riskerar lokalt civilsamhälle och FRG att falla samman. I den senares fall så måste initiativ till detta också komma från lokal eller regional offentlig sektor.
- Det är svårt att rekrytera unga människor och få dem intresserade av frivilligförsvaret, och bristen av unga engagerade har blivit speciellt tydlig under pandemin. Våldigt många av de som är frivilligt engagerade i FRG och civilsamhälle själva är äldre och befinner sig i riskgruppen.
- Generellt har det varit en utmaning att få bred spridning på information till medborgarna. Äldre-äldre (80+) saknar ofta tillgång till digitala forum eller prenumeration på morgontidning.

Fallgropar:

- Den tydligaste fallgropen i den här undersökningen har tydligt identifierats i det faktum att majoriteten av Norrbottens kommuner inte har en FRG, eller ett tydligt etablerat frivilligförsvaret
- Corona-pandemin har försvårat eller helt förhindrat rekrytering av frivilliga till det lokala och regionala civilsamhället, och de berörda FRG
- Civilsamhället – speciellt de delar av sektorn som inte klassas som Frivilliga Försvarsorganisationer – saknar ofta robusta digitala kommunikations- och samordningsverktyg.
- Offentlig sektor har ibland synpunkter på att RiB-avtalet är för dyrt för vad FRG erbjuder, om man valt att ha denna ersättningsgrund. Detta leder till att många kommunförvaltningar – inte bara i Norrbotten – söker billigare alternativ genom att förlita sig på volontärer och spontanfrivilliga. Här identifieras också en tydlig fallgrop; sådan bemanning är sällan krisutbildad eller kvalitetssäkrad.

Framgångsfaktorer:

- **'Team-building'** beskrivs som ett oerhört viktigt koncept; lokalt och regionalt civilsamhälle beskriver det som att ifall en grupp människor ska fungera tillsammans i en kris – som i värsta fall kan innebära fruktansvärd stress och fara för civila medborgares liv och hälsa – **på frivillig basis**, så måste de känna varandra och veta vem som kan hantera stress, vem som fungerar bra i en ledar-position och dylikt. **Tillit är centralt i arbetet.**
- Övre nivåer har fungerat som "bollplank" för regional respektive lokal nivå. Detta har i sig varit i formen av informella kontakter – det vill säga, Överenskommelsen eller rådande avtal

har inte krävt detta – men det beskrivs av civilsamhället att vara oerhört värdefullt att kunna ringa och ställa frågor till folk som oftast har en expertkunskap och omfattande erfarenhet med specifika verksamhetsområden. Aktörer på lokal nivå har dessutom i många fall kunnat dela kunskaper och kompetens med varandra, eftersom man i en del fall haft tidigare erfarenhet med samarbete – vilket har stärkt relationer och samverkan.

- Från civilsamhällets sida tycker man att dialogen med den offentliga sektorn har fungerat väldigt bra och varit värdefull. Utmaningarna man har stött på har kunnat lösas genom denna dialog, speciellt vad gäller de ekonomiska behoven på nationell nivå. På de granskade orterna så speglas också denna uppfattning mellan FRG och tillhörande kommunförvaltning.
- Det faktum att FRG som koncept är **kvalitetssäkrat** och har en tydligt organisatorisk grund beskrivs som en viktig framgångsfaktor. Att personalen som utgör en FRG är utbildad i krisstöd bidrar till goda möjligheter att bygga upp samverkan och kontakt samt att bibehålla denna genom stående överenskommelser även i det vardagliga. Genom detta och löpande kompetensutveckling under normala förhållanden så finns det utarbetade arbetssätt när en samhällsstörning väl inträffar.
- **Självständighet** och den lokala nivåns **möjlighet till självstyre** genom att teckna egna samarbetsavtal med andra lokala aktörer och företag beskrivs som viktigt, eftersom det praktiska arbetet sker på lokal nivå. Det är oftast där som flest eldsjälur återfinns. Att FRG exempelvis har en egen administrativ stab beskrivs som viktigt vid loggföring under pågående uppdrag, samt utvärdering när ett uppdrag har avslutats.
- *Tillgång till resurser* för FRG är viktigt under en samhällsstörning, däribland stående tillgång till lokaler för förvaring av material och möjligheter att fortbildning, samt förvara kontorsmaterial och dokument på ett säkert sätt.
- FRG samlar en **kompetens** som upplevs trygg inte bara av de inblandade aktörerna från offentlig sektor, men också av de privatpersoner som – i fallet med Corona-pandemin – tagit hjälp av organisationerna. Att det exempelvis finns pensionerade sjuksköterskor engagerade har upplevts speciellt tryggt vid apoteks- och medicin-ärenden, och att FRG genom samverkan kunnat erbjuda personer som har tystnadslöfte (vissa anställda inom församlingar i Svenska kyrkan) har upplevts tryggt vid hembesök och stödsamtal.
- **Flexibilitet** gentemot uppdragsgivare: i det fall där en FRG inte officiellt kan gå ut i ett uppdrag, så kan beslut tas internt att utbildade frivilliga inom den går ut i stödjande arbete som privatpersoner. Även olika offentliga organisationer kan och har agerat uppdragsgivare till en FRG, exempelvis lokal Polismyndighet eller Region Norrbotten genom lokalt förlagd sjukvård.
- Vid så kallat skarpt läge så går information ut nationellt även till dessa organisationer via SOS Alarm – detta skedde bland annat, enligt uppgift, vid skogsbranden i Västmanland 2014, där bland annat ett antal FRG från hela landet var involverade.

Avsiktsförklaringen

Nedan presenteras resultatet av de intervjuer som genomförts med Svenska Röda Korset, Svenska kyrkan, och Haparanda kommun. Övriga aktörer som figurerar i Avsiktsförklaringen har kontaktats men antingen avböjt att medverka eller hänvisat oss till de civilsamhälleliga aktörer som de facto har intervjuats. Författarna valde att inte kontakta RSS eftersom de inte har några anslutna stadsmisioner i Norrbottens län, samt att på grund av tidsbrist förbise att kontakta RF-SISU.

Svenska Röda Korset:

Svenska Röda Korset (SRK) är den utmärkande aktören i Avsiktsförklaringen, i avseendet att organisationen åtog sig att agera nationell samordnare för samtliga civilsamhällesaktörer som var del i avtalet. Detta åtagande skedde efter en intern dialog inom ”B5”, där konsensus nåddes i att SRK var den organisation av dessa som bäst kapacitet att ta på sig ett sådant administrativt tungt arbete. Dialog fördes även regelbundet inom ”B5” inför de förfrågningar om stödinsatser som kom in från kommunerna, i vilket organisation som hade bäst kapacitet lokalt att ta sig an en koordinerande roll i uppdragen.

SRK har ingen regional administrativ enhet, utan de som är anställda i organisationen är det på nationell nivå – där vissa har regionalt inriktade uppdrag. Svarande beskriver att organisationens lokalföreningar, som generellt verkar på volontärbasis, fungerar som den nationella nivåns ”öron mot marken”. Organisationen erhåller sedan tidigare även 2:4-medel från MSB för att jobba med bland annat krisstödande verksamhet.

Sveriges Kommuner och Regioner figurerade också som part i Avsiktsförklaringen, och SRK tillsammans med ”B5” nyttjade medlemsorganisationen och dess kanaler för att snabbt få ut information och rutindokument till regional och lokal offentlig sektor.

Lokalt var SRK:s lokalföreningar koordinerande aktör för krisstödet i två av Norrbottens kommuner: Luleå och Pajala²².

Svenska kyrkan – nationellt:

Svenska kyrkan är Sveriges största trossamfund – både räknat till medlemsantal och spridning i landet. Kyrkan var landets officiella statskyrka- och religion fram till år 2000, varefter organisationen separerades från statsmakten. Organisationen har ett utbrett arbete med sociala frågor som inte nödvändigtvis utförs på kristna, religiösa villkor²³, och har också en lång historia av socialt arbete riktat mot utsatta grupper i samhället.

Där Svenska Röda Korset, enligt Avsiktsförklaringen, var nationell samordnare för de civilsamhälleliga parterna som var del av densamma, så var Svenska kyrkan på nationell nivå samordnare över sin egen organisations regionala och lokala nivå, hos vilka det praktiska stödarbetet riktat till medborgare i riskgruppen skedde. Arbetet som nationella samordnare internt inom organisationen skedde i form av medverkan i och initiativ till dialog med andra aktörer, den offentliga sektorn, och internt till andra organisatoriska nivåer. Man åtog sig en stödjande och informationsberedande roll riktad till vad som närmast kan beskrivas som organisationens regionala nivå – de 13 stift som delar upp organisationens verksamhet i Sverige.

Med representanter från samtliga av dessa stift höll man regelbundna möten genom den återstående första halvan av 2020, och i maj 2020 hade Svenska kyrkan som lokal organisation (i form av en församling) en koordinerande roll som samhällsstödjande aktör i 70 kommuner i landet, och deltog i ett flertal andra under en mer informell roll.

Den huvudsakliga framgångsfaktorn som gav sig uttryck under samverkan var det faktum att organisationen haft ett omfattande och välfungerande samarbete med de andra involverande civilsamhälleliga organisationerna i ”B5”, under Flyktingkrisen 2015. Det här var den enorm fördel eftersom det då fanns tidigare administrativa och kommunikativa erfarenheter, med tillhörande rutiner, på plats redan.

Svarande uppger att ett flertal utmaningar och behov identifierades under tiden som arbetet pågick. Bland dessa var att relationerna och strukturerna mellan, och kompetensen om, aktörerna inblandade måste byggas upp och förbättras när samhället befinner sig i ett normalläge, om samordning och samarbete ska fungera under en samhällskris. Det blev tydligt att den offentliga sektorn saknade kunskap och kompetens om hur civilsamhället fungerar, och att det verkade finnas antaganden om att

²² Bilaga B6

²³ Bilaga B8

alla civilsamhälleliga organisationer fungerar likadant – när faktum är att organisationer verksamma i denna sektor snarare skiljer sig betydligt ifrån varandra.

Svenska kyrkan är en ”bottom-up”-organisation, säger svaranden, och menar att den nationella delen av kyrkan egentligen vilar på den regionala och lokala nivåns aktiviteter och inte överhuvudtaget har någon bestämmanderätt över dessa. Lägre nivåer är helt självständiga, och den nationella nivån kan endast uppmana och informera lägre nivåer om att exempelvis följa vissa riktlinjer eller jobba mot specifika mål. Varje enhetsnivå i organisationen – det vill säga, stiftet och församlingarna – är helt självbestämmande gentemot den nationella delen av organisationen. Det här uppfattade man att den offentliga sektorn inte hade kunskap om, samt att det är skadligt för relationerna mellan de två sektorerna när civilsamhället upplever att den offentliga sektorn antar att de har en *skyldighet* att kliva in i ett samarbete. Svaranden är noga med att poängtera att kyrkan väldigt gärna hjälper närhelst de kan – viljan att hjälpa inte är ett problem, och faktum är att organisationen har ett mycket omfattande socialt arbete året om.

Utöver dessa utmaningar så identifierades även problem med att MSB skrev två avtal, vilket svarande säger att man saknade kunskap om från början. Även organisationens sjunkande medlemsantal påtalades som en framtida utmaning; idag är Svenska kyrkan rikstäckande, men svarande berättar att interna prognoser visar att endast 15% av Sveriges befolkning kan komma att vara medlemmar om 30 år – och då kommer det sociala arbetet inte längre kunna vara rikstäckande

Det är viktigt att ha i åtanke ifall man jämför organisationen med andra civilsamhälleliga sådana, att de ”lokala styrelser” som det ofta pratas om i dessa sammanhang för Svenska kyrkan ser väldigt annorlunda ut. Församlingarna har i regel inte något som kan beskrivas som en egentlig styrelse med ledamöter – som är vanligt i andra föreningar – och de som är engagerade på den nivån i församlingen jobbar typiskt sett inte ideellt utan är anställd och avlönad. Kyrkans ledning utses av ett kyrkofullmäktige som väljs i allmänna val. Ofta är beslut delegerade till församlingarnas kyrkoherde, och denna lokala nivå bestämmer i sin tur den organisatoriska strukturen för församlingen²⁴.

Svenska kyrkan – Luleå stift:

Luleå stift i Svenska kyrkan är landets till ytan största stift, och innefattar 56 församlingar från södra Västerbotten till norra Norrbotten. Deras roll i de här samverkansarbetet började redan i februari 2020, innan Avsiktsförklaringen var skriven, genom intern kontakt från nationell nivå där man efterfrågade stiftets beredskap och vilja att gå ut i stödjande krisarbete. Stiftet ställde sig positiva till detta och spred vidare information och förfrågan till de lokala församlingarna. Svenska kyrkan har ett enskilt organ inom den nationella organisationen som specifikt jobbar med kris- och katastrofberedskap, men varje stiftsdiakon har en generell beredskapsmedvetenhet, på så vis har de möjlighet att kontakta församlingarna och pastoraten för att direkt komma igång med insatser.

I Norrbottens län agerade följande församlingar koordinerande aktör på lokal nivå: Haparanda, Gällivare, Kiruna, och Övertorneå.

Stiftet har haft en mer indirekt roll i samverkan, i avseendet att man primärt varit en informationsspridare och stödjande enhet för de lokala församlingarna när det behovet efterfrågats. Utöver detta arbete inom Avsiktsförklaringen, så deltog Luleå stift tillsammans med Region Norrbottens Folkhälsocentrum och Länsstyrelsen Norrbotten i att ta fram den hälsoguide som postades ut till alla medborgare i länet under sommaren 2020.

Det huvudsakliga medskickat som jag får från svarande å Luleå stifts vägnar är att man behöver formalisera informationskedjan hos samtliga berörda organisationer. Det måste finnas enhetlig information som skickas ut till alla i samma skick, så att det inte finns olika versioner av dokument och andra riktlinjer i cirkulation eftersom det blir väldigt svårt att hålla reda på och agera korrekt²⁵.

²⁴ Bilaga B5

²⁵ Bilaga B8

Svenska kyrkan – Piteå församling:

Den lokala församlingen i Piteå kommun har utfört ett omfattande arbete under Corona-pandemin. Den var inte koordinerande aktör på orten eftersom kommunförvaltningen har en FRG som aktiverades och trädde in som lokal samordnare enligt Överenskommelsen. Initialt så inledde församlingen stödarbetet per eget initiativ, utan vetskap om några överenskommelser, men fick kliva tillbaka efter det att FRG Piteå aktiverades. Kommunen kom med en förfrågan om att kyrkan skulle kliva in i ett samarbete med FRG Piteå, när den senare inte kunde täcka upp personalbehovet. Därefter hade församlingen ingen formell kontakt med kommunförvaltningen – den skedde via FRG Piteå, som avslutade sitt uppdrag till midsommar 2020. Därefter fortsatte den lokala församlingen med ett mer informellt stödarbete gentemot de behövande som man redan hade kontakt med.

Man jobbade huvudsakligen med informationsspridning, samtalsstöd, handlingsärenden till människor i riskgrupperna, och hade som mest ett 10-tal redan anställda medarbetare som omprioriterade sina arbetsuppgifter till att jobba med detta.

Utmaningar uppmärksammades i form av otydlig information eller avsaknad av sådan i vissa situationer. Vid apoteksärenden blev det problem när en del medborgare hade recept på narkotikaklassad medicin, och det saknades tydliga riktlinjer för hur man skulle gå tillväga för att teckna fullmakter som höll. Detta är något man senare löste från kyrkans sida, genom en nationell dokument-databas som stiftens meddelande församlingarna om. Även konsekvent tillgång till smidiga betalningslösningar saknades; många äldre har inte digitala betalningslösningar, som exempelvis Swish, och det rådde ett förbud mot att hantera kontanter. Att ge ut bank- eller kreditkort till en främling kunde upplevas utlämnande²⁶.

Andra svårigheter i form av fallgröpar uppmärksammades huvudsakligen från organisationens nationella administration och gällde generellt för många olika kommuner i Sverige, men påtalades inte speciellt tydligt i Piteå kommuns fall: bristen i kommunikationen från de nationella parternas sida, så att den lokala offentliga sektorn inte alltid hade vetskap om att det överhuvudtaget fanns några överenskommelser; flera kommuner uppfattade överenskommelsen som någon form av ”LOV”-fråga (Lagen om Valfrihetssystem), i att de behövde tillfråga även andra civilsamhälleliga organisationer eller trossamfund ifall Svenska kyrkan skulle kliva in med insatser, vilket rörde till kommunikationen ordentligt; samt att många kommunalförvaltningar saknar dedikerade avdelningar för krisstöd och dylikt, och därför fick representanter från civilsamhället ofta pratat med många olika förvaltningsanställda på många olika avdelningar, och informationen tappades på vägen längs denna kedja²⁷.

Inför framtiden behöver man göra omfattande utvärderingar av det arbete som hittills skett, för att finna lösningar till de utmaningar och fallgröpar som fanns under samverkan. Svarande menar att det generellt är så att de som är frivilligt engagerade eller på annat sätt jobbar med sådana här frågor, tycker att det är roligt och stimulerande – både inom organisationen och externt mot andra vid samarbeten – vilket är positivt för lagandan, utmaningar till trots²⁸.

Haparanda kommun:

I Haparanda kommun var den primära koordinerande aktören för civilsamhälleliga stödinsatser till riskgrupper Svenska kyrkans lokala församling. Dessa utformade också ett mer informellt samarbete med den lokala idrottsrörelsen, som bidrog med informationsspridning i sina kanaler.

Svarande i intervjun arbetar på kommunförvaltningen med bland annat dessa typer av civilsamhälleliga frågor, och menar att MSB:s överenskommelser inte gjorde någon märkbar skillnad

²⁶ Bilaga B7

²⁷ Bilaga B5

²⁸ Bilaga B7

för Haparanda kommun: dels eftersom den FRG som finns på orten inte längre är aktiv, dels eftersom det lokala civilsamhället är välfungerande och initiativtagande sedan tidigare. Trots detta signalerar svaranden en önskan om ett formaliserat samarbete mellan kommunförvaltningen och någon frivillig part för krisstödande arbete, men menar att det robusta alternativet – i meningen FRG – är ett dyrt sådant och svårt att få finansiering för.

Tydliga fallgröpar inkluderade det faktum att det fanns brist på kommunikatörer och folk på kommunförvaltningen som kunde arbeta med de här frågorna under pandemins början. Eftersom krisen också har pågått så pass länge så har det varit svårt att kontinuerligt bemanna förvaltningens krisstab; redan anställda medarbetare i andra delar av organisationen har fått ta på sig extra uppdrag utöver sina vanliga arbetsuppgifter. Dessutom försätter Haparandas position som gränskommun orten i en ogynnsam position: krisarbetet tog inte hänsyn till att exempelvis 30% av Haparandas omsorgspersonal bor på finska sidan av gränsen, samt den smäll som lokalt näringsliv tog när man gick miste om de nödvändiga finska konsumenterna. När Finland stängde sina gränser så påverkades också **samhällets förtroende till den offentliga sektorn** när Sverige inte gjorde detsamma, och det blev ytterst tydligt i Haparanda. Normalt sett, menar svarande, är civilsamhället i Haparanda helt integrerat med sin motpart i finska Torneå.

Bland framgångsfaktorerna säger svaranden att eftersom kommunen är en liten sådan, så underlättar det att etablera och underhålla kontakter med civilsamhälleliga representanter, och det blir dessutom enklare att anpassa den kommunikationen. Detta har skett även nu, och svaranden poängterar att det kan vara värt att se över vart man ska använda så kallat ”myndighetspråk” – eftersom det kan alienera många som vill engagera sig frivilligt – och vart det därför kan passa bättre med en mer avslappnad jargong²⁹.

²⁹ Bilaga B10

Matris 2: Avsiktsförklaringen

AVSIKTSFÖRKLARINGEN (MSB – CIVILSAMHÄLLET)					
Aktör	Insatser under samverkan	Behov under samverkan	Utmaningar under samverkan	Fallgröpar under samverkan	Framgångsfaktorer under samverkan
Svenska kyrkan (nationellt)	<ul style="list-style-type: none"> - dialog med andra aktörer - stödjande arbete internt - kommunikatör internt - sammanställt statistik från aktivitet i hela landet 	<ul style="list-style-type: none"> - riktlinjer på lokal nivå - förtydligande av aktörernas roller och behov - effektivare kommunikation - effektivare samverkanskanaler - kunskapshöjning hos den offentliga sektorn - självständighet från staten 	<ul style="list-style-type: none"> - prioriteringsordning på lokal nivå. - fördröjningar innan aktivitet kunde starta - olika organisationsstrukturer inom B5 - kommungränser och församlingsgränser är inte alltid parallella - otydliga roller och ansvarsfördelning - har ej en specifik enhet på stand-by för krisberedskap - dialog kring finansieringen av insatser 	<ul style="list-style-type: none"> - kommuner saknade vetskap om avtalet och att de hade ansvar för att begära hjälp - sjunkande medlemsantal 	<ul style="list-style-type: none"> - rikstäckande organisation - snabb lokal mobilisering - tidigare erfarenheter inom B5 - internt förtroende i B5 - strukturerat administrativt arbete - regelbunden kommunikation - förståelse för olika organisatoriska strukturer - lokala eldsjälur med god vilja - lokal informationsinsamling & lokala avtal
Svenska kyrkan Luleå stift (regionalt)	<ul style="list-style-type: none"> - intern informationsberedning - intern kommunikatör - samarbete med Region Norrbotten och Länsstyrelsen Norrbotten - part i Länsstyrelsen Norrbottens samverkanskonferenser - regelbunden dialog med Region Norrbottens smittskyddsenhet 	<ul style="list-style-type: none"> - tydlighet i kommunikation & handlingar - fungerande informationskanaler - konsekvent information till alla parter - alla parter måste följa upp informationskedjan 	//	//	<ul style="list-style-type: none"> - lokala kontaktnät & lokalkännedom - lokalt självstyre - öppen kommunikation mellan alla nivåer - gemensamma rutindokument på nationell databas - redan existerande lokala avtal - snabb mobilisering mellan nivåer och aktörer
Svenska kyrkan Piteå församling (lokalt)	<ul style="list-style-type: none"> - samarbete med FRG Piteå & regelbundna avstämningar - informations-spridning, samtalsstöd, handlingsärenden till riskgrupper 	<ul style="list-style-type: none"> - dialog och riktlinjer för samverkan - utvärdering på lokal nivå - arbetsmiljöfrågor inför framtiden 	<ul style="list-style-type: none"> - apoteksärenden; juridik och integritet - betalningslösningar - lokala formella avtal och personkännedom - konsekvent kommunikation med Piteå kommun 	<ul style="list-style-type: none"> - koordinering vid olika arbetssätt - LOV-frågan - dialog & information kring de 2 avtalen - initiativ till insatser föll samman - lokal offentlig sektor fick inte god information 	<ul style="list-style-type: none"> - interna strukturer - kontaktnät, stora personella resurser - frivilliga (eldsjälur) i lokala civilsamhället - korsande medlemskap - positiv laganda - bra dialog & samarbete med FRG Piteå

Svenska Röda Korset	- nationell samordnare för civilsamhället - kommunikatör till lägre nivåer angående Avsiktsförklaringen - viss kontakt med kommunförvaltningar för att utreda stödbehov	//	- finansiell överenskommelse med MSB - lokal offentlig sektor underskattar lokala civilsamhället - kapacitet; täckning av lokala organisationer runt om i landet	//	- dialog på nationell nivå inom B5 - ansvarsfördelningen inom B5 - lokalkännedom; kunskap som de högre nivåerna saknar - redan utbildade engagerade inom B5
Haparanda kommun	- initierat uppdrag till det lokala civilsamhället - koordinerat spontanfrivilliga - koordinerat inköpsstöd och kontaktuppgifter till aktörerna	- direkt-samverkan mellan länets kommunförvaltningar - fler kommunikatörer riktade utåt - ökad finansiering	- belastningen i omsorgen - kris för lokalt näringsliv - långvarig kris - kommunikation via sociala medier - svårt att nå äldre samhällsgrupper - spridning av missinformation - förhållandet till finsk gräns-policy	- gräns-kommun - civilt förtroende till offentlig sektor - civilsamhället mellan Haparanda-Torneå kunde ej integreras	- redan etablerade lokala kontakter - anpassning av kommunikation - lokala företag & organisationer bidrog med skyddsmaterial till vården - kommunikation via digitala plattformar

Sammanfattning; observerade trender: Avsiktsförklaringen

Här sammanfattas de trender som författarna av denna rapport upplever sig ha observerat genom intervju-materialet. Vi har valt att dela upp det i samma kategorier som i matrisen för en enklare översyn.

Diskussionen som följer i nästa kapitel kommer huvudsakligen att centreras runt denna sammanfattning och dessa kategorier.

Insatser:

De insatser som uppmärksammats från civilsamhällets sida under den här kartläggningen har huvudsakligen berört:

- Organisering och samordning av frivilliga, oavsett form, i de kommuner som inte har en FRG.
- Informationsspridning som en central arbetsuppgift för samtliga, på sidan av det praktiska uppdraget i att bistå med handlingshjälp och hjälp med apoteksärenden på lokal nivå för medborgare i riskgruppen.

Det har blivit särskilt tydligt att Svenska kyrkans församlingar i Norrbottens län har tagit på sig stora roller och gjort omfattande insatser där de varit engagerade, antingen som informell part bakom en FRG eller som koordinerande aktör.

Behov:

Följande punkter har identifierats som tydliga behov av antingen en eller flera parter involverade i Avsiktsförklaringen – behov antingen identifierade under pågående samverkansarbete, eller sådana som parterna såg i efterhand och som gemensamt måste åtgärdas inför framtida samverkan:

- Samtliga sektorer involverad i sådant här arbete behöver hitta fungerande kommunikationskanaler också i en social kris. Det ordinarie krisberedskapssystemet, där det finns, tycks inte vara anpassat för den sociala aspekten av en multifacetterad kris.
- Det är oklart ifall det är fler samverkansorgan som behövs, eller om det snarare är så att ett effektiviserande av kommunikationskanalerna inom respektive sektor och förtydligade riktlinjer redan vid uppstarten av en överenskommelse kan utveckla samverkan. Detta behövs klargöras.
- Roller och behov under en kris behöver identifieras och förtydligas. Under Corona-pandemin har vi sett exempel genom på vilka språk man skickar eller bör skicka ut information på. Riskanalyser behöver göras på fler områden än just smittspridningen. Vid fördelning av roller måste man ta hänsyn till vilka kan bidra med den bästa praktiska hjälpen till riskgrupper, samt vad kommunerna faktiskt kan och får göra, och inte.
- Civilsamhället behöver formalisera strukturer kring vilka som ska vara kontaktpersoner gentemot det offentliga, och kommunerna måste öppna upp tydliga vägar in till förvaltningarna. Civilsamhället uttrycker en önskan om att Länsstyrelsen Norrbotten bör bjuda in fler aktörer till samverkanskonferens och ta på sig uppdraget att fördela uppgifter.
- **Relationer och strukturer måste byggas i ”normalläget”** för att kunna verka som ett optimalt fungerande stöd under en krissituation. Detta ger uppkomsten till frågan om hur civilsamhället på regional nivå ska kunna bidra på denna punkt, eftersom det inte får bli för tidsmässigt eller administrativt betungande, givet **länets omfattande yta**, och hur ett sådant arbete kräver ansvariga personer som håller i det och jobbar långsiktigt.
- Informationskedjan är oerhört viktig, samtliga parter involverade måste ha bättre koll på varandras informationskedjan och inte ta för givet hur och om informationen vidarebefordras – man måste helt enkelt skaffa sig bättre kunskap om varandras organisationer, och inte anta att de andra organisationerna ser ut som ens egen. Rikstäckande organisationer har helt andra förutsättningar än sådana som inte är det, och vice versa. Detta blir speciellt viktigt när det kommer till hur man ska utforma **insatser på landsbygden** eller ställen i landet med låg population eller långa avstånd. Inför framtiden efterlyses även att samtliga aktörer bör reflektera över ifall man behöver ha lite ”is i magen” vad gäller att skicka ut information som kanske inte är komplett eller verifierad. I en pressad situation är detta givetvis svårt, säger man, men det kan vara värt att tänka igenom vilken information som ska ut när och hur. Mängden information som skickas och mottas av alla aktörer är massiv i kvantitet, och då riskerar man missuppfattningar och att viktiga detaljer går förlorade.
- I det direkt praktiska arbetet som skett under samverkan – exempelvis handlingshjälpen – så blir det tydligt att det inte alltid bara bottnade i det, utan många frivilliga upplevde att äldre och de andra i riskgrupperna tyckte att **mötet i dörren med en medmänniska** var minst lika viktigt. Man identifierade ett stort uppdämt socialt behov, mycket ensamhet.

- Länsstyrelsen Norrbottens Enhet för social hållbarhet gjorde en studie om påverkan på samhället och social hållbarhet under Corona-pandemin, vilket uppskattades av de civilsamhälleliga parter som tagit del av den. Särskilt uppskattat var det faktum att civilsamhället figurerade som sektor i studien och tillhörande aktiviteter tillsammans med en del kommunförvaltningar. Behovet nu är att **koppla samman kommunerna och civilsamhället i praktiken** också, inte bara i teorin.
- Nya behov av samverkan uppstod allteftersom pandemin fortgick. Samverkan gick från mer generella former till mer direktsamverkan, i att socialcheferna, och kultur- och fritidscheferna i olika kommuner samverkade sinsemellan avdelningar, förvaltningar och kommungränser. Det är möjligt att detta berodde på resursbrist eller att man upplevde att läget var särskilt skarpt, vilket signalerar ett behov av mer resurser.
- Inför följande pandemi-vågor eller kriser måste samtliga aktörer oavsett sektor se över **arbetsmiljöfrågan**. Just nu dras tumskruvarna åt ännu mer på grund av de ökade restriktionerna och ökande smittspridningen. Den lokala viljan att hjälpa till finns, men civilsamhälleliga aktörer måste också se till sina egna anställdas eller engagerades arbetsmiljö och inte utsätta dem för risk.
- **Utvärdering på lokal nivå behövs**, för att få ett bättre underlag inför framtida händelser. Speciellt fokus måste ligga på att utvärdera hur koordineringen mellan aktörerna och sektorerna egentligen fungerade; vem gjorde vad, på vilka sätt, och bör man i framtiden jobba utifrån egna riktlinjer eller genom gemensamma sådana?
- Avsiktsförklaringen är uppsagd sedan den 31 oktober 2020, vilket innebär att den lokala nivåns aktörer måste teckna avtal mellan varandra och fortsätta med det arbete som utförts, där behovet finns.

Utmaningar:

De uppmärksammade utmaningarna har varit många. Detta till trots så är den generella uppfattningen bland civilsamhället att samverkan har fungerat bra; civilsamhället är i regel en väldigt flexibel och mångfacetterad sektor, vilket mycket väl kan vara anledningen till detta – man har helt enkelt relativt lätt att ställa om verksamheten när man upplever utmaningar och hitta vägar runt dessa. Nedan följer en sammanställning av de utmaningar vilka sticker ut som trender, eller på annat sätt upplevs särskilt viktiga att ha vetskap om, i den data som vi samlat in genom intervjuerna:

- Det faktum att **två separata avtal** slöts från MSB:s sida blev en tydlig utmaning, eftersom transparensen runt den prioriteringsordning som rådde upplevdes bristande. Detta medförde att det förekom fall där aktörer knutna till ”B5” fick bromsa upp påbörjade stödjande insatser i kommuner där en FRG istället skulle aktiveras. Detta förekom både i Norrbotten och på andra platser i landet. Det blev rörigt när civilsamhället upplevde att det låg på deras ansvar att först reda ut om det fanns en FRG på orten eller inte – eftersom det inte alltid är tydligt – och om denna i sådana fall skulle gå ut i uppdrag, vilket också ledde till fördröjningar innan arbetet kunde startas.
Det förekom också att kommuner tog eget initiativ i att höra av sig till lokala föreningar eftersom de upplevde ett behov av att ta hjälp av civilsamhället, men detta skedde när ansvarsfördelningen inom civilsamhällets samverkan inte var klar och man behövde mer tid för att reda ut respektive organisations möjlighet att sätta in insatser.
- **Bristande kunskap inom offentlig sektor** har också upplevts varit en utmaning. Den offentliga sektorn saknar kompetens om hur civilsamhället fungerar; geografisk omfattning av

olika organisationer – exempelvis vilka som är rikstäckande och ej; samt kunskap om strukturer inom dessa organisationer som kan begränsa deras möjligheter att göra vissa saker. Den lokala nivån av civilsamhället är i många fall relativt självständiga mot övriga nivåer, och nationella nivåer kan således bara jobba med stödjande och informationsberedande uppgifter. De rutindokument som dessa organisationer använder sig av utgår från deras egen organisationsstruktur, och därför kan de också skilja sig mellan olika civilsamhälleliga organisationer. Ibland kan termer och definitioner till och med skilja sig åt mellan olika lokala förgreningar av en organisation, vilket inte alltid förstås av andra delar av samma organisation – och i regel *sällan* förstås av representanter från offentlig sektor. Här måste offentlig sektor bättra sin kunskap och anpassa förväntningarna efter vad som är praktiskt möjligt.

- Andra problem som uppkom i kontakten med det offentliga var kring dialogen med kontaktpersoner i offentlig sektors krisledning. Ofta fanns **det ingen uttalad kontaktperson**, utan civilsamhälleliga representanter kunde få prata med många olika tjänstepersoner i olika delar av förvaltningen, och dessa hade inte alltid koll på vad andra tjänstepersoner hade gjort eller fört dialog om. På grund av detta så kunde också bemötandet och attityden till civilsamhället och dess representanter se väldigt olika ut dag till dag. Detta försvårades också ytterligare i Svenska kyrkans fall, eftersom stiftet och församlingarna inom organisationen inte alltid stämmer överens med kommun- eller länsgränser. Roll- och ansvarsfördelningen försvåras ytterligare när även helt andra kommunförvaltningar kan behöva blandas in.
- Ett uppmärksammat problem var att **informationen inte alltid hade sipprat ner** ordentligt till den lokala offentliga sektorn, från de som slutit det nationella avtalet. I vissa fall så har kyrkans församlingar eller andra civilsamhälleliga aktörer behövt upplysa kommunförvaltningarna om vad som pågått och vilken roll civilsamhället och församlingarna spelar i det. Till detta hör också att lokal offentlig sektor inte alltid ser värdet av civilsamhället och dess kunskaper. I just en sådan här speciell tid så menar svaranden från civilsamhället att dem trots allt är ”fler händer och fötter” som kan hjälpa till i en sådan här speciell tid.
- Civilsamhället hänvisar starkt till sin vilja om självständighet; man vill inte och bör inte vara knähund åt den offentliga apparaten. Därför blir avsaknad av formella förfrågan skadligt och problematiskt för relationen mellan sektorerna.
- Många civilsamhälleliga aktörer saknar en Tjänsteperson i Beredskap – även om man kan ha en intern krisstab eller dylikt – vilket kan fördröja insatser något eftersom det inte finns samma typ av jour-beredskap.
- Framtida utmaningar finns i att många civilsamhälleliga organisationer – och speciellt Svenska kyrkan – har sjunkande medlemsantal, vilket innebär en verklig risk för att det i framtiden inte kommer finnas resurser att utföra insatser på sådan här skala.
- **Finansieringsfrågan** har varit ett tydligt hinder i samverkan., Den finansiella överenskommelsen som enligt Avsiktsförklaringen skulle slutas mellan parterna och MSB kom på plats först efter cirka 5 månader, vilket ledde till att många aktörer på flera ställen i landet behövde lägga ner resurser i arbetet utan att veta i vilken grad man skulle få ersättning, eller hur mycket resurser eller tid som överhuvudtaget krävdes av dem. Oftast hamnade den största delen av den här ekonomiska bördan på de lokala avdelningarna – som i många fall redan har ansträngda ekonomiska förhållanden – just på grund utav självständigheten gentemot övre nivåer. Man kände sig av omständigheterna tvungna att ”agera på bollen” trots att finansierings-lösningarna var försenade.
- **Ansvarsfördelning** och roller har också varit en utmaning, och även identifierats som ett behov för att framtida samverkan ska fungera ännu bättre. Det måste bli tydligare vem som

ska göra vad, hur, och när. Civilsamhällets representanter menar att risken annars är stor att alltför mycket arbete läggs på den civilsamhälleliga sektorn. En tydlig och fungerande ansvarsfördelning blir dessutom extra viktig i en så här pass långdragen kris: det kan bli väldigt tufft att mäta med arbetet i längden om det råder obalans i ansvarsfördelningen och arbetsbördan mellan aktörerna.

- Haparanda kommun har drabbats mildare av Corona-pandemin under 2020 än vad som befarades i pandemins början – smittotal och dödstal har inte varit så höga – men ortens största utmaning låg i den höga belastningen inom omsorgen och krisen för det lokala näringslivet i och med den stängda gränsen mot Finland.

Rättssäkerheten

- Att **säkerställa rättssäkerheten** är också en stor utmaning, som tar sig uttryck på många olika sätt.
Formella avtal kan vara svårt att få till på lokal nivå, eftersom folk känner varandra så tänker de att avtal bara blir extra arbete, vilket kan leda till problem i andra led.
Brist på insyn och tillsyn kan också ställa till problem: ideella krafter får inte tillåtas ”utnyttjas” i syften där aktörer knutna till den offentliga sektorn ska kliva in – exempelvis hemtjänsten.
Rättssäkerheten kan också äventyras när uppdrag byter utförare: när FRG Piteå avslutade sitt uppdrag så övertog Svenska kyrkans lokala församling ansvaret för apoteksärendena, men problem uppstod med uthämtning av mediciner – de fullmakter som skrevs var i många fall bristfälliga och apoteket ville ha ett kontrakt liknande det som de hade haft med FRG Piteå eller gedigna fullmakter från kunderna för att kunna säkerställa rättssäkerheten och lämna ut medicin.
- Egna initiativ – exempelvis de Facebook-grupper som uppstod i början av pandemin där privatpersoner kunde hjälpa varandra med handling – är fint, men civilsamhället poängterar att sådana insatser sker **utanför de regelverk** som upprättats i och med överenskommelserna, vilket gör att kriminalitet och smittspridning inte kan kontrolleras eller motverkas på samma sätt.
- **Betalningar** har varit svåra att sköta; många äldre använder kontanter istället för digitala betalningstjänster. Kontantbetalningar identifierades tidigt som förbjudet, eftersom signaler under våren 2020 visade att viruset lätt kunde spridas genom papperssedlar. Man hade gärna sett att kommunen hade tagit initiativ till någon typ av kreditlösning eller annat, alternativt att de hade kunnat kliva in och underlätta fakturerings-problematiken när den uppkom. Många försäljare var tveksamma till att fakturera för matvaror till privatpersoner genom civilsamhälleliga ombud.
Kontantbetalning blir också en viktig fråga för rättssäkerheten: det kan bli svårt att spåra sådana betalningar vid misstanke om fusk och annat.

Fallgropar:

- Det finns en tydlig diskrepans mellan de möjligheter som Svenska kyrkan hade att gå in i uppdrag (enligt en egen undersökning från februari 2020 så kunde 90% av 600 församlingar och pastorat gå ut i uppdrag inom en vecka) och de 70 kommuner som de i slutändan tilldelades koordinerande ansvar hos.
- Kommunikation i sociala medier har fungerat bristfälligt. I vissa fall har det fungerat och varit mer av en utmaning som man överkommit, men generellt är det svårt att nå äldre (och speciellt äldre som är 80+) genom digitala medier. Detta innebär en verklig risk för ryktesspridning och

att missinformation tas som fakta.

- Återigen så var finansieringsfrågan och hur det jobbades kring den högst problematisk enligt svaranden. Den löstes tillslut, men det innebar trots allt 5 månader av osäkerhet.
- Den bristande informationsspridningen till den lokala offentliga sektorn innebar att många kommunförvaltningar inte var medvetna om att ansvaret för att skicka ut en hjälpförfrågan till civilsamhället låg hos dem. I många av dessa fall så verkade kommunerna knappt veta om att Avsiktsförklaringen existerade.
- På grund av att FRG prioriterades i vissa lokala sammanhang så kunde det dröja 1–1,5 månad innan aktivitet startade på vissa orter – över hela landet – eftersom man först var tvungen att reda ut om det fanns en FRG, vilka de var, om de skulle gå ut i uppdrag, och civilsamhället i sådana fall skulle hjälpa med. Här tappade man värdefull tid och drivkraft.
- I regel så saknar kommunförvaltningarna robusta verktyg, resurser eller strukturer för att sammankalla det lokala civilsamhället, vilket försvårar påverkar förutsättningarna för fullgoda insatser negativt. Civilsamhället identifierar detta är en viktig punkt som den offentliga sektorn måste utveckla för att få till stånd lokala krisberedskapsplaner- och organisationer.
- I vissa fall hänvisade kommunerna till andra organisationerna som inte nödvändigtvis var koordinerade eller aktiva på orten, just för att de inte ville särskilja någon organisation och upplevas favorisera en annan. Detta skedde, enligt den data vi samlat in, huvudsakligen delar av Sverige som inte hör till Norrbottens län, men svaranden menar ändå att det är värt att nämna.
- Lokalt civilsamhälle säger att man gärna hade velat ha en gemensam dialog med kommunala representanter och alla berörda parter i civilsamhället – på de orter där sådant inte skedde – inför starten av uppdragen. Detta tänker man hade kunnat klargöra kommunikationskanaler och ansvariga personer redan från början.
- Lokal offentlig sektor har i regel svårt att bemanna krisstaber eller dylika arbetsgrupper, och än mer så vid så pass långvariga kriser. Oftast baseras den bemanningen på att kunna plocka ut ordinarie medarbetare som vid kris går in i staben i form av ytterligare arbetsuppgifter. Dock har de flesta varit tvungna att hantera sina ordinarie uppdrag också, vilken ger uppkomst till frågor angående arbetsbelastning och om kvalitén av samverkan påverkas av att tjänstepersoner slits i många olika riktningar samtidigt.
- Den tydligaste fallgropen för Haparanda kommuns del är det faktum att den är en **gränskommun, vilket krisarbetet inte tagit hänsyn till**. Från länsnivå konstaterade man att Finland är ett annat land, men för Haparanda kommun var detta den viktigaste frågan. Vad Finland beslutade angående smittskyddsåtgärder fick verkliga och påtagliga konsekvenser för orten och lokala medborgares förtroende för den offentliga sektorn.

Framgångsfaktorer:

- Viljan att hjälpa på frivillig basis är i överlag den mest uppskattade och tydligaste framgångsfaktorn för civilsamhället. Organisationernas volontärer tycker att det är roligt att jobba ihop med andra och tillsammans få samhället att fungera. Även det faktum att civilsamhället i regel har lättare att ställa om sin verksamhet under en kris, jämfört med den

offentliga sektorn, påpekas som positivt – man är ofta inte fullt lika bundna av formalia.

- Tidigare samarbete i konstellationen ”B5” innebar att det nu redan fanns en plattform att agera tillsammans utifrån. Det gick väldigt fort att återuppta kontakten organisationerna emellan; det förtroende som redan fanns inom sammansättningen och de öppna kanalerna möjliggjorde detta. På samtliga nivåer belyses också möjligheterna att ha kunnat föra dialog mellan olika parter för att avgöra vilka organisationer som bäst kunnat erbjuda hjälp lokalt som väldigt positivt – och detta har också minimerat behovet av att behöva ta in spontanfrivilliga.
- Lokalt har det också i många fall funnits redan upparbetade kontakter och man har ofta redan haft samarbete i någon form under tidigare incidenter. Därmed har det funnits även ett etablerat, *lokalt* kontaktnät på en del orter. Det finns oftast en god lokalkänedom – som nationell nivå sällan har möjligheterna att skaffa sig – och lokala medlemskap i civilsamhälleliga föreningar korsar ofta varandra.
- Att utse lokala kontaktpersoner i den mån det varit möjligt har säkrat en lokal krisberedskap på ett par orter.
- Det är viktigt att driva ett strukturerat administrativt arbete i kristid, med dokumentation, rutiner och styrdokument. Egna överenskommelser eller avtal måste formaliseras. Det har blivit tydligt att civilsamhället och dess nationella samordnare har haft goda rutiner på plats för detta, vilket gjort att det fungerat bra. Här prisas också flexibiliteten i civilsamhällets kommunikationsmöjligheter, och att det sällan varit svårt att hålla behovs-baserade möten på kort varsel.
- Även informationsflödet har sett bra ut mellan parterna inom Avsiktsförklaringen och även i god mån mellan de olika nivåerna i respektive organisationerna – vilket varit en tydlig framgångsfaktor i Norrbottens läns fall. Regelbunden dialog, avstämningar och uppdatering av lägesbild är viktigt.
- Gemensamma databaser hos civilsamhället som varit lättillgängliga för delar av det, med riktlinjer och tips om hur man exempelvis sluter lokala avtal och exempel på verksamheter som gjort starka insatser har styrkt det lokala arbetet.
- På lokal nivå poängteras också att trots de svårigheter och problem som pandemin har för med sig, så har den ändå på ett vis stärkt samverkan på lokal nivå, mellan det offentliga och det civilsamhälleliga.
- Under pandemins början så rådde det en omfattande brist på skyddsmaterial, och då klev många privata aktörer in – som inte typiskt sett är del av civilsamhället som sektor – och donerade de skyddsmaterial de hade på lager, exempelvis ansiktsmasker.

DISKUSSION

Framgångar i samverkan

Samverkansplattformen B5 Några framgångar som har lyfts av svarande är att samverkanskonstellationen B5 har fungerat bra och att flyktingkrisen 2015 bidrog till att berörda organisationerna på nationell nivå etablerade en plattform för samarbete för att kunna jobba bredare tillsammans, föra löpande dialog mellan varandra samt undersöka vem som kan göra insatser på lokal nivå. Största framgångsfaktorn har legat i möjligheten att kunna dela upp samverkan i kommunerna efter vilken frivilligorganisation som haft bäst förmåga att hjälpa på den lokala nivån. Under Corona-pandemin gick det fort att återuppta kontakten mellan organisationerna och det finns ett förtroende, både nu och sedan innan, emellan organisationerna. Det var 2015 som man ordentligt byggde upp arbetet om vilka nivåer som ska utföra vilket arbete, med vem och hur. Här framkommer att det är viktigt att inblandade parter har förståelse för de organisatoriska strukturerna som finns in civilsamhällets organisationer om man är en rikstäckande organisation, vilka områden finns aktiva lokalföreningar och var finns man inte, särskilt på landsbygden är detta centralt att ha kännedom kring. Svarande uttrycker att det idag finns endast två civilsamhällesorganisationer som är helt rikstäckande och det är Svenska kyrkan, som ofta finns även i byar, samt idrottsrörelsen. Utifrån det arbete som har skett under Corona-pandemin, man även under flyktingkrisen 2015, ser man att civilsamhället har generellt sett en möjlighet att ställa om snabbt och få igång verksamhet.

Inom Överenskommelsen för Norrbottens läns räkning, men även krishanteringen på regional nivå, är det därmed relevant att känna till den nationella samverkansplattformen som sker mellan B5 aktörerna samt Civilförsvarsförbundet samt MSB eftersom de vid kris kan få effekt på lokal nivå. Utöver detta bedriver MSB dialoger och projekt med civilsamhället på nationell nivå för att stärka kunskapen kring arbetet med samverkan mellan civilsamhället vid samhällsstörningar och det kan vara en god idé att följa det arbetet och utbyta erfarenheter och kunskaper när möjligt.

Administrativa strukturer

Flera svarande uppger vikten av att bedriva ett strukturerat administrativt arbete i fält/insats där dokumentation, rutiner och avtal tas fram samt överenskommelser och styrdokument. Till exempel hade B5 inom avsiktsförklaringen gemensamma rutindokument som lades upp på en gemensam nationell webbsida där exempelvis församlingar har kunnat gå in och ta del av information, där har man också kunnat lämna in statistik och rapportera in vilka uppdrag man har haft.

Personal och resurser

FRG beskriver även vikten av att rekrytera frivilliga med olika kompetenser, exempelvis inom livsmedelshantering, pensionerad vårdpersonal, elektriker, pensionerade brandmän, yrkesmilitärer, olik språkliga och kulturella bakgrunder osv. Eldsjälar är viktiga och svarande uttrycker att det finns många som vill hjälpa till vid kriser, frågan är bara hur man på bästa sätt tar vara på kraften som finns, kvalitetssäkrar, leder och organiserar frivilligarbete inom krisberedskap. Flera av de svarande uttrycker och vikten av att lära känna varandra och bygga relationer, de som gör insatserna ska fungera tillsammans under extrema förhållanden under press. Tillit mellan människorna som ska jobba tillsammans och centralt i detta. Regelbunden kompetensutveckling och övning, gärna tillsammans mellan partnererna som ska samverka (inför, under och efter en kris) är viktigt. Utöver personella resurser är materiella resurser nödvändigt att det för FRG finns exempelvis tillgång till lokaler för förvaring av material (liggunderlag, spritkök, sjukvårdsartiklar, sjukvårdstält, skyddsutrustning med mera) och möjligheten att genomföra utbildningar, kontorsmaterial och hantering av förfrågningar.

Samverkan aktörer emellan, lokal nivå Svarande uppger att på lokal nivå har samverkan under pandemin skett mellan olika aktörer - kommun, privata aktörer och civilsamhället. Samverkan har fungerat bra och en kommun uttrycker att samverkan har stärkts under pandemin. Samverkan har skett exempelvis mellan civilsamhället/FRG och Apoteket där man har tagit fram en överenskommelse för hur hanteringen av uthämtning av behövandes mediciner skulle gå till. Liknande överenskommelser har tagits fram med eller att man ser att samverkan har stärkts mellan exempelvis lokala butiker, taxibolag, bostadsbolag, kommun, och civilsamhället. Civilsamhället uttrycker att samverkan med kommunen har fungerat bra om än vissa kommunikationsutmaningar emellanåt. Lyhördhet, engagemang och villighet att anpassa sig beskrivs som framgångsfaktorer. Lokalt finns ofta ett upparbetade kontakter mellan aktörerna och man har ofta samverkat tidigare i kriser som har stor betydelse för hanteringen av insatser under Corona-pandemin.

Även samverkan har skett med Region Norrbotten där FRG har haft möjlighet att hämta nödvändig medicinsk utrustning från sjukhus och lokala hälsocentraler till behövande. Här kan vi konstatera att i mindre kommuner, där man känner varandra, behöver man inte sluta avtal för ”alla ställer upp” ändå. Vi kan ändå konstatera att en framgångsfaktor är att skriva avtal för att inte hamna inte missförstånd senare under processen, och samla viktig information om hur man går tillväga för att teckna överenskommelser och avtal på lokal nivå, sprida tips och lärande kring verksamheter som har erfarenheter.

Dialog och kommunikation

Svarande uttrycker vikten av att få till en kontinuerlig dialog mellan parterna med regelbundna avstämningar. Flera svarande nämner att god dialog och förståelse har funnits mellan parterna vilket har varit en förutsättning för att kunna lösa utmaningar som har uppstått under arbetets gång. Från lokal nivå uttrycker man behovet av att den nationella nivån fungerar som ett bollplank i frågor som dyker upp, detta har också fungerat bra och underlättar för att den lokala nivån ska kunna genomföra insatser. Här har även regelbunden dialog förts från den nationella nivån till den lokala nivån, det gäller exempelvis spridning av goda exempel från andra platser i landet. Ledningsgrupper i lokala FRG har varit i konstant kontakt med kommunledningsförvaltningens krisledningsgrupp där kommunikationen kring uppdrag har skett direkt mellan parterna, detta uttrycker flera svarande har fungerat bra. Det framkommer även att det är viktigt att säkra bra informationsflöde mellan parterna inom avsiktsförklaringen samt mellan de olika nivåerna (nationellt, regionalt, lokalt) i respektive organisation och kommunikationskedjan mellan nivåerna upplevs ha fungerat bra. En svarande uppger att informationskedjan är oerhört viktig vid en samhällsstörning och ju mer kännedom samtliga parter har inom en överenskommelse/avsiktsförklaring om varandras informations-kedjor desto bättre – att inte ta förgivet att information vidarebefordras, utan öka kunskapen om varandras organisationer och inte utgå ifrån att den fungerar som sin egen. Tydlighet i kommunikation, att tänka igenom vad man gör och hur man gör innan man skickar ut information – att ha informationskanaler som fungerat så att rätt information kommer till rätt ställe/person. Även viktigt att alla parter sprider samma information och inte olika versioner av dem. Därmed har den insatser med att sprida information som gjorts på regional nivå varit värdefulla, ju mer man i länet kan samla information (vad gäller Corona) är det värdefullt. En kommun uttrycker att mycket tid har gått åt i att hantera all information som kommit och då har det varit bra när den regionala nivån samordnar och avlastar den lokala nivån. Länsstyrelsen har bland annat informerat om vad FRG har gjort inom respektive kommun.

Kvalitetssäkrad organisation

Ytterligare en framgångsfaktor som svarande lyfter är vikten av en kvalitetssäkrad och organisatorisk struktur. Inom FRG är personalen utbildad i krisstöd, känner till kommunens arbete och arbetsmetoder som används. Detta bidrar även till möjligheter att bygga upp samverkan och kontakter som kan

bibehållas över tid exempelvis genom stående överenskommelser även i det vardagliga. En strukturerad organisation kring arbetet är också viktigt, på så sätt finns upparbetade arbetssätt när något väl inträffar. Tydliga roller och ansvarsfördelning i samverkan är ytterligare faktorer som skapar framgång i samverkan vid samhällsstörning.

Utmaningar i samverkan

Det framgår av svarande att kort framförhållanden eller som i detta fall arbeta i korta etapper skapar utmaningar då en organisation har svårt att hinna komma igång med arbetet och det försvårar rekryteringen. Frivilligrörelsen har i regel inte en massa resurser över eller stående på lager och det finns sällan personal som kan gå upp i stabsläge för en timme till en annan (finns variationer), rekrytering behöver ske löpande. Här framgår även vikten av att i framtida satsningar behöver framförhållningen i samverkan mellan parterna förbättras och långsiktighet efterfrågas i arbetet där besked kommer tidigare huruvida en insats förlängs. Tidig dialog kring framtida samverkan efterfrågas också. Här lyfter författarna till den forskningsrapport som tidigare nämnts att gemensam planering och framtagande av tydliga riktlinjer kring viktiga faktorer som rutiner, principer, ansvar, roller och ledning är viktigt att tänka på inför tecknande av en överenskommelse som träder i kraft vid en kris. Att det offentliga särskilt bejaktar principen långsiktighet i planering, genomförande och efterarbete kan också underlätta arbetet. Här framgår även att en utmaning är att det är i framförallt skedet innan en kris inträffar som frivilliga är frånvarande i arbetet med att påverka planering och organisering inför kriser samt övningar. Detta kan säkerligen se olika ut för olika organisationer. (Att använda, leda och samverka med frivilliga).

Det framkommer att i Norrbotten finns ”vita fläckar” vad gäller FRG verksamheterna. 11 kommuner saknar FRG, vilket kan ses som en tydlig utmaning för Norrbotten. Generellt sett för Sverige framgår att det är i norra Sveriges län och kommuner samt i landets största städer som saknar eller har låg FRG aktivitet. På kommunal nivå framgår att det vore bra med en regional resursbank, likt kommunalt ägda FRG, där resurser kan nyttjas av kommunerna vid behov och där de behövs samt större förståelse inom länet kring anledningen till att kommunerna inte väljer att ha en FRG. En anledning kan vara ekonomiska skäl och en annan kan vara att man önskar jobba med volontärer istället för frivilligresurser inom FRG eller att man inte ser värdet av att använda sig av frivilligresurser. Dock finns en risk att man tappar personella resurser som har fått en kvalitetssäkrad utbildning och kännedom om arbetsmetoder.

Även att på lokal nivå har vissa kommuner sina egna etablerade nätverk och kontakter (samverkansfunktioner) som fungerar bra och mer eller mindre ”organiskt”. I vissa fall har den nationella avsiktsförklaringen (MSB-B5) skapat förvirring på lokal nivå. Här efterfrågar de svarande transparens i dialogerna och tydlighet om att det tecknades två avtal, en överenskommelse och en avsiktsförklaring, och att det fanns en särskild prioriteringsordning på den lokala nivån. Detta medförde bland annat utmaningar med att man fick bromsa upp påbörjade stödverksamheter inom de kommuner där FRG-insatser sattes in i första hand. Det uppstod förvirring kring var det fanns en FRG, om de var aktiva och kunde göra insatser under Corona-pandemin. En del kommuners förvaltningsenheter hade redan kontakt med det lokala civilsamhället innan pandemins utbrott, och skickade ut förfrågan väldigt snabbt men kunde bli tvungna att backa och dra tillbaka förfrågan på grund av överenskommelse med MSB skulle gå i första hand. I vissa fall har inte informationen sipprat ner ordentligt inom den offentliga sektorn vilket inneburit att civilsamhällets aktörer har i en del fall behövt upplysa kommunförvaltningarna om vad som pågätt och vilken roll civilsamhället har.

Det finns ytterligare en utmaning med genomförande av insatser under pandemin och det gäller de många äldre som är engagerade inom krisarbetet som inte har haft möjlighet att bidra med insatser på grund av att de själva tillhör riskgruppen. Här kan arbete med att bjuda in unga till arbete med krisarbetet vara viktiga satsningar för länet.

Information och kommunikation, framförallt lokalt, har varit en utmaning. Både civilsamhället och kommunerna lyfter fram att dels är det en utmaning att få till en bred spridning digitalt, tidning och affischer samtidigt som de digitala verktygen underlättar kommunikation via sociala medier och samverkan via digitala plattformar. Det finns en risk för ryktesspridning och missinformation. Mängden av information har varit hög och det har tidvis varit en utmaning att hantera all sådan. Det har varit svårt att avgöra vilken information som är viktigast att få ut direkt och vilken man kan avvakta med. Här uttrycker även en av svarande att det är viktigt att fundera över ordval i kommunikationen, begreppet ”samverkan” kanske mer används som myndighetsspråk men skulle inte fungera i den specifika lokala kontexten för att nå fram.

Det framgår även att det behövs kunskapshöjning inom den offentliga sektorn om civilsamhället och tillgängliga resurser, hur, geografisk omfattning och var man som organisation verkar och kan ta uppdrag. En av de svarande uttrycker vikten av att synliggöra de olika organisatoriska strukturerna inom civilsamhällets organisationer på olika nivåer och dess inflytande på regional nivå. Ofta var det den lokala nivån som behövde lägga ner resurser i arbetet utan att veta i vilken grad man skulle få ersättning för det, eller hur mycket resurser och tid som krävdes av dem, trots det valde civilsamhället valde att ”agera på bollen” fastän att inget var klart med finansiering. En kommun framför i detta sammanhang vikten av att visa uppskattning till de frivilligresurser och organisationer som tar sig an dessa uppdrag.

Otydliga roller och ansvarsfördelning mellan parterna lyfts av flera som en utmaning i denna typ av samverkan, ibland är det inte helt tydligt vad som förväntas av en aktör och någon aktivitet faller mellan stolarna. En svarande säger även att i många av dessa fall så verkande kommunerna knappt veta om att den här avsiktsförklaringen fanns. Detta kan även bero på vem inom kommunen som kontaktas och hur informationen har spridits internt.

Civilsamhällets självständighet har lyfts några gånger av svarande och att det är viktigt, om än civilsamhället ”ställer upp”, att komma med en formell förfrågan om stöd med insatser. Här är det viktigt att det offentliga bejaktar principen om självständighet. Här skulle du Finn kunna lägga till din reflektion om den passar in om att nivå av självständighet kan se olika ut beroende på om man är en starkare del av det svenska krisberedskaps-systemet, typ en FFO eller del av FOS.

Ytterligare en utmaning som lyfts är att det saknas resurser för att sammankalla civilsamhället på lokal nivå, detta är viktigt att ta med sig utifrån att utveckla kommunernas krisberedskapsplaner och organisationer.

I efterhand har man insett att mer koordinering hade behövts; vilka organisationer ska göra vad, på vilka sätt, och ska man agera olika eller köra en gemensam linje? Ibland även svårt att få till formella avtal eftersom folk känner varandra så pass bra vilket kan skapa problem i andra led.

Vidare så lyfts utmaningen om vikten av att göra arbetet så rättssäkert som möjligt, samt att det ska finnas insyn och tillsyn så att de ideella krafterna inte ”utnyttjas” i syften där andra aktörer bör kunna kliva in – exempelvis i hemtjänst-ärenden. Tillsammans måste samtliga parter involverade bli tydligare med vad som kan och ska göras av respektive part. Risken är annars stor att alltför mycket arbete läggs på civilsamhället; samverkan måste ske genom dialog.

En tolkning – den nationella princip-överenskommelsens tillämpning vid kris:

Generellt så ser vi, utifrån de svar som har samlats in, att den nationella princip-överenskommelsen som tecknades mellan regeringen, Sveriges kommuner och regioner samt civilsamhället på nationell nivå (2008 och 2018) inte har någon större inverkan på den samverkan som sker inom ramen för avsiktsförklaringen och överenskommelsen mellan MSB och Civilförsvarsförbundet respektive MSB

och B5. Möjligtvis har inte princip-överenskommelsen används tidigare beroende på att krishanteringssystemet ses som ett eget ”system” av ansvarsnivåer, principer och strukturer.

Det framgår att avsiktsförklaringen och överenskommelsen (MSB) är det som främst reglerar arbetet och insatser i covid-19 arbetet som sedan sipprar ner till regional och lokal nivå. De avtal som kommunerna har med FRG är de avtal som reglerar insatser på lokal nivå. Eftersom Norrbotten saknar FRG i 11 kommuner tolkar vi det som att övriga 11 kommuner mer eller mindre har egna nätverk och kontaktvägar till det lokala civilsamhället. Bland de kommuner vi har varit i kontakt med uttrycker båda kommunerna att samverkan med civilsamhället är centralt för att kunna hantera covid-19, som dessutom är en utdragen över tid. I en av kommunerna har även civilsamhället tagit ansvaret för samordningen av insatser lokalt. Därmed utgör de redan upparbetade kontakterna och de etablerade nätverken (som näst intill fungerar organiskt uttrycker en av kommunerna) viktiga resurser för hanteringen av, i detta fall, pandemin covid-19.

FRG och civilsamhället på nationell, regional och lokal nivå

I intervjuerna med några civilsamhällesorganisationer på olika nivåer så beskrivs olika aspekter av hanteringen av covid-19 och i den beskrivelsen kan mer eller mindre aspekter kopplas till princip-överenskommelsen på den nationella nivån. Nedan redogörs för några exempel:

Principen om långsiktighet; dels synliggörs vikten av att kunna tillhandahålla och upprätthålla de frivilligresurser som behövs över tid i en långvarig samhällsstörning som covid-19. Ytterligare aspekter är att vikten att hitta långsiktiga finansiella lösningar som blir synliga bland partnererna så tidigt som möjligt i en krissituation (oavsett om man verkar på nationell, regional eller lokal nivå).

Principen om kvalitet; handlar främst om vikten av att frivilliga får en utbildning av bra kvalitet och vetskapen om vilken kompetens och kunskap som organisationer eller frivilliga besitter underlättar arbetet och planering av insatser. Att teckna avtal mellan partnererna om roller, uppdrag och ansvarsfördelning är ytterligare en viktig aspekt.

Principen om självständighet och oberoende; här uppger en av intervjupersonerna att det är viktigt att den offentliga sektorn tar hänsyn till civilsamhällets självständighet och önskar en dialog och formell förfrågan om möjligheten till genomförande av insatser snarare än antagande att civilsamhället genomför aktiviteter. Det har framkommit i forskningsrapporten Att använda, leda och samverka med frivilliga att det kan uppstå en intressekonflikt mellan å ena sidan vad frivilligorganisationer vill utföra för sina medlemmar och å andra sidan vad kommunen är i behov av för stöd och resurser beroende på krissituation. De 18 frivilliga försvarsorganisationerna, som drivs av medlemmar, har även uppgifter som regleras av Försvarsmakten och MSB och är därmed en resurs i krisarbetet (några intervjupersoner uttrycker att på grund av avtal kan man inte fullt ut arbeta efter egna principer och att det även är så det ska vara). Det kan tolkas som att det är viktigt att ha principen självständighet i åtanke i dialogen mellan partnererna och att teckna avtal och överenskommelser, där roller, uppdrag, ledning och ansvar för respektive nivå, är viktigt för att hitta en balans. På mindre orter är avtal mindre förekommande och man förlitar sig på att alla ställer upp om något händer.

Principen om mångfald; fokuserar på exempelvis att göra medvetna rekryteringar som skapar en bredd av erfarenheter, kunskaper, språkliga förmågor och kulturell och etisk bakgrund, samt funktionsvariationer. Detta möjliggör att insatser kan nå ut bättre till olika människor. I forskningsrapporten att använda, leda och samverka med frivilliga beskrivs att mångfalden av aktörer som är involverade i en krissituation, och är obekanta med varandra – ex. spontanfrivilliga, kan öka graden av diversitet och därmed bli en källa till osäkerhet. Författarna föreslår att ett sätt att minska denna osäkerhet är att i förväg skapa en central tillgångspunkt (central access point) där frivilliga kan anmäla sig och organiseras.

Principen om dialog; här beskriver intervjupersonerna om vikten av att ha en öppen dialog och transparens om vad som sker. Ett exempel som lyfts är vetskapen om att det har tecknats två avtal i

form av en överenskommelse och en avsiktsförklaring på nationell nivå tycks inte ha varit tydligt för alla parter. Återkommande avstämningar och dialoger är ytterligare centralt under krisarbete.

Principen om öppenhet och insyn; en viktig aspekt i detta är att parterna synliggör för varandra vad som händer under i en krissituation och kan vara transparenta. Denna princip handlar också om förtroende och att människor har tillit till vad som behöver göras i en krissituation uttrycker en av intervjupersonerna. Det framkommer att det är viktigt att bygga detta förtroende innan en kris och där är öppenhet och insyn nyckeln. Det är dock en balansgång mellan att inte skrämja och att förmedla information, ej heller skicka ut information förhastad, under en kris. I forskningsrapporten som nämns ovan beskrivs organisationer som är obekanta med och olika varandra, har ofta problem med samverkan vilket också kan påverka förtroende och tillit för varandra. Flera av intervjupersoner från både civilsamhället och det offentliga framför vikten av att lära känna varandra för att kunna fungera i en krissituation tillsammans.

Principen om innovation; här skulle möjligtvis kunna presenteras den utveckling av samverkan som har skett sedan 2015 där samarbetet inom B5 har stärkts och utvecklats. Genom krisen 2015, då samarbetet etablerades, har en plattform att gemensamt agera utifrån vilket underlättar kontakterna mellan B5. Det finns ett förtroende mellan B5, både nu och sedan innan, samt öppna kanaler organisationerna emellan. Det var då som man ordentligt byggde upp tankarna om vilka nivåer som ska utföra vilket arbete, med vem och hur.

Kommunerna

Principen om långsiktighet; dialog sker utifrån denna princip i olika grad. Parterna för dialog om vilken verksamhet och insatser som behöver göras för att skapa långsiktighet för att hantera covid-19. Dock uttrycker en kommun att denna princip inte diskuteras samtidigt som vi tolkar att insatser görs i form av att avsätta medel för att insatser ska kunna genomföras, dock oklart hur finansieringen ser ut på längre sikt vid långvariga kriser.

Principen om kvalitet: dels finns en grundutbildning för FRG som är godkänd av MSB för att de som bidrar ska ha genomgått en utbildning, avtal skrivs med varje enskild person. De frivilliga som är involverade är uppdaterade på läget och vet hur kommunen fungerar. Viktigt att även kunna synliggöra vilka uppdrag som har kommit in från vem och vem som vidtar åtgärder. En kommun uttrycker att principen inte har diskuterats i större grad eftersom få aktörer är inblandade och att insatserna ofta blir självreglerande.

Principen om självständighet och oberoende, här lyfter man att det är en självklar del att organisationer måste bestämma vilken verksamhet och insatser som kan göras och att samverkan utifrån det. Här uttrycks en önskan från en av civilsamhällesparterna om en formell förfrågan om insatser snarare än ett antagande om att insatser ska genomföras, vilket tyder på vikten för den offentliga sektorn att kunna relatera till principen om självständighet.

Principen om mångfald; här nämnder kommunerna framförallt vikten av att kommunicera och få ut information på flera språk, här kommer rekryteringen in återigen där man nämner vikten av medveten och bred rekrytering. Vad gäller kontakten med en bred av civilsamhällesorganisationer så nämns inte det i detta sammanhang utan ofta använder kommunerna etablerade kontakter och nätverk som exempelvis säkerhetssamordnaren redan har tillgång till.

Principen om dialog; här lyfter kommunerna på att öppen dialog och transparens är viktigt, dels att förtydliga syftet med en insats och att kontinuerlig dialog om exempelvis vad som händer och uppföljningar sker med berörda parter. Kommunerna lyfter även att kommunikation över lag är den stora svårigheten vid kriser, att klara av all kommunikation. Att många får information om vad som händer och är uppdaterad i vad som händer, ex smittorisker.

Principen om öppenhet och insyn; här lyfts vikten av öppenhet kring vad som sker inom respektive part, samt att vara öppen med hur läget ser ut och vilka utmaningar som finns. Öppenhet och insyn är nyckeln till förtroende.

Principen om innovation; här uttrycker en kommun att mer direkt samverkan har utvecklats under pandemin på olika nivåer, samverkanskluster har startats igång vilket möjliggörs av digitala möten. Exempelvis mellan kommuner sker samverkan mellan socialcheferna, kulturcheferna i större utsträckning än tidigare.

Framgångar:

Nationellt, regionalt och lokalt var Flyktingkrisen 2015 som en provrunda för B5 – tidigare jobbade man i sina egna led från nationell till lokal nivå. Idag går man ihop i B5 och kan jobba bredare och föra löpande dialog mellan varandra för att undersöka vem som kan göra vad, till bästa effekt, på lokal nivå.

Samverkan med kommunförvaltningarna har fungerat mycket bra. Det finns en lyhördhet, engagemang, och villighet att anpassa sig – från båda parterna, men i synnerhet från de kommuner som brukat sin FRG – vilka är tre viktiga faktorer vi har kunnat identifiera.

Hos FRG beskrivs bredden av olika kompetenser (exempelvis livsmedelshantering, pensionerad vårdpersonal, elektriker, pensionerade brandmän och yrkesmilitärer, med flera) som oerhört viktigt, och också något som de aktivt försöker att fokusera på vid rekrytering av nya medlemmar.

Eldsjälar är enormt viktiga – både i form av spontanfrivilliga och organiserade frivilliga.

Utmaningar:

Det har funnits en förvirring inte bara mellan observerade aktörer, men också mellan de nationella, regionala, och lokala nivåerna. Detta är inte bara något som våra svarande i sina intervjuer påpekat, utan också något som vi under granskningen och dessa intervjuer uppfattat bland våra svarande. Givetvis hävdar vi inte att vi varit lärda i dessa specifika frågor innan vi gick in i projekt – vi har lärt oss oerhört mycket under tiden – men vi har också uppfattat den förvirring som en del svarande pratar om i första hand.

Förvirringen tar sig uttryck på olika sätt mellan de olika nivåerna. Gemensamt är dialogen och transparensen en återkommande utmaning. Exempelvis så visste varken B5 eller den lokala offentliga nivån om att det fanns två avtal – en Överenskommelse och en Avsiktsförklaring. Och när den kunskapen anlände, så var det heller inte alla som hade vetskap om att den förstnämnda skulle prioriteras över den sistnämnda – och det är heller ingenting som framkommer i de offentliga dokumenten.

På lokal nivå finns det oftast redan egna nätverk och kontaktvägar, speciellt mellan olika aktörer i den civilsamhälleliga sektorn, vilket i regel försenar insatser eftersom den offentliga sektorn saknar den här vetskapen och nivån av lokalkännedom.

Enheterna och delförvaltningarna inom kommunförvaltningen som organisation står även dem inför utmaningar. Den interna kommunikationen är en tydlig sådan, som har visat sig vara problematisk när det kommer till samverkan med civilsamhället. Oftast får representanter från civilsamhället prata med flera olika tjänstepersoner på olika avdelningar i kommunförvaltningen, vilket riskerar att informationskedjan bryts och viktig information går förlorad på vägen. En del av förvaltningen vet inte alltid vad en annan del av förvaltningen jobbar mot eller avtalat med civilsamhället, vilket blir en utmaning för civilsamhället – vem ska de egentligen kontakta för en ingång eller ha löpande kontakt med under pågående samhällsstörning?

En generell utmaning vi sett är att många som är organiserade frivilliga i FRG själva är äldre personer. I en situation så som denna – där äldre aktivt rekommenderas att isolera sig – så blir detta givetvis väldigt problematiskt. Stora delar av den organiserade styrkan kan temporärt gå förlorad.

Avslutning:

Under covid-19 pandemin eller vid kriser generellt finns flera prioriterade områden och principer att förhålla sig till, inledningsvis handlar det om att skydda liv och att ta skaffa skyddsmaterial. En upplevelse är att under covid-19 pandemin eller vid kriser generellt är det viktigt att först identifiera de prioriterade målen och principerna. Möjligtvis finns ett behov av att i dialog mellan partnererna som ska samverka att gemensamt identifiera och prioritera bland principerna. Framförallt flertalet principer från olika områden spelar in.

Förståelsen bland partnererna inom princip-överenskommelsen i Norrbotten behöver stärkas, rörande bland annat det svenska krishanteringssystemet och ansvarsprincipen – som finns redogjord i korthet i inledningen av denna rapport.

Det framgår i intervju att ansvarsprincipen kan medföra att ”det är någon annans ansvar” vilket riskerar aktörer tenderar att vakta sitt revir och arbeta för sig själv. Större kunskap behövs om vem som har ansvar när under en kris. En fördjupad dialog om principerna behövs inom den regionala överenskommelsen i Norrbotten vad gäller exempelvis principernas innehåll, betydelse och tillämpning vid kriser och samhällsstörningar.

Om och på vilket sätt, och i så fall hur, skulle samverkansstrukturen för Norrbottens princip-överenskommelse och krishanteringssystemet med dess befintliga strukturer på regional (genom dialog tillsammans med kommunerna) kunna samspela?

KÄLLFÖRTECKNING:

- Enbom Karlsson, U. & Kandelin, L. (a). (2021). *Kartläggningsrapport 2020*, inom: Region Norrbottens, Länsstyrelsen Norrbotten och Samformas ”SÖK Samverkan”-projektet, 2019–2021.
- Enbom Karlsson, U. & Kandelin, L. (b). (2021). *Regional överenskommelse om samverkan mellan Region Norrbotten, Länsstyrelsen Norrbotten och civilsamhället på regional nivå i Norrbotten*, inom: Region Norrbottens, Länsstyrelsen Norrbotten och Samformas ”SÖK Samverkan”-projektet, 2019–2021.
- Esaiasson, P., et al. (2016). *Metodpraktikan Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Wolters Kluwer Sverige AB, Stockholm.
- Integrations- och jämställdhetsdepartementet. Överenskommelsens kansli. (2009). *Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting*, omarbetad utgåva: Överenskommelsens kansli (red.), Regeringskansliet; IJ2008/2110/UF.
- Johansson, R., et al. & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. (2015). *Att använda, leda och samverka med frivilliga*. Östersund: Avdelningen för samhällsvetenskap, Mittuniversitetet. ISBN: 978-91-7383-553-4.
- Kulturdepartementet. (2018). *Överenskommelse om en stödstruktur för dialog och samråd mellan regeringen och det civila samhället på nationell nivå*. Diarienummer: Ku/2018/00152/D. Ort och datum: Stockholm, 2018-02-01.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, et al. (2019). *Ersättningar och förmåner i RiB 19. Avtalet för deltidsbrandmän*. Publikationsnummer: MSB1434 – september 2019.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (a). (2020). *Avsiktsförklaring gällande samarbete med anledning av Covid-19-utbrottet under 2020. Mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Sveriges Kommuner och Regioner, Riksidrottsförbundet, Rädda Barnen, Svenska kyrkan, Svenska Röda Korset, Sveriges Stadsmissioner*. Ärendenummer: 2020–04672. Ort och datum: Stockholm, 2020-03-24.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (b). (2020). *Överenskommelse mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Svenska Civilförsvarsförbundet med anledning av Covid-19-utbrottet 2020*. Ärendenummer: 2020–04676. Ort och datum: Stockholm, 2020-03-24.
- Statens Offentliga Utredningar 2016:13. *Palett för ett stärkt civilsamhälle: betänkande*. ISBN: 978-91-38-24413-5.

FÖRTECKNING ÖVER BILAGOR:

- Bilaga A: Samtliga frågeformulär som skickades ut till de identifierade aktörerna som skribenterna sökte för intervju
- Bilaga B1: Transkribering av intervjun mellan Region Norrbotten och SCF Kalix & FRG Kalix
- Bilaga B2: Transkribering av intervjun mellan Region Norrbotten och SCF Piteå & SCF Norrbotten
- Bilaga B3: Transkribering av intervjun mellan Region Norrbotten och FRG Boden
- Bilaga B4: Transkribering av intervjun mellan Region Norrbotten och FRG Piteå
- Bilaga B5: Transkribering av intervjun mellan Region Norrbotten och Svenska kyrkan
- Bilaga B6: Transkribering av intervjun mellan Region Norrbotten och Svenska Röda Korset
- Bilaga B7: Transkribering av intervjun mellan Region Norrbotten och Svenska kyrkan Piteå församling
- Bilaga B8: Transkribering av intervjun mellan Region Norrbotten och Svenska kyrkan Luleå stift
- Bilaga B9: Transkribering av intervjun mellan Region Norrbotten och SCF Sverige
- Bilaga B10: Transkribering av intervjun mellan Region Norrbotten och Haparanda kommun
- Bilaga B11: Transkribering av intervjun mellan Region Norrbotten och Kalix kommun
- Bilaga C: "SÖK Samverkan"-projektets styrgrupp, tillägg 2020-03-25: Corona lärande-case