



Projekt Ledning och samverkan

Delprojektens slutleveranser

Augusti 2014

Inledning

Detta material innehåller texter som ligger till grund för dokumentet *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* (MSB 2014).

Texterna i detta material är språkligt redigerade versioner av de texter som lämnats in av de fem delprojekt som inom ramen för Projekt Ledning och samverkan:

- **Grunder** beskriver relevanta regler, lagar och termer, samt sätt att tänka och agera som underlättar ledning och samverkan (Delprojekt 1).
- **Metod och former för inriktning och samordning** beskriver sätt att strukturera kontakter mellan aktörer, och en metod för att åstadkomma gemensam samordning och inriktning (Delprojekt 2).
- **Informationsdelning och lägesbild** beskriver förhållningssätt och metoder för att dela och ta emot information i syfte att ta fram lägesbilder (Delprojekt 3).
- **Ramverk för teknik och system** beskriver hur en struktur för gemensamma tekniska standarder och gränssnitt, som kan hjälpa aktörer att i framtiden utbyta information med varandra, kan skapas med hjälp av interoperabla tekniska system (Delprojekt 4).
- **Kunskapsutveckling och övning** beskriver gemensamma mål för de kunskaper, färdigheter, och attityder som ökar förmågan till ledning och samverkan (Delprojekt 5).

Arbetet som genomförts i det aktörsgemensamma arbetet inom Projekt Ledning och samverkan år 2012-2014 bygger på metoder och arbetssätt som används idag, både i Sverige och i andra länder, och på utvecklingsbehov som identifierats av aktörer som deltagit i projektet. Det bygger också på analyser, erfarenheter och forskning om större olyckor, kriser och övningar, och särskilt på de brister som identifierats

Brister i hanteringen av samhällsstörningar

Ledning och samverkan fungerar olika beroende på om aktörer verkar enskilt eller tillsammans. Grundat på MSB analys av tjugo rapporter från övningar och händelser under perioden 2004-2011 tycks aktörer överlag vara bra på att var för sig lösa sina respektive uppgifter och att kommunicera med allmänheten. Det som tycks brista är det aktörsgemensamma.

Det som konkret påverkar detta verkar främst vara (utan rangordning):

- Aktörer känner inte till andra aktörers ansvar, mandat och roller.
- Aktörer känner inte till vad andra aktörer kan bidra med och behöver.
- De olika aktörernas ansvar, roller och mandat brister i tydlighet.

- Aktörsgemensamma aktiviteter brister i tydlighet, struktur och effektivitet.
- Kommunikation med allmänheten om avstämning mellan aktörerna brister.
- Dialog fungerar sämre mellan aktörer som inte arbetar tillsammans i vardagen.
- Kontakter på högre nivåer fungerar sämre än kontakter på fältnivå.
- Sociala nätverk är ofta en framgångsfaktor.
- Sociala nätverk saknas mellan de som inte arbetar tillsammans till vardags.
- Ofta saknas samlade lägesbilder, alternativt uppvisar brister.
- Skäl till lägesbilsproblemen verkar ligga i olika metoder, datakällor och arbetssätt.
- Bedömningar och analyser grundar sig ofta enbart på "egen information".
- Bedömningar och analyser saknar ofta ett helhetsperspektiv.
- Konkreta rekommendationer till beslut saknas ofta.
- Aktörer tenderar att vara passiva snarare än proaktiva.
- Samarbetet mellan privata och offentliga aktörer är svagt.

Bristerna ovan kan kategoriseras i sju teman:

- Kunskap om andra aktörer
- Ansvar och struktur
- Kommunikation och information
- Kontaktytor och sociala nätverk
- Samlad lägesbild
- Privat-offentlig samverkan
- Teknisk samfunktionalitet

Dessa brister är utgångspunkter för de förslag till förhållningssätt som presenteras i texten. Förslagen syftar alltså till att minska dessa brister, så att samhällets resurser kan komma till större nytta.

Innehållsförteckning

Inledning	2
1. Regelverk	6
1.1 Regelverk	6
1.2 Fördjupning i centrala regler och principer	11
2. Den svenska modellen för att hantera samhällsstörningar ...	17
2.1 Den svenska modellen för att hantera samhällsstörningar	17
2.2 Centrala, regionala och lokala aktörer	18
2.3 Kriskommunikation	24
2.4 Höjd beredskap	25
3. Systemsyn, effekttänk och centrala termers innebörd	30
3.1 Designlogik	30
3.2 Systemsyn	31
4. Ledarskap och människors samspel i grupp	41
4.1 Organisationer, stress och emotioner	41
4.2 Grupprocesser	42
4.3 Grupptänkande	43
4.4 Tillfälligt sammansatta grupper	43
4.5 Individnivå- önskvärda kompetenser och beteenden	44
4.6 Ledarskap vid samhällsstörningar	45
5. Helhetssyn	47
5.1 Helheten av uppdrag	47
5.2 Beroenden och överblick	47
5.3 Praktisk tillämpning	49
5.4 Prioritering	50
6. Perspektivförståelse	51
6.1 Behovet av perspektivförståelse	51
6.2 Aspekter av perspektivförståelse	52
6.3 Samhällsstörningar	54
7. Beslutsfattande	60
7.1 Om beslutsfattande	60
7.2 Beslutsfattande som funktion	61
7.3 Formella modeller för beslutsfattande	62
7.4 Beslutsfattande på fri hand	63
8. Tid, proaktivitet och samtidighet	66
8.1 Tid som kritisk faktor	67
8.2 Proaktivitet	72
8.3 Samtidighet	76
9. Informationsdelning – en förutsättning för att skapa lägesbild	79
9.1 En gemensam grundsyn på informationsdelning	80

9.2	Arbetsätt som främjar informationsdelning.....	86
10.	Lägesbilder ger bättre överblick.....	97
10.1	Lägesbilden strukturerar informationsflödet	98
10.2	Lägesbild – ett urval av särskilt viktig information	99
10.3	Att skapa en lägesbild	101
10.4	Lägesanalys.....	107
10.5	Dokumentation av lägesbilder	111
10.6	Lägesbilder i olika sammanhang.....	113
11.	Helhetsmetoden	121
11.1	Vad är helhetsmetod?	121
11.2	Exempel på frågor för steg i helhetsmetoden	123
12.	Aktörsgemensamma former	127
12.1	Vad är aktörsgemensamma former?	127
12.2	Aktörernas förmåga att agera i aktörsgemensamma former.....	133
12.3	Vad krävs för att tillämpa formerna?.....	135
12.4	Vad skiljer dessa former från andra samverkansformer?... ..	136
12.5	Vilka erfarenheter har inkluderats i utveckling av formerna?.....	136
13.	Teknisk samfunktionalitet	140
13.1	En tjänstebaserad struktur underlättar informationsutbytet.....	140
13.2	Referensarkitekturen hjälper aktörerna att kravställa system.....	154
14.	Kunskap, övning och lärande.....	160
14.1	Mål för kunskapsutveckling för att stärka samverkan och ledning	161
14.2	Övning för att stärka samverkan och ledning	161
14.3	Kunskapssyn.....	162
14.4	Lärande av erfarenheter	164
14.5	Målbeskrivningar för kunskapsutveckling	165
14.6	Lärande i samverkan	178
15.	Ordlista	180
16.	Om Projekt Ledning och samverkan (2012-2014)	184
16.1	Deltagare i arbets- och referensgrupper i Projekt Ledning och samverkan.....	184

1. Regelverk

I det här kapitlet hittar du en generell genomgång av de lagar, regler och principer som styr hanteringen. Du hittar också en information om olika aktörers roller, ansvar och mandat att agera.

Kunskap om andra aktörer främjar förståelse

Alla aktörer som är med och hanterar samhällsstörningar behöver känna till vilka lagar, regler och principer som styr arbetet – både det egna och andras. Ju mer alla aktörer vet om varandras olika roller, ansvar och mandat, desto bättre kan aktörerna samarbeta i hanteringen.

1.1 Regelverk

Detta avsnitt ger ett rättsligt perspektiv på samhällets krisberedskap. Syftet är att ge en generell bakgrund till reglerna och därför är avsnittet allmänt hållet. Aktörer som agerar inom samhällets krisberedskap måste ha egen kännedom om de regler de agerar inom och vilka uppgifter och mandat som följer av reglerna.

1.1.1 Centrala regler och termer

Nedan följer en sammanfattning av de centrala reglerna inom krisberedskapsområdet och andra regler som är relevanta för hanteringen av samhällsstörningar, de senare kallas här sektorslagstiftning. Sektorslagstiftningen är regler som rör ett avgränsat område såsom räddningstjänst, socialtjänst eller polisiär verksamhet. Tillsammans med vissa av reglerna finns även beskrivningar av termer som är centrala i dem.

Regeringsformen (1974:152)

Regeringsformen innehåller regler om hur Sverige styrs, om de centrala aktörerna och deras funktion och mandat samt regler om grundläggande fri- och rättigheter. Regeringsformen tillhör grundlagarna och är därför överordnad alla andra bestämmelser. Två centrala teman i regeringsformen påverkar särskilt hanteringen av samhällsstörningar, nämligen legalitetsprincipen och regeringens roll.

Legalitetsprincipen innebär att all utövning av offentlig makt ytterst ska ha stöd i lag. I praktiken innebär det att alla offentliga aktörer måste ha författningsstöd för att agera. Detta gäller även beslut av regeringen.

Regeringens roll är att ha den högsta verkställande makten i landet. Regeringen har huvudansvar för den offentliga förvaltningens uppbyggnad och beslutar bland annat om förutsättningarna för varje myndighets verksamhet. Det är

dock inte tillåtet för regeringen att blanda sig i myndigheters ärenden som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag.

Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap

Lagen om totalförsvaret och höjd beredskap reglerar bland annat vad totalförsvaret respektive höjd beredskap är, och slår fast att totalförsvarets resurser ska utformas så att de även kan stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället. Vid höjd beredskap ska kommuner och landsting vidta särskilda åtgärder för att under rådande förhållanden kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret.

Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Förordningen om krisberedskap och höjd beredskap (krisberedskapsförordningen) reglerar bland annat hur statliga myndigheter genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter, både under krissituationer under fredstid och under höjd beredskap.

En bilaga till krisberedskapsförordningen anger vilka statliga myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen respektive inför och vid höjd beredskap. Enligt den ska varje statlig myndighet vars ansvarsområde berörs av en krissituation vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av krissituationen. Myndigheterna ska dessutom samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation.

Krisberedskapsförordningen slår även fast länsstyrelsernas geografiska områdesansvar och myndigheternas skyldighet att informera regeringen och MSB vid en krissituation.

Enligt krisberedskapsförordningen är *krisberedskap* förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris. Termen *kris* är inte definierad i förordningen men det finns en förklaring i förarbeten.

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) reglerar bland annat hur kommuner och landsting ska minska sårbarheten i sin verksamhet, och slår fast att de ska ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Därigenom ska kommuner och landsting även uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar. LEH slår vidare fast kommunernas geografiska områdesansvar och deras skyldighet att rapportera till länsstyrelsen vid en extraordinär händelse.

Enligt LEH är *extraordinär händelse* en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig

störning i viktiga samhällsfunktioner, och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.

Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Förordningen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap innehåller bland annat mer detaljerade bestämmelser om hur kommunerna och landstingen ska rapportera inför och vid extraordinära händelser.

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

Lagen om skydd mot olyckor (LSO) reglerar bland annat kommunernas och statens ansvar att genomföra räddningsinsatser. LSO innehåller också särskilda mandat för räddningstjänstorganen, rätten att göra ingrepp i annans rätt, rätten att tvinga enskilda att hjälpa till vid insats genom tjänsteplikt samt räddningstjänstorganens rätt att begära hjälp av stat och kommun. Vidare innehåller lagen också bestämmelser om räddningstjänst under höjd beredskap.

Enligt LSO är *räddningstjänst* de räddningsinsatser som kommunerna respektive staten ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön.

Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor

Förordningen om skydd mot olyckor innehåller bland annat mer detaljerade bestämmelser om vilka aktörer som ansvarar för statlig räddningstjänst och räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen och sanering. Förordningen reglerar även när länsstyrelsen får ta över ansvaret för räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst.

Polislag (1984:387)

Polislagen slår bland annat fast att polisen ska arbeta för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, samt i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp för att främja rättvisa och trygghet. Polisen ska även samarbeta med andra myndigheter vars verksamhet berör polisverksamheten. Detta gäller särskilt myndigheterna inom socialtjänsten.

Socialtjänstlag (2001:453)

Socialtjänstlagen är den lagstiftning som ytterst reglerar människors rätt till basala behov som till exempel tak över huvudet, mat och vatten. Socialtjänstlagen anger att kommunen har det yttersta ansvaret för de människor som vistas i kommunen. Detta innebär att kommunens ansvar alltså inte är begränsat till kommuninvånarna, utan omfattar alla som av någon anledning finns i kommunen.

Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Hälso- och sjukvårdslagen reglerar sjukvårdshuvudmännens uppgifter och skyldigheter att erbjuda vård. Enligt lagen är det landstingets ansvar att erbjuda en god hälso- och sjukvård åt de som är bosatta i landstinget.

Kommunallag (1991:900)

Kommunallagen reglerar bland annat formerna för kommunernas organisation och den verksamhet de får bedriva (den så kallade *kommunala kompetensen*).

Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

Förordningen med länsstyrelseinstruktion (länsstyrelseinstruktionen) reglerar länsstyrelsernas generella uppgifter och mandat. Länsstyrelserna har bland annat uppgifter som har att göra med skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Instruktionen slår även fast länsstyrelsernas geografiska områdesansvar enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

Grundläggande principer

Det svenska systemet för samhällsskydd och beredskap regleras i grunden av ansvars-, närhets- och likhetsprincipen. Detta framgår av olika utredningar och förarbeten, men principerna som sådana är inte definierade i lag. De ska i stället förstås som en bakgrund till dagens regelverk och aktörernas uppdrag och mandat.

Ansvarsprincipen

Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande ansvar vid en störning i samhället. Regeringen har tydliggjort att ansvarsprincipen även innebär att alla aktörer som berörs av en störning, direkt eller indirekt, som kan bidra till att hantera konsekvenserna har ett ansvar att agera även i osäkra lägen. Ansvarsprincipen innebär också att aktörerna ska stödja och samverka med varandra.

Närhetsprincipen

Närhetsprincipen innebär att en samhällsstörning ska hanteras där den inträffar och av de som är närmast berörda och ansvariga.

Likhetsprincipen

Likhetsprincipen innebär att aktörer inte ska göra större förändringar i organisationen än vad situationen kräver. Verksamheten under en samhällsstörning ska alltså fungera som vid normala förhållanden, så långt det är möjligt.

Geografiskt områdesansvar

Geografiskt områdesansvar är en viktig del i krisberedskapen. För den lokala och den regionala nivån finns det en tydlig reglering av detta ansvar.

Kommunerna har det geografiska områdesansvaret i kommunen enligt 2 kap. 7 § LEH (lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid

extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap). Kommunerna ska, inom sitt geografiska område, verka för att samordna de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en extraordinär händelse. De ska också verka för samordning av informationen till allmänheten under en sådan händelse.

Länsstyrelserna har det geografiska områdesansvaret i länet enligt 52 § länsstyrelseinstruktionen. Enligt 7 § krisberedskapsförordningen ska länsstyrelsen vid en krissituation, i egenskap av geografiskt områdesansvarig, vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer och den nationella nivån. Länsstyrelsen ska

- ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid en kris,
- skapa nödvändig samordning och arbeta för samverkan mellan länsstyrelsen och berörda aktörer inom krishanteringssystemet utom och inom länet och
- upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser.

Vidare ska länsstyrelsen efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande.

Av regeringsformen följer att regeringen har till uppgift att styra landet. Därför kan man säga att regeringen har det geografiska områdesansvaret för landet. Regeringens uppgift avseende det nationella områdesansvaret är bland annat att svara för den övergripande samordningen, prioriteringen och inriktningen av samhällets krisberedskap. Regeringen har delegerat delar av den operativa verksamheten till myndigheterna. Det nationella områdesansvaret innefattar därmed de samlade krishanteringsåtgärderna som regeringen med stöd av Regeringskansliet eller genom förvaltningsmyndigheterna utövar. Regeringen har särskilt uppdragit åt MSB att stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris.

Det geografiska områdesansvaret har således olika villkor på olika nivåer. På nationell och kommunal nivå har ansvaret en politisk dimension, medan länsstyrelsens geografiska områdesansvar för ledning och samordning i grunden är en fördelning av regeringens ansvar. Det politiska ansvaret för länsstyrelsens åtgärder bärs därmed ytterst av regeringen.

Sektorsansvar

Sektorsansvar är det ansvar statliga myndigheter har för sina sakfrågor av nationell karaktär, oavsett frågornas geografiska anknytning. Ansvaret ser olika ut beroende på vilken sektor som avses. Vid en händelse innebär detta att i första hand lämna expert- och resurstöd till regionala och lokala aktörer. Om en händelse berör flera ansvarsområden kan stödet behöva samordnas och stödet ske i samverkan med aktörerna och med gemensam inriktning och tydliga prioriteringar.

1.2 Fördjupning i centrala regler och principer

Samhällets krisberedskap

Samhällets krisberedskap bygger på att samhällets normala, vardagliga verksamhet förebygger och hanterar olyckor och mindre omfattande störningar. Vid allvarliga händelser eller kriser i samhället kan de vardagliga resurserna förstärkas. Krisberedskapen är alltså den förmåga som skapas i många aktörers dagliga verksamhet och inte en utpekad organisation eller en aktör. Det är i stället en integrerad del av olika aktörers ordinarie verksamhet.

Syftet med systemet för samhällsskydd och beredskap är att värna befolkningens liv och hälsa samt samhällets grundläggande värden och funktionalitet. Ett fungerande samhälle förutsätter en demokratisk rättsstat, hälso- och sjukvård, informations- och kommunikationssystem, vatten- och energiförsörjning samt flöden av varor och tjänster. Om dessa verksamheter störs är det viktigt att de återfår sin funktionalitet snarast. Eftersom det inte går att helt förebygga de sårbarheter som finns i olika samhällsfunktioner bör det finnas en god förmåga att hantera störningar.

De centrala regelverken för krishantering och sektorslagstiftningen reglerar delvis olika samhällsstörningar och regelverken använder också olika termer. Krisberedskapsförordningen talar om "kris" medan LEH talar om "extraordinära händelser". Sektorslagstiftningen reglerar därutöver ytterligare olika händelser, till exempel använder LSO termen "olyckor". När man refererar till specifik rättslig reglering är det viktigt att använda reglernas terminologi. Det gäller även detta material vilket innebär att till exempel termer som "kris" och "krisberedskap" förekommer vid referat till en specifik reglering eller ett förarbete där de termerna förekommer. Termen samhällsstörning i sin tur är inte en juridisk term utan används för att, på ett samlat sätt, beskriva de olika händelser som reglerna kan omfatta.

Offentlig styrning

På samma sätt som samhällets krisberedskap bygger på normal verksamhet bygger också den rättsliga regleringen på normala rättsliga principer. Det vill säga att grundläggande principer för offentlig styrning även gäller inom krisberedskapsområdet. Regleringen av olika samhällsaktörer ser olika ut beroende på om det är ledning av kommuner, landsting, enskilda eller andra privata subjekt respektive myndigheter. Krav på kommuner, landsting eller enskilda eller andra privata subjekt måste finnas i lag. Det innebär att regeringen eller myndigheter inte har möjlighet att göra ingrepp i till exempel en enskilds liv eller i kommunal verksamhet vid en samhällsstörning utan uttryckligt lagstöd. Detsamma gäller för kommunens möjlighet att bedriva myndighetsutövning gentemot enskild. Vad gäller myndigheter har regeringen stor möjlighet att leda genom att besluta om inriktning för dem. Myndigheterna har i sin tur lydningsskyldighet gentemot regeringen. Detta innebär

att regeringen har mycket stort inflytande över myndigheterna, inklusive länsstyrelserna. Regeringens möjlighet till styrning innefattar också rätten att bestämma hur myndigheter ska agera gentemot varandra. När regeringen har gett myndigheter olika uppdrag ligger det i linje med andra myndigheters lydnaplikt gentemot regeringen att respektera och medverka till detta uppdrag. Det vill säga att andra myndigheter till exempel har att låta sig samordnas av en myndighet som har fått till uppgift att arbeta med samordning även om det inte finns något mandat att besluta över de andra. I praktiken kan detta sägas innebära att ledningen i kriser kan utföras med olika grader av mandat.

De centrala regelverken krisberedskapsförordningen och LEH riktar sig till myndigheter respektive kommuner och landsting. Reglerna innehåller i princip inga mandat att bedriva myndighetsutövning gentemot enskilda i samband med en samhällsstörning. Sektorslagstiftning med relevans för krisberedskapen riktar sig till en mängd olika aktörer och den kan innehålla regler om myndighetsutövning gentemot enskilda. Till exempel innehåller LSO regler om ingrepp i annans rätt och tjänsteplikt i samband med räddningstjänst. Av rättssäkerhetsskäl finns då även möjlighet för enskilda att överklaga sådana ingrepp.

Det är viktigt att känna till att regler som rör hanteringen av olika samhällsstörningar riktar sig till olika aktörer och ger olika mandat. Därför är det avgörande att offentliga aktörer är medvetna om vilket tillstånd man agerar inom, vilket regelverk som är tillämpligt och vilka verktyg reglerna tillhandahåller. Det är också viktigt att vara medveten om att olika störningar kan föreligga parallellt och att man därför bör vara vaksam på vilket regelverk man agerar inom för stunden.

Skyldighet att samverka

Att varje offentlig aktör är skyldig att samverka med andra är klart uttryckt i reglerna, och det framgår även av ansvarsprincipen. Regeringen har tydliggjort i olika förarbeten att ansvarsprincipen inte kan uppfyllas genom att man enbart ser till den egna verksamheten. Däremot är begreppen samverkan och samordning inte definierade i reglerna eller använda på ett enhetligt sätt. De måste därför tolkas i sitt sammanhang och mot bakgrund av lagstiftarens vilja.

När en kris uppstår kan det gå åt mycket energi och tid för att reda ut vem som får, kan eller ska göra något, tid som i stället skulle kunna användas för att se till helheten och säkerställa att uppgiften blir löst. Regeringen anser därför att samverkan mellan både offentliga aktörer på alla nivåer och icke-offentliga aktörer bör stimuleras ytterligare. Att tydliggöra ansvarsprincipen bidrar till att minska ”stuprörstänkandet”. Tydliggörandet stöder också sektorsövergripande lösningar, samt stimulerar till initiativ i och med att samtliga inblandade känner ansvar för helheten.

Enligt regeringen bör aktörer inom samhällsskydd och beredskap arbeta för att uppnå en gemensam syn på vad som är skyddsvärt och för att samordna resurser vid kriser. En sådan samlad syn omfattar hela hotskalan och åtgärdspanoramata, från förberedelser till akut hantering, återuppbyggnad och lärande. Den samlade synen omfattar också samverkan och samordning inom krisberedskapssystemet.

Parallella ansvar

Ansvarsprincipen innebär att samtliga aktörer i samhället tar eget ansvar för att bedriva verksamhet inom sitt ansvarsområde såväl före som under och efter samhällstörningar. Samhällstörningar som till exempel olyckor, brott eller smittspridning kan dock förekomma parallellt. För att utnyttja samhällets resurser på bästa sätt kan dessa inte lösas med att aktörer bara agerar utifrån sitt eget ansvar. Varje aktör måste även se andras ansvar som parallella till sitt eget ansvar.

Parallella ansvar har också med kravet på samverkan att göra, eftersom samverkan sker mellan ansvariga aktörer för att lösa en uppgift. Hur de olika aktörernas ansvar sedan ser ut kan variera beroende på till exempel mandat och samhällstörningens omfattning.

Det finns inget stöd i krisberedskapsförordningen och LEH för att tänka sekventiellt kring ansvar, alltså att endast en aktör skulle vara ansvarig åt gången. Inte heller ska de kommunala och statliga räddningstjänsternas ansvar delas upp sekventiellt. Alla aktörer ansvarar för hanteringen av en kris enligt de bestämmelser som gäller för den verksamhet som respektive aktör ansvarar för. Många aktörer kan därför ha ett parallellt ansvar för hanteringen av en kris.

Proaktiv hållning

De regler som finns anger inte tydligt när en aktör bör inleda sitt operativa arbete. Det finns dock visst stöd i reglerna för en proaktiv hållning. Enligt länsstyrelseinstruktionen ansvarar länsstyrelsen för samordning och inriktning av åtgärder före, under och efter en kris.¹ Dessutom ska kommunerna vid extraordinära händelser verka för att kommunens aktörer samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet.²

Vidare innehåller krisberedskapsförordningen och LEH regler om att såväl statliga myndigheter som kommuner och landsting ska göra risk- och sårbarhetsanalyser för att förbereda operativ verksamhet. LSO anger också att räddningstjänst ska planeras och organiseras så att en räddningsinsats påbörjas inom godtagbar tid och genomförs på ett effektivt sätt.

¹ 54 § länsstyrelseinstruktionen

² 7 § LEH³ 10 kap. 27 § OSL

Ett proaktivt förhållningssätt har också stöd i regeringens särskilda beslut om att vissa myndigheter ska ha en tjänsteman i beredskap (TiB) och omgående kunna upprätta en ledningsfunktion vid allvarlig kris. TiB:s uppgift handlar i stort om just proaktivitet, eftersom TiB ska initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, larma, verifiera och informera vid allvarliga kriser. Regeringen har även uttryckt att proaktivitet och samverkan hör ihop genom att konstatera att krisberedskap förutsätter förtroende mellan olika aktörer, och att förtroende bygger på personliga relationer som grundläggs i det vardagliga arbetet. Regeringen har också uttryckt farhågan att ett avvaktande förhållningssätt kan leda till att krisen förvärras.

Ett proaktivt tänkande har alltså stöd i reglerna, som betonar att det operativa arbetet ska förberedas.

Det finns också paralleller till proaktivt tänkande och agerande i förvaltningslagens utredningsskyldighet, som ju anger att myndigheter är skyldiga att utreda hur något som myndigheten fått kännedom om verkliga förhåller sig.

1.2.1 Offentlig förvaltning samt offentlighet och sekretess

Alla offentliga aktörer måste känna till och korrekt tillämpa de regler som finns för offentlig förvaltning samt offentlighet och sekretess. Reglerna syftar till att värna medborgarnas rättssäkerhet och ge insyn i den offentliga verksamheten. De gäller i all verksamhet och inte enbart i hanteringen av samhällsstörningar.

Ibland kan det vara en utmaning för offentliga aktörer att tillämpa reglerna i en krissituation då arbetsbelastningen är hög och situationen är svår att överblicka. I de situationerna är det viktigt att se styrkan i reglerna och ta stöd av dem. Eftersom regelverken tillämpas till vardags har offentliga aktörer goda erfarenheter av att tillämpa dem. Detta ger stadga och ligger i linje med likhetsprincipen.

Det är även viktigt att komma ihåg att allmänhetens insyn i hanteringen är befogad. Brist på insyn kan leda till att allmänhet, regering och riksdag ifrågasätter hanteringen eller känner lägre förtroende för aktörerna. Bristande insyn kan också innebära formella påföljder.

Offentlig förvaltning

Förvaltningslagen (1986:223) anger grunderna för hur förvaltningsärenden ska handläggas genom att slå fast regler som ska tillämpas av i princip alla offentliga aktörer på alla områden. Lagens främsta syften är att värna medborgarnas rättssäkerhet och rätt till service i relation till offentliga aktörer. Detta beror på att det finns ett samband mellan rättssäkerhet och service. Det är alltså inte tillräckligt att de offentliga aktörerna handlar opartiskt, omsorgsfullt och i övrigt korrekt i formell juridisk mening. De måste också

lämna snabba, enkla och entydiga besked och hjälpa den enskilde medborgaren att ta till vara sin rätt.

Offentlighet och sekretess

En av huvudprinciperna inom svensk förvaltning är *offentlighetsprincipen*. Offentlighetsprincipen ger medborgare och medier rätt till insyn i förhållandena inom svensk förvaltning, för att motverka att offentliga aktörer missbrukar sin makt och för att uppdaga och åtgärda fel. I enlighet med offentlighetsprincipen har varje svensk medborgare rätt att ta del av de uppgifter som finns i allmänna handlingar hos offentliga aktörer. Rätten att få ta del av en allmän handling kan dock begränsas, men begränsningen måste då ha stöd i lag, oftast i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL).

Rätten att ta del av uppgifter i allmän handling

Enligt OSL ska offentliga aktörer organisera sina handlingar med hänsyn till rätten att ta del av dem. Handlingar ska därför registreras så snart de kommit in till eller upprättats hos en aktör. Om någon vänder sig till en offentlig aktör och begär att få del av en allmän handling ska handlingen lämnas ut skyndsamt.

Sekretess

En uppgift i en allmän handling kan antingen vara offentlig eller hemlig. Huvudregeln är att uppgifter är offentliga, och undantag från huvudregeln kräver att någon av sekretessgrunderna i OSL är tillämpliga.

Sekretessbelagda uppgifter är förbjudna att avslöja. Sekretessen gäller för offentliga aktörer och de personer som genom sitt arbete får del av hemliga uppgifter. Den som har fått tillgång till hemliga uppgifter i sin verksamhet hos en offentlig aktör har tystnadsplikt, även efter avslutad anställning. Meddelarfriheten medför dock att anställda inom offentlig verksamhet kan lämna uppgifter till massmedier för publicering, utan risk för påföljder. Meddelarfriheten gäller dock inte för alla typer av sekretess.

Information mellan offentliga aktörer

OSL slår fast att offentliga aktörer har rätt att ta del av varandras information. En offentlig aktör ska, på begäran av en annan offentlig aktör, lämna en uppgift som den förfogar över om inte uppgiften är sekretessbelagd eller hindrar arbetets behöriga gång. Bestämmelsen gäller såväl stat som kommun. Rätten till information mellan offentliga aktörer finner man i 6 kap. 5 § OSL.

Eventuell sekretess gäller i princip även mellan offentliga aktörer och mellan verksamhetsgrenar inom en och samma aktör, om aktörerna och verksamhetsgrenarna är självständiga i förhållande till varandra. OSL ger dock ett antal möjligheter för offentliga aktörer att i vissa fall lämna hemliga uppgifter till varandra genom sekretessbrytande bestämmelser.

I 7 kap. 2 § OSL anges konsekvenserna av att en sekretessbelagd uppgift lämnas till en annan offentlig aktör. Där framgår att om en offentlig aktör får en sekretessbelagd uppgift från en annan offentlig aktör gäller sekretessen hos den mottagande aktören endast om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig hos den mottagande aktören eller en bestämmelse om överföring av sekretess. Om så inte är fallet blir uppgiften offentlig hos den mottagande aktören.

Det är viktigt att tänka på att OSL endast gäller för offentliga aktörer. Därför kan det finnas hinder för att offentliga och privata aktörer ska kunna dela uppgifter med varandra, även om de har en roll i hanteringen av samhällsstörningar.

Sekretessbrytande bestämmelser

En sekretessbrytande bestämmelse innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar. Ett exempel på en sådan förutsättning är att en sekretessbelagd uppgift om en enskild får lämnas ut, om den enskilde har samtyckt eller om polis och åklagare har fått uppgift om brottsmisstankar.

Vidare innehåller OSL en generalklausul som ger offentliga aktörer en tämligen stor möjlighet att utväxla uppgifter efter en intresseprövning.³ Genom generalklausulen får sekretessbelagda uppgifter lämnas till en offentlig aktör, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas väger tyngre än det intresse som sekretessen ska skydda. Uppgifter kan endast lämnas ut till andra offentliga aktörer, och bara efter en prövning av det enskilda fallet. Bestämmelsen kan alltså inte användas för att rutinmässigt lämna ut uppgifter. Flera områden är dessutom undantagna från möjligheten att använda generalklausulen, däribland hälso- och sjukvården.

³ 10 kap. 27 § OSL

2. Den svenska modellen för att hantera samhällsstörningar

I det här kapitlet hittar du en beskrivning av hur samhället är uppbyggt för att hantera samhällsstörningar, och några rekommendationer för hur du kan integrera kriskommunikationen i arbetet med inriktning och samordning.

Kunskap om hur olika aktörer påverkar varandra underlättar samverkan

Alla aktörer behöver känna till den svenska modellen för att hantera en samhällsstörning, och vad modellen innebär för alla inblandade aktörer. Då blir det nämligen lättare att se sin egen del i helheten, att förstå vad man själv och andra kan bidra med i hanteringen och att samordna information till allmänhet och medier.

Kriskommunikation hjälper dig att se helheten och förstå andra perspektiv

Kommunikationen mellan aktörer, allmänhet och medier är viktig i hanteringen av en samhällsstörning. Samordnad information i rätt tid stärker samhällets trovärdighet, förebygger otydligheter och motverkar ryktesspridning. Det ger också allmänheten möjlighet att bidra till hanteringen.

Därför ska ni

- ta in kriskommunikationskompetens redan när ni försöker förstå vad som händer eller har hänt
- samverka kring informationen under hela hanteringen
- låta kommunikationen präglas av snabbhet, öppenhet och korrekthet.

2.1 Den svenska modellen för att hantera samhällsstörningar

Som nämnts i kapitel 1 bygger samhällets krisberedskap på samhällets normala verksamhet att hanterat olyckor och mindre omfattande störningar.

Krisberedskapen skapas med utgångspunkt i aktörernas dagliga verksamhet och är en integrerad del av denna. Detta har kommit till uttryck genom de så kallade ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna. För att förstå modellen för att hantera samhällsstörningar måste man alltså förstå hur Sverige styrs, vilket ansvar de olika aktörerna har och hur de förhåller sig till varandra.

Sverige styrs på tre nivåer: nationellt, regionalt och lokalt. Denna geografiska indelning gäller generellt och inte endast för hanteringen av samhällsstörningar. Nivåerna beskrivs nedan.

Nationell nivå: Riksdag, regering och statliga myndigheter. Riksdagen har makt att stifta lagar och representerar folket på nationell nivå. Regeringen styr Sverige genom att verkställa riksdagens beslut samt föreslå lagar och lagändringar. Till sin hjälp i arbetet har regeringen Regeringskansliet och nästan 400 statliga myndigheter.

Regional nivå: Län och landsting. Sverige är indelat i 21 län med var sin statlig, regional myndighet: länsstyrelsen. Länsstyrelsen är regeringens företrädare i länet. Det finns även 20 landsting⁴. Landstingen leds av folkvalda politiker och arbetar främst med sjukvård. Arbetet styrs av kommunallagen. Länen och landstingen omfattar samma geografiska områden och man brukar därför se dessa som den regionala nivån.

Lokal nivå: Kommuner. Sverige har 290 kommuner som styrs av folkvalda politiker. Kommunerna ansvarar för majoriteten av den samhällsservice som finns där vi bor, till exempel förskola, skola, socialtjänst och äldreomsorg. Arbetet styrs av kommunallagen och olika speciallagar. Det högsta beslutande organet är kommunfullmäktige.

Geografiskt områdesansvar

För att hantera samhällsstörningar ska varje geografiskt område ha en aktör som ansvarar för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriella krishanteringsåtgärder. Samordningsansvaret innebär att de geografiskt områdesansvariga aktörerna ska initiera och underlätta den samverkan som krävs vid en kris. Områdesansvaret är alltså en viktig del i krisberedskapen. Den rättsliga regleringen av det geografiska områdesansvaret är beskriven i kapitel 1.

Regeringen har ansvar för det nationella området, länsstyrelsen för det regionala och kommunen för det lokala området.

Det geografiska områdesansvaret har olika villkor på olika nivåer. På nationell och kommunal nivå har ansvaret en politisk dimension, medan länsstyrelsens geografiska områdesansvar för ledning och samordning i grunden är en fördelning av regeringens ansvar. Det politiska ansvaret för länsstyrelsens åtgärder bärs därmed ytterst av regeringen.

2.2 Centrala, regionala och lokala aktörer

Regeringen

Regeringen ansvarar för att hantera samhällsstörningar på nationell nivå, det innebär bland annat ansvar för den övergripande samordningen, prioriteringen och inriktningen av samhällets krisberedskap. En annan uppgift är att på

⁴ Landstingen agerar geografiskt sett på regional nivå, men har inte samma roll som länsstyrelsen. Tvärtom kan landstingen bli föremål för länsstyrelsens regionala samordning. Landstingen har inte heller något samordningsansvar i relation till kommunerna.

övergripande nivå säkerställa att krishanteringen är effektiv och att kriskommunikationen är trovärdig. Regeringen ansvarar även för kontakten med internationella aktörer.

Delar av den operativa verksamheten är delegerade till de olika myndigheterna, vilket bland annat framgår av förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (krisberedskapsförordningen) och respektive myndighets instruktion. Det nationella områdesansvaret under en kris innefattar alltså också de samlade krishanteringsåtgärder som regeringen, med stöd av Regeringskansliet eller genom myndigheterna, utövar.

Landets högsta politiska ledning måste vara väl informerad vid en kris för att kunna utföra sina uppgifter även under svåra omständigheter. Därför har regeringen inrättat en nationell krishanteringsfunktion i Regeringskansliet som följer hot- och riskutvecklingen och gör nödvändiga analyser. Analyserna hålls på en strategisk nivå för att bedöma hur Sverige kan drabbas av olika händelser och vilka åtgärder som då kan bli aktuella från regeringens sida. Vid en kris kan krishanteringsfunktionen larma, initiera krishanteringsarbetet, stödja beslutsfattare och samordna beslutsunderlag för regeringen. Funktionen kan också ansvara för att samordna Regeringskansliets krishanteringsarbete.

Varje departement samt statsrådsberedningen och Förvaltningsavdelningen har en krisledningsgrupp som kan aktiveras utanför normal arbetstid via en tjänsteman i beredskap (TiB). Varje departement har också en chefstjänsteman som ansvarar för att utveckla och upprätthålla förmågan vid departementet. Kansliet för krishantering i Statsrådsberedningen (SBKH) utvecklar och samordnar Regeringskansliets krishantering och ger stöd till departementen. SBKH ansvarar bland annat för att larma Regeringskansliet och ta fram en samlad lägesbild om en kris inträffar.

Gruppen för strategisk samordning (GSS) består av samtliga statssekreterare som berörs av en händelse. GSS sammankallas av statsministerns statssekreterare och har som uppdrag att ange den strategiska inriktningen för Regeringskansliets arbete, bereda frågor snabbt samt avgöra oenigheter mellan departementen.

Myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskap

Enligt krisberedskapsförordningen har ett antal centrala myndigheter ett särskilt ansvar för krisberedskap. Exempel på sådana myndigheter är Post- och telestyrelsen, Socialstyrelsen, Trafikverket, Skatteverket, Livsmedelsverket och länsstyrelserna.

Dessa myndigheter har till uppgift att samordna och stödja de aktörer som ansvarar för samhällsviktig verksamhet inom respektive myndighets ansvarsområde. Detta innebär att myndigheterna vid en kris dels ansvarar för

sin egen verksamhet, dels ansvarar för att samordna arbetet inom varje geografiskt område.

De statliga myndigheter som har särskilt ansvar för krisberedskap ska vid en krissituation, enligt krisberedskapsförordningen, hålla regeringen informerad om

- händelseutvecklingen
- tillståndet
- den förväntade utvecklingen
- tillgängliga resurser inom respektive ansvarsområde
- vidtagna och planerade åtgärder.

Dessutom ska varje myndighet lämna den information som behövs för samlade lägesbilder, om Regeringskansliet eller MSB efterfrågar det.

För att främja en helhetssyn i planeringen för krisberedskap har berörda myndigheter ordnats i olika samverkansområden⁵.

Regeringen har genom ett särskilt beslut angett att vissa statliga myndigheter ska ha en tjänsteman i beredskap (TiB), som ska kunna initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser. TiB säkerställer myndigheternas omedelbara förmåga eftersom de alltid går att kontakta. Detta är särskilt nödvändigt i ett system där myndigheter och regeringen utövar områdesansvaret på nationell nivå gemensamt.

De myndigheter som ska ha TiB enligt det särskilda regeringsbeslutet är inte samma myndigheter som är särskilt utpekade som ansvariga för krisberedskapen enligt Krisberedskapsförordningen. Det aktuella regeringsbeslutet anger att vissa statliga myndigheter vid en kris också omgående ska kunna upprätta en ledningsfunktion, om krisen berör det egna ansvarsområdet eller medför behov av stöd till och samverkan med andra aktörer.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

MSB ansvarar för frågor om samhällets säkerhet när det gäller skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning ingen annan myndighet har ansvaret. Ansvaret gäller före, under och efter en händelse.

MSB ska skapa förutsättningar för samordning, bidra till effektiv ledning och bidra till att samhällets samlade resurser används effektivt. Myndigheten ska

⁵ Samverkansområdena är: Teknisk infrastruktur SOTI, Transporter SOTP, Farliga ämnen SOFÄ, Ekonomisk säkerhet SOES, Geografiskt områdesansvar SOGO, Skydd, undsättning och vård SOSUV.

också kunna bistå Regeringskansliet med underlag och information i samband med allvarliga olyckor och kriser.⁶

Vid händelser som kräver åtgärder eller samordning på nationell nivå stärker MSB ansvariga aktörer och skapar förutsättningar för samordning och inriktning inom ramen för myndighetens operativa uppdrag.

MSB stärker andra aktörer genom att hjälpa dem att fungera och agera i sina respektive roller även under händelser. Det kan exempelvis handla om att MSB stöttar med kompetens inom något av myndighetens expertområden, att MSB bidrar med förstärkningsresurser eller att MSB förser berörda aktörer med information om den aktuella händelsen.

MSB samordnar hanteringen av händelser för att uppnå en gemensam konsekvenshantering och en effektiv resursanvändning på samhällsnivå. Det gör MSB bland annat genom att skapa förutsättningar för ansvariga aktörer att samordna sina åtgärder och sin externa kommunikation samt genom att inventera och mäkla resurser och expertis.

MSB kan också stödja aktörernas förmåga att fatta beslut utifrån en helhetssyn genom att ta fram och föreslå aktörsgemensamma inriktningar. MSB analyserar vilka konsekvenser en händelse kan få för samhället och identifierar sektorsövergripande behov som sedan kan förmedlas till de ansvariga aktörerna.

Det stöd som MSB kan ge andra aktörer vid hanteringen av inträffade händelser delas upp i ett antal operativa förmågor. Dessa förmågor kan vara såväl nationellt som internationellt inriktade, och de kan avse såväl sektorsspecifikt som sektorsövergripande stöd. Förmågornas bredd och spännvidd speglar variationen i MSB:s operativa roll.⁷

Länsstyrelser

Kommunernas verksamhet utgör grunden för hanteringen av många samhällsstörningar, men i vissa situationer räcker inte den enskilda kommunens resurser till. Då samordnar länsstyrelsen verksamheten mellan berörda kommuner, landsting och myndigheter samt företag och organisationer så att samhällets resurser utnyttjas på bästa sätt. Länsstyrelsens uppdrag är att verka för samordning och inriktning inom länet. Dessutom har de statliga myndigheterna skyldighet att samverka med och stödja varandra. Länsstyrelsen saknar dock möjlighet att bestämma att andra aktörer ska agera på ett visst sätt⁸.

⁶ 7 § i förordningen (2008:1002) med instruktion för MSB

⁷ MSB. (2013). Ledning och samverkan vid olyckor, kriser och andra händelser – en nulägesbeskrivning av MSB:s stöd till myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskap

⁸ Bortsett från Länsstyrelsens möjlighet att vid omfattande räddningsinsatser ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst enligt förordning (2003:789) om skydd mot olyckor 4 kap. 33 §. Observera

Genom det geografiska områdesansvaret har länsstyrelsen fått en särskild uppgift som går utöver de enskilda myndigheternas sektorsansvar. Länsstyrelsen ska vara en sammanhållande aktör i länet och har därmed en mer framträdande roll i att ta fram övergripande lägesbilder samt koordinera och inrikta resurser med mera inom länet.

När länsstyrelsen ska verka för samordning inom länet är de övriga statliga myndigheterna skyldiga att beakta länsstyrelsens arbete med att ”verka för samordning” i så stor grad att myndigheterna kan sägas ha samverkat och stöttat de övriga. Länsstyrelsen har alltså olika starka mandat att påverka, men har ändå en tillräckligt tydlig roll för att den ska kunna betraktas som ledning.

Kommuner har normalt inte någon skyldighet att bistå varandra⁹, och därför kan länsstyrelsens inflytande inte inriktas på några sådana åtgärder kommunerna emellan. Däremot kan länsstyrelsen försöka förmå kommunerna att bistå varandra och agera i linje med den inriktning som antagits.

Landsting och regioner

Landets landsting och regioner har främst ansvar för hälso- och sjukvård, smittskydd samt kollektivtrafik, men engageras även i regional utveckling och kultur.

Landstingens och regionernas krishantering regleras av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Enligt LEH är landstingen och regionerna skyldiga att förbereda sig och ha en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras. LEH slår också fast att alla landsting och regioner ska ha en särskild krisledningsnämnd som kan ta över hela eller delar av de vanliga landstings/regionnämndernas uppgifter under en extraordinär händelse.¹⁰ Syftet med nämnden är att skapa möjligheter till snabba politiska beslut. Nämnden tar över verksamheten och fattar beslut om sådant som är kopplat till den extraordinära händelsen. Varje enskilt landsting och region avgör vilka befogenheter i den ordinarie verksamheten som krisledningsnämnden ska ha. Landstings/regionfullmäktige eller landstings/regionstyrelsen avgör när krisledningsnämndens verksamhet ska upphöra.

att det endast avser ansvaret för kommunal räddningstjänst och inte insatser som polisen, sjukvården, annan kommunal förvaltning etc. ansvarar för.

⁹ Undantaget är vid räddningstjänst enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor samt krig och krigsfara enligt lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

¹⁰ LEH definierar extraordinär händelse som en ”händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting” (2006:544, 4§).

Enligt LEH ska landsting lämna lägesrapporter och information vid en extraordinär händelse. Informationen ska röra händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen samt vidtagna och planerade åtgärder. Landstingen lämnar lägesrapporter och information till Socialstyrelsen och länsstyrelsen.

Samtliga landsting och regioner har en krishanteringsplan och ständig katastrofmedicinsk beredskap. I den katastrofmedicinska beredskapen ingår en särskild sjukvårdsledning (krisledning) på regional nivå med uppgift att fördela landstingets eller regionens samtliga resurser (främst sjukvård och kollektivtrafik). Fördelningen syftar till att optimera det medicinska omhändertagandet och se till att störningen påverkar den ordinarie verksamheten i så liten utsträckning som möjligt.

Kommuner

Kommunerna driver många verksamheter som måste fungera även under kriser, till exempel äldreomsorg, vattenförsörjning, fjärrvärme, räddningstjänst och skola.

Kommunen ansvarar för och leder sin egen verksamhet vilken i stor omfattning måste anses vara basen i förmågan att hantera samhällsstörningar. Kommunen är den aktör som har merparten av resurserna och känner de lokala behoven. Rent faktiskt har kommunen en central roll vid hanteringen av samhällsstörningar, bland annat genom bestämmelserna i bland annat lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO), socialtjänstlagen (2001:453) och hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Kommunen är dessutom geografiskt områdesansvarig för den verksamhet som olika aktörer bedriver i kommunen. I rollen som geografiskt områdesansvarig aktör ska kommunen verka för att åstadkomma inriktning och samordning.

Precis som landstingen är kommunerna skyldiga enligt LEH att förbereda sig och planera för hanteringen av extraordinära händelser. Kommunerna är också skyldiga ha en motsvarande krisledningsnämnd som landstingen (se beskrivning ovan).

Enligt LEH ska kommuner också på samma vis som landstingen lämna lägesrapporter och information vid en extraordinär händelse. Kommunerna lämnar lägesrapporter och information till länsstyrelsen.

När kommunens omfattande arbete med att leda den egna verksamheten enligt LSO, socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen med flera möter kommunens geografiska områdesansvar innebär det att kommunen i praktiken får en roll som ska skapa förutsättningar för gemensam inriktning.

2.3 Kriskommunikation

Kommunikationen mellan myndigheter, andra aktörer, allmänheten och medier är en väsentlig del i hanteringen av en samhällsstörning.

Det är av största vikt att kommunikationen präglas av snabbhet, öppenhet och korrekthet då det fundamentala värdet som står på spel, ur ett kommunikativt perspektiv, är samhällets trovärdighet. Det inarbetade uttrycket för denna kommunikation är kriskommunikation, men den kan också till exempel benämnas strategisk kommunikation.

Kriskommunikation spelar en avgörande roll i hanteringen eftersom aktörernas kommunikation kan påverka händelseutvecklingen såväl positivt som negativt. Beslutsfattare behöver förstå betydelsen av god kommunikation med allmänhet och media samt med andra aktörer. Framför allt behövs förståelse för hur kommunikationen påverkar beslut om åtgärder, liksom förtroendet för myndigheters arbete. Det är människors förståelse av en viss händelse som i mångt och mycket avgör om den betraktas som en kris.

De vanligaste orsakerna till förtroendeförluster är bilden av offentlighetens företrädare som tondöva och okänsliga för befolkningens problem samt att företrädarna har en orealistisk syn på hur samhällssystemen ska kunna återställas. Offentliga aktörer kommunicerar dels mot bakgrund av hur händelsen rapporteras i media och upplevs av allmänheten, dels utifrån störningens faktiska händelseförlopp. Därför måste aktörerna förstå hur det egna budskapet, bildspråket och verklighetsuppfattningen balanserar mot information från andra källor.

För att främja en effektiv hantering bör kriskommunikation därför integreras i arbetet med inriktning och samordning och finnas med redan i det stadium där man försöker förstå vad som händer eller har hänt (skeendetolkning, konsekvensanalys och samlad lägesbild). Här bidrar de kommunikativa delarna till en ökad helhetssyn och perspektivförståelse (läs mer om helhetssyn och perspektivförståelse i respektive kapitel).

Det finns kommunikativa uppgifter för alla aktörer i varje skede av hanteringen av en samhällsstörning. Såväl inom den del som handlar om kommunikation med allmänhet och media som inom den del som handlar om att ge stöd till beslutsfattande. Vissa av uppgifterna är aktörsspecifika, andra är aktörsgemensamma.

Gemensamt för båda delarna är att beslutsfattarna behöver en så heltäckande bild som möjligt av samhällsstörningen för att kunna fatta ändamålsenliga beslut. Den samlade lägesbilden måste därför innehålla information om hur samhällsstörningen uppfattas och rapporteras av medierna och av den enskilde – det som ofta benämns ”bilden av krisen”.

Varje aktör ansvarar för den egna informationen till allmänhet och media. De behöver hela tiden svara på frågorna vem, vad, när, hur och varför, samt ta hänsyn till vilka informationsbehov som finns eller uppstår och hur de

sedan påverkar krishanteringen. Samtidigt behöver de beakta hur informationsbehovet påverkas av planerade eller vidtagna åtgärder.

I det aktörsgemensamma arbetet har alla aktörer ett ansvar att samverka så att information från olika aktörer samordnas, otydligheter undviks och ryktesspridning kan motverkas. Allt i syfte att ge allmänheten möjlighet att bli medaktörer i hanteringen av en samhällsstörning och därmed bidra till återställandet och samhällets självläkning.

Förutsättningar för detta är att aktörerna har bra metoder för samverkan, analys och beslutsfattande samt interoperabla och robusta tekniska stödsystem.

2.4 Höjd beredskap

Totalförsvaret

Sverige har en lång tradition av att se på försvaret i ett helhetsperspektiv. Det uttrycks med termen *totalförsvaret*. Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig och består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).

I fred är civilt försvar den verksamhet som genomförs för att höja samhällets förmåga att motstå ett väpnat angrepp.

Det militära försvaret utgörs av den verksamhet som Försvarsmakten och de närliggande försvarsmyndigheterna har till uppgift att genomföra.

Försvarsmakten ansvarar för förmågan till väpnad strid.

Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas.¹¹

Juridisk grund

Totalförsvaret byggdes upp efter andra världskriget med en betydande planerings- och förberedelseverksamhet i samhället. I dag finns ett omfattande regelverk i form av fler än 100 lagar och förordningar som reglerar planering och förberedelser samt förhållanden vid höjd beredskap (det vill säga vid krigsfara och krig).¹²

Administrativ beredskap är ett samlingsuttryck för *författningsberedskap* och *organisatorisk beredskap*. Administrativ beredskap innefattar alla de lagar och föreskrifter som är nödvändiga för att det svenska samhället och totalförsvaret ska kunna lösa sina uppgifter under kriser och i krig och hur samhället ska organiseras vid höjd beredskap.

¹¹ Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap

¹² Delrapportering av uppdrag avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar), Fö2013/918/SSK

Den administrativa beredskapen handlar också om att under legala former och efter behov kunna disponera om personella och materiella resurser samt ingripa i näringslivets och enskilda medborgares fri- och rättigheter.

Exempel på åtgärder under administrativ beredskap är att

- fatta snabba och säkra beslut inom totalförsvaret
- stödja det militära försvaret
- skydda och rädda liv
- besluta om ransonering
- besluta om försörjningsåtgärder
- inkalla personal till totalförsvaret
- disponera arbetskraft
- disponera och utnyttja enskild egendom.

Sverige har valt att redan i fredstid införa regler som så långt det är möjligt skapar en grund för legalt handlande även i krigstid. Dessa regler finns i allt väsentligt i regeringsformens 15 kapitel om krig och krigsfara, där det bland annat framgår att en krigsdelegation ska träda i riksdagens ställe vid krig eller krigsfara om förhållandena kräver det.

En annan lag som är av central betydelse för totalförsvaret är lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. *Höjd beredskap* är antingen *skärpt beredskap* eller *högsta beredskap*. Högsta beredskap råder när Sverige är i krig.

Även krisberedskapsförordningen är av central betydelse för myndigheterna under regeringen. Krisberedskapsförordningen beskriver beredskapsplaneringens grund inför höjd beredskap för civila myndigheter. Bevakningsansvaret för höjd beredskap definieras i paragraferna 18–20. Vilka myndigheter som har bevakningsansvar framgår av en bilaga till förordningen. Förordningen anger också att samma myndigheter har ett särskilt ansvar för krisberedskapen.

Vidare beskriver krisberedskapsförordningen de bevakningsansvariga myndigheternas uppgifter på ett övergripande sätt. Länsstyrelserna har en särställning, eftersom de både har tydliga uppgifter för höjd beredskap i sin instruktion och är bevakningsansvariga.

Försvarsmakten och andra viktiga aktörer

Försvarsmakten är en statlig myndighet som upprätthåller förmågan till väpnad strid. Försvarsmaktens främsta uppgift är att ansvara för Sveriges militära försvar och under höjd beredskap får Försvarsmakten en mycket viktig roll i samhället.

När det gäller samhällets krisberedskap omfattas inte Försvarsmakten av delar av krisberedskapsförordningen. Försvarsmakten är dock sedan 2013

adjungerad till samtliga samverkansområden och för löpande dialog med andra aktörer i olika frågor.

På **central nivå** företräds den militära verksamheten av Försvarmaktens Högkvarter.¹³ På motsvarande sätt företräder MSB verksamheten inom det civila försvaret.¹⁴ De bevakningsansvariga myndigheterna på central nivå inom det civila försvaret har en viktig roll, främst genom arbetet inom samverkansområdena.

På **regional nivå** företräds den militära verksamheten av regionala staber i de olika militära regionerna. Inom det civila försvaret är det länsstyrelserna samt regionala organisationer för civila myndigheter som företräder verksamheten.

På **lokal nivå** företräds den militära verksamheten av regionala staber i de olika militära regionerna och organisationsenheter (förband). Kommunerna företräder verksamheten inom det civila försvaret.

Förändringen från invasionsförsvar till insatsförsvar har bland annat inneburit att värnplikten är vilande. Personalförsörjningen bygger i dag på frivillighet med anställda eller kontraktbundna soldater. Dagens försvarsmakt är i hög grad beroende av ett fungerande samhälle i övrigt för sin funktion. Det gäller både i fred för produktion av insatsförband med mera, i samband med internationella insatser, men också under höjd beredskap.

Ett av skälen till Försvarmaktens beroende är att stora delar av logistikverksamheten i dag är civil. Därför måste den grundläggande infrastrukturen i samhället kunna stödja Försvarmakten med tillgång till akutsjukvård, transporter och andra tjänster, men också med drivmedel och andra viktiga varor. Sverige ska dessutom ha en förmåga att ta emot civilt och militärt stöd från tredje part.

Konsekvenser för ledning och samverkan

Det civila försvaret ska utgå från den förmåga som finns inom samhällsskydd och beredskap. De grunder för ledning och samverkan som redovisas här gäller därmed även under höjd beredskap. Ledning och samverkan under höjd beredskap är i princip lika i vardagen och under höjd beredskap. Det regelverk som gäller höjd beredskap, inte minst regeringsformen, ger dock utökade befogenheter och mandat för enskilda myndigheter, med möjlighet för regeringen att förändra myndigheters roller och ansvar med kort varsel.

¹³ Central nivå omfattar militärstrategisk nivå (Ledningsstaben, LEDS), operativ nivå (Insatsledningen, INS) och den förutsättningsskapande ledningen (Produktionsledningen, PROD). LEDS ger inriktning och övergripande beslut, INS verkställer i operationer och använder förbanden och PROD skapar förbanden och ställer dessa till insatsledningens förfogande.

¹⁴ MSB uppgift enligt instruktion, Civilt försvar 13 §: "Myndigheten ska företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av särskilda föreskrifter. Myndigheten ska se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet."

I ett län som är utsatt för väpnat angrepp har länsstyrelsen ett sammanhållande ansvar på regional nivå. Ansvaret är tydligt reglerat i instruktion och andra regelverk där länsstyrelsen är den högsta civila totalförsvarsmyndigheten i länet, som bland annat ska samordna de civila försvarsåtgärderna.

Länsstyrelsen kan också i vissa fall få uppgifter som annars ankommer på regeringen. Verksamheten blir då ledning och samordning med stora befogenheter. Utgångspunkten för verksamheten är de mål för civilt försvar som gäller.

Målet för det civila försvarets verksamhet är att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld. Det innebär bland annat att inrikta och samordna länets civila resurser så att de på bästa sätt stöder Försvarsmakten.

Samhällets skyddsvärden¹⁵ är tillämpliga även under höjd beredskap. Hur skyddsvärdena prioriteras beror på den aktuella situationen.

Skyddsriktningarna ger också möjlighet att diskutera med Försvarsmakten om olika prioriteringar, till exempel nationell suveränitet vägt mot människors liv och hälsa. Frågeställningarna kan handla om hur olika aktiviteter på bästa sätt kan tillgodose både militära och civila behov.

Inriktning och samordning under höjd beredskap

Under höjd beredskap sätts skyddsvärdena nationell suveränitet och samhällets funktionalitet i fokus. Bägge områdena behöver fungera så bra som möjligt och mötas av stor förståelse från både militär och civil verksamhet. Inriktning och prioritering berör resurser som kan vara statliga eller utgå från näringsliv eller frivilliga aktörers resurser.

Hjälpbehovens omfattning och hur samhällets delar klarar av att agera tillsammans under höjd beredskap byggs upp under grundberedskap. Den så kallade utökade ansvarsprincipen och helhetssynen innebär att alla aktörer vidtar åtgärder för att värna om det skyddsvärda.

Alla de olika nätverk som finns i kommuner, län och nationellt behöver vara förberedda och förankrade. Det gör man genom att i förväg utbilda och öva hanteringen av de beroenden och behov som kan tänkas uppstå vid höjd beredskap. Vissa sektorer och verksamheter är samhällskritiska och berörs

¹⁵ Människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet, demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter, miljön och ekonomiska värden, samt nationell suveränitet (MSB, 2013)

därför mer än andra vid höjd beredskap. Detta gäller till exempel energiförsörjning, transporter, information och kommunikation.¹⁶

Bevakningsansvariga myndigheter berörs genom de särskilda åtgärder de är ålagda att vidta före och under höjd beredskap. Under höjd beredskap ska dessa myndigheter i första hand inrikta verksamheten på sådant som har betydelse för totalförsvaret, och hålla regeringen informerad.¹⁷

¹⁶ I samhällskritiska sektorer ingår även finansiella tjänster, handel och industri, hälso- och sjukvård samt omsorg, kommunalteknisk försörjning, livsmedel, offentlig förvaltning, skydd och säkerhet samt socialförsäkringar.

¹⁷ Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, 19-29§

3. Systemsyn, effekttänk och centrala termers innebörd

I det här kapitlet hittar du en teoretisk beskrivning av den verklighet som samhällets aktörer agerar i, och en tillhörande tankemodell för aktörsgemensam hantering. Du hittar också definitionerna av termerna samverkan, ledning, inriktning och samordning, och motiv till dessa.

Utgångspunkterna i detta avsnitt förklarar hur verkligheten bör betraktas inom ramen för aktörsgemensam hantering av samhällsstörningar. Det är viktigt att framhålla att det inte finns något universellt facit. Däremot finns praktiska och teoretiska förutsättningar och verktyg för att precisera och motivera dem. Utgångspunkterna innebär inte att andra synsätt är fel. Fördelen med dessa utgångspunkter är att de beskriver ett gemensamt sätt att tänka i det aktörsgemensamma sammanhanget. Det sättet att tänka är grundat i en gemensam förståelseprocess som bygger på beprövad praktisk erfarenhet och etablerad teoribildning.

Utgångspunkterna består av tre huvuddelar. Den första delen är att verkligheten är sammanlänkad i *system* och de olika delarna påverkar varandra i komplexa mönster. Komplexitet gör att det är omöjligt att förstå helheten genom att förstå delarna var för sig – helheten måste betraktas sammantaget. Systemsynen beskrivs närmare i början av texten. Den efterföljande delen beskriver designlogik som en utgångspunkt för hur man bör betrakta ledning och samverkan som funktioner. Efter dessa utgångspunkter preciseras innebörden i, och relationerna mellan, termerna inriktning, samordning, samverkan och ledning utifrån systemsynen och designlogiken.

3.1 Designlogik

Ledning och samverkan ses i dessa riktlinjer som *funktioner*. Termen *funktion* har med designlogik att göra. Designlogik är ett begreppsschema som kan användas för att förstå och konstruera så kallade *artefakter*. En artefakt är något som människan har skapat, både konkreta saker som flygplan och datorer, och abstrakta som begrepp och kunskap. Ledning och samverkan är alltså enligt detta resonemang artefakter.

I sin enklaste form innebär designlogik en analys av artefakten i tre nivåer. Varje nivå svarar på en fråga man kan ställa om artefakten. Den översta nivån kallas *syfte* och svarar på frågan om varför artefakten finns eller varför den ska skapas. Den andra nivån kallas *funktion* och den svarar på frågan om vad artefakten måste producera för att uppnå sitt syfte. Den tredje nivån kallas *form* och svarar på frågan om hur (eller med vad) artefakten producerar det som behövs för att uppfylla syftet.

Inom designlogiken används termen ”funktion” annorlunda från hur den vanligtvis används vid hanteringen av samhällsstörningar. Då refererar funktion antingen till en uppgift som någon har (till exempel ”krisledningsnämnden har en beslutsfunktion”) eller till en enhet med en viss uppgift (till exempel ”i kommunen finns en beslutsfunktion”). I designlogiken betecknar termen funktion i stället en abstrakt och fullständig beskrivning av ett lednings- eller samverkanssystem. Beskrivningen talar om vad systemet producerar för att uppfylla sitt syfte. Till exempel är *ledning* den funktion som åstadkommer inriktning och samordning.

Det finns flera vinster med att diskutera ledning och samverkan ur ett designperspektiv. Designlogik bidrar med en struktur för vad det egentligen är man pratar om, och gör det möjligt att prata om just detta utan att ta ställning till hur det hela går till. Den praktiska utformningen kan ju se ut på olika sätt beroende på vad sammanhanget kräver. Med hjälp av designlogiken blir det möjligt att fokusera på de funktioner systemen uppfyller och det som ska uppnås. På så sätt blir det också möjligt att jämföra och förstå skillnaden mellan olika artefakter, oberoende av form, utifrån exempelvis effektivitet.

I vardagen är det lätt att börja utvecklingsarbetet med samverkan och ledning på formnivån. Man börjar direkt med att designa till exempel lösningar på organisation och kommunikationssystem. Anledningen till detta är att det är fysiskt konkret och något som alla kan tolka på liknande sätt, vilket gör det lättare att föra gemensamma samtal och skapa en känsla av att man gör något konkret. Problemet med att gå direkt på formnivån är att man riskerar att inte klara ut *varför* något etableras och *vad* som måste produceras. Att utgå ifrån designlogik när man diskuterar gemensamma lösningar ger alltså bra förutsättningar för ett samtal och ett utvecklingsarbete som börjar i rätt ände – varför före hur.

3.2 Systemsyn

En systemsyn kan enklast beskrivas som fokus på hur delar hänger samman och påverkar varandra i en helhet. Det går inte att förstå ett system genom att förstå de enskilda delarna var för sig. Man måste också förstå hur delarna påverkar varandra. Utan den förståelsen blir det svårt att påverka systemet i den riktning man vill.

Ett system består av två sorters beståndsdelar: *komponenter* och *relationer*. Komponenter kan vara till exempel individer, organisationer, roller eller verktyg. Relationerna mellan komponenterna kan vara exempelvis fysisk närhet, kommunikation, vänskap, ekonomiska beroenden och så vidare. Det är betraktaren som avgör vad som är systemet och dess komponenter och relationer, och varje komponent i ett system kan betraktas som ett system i sig. Som ett exempel består systemet för att hantera samhällsstörningar bland

annat av en mängd formella organisationer och sociala nätverk. Dessa organisationer och nätverk kan i sin tur betraktas som enskilda system.

3.2.1 Systemavgränsningar

Systemperspektivet innebär att allting hänger ihop på något sätt, men det är omöjligt att hantera världen om man ska ta hänsyn till alla relationer. Aktörer behöver därför göra *systemavgränsningar*. Dessa systemavgränsningar görs oftast vid den gräns där relationerna inte längre verkar ha någon praktisk betydelse. Ofta görs den avgränsningen omedvetet.

Situationen och vårt syfte med vad vi gör styr vilka avgränsningar som vi använder oss av när vi tolkar vår omvärld. Det kan låta självklart, men i praktiska sammanhang är det inte givet utifrån vilka ramar som ett visst sammanhang ska betraktas. Det finns tre sätt att göra systemavgränsningar.

Till att börja med måste man bestämma sig för vilken typ av komponenter och vilken typ av relationer man pratar om. Detta är *systemdimension*. En systemdimension kan vara formella organisationer och relationer. Typiska beståndsdelar kan då vara avdelningar, befattningar, regler och instruktioner. En annan kan vara informella organisationer och relationer, till exempel sociala nätverk. Typiska beståndsdelar kan då vara intressen, värderingar, vänskap och förtroende.

Man kan också avgränsa i *omfattning*. Exempelvis kan man tänka sig att bara ta med organisationer och relationer i en kommun, eller i ett län. De organisationer som ligger utanför kommun – eller länsgränsen inkluderas inte i det system som betraktas. Man kan också tänka sig att ta med alla delar i systemet men bara på en viss nivå, till exempel resurser på fältet som medverkar i en viss samhällsstörning. Då ingår offentliga, privata och frivilliga komponenter, men bara de som "finns på plats".

Den tredje avgränsningen handlar om med vilken *upplösning* man vill beskriva systemet. För att systemet inte ska ha ohanterlig detaljrikedom måste man oftast lägga samman komponenter genom att skapa grupper. Exempelvis kan en formell organisation bestå av en rad olika delorganisationer. En kommun har sina respektive förvaltningar osv. Man väljer då en upplösning som passar för det behov man har.

En viktig utmaning för alla som arbetar med ledning och samverkan är att kunna skifta systemavgränsningar för att se olika perspektiv. Systemavgränsningar måste också kontinuerligt diskuteras när frågan om helhet omhändertas.

3.2.2 Systemkaraktistika

När man talar om samverkan och ledning i samband med samhällsstörningar är det viktigt att se till de egenskaper som de system som man arbetar med

uppvisar. Systemet för att hantera samhällsstörningar, och många av dess delsystem, är att betrakta som komplexa system. Komplexa system uppvisar ett antal egenskaper som är av stor betydelse för arbete med ledning och samverkan. Komplexa system är

- öppna – systemen påverkar, och påverkas av, sin omgivning
- situationsspecifika – systemen är olika från gång till gång
- dynamiska – systemen förändras under en och samma hantering
- självreglerande – systemens utformning bygger delvis på lokal anpassning.

Det betyder att det i ett komplext system är svårt att förutsäga i detalj vad som kommer att hända närmast. Det beror på att systemet kan ha ändrat karaktär under tiden mellan beslut och handling. Med andra ord, under en samhällsstörning går det inte att veta säkert att en åtgärd faktiskt leder till den effekt man vill ha. Ett komplext system kan inte styras som man kan styra en maskin. Resurser kommer troligen att agera delvis på eget bevåg, ibland på ett funktionellt sätt och ibland på ett sätt som skapar problem för helheten. Detta är en viktig utgångspunkt för diskussionen om samverkan och ledning och är en grundförutsättning för bland annat helhetsmetoden som redovisas senare i detta arbete.

Det går inte att säga att det finns ETT system och att det finns rätt och fel bild av systemet – varje betraktare gör en egen tolkning utifrån sina behov och perspektiv. Systemsynen ger dock förutsättningar att tillsammans förstå olika perspektiv och tillsammans bygga modeller av helheten som är en viktig utgångspunkt för aktörsgemensam hantering av samhällsstörningar.

3.2.3 Formella organisationer och nätverk

Formella organisationer och sociala nätverk är två viktiga dimensioner av resurserna i det inre systemet som påverkar hur en samhällsstörning hanteras.

Formella organisationer bygger på regler. De bidrar med förutsägbarhet och trygghet genom att fastslå hur man ska bete sig. Sociala nätverk bygger på förtroende. De bidrar med flexibilitet och därmed också tålighet mot störning. Formella organisationer och sociala nätverk existerar parallellt och är beroende av varandra. Bägge påverkar hur det fungerar. I praktiken flätas formella organisationer och sociala nätverk ofta samman, vilket betyder att man kan betrakta förtroende som en kritisk faktor i alla sammanhang. Förtroende är betydelsefullt för hur väl den aktörsgemensamma hanteringen fungerar.

Svåra förhållanden leder ofta till att många olika organisationer och nätverk blir involverade i hanteringen. Detta leder till att obekanta människor möter varandra, och att de representerar olika kulturer, arbetssätt, målsättningar och intressen. Därmed blir det en särskild utmaning att bygga upp det nödvändiga

ömsesidiga förtroende som krävs för att samarbetet över aktörsgränserna ska fungera.

I ett första steg blir förtroendet för motparten en spegling av det förtroende man har för den grupp som motparten tillhör – i mötet med en okänd polis blir därmed förtroende för honom eller henne detsamma som förtroendet för polisen i allmänhet. I takt med att människor lär känna varandra så ersätts det av ett personligt förtroende för just honom eller henne.

Många av dagens samarbetsformer är baserade på IT-lösningar. Människor möts helt enkelt genom elektronisk kommunikation snarare än i fysiska möten. Förtroende utvecklas och fungerar även utifrån elektroniska nätverk, men det upplevs ofta som mer riskfyllt att inleda samarbeten i dessa miljöer med okända motparter än i ”vanliga” nätverk. Människor är då mindre benägna att lita på sina okända motparter.

Det första intrycket av okända motparter är viktigt, bland annat eftersom den information som finns tillgänglig om medlemmarna i nätverket påverkar vilket förtroende dessa får. Det första intrycket lever dessutom kvar och påverkar även efter att individerna börjat lära känna varandra.

3.2.4 Tankemodell för aktörsgemensam hantering

Tankemodellen i figuren nedan förtydligar innebörden av termerna inriktning, samordning, ledning och samverkan och visar hur de hänger samman inom området samhällsskydd och beredskap. Tankemodellen skapar också förståelse för behovs- och effektinriktat tänkande, samt bidrar med ett nytt sätt att tänka kring olika strukturer och roller. Grunden för modellen är systemsynsättet som redovisats ovan samt det designlogiska begreppsschemat.



Tankemodell för aktörsgemensam hantering av samhällsstörningar

Sammanfattande budskap

- Tankemodellen har ett systemperspektiv och betraktar det aktuella sammanhanget som ett *yttre* och ett *inre* system. Det yttre systemet definieras som det man vill påverka. Det inre systemet utgörs av de aktörer som kan påverka det yttre.
- I samband med samhällsstörningar uppstår en rad olika kompletterande systemtolkningar (perspektiv) beroende på vilka problem som de som betraktar systemen har för handen.
- Att hantera samhällsstörningar innebär att åstadkomma önskade tillstånd i det yttre systemet. Det nya tillståndet betraktas som en *yttre effekt*.
- Den yttre effekten ska uppnås genom att det inre systemets förmåga används effektivt. Det görs genom inriktning och samordning. Inriktning och samordning betraktas som en *inre effekt*.
- Inriktning är en orientering av tillgängliga resurser mot formulerade mål. Olika aktörers aktiviteter och delmål måste ofta justeras gentemot varandra så att tillgängliga resurser verkligen kommer till största möjliga nytta. Denna anpassning av aktiviteter och mål kallas samordning.¹⁸
- Tankemodellen beskriver två funktioner för att åstadkomma inriktning och samordning. Dessa funktioner är *samverkan* och *ledning*.

Yttre och inre system

Normalt fungerar alla samhällets delar tillsammans utan problem. Det som är skyddsvärt i samhället, till exempel människors liv och hälsa, ekonomiska värden och miljö, tas om hand av var och en. Skyddseffekter möter de skyddsbehov som finns genom samhällets självläkande förmåga. Den självläkande förmågan illustreras i modellen med förbindelsen mellan *behov* och *effekt* i det *yttre systemet*.

En samhällsstörning föreligger när skyddsbehovet blir eller riskerar att bli så stort att den självläkande förmågan inte längre räcker till. De ingående komponenterna, och relationerna mellan dem, som berörs av samhällsstörningen utgör *det yttre systemet*. Det yttre systemet är alltså varken hela samhället eller nödvändigtvis en särskild plats.

Alla samhällets samlade resurser kan behöva bidra vid en samhällsstörning för att stötta den självläkande förmågan. *Det inre systemet* består av de samhällsresurser som kan bidra till skyddseffekten i det yttre systemet. Det inre systemet kan till exempel mobiliseras genom ett samtal till

¹⁸ Detta sätt att beskriva samordning är begränsat till sammanhanget *hantering av samhällsstörningar*. Det utesluter alltså inte att samordning kan beskrivas till exempel som ett uppdrag eller en aktivitet i andra sammanhang. Se nedan.

alarmeringstjänsten eller spontant, exempelvis genom att aktörer får signaler genom sin egen omvärldsbevakning.

En central aspekt av det yttre och det inre systemet är relationerna, med andra ord hur de ingående delarna hänger samman och påverkar varandra. Det gäller både inom respektive system och mellan systemen. Det betyder att man behöver förstå tre olika typer av relationer. Den första typen av relationer ligger i det yttre systemet. Det kan handla om hur människor hjälper varandra. Den andra typen av relationer ligger i det inre systemet, till exempel hur offentliga och privata aktörers verksamhet påverkar varandra. Den tredje typen av relationer handlar om relationer mellan det yttre och det inre systemet. Att förstå dessa relationer är en förutsättning för att utnyttja samhällets samlade resurser på bästa sätt.

Att omsätta förmåga till effekt

Hantering av en samhällsstörning handlar ytterst om att omsätta aktörernas förmåga till effekt i det yttre systemet på bästa sätt. Om samhällets samlade resurser ska kunna användas på bästa sätt behöver de ha inriktning och samordning. Inriktning och samordning är att se som *effekter* i det inre systemet. Inriktning och samordning kan åstadkommas bland annat genom *funktionerna* samverkan eller ledning.

I tankemodellen för aktörsgemensam hantering av samhällsstörningar betonas alltså inriktning och samordning som effekter. Detta utesluter inte att inriktning och samordning på andra ställen kan beskrivas som aktiviteter, eller som uppdrag. Fördelen med att beskriva inriktning och samordning som effekter är bland annat att precisera syftet med samverkan och ledning och motverka en inåtblickande syn som fokuserar på interna lösningar och processer, i stället för det som faktiskt bör åstadkommas i samhället.

Ett annat motiv med att se inriktning och samordning som själva syftet med samverkan och ledning är att motverka den osäkerhet som ofta uppstår i det aktörsgemensamma arbetet om vad man menar. Det beror bland annat på att termerna inriktning, samordning, samverkan och ledning belastas med olika betydelser och ibland flyter in i varandra. Detta riskerar att leda till missuppfattningar som i sin tur leder till friktion i form av ineffektiv kommunikation och felaktiga förväntningar.

Hittills har inriktning och samordning beskrivits som funktioner. I dagligt tal hör man ofta dessa termer som verb, det vill säga att inrikta, att samordna. Frågan om vad inriktning och samordning som verb innebär besvaras här med de aktiviteter som syftar till just inriktning och samordning. Att inrikta eller att samordna kan alltså ses som aktiviteter som leder till effekterna inriktning och samordning. Hur de aktiviteterna ska se ut beror på sammanhanget, det vill säga vem som är inblandad, vilka behoven är och vilka resurser som finns att tillgå. Aktiviteterna går alltså inte att beskriva i detalj.

Inriktning

Inriktning är orientering av tillgängliga resurser mot formulerade mål.

Inriktning handlar om vilket håll man drar åt och är alltså något man vill åstadkomma för att resursernas förmåga ska bli till nytta i samband med en samhällsstörning. Utan någon som helst inriktning får inte hanteringen någon effekt. Inriktning kan ses som en vektor, en rörelseriktning, som pekar mot ett mål.

När flera är inblandade så handlar en gemensam inriktning om att alla ska dra åt samma håll. Inriktning kan alltså gälla för en enskild aktör, en enskild grupp inom ramen för en aktör, eller ett kluster av aktörer. Inriktning kan åstadkommas på flera sätt, till exempel genom funktionerna samverkan och ledning, men också genom självorganisation.

Normalt har de flesta aktörer, åtminstone de offentliga, var och en sin egen inriktning i grunden så att säga "förberedd". Det finns alltså en uttryckt inriktning för aktören att utgå ifrån vid hanteringen av samhällsstörningar. Sådana inriktningar kan återfinnas i myndighetsinstruktioner och regleringsbrev.

När samhällsstörningar inträffar så lägger varje aktör sitt perspektiv på situationen och tolkar det som händer utifrån sin roll i samhället. Aktören formulerar sina egna mål för vad som ska uppnås och ser till att de egna resurserna riktar in sig mot dessa mål. Den övergripande inriktningen för ett kollektiv av aktörer blir då summan av de respektive inriktningarna. Precis som en enskild aktörs inriktning kan behöva ändras i samband med en samhällsstörning så kan en övergripande inriktning behöva ändras under en samhällsstörning.

En inriktning måste alltid innehålla en grad av öppenhet. Det är ett resultat av att samhällsstörningar är unika, föränderliga och delvis oförutsägbara. Samhällsstörningen äger rum i ett komplext sammanhang. Enkelt uttryckt handlar öppenhet i inriktning om att hantera risken att det som verkar vara viktigast just nu kommer att överskuggas av något annat längre fram i tiden.

Samordning

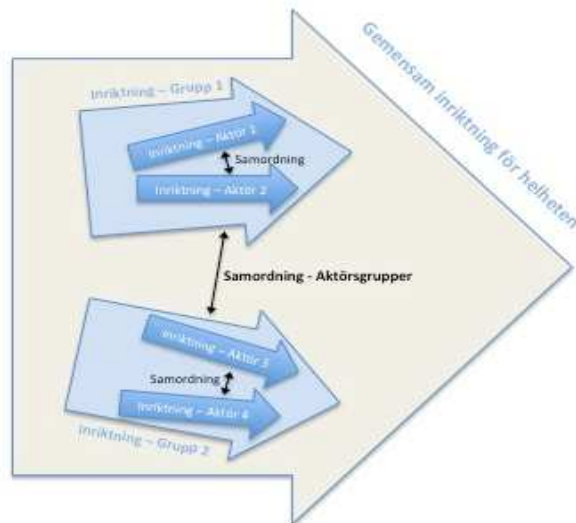
Samordning är anpassning av aktiviteter och delmål så att tillgängliga resurser kommer till största möjliga nytta.

Samordning¹⁹ följer av att varje samhällsstörning uppvisar en *uppsättning* behov och aktörer, det vill säga inga behov eller aktörer uppträder ensamma. På samma sätt som behov ofta är sammanlänkade²⁰ så påverkar aktörers hanteringar ofta varandra. Ett exempel på det är kriskommunikation, där det är viktigt att inblandade aktörer sänder samstämmiga budskap. När aktörers hanteringar påverkar varandra, eller kan påverka varandra, måste aktiviteter och ibland även delmål justeras gentemot varandra så att tillgängliga resurser verkligen kommer till största möjliga nytta. En sådan anpassning av aktiviteter och delmål kallas samordning.

Det finns ofta beroendeförhållanden dels mellan de aktiviteter som företas, dels mellan de delmål som aktiviteterna syftar till att uppnå. Exempelvis kan saker och ting behöva göras i en viss ordning för att resurserna inte ska vara i vägen för varandra, eller för att en aktivitet är beroende av att en annan genomförs först. Samordning som effekt kan innebära att man skapar synergier mellan olika aktiviteter, vilket i dessa sammanhang är något eftersträvanvärt.

Som redan nämnts så har respektive aktörer i regel redan en inriktning innan den aktörsgemensamma dialogen uppstår. Den kan vara funktionell även i helheten. Det betyder att i det aktörsgemensamma sammanhanget behöver inte inriktning alltid åstadkommas före samordning.

Samordning kan precis som inriktning diskuteras på olika nivåer. Samordning som effekt kan åstadkommas mellan exempelvis myndigheter, men också inom en organisation eller inom en arbetsgrupp.



¹⁹ Koordination ses som en synonym till samordning.

²⁰ Se systemsyn.

Inriktning och samordning som effekter på olika systemnivåer. Varje aktör behöver en inriktning för att dess förmåga ska kunna omsättas till effekt. Aktörernas aktiviteter måste ofta vara anpassade till varandra för att göra största möjliga nytta. Detta är samordning. På en högre systemnivå finns en inriktning för Aktörsgrupp 1 och en inriktning för Aktörsgrupp 2. Aktörsgrupperna i sin tur behöver vara samordnade. På högsta systemnivån finns en gemensam inriktning av helheten.

Samverkan

Samverkan är den funktion som, genom att aktörer kommer överens, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser.

Samverkan i sammanhanget hantering av samhällsstörningar måste alltså ha syftet att åstadkomma inriktning och samordning. Om inte det syftet finns så handlar det heller inte om samverkan. Det betyder att samverkan har en snävare innebörd i hanteringen av en samhällsstörning, jämfört med förebyggande arbete.

En viktig produkt i samverkan är överenskommelser. En överenskommelse kräver att de som arbetar med inriktning och samordning är sidoordnade, det vill säga att ingen har exploaterat något befintligt mandat eller på annat sätt givits i uppdrag att bestämma över någon annan.

Eftersom samverkan innebär att aktörer (i praktiken individer) kommer överens, är en förutsättning att det finns en dialog. Dialogen är alltså en förutsättning för funktionen samverkan. Det framgår tydligt av reglerna att riksdag och regering vill att aktörer agerar gemensamt. I förarbeten har det uttryckts att skyldigheten att stödja och samverka med andra aktörer följer av ansvarsprincipen.

För att förstå hur central skyldigheten att samarbeta är kan man dra paralleller till (1986:223) förvaltningslagen. Förvaltningslagen anger att varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.

Ledning

Ledning är den funktion som, genom att en aktör bestämmer, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser.

Ledning förutsätter att den eller de som utövar ledning har mandat att göra det, eller att det görs utifrån överenskommelse mellan ingående parter.

Termen mandat är en juridisk term som är kopplad till formella förutsättningar. Det är den grund vi oftast förknippar med ledning. Mandat har varierande grad av styrka. Starka mandat medger ledning som är tvingande, det vill säga kan förknippas med sanktioner om ledningen inte efterföljs. Svaga

mandat medger inte tvingande ledning. Ledning med svaga mandat bygger i stället i större utsträckning på påverkan/inflytande genom till exempel argumentation och motivation.

I det aktörsgemensamma sammanhanget är det vanliga att det förekommer *flera olika* mandat och att dessa mandat har *varierande* styrka. Resultatet kan betecknas som ledning i "blandform". Skillnaderna mellan dessa former ligger i tillvägagångssätten. Däremot är det inte nödvändigtvis någon skillnad i effekt.

Ledning kan även grunda sig på överenskommelser mellan ingående parter. Dessa överenskommelser kan till exempel bygga på förtroendet att någon av de ingående parterna är den som är bäst lämpad att bestämma i sammanhanget.

För att samhällets samlade resurser ska kunna utnyttjas på ett effektivt sätt bör man alltså acceptera att ledning kan ske med olika grader av mandat och utifrån överenskommelser. Eftersom möjligheten till inflytande därmed ofta är begränsad (det vill säga inte tvingande) så förutsätter det att övriga inblandade genom bland annat helhetssyn bidrar till att samhällets resurser används effektivt.

Kort kan man säga att ju mer avgränsat och ju mer likformigt det inre systemet (det vill säga de ingående parterna i form av aktörer) är, desto större möjligheter finns det att använda funktionen ledning för att åstadkomma inriktning och samordning.

Vad behöver funktionerna samverkan och ledning kunna göra för att åstadkomma inriktning och samordning?

För att åstadkomma inriktning och samordning behöver funktionerna samverkan och ledning kunna producera

- (1) förståelse för vad som händer och hur situationen kommer att utvecklas
- (2) förståelse för vad som behöver göras
- (3) inflytande över resurserna i det inre systemet.

Detta är alltså det övergripande svaret på VAD funktionerna samverkan och ledning måste kunna för att deras syfte – inriktning och samordning – ska kunna bli verklighet. På formnivå kan dessa punkter diskuteras i termer av organisationsformer, informationsutrustning etc. I andra delar av materialet föreslås konkreta verktyg (formnivå) för att kunna arbeta med dessa frågor.

4. Ledarskap och människors samspel i grupp

I det här kapitlet hittar du en genomgång av sådant som påverkar dig som individ och gruppens samspel, och några rekommendationer för hur du kan underlätta samarbetet mellan såväl aktörer som individer.

Framgångsrikt samarbete bygger på kunskap, förtroende och ömsesidig respekt

Aktörer som känner till varandras organisationskulturer, har förtroende för varandra och visar varandra respekt samarbetar bättre. Sådana goda samarbeten och relationer växer ofta fram över tid, men ibland kräver hanteringen av en samhällsstörning mer tillfälliga och spontana samarbeten.

Det är viktigt att

- uppmuntra människor med kunskap och erfarenhet att komma med synpunkter
- arbeta för att stärka gruppens sammanhållning
- vara vaksam på tankemässig likriktning.

Arbete över aktörsgränserna bygger på social och kulturell kompetens

Känsla för socialt samspel är en fördel när det gäller att arbeta över aktörsgränserna. När flera aktörer ska samarbeta behöver du bland annat ha kulturell kompetens. Kulturell kompetens är att

- vara medveten om den egna organisationens syn på världen
- vara medveten om den egna organisationens attityder till andra aktörer
- ha kunskap om hur andra aktörer arbetar och ser på världen
- kunna anpassa kommunikationen med andra aktörer, utifrån deras organisationskultur.

4.1 Organisationer, stress och emotioner

Hierarkiska organisationer är ofta rigida. Ett sätt att göra dem mer flexibla är att låta enskilda personer eller grupper agera som länkar gentemot omvärlden. Dessa länkar bör ha en relativt fri roll att agera och nätverka utanför organisationens gränser. Detta förutsätter dock en stark tillit från ledningens sida, eftersom organisationen kan skadas betydande om länken skulle missbruka sitt förtroende.

Vid samhällsstörningar förekommer ofta även en annan typ av länk, som är mer spontant organiserad. Det kan till exempel handla om enskilda personer eller grupper som på eget initiativ erbjuder sina tjänster till den organiserade insatsverksamheten. Länkarna ifråga kan till exempel vara personer som till vardags arbetar inom akut insatsverksamhet och som under ledig tid råkar befinna sig i området.

Ur organisatorisk synpunkt ger spontana länkar en helt annan situation än planerade länkar. Spontana länkar agerar utan erfarenhetsbaserad tillit, och om något blir fel ligger ansvaret kvar hos cheferna i den formella organisationen. Trots riskerna kan spontana länkar vara värdefulla, till exempel om de fyller ett uppenbart behov och tas emot väl av den formella organisationen. Om behovet inte finns gäller det för organisationen att vänligt men bestämt tacka nej.

I det aktörsgemensamma arbetet behöver personer, grupper och organisationer bygga upp förtroende för varandra. Förtroende kan byggas aktivt genom att man försöker göra ett bra första intryck, medvetet förmedla trovärdighet och undvika misstro. Det är också bra att agera för att uppfylla de rollförväntningar som de andra aktörerna har.

När förtroendet väl är uppbyggt måste det underhållas. Detta sker genom tre typer av smidighet:

- kulturell smidighet
- strukturell smidighet
- smidighet i riskfyllda situationer.

Kulturell smidighet handlar om att kunna hantera och anpassa sig till andra aktörers kulturella koder, vanor och ritualer. Strukturell smidighet handlar om att kunna känna in och hantera maktrelationer, status och hierarkier hos den andre. Smidighet i riskfyllda situationer handlar om att ha fingertoppskänsla för sådant som kan framkalla till exempel rädsla, vrede, frustration och skam hos samverkansparten. Det handlar också om att kunna kontrollera sina egna känslor, förbli lugn, dämpa motparten och smidigt dra sig ur situationer där konfrontation är oundviklig.

4.2 Grupprocesser

Centralt i grupprocesser är gruppsammanhållning. God gruppsammanhållning är normalt bra och främjas av följande sex förhållanden:

- Gruppmedlemmarna har själva valt att söka sig till gruppen.
- Varje enskild medlem känner sig accepterad av gruppen.
- Gruppmedlemmarna har liknande attityder och värderingar.
- Gruppens normer och ledarskap belönar samarbete.
- Gruppen samlas kring ett yttre hot.
- Urvalsgrunderna för att upptas i gruppen är stränga.

Ledning vid stressfyllda händelser ställer höga krav på tydlig kommunikation inom grupper och mellan ledningsnivåer. Samtidigt är det viktigt att uppträda på ett ödmjukt sätt mot underställda.

Ibland uppstår konflikter i grupper. I en grupp med spänd och konfliktfylld atmosfär påverkas arbetet negativt om insatsen pågår längre tid än ett dygn eller ett skiftpass. Under en kortare insats kan de flesta lägga konflikter åt sidan och agera professionellt.

4.3 Grupptänkande

Grupptänkande kan uppstå i grupper med en överdriven strävan efter samstämmighet. Detta är förödande för beslutsfattandet, eftersom tänkandet begränsas kraftigt. Grupptänkande leder bland annat till följande fem problem:

- Gruppen diskuterar för få handlingsalternativ och låter bli att överblicka andra möjligheter.
- Gruppen granskar inte risker och nackdelar med det vägval majoriteten tidigt fastnat för.
- Gruppen överväger inte fördelar med sådana handlingsalternativ som majoriteten tidigt tagit avstånd ifrån.
- Gruppen gör inga försök att hämta in information från utomstående experter på området.
- Gruppen tenderar att uppmärksamma information som stöder deras val, och bortse från information som kan "hota" gruppen.

Ytterligare ett problem är att gruppen inte ägnar tillräckligt mycket möda åt att diskutera och förbereda sig på olika hinder som kan uppstå.

Grupptänkande hör nära samman med två centrala gruppsykologiska processer: direkt grupptryck och självzensur. Direkt grupptryck fungerar så att medlemmar som uttrycker starka och avvikande argument får klart för sig att detta är inte vad gruppen förväntar sig av en lojal medlem. Självzensur handlar om att den enskilda medlemmen väljer att tona ner egna, avvikande uppfattningar.

Grupptänkande kan förebyggas genom att

- gruppens ledare utser minst en gruppmedlem som får agera "djävulens advokat" under mötet
- gruppens ledare undviker att inleda mötet med att deklarerera sin egen syn på hur problemet ska lösas
- gruppen tillfälligt delar på sig och/eller rådfrågar en utomstående expert
- de inblandade känner till grupptänkande, och använder sina kunskaper om detta.

4.4 Tillfälligt sammansatta grupper

Under en samhällsstörning är det vanligt med tillfälligt sammansatta enheter som ska lösa en given uppgift. Verksamheten förutsätter att det finns tillit

mellan gruppmedlemmarna. Tillit utvecklas vanligtvis över lång tid i grupper som är relativt stabilt bemannade. I en tillfälligt sammansatt grupp saknas de förutsättningar som normalt behövs för att bygga upp tillit, men i stället kan så kallad snabb tillit uppstå.

Vid snabb tillit agerar de inblandade helt enkelt som om tillit redan finns, eftersom det inte finns tid att låta tilliten långsamt växa fram. Tempot och det som står på spel frammanar en "kom igen nu"-attityd.

Snabb tillit utvecklas bättre om kunskapens auktoritet får råda. Detta betyder att den tillfälligt sammansatta gruppen bör ledas på ett sätt som aktivt lyfter fram synpunkter från medlemmar som har kunskap om och erfarenhet av liknande situationer som den man nu står inför. I grupper som präglas av prestige och den formella auktoritetens ordning riskerar man tvärtom att tappa tempo och kvalitet i arbetet, eftersom de som vet mest inte tillåts göra sina röster hörda.

4.5 Individnivå- önskvärda kompetenser och beteenden

Stresshanteringsförmåga

Hög stresstolerans är nödvändigt för att fungera bra i en påfrestande miljö. Stresshantering brukar delas in i två kategorier: probleminriktad och emotionsinriktad stresshantering.

Probleminriktad stresshantering handlar om att agera rationellt för att förebygga, hantera eller mildra något stressfyllt. Den emotionsinriktade stresshanteringen innefattar de olika tekniker och knep människor använder sig av för att bemästra negativa känslor. Exempel på sådana knep är positivt tänkande, medveten självbehärskning, att göra något annat en stund, att dela upp en svår uppgift i små steg och koncentrera sig på ett steg i taget samt att reducera spänning på olika sätt. Till spänningsreducering hör exempelvis att prata av sig, skämta, motionera och tröstata.

Såväl problem- som emotionsinriktad stresshantering förekommer parallellt i alla prövande situationer. Delar av hanteringen bygger på medvetna ansträngningar, medan andra sker automatiskt på en omedveten nivå.

Social kompetens

Människor som är bra på socialt samspel har ett försprång när det gäller ledarskap. Kommunikativ skicklighet handlar om att kunna uttrycka sina idéer med ord, med kroppen och i skrift samt att vara anpassningsbar. I aktörsgemensam hantering är det till exempel viktigt att kunna anpassa ordval och undvika tekniska termer som bara förstås av personer ur de egna leden.

Till social kompetens hör också att vara bra på att lyssna på andra, liksom att kunna uppmärksamma alla i gruppen och visa att de är betydelsefulla.

Eftersom aktörsgemensam hantering kräver möten ställs krav på tålmod och social smidighet på sin spets. Detta innebär att personer som har svårt för möten och socialt samspel kan vara olämpliga att använda vid aktörsgemensam hantering.

Kulturell kompetens

Kulturell kompetens främjar samverkan med andra aktörer. Följande fyra delar är centrala:

- medvetenhet om den egna kulturens syn på världen
- attityder gentemot kulturella skillnader
- kunskap om olika kulturers praxismönster och syn på världen
- tvärkulturell kommunikationsförmåga, inklusive icke-verbal kommunikation som kan variera från kultur till kultur.

Dessa fyra aspekter kan tränas och förbättras utifrån nya erfarenheter. Kulturell kompetens är inte bara viktig för ledaren själv, utan kan också hjälpa honom eller henne att utbilda och vägleda sina underställda så att de i sin tur blir bättre rustade att samverka med aktörer med annan bakgrund.

4.6 Ledarskap vid samhällsstörningar

En samhällsstörning ställer krav på flexibilitet. Såväl chefer på fältnivå som i staber kan behöva göra flexibla förändringar med kort varsel. Handlingsplaner kan behöva anpassas, till exempel på grund av yttre faktorer som var okända när den ursprungliga planen gjordes upp.

Konstruktiv påverkan eller manipulation

Ett välbelagt faktum är att ledarens känslor påverkar hur de underställda känner sig, både positivt och negativt. En positiv ledare lyckas ofta skapa engagemang och en tro på att problemen kan lösas, medan en sur ledare kan ta död på den mest entusiastiska medarbetare genom att säga nej eller "det går inte". Fenomenet kallas ofta känslö- och beteendemässig smitta.

Känslö- och beteendemässig smitta kan både ses som funktionell och som farlig manipulation. Så kallad soft power hänger till viss del samman med känslö- och beteendessmitta, eftersom denna mjuka makt handlar om att få andra att vilja samma sak som man själv vill.

Ett indirekt sätt att använda mjuk makt är att förändra det emotionella klimatet, så att det blir trevligare. Ledaren kommer då att upplevas på ett mer positivt sätt, och medarbetarna kan komma att bli mer motiverade och delaktiga. Detta bygger till stor del på att ledaren har en attraktiv personlig framtoning samt har tydliga moraliska värderingar och målbilder.

Hård makt, det som ofta benämns ”piska och morot”, finns alltid närvarande. Rätt använd brukar kombinationen av traditionell hård makt och mjuk makt kallas för smart power – smart makt.

Krisledarskapets balansakter

Ledarskap kan många gånger liknas vid en balansgång på slak lina, särskilt i samband med samhällsstörningar. Ett typiskt exempel är det svåra att göra avvägningar mellan risk och säkerhet. Den ledare som lägger alltför stor vikt vid det ena målet riskerar en kostnad inom det andra.

Andra exempel på balansakter är chefens behov av frihet och eget initiativtagande å ena sidan, och krav på att följa inövade rutiner och standardprocedurer å den andra. Särskilt i inledningsskedet har många ett behov av att få agera utanför de ordinarie ramarna eftersom läget ofta är kaotiskt. Regelverk och rutiner är inte alltid anpassade till den unika situationen där och då.

Det kan vara gynnsamt att ta egna initiativ i detta skede, om det inövade alternativet uppfattas som handlingsförlamande. Eftersom insatsen som helhet kan försämrats av för mycket eller för långvarig improvisation är det viktigt att snabbt återgå till regelstyrt agerande.

5. Helhetssyn

I det här kapitlet hittar du en genomgång av förhållningssättet helhetssyn, och några rekommendationer för hur du kan tillämpa helhetssyn vid hanteringen av en samhällsstörning.

Helhetssyn ger en samlad bild av hela hanteringen

Eftersom alla aktörer som är med och hanterar samhällsstörningar utgår från sina specifika uppdrag, instruktioner och perspektiv händer det att aktörer förbiser både behov och tänkbara lösningar. Helhetssyn är ett förhållningssätt som stöder aktörer i att se sin egen hantering som en del av en helhet, som ska använda samhällets resurser så effektivt som möjligt.

Tillämpa helhetssyn för att identifiera de effekter som saknas

En aktör som tillämpar helhetssyn

- förstår hur skeendet vid en samhällsstörning påverkar hela samhället
- förstår vilka behov skeendet leder till, även sådana behov som ligger utanför den egna hanteringen
- kan prioritera, om de samlade resurserna inte räcker för att möta alla behov
- ser vilka effekter som redan har uppnåtts, eller håller på att uppnås
- identifierar de effekter som saknas.

5.1 Helheten av uppdrag

Helhetssyn som förhållningssätt är framför allt viktigt för de aktörer som berörs av området samhällsskydd och beredskap. Helhetssyn i hanteringen av samhällsstörningar kräver sammanfattningsvis

- att aktörerna förstår och kan hantera sitt eget uppdrag
- att aktörerna förstår hur det egna uppdraget förhåller sig till andra aktörers uppdrag och hanteringar
- att aktörerna kan använda denna förståelse till att verka för en god helhetslösning.

Det är alltså viktigt att förstå hur de olika delarna hänger samman i olika beroenden.

5.2 Beroenden och överblick

De delar av samhället som drabbas av en samhällsstörning är delar av system med ömsesidiga beroenden. Därför är det viktigt att få en uppfattning om hur de drabbade hanterar sina individuella situationer. Till exempel kan olika former av självorganisering uppstå, vilket påverkar hur det totala behovet ser ut.

Även de aktörer som hanterat samhällsstörningen är delar av system med ömsesidiga beroenden. Därför påverkar de olika effekterna varandra. Som ett resultat av detta måste de olika behoven och effekterna betraktas både enskilt och sammantaget. Detta är skälet till att helheten alltid måste vara den *samlade bilden av det totala behovet och den totala effekten*.

Det kan vara svårt att avgöra vilka aktörer som rimligen kan omfattas av en helhetssyn. Normalt är de flesta aktörer kända sedan tidigare, särskilt de som ofta syns i medier eller beskrivs i regelverk. Mellan dessa aktörer kan det finnas etablerade strukturer och rutiner för utbyte och därmed möjlighet till ömsesidig överblick. Mer ovanliga eller helt okända aktörer är dock svårare. Här gäller det att vara uppmärksam på vad som händer i den berörda delen av samhället.

En ”ny” aktör kan upptäckas genom att den ger effekt på hanteringen i helhet. Bakom effekten kan det exempelvis dölja sig en spontan aktör som har uppstått inom ramen för just den samhällsstörningen. Sådana aktörer kan vara svåra att upprätta kontakt med, och då får man nöja sig med att överblicka aktörens effekter. Att överblicka betyder inte nödvändigtvis att föra dialog med aktören i fråga.

Riksdagen har antagit följande mål för vår säkerhet:

- Värna befolkningens liv och hälsa
- Värna samhällets funktionalitet
- Värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

Regeringen säger i propositionen 213/14:144 att målen för vår säkerhet och målen för krisberedskapen ger inriktning både avseende *vad* som bör uppnås inom gällande ansvarsfördelning och ekonomiska ramar, och avseende *hur* det bör uppnås.

Regeringen säger vidare att målen för krisberedskapen inriktade på den enskilda människan, och att huvudsyftet med krisberedskapen är att värna enskilda människors trygghet, personliga säkerhet samt liv och hälsa. De aktiviteter och åtgärder som alla aktörer gemensamt behöver vidta för att nå målen för krisberedskapen handlar ytterst om att värna och hjälpa enskilda människor.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har i rapporten Inriktning för området samhällsskydd och beredskap utgått från ovanstående mål för samhällets säkerhet och mål för samhällets krisberedskap, och utifrån dessa definierat det som ska skyddas:

- **Människors liv och hälsa** – omfattar alla människor som har Sverige som hemvist eller uppehåller sig i Sverige eller är svenska medborgare och uppehåller sig utomlands. Liv och hälsa omfattar fysisk och psykisk hälsa

hos dem som drabbas direkt eller indirekt (till exempel anhöriga) av en händelse eller ett skeende. Skyddsvärdet omfattar även de människor som innefattas i EU:s solidaritetsklausul samt på global nivå de människor som innefattas i internationellt katastrofbistånd.

- **Samhällets funktionalitet** – omfattar funktionalitet och kontinuitet i det som starkt påverkar det dagliga livet för enskilda personer, företag och andra organisationer (fysiska och juridiska personer).
- **Demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter** – omfattar människors tilltro till demokratin och rättsstaten samt förtroende för samhällets institutioner och det politiska beslutsfattandet, ledningsförmåga på olika nivåer, avsaknad av korruption och rättsövergrepp.
- **Miljö och ekonomiska värden** – omfattar miljön beskrivet som mark, vatten och fysisk miljö, biologisk mångfald, värdefulla natur- och kulturmiljöer (av människan skapade och påverkade miljöer i naturen) samt annat kulturarv i form av fast och lös egendom. Det omfattar ekonomiska värden i form av privat och offentlig lös och fast egendom samt värdet av produktion av varor och tjänster.
- **Nationell suveränitet** – omfattar kontroll över nationens territorium, nationell kontroll över de politiska beslutsprocesserna i landet samt säkrande av nationens försörjning med förnödenheter.

Dessa skyddsvärden står inte listade i prioritetsordning. Det som avgör vilket eller vilka skyddsvärden som ska prioriteras är den faktiska situationen. Detta innebär att samhällsstörningens karaktär avgör hur skyddsvärdena sorteras.

Prioriteringsordningen kan dessutom variera över tid och rum. Skyddsvärdena utgör utgångspunkten för hur samordning, olika aktörers inriktningar eller en eventuell gemensam inriktning bör utformas. Samordning och en möjlig aktörsgemensam inriktning bör ske så att överblickbara aktörers ageranden och resursutnyttjanden som en helhet värnar det eller de skyddsvärden som prioriteras i den faktiska situationen.

I helhetssyn ingår även att beakta direktiv och vägledningar från regeringen och sektoransvariga myndigheter, eftersom sådana direktiv eller vägledningar har betydelse för hur samordning och en aktörsgemensam inriktning kan ske.

5.3 Praktisk tillämpning

I en praktisk tillämpning av helhetssynen krävs förståelse för hur skeendet påverkar hela samhället och samhällets förmåga att på egen hand upprätthålla skyddsriktningarna. Det gäller också att förstå vilka behov skeendet leder till. Behoven finns där en eller flera av samhällets skyddsvärden inte kan upprätthållas. Därför är det viktigt att kunna tänka utanför hanteringen av det

egna uppdraget i en given situation. Det gäller också att kunna prioritera om de samlade resurserna inte räcker för att upprätthålla alla skyddsvärden.

Förståelsen av vilka effekter som behöver uppnås för att tillgodose behoven handlar om att först se vilka effekter som redan har uppnåtts eller håller på att uppnås, och därigenom identifiera de effekter som saknas. Det är dessa effekter helhetssynens praktiska tillämpning ska fokusera på.

Uteblivna effekter kan antingen bero på att det saknas samordning mellan aktörerna, eller på att aktörernas inriktningar inte är i linje med varandra. Samordning handlar om att anpassa aktiviteter och delmål så att tillgängliga resurser kommer till största möjliga nytta. Inriktning handlar om att orientera tillgängliga resurser mot formulerade mål.

Eftersom varje aktör alltid har en egen inriktning för sitt agerande utifrån sitt ansvar eller intresse, gäller det att skapa en bild av hur de olika aktörernas inriktningar tillsammans värnar samhällets skyddsvärden.

5.4 Prioritering

Prioritering handlar om att avväga olika skyddsvärda intressen mot varandra, och prioritera det som bäst tillgodoser helheten. Helhetssynen förringar inte ansvaret för den egna uppgiften, tvärtom kanske all koncentration måste ägnas åt att hantera den egna uppgiften i vissa kritiska lägen. Helhetssynen ska föras in i en lugnare fas som tillåter att aktören tänker igenom situationen ur helhetsperspektiv, gärna i samverkan med andra inblandade aktörer.

Ibland kan det uppstå konflikter mellan skyddsriktningar vid en samhällsstörning. Exempelvis kan det uppstå konflikt mellan att skydda människors liv och hälsa å ena sidan, och att skydda miljö och ekonomiska värden å den andra. Då måste ett eller flera skyddsvärden prioriteras.

Vilka skyddsvärden som är mest aktuella kan variera över tid och rum. I början av en samhällsstörning kan skydda människors liv och hälsa vara mest giltigt, för att i ett senare skede övergå till att skydda samhällets funktionalitet. En länsstyrelse kan arbeta med flera prioriteringar samtidigt i sin hantering, med en prioritering i en kommun och en annan prioritering i en annan kommun. I sådana situationer kan det vara svårt att välja hur resurserna ska användas.

Prioritering är alltid svårt, eftersom något måste diskrimineras. Därför är det bra om olika prioriteringsfrågor är genomtänkta på förhand i så stor utsträckning som möjligt.

6. Perspektivförståelse

Här hittar du en genomgång av förhållningssättet perspektivförståelse som bidrar till förbättrade förutsättningar för aktörsgemensam inriktning och samordning. Här hittar du även ett resonemang om användningen av termen samhällsstörningar.

Förståelse för andras perspektiv ger insikt i vad andra behöver och kan bidra med

Aktörer tolkar företeelser och händelser ur olika perspektiv, som utgår från aktörernas egna uppdrag, verksamheter och förmågor. Tolkningarna säger något om vad aktörerna behöver för att utföra sina uppdrag, och om hur de kan bidra till andras uppdrag.

Ett ensidigt perspektiv leder i värsta fall till förbisedda hjälpbehov

Aktörer som inte har förståelse för andra aktörers perspektiv riskerar att förstå det som händer på ett ensidigt sätt. Det kan leda till att vissa hjälpbehov inte blir hanterade, eller hanteras onödigt sent. Bristande perspektivförståelse kan i värsta fall leda till att de åtgärder som sätts in till och med motverkar varandra.

6.1 Behovet av perspektivförståelse

Hantering av samhällsstörningar utgör en komplex helhet av processer med flera aktörer som hanterar olika problem över tid och rum. För att klara av detta krävs förståelse och hanterbarhet, genom att företeelser kategoriseras. Varje aktörs roll, uppdrag, kultur och resurser påverkar hur den kategoriseringen görs. Genom att en aktör har ett visst uppdrag så har aktören också människor med specifika kompetenser för att aktören som helhet ska kunna utföra sitt uppdrag. Med detta följer att de blir särskilt duktiga på detta uppdrag, och därmed betraktar skeendet ur detta perspektiv.

Den påverkan är funktionell, eftersom den ökar aktörens möjlighet till att omsätta sin egen förmåga till effekt – skeendet tolkas så att säga ur det egna perspektivet. Nackdelen med det är att andra perspektiv lätt trängs undan, eller att man helt enkelt inte förstår andras perspektiv.

Bristande förståelse för andra perspektiv kan leda till endimensionella förståelser av skeenden, eller till uppfattningen att det egna uppdraget och förmågan är det enda som behövs för att möta behovet. Detta kan i sin tur leda till att konsekvenser av en samhällsstörning inte hanteras eller att hanteringen försenas när olika aktörers åtgärder sätts in efter varandra.

Bristande förståelse för olika perspektiv kan också leda till att olika aktörer agerar parallellt mot samma skeende utan inriktning och samordning. I sämsta fall motverkar insatta åtgärder varandra.

Förståelse för andras perspektiv skapar tillgång till olika kompetenser som gör det möjligt att betrakta skeendet med olika "glasögon", och förstå skeendet på olika sätt. Därigenom går det att identifiera olika typer av behov – alltifrån tekniska till sociala hjälpbehov.

6.2 Aspekter av perspektivförståelse

Olika perspektiv beskriver hjälpbehoven mer heltäckande

En central del i hanteringen av samhällsstörningar är att identifiera beroenden i skeendet, för att kunna strukturera och vidta åtgärder som hanterar konsekvenserna – helst innan de uppstår. Samhällets aktörer kan därför behöva bedöma olika företeelser kontinuerligt för att tidigt upptäcka trender som kan leda till mer påtagliga störningar. De olika perspektiv som respektive aktör bidrar med är då viktiga för att beskriva hjälpbehoven så heltäckande som möjligt.

Samhällets komplexitet gör att flera aktörer i de allra flesta fall behöver delta i bedömningsarbetet.

Drabbade människor kan också vara medaktörer

Människor som drabbas av samhällsstörningar har många gånger en förmåga att agera och själva ta ansvar för sin situation. Detta bidrar till hanteringen och är en del av samhällets självläkande förmåga. Om drabbade människor också ses som medaktörer stimuleras samhällets aktörer att samarbeta med individer och grupper, både sådana som finns till vardags och de som uppstår spontant under samhällsstörningar.

Skeenden

Ett annat sätt att betrakta skeenden är att se skeendena som kedjereaktioner, både vad gäller orsaker och konsekvenser i flera led.

Det som är en konsekvens för en aktör kan vara ett hot för en annan. Hot kan i detta sammanhang ses som något som ännu inte inträffat, men som kan uppstå med sannolika negativa följder.

Lagstiftning och politisk styrning

Lagstiftningen och den politiska styrningen inom området samhällsskydd och beredskap innehåller många olika perspektiv som man måste kunna förhålla sig till. Den som behärskar dessa perspektiv har en omfattande verktygslåda att använda i arbetet med inriktning och samordning vid samhällsstörningar.

Olika aktörer organiserar sig på olika sätt

Olika aktörer har olika sätt att organisera sig, och vid samhällsstörningar är det viktigt att förstå hur detta går till och att olika aktörer har olika organiseringsperspektiv. Varje samhällsaktör har sitt eget uppdrag och sina egna förmågor, liksom egna traditioner och sätt att se på hur ledningsarbetet bör organiseras. Därför behöver de inblandade aktörerna anpassa sitt

arbetssätt och sina ledningsorganisationer emellan sig vid en samhällsstörning, så att arbetssätten och ledningsorganisationerna som en helhet svarar upp mot behovet.

Med kunskap om andra aktörers sätt att organisera sig kan aktörerna sinsemellan anpassa organiseringen så att helheten hanteras utan, att något ”faller mellan stolarna”. Här behöver de övergripande ledningsfunktionerna se till att de olika ledningsnivåerna inom den egna organisationen hittar rätt nivå hos den andre. Eftersom olika skeenden kan uppstå oberoende av samhällets administrativa gränser måste de inblandade aktörerna kunna agera tillsammans med aktörer även från en annan samhällsnivå (nationell, regional eller lokal).

Ett skeende – flera perspektiv

Det finns många exempel på att olika aktörer kan ge ett och samma skeende helt olika innebörd. Varje individ och därmed varje samhällsaktör tillskriver det som sker en innebörd ur just sin synvinkel.

I enlighet med detta är allt handlande på sätt och vis rationellt för den som utför handlingen. Det finns alltid skäl till att människor gör som de gör. Ett agerande som ur samhällets officiella perspektiv är oacceptabelt, kan till exempel vara ett sätt att frigöra sig från upplevda orättvisor ur de enskildas synvinkel.

Kriskommunikation – en bro mellan perspektiv

Samhällsstörningar berör människor på olika sätt. Därför måste samhällets aktörer agera både genom handling och genom kriskommunikation med allmänheten om situationen.

Aktörerna ska inte bara hantera skeendet ur sina egna perspektiv, utan också utifrån berörda människors och grupperns tolkning. Med andra ord är det inte bara de faktiska samhällsstörningarna som ska hanteras, utan också bilden av samhällsstörningar utifrån sett. I vissa fall kan detta till exempel kräva att flera kommuner och myndigheter kommunicerar på ett inriktat och samordnat sätt, eller på egen hand beroende på situation.

Därför har myndigheterna en viktig uppgift i att följa hur en händelse förmedlas till allmänheten via nyheterna. Innehållet i kriskommunikationen behöver riktas till berörda målgrupper och till olika grupper inom befolkningen. Den stora utmaningen ligger i att dessa grupper ofta har ett varierande informationsbehov.

Kriskommunikationen är viktig dels för att förmedla vad som hänt och vilka åtgärder som vidtagits, dels för att informera om de skador och konsekvenser som uppstått. Det är alltså viktigt att förmedla myndigheternas bild av skeendet, även om det inte är möjligt att styra hur människor kommer att uppfatta situationen. Samtidigt kan det vara viktigt med budskap som

stimulerar samhällets självläkande förmåga. Innehållet i kriskommunikationen måste hantera medborgarna både som drabbade och som medaktörer, med medkänsla som viktigt inslag.

Den självbild en samhällsaktör har kan skilja sig från hur olika grupper ser på aktören och dess agerande. Detta kan leda till kraftfull kritik mot agerandet. Även om de inblandade aktörerna anser att samhällsstörningen är av mildare grad kan skeendet ändå uppfattas som en kris för de drabbade. Denna insikt skapar förutsättningar för en omsorgsfull och förtroendefull kriskommunikation som överbryggar de olika perspektiv som finns. På så sätt är kriskommunikation både en sorts kitt som håller ihop hanteringens olika delar, och ett stöd för samhällets självläkande förmåga.

Olika perspektiv – problem och möjlighet

Även om det finns stora möjligheter med olika perspektiv så finns det också en del svårigheter, till exempel i form av motsättningar och konflikter. Oenighet om vad som ska göras kan ha minst två olika grunder: att aktörerna har olika intressen och alltså vill uppnå helt olika saker, eller att aktörerna har olika perspektiv och ser på problemet på helt olika sätt.

En intressekonflikt innebär att en individ eller aktör förstår vad den andre vill uppnå men anser att något annat bör göras. Konflikten kan lösas genom att aktörerna värderar det skyddsvärda och försöker få ihop sina olika intressen för samhällets bästa. Perspektivkonflikter handlar i stället om att aktörerna ser världen på olika sätt och att de helt enkelt inte förstår den andres sätt att betrakta det som sker. Vid sådana konflikter är det bra att konstatera att man inte förstår varandra, och att försöka förbättra perspektivförståelsen först.

Det är varken möjligt eller önskvärt att alla som hanterar en samhällsstörning har exakt samma perspektiv. Lösningen ligger inte i att försöka få alla människor att förstå varandra fullt ut genom att se exakt samma saker. Detta skulle kanske göra hanteringen enklare, men ge en sämre helhetshantering eftersom viktiga perspektiv skulle förbises. Skilda perspektiv berikar alltså aktörernas gemensamma agerande.

För att de olika perspektiven ska bli en tillgång för helheten måste det finnas en god förståelse för varandras perspektiv och värdegrunder. Detta bör utvecklas redan i planeringsarbetet. Den fördelade helhetssynen behöver utnyttjas till en gemensam nyttoeffekt.

6.3 Samhällsstörningar

I beskrivningen av området samhällsskydd och beredskap används olyckan, krisen och kriget för att beskriva den typ av företeelser, händelser och tillstånd

som uppstår i mötet mellan ett hot och ett skyddsvärde²¹. Uppgiften är att förebygga eller hantera en sådan händelse.

6.3.1 Det skyddsvärda i samhället¹

Arbetet med samhällsskydd och beredskap ska bidra till såväl individens som samhällets och nationens säkerhet. Det som ska skyddas i samhället utgår från målen för samhällets säkerhet respektive målen för samhällets krisberedskap, och omfattar såväl nationella som internationella dimensioner. Det som ska skyddas är:

- människors liv och hälsa
- samhällets funktionalitet
- demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter
- miljö och ekonomiska värden
- nationell suveränitet.

Samtliga skyddsvärden är i grunden likvärdiga och kan inte viktas inbördes. Beroende på sammanhanget, alltså under vilka omständigheter de hotas, och vilka aktörer som är ansvariga kommer skyddsvärdena dock att konkretiseras och prioriteras på olika sätt.



Beskrivning av beståndsdelarna i skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar

Det behövs ett förhållningssätt som bidrar till förbättrade förutsättningar för aktörsgemensam inriktning och samordning vid hantering av hot mot samhällets skyddsvärden. Resonemanget om samhällsstörningar är ett verktyg för ett sådant förhållningssätt.

²¹ MSB. (2012). *Inriktning för området samhällsskydd och beredskap – Andra delrapporteringen.*

Avsikten med resonemanget kring samhällsstörningar är att stimulera aktörer inom området samhällsskydd och beredskap att tillsammans identifiera företeelser och händelser som hotar samhällets skyddsvärden, oavsett om de går att definiera som olyckor, kriser och krig eller inte. Avsikten är också att förbättra förutsättningarna för att åstadkomma aktörsgemensam inriktning och samordning vid hantering av företeelser och händelser med olika allvarlighetsgrad och omfattning.

Samhällsstörningar beskriver inte de legala förutsättningarna utan används samtidigt som och överlappande med lagstiftningens benämningar. Olyckor, kriser och krig relaterar till den rättsliga regleringen av hur samhället förebygger och hanterar hot mot samhällets skyddsvärden. Dessa benämningar är viktiga för att beskriva olika aktörers uppgifter, roller och formella ansvar vid hantering av företeelser och händelser inom området samhällsskydd och beredskap.

Beskrivningen av samhällsstörningar öppnar upp synsättet kring vilka typer av företeelser som hotar samhällets skyddsvärden och som samhället har att hantera.

6.3.2 Fördjupning om samhällsstörningar

Variationen av företeelser och händelser som kan utgöra hot mot samhällets skyddsvärden är stor. Samhällets aktörer behöver tidigt i ett skeende kunna identifiera behov av gemensam hantering även om företeelser och händelser inte naturligt ryms inom ramen för olyckor, kriser och krig. Exempel på sådana skeenden kan vara smittat eller kontaminerat livsmedel, risk för oväder samt problem med skottlossningar mellan rivaliserande grupper.

Eftersom konsekvenserna vid samhällsstörningar ofta behöver hanteras ur flera olika perspektiv samtidigt, riskerar indelningen i olyckor, kriser och krig att låsa tankemönstret, exempelvis till olika skeden i skeendet, tolkningar av samhällsstörningars omfattning och vilka aktörer som är berörda. Flera aktörer kan behöva agera inriktat och samordnat i en mängd situationer utan att det inträffat en olycka eller att situationen har utvecklats till en kris för samhället. Dessa låsningar kan i förlängningen innebära allvarliga fördröjningar i hanteringen och att vissa behov inte omhändertas. Dessutom blir det problematiskt när man använder olyckor, kriser och krig, vars innebörd är av olika karaktär och kvalitet, på samma skala för att beskriva olika grader av hot i samhället. Kris och krig är tillstånd som beskriver av allvarlighetsgraden i ett skeende, medan en olycka är något som inträffar.

Aktörer tenderar att betrakta olyckor, kriser och krig som väsensskilda företeelser och förknippar sig själva först och främst med en av dem. Vissa aktörers uppdrag beskrivs inte med utgångspunkt i olyckor, kriser och krig.

Utöver de så kallade blåljusmyndigheterna kan exempelvis sociala myndigheter och miljöskyddsmyndigheter hantera olika delar av det totala hjälpbehovet vid en olycka. Även händelser som vid en första anblick verkar vara begränsade kan innebära att det uppstår hjälpbehov i flera dimensioner.

Behovet av åtgärder behöver aktivt identifieras oavsett om en händelse är vanligt förekommande eller inte. Om identifieringen av hjälpbehov görs slentrianmässigt finns det risk för att hjälpbehov förbises. Användningen av uttrycket vardagsolycka är ett exempel på en kategorisering av händelser där man riskerar att förbise viktiga hjälpbehov.

Oavsett typ av samhällsstörning bör alla aktörer fokusera på att möta det hjälpbehov som uppstår, det vill säga vidta åtgärder för att skydda det skyddsvärda.

Eftersom resonemanget kring samhällsstörningar bygger på att identifiera och hantera företeelser eller händelser som hotar samhällets skyddsvärden går det inte att tydligt definiera vad som är en samhällsstörning eller inte. Det innebär också att något som kan betraktas som en samhällsstörning ur en enskild individs perspektiv kanske inte är det ur ett myndighetsperspektiv. Genom att tillämpa tankesättet om samhällsstörningar och utgå från kärnan i budskapet förbättras förutsättningarna att åstadkomma inriktning och samordning vid hantering av företeelser och händelser som hotar samhällets skyddsvärden. Det innebär också att det inte är nödvändigt att avgöra om en enskild företeelse eller händelse är en samhällsstörning eller inte.

Utöver att en samhällsstörning kan beröra olika områden i samhället (sociala sammanhang, teknisk infrastruktur, miljön et cetera) varierar också omfattningen, allvarlighetsgraden och varaktigheten. Situationen vid en samhällsstörning är ofta besvärlig i den meningen att den är svåröverskådlig och i sig utgörs av olika delar. Resonemangen nedan om samhällsstörningars omfattning och sammanhang av aktörer utgör en grund för att dels identifiera konsekvenser och hjälpbehov, dels för att identifiera vilka aktörer som behöver agera tillsammans vid samhällsstörningar.

Samhällsstörningars omfattning

Hjälpbehov uppstår beroende på hur och i vilken omfattning samhällsstörningar drabbar samhället. Ett sätt att beskriva omfattningen av hjälpbehoven i samhället är att identifiera vilka sociala sammanhang som påverkas, oavsett vilka orsaker som har skapat samhällsstörningen.²²

Sjukdomsfall och olyckor drabbar i första hand individer, familjer och deras närmast anhöriga. Ett långvarigt teleavbrott i en skärgårdsmiljö drabbar ett stort antal individer, som tillhör familjer eller andra grupperingar.

²² Fredholm, L., & Göransson, A.-L. (2006). Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället. Karlstad: Räddningsverket.

Diskoteksbranden i Göteborg 1998 kan sägas ha drabbat hela staden Göteborg. En översvämningssituation kan beröra en eller flera regioner. Händelserna på Utøya och i Oslo den 22 juli 2011 drabbade hela nationen Norge. Askmolnet från Eyjafjallajökull 2010 orsakade stora störningar i flygtrafiken över hela Europa.

Exempel på olika sociala sammanhang:

- Individ- och gruppssammanhang, som vid sjukdomsfall och bostadsbrand
- Lokalt delsammanhang, som vid långvarigt teleavbrott och stor skogsbrand
- Lokalsamhälle, som vid katastrofbranden i Göteborg 1998 och smittat dricksvatten
- Region, som vid stora översvämningar
- Nation, som vid terroristattacker och stora störningar i eldistributionsnät
- Flera nationer, som vid askmolnet från Eyjafjallajökull 2010 och pandemier.

I verkligheten kan samhällsstörningar drabba ett, flera eller delar av dessa sociala sammanhang.

Den ofta besvärliga situationen vid samhällsstörningar kan göra det svårt att överblicka hur individer och viktiga funktioner i samhället kommer att påverkas. Det beror bland annat på att omfattningen av hjälpbehoven i samhället påverkas av hur individer, grupper av individer och aktörer uppfattar situationen och väljer att agera. Det beror också på de allt starkare beroendeförhållandena i tekniska system som finns i dagens samhällsviktiga funktioner.

Sammanhang av aktörer

Beroende på vad som hänt kommer ett flertal aktörer att behöva agera för att hantera konsekvenserna vid samhällsstörningar. Sammanhanget av aktörer och deras behov av samarbete kan vara mer eller mindre komplext beroende på vilka hjälpbehov som uppstår.

Här följer ett exempel på varierande sammansättningar av aktörer vid samhällsstörningar av olika omfattning:²³

- Enskild aktör (oberoende av nivå) som agerar självständigt vid begränsade situationer
- Flera aktörer på samma nivå²⁴ som agerar vid mer sammansatta situationer
- Aktörer från flera nivåer vid komplexa situationer
- Ett stort antal aktörer från flera nivåer vid komplexa situationer med konsekvenser för ett eller flera lokalsamhällen och/eller i en region
- Ett stort antal aktörer från flera nivåer vid en komplex situation med konsekvenser för en del av ett land eller ett helt land
- Ett stort antal aktörer från flera nivåer vid en mycket komplex situation med konsekvenser för två eller fler länder.

²³ Fredholm, L., & Göransson, A.-L. (2006). Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället. Karlstad: Räddningsverket.

²⁴ Med nivåer avses här lokal, regional, nationell och internationell nivå.

Värt att notera är att det finns situationer som behöver hanteras av aktörer på flera nivåer samtidigt. Det finns också situationer som aktörer på nationell eller regional nivå hanterar utan att aktörer på exempelvis lokal nivå är berörda. Detta beror på att samhällsstörningar inte alltid har sitt ursprung på lokal nivå och sedan eskalerar.

De aktörer som berörs vid samhällsstörningar har dessutom ofta olika geografiska indelningar för sina verksamhetsområden. Aktörernas geografiska områden överlappar varandra på ett mer varierat sätt än vad man kan få intryck av i den allmänna kategoriseringen lokalt, regionalt och nationellt. Detta ställer krav på förmåga till gränsöverskridande hantering eftersom samhällsstörningar drabbar samhället utan hänsyn till administrativa indelningar.

Beskrivningar av hur aktörer berörs i olika aktörssammanhang belyser variationen i komplexitet vid inriktning och samordning av resurser och åtgärder för att möta hjälpbehov vid olika omfattning av samhällsstörningar.

LÄS MER

MSB. (2012). *Inriktning för området samhällsskydd och beredskap – Andra delrapporteringen.*

Fredholm, L., & Göransson, A.-L. (2006). *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället.* Karlstad: Räddningsverket.

7. Beslutsfattande

I det här kapitlet hittar du rekommendationer för hur du bör fatta beslut, och hur du förbereder dig på att beslut kan få andra resultat än de du tänkt dig.

Vänta inte på förutsättningarna för det ”perfekta” beslutet

Den som ska fatta ett beslut vid hanteringen av en samhällsstörning har inte alltid tillgång till alla alternativ. I verkligheten går det också sällan att räkna ut vilket alternativ som ger det bästa resultatet. Eftersom tid oftast är en bristvara så ska du välja det första tillräckligt tillfredsställande alternativ som dyker upp, och som åtminstone motsvarar dina egna förväntningar på vad som kommer att fungera, grundat på din erfarenhet.

Fatta beslut enligt en medveten process i stället för att följa magkänslan

Ibland är det bråttom att fatta ett beslut. Då kan det vara frestande att gå på den så kallade magkänslan, som ofta kommer snabbt och pekar tydligt åt ett särskilt håll. Problemet med magkänslan är att den använder sig av den erfarenhet som vi har i minnet, antingen medvetet eller omedvetet. Ju mindre erfarenhet vi har, desto större är risken att vi fattar beslut som får katastrofala konsekvenser. Så långt du kan, fatta därför beslut

- i en medveten process även om det tar tid och är jobbigt, eftersom magkänslan kan vara missvisande
- ”med penna och papper”, eftersom det bidrar till den medvetna processen och hjälper till att hålla ordning på mycket information
- tillsammans med andra människor, så att ni kan hjälpas åt att upptäcka felaktiga förståelser.

Du kan också bli en bättre beslutsfattare genom att förbereda ditt beslutsfattande:

- lär känna din egen magkänsla och det den brukar den leda till
- välj ut en formell metod för att fatta beslut, helst samma som andra använder, och vänja dig vid att använda den.

Var beredd på att hantera konsekvenserna av dåliga beslut

Beslut under en samhällsstörning är alltid förknippade med osäkerhet. Det betyder att det kan gå illa, trots att besluten är fattade så omsorgsfullt som det går. Då måste man dels ha beredskap för att hantera när det inte går som man tänkt sig, dels kunna utvärdera beslutsfattande efter hur besluten fattats, inte efter hur utfallet blev.

7.1 Om beslutsfattande

Beslut under en samhällsstörning är alltid förknippade med osäkerhet. Det betyder att det kan gå illa trots att besluten är fattade så omsorgsfullt som det går. Det kan också gå alldeles utmärkt, trots ogenomtänkta beslut.

Beslut kräver erfarenhet och kunskaper om det som besluten gäller. Någon i beslutsfunktionen måste kunna bidra med denna erfarenhet, annars är det omöjligt att fatta beslut med god kvalitet.

Beslut i samband med hanteringen av en samhällsstörning kan fattas på olika sätt. Det finns framför allt två vägval.

Det ena vägvalet gäller om man ska försöka få ett så bra resultat som det går, eller om man ska nöja sig med något som åtminstone motsvarar de egna förväntningarna på vad som kommer att fungera, grundat på tidigare erfarenhet. Här är det bättre att man nöjer sig med något som motsvarar de egna förväntningarna. Skälet till det är att det inte går att räkna ut vad som ger det bästa resultatet.

När man letar efter ett alternativ som motsvarar de egna förväntningarna så kräver det att förväntningarna är välgrundade. Det får man genom att bygga upp sin professionella kompetens, som ger erfarenhet av vad som kan fungera och vad som förmodligen inte fungerar.

Det andra vägvalet gäller om man ska fatta snabba beslut på så kallad magkänsla, eller om man ska ta sig tid att fatta beslut i en medveten process. Här är det bättre att fatta beslut i en medveten process. Skälet till det är att vår magkänsla använder sig av den erfarenhet som vi har i minnet, medvetet eller omedvetet. Ju mindre erfarenhet man har desto större är risken att man fattar beslut som får katastrofala konsekvenser. Det behöver inte heller ta så mycket längre tid att fatta beslut i en medveten process.

7.2 Beslutsfattande som funktion

Beslutsfattande är en funktion i designlogisk mening (läs vidare i avsnittet om designlogik). Det är nämligen den funktion som leder till en handlingsväg, snarare än en annan. Till skillnad mot val mellan alternativ, som sker med visshet om utfallet, sker beslutsfattande alltid under osäkerhet om vilket utfallet ska bli. Osäkerheten kan antingen gälla vilket det rent fysiska utfallet kommer att bli, eller vad man kommer att tycka om utfallet när det väl har inträffat. Osäkerheten kan också gälla båda dessa alternativ.

Beslutsfattande innebär alltid ett dilemma, eftersom ett beslut i en riktning alltid innebär att man måste välja bort ett beslut i en annan riktning. Detta andra kunde ju ha blivit bättre, men om det verkligen blivit det kan man inte veta eftersom man inte valde det. Man måste därför alltid leva i medvetande om att det kunde ha blivit bättre än det blev.

Beslutsproblem kan hanteras på två principiellt olika sätt: antingen med formella metoder eller på fri hand.

7.3 Formella modeller för beslutsfattande

Det finns en rad formella modeller för beslutsfattande, som talar om hur människor bör fatta beslut. Två av dessa modeller behandlas här, dels standardteorin, som behandlar beslutsfattande grundat på förväntat värde, dels en modell som kallas satisfiering.

Standardteorin för beslutsfattande syftar till att hjälpa oss att fatta rationella beslut under osäkerhet. Den bygger på en definition av vad som utmärker rationella beslut. Ett rationellt beslut är ett beslut som leder till att vi får mer av något som vi önskar, snarare än mindre. Den som fattar beslut under osäkerhet kan dessvärre inte vara säker på att uppnå avsedd effekt med beslutet, även om det är fattat med aldrig så stor omsorg.

I teorin om rationellt beslutsfattande är ett rationellt beslut ett sådant beslut som maximerar det *förväntade* utfallet enligt följande:

1. Bestäm de olika tänkbara utfallen.
2. För varje utfall,
 - a. bestäm värdet
 - b. bestäm sannolikheten
 - c. multiplicera värdet med sannolikheten.
3. Välj det utfall som ger högst resultat.

Denna beslutsmodell innebär flera svårigheter, bland annat är det svårt att bestämma sannolikheten för varje utfall och att bestämma utfallens värde. Den som fattar beslut har sällan den information som krävs för att beräkna sannolikheten, särskilt inte vid en unik händelse där man saknar tidigare erfarenhet. I beslutsteori hanteras detta problem genom att man ersätter den formellt beräknade sannolikheten med en så kallad subjektiv sannolikhet.

Det är också svårt för beslutsfattaren att beräkna utfallens värde, när ett beslut kan ha konsekvenser långt in i framtiden. Ofta är det svårt eller rentav omöjligt att veta vilka värdena är. Sättet att hantera detta problem är att fatta beslut i "en liten värld" (small world på engelska), alltså med en viss tidshorisont och ett begränsat antal faktorer.

Dilemmat när man fattar beslut enligt standardteorin är att även om man fattat det bästa möjliga, rent av optimala, beslutet givet de förutsättningar under vilka man kommit fram till det, så kan man inte veta att det faktiskt kommer att leda till det utfall som man önskar. Det ligger därför i sakens natur att många av de beslut som fattas under osäkerhet kommer att visa sig felaktiga.

Ett alternativ till standardteorin är då teorin om satisfiering. Teorin om satisfiering utgår från att det är orimligt att optimera beslut på de sätt som

standardteorin föreslår. Det är inte bara svårt att beräkna ett trovärdigt förväntat värde, utan även svårt att känna till alla beslutsalternativ.

I teorin om satisfiering utgår man, till skillnad från i standardteorin, från att alla beslutsalternativ inte föreligger samtidigt, eller inte ens är kända. Beslutsfattande handlar då inte om att välja bland alla tänkbara alternativ, utan i stället om att välja ett tillfredsställande alternativ när det dyker upp. Ett bra alternativ är ett alternativ som matchar eller överträffar våra förväntningar om vad vi kan få. Det finns ingen garanti för att detta alternativ är det bästa alternativet, men det är tillräckligt bra för att beslutsfattaren ska välja det. Den viktigaste problematiken blir då att bygga upp rimliga förväntningar. Rimliga förväntningar om vad som kan fungera bygger till stor del på professionell kompetens, och därmed är satisfiering ingen bra metod för en oerfaren beslutsfattare.

7.4 Beslutsfattande på fri hand

Beslutsfattande är psykologiskt sett en funktion. Det innebär att det finns många olika sätt att komma fram till vilken väg man ska följa.

Beslutsfattande är sällan ett val mellan olika alternativ. För det mesta navigerar människor sig fram utan någon medvetenhet om att det de gör kan ses som beslutsfattande i den meningen att de faktiskt kunde ha gjort något annat än det de gjorde. Människor är helt enkelt inte medvetna om alternativen, eller om att något val har gjorts. Detta beror på hur den mänskliga kognitionen är organiserad.

Det mänskliga psykologiska systemet består av (minst) två olika system. De har haft många olika namn under historiens gång, men kallas numera vanligen System 1 och System 2.²⁵

System 1 är erfarenhetsbaserat och snabbt, och fungerar i stort sett automatiskt utan någon ansträngning. Detta system leder oss i vardagslivet, oftast med stor framgång. Huvuduppgiften är att upprätthålla en konsistent bild av verkligheten, men utan att beakta kvaliteten i den information systemet använder. System 1 hanterar många beslut, snabbt, smidigt och omärkbart. Människor kan sällan redogöra för vilka alternativ som förelegat eller försvara besluten på annat sätt än att de kändes bra och naturliga eftersom de kom så snabbt och lätt. Att beslutet känns bra visar att systemet fungerat och tycks vara grunden till att vi litar på beslutet, även om det inte nödvändigtvis innebär att det var korrekt eller ens särskilt bra.

Hur system 1 fungerar är till viss del medfött, men inkorporerar också erfarenhetsbaserat beslutsfattande. Beslutsfattande enligt System 1 fungerar

²⁵ Indelningen i System 1 och System 2 grundas mycket på Tverskys och Kahnemans erkända arbete inom bland annat beteendekonomin.

därför bäst för beslut på lägre nivåer i hanteringen av en samhällsstörning, eftersom det framför allt är på lägre nivå som beslutsfattarna kan få tillräcklig erfarenhet för att bygga upp sin förmåga.

På de högre nivåerna i hanteringen, där besluten tenderar att vara mindre repetitiva och där beslutsfattarna har mindre möjligheter att skaffa sig den erfarenhet som behövs, är detta sätt både mindre vanligt och mindre effektivt. System 1 bygger nämligen på det som finns i beslutsfattarens minne och tar varken hänsyn till kvaliteten i den information eller till konsekvenserna. Det betyder att utan relevant erfarenhet och tillräcklig information kan konsekvenserna av förlita sig på System 1 bli katastrofala. Det finns därför anledning att undvika System 1 när vi står inför nya och okända problem.

I sådana situationer är det bättre med System 2. Det är helt annat slags system som innebär medveten informationsbehandling och kräver upplevelsemässigt stor ansträngning, en ansträngning som vi gärna vill undvika. Det gör oss ibland tankemässigt lata.

System 2 är långsamt och begränsat när det gäller hur mycket information det kan behandla. Informationsbehandlingen är seriell och behandlar alltså en sak i taget. Det är en följd av att systemet bara kan hålla en begränsad mängd information aktuell i taget. Det måste därför behandla större informationsmängder bit för bit. Att System 2-tänkande känns ansträngande har till inte så liten del att göra med att det är arbetsamt att hålla mycket information i huvudet.

System 2 fungerar därför bäst med hjälpmedel som penna och papper. Det gör belastningen på processen mindre, eftersom informationen flyttas ut från huvudet. Det gör det möjligt att hantera informationen i informationsverktyg som kan hålla stora mängder information, och där man kan kontrollera de olika stegen i processen faktiskt följs på rätt sätt genom att man har dem framför ögonen.

Det är System 2 som vi bör engagera när vi står inför nya problem. Bekymret är att det inte alltid är så lätt att upptäcka att man står inför ett nytt problem eftersom System 1 tenderar att se till att allt känns välbekant, även om det inte alls är det. Det är ett skäl till behovet av att fatta beslut kollektivt.

Eftersom hantering av samhällsstörningar är relativt ovanliga har vi sällan den erfarenhet som behövs för att vi ska kunna förlita oss på System 1-fungerande, även om också nya händelser naturligtvis innehåller komponenter som vi har erfarenhet av och kan hantera med System 1.

System 2-tänkande har sina egna risker och problem, som kan leda till katastrofala fel i tänkandet. Den vanligaste källan till sådana fel är att man har missförstått det problem man står inför. Lösningarna känns då alldeles

riktiga i ljuset av hur man förstått problemet. Därför bör man fatta beslut tillsammans med andra människor, som kan ge andra synsätt på problemet. Det är därför ingen tillfällighet att man sällan lämnar viktiga beslut till enskilda personer utan att sådana beslut vanligen fattas efter beredning, föredragning och diskussion.

Vid hantering av samhällsstörningar som kräver samverkan kan det vara särskilt viktigt, eftersom det kan vara svårt att få acceptans för ett beslut som ges på grundval av magkänslan utan att man kan förklara hur man kommit fram till det. Man bör därför sträva efter så stor transparens som möjligt i beslutsprocesserna så att det blir möjligt för andra att förstå hur man förstått problemet och upptäcka eventuella fel i hur beslutsproblemet har uppfattats. Kort sagt, man bör förlita sig på System 2, snarare än System 1.

Avslutningsvis är det alltså viktigt att vara uppmärksam på att:

- System 1 kan leverera snabba beslut som känns bra, men ändå inte är av god kvalitet.
- System 2-beslut kräver mer ansträngning, men ger större möjlighet att undvika fel i nya situationer där man har begränsad erfarenhet.
- Beslut under osäkerhet kan få goda konsekvenser även om de har fattats med begränsad omsorg och på dåliga grunder.
- Beslut under osäkerhet kan få oväntade och oönskade konsekvenser, trots att de fattats med stor omsorg och på goda grunder.

8. Tid, proaktivitet och samtidighet

I det här kapitlet hittar du information om hur du tillsammans med andra aktörer överblickar, planerar och sätter in insatser in vid rätt tidpunkt. Du hittar också information om hur ni kommer igång med samarbetet i så god tid som möjligt, och kommunicerar för att vara medvetna om varandras arbete.

Beakta alla tidsskalor och analysera tillsammans med andra

Vid samhällsstörningar är det ofta ont om tid. Tiden blir dessutom svårare att överblicka och planera, eftersom olika delar av samhällsstörningar börjar vid olika tidpunkter och varar olika länge. Några förlopp kan alltså vara på väg att avslutas samtidigt som andra inte ens har börjat.

Dessutom kan det ta olika lång tid att se effekten av olika åtgärder. Det beror både på att alla åtgärder inte går att få igång lika snabbt, och på att vissa åtgärder kan ta längre tid på sig för att få effekt än andra. Därför är det lätt att fokusera på åtgärder som ligger nära i tiden och ger tydlig effekt, på bekostnad av långsiktiga åtgärder. Det är dessutom lätt hänt att man lägger resurser på att ”komma ikapp”, i stället för att blicka framåt.

För att hantera samhällsstörningar effektivt måste du tillsammans med andra aktörer ta fram beslutsplaner, som talar om när ni senast kan fatta olika beslut. För att göra det behöver ni ta reda på eller uppskatta:

- hur samhällsstörningar kommer att utvecklas
- när olika behov kommer att uppstå
- hur lång tid det tar att åtgärda behoven.

Förbered för det som kan hända så att det går att hantera tillsammans med andra aktörer

Om samhällsstörningar ska hanteras effektivt behöver du samarbeta med andra aktörer på ett proaktivt sätt. Det innebär att ni i god tid försöker förutse hur händelsen kommer att utveckla sig. För att kunna göra det räcker det inte att ni bara reagerar på omedelbara problem, utan ni måste också tänka framåt och besluta om olika åtgärder i så god tid att de är effektiva när de väl behövs. Därför behöver du:

- börja hantera händelsen innan den är ett faktum
- våga ta initiativ till aktörsgemensam hantering i stället för att vänta på att någon annan ska ta tag i det
- ta reda på vilken information du behöver och vem som kan ge dig den

- kontakta andra aktörer och föreslå samarbete så tidigt som möjligt
- ständigt ifrågasätta om ni har "tänkt på allt" och hanterar störningen på rätt sätt, eller om det vore bättre att göra på ett annat sätt i stället.

Var uppmärksam på vad andra aktörer gör

Konsekvenser kan uppstå samtidigt på flera nivåer och i flera sektorer i samhället. Till exempel får en störning i järnvägsnätet, elnätet eller telekommunikationen konsekvenser även långt bort. Det innebär att många aktörer behöver kunna hantera störningen samtidigt. Därför behöver du:

- känna till vad andra aktörer gör, så att du undviker dubbelarbete och tidigt och enkelt kan begära eller erbjuda hjälp
- vara beredd på att andra aktörer inte bedömer eller bemöter situationen på samma sätt som du
- identifiera "flaskhalsar" som kan försvåra eller fördröja att du fattar överenskommelser.

8.1 Tid som kritisk faktor

Tid är alltid en bristvara. Samhällsstörningars olika delar utvecklas dessutom olika fort – i olika tidsskalor. Dessa skilda tidsskalor måste alla hanteras. Säkerställ därför både akuta och långsiktiga behov genom att organisera arbetet så att alla tidsperspektiv omhändertas.

Åtgärder som tar lång tid kräver ofta överenskommelser och beslut grundade på antaganden. Med ökande kunskap och erfarenhet blir det möjligt att göra mer kvalificerade antaganden.

Inriktning och samordning under samhällsstörningar präglas av stora osäkerheter och av brist på tid. Aktörerna måste fatta beslut i en dynamisk miljö, samt tänka och arbeta i olika tidsskalor. Dynamiken innebär att det som ska hanteras är inte ett statiskt tillstånd utan något som utvecklas över tid. Detta innebär att de behov som måste tillgodoses initialt därför inte är desamma som de som behöver tillgodoses när samhällsstörningen pågått under en tid.

Tid handlar inte alltid om det som går att mäta, det vill säga klocktid. Ibland handlar tid om behov och möjligheter som leder till att det är dags för något. Det är heller inte alltid möjligt att i praktiken dela in skeenden i olika faser. Till exempel kan förebyggande, hanterande och lärande ske samtidigt. Detta är viktigt att komma ihåg i planering och resurstilldelning.

Samhällsstörningens dynamiska karaktär ställer krav på aktörerna att inte komma på efterhand. Därför är det viktigt att kunna verka proaktivt i stället för bara reaktivt. Till exempel kan man bli tvungen att fatta beslut om åtgärder

som tar lång tid att starta innan det behov som de ska tillgodose har materialiserat sig. Detta innebär att sådana beslut måste fattas utifrån antaganden snarare än fakta. Kvaliteten i beslutsfattandet blir helt avhängigt kvaliteten i de antaganden som besluten vilar på.

Ju mer man kan lära sig om olika typer av samhällsstörningar och om hur det egna systemet fungerar, ju mer information man kan samla in om utvecklingen och ju bättre man förmår utnyttja den, desto bättre blir kvaliteten på antaganden och därmed kvaliteten på besluten.

En och samma samhällsstörning innehåller flera olika tidsskalor. Det beror på att samhällsstörningen består av flera processer som tar olika lång tid. Det gäller både de oönskade processer som en samhällsstörning innebär, och de processer som ska till för att hantera dessa. Tidsskalorna bestäms av två olika förhållanden: när olika behov beräknas uppstå, och hur lång tid det tar att genomföra dem. Därför måste en beslutsplan tas fram, grundad på en bedömning av samhällsstörningens sannolika förlopp. Beslutsplanen talar om när man senast kan fatta beslut för att kunna leverera en effekt när den behövs.

8.1.1 Att strukturera tid

Två sätt att beskriva tid är objektiv tid och social tid. Den objektiva tiden utgår från kvantifierbara enheter som timmar, dagar, veckor och år medan den sociala tiden utgår från ett samhälles behov och möjligheter. Med andra ord, handlar social tid om uppfattningar om "när det är dags". Personer under ett skarpt läge kan till exempel "stänga av klockan", och låta arbetet styras mer utifrån behov och möjligheter än av den objektiva tiden.

När det gäller tid är det viktigt att avgöra om det faktiskt är tid eller aktiviteter man talar om. Det praktiska arbetet underlättas också av att man talar om samhällsstörningen i termer av före, under och efter.

Ofta ser man också indelningen i förebyggande, förberedande, akuta avhjälpande och återuppbyggande faser. En sådan indelning ger sken av att en samhällsstörning består av separata faser, när det i praktiken inte alltid är så. Dessa delar bör i stället ses som cykler eller aktiviteter som kan ske parallellt och med olika intensitet beroende på behovet i stunden. Olika aktörer kan också befinna sig i olika "faser" samtidigt.

Många varianter av indelningar i tid och aktiviteter är på pappret rena och snygga. Dock ska man komma ihåg att samhällsstörningar och olika sociala aspekter av verkligheten är långt ifrån enkla och prydliga. Sociala sammanhang är sällan homogena och fasövergångar och aktivitetsberoenden uppfattas olika av olika människor. Därför måste man vara medveten om vilket perspektiv som styr uppdelningarna.

8.1.2 Dynamik och tidsskalor

Den dynamiska karaktären hos samhällsstörningar innebär att hanteringen av dessa är en kamp mot tiden. Det som ska hanteras är inte ett statiskt tillstånd utan något som utvecklas över tid, och de behov som måste tillgodoses initialt är inte desamma som de som behöver tillgodoses när krisen pågått under någon tid.

Samhällsstörningarnas dynamiska karaktär ställer därför krav på aktörerna att inte komma på efterkälken. Gör man det blir man hänvisad till att bara hantera konsekvenserna när de uppträder, och i den form de då uppträder. Därför är det viktigt att verka proaktivt i hanteringsarbetet i stället för bara reaktivt.

Hanteringen av en samhällsstörning består inte bara av en process med en tidsskala, utan av en helhet av processer med *olika* tidsskalor. Tidsskalorna betingas av att det tar olika lång tid att få effekt av olika åtgärder. Det beror både på att det kan ta olika lång tid att få igång dem, och på att somliga åtgärder kräver längre tid för att få effekt än andra.

Två olika förhållanden bestämmer tidsskalorna. Det ena är när olika behov beräknas uppstå, det andra är hur lång tid det tar att åtgärda dem (inklusive till exempel förberedelser, transporter och genomförande). För att hantera detta krävs en organisation som kan ta hand om både de omedelbara åtgärder som krävs, och planera för det som kommer sedan. Organisationen måste också se till att det finns resurser för att hantera det som kommer sedan, och inte bara det omedelbara.

För åtgärder som tar lång tid att starta upp kan det betyda att man måste fatta beslut om att sätta dem i verket innan det behov som ska tillgodoses har materialiserat sig. Detta går förmodligen bara om man snabbt bygger upp den organisation som behövs för att uppmärksamma också det långsiktiga. Utan en klar uppfattning om sannolika framtida behov blir det svårt att stå emot kraven att satsa vad man har i nuet.

Behovet att hantera både omedelbara och långsiktiga behov gäller inte bara det yttre systemet (se vidare avsnittet om systemsyn). Det gäller i lika hög grad det inre systemet. Resurserna i dagens aktörer är ofta trimmade till ett absolut minimum. Det gäller både de resurser som ska verka på fältet och de resurser som involveras i ledning och samverkan.

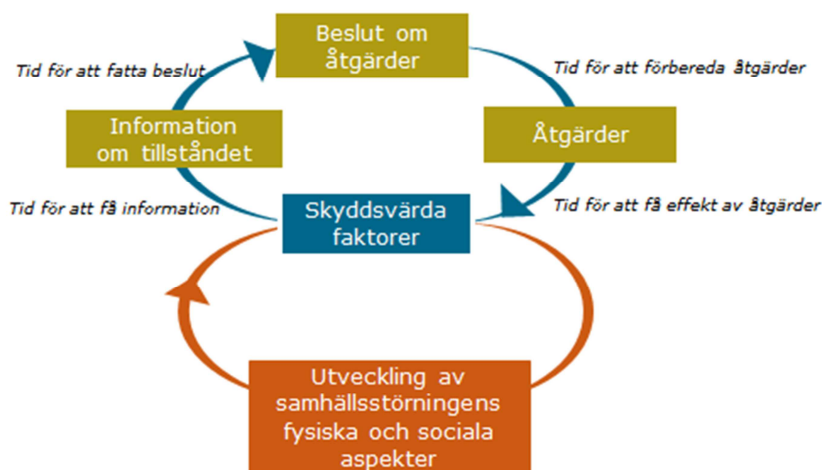
Många aktörer bygger i dag på så kallade singulära kompetenser, vilket innebär att det bara finns en person som kan ett visst område eller har vana i viss befattning. Risken med det är att den personen kan komma att arbeta dygnet runt utan avlösning, om hanteringen drar ut på tiden. Med tiden ökar risken att personen kollapsar eller fattar felaktiga beslut av ren utmattning. Problemet är att det är för sent att skola in en ny person för avlösning när

samhällsstörningen väl är ett faktum. Då går all kraft åt till själva hanteringen, och det finns ingen kapacitet till att träna upp ny personal.

Detta innebär att aktörer i förväg bör tänka igenom hur avlösning ska ske och vem som avlöser vem. De individer som pekas ut behöver också få tillfälle att bekanta sig med de uppgifter de kan komma att ställas inför.

8.1.3 Vara steget före i sitt beslutsfattande

Att fatta beslut under samhällsstörningar innebär att hantera dynamik. Varje del av hanteringen är en process som tar tid och kräver en serie beslut så att hanteringen kontinuerligt kan anpassas till det yttre skeendet. Eftersom detta är en fråga om processer är tidsaspekterna centrala. Tidsproblematiken kan illustreras som i figuren nedan.



Hanteringen av samhällsstörningar som dynamiskt beslutsfattande. Vållandeprocessen och hanteringsprocessen har en gemensam gränssyta i de skyddsvärda faktorerna, och deras tillstånd är ett resultat av båda processerna.

All hantering tar tid. Åtgärder måste först förberedas, sedan genomföras och därefter få tid att verka. Det gäller därför att få ner tiderna till ett minimum, eftersom ett hanteringssystem som snabbt producerar effekter också har större möjligheter att undvika och mildra skador. För att producera en effekt när den behövs måste den övre cykeln i figuren alltså gå fortare än den undre.

Det är också viktigt att beakta de olika fördröjningar som visas i figuren. Fördröjningarna är oundvikliga eftersom allt tar tid, men deras längd kan naturligtvis påverkas. Därför måste aktörerna arbeta för att få ner den tid det tar att få information samt fatta och verkställa beslut. En aktör som väntar med sina beslut tills behovet har blivit uppenbart har ingen möjlighet att beakta fördröjningarna. Det leder därmed till att beslutens effekter kommer för sent.

8.1.4 Antaganden

Att fatta beslut om åtgärder före det att behovet av dem blivit uppenbart betyder ofta att man måste fatta beslut som vilar på antaganden om utvecklingen. Som alla antaganden kan de visa sig felaktiga, hur välgrundade de än kan te sig när man står inför besluten.

Kvaliteten i beslutsfattandet beror på kvaliteten i de antaganden som besluten vilar på. Den kvaliteten beror i sin tur på hur väl man förstår dynamiken i det skeende man är satt att hantera.

Om man inte är villig att fatta beslut på grundval av antaganden om utvecklingen finns det risk att man kommer på efterkälken. Om besluten om åtgärder kommer sent kommer man inte att kunna få effekt när man behöver den. Kort sagt, man förlorar möjligheterna att fungera proaktivt och blir hänvisad till att hantera konsekvenserna av utvecklingen när de inträffar, i stället för att undvika dessa konsekvenser. Här ligger ett verkligt dilemma i hantering av samhällsstörningar.

Dilemmat är att välja mellan å ena sidan risken att komma på efterkälken genom att avstå från att fatta beslut som grundar sig på antaganden, och å andra sidan risken att fatta fel beslut om det visar sig att de antaganden man gjort är felaktiga.

Ju mer man kan lära sig om olika typer av samhällsstörningar och om hur det egna systemet fungerar, ju mer information man kan samla in om utvecklingen och ju bättre man förmår utnyttja kunskapen och informationen, desto bättre blir besluten.

Om man ändå har fattat beslut i god tid om åtgärder för att förbereda för en utveckling som sedan inte inträffar, är det viktigt att hantera detta. Bäst sker det genom öppenhet i beslutsfattandet, så att det framgår tydligt varför man fattar ett visst beslut och att man senare påminner om varför man fattade ett sådant beslut om det visar sig att utvecklingen blir en annan än man tänkt sig.

8.1.5 Praktisk hantering

I både civila och militära sammanhang är tidsproblematiken välkänd. Staber organiseras ofta för att hantera tidsskalor, men inte ens de stora staber som är aktuella i militära sammanhang klarar av att hantera varje enskilt behov. I stället klumpar man ihop behoven, vanligen i tre olika kategorier:

- omedelbara behov (0–3 dagar)
- behov på medellång sikt (3–10 dagar)
- behov på lång sikt (>10 dagar).

Samhällsstörningars natur avgör vilken uppdelning som är lämplig, men behovet att organisera sig för att hantera både den omedelbara situationen och de mer långsiktiga behoven är gemensamt för alla som har medkomplexa system att göra.

Bedömningen av samhällsstörningars sannolika förlopp måste mynna ut i beslutsplaner som talar om när man senast kan fatta beslut för att kunna leverera en effekt när den behövs. Planen bör innehålla inte bara tidpunkter som anger när behov av beslut sannolikt kommer att uppstå, utan också indikatorer som kan ge underlag för att bestämma om besluten ifråga kommer att behöva tas.

Beslutsplanen måste alltså bygga på en uppfattning om när en viss effekt kommer att behövas och hur lång tid det tar att förbereda den.

8.2 Proaktivitet

Proaktivitet innebär att förutse skeendet och engagera tillgängliga resurser effektivt, för att förhindra onödiga konsekvenser.

Om hanteringen av en samhällsstörning ska bli effektiv behöver samhällets aktörer samarbeta på ett proaktivt sätt. Med proaktivitet avses här förmågan att i tid identifiera hur skeendet kommer att utveckla sig, och hur hanteringsbehovet kommer att se ut längre fram. Det kräver en förmåga att inte bara reagera på omedelbara problem utan också klara av att tänka framåt och fatta beslut om olika åtgärder i så god tid att de kan få effekt när de behövs.

Proaktivitet handlar därmed om att skapa förutsättningar för att aktörer inte ska förlora tid. Detta innebär att alla behöver inse aktörernas samtidiga ansvar enligt sina uppdrag, förmåga att tänka framåt och att ta initiativ för att "förekomma hellre än att förekommas". För att det ska vara möjligt behöver varje samhällsaktör dels självständigt pröva det egna uppdraget och sin egen roll i samhällsstörningen, dels kunna ta initiativ till ett aktörsgemensamt agerande. Det handlar också om att kunna upptäcka tidiga signaler på begynnande störningar och att kunna agera på dessa.

Vidare behöver aktörer utbyta information aktivt och kunna etablera aktörssamarbete så att det går att skapa en gemensam inriktning på ett proaktivt sätt om det behövs. Därför behöver inblandade aktörer under en hantering dels kunna göra välgrundade antaganden om skeendets utveckling, dels kunna utforma inriktningar med framförhållning.

Under längre hanteringar behöver aktörer också ständigt pröva huruvida arbetet behöver justeras. Det är viktigt att utnyttja de bedömningar som olika aktörer gör utifrån sina kompetenser, och samtidigt ifrågasätta dessa bedömningar på ett konstruktivt sätt. Ifrågasättandet ger en handlingsberedskap om händelserna utvecklar sig i en annan riktning. Många

typer av händelser kräver också eftertänksamhet så att hanteringen inte avslutas för snabbt.

8.2.1 Samtidighet och initiativ

Vid de allra flesta samhällsstörningar har flera aktörer ansvar att bidra. De ska dessutom bidra genom att arbeta med både vållandefenomen och konsekvenser. Det betyder att det under en och samma störning sker flera hanteringar, och att dessa hanteringar är av olika slag. Det är viktigt att understryka att ingen enskild aktör äger en särskild typ av händelse eller är den som ska ta initiativ i olika typer av händelser.

De aktörer som har ett geografiskt områdesansvar ska verka för att samordning kommer till stånd. Detta innebär att dessa aktörer naturligt förväntas ta initiativ, men även övriga aktörer har en allmän skyldighet att ta initiativ. Denna skyldighet innebär att varje aktör som uppfattar ett behov av aktörsgemensamt agerande både kan och bör ta initiativ. Därför behöver varje aktör tidigt, självständigt och löpande pröva det egna uppdraget och den egna rollen under en samhällsstörning och därigenom skapa förutsättningar för ett proaktivt handlande.

Inom området samhällsskydd och beredskap är det vanligt att prata om tre skeden i krisen: före, under och efter. Proaktivitet handlar om agera tidigt, vilket innebär att det mest proaktiva blir att agera för att förebygga störningar och minska sårbarheter.

Vid de störningar som inte kan förhindras måste hanteringen starta så tidigt som möjligt för att samhällets aktörer som helhet ska kunna möta behoven. Det som är förebyggande arbete för en aktör kan för en annan snarare ha karaktär av hantering. Det innebär att förebyggande och hanterande arbete i någon mån integreras alltmer.

För att detta ska fungera behöver samhällets aktörer utforma arbetsmönster innan störningen utvecklas, det vill säga redan i skedet ”nära förestående”. Genom att utveckla arbetsformer i vardagsverksamheten skapas förutsättningar för att hantera begynnande störningar i god tid.

8.2.2 Proaktivt informationsutbyte

En förutsättning för proaktivitet är informationsutbyte mellan aktörer. Det centrala är att komma fram till vilken information som behövs för att utföra det egna uppdraget, och sedan identifiera vilka andra aktörer som kan bidra med den informationen. Detta förutsätter ett aktivt sökande efter information, eftersom andra aktörer inte fullt ut kan ha kunskap om ditt behov.

Förberedelser kring informationsutbyte är viktigt av flera skäl. Ett skäl är att bygga upp kunskap om ömsesidiga behov, för att undvika att aktörer översköljs

av onödig information. Följden kan annars bli att resurser får avdelas för att sovra och få fram den relevanta informationen. Ett annat skäl är att bygga upp ömsesidig kunskap och förtroende om förmågan att hantera information. Följden kan annars bli att aktörer inte vågar lämna ut information till den som behöver. Om du som aktör kan uttrycka ditt informationsbehov tydligt så ökar möjligheterna att få tillgång till relevant information.

8.2.3 Etablera aktörssamarbete

Det är en utmaning att i tid inse vilka olika aktörer som är berörda och vad som behöver hanteras vid en situation som är oviss och utvecklas ogynnsamt. De olika samhällsaktörerna behöver aktivt leta upp varandra så tidigt som möjligt, eftersom det tar tid att etablera en gemensam hantering. Ett sätt att fastslå vilka olika aktörer som kan tänkas vara berörda är att bedöma den drabbade samhällsomfattningen.

När aktörer står inför händelser de inte har erfarenhet av krävs det extra tid för att etablera kontakt med nya aktörer och för att förstå situationen. Då är det viktigt att förstå varandra så att förtroende kan uppstå för varandras agerande. Även drabbade och frivilliga kan utgöra sådana nya aktörer.

De drabbade agerar oftast själva för att förbättra sin situation. Många spontana insatser kan härledas från såväl individer som grupper i samhället, insatser som har betydelse för helheten. Genom ett tidigt agerande skapas utrymme för kontakt med dessa grupper för att olika krafter i samhället som helhet skall kunna medverka på ett bra sätt i hanteringen.

Det tar också tid att lära sig att förstå skeendet, att hämta erfarenheter från andra eller att bedöma vilka åtgärder som behöver vidtas.

8.2.4 Aktörsgemensam inriktning

Varje aktör har en egen inriktning som utgångspunkt för agerandet. Därför behövs en bedömning om huruvida de olika aktörernas inriktningar fungerar tillsammans, eller om en tydligare gemensam inriktning behövs. Samtliga aktörers samlade förmåga behöver utnyttjas så bra som möjligt över aktörsgrensarna för bästa helhetsresultat. Alla aktörer behöver dock göra en avvägning mellan hur långt utanför sitt uppdrag och sin kompetens de kan agera, och vad som behöver göras för att nå en effekt som är acceptabel för de som behöver hjälpen.

När den första gemensamma inriktningen skapas är det naturligt att den bygger på de behov som då hittills identifierats. För att inte hanteringen ska bli enbart händelsestyrd behövs också ett övergripande hanteringsarbete, som tar höjd för såväl skeende som önskat resultat på längre sikt. Det behövs därför ett arbete som prognostiserar skeende och utfall framåt i tiden, så att en gemensam inriktning på längre sikt kan skapas.

För att prognostisering ska vara möjlig behöver hanteringen kompletteras med ett abstrakt och analytiskt tänkande för att skapa föreställningar om

utvecklingen framåt i tiden. Under hanteringen behöver aktörerna kunna skapa antaganden om skeendets utveckling. Det handlar med andra ord om att ligga steget före genom att skapa en tankemodell av förloppet. Det blir allt viktigare i takt med att tiden mellan åtgärden och åtgärdens märkbara effekt ökar.

8.2.5 Konstruktiv prövning

Vid samhällsstörningar av olika slag finns ofta en betydande osäkerhet om hur skeendet kommer att utvecklas, och om den aktörsgemensamma inriktningen kommer att fungera. Ibland ställs de inblandade aktörerna inför situationer som aldrig tidigare funnits med i funderingarna eller ens uppfattats som tänkbara. Ett viktigt inslag i proaktivitet är därför att ha förmåga att i tid upptäcka signaler på sådana oväntade omständigheter. Samtidigt som arbetet under ett skeende bedrivs i en viss långsiktig riktning bör man dessutom vara beredd på att inriktningen kan behöva ändras.

Det handlar om att kritiskt granska det som sker och fråga sig om arbetet är på rätt väg. Benämningen konstruktiv signalerar att det handlar om att på ett kreativt och konstruktivt sätt granska omständigheterna. Konkret handlar det om att fråga sig följande: Vad är det som inte har framkommit men som kan ha inträffat? Behöver fler samhällsaktörer kontaktas?

Konstruktiv prövning handlar också om att tänka i annorlunda banor. Därför kan prövningen behöva utföras av andra individer än de som har utformat huvudinriktningen. Orsaken till detta är att människor trots en kritisk granskning sällan förkastar sina egna idéer. Inom aktörsgemensam hantering behöver varje enskild aktör därför konstruktivt pröva andra aktörers information och bedömningar. Exempelvis behöver den första tolkningen kompletteras med att varje aktör bedömer om alla fakta kring skeendet faktiskt har framkommit. Genom att varje aktör ställer konstruktiva, kritiska frågor hjälper aktörerna varandra att lyfta blicken.

Konstruktiv prövning handlar således om att göra det oväntade väntat, för att ha alternativ till hands om planerade och vidtagna åtgärder inte leder till de effekter man önskar eller om händelseutvecklingen förändras på ett oväntat sätt. Det behövs en aktörsgemensam handlingsberedskap för att kunna styra om inriktningen beroende på osäkerheterna i skeendet.

8.2.6 Risk för "överproaktivitet"

Utgångspunkten i detta material är att proaktivt tänkande och handlande är positivt, eftersom det finns stora fördelar med att tidigt vidta åtgärder för att hantera samhällsstörningar. Det finns dock risk för "överproaktivitet", som i förlängningen leder till att människor ifrågasätter sin tilltro till samhällets förmåga.

I mycket snabba förlopp måste man ibland acceptera att aktiviteter sätts igång där det senare visar sig att de inte behövdes. Samtidigt gäller det att undvika vargen kommer-syndromet, eftersom det riskerar att leda till att enskilda och aktörer slutar ta signaler och rekommendationer på allvar. Agerande ska alltså ske på goda grunder och utifrån rimliga antaganden. Detta är viktigt både internt och externt. Internt handlar det om att behålla aktörspersonalens lojalitet och vilja att ställa om sina almanackor såväl arbetsmässigt som privat för att arbetet ska fungera. Externt handlar det om att behålla samhällets lyhörddhet för råd och rekommendationer om att människor till exempel ska vaccinera sig, säkra lösa föremål eller hålla sig inomhus.

Aktörerna har också olika förutsättningar. Några är operativt organiserade, andra har sin tyngdpunkt i samhällets mer byråkratiska förvaltningstradition. Andra aktörer bygger på frivillighet. Hos aktörer som har stora krav på sig att arbeta med noggrannhet är det en stor utmaning att utveckla en förmåga att i andra lägen klara att agera på mer osäkra grunder under tidspressade lägen. Det innebär att budskapet om proaktivitet måste få vägas av utifrån var och ens uppdrag och förutsättningar.

Sammantaget handlar det om avvägningar; att agera eller inte agera på grundval av tillgänglig information. Förmågan att göra välgrundade avvägningar bygger på kunskap och erfarenhet, vilket i sin tur bygger på fortlöpande uppföljning och lärande.

8.3 Samtidighet

Konsekvenser kan uppstå samtidigt på flera nivåer och i flera sektorer i samhället, snarare än att de "växer" gradvis. Aktörer behöver därför ha förmåga att börja hantera en samhällsstörning samtidigt. Det innebär bland annat att förutse andra aktörers åtgärder, och snabbt skapa överblick över generella handlingsmönster och åtgärder i den inledande fasen.

8.3.1 Aktivering

Ett vanligt sätt att tala om hur samhällsstörningar utvecklas är uttrycka att de växer eller eskalerar, men i takt med att samhällets kommunikationer blir både snabbare och mer utbredda riskerar eskalationstanken att bli missvisande. Samhället utvecklas mot fler ömsesidiga beroenden mellan aktörer och mot allt tätare kopplingar i dessa beroenden. Ett järnvägsstopp, ett elnätsbortfall eller en telekommunikationsstörning får i dag omedelbara konsekvenser även långt bort. Konsekvenserna är svårare att överblicka och kräver aktivitet hos fler aktörer än tidigare.

Sådana samtidiga händelser leder också till omedelbara kommunikationsbehov. Allmänheten förväntar sig att aktörer ska rapportera störningar i realtid, utan att ge motstridiga budskap eller beskrivningar av händelsen. Generellt sett leder detta till att strategiska funktioner för att

hantera samhällsstörningar måste komma igång tidigare. Det i sin tur ställer höga krav på lägesbilsarbete och effektiv diagnos.

Resultatet är att många aktörer på flera nivåer tvingas starta sin hantering samtidigt, snarare än involveras gradvis. Tidig förvarning vid större samhällsstörningaren större samhällsstörning engagerar dessutom fler aktörer jämfört med tidigare, enligt fördelat beslutsfattande och den utökade ansvarsprincipen. Det gäller inte bara nivåspecifika aktörer utan också vertikalt på alla nivåer. De aktörer som på olika sätt har en stödande funktion behöver också aktiveras för att skapa framförhållning hos de aktörer som leder arbetet.

8.3.2 Omvärldsbevakning

Det faktum att många aktörer på flera nivåer tvingas starta sin hantering samtidigt gör att närhetsprincipens vedertagna innebörd, att hantering ska ske där den inträffar och av de som är närmast berörda för att bara vid identifierade behov av assistans förstärkas, behöver kompletteras. Vid samtidiga konsekvenser bör ansvarsprincipen ligga till grund för att aktivera det inre systemet. De enskilda delarna måste bedriva en tillräckligt omfattande omvärldsbevakning för att kunna avgöra när åtgärder skall påbörjas.

Detta ökar kraven på de nivåer i systemet som inte primärt är operativa. De behöver både ha en egen beredskap för insatser och skapa överblick över åtgärder hos underliggande och jämställda nivåer, för att säkra och bidra till en effektiv krishantering.

En förutsättning för att man ska klara att hantera större händelser är att alla relevanta nivåer aktiveras på tidiga förvarningar. Det kräver en god uppfattning om händelseutvecklingen, om brister i samhällets samordnade förmågor och om kommunikation med allmänhet och medier. Det kräver också att hanteringen är samordnad och effektiv. Detta gäller särskilt centrala myndigheter, regeringskansliet och regeringen. Det finns också en klar koppling till det geografiska områdesansvaret hos kommunerna, länsstyrelserna och regeringen.

8.3.3 Systemförståelse

Förutseende är en kritisk, men vanligen underskattad förmåga för att uppnå tidig samordning. Aktörer bör ha tillräckligt god systemförståelse för att dels förstå hur och när olika effekter produceras i systemet, dels se till att effekter faktiskt uppstår (se vidare avsnittet om systemsyn). Processen måste fungera med ett minimum av signaler inom systemet. Om till exempel den initiala responsen inte kan komma till stånd utan samverkanskonferenser, innebär det att systemet inte är tillräckligt väl kalibrerat.

Systemförståelse kräver också att aktörerna är beredda på att lägesuppfattning och probleminramning kan skilja sig mellan olika sektorer och organisationer i

systemet. Ett system måste kunna vara funktionellt även om vissa delar sätter igång med intensivt stabsarbete medan andra fortsätter med normal verksamhet.

Det finns i varje händelse aktörer inom beredskapssystemet som har olika mandat och ansvar med relevans för hanteringen, och därmed skilda intressen av att initiera hanteringsåtgärder. I system som är rigida eller kräver ett stort mått av konsensus för att legitimera insatser kan effekten bli inledande förslamning eller ineffektiva åtgärdssekvenser.

Häri ligger ett stort ansvar för aktörer med samverkansmandat att tidigt, helst innan en händelse, identifiera sådana flaskhalsar för att skapa handlingsutrymme inom systemet.

9. Informationsdelning – en förutsättning för att skapa lägesbild

I det här kapitlet får du praktisk vägledning i hur du kan effektivisera informationsdelning och stärka utbytet med andra aktörer.

Ett gemensamt förhållningssätt ger effektiv informationsdelning

Innehållet i det här avsnittet bygger på goda erfarenheter från flera olika aktörer som arbetar med att hantera samhällsstörningar. Förhållningssätten ska både vara hållbara över tid och oberoende av teknik. Den enskilt största framgångsfaktorn är att alla inblandade aktörer förhåller sig till informationsdelningen på ungefär samma sätt.

Informationsdelning underlättas av hög tillgänglighet

En hög tillgänglighet underlättar för aktörer att kunna diskutera det som har hänt med andra, identifiera informationsbehov, sammanställa information och skapa lägesbild. Därför behöver alla aktörer

- ha en uttalad kontaktpunkt, till exempel Tjänsteman i beredskap, jourhavande handläggare eller räddningschef i beredskap
- vara bemannade så att det är möjligt att fortsätta ta emot, analysera och förmedla information även vid hög belastning.

Förståelse och förtroende främjar informationsdelning

Aktörer som har god förståelse för varandra utbyter information mer effektivt än andra, och aktörer som dessutom har förtroende för varandras verksamheter delar också större mängder information. Därför behöver alla aktörer

- skaffa kunskap om andra aktörers uppgifter, resurser, organisatoriska kapacitet och informationsbehov
- träffa och interagera med andra aktörer regelbundet, även i vardagen
- stegvis bygga upp varaktiga relationer med andra aktörer.

Genomtänkt informationsdelning underlättar givande utbyte

Informationsdelning mellan olika aktörer är en förutsättning för välgrundade överenskommelser och beslut. Om informationsdelningen dessutom är effektiv och genomtänkt blir det lättare att få ett bra grepp om vad som har hänt, och om vad som måste göras. Därför behöver alla aktörer

- både söka och förmedla information redan i ett tidigt skede
- anpassa informationens innehåll och form efter mottagaren
- komma överens med andra aktörer om hur information ska delas.

Utveckla informationsdelningen genom återkoppling och lärande

Återkoppling och utvärdering är ett bra sätt att öka kunskapen om vilken typ av information som är relevant att utbyta. För att utveckla informationsdelningen behöver alla aktörer

- ge återkoppling till de aktörer de hämtar information från

- ta emot återkoppling från andra
- utvärdera sitt arbete med informationsdelning.

9.1 En gemensam grundsyn på informationsdelning

Riktlinjerna som beskrivs är vägledande och ska fungera som ett stöd i arbetet med en väl fungerande informationsdelning vid en samhällsstörning.

Riktlinjerna lägger en grund som alla aktörer kan enas kring, som är hållbar över tid och som är oberoende av teknik och metoder.

Många av de problem som uppstår i samband med informationsdelning vid en samhällsstörning visar på att det finns ett behov av gemensam grundsyn.

Effektiv informationsdelning mellan aktörer bygger på ett gemensamt synsätt med följande viktiga komponenter:

- tillgänglighet och förmåga att kommunicera
- förståelse och förtroende
- aktivt sökande och förmedlande av information
- återkoppling och lärande.

9.1.1 Ha en hög tillgänglighet och en god förmåga att kommunicera

Tillgänglighet är grunden för kommunikation mellan aktörer och en förutsättning för att tillsammans diskutera den inträffade händelsen, identifiera informationsbehov, sammanställa information och skapa lägesbild. En aktör som strävar efter hög tillgänglighet har goda förutsättningar att upprätthålla kommunikation med andra aktörer, medier och allmänhet även när aktören är utsatt för hög belastning.

Hastigt uppkomna händelser med direkt eller indirekt påverkan på en stor del av samhället ställer höga krav på aktörerna att ha hög tillgänglighet och en god förmåga att kommunicera. För en effektiv informationsdelning bör aktören säkerställa en hög tillgänglighet i sin organisation för att både kunna förmedla och ta emot information. En sådan tillgänglighet kan ske med hjälp av en uttalad kontaktpunkt, exempelvis i form av Tjänsteman i beredskap (TiB), jourhavande handläggare eller räddningschef i beredskap.

Tillgänglighet innebär också att aktören ska klara av att upprätthålla öppna kommunikationskanaler till samverkande aktörer även vid hög belastning, så att belastningen inte skapar en organisation präglad av slutenhet. Öppenheten är särskilt viktig för att upprätthålla god kommunikation med medier och allmänhet och nå ut med aktuell information, men även för att ha en förmåga att ta emot och analysera information utifrån ett helhetsperspektiv.

9.1.2 Arbeta aktivt med att utveckla förståelse och bygga förtroende

Förtroendefulla relationer och förståelse för andra aktörers roller och ansvar vid en samhällsstörning skapar bra förutsättningar för effektiv informationsdelning mellan aktörer.

God förståelse leder till effektivt informationsutbyte

Genom en god förståelse för sin egen och andra aktörers roller, förutsättningar och tänkbara informationsbehov ökar möjligheterna till en effektiv informationsdelning vid en samhällsstörning. Sådan förståelse hjälper aktörer att göra ett urval av relevant information som bidrar till att skapa lägesbilder.

Erfarenheter visar att många aktörer behöver förstärka kunskapen om varandras roller och ansvar. Detta gäller både för aktörer där samverkan sker i vardagen och för aktörer där samverkan förekommer mer sällan.

Genom kunskap om andra aktörers uppgifter, resurser, organisatoriska kapacitet och informationsbehov ökar möjligheterna att aktörerna har en bättre förståelse för andra aktörers behov och agerande vid en samhällsstörning.

Bristande förståelse för andra aktörers uppgift, förutsättningar, behov och kapacitet försvårar informationsdelning och skapandet av lägesbilder, eftersom mycket kraft måste läggas på att förklara och förhandla om roller och perspektiv hos de inblandade aktörerna. Även felaktiga förväntningar och föreställningar kring den roll som en aktör har i en händelse och i relation till andra aktörer kan kosta tid och kraft. Mot den bakgrunden är det motiverat att förstärka kunskapen kring andra aktörer redan i ett förberedande skede.

Förtroende ökar mängden information som förmedlas

Förtroende mellan aktörer säkrar öppenheten och underlättar ett aktivt utbyte av särskilt viktig information. Förtroende går inte att besluta om utan uppstår som en effekt av relationsbyggande, professionalism och kunskap om andra aktörers förmågor.

En vanlig effekt av förtroende mellan flera parter är att information som annars inte hade delats görs tillgänglig. Det handlar inte om att bryta sekretess, utan om att dela information även om dess innehåll senare skulle kunna användas för granskning och kritik riktad mot aktörerna.

Förtroende byggs upp i kontinuerliga relationer, och bygger därför på att aktörer regelbundet träffas och interagerar med varandra. Sådana träffar ska inte enbart ske i samband med en samhällsstörning, utan även i vardagen så att ett starkt förtroende kan utvecklas stegvis.

9.1.3 Var aktiv med att söka och förmedla information

Samhällets förmåga att hantera en samhällsstörning bygger på att aktörer aktivt söker information från och förmedlar information till andra aktörer samt medier och allmänheten. Tröskeln att förmedla information till andra bör vara, och hållas, låg. Det är även viktigt att strukturera och formulera informationen på ett sätt som gör det lätt för mottagaren att ta till sig innehållet.

Aktiv informationsdelning underlättar arbetet med lägesbilder

Varje aktör har ett ansvar att själv söka efter sådan information som är nödvändig för att etablera en aktörsintern lägesbild. Varje aktör ansvarar också för att förmedla information för att möjliggöra lägesbilder hos andra aktörer och i aktörsgemensamma sammanhang. Behovet av information styrs av flera olika aspekter, där typen av händelse samt aktörens uppgift och ansvar är mest centrala.

När aktörer aktivt söker och förmedlar information minskar risken att de blir passiva och väntar på att andra aktörer ska tillhandahålla information. Det aktiva sökandet och förmedlandet skapar alltså bättre förutsättningar för ett proaktivt agerande. Det är också troligt att aktörer som aktivt förmedlar information på sikt kommer att öka sin kunskap kring andra aktörers specifika informationsbehov, och därmed skapar lägesbilder av högre kvalitet.

En förutsättning för att såväl söka som förmedla information är att kontinuerligt vara öppen för att andra aktörer kan ha användbar information. Det är också viktigt att inse att information hos den egna aktören är av intresse för andra aktörer. Därför måste tillgänglig information värderas, både ur ett aktörsinternt och ur ett aktörsgemensamt perspektiv.

Aktiv informationsdelning är teknikstimulerande, vilket innebär att aktörers befintliga system i allt större utsträckning bör anpassas för att flexibelt kunna dela och sprida information till andra aktörer.

Ett hinder som ofta lyfts fram kring utbyte av information mellan olika aktörer är sekretess och informationssäkerhet. Det är därför av vikt att enskilda aktörer och grupper av aktörer bedömer hur sekretess och informationssäkerhet konkret ska hanteras för att information ska kunna sökas och delas aktivt.

Offentlighet och sekretess

En nyckel till smidig samverkan är kunskap om vad som omfattas av sekretess-bestämmelserna, både inom den egna organisationen och hos andra. En stor del av den information som vanligtvis delas i aktörsgemensamt arbete är öppen information som inte faller inom sekretessbestämmelserna. I stressade situationer finns dock ofta en risk att informationsdelningen hämmas på grund av osäkerhet kring sekretessen.

Det finns tydliga regler för hur information ska registreras och hanteras inom offentlig verksamhet, bland annat i offentlighets- och sekretesslagen (OSL), tryckfrihetsförordningen och arkivlagen. Affärsdrivande verksamheter kan vara begränsade att dela information av konkurrensskäl. Alla aktörer bör arbeta aktivt med dessa frågor, såväl i förberedande skeden som under själva hanteringen av händelsen.

Informationsklassificering – ett stöd vid informationsdelning

Statliga myndigheter är ålagda att införa ett ledningssystem för informationssäkerhet (LIS). Denna process består av flera delkomponenter, bland annat verksamhetsanalysen som är till direkt nytta vid informationsdelning. Verksamhetsanalysen ska innehålla: informationsidentifiering, kravidentifiering och informationsklassificering. Både informationsidentifieringen och informationsklassificeringen kan fungera som ett stöd för att veta om viss information är sekretesskyddad eller inte. All information under en samhällsstörning är inte alltid klassificerad, men klassificeringen bör ändå kunna ge ett gott stöd i många sammanhang där information delas.

Sett ur perspektivet informationsdelning och lägesbild är verksamhetsanalysen en grund för att aktörer ska kunna veta vilken information de själva förfogar över i sin verksamhet, vilken information som behövs för att skapa en lägesbild, hur informationen är klassificerad samt var den skapas och hanteras.

Läs mer om informationssäkerhet i kunskapsmaterialet *Lägesbilder – Att skapa och analysera lägesbilder vid samhällsstörningar* och på webbplatsen www.informationssakerhet.se.

Proaktivitet bidrar till informationsdelning i ett tidigt skede

Det går inte att generellt eller enkelt slå fast när aktörer ska börja dela information mellan varandra. Dock är det eftersträvanvärt att uppmuntra att varje enskild aktör kontinuerligt arbetar proaktivt med informationsdelning, för att ge andra aktörer möjlighet att agera redan vid svaga signaler eller obekräftade uppgifter. Proaktivt agerande är avgörande för att aktörens tolkning av det inträffade ska bli framåtblickande och lösningsorienterad.

Proaktivitet kan uppnås på en rad olika sätt och tar sig olika uttryck beroende på vilken typ av händelse som föreligger. Vid händelser som är kända i förväg kan proaktiviteten bestå av att information utbyts i ett förberedande skede, så att aktörer planerar för både förväntad och alternativ händelseutveckling. Vid hastigt uppkomna händelser kan proaktiviteten bestå av att aktörer kontakter och utbyter information med aktörer som både direkt och indirekt berörs av det inträffade, och planerar för flera tänkbara utvecklingsscenarier. Denna tidiga informationsdelning ställer krav på tillgänglighet även innan händelsen har tolkats som en samhällsstörning. Genom att personal har kunskap kring

informationsdelning, i kombination med en organisationskultur som präglas av initiativförmåga och relationsbyggande, kan grunden för proaktivitet skapas.

Utbyte av aktörsrelevant information skapar fokuserade lägesbilder

Varje aktör bör utgå från att en inträffad händelse eller information om en händelse är av intresse även för andra aktörer. En samhällsstörning som initialt har en relativt begränsad påverkan på samhället riskerar nämligen i många fall att skapa spridningseffekter över geografiska områden eller över sektorer i samhället.

Erfarenheter visar att det kan vara mycket svårt för en specifik aktör att veta när en annan aktör bör kontaktas och vilken information som ska förmedlas. Aktörer bör därför utgå från att information om en händelse är relevant för andra aktörer, och hantera och dela informationen därefter. Detta betyder dock inte att informationen ska förmedlas opaketerad eller helt utan reflektion. Relevans förutsätter tvärtom en god förmåga att avgöra på vilket sätt den aktuella informationen bör förmedlas, så att den mottagande aktören får rimliga förutsättningar att ta emot informationen.

Det kan också vara svårt att generellt avgöra på förhand vilken typ av information eller aspekt av en inträffad händelse som är relevant att kommunicera till andra aktörer. En grundläggande förståelse för andra aktörers ansvar och roll i systemet för samhällsskydd och beredskap hjälper den enskilda aktören att avgöra vad som kan tänkas vara relevant för mottagaren. Det är sedan mottagarens ansvar att slutligen bedöma om händelsen eller informationen är relevant för den egna organisationen, och ge informationsgivaren återkoppling inför den fortsatta informationsdelningen.

Ett relevant informationsurval ökar möjligheterna till en sammantaget mer komplett aktörsgruppering, som samtidigt hanterar händelsen utifrån sina olika, men kompletterande, ansvar och perspektiv. Det minskar också risken för att aktörer drabbas av bristande information och för att informationsutbytet orienteras kring information som är enkel att dela snarare än relevant.

Strukturerad information underlättar för mottagaren

Information som ska förmedlas bör paketeras på ett sätt som underlättar för mottagaren att använda informationen i sin verksamhet. Detta är viktigt vid såväl muntlig som skriftlig och mer teknisk informationsdelning.

Paketeringen kan innebära att informationen

- är strukturerad
- är möjlig att filtrera
- använder överenskomna, gemensamma termer
- har tidsangivelse och källhänvisning.

Informationen kan paketeras utifrån överenskommelser mellan aktörer kring hur utbytet bör ske. Informationsutbytet kan också ske med hjälp av kända standarder. Många gånger är det även av stor vikt att informationen har någon form av klassning så att mottagaren vet hur informationen får eller inte får spridas. All information som är relevant för flera aktörer bör delas med dessa parter på ett förutsägbart sätt. För att lyckas med detta krävs att olika former av informationspaketering genomförs. Genom att den information som utbyts uppfyller vissa lägsta krav och har specifika egenskaper ökar förutsättningarna för att informationen kan behandlas automatiserat genom tekniska stöd. Enhetligt paketerad information minskar också risken att aktörer tolkar och tillämpar informationen olika.

9.1.4 Skapa förutsättningar för återkoppling och lärande

Återkoppling till informationsgivaren hjälper till att bygga förtroende och motivation för fortsatt informationsdelning.

Återkoppling stärker motivation och informationskvalitet

De aktörer som tar emot information från en annan aktör har ett ansvar att återkoppla till den informationsgivande aktören. En aktör som tar emot information bör återkoppla

- att informationen tagits emot
- vilket värde den specifika informationen hade
- i vilken form informationen användes.

Återkoppling kan ske såväl formaliserat som informellt beroende på sammanhang och syfte. Kontinuerlig återkoppling ökar aktörernas kunskap om vilken information, form och detaljeringsgrad andra aktörer värdesätter. På sikt leder sådan kunskap till att den information som förmedlas mellan olika parter blir mer relevant och användbar. Om återkoppling inte sker finns en överhängande risk att viljan att dela information minskar över tid. Då riskerar informationsdelning att enbart innebära inhämtning, och inte förmedling, av information. Betydelsen av återkoppling ska alltså inte underskattas eftersom den ligger till grund för både förtroendeskapande och lärande.

Aktivt lärande förbättrar framtida informationsdelning

Aktivt lärande syftar här till att öka kunskapen om vilken typ av information som är relevant att utbyta. Det gäller framför allt i aktörsgemensamma sammanhang, men också i det aktörsinterna arbetet med lägesbild. Genom ett ökat fokus på lärande och genom att explicit dra nytta av erhållna erfarenheter kan den enskilda aktören bli bättre på att efterfråga relevant information. Lärandet kan också öka aktörens förmåga att ge återkoppling till sådana aktörer som är betydelsefulla informationsförmedlare.

Ett aktivt lärande genom systematiska utvärderingar av eget och andras agerande inför och under en samhällsstörning leder till en ökad förmåga att hantera framtida händelser effektivt. Om inget lärande sker kommer informationsdelningens träffsäkerhet inte att öka. Det finns då risk för att viljan att aktivt dela information påverkas negativt.

9.2 Arbetsätt som främjar informationsdelning

De beskrivna riktlinjerna konkretiseras här i ett antal rekommenderade arbetsätt för informationsdelning mellan aktörer vid en samhällsstörning. Syftet med arbetsätten är att stödja arbetet med att skapa och dela lägesbilder och på så vis åstadkomma ett bättre informationsunderlag vid ledning och samverkan. Arbetsätten kan användas både med och utan systemstöd. Innehållet ger vägledning i hur aktörer kan utveckla sin förmåga att dela information och bygger på samlade erfarenheter och goda exempel från en stor mängd aktörer.

9.2.1 Kontaktvägar och relationer

En grundförutsättning för att dela information är att aktörerna är socialt, organisatoriskt och vid behov tekniskt sammankopplade. I många fall bör detta göras i ett förberedande skede, men det ska också finnas en beredskap för att etablera nya kontaktvägar med aktörer man inte vanligtvis samarbetar med.

En framgångsfaktor för effektiv informationsdelning är att det finns förtroende mellan de parter som delar information. Detta gäller på såväl personlig som organisatorisk nivå. Precis som i alla former av samarbete underlättas informationsdelningen om relationerna kännetecknas av *öppenhet, tydlighet* och *tröst*.

Rekommendationer

En god förståelse för varandras organisationer tenderar att öka kvaliteten vid utbyte av information. Följande åtgärder etablerar kontaktvägar och bygger relationer till andra aktörer:

- Gå regelbundet igenom de **kontaktvägar** som finns genom att exempelvis uppdatera telefonlistor, sändlistor och larmrutiner. Fundera på om det saknas upparbetade kontaktvägar till några aktörer. Tänk utifrån olika händelsescenarion och inkludera såväl offentliga som privata aktörer, trossamfund och föreningar i analysen. Sträva efter att ha kontaktuppgifter till funktioner (till exempel TiB eller motsvarande) och inte personer.
- Reflektera kring vilka **samverkansforum** som finns etablerade i din organisations omgivning. Saknas något? Är formerna för aktivering, kontaktvägar och kommunikationssätt fastslagna? Fastställ i förväg, i

största möjliga mån, ansvars- och uppgiftsfördelning samt eventuella gemensamma rutiner mellan samverkande aktörer.

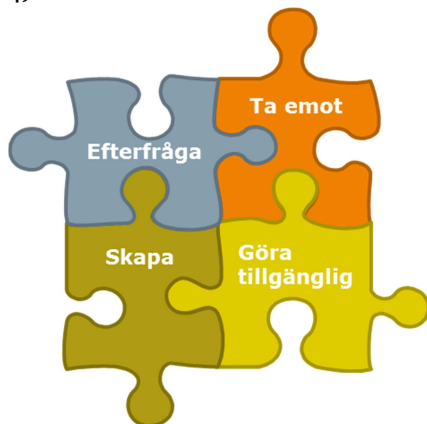
- Utveckla möjligheter för **olika sätt att kommunicera**, till exempel webbmöten, video- och telefonkonferenser, Rakel eller genom samlokalisering. Öva regelbundet. Använd överenskomna verktyg och systemstöd som exempelvis WIS, SUSIE och Samverkanswebben i vardagen.
- Sträva efter att de roller eller personer som ska samverka vid en händelse deltar i samverkansforum, samverkansövningar och andra **förberedande aktiviteter**.

9.2.2 Aktiviteter inom informationsdelning

Informationsdelning kan ses som en process där man vid olika tidpunkter kan ha olika roller eller vara involverad i olika aktiviteter (se figur nedan).

Informationsdelning består av fyra huvudsakliga aktiviteter:

- 1) Efterfråga information.
- 2) Skapa information.
- 3) Tillgängliggöra information.
- 4) Ta emot information.



Fyra huvudsakliga aktiviteter vid informationsdelning

Efterfråga information från andra

Erfarenheter visar att kvaliteten på den information som delas till stor del beror på hur tydligt syftet med informationsdelningen framgår. Om den som efterfrågar informationen är tydlig med *varför* och *när* man vill ha informationen, samt *vad* den ska användas till, ökar möjligheterna till ett informationsunderlag som överensstämmer med behoven. Samma frågeställning kan ofta tolkas olika beroende på person och kan dessutom besvaras på olika detaljnivå.

Rekommendationer

För att undvika missförstånd och för att förbättra möjligheterna till relevant information, tänk på följande:

- Var **tydlig** med syftet, det vill säga varför du vill ha informationen och vad den ska användas till. Tänk på hur frågorna är formulerade. Kan de tolkas på olika sätt? Kan du förtydliga dem genom att ge ett exempel?
- Beskriv förväntningar och/eller behov kring den **kvalitetsnivå** informationen behöver ha. Vill du till exempel ha snabb information byggd på indikationer, eller exakt information som är kvalitetssäkrad?
- Sök aktivt information som är tillgänglig i olika **informationskanaler**, exempelvis WIS, medlyssning i någon av Rakels samverkanstalgrupper och sociala medier. Sociala medier kan du även använda till att kommunicera med allmänheten, och på så sätt samla in information om en händelse.

Skapa informationsunderlag

En utmaning med att skapa informationsunderlag är att kunna göra ett relevant urval bland all den information som finns tillgänglig genom att identifiera den information som är särskilt relevant för andra att ta del av. När informationsunderlag skapas är det även viktigt att innehållet struktureras på ett sätt som underlättar för mottagaren att ta till sig innehållet.

Rekommendationer

För att skapa användbara informationsunderlag till andra aktörer, tänk på följande:

- Ta reda på **syftet och målgruppen**. Vem ska ha informationen och vad ska de använda den till?
- Ta ställning till om den egna organisationen kan lämna ut informationen. Sträva efter så **låg säkerhetsklassning** som möjligt. Ofta kan åtminstone delar av informationen släppas. Tydliggör om informationen kräver särskilt omhändertagande hos den mottagande parten, till exempel vid affärskritisk, känslig eller skyddsvärd information.
- **Anpassa innehåll och språk** till mottagaren. Vad är särskilt intressant för mottagaren att få kännedom om? Finns det fackuttryck som kan undvikas eller behöver förklaras?
- Kan informationen förtydligas med hjälp av **bilder**, färger, diagram eller kartor?
- **Ange tidsstämpel**. När skapades informationen och när uppdateras den? Hur länge är den aktuell? Hur kan andra hålla sig uppdaterade? Ange även **kvalitetsnivå**. Bygger informationen på svaga indikationer, egna eller andras bedömningar eller bekräftad information?

Göra information tillgänglig för andra

Informationen måste tillgängliggöras så att den verkligen når fram till de aktörer som ska bli informerade eller som kan ha nytta av

informationsunderlaget. Detta gäller också information som ska ut till media och allmänhet. Ett proaktivt agerande innebär låga trösklar vid informationsdelning och att man tidigt förmedlar information till andra.

Rekommendationer

När information ska göras tillgänglig eller förmedlas till andra aktörer, tänk på följande:

- Fundera igenom vilka aktörer som kan ha nytta av den information du har. Tänk brett och glöm inte aktörer inom exempelvis näringsliv och frivilligorganisationer. Var proaktiv och **sänk trösklarna** för att ta kontakt med andra aktörer. Det är generellt bättre att förmedla för mycket information än för lite. Tydliggör för andra aktörer vilken information som den egna organisationen har tillgång till.
- Reflektera kring hur ofta det finns ett behov av att **uppdatera** och förmedla information till andra aktörer. Sträva även efter att korta ledtiderna för att på så vis minska "informationsvakuum" hos andra aktörer. I vissa fall kan det vara bra att rapportera att det inte finns någon ny information.
- Reflektera över om någon annan aktör kan få **frågor från allmänhet och medier** med anledning av den information som aktören går ut med, och därför behöver få del av informationen i förväg.

Ta emot information från andra

När den egna organisationen tar emot information uppstår två viktiga frågor: på vilket sätt ska vi använda informationen och hur ska vi återkoppla till informationsgivaren? Den senare frågan är särskilt viktig för att motivera till fortsatt informationsdelning och för att skapa en lärandeprocess som möjliggör ett ständigt förbättringsarbete.

Rekommendationer

Tänk på följande för att bidra till en förbättrad informationsdelning:

- Ta reda på vilken typ av **återrapportering** informationsgivaren förväntar sig, till exempel i form av en sammanställd bild från flera aktörer.
- Ge kvittens på att informationen är mottagen. **Återkoppla** till informationsgivaren och beskriv på vilket sätt man hade nytta av informationen. Kan något förtydligas nästa gång information ska delas?
- Utvärdera regelbundet hur informationsdelningen fungerade vid olika händelser och **identifiera förbättringsåtgärder** tillsammans med de aktörer som var aktiverade.

9.2.3 Olika sätt att kommunicera och förmedla information

Att inhämta och dela information i samband med en samhällsstörning kan gå till på många olika sätt. Mängden tekniska systemstöd för att inhämta information och förmedla information ökar ständigt. Därför är det svårt att ge

detaljerade riktlinjer kring vilka tekniska system som är bäst att använda eller på vilket sätt ett specifikt system bör användas. Dock finns det generella insikter kring kommunikation och informationsdelning som är värdefulla att reflektera kring.

Kommunikation mellan personer kan bland annat ske genom:

- samtal där personerna kan ta del av kroppsspråk och ansiktsuttryck
- samtal där personerna inte kan se varandra utan endast ta del av det talade ordet
- korta meddelanden som mottagaren förväntas läsa
- bilder, kartor eller längre texter i form av dokument som mottagaren förväntas läsa
- tillgång till ett tekniskt verktyg där den mottagande parten förväntas ta till sig nödvändig information.

Ovanstående former av kommunikation kan ske i en rad olika mötesformer, i olika storlekar på grupper samt med hjälp av enkla eller sofistikerade tekniska stödverktyg. Beroende på hur organisationen väljer att kombinera de olika formerna ovan kommer fördelar och nackdelar med kommunikationen att uppstå.

Samtal

Kommunikation som kretsar kring det talade ordet ger deltagarna möjlighet till en nyansrik och flexibel dialog. Samtal ger också möjlighet att snabbt reparera eventuella missförstånd. Nackdelen med muntlig kommunikation är att den kan bli ineffektiv vid ett stort antal deltagare, då sådan kommunikation tyvärr ofta får formen av föreläsning eller avrapportering.

Korta meddelanden och längre texter

Korta meddelanden tillåter att kärnfull information når ett stort antal mottagare som inte behöver finnas närvarande när informationen förmedlas. Nackdelen med korta meddelanden är att det är svårt att kommunicera komplexa frågor som kräver längre resonemang. Det är också svårt att upprätthålla en effektiv dialog om antalet mottagare är omfattande.

Längre texter i form av dokument som mottagaren förväntas läsa har fördelen att ett rikt och omfattande material kan göras tillgängligt där mottagaren själv kan välja ut vad som är relevant och viktigt. Nackdelen är att längre texter är tidskrävande att producera samt att det finns en risk för att mottagaren får svårt att ta till sig materialet på grund av tidsbrist eller bristande språklig förståelse.

Tekniskt stöd

Fördelen med att ge tillgång till delar av ett tekniskt verktyg innebär att mottagaren självständigt kan inhämta intressant information och dra nytta av en annan aktörs

informationsinsamling. Nackdelen är att det ställer krav på kunskap om både teknikstöd och det sammanhang som informationen avser.

Det finns en relativt god tillgång på olika kommunikationsformer och teknikstöd för svenska aktörer. En av utmaningarna för att åstadkomma effektiv informationsdelning är att kombinera de olika formerna och stödverktügen på ett genomtänkt och professionellt sätt i de olika faserna vid krishantering. Ett sådant exempel är att skicka meddelanden med korta uppdateringar som kompletteras med länkar till fördjupad information.

Teknikstöd vid informationsdelning

- telefonsamtal, Rakel
- SMS
- e-post
- whiteboard (analog eller digital)
- telefon- och videokonferens
- webbmöten via till exempel Microsoft Lync
- WIS eller andra informationsdelningssystem
- delning av information i gemensamma informationsarenor (till exempel tillfälligt ge tillgång till delar av organisationens IT-system)
- sektorsspecifika systemstöd som bland andra GLU (teleoperatörers driftstörningsinformation), SUSIE (eloperatörernas driftstörningsinformation) och Sjöbasis (sammanställd sjöinformation)

Behov av anpassad kommunikation

Något förenklat uppfattas ofta muntlig kommunikation som den rikaste kommunikationsformen, men det är också den kommunikationsform som har kortast räckvidd och därmed når minst antal individer. Kommunikation genom enkla meddelanden har möjlighet att nå flest individer, men begränsas av möjligheterna att kommunicera komplexa budskap. Kommunikation av bilder, kartor och längre texter är användbart för att förmedla information av mer komplex eller omfattande karaktär. Dock ställer sådan kommunikation stora krav på mottagarna avseende förmåga att tolka och i situationen dra nytta av materialet.

Mot bakgrund av den mängd tekniska stöd som finns för att kommunicera är den stora utmaningen egentligen inte att komma i kontakt med en annan aktör. Utmaningen ligger snarare i att kommunicera på ett sådant sätt att kommunikationen skapar ett värde för de som kommunicerar. Värdeskapande kommunikation är beroende av hur kommunikationen sker, vilken teknik och vilket språkbruk som används samt sammanhanget där kommunikationen sker.

Rekommendationer

När det mest lämpliga kommunikationssättet ska väljas, tänk på följande:

- Ska informationen kunna **spridas** till många personer?
- Är budskapet **svårt att förstå**?
- Behövs en **kvittens** från mottagaren att budskapet är mottaget och förstått?

9.2.4 Situationen påverkar sättet att kommunicera

Vid tidiga och snabba skeden av en inträffad händelse är muntlig kommunikation och korta meddelanden de primära källorna för informationsinsamling och förmedling av information. Vid långsammare och senare skeden av en händelse kan organisationen försöka orientera om kommunikationen från talad form mot en mer dokumentbaserad. Det är dock viktigt att poängtera att förmedlingen av information mellan aktörer alltmer behöver orienteras mot text-, bild- och kartbaserad kommunikation i syfte att skapa förutsättningar för analys och spårbarhet.

I tidiga och snabba skeden av en händelse

För de flesta organisationer är kommunikation i tidiga skeden av en händelse som inte är en vardagshändelse med etablerade larmkedjor starkt färgad av ett snabbt informationsutbyte genom främst mobiltelefon och Rakel. Vid sådant utbyte är korta uppdateringar särskilt viktiga, eftersom många aktörer befinner sig under viss tidspress då de startar sin krisorganisation. I ett tidigt skede av en händelse råder dessutom ofta stor osäkerhet kring vad som inträffat, vilka aktörer som är inblandade och hur händelsen kommer att utvecklas.

Rekommendationer

Tänk på följande vid tidiga och snabba skeden av en händelse:

- Använd **mobiltelefon och Rakel** för att snabbt kunna nå många personer och ge dem korta uppdateringar.
- Kortfattad information kan med fördel skickas som **textmeddelanden** via SMS, SDS eller andra meddelandetjänster för att minska behovet av muntlig information. Detta är särskilt värdefullt vid uppstart av krisorganisationen.
- **Påbörja loggning** av de kontakter som tas och den information som inhämtas för att skapa en överblick av händelseutvecklingen. Sådan loggning kan ske på exempelvis whiteboard eller i WIS. Genom att återkommande ta en bild av noteringarna på whiteboarden och förmedla dessa via SMS, e-post eller i WIS kan din organisation samt andra aktörer ta del av informationen på ett enkelt sätt.
- Försök att genomföra och dokumentera **korta avstämningar** med andra aktörer via telefonkonferens, Rakel eller webbmöte i ett tidigt skede.

Vid senare eller långsammare skeden av en händelse

När arbetet med att hantera den inträffade händelsen inte längre är i ett larm- eller uppstartsskede behöver kommunikationen mellan aktörer förändras för att fortsätta vara effektiv. I detta senare skede av en händelse kommer kommunikationen att ske mer schemalagt genom samverkanskonferenser (via webb, video eller telefon), genom gemensamma stabsgenomgångar samt genom andra möten mellan de inblandade. Därför behöver också informationshanteringen förändras och bli något mer dokumentbaserad och mötesorienterad.

Rekommendationer

Vid senare eller långsammare skeden av en händelse, tänk på följande:

- Försök att ha **utsedd personal** som kan arbeta med informationsinsamling och rapportering i WIS.
- Använd **förberedda mallar** för att skapa tydlig inrapportering från andra aktörer, som till exempel mallar för lägesbilder till Länsstyrelsen.
- **Logga** tagna kontakter och inkommande information. Skapa informationsunderlag med hjälp av förberedda mallar, på ett sådant sätt att det kan förmedlas via utskrifter, e-post eller som bilagor i WIS. Kombinera gärna text, bilder och kartor för att skapa rika beskrivningar.
- Gör informationsunderlaget tillgängligt på förhand för deltagare i telefon- eller videokonferens, webbmöten samt i andra mötesformer.

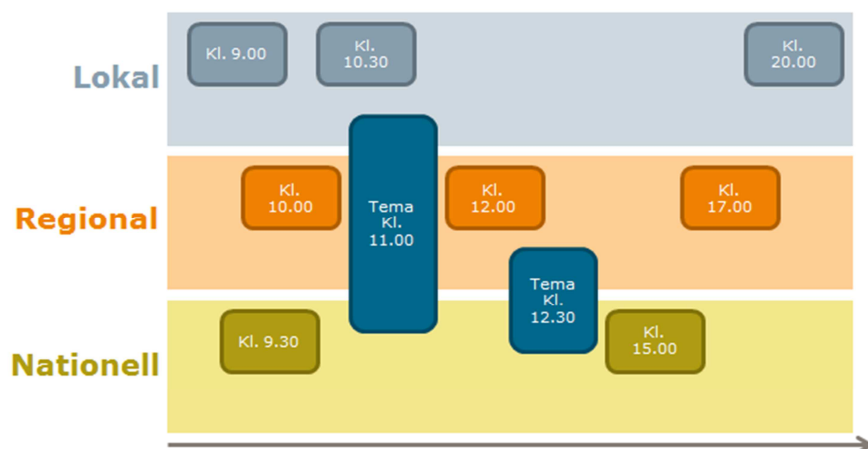
9.2.5 Strukturer för informationsdelning

Vid informationsdelning i samband med en samhällsstörning kan problem uppstå kring samtidighet och tidsmässiga beroenden vid rapportering mellan olika nivåer och sektorer i systemet för samhällsskydd och beredskap. Detta avsnitt belyser sådana beroenden i syfte att öka kunskapen kring problematiken.

Erfarenhet visar att muntlig kommunikation är dominerande för informationsdelning vid en samhällsstörning. Detta är särskilt tydligt vid sällanhändelser och otydliga skeenden. För att underlätta informationsdelning mellan flera aktörer genomförs ofta olika former av samverkanskonferenser.

Vid en samhällsstörning genomförs samverkanskonferenser bland annat på lokal, regional respektive nationell nivå, såväl före som under själva händelsen. Anledningen till denna uppdelning i olika nivåer är främst att aktörerna har olika behov och perspektiv på händelsen, men det bidrar också till att reducera antalet deltagare på konferenserna.

Det förekommer även samverkanskonferenser med särskilda teman, till exempel informations- och kriskommunikationsmöten, elsamverkanskonferenser, pandemigruppmöten eller samverkanskonferenser för flera län som är drabbade av samma översvämning (se figur).



Exempel på hur samverkansmöten på olika nivåer och med olika teman kan förhålla sig till varandra i tid

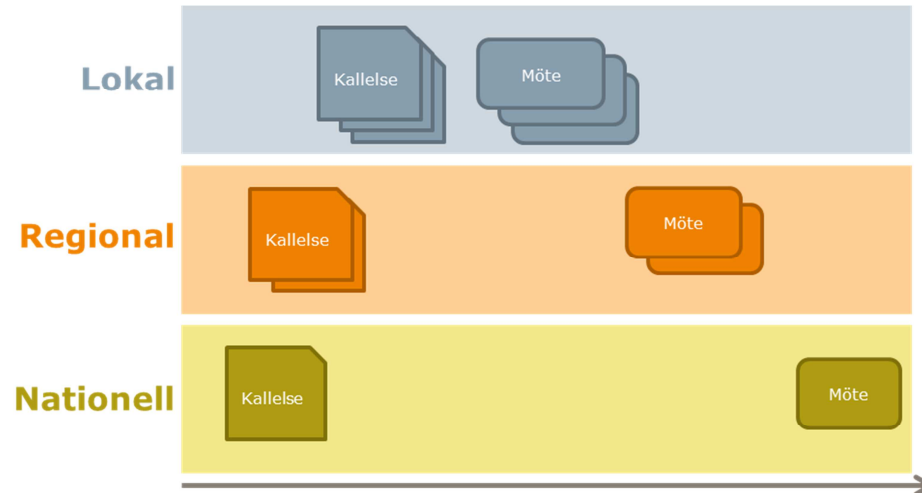
Vid flera händelser, som till exempel vid höga flöden i Stockholmsregionen hösten 2012, förövning Telö13 och SAMÖ-KKÖ 2011, har problem uppstått med att samordna olika samverkanskonferenser. Till exempel måste kanske en lokal samverkanskonferens genomföras före en regional konferens för att det ska vara möjligt att samla in underlag till konferensen. Därefter kan resultatet av den regionala konferensen behöva föras ut på lokal nivå i nya konferenser. I dag saknas en gemensam struktur för hur olika samverkanskonferenser inom det geografiska områdesansvaret förhåller sig till varandra, med avseende på tid.

Informationsflöde mellan olika nivåer

Figuren nedan är en schematisk bild av hur aktörsgemensamma forum, till exempel samverkanskonferenser inom det geografiska områdesansvaret behöver förhålla sig till varandra för att distribuera kallelser med specifika frågeställningar och för att kunna sammanställa information på de olika nivåerna på ett effektivt sätt. I exemplet ser nationell nivå behov av en samverkanskonferens, och till den behöver de ett sammanställt underlag från de drabbade på lokal och regional nivå. Det innebär att nationell nivå först behöver skicka ut kallelse och frågor till berörda, vilket kan medföra att berörda länsstyrelser i sin tur skickar ut kallelse och frågor för en regional samverkanskonferens. Även berörda kommuner kallar till en samverkanskonferens för att sammanställa underlag. Kommunerna deltar sedan i den regionala konferensen, och länsstyrelserna deltar på den nationella samverkanskonferensen.

Aktörer på respektive nivå kan, via kommunen, länsstyrelsen eller den myndighet regeringen har utsett, självständigt påkalla ett behov av en samverkanskonferens. Övriga nivåer behöver inte alltid aktiveras. Illustrationen ska inte ses som att aktiveringen ska ske sekventiellt utan

nivåerna kan behöva agera samtidigt utifrån sina olika uppgifter och perspektiv.



Exempel på flöden och fördröjningar mellan olika nivåer vid samverkanskonferenser

Utöver de möten som illustreras i figuren tillkommer också andra möten och samverkanskonferenser, som till exempel temamöten och möten för att samordna information. Viss tid behöver passera mellan mötena för att möjliggöra arbete, kallelser, sammanställningar, bearbetning, rapportering, med mera.

Under en pågående händelse kan det vara svårt att planera in möten för att få ett fungerande arbetsflöde. Olika händelser har dessutom behov av olika möten. Vidare har händelser olika snabba förlopp, från minuter och timmar till månader och år. Dessutom kan det vara avsevärt många fler samverkanskonferenser lokalt med flera kommuner inblandade och några länsstyrelser regionalt. Det kan även pågå flera olika händelser samtidigt i landet, med olika snabba förlopp. Detta medför att det som figur 5 försöker illustrera är betydligt mer komplext i verkligheten.

Detta schematiska resonemang är även giltigt vid informationsdelning i tekniska system som inte sker helt automatiskt. När en aktör ställer en fråga i ett system behöver den först spridas, besvaras och kanske sammanställas innan svaret kommer tillbaka. Detta sker då med motsvarande fördröjningar som vid olika samverkanskonferenser.

Behov av gemensam struktur

Det finns ett behov av att i förväg skapa någon eller några former av grundläggande strukturer över hur samverkanskonferenser och dylikt bör förhålla sig till varandra över tid. Strukturen bör ange när och med vilka intervall samverkanskonferenser bör genomföras på lokal, regional och

nationell nivå och mellan andra aktörsgupper. Även om strukturen inte alltid kan tillämpas så kan den fungera som en gemensam utgångspunkt som kan justeras så att deltagarna slipper improvisera koordineringen vid varje händelse.

Rekommendationer

Nedan beskrivs ett antal rekommendationer för samordning av samverkanskonferenser:

- **Identifiera olika forum** för informationsdelning och diskutera med berörda parter hur informationsflödet kan förbättras i samverkansstrukturen.
- För att underlätta planeringen av olika samverkanskonferenser och möten kan en **kalender** skapas för händelsen, exempelvis i WIS, där de olika mötena redovisas.
- Vid återkommande samverkanskonferenser i en händelse bör **nästa mötestid** förhandlas mellan deltagande parter i slutet på mötet.

LÄS MER

- kunskapsmaterialet [Lägesbilder – Att skapa och analysera lägesbilder vid samhällsstörningar](#)
- [Samverkanskonferenser – råd och rekommendationer till dig som leder eller deltar i samverkanskonferenser \(2013\)](#), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- www.informationssakerhet.se

10. Lägesbilder ger bättre överblick

I det här kapitlet hittar du konkreta rekommendationer för hur du kan arbeta med att skapa, förmedla och dokumentera användbara lägesbilder.

Lägesbilder beskriver händelsen, konsekvenser, åtgärder, resurser och aktörer

Eftersom lägesbilden ska ge överblick behöver den innehålla olika typer av information och perspektiv. Lägesbilder kan därför beskriva

- vad som har hänt, var och när
- hur händelsen skulle kunna utveckla sig
- hur allmänheten uppfattar det som hänt, och hur medierna beskriver det
- konsekvenserna nu, på kort sikt och på lång sikt
- möjliga spridningseffekter
- de åtgärder aktörerna har genomfört och planerar att genomföra
- vilka resurser aktörerna har, och vilka resurser som behövs
- vilka aktörer som är inblandade, samt hur, när och varför de samverkar
- aktörernas behov av och möjligheter att samverka med företag och frivilliga.

Samlade lägesbilder ger aktörsövergripande helhetsperspektiv

Samlade lägesbilder består av information från flera aktörers lägesbilder och syftar till att skapa överblick och ökar därmed förmågan att upprätthålla ett helhetsperspektiv. Ett sådant helhetsperspektiv är användbart både vid aktörsgemensamt agerande och för den enskilde aktörens agerande. Skapa samlade lägesbilder

- med ett tydligt mål för hur de ska användas
- som ger underlag och stöd till arbetet med inriktning och samordning
- som ger överblick över aktörernas samlade hantering av händelsen.

Analys syftar till att underlätta bedömningar av händelsen och dess konsekvenser

Strukturerade analyser utifrån innehållet i lägesbilderna leder till ökad förståelse och underlättar bedömningar av händelsen, dess konsekvenser och behov av inriktning och samordning.

Analysera lägesbilderna utifrån

- vad som har hänt, vilka åtgärder som pågår och vilka åtgärder som behövs
- vilka aktörer som hanterar händelsen, och hur de förhåller sig till varandra
- vilka skador och konsekvenser händelsen har lett till, och kan leda till längre fram.

Dokumentera lägesbilderna för att underlätta förmedling, fortsatt bearbetning och lärande

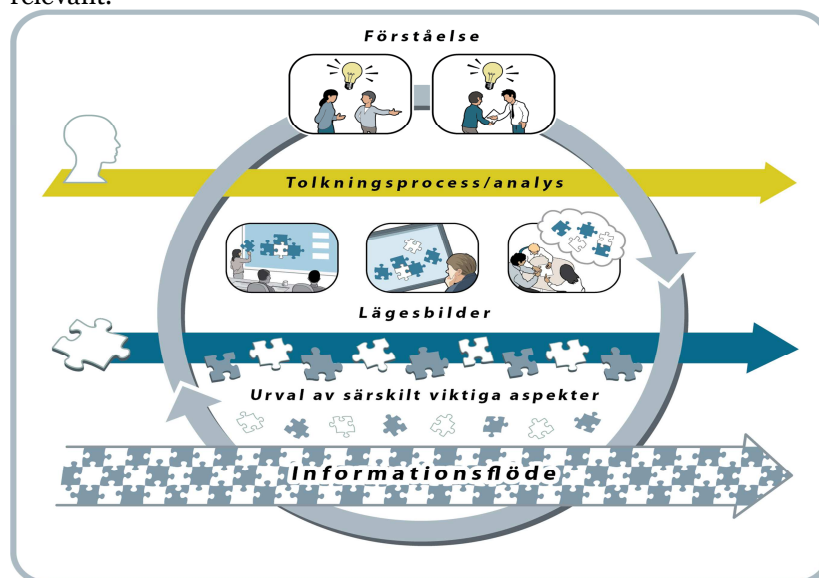
Lägesbilder ska dokumenteras på ett sådant sätt att särskilt viktiga aspekter tydliggörs och blir kommunicerbara i olika aktörgränssnitt. Anpassa dokumentationen utifrån sammanhanget och använd en kombination av text, bilder och kartor.

10.1 Lägesbilden strukturerar informationsflödet

För att underlätta förståelse för det inträffade kan en lägesbild för den egna aktören eller för det aktörsgemensamma behöva sammanställas. Med lägesbild avses ett urval av särskilt viktiga aspekter från den tillgängliga informationsmängden, i form av beskrivningar och bedömningar av ett pågående skeende.

Att skapa lägesbilder innebär att en aktör, eller flera tillsammans, systematiskt följer, beskriver och analyserar en händelseutveckling i syfte att kunna vidta lämpliga och samordnade åtgärder, enskilt eller aktörsgemensamt, för att förebygga och hantera konsekvenser av en samhällsstörning.

Att skapa lägesbilder handlar om att systematiskt hantera och dra nytta av i många fall intensiva informationsflöden. Figuren nedan visar hur en strukturerad informationshantering skapar överblick och förståelse för det inträffade. Denna strukturerade hantering är en kontinuerlig process som pågår både före, under och efter en inträffad händelse. Intensiteten är dock störst under en pågående samhällsstörning. Det intensiva informationsflödet består av både relevant och irrelevant information där man, eventuellt i samarbete med andra aktörer, behöver filtrera ut den information som är mest relevant.



Lägesbilder skapas utifrån ett urval av särskilt viktiga aspekter och bidrar till en förståelse av det inträffade

Filtreringen kan bland annat ske utifrån de områden som ska skyddas: människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet, demokrati och rättssäkerhet, nationell suveränitet med mera²⁶. De filtrerade aspekterna blir viktiga pusselbitar vid skapandet av lägesbilder, oavsett om de är aktörsspecifika eller aktörsgemensamma.

Eftersom olika aktörer har olika perspektiv kommer de också att göra olika typer av urval samt ha olika fokus för vilken information som är relevant. Detta medför att lägesbilder delvis kommer att se olika ut. Som figuren ovan illustrerar är skapandet av lägesbilder en kontinuerlig process som kan resultera i muntligt kommunicerade lägesbilder, skriftliga lägesbilder eller lägesbilder som visualiseras via teknikstöd.

Lägesbilderna både ligger till grund för och skapas i aktörernas dialog, kommunikation och dokumentation i arbetet med att skapa inriktning och samordning. I arbetet kommer de involverade individerna att tolka lägesbilderna utifrån sina egna erfarenheter, kompetenser och ansvar. Informationen i en lägesbild kan alltså analyseras och tolkas på olika sätt, där alla sätt var för sig är riktiga och relevanta.

10.2 Lägesbild – ett urval av särskilt viktig information

Det här avsnittet syftar till att ge en fördjupad förståelse kring begreppet lägesbild – hur lägesbilder skapas, vad de kan innehålla och i vilka olika sammanhang de används. Dessutom presenteras konkreta och praktiska rekommendationer kring hur lägesbilder kan skapas samt hur informationen kan sammanställas och analyseras.

10.2.1 Begreppet lägesbild

Lägesbild är ett begrepp för att beskriva den information och förståelse som en eller flera aktörer har vid en viss tidpunkt vid hanteringen av en samhällsstörning. Poängen med begreppet lägesbild är att skapa fokus för de inblandade aktörerna kring de mest relevanta aspekterna i hanteringen av en uppkommen situation. Sådant fokus är av stor betydelse vid hantering av en samhällsstörning, eftersom åtgärder och beslut ofta sker under tidspress baserat på delvis ofullständig information. Att skapa en lägesbild är alltså ett sätt att minimera upplevda osäkerheter. I den stora mängd information som ofta förekommer i samband med en samhällsstörning syftar lägesbilden till att skapa överblick genom att endast innehålla ett urval av särskilt viktiga aspekter kring händelsen.

²⁶ Läs mer om skyddsvärden i kapitlet *Helhetssyn*

I vissa sammanhang används begreppen *lägesförståelse* och *lägesuppfattning* för att beskriva det en aktör känner till om en inträffad händelse. Dessa begrepp är i praktiken svåra att separera från begreppet lägesbild, men i det fortsatta resonemanget kommer endast begreppet *lägesbild* att användas.

För att särskilja lägesbilder från en eller flera olika aktörer används begreppen lägesbild och samlad lägesbild.

Lägesbild skapas av en aktör och består av ett urval av särskilt viktiga aspekter från den tillgängliga informationsmängden i form av beskrivningar och bedömningar av ett pågående skeende. Lägesbilden innehåller också relaterad information i form av exempelvis resurser, hjälpbehov, informationsbehov, åtgärder, prognoser och uppfattningar. Olika aktörers lägesbilder har olika perspektiv och detaljnivå.

Eftersom en lägesbild är aktörsspecifik speglar den aktörens perspektiv på den inträffade händelsen. Det är dock viktigt att förstå att det inom en aktör finns en mängd delaktörer i form av individer, roller, funktioner och arbetsgrupper som utifrån sina uppdrag och ansvar skapar sina lägesbilder.

För att möjliggöra ett aktörsövergripande helhetsperspektiv vid en samhällsstörning bör en **samlad lägesbild** skapas. En samlad lägesbild består av information från flera aktörers lägesbilder som sammanställts för att skapa överblick av de medverkande aktörernas syn på den inträffade händelsen. Den samlade lägesbilden kan bestå av information och ge uttryck åt perspektiv som inte nödvändigtvis delas av alla aktörer, men den är inte till för att ersätta de aktörsspecifika lägesbilderna utan fungerar som ett komplement på en annan detaljnivå. Därför är det mycket viktigt att prata om *samlad* lägesbild snarare än det missledande begreppet *gemensam* lägesbild.

10.2.2 Lägesbildens syfte

Erfarenheter från övningar och verkliga händelser visar att det finns en uppenbar risk att aktörer lägger tid och resurser på att organisera aktiviteter för att skapa en aktörsspecifik lägesbild eller en samlad lägesbild för aktörsgemensamma forum utan tydligt syfte. Eftersom arbetet med att skapa en lägesbild inte är en trivial aktivitet bör alla aktörer ha ett tydligt och uttalat syfte med att skapa lägesbilden.

Det generella syftet med en lägesbild är att skapa överblick över de för aktören särskilt viktiga aspekterna av den inträffade händelsen, och därmed öka förmågan att upprätthålla ett helhetsperspektiv utifrån varje aktörs specifika roll och ansvar.

Syftet med samlad lägesbild är att med utgångspunkt från flera olika aktörers lägesbilder skapa en aktörsövergripande överblick och därmed öka förmågan

att upprätthålla ett aktörsövergripande helhetsperspektiv vid en samhällsstörning. Ett sådant helhetsperspektiv är användbart vid *aktörsgemensamt agerande* och vid rapportering till en annan nivå i systemet för samhällsskydd och beredskap. Helhetsperspektivet är också viktigt för den *enskilde aktörens agerande*.

Samlad lägesbild som stöd vid aktörsgemensamt agerande

En samlad lägesbild av det inträffade och dess konsekvenser skapas för att bedöma behovet av aktörsgemensam inriktning och samordning. Den samlade lägesbildens effekt ur detta perspektiv är en förståelse för helheten som underlättar arbetet med att formulera den aktörsgemensamma inriktningen och samordningen.

Samlad lägesbild som underlag för rapportering till andra nivåer/forum

En samlad lägesbild är ett viktigt underlag för att rapportera mellan olika nivåer i systemet för samhällsskydd och beredskap. Den samlade lägesbilden består av flera olika aktörers perspektiv och bildar därmed ett värdefullt informationsunderlag för att förmedla²⁷särskilt viktiga aspekter till andra nivåer och forum. En samlad lägesbild kan därför skapas som en rapport till en specifik mottagare, då oftast uppåt i systemet.

Samlad lägesbild som stöd för den enskilde aktörens agerande

En samlad lägesbild underlättar för en enskild aktör att sätta den egna organisationens åtgärder i relation till andra aktörers åtgärder. Den samlade lägesbildens effekt ur detta perspektiv är att den ger en ökad förståelse för hur den egna organisationens åtgärder bidrar till helheten och därigenom påverkar andra aktörers åtgärder. Med en sådan förståelse kan aktörsinterna åtgärder formuleras och genomföras utifrån ett helhetsperspektiv.

Rekommendationer

Säkerställ att din organisation har ett tydligt uttalat mål kring syftet med att skapa en lägesbild som underlag till en eventuell inriktning och samordning av åtgärder. Fundera kring följande:

- I vilket syfte skapar organisationen lägesbilden?
- Vilka kommer att medverka i skapandet av lägesbilden?
- Vilka kommer att ta del av lägesbilden?

10.3 Att skapa en lägesbild

10.3.1 Centrala förmågor för att skapa lägesbild

En aktör behöver ha ett antal grundläggande förmågor för att på ett professionellt och systematiskt sätt kunna skapa lägesbilder. Dessa förmågor är

av generell karaktär för organisationer i allmänhet men samtidigt av specifik vikt i samband med hantering av en samhällsstörning. Aktören ska ha den kompetens och de rutiner som minimerar risken för att aktörens förmåga att skapa lägesbilder är personberoende. Nedan beskrivs dessa förmågor i termer av att kunna *kommunicera*, *dokumentera* och *visualisera*.

Kommunicera

Vid misstanke eller kännedom om en inträffad händelse ska aktören omedelbart börja kommunicera proaktivt med andra aktörer för att ge och få kunskap om det inträffade. En aktör med god förmåga att kommunicera kommer att klara av att både få och ge information kontinuerligt i såväl tidiga skeden som under intensiva perioder och uthålligt över tid.



Förmågan att kommunicera omfattar även aktiviteterna *omvärldsbevakning*, *kriskommunikation* och *veckomöten* mellan olika aktörer. Om förmågan att kommunicera brister finns en betydande risk för att de lägesbilder som tas fram har begränsad betydelse för hanteringen av den uppkomna samhällsstörningen.

Dokumentera

Förmågan att dokumentera innebär att aktören har rutiner och kompetens för att systematiskt logga de aktiviteter som genomförs, samt strukturerat *hantera* relevant information. Detta innebär att en aktör omedelbart ska börja dokumentera det som är känt kring det inträffade, vilka kontakter som har tagits med andra aktörer, olika bedömningar som görs samt antaganden om hur händelsen skulle kunna utveckla sig. Sådan dokumentation kan ske med penna och papper eller genom enklare loggning på whiteboard eller i WIS.

Förmågan att dokumentera har inte nödvändigtvis med avancerad teknikanvändning att göra, utan handlar främst om att utföra ett systematiskt informationsarbete. Om förmågan att dokumentera brister finns en betydande risk att aktören får svårt att redogöra för hur den egna organisationen agerar. Det blir också svårt att förmedla information om agerandet till andra aktörer inför, under och efter händelsen.



Visualisera

Den insamlade och dokumenterade informationen måste sovras, så att särskilt viktiga aspekter lyfts fram. Urvalet är nödvändigt för att skapa överblick i ett annars svårgreppbart flöde av information. Viktiga aspekter kan med fördel visualiseras i form av kartor, händelsetidslinjer, nätverk av involverade aktörer,

konsekvensmatriser med mera. Om förmågan att visualisera brister kan det leda till att aktören inte klarar av att skapa överblick eller att komplexa samband inte blir synliggjorda och kommunicerade. Detta innebär en stor risk för att arbetet med att skapa inriktning och samordning blir ineffektivt.



10.3.2 Lägesbildens innehåll

Med utgångspunkt i att en lägesbild ska ge överblick behöver olika typer av information och perspektiv inkluderas. Grundläggande för en lägesbild, eller i förekommande fall en samlad lägesbild, är att de bör innehålla information som beskriver de aspekter som presenteras i tabellen ”Lägesbildens innehåll”. Eftersom tabellen innehåller ganska många områden är det värt att notera att alla delar inte är relevanta eller möjliga att prioritera under olika faser av ett arbete med att hantera en samhällsstörning. Vilka delar som är relevanta behöver de involverade aktörerna ta eget ansvar för att identifiera.

Vid en initial bedömning av en situation är det rimligt att inte alla områden inkluderas. På liknande sätt kommer olika typer av samhällsstörningar att påverka mängden information för de olika områdena. Med detta sagt är det dock värt att poängtera att om en lägesbild ska kunna erbjuda överblick kommer ett flertal av områdena nedan att behöva fyllas med information.

Lägesbildens innehåll

Händelsen	Samhällsstörningen (smitta, storm, brand, social oro med mera) Det som har hänt (vad, var, när) Drabbade Förväntad händelseutveckling Hur krisen uppfattas (i media och hos den enskilde medborgaren)
Konsekvenser	Omedelbara konsekvenser Konsekvenser på kort och lång sikt Möjliga spridningseffekter
Åtgärder och resurser	Genomförda och planerade åtgärder Resurssituation och resursbehov Informationsåtgärder
Aktörer	Involverade aktörer Pågående och planerad samverkan (forum, tidpunkt, syfte) Samverkansbehov/-möjligheter med frivilliga och företag

De olika innehållsmässiga områdena som bör finnas med vid skapande av lägesbild syftar till att skapa ett informationsmaterial som kan ge en mångfald av perspektiv. Tabellen ovan, som är baserad på erfarenheter från det nuvarande arbetssättet hos aktörer för samhällsskydd och beredskap, ska därför ses som beprövade förslag på vad som behöver inkluderas för att skapa lägesbild, men tabellen är inte nödvändigtvis komplett utan kan justeras vid behov. Ytterligare innehållsdimensioner kan behöva tillkomma vid vissa typer av specifika händelser.

I detta sammanhang är det värt att notera att det under vissa omständigheter finns en risk att skapandet av en lägesbild blir ett självändamål, eller att det resulterar i omfattande beskrivningar av ett pågående skeende snarare än i ett material som ger överblick så att man kan analysera konsekvenserna av det inträffade och använda materialet som underlag till åtgärder eller beslut. Därför är det viktigt att de innehållsdimensioner en lägesbild byggs upp kring kontinuerligt granskas kritiskt, både i planeringen inför och under en aktuell händelse. Erfarenheter visar att aktörer med begränsade erfarenheter av att arbeta med lägesbilder annars ganska lätt hamnar i en sådan situation.

Lägesbilden ska alltså fungera som stöd för att besvara frågor i linje med nedanstående exempel:

- Vad vet vi om det inträffade?
- Vad betyder det inträffade för samhället?
- Vilka åtgärder behöver utföras?
- Vad behöver samordnas?

Rekommendationer

Det finns en risk för att aktörer lägger för mycket kraft på att skapa lägesbilden med omfattande och rika beskrivningar av händelsen, i stället för att fokusera på konsekvensanalysen. Därför bör aktörer vara uppmärksamma på att skapa en god balans mellan att beskriva händelsen och dess förlopp samt att erbjuda analys och förslag på åtgärder.

Tänk på följande:

- Undvik omfattande beskrivningar av aspekter som är allmänt kända.
- Skapa beskrivningar som gör det lättare att förstå de förslag till åtgärder som presenteras.
- Se till att lyfta fram områden där information saknas.
- Använd bilder eller skisser för att visualisera aspekter som annars blir mycket omfångsrika i textform.

10.3.3 Arbetsgång för att skapa en samlad lägesbild

När flera aktörer skapar en lägesbild tillsammans (till exempel i form av en samlad lägesbild) bör de ställa sig frågan om det är processen att skapa en lägesbild eller den färdiga produkten, det vill säga lägesbilden, som är värdeskapande för dem. Skillnaden kan kännas obetydlig, men det är en stor skillnad mellan att vara med i ett arbete för att ta del av informationen som förmedlas och vara delaktig i diskussionerna, jämfört med att endast ta del av rapporten från ett sådant arbete. I många fall kan deltagandet vara minst lika värdefullt som den färdiga produkt som skapas. När fokus ligger på arbetsprocessen bör de involverade aktörerna lägga särskild kraft på att se till att det är hög kvalitet på den arbetsgång som ligger till grund för lägesbilden. Om det i stället är produkten lägesbild som ligger i fokus bör de inblandade aktörerna lägga kraft på att säkerställa hög kvalitet på de innehållsmässiga delarna.

För att man ska kunna skapa en samlad lägesbild krävs att varje aktör bidrar genom att säkerställa att deras aktörsspecifika lägesbild är aktuell. Aktörernas olika lägesbilder förmedlas till samtliga aktörer, eller samlas in till en utpekad aktör. Det är dock värt att notera att känslig information alltid ska hanteras varsamt och inte förmedlas utan nödvändig bedömning. De aktörsspecifika lägesbilderna kommer därefter att bearbetas för att lyfta fram de aspekter som är av särskild vikt ur ett aktörsgemensamt perspektiv. Dessa urval blir därefter föremål för systematisk analys och reflektion där eventuella motstridigheter, perspektivkonflikter eller informationsglapp kan identifieras.

Efter att analysen är genomförd skapas möjlighet för diskussion, förhandling och beslut om inriktning och samordning av de aktörsgemensamma insatserna. Resultatet av denna process dokumenteras och presenteras som en produkt i form av exempelvis en rapport i WIS, ett dokument eller ett bildspel som kan delas med de inblandade aktörerna samt som förmedlad lägesbild till andra aktörer.

Processen kan förenklat sammanfattas med nedanstående steg:

1) *Framtagande av aktörsspecifik lägesbild*

I detta steg tar aktörerna fram sina aktörsspecifika lägesbilder eller reviderar tidigare lägesbilder så att de innehåller aktuell och i sammanhanget relevant information.

2) *Distribution av de aktörsspecifika lägesbilderna till involverade aktörer*

I detta steg delar de inblandade aktörerna sina lägesbilder med varandra. Detta kan de göra genom att skicka dokument där lägesbilden finns beskriven, eller genom att informationen från lägesbilderna rapporteras in via någon form av systemstöd.

3) *Lägesanalys genom strukturering och reflektion*

Analysen är orienterad kring att genomföra ett urval från det inrapporterade materialet från steg 2 och sammanställa detta till en

samlad lägesbild. Mer om de analyser som man kan göra i detta steg beskrivs i avsnittet *lägesanalys*.

4) *Presentation av den genomarbetade samlade lägesbilden*

I detta steg presenteras den samlade lägesbilden med insikterna som framkommit från arbetsgången ovan.

5) *Diskussion och överenskommelser*

Utifrån det sammanställda och dokumenterade materialet kan i en del fall aktörerna behöva diskutera igenom resultatet innan eventuella gemensamma överenskommelser kan fattas. I andra sammanhang sker ingen diskussion utan där kommer den samlade lägesbilden främst att spegla myndigheternas huvudsakliga ansvarsområden i relation till det inträffade.

Ovanstående aktiviteter kan genomföras på flera olika sätt. Nedanstående alternativ visar på några av de möjligheter som finns för att organisera arbetet med att skapa en samlad lägesbild. Aktiviteterna kan genomföras i form av:

- A. en inkluderande process där samtliga aktörer är aktiva i arbetet,
- B. en mindre grupp aktörer som bildar en gruppering och tillsammans genomför arbetet med avstämning mot övriga aktörer, eller
- C. att en aktör tar en ledande roll och bistår eller utför stora delar av arbetet med inblandning från övriga aktörer genom avstämningar.

De olika sätten att organisera skapandet av en samlad lägesbild är starkt beroende av vilka aktörer som är inblandade och i vilket sammanhang man arbetar. En annan aspekt som påverkar är olika aktörers erfarenhet av att vara ledande eller drivande i aktörsgemensamma forum. Det finns därför inget optimalt sätt, utan det blir i slutändan den specifika situationen som kommer att avgöra hur arbetet organiseras. Det är dock rimligt att de aktörer som planerar och övar samverkan med andra aktörer utarbetar rutiner kring hur deras aktörskluster vill arbeta.

Rekommendationer

I de samverkansforum som redan finns eller som är under uppbyggnad på olika håll i systemet för samhällsskydd och beredskap är det viktigt att diskutera frågan kring hur samlad lägesbild bör skapas. Frågan är särskilt viktig för de aktörer som har geografiskt områdesansvar eller sektorsansvar och som troligtvis kommer att ha någon form av koordinerande roll i ett arbete med samlad lägesbild.

I de sammanhang där ett större antal aktörer bidrar till en lägesbild bör man ta fram händelsebeskrivningar på ett sådant sätt att onödiga dubbelrapportering undviks. Det kan därför vara effektivt att en aktör (till exempel länsstyrelsen) bidrar med en första beskrivning som de övriga aktörerna sedan kan komplettera och vid behov vidareutveckla.

Tänk på följande vid skapande av lägesbild som stöd för aktörsgemensam inriktning och samordning:

- Se till att det finns ett tydligt syfte med att skapa en samlad lägesbild.
- Se till att aktörerna aktivt bidrar till ett helhetsperspektiv.
- Fokusera på att lyfta fram aspekter av särskild vikt för det aktörsgemensamma.
- Undvik onödig dubbelrapportering från aktörerna.
- Prioritera samövning av aktörerna för ett sådant gemensamt arbete.

10.4 Lägesanalys

Lägesanalys är en organiserad aktivitet som syftar till att underlätta nödvändiga bedömningar kring händelsen, dess konsekvenser och samverkansbehov vid en samhällsstörning. Lägesanalysen kan genomföras både aktörsinternt och aktörsgemensamt. Materialet som ligger till grund för en lägesanalys är antingen en aktörsspecifik lägesbild, eller flera lägesbilder som har strukturerats i en samlad lägesbild för aktörsgemensam inriktning och samordning.

Det är av stor vikt att den enskilda aktören förstår att lägesanalys bör vara en organiserad aktivitet eftersom den syftar till att öka kvaliteten på den analys som genomförs med utgångspunkt i de lägesbilder som skapas. En lägesanalys förutsätter att aktörsspecifika lägesbilder finns tillgängliga. Syftet med lägesanalys är att se till att de involverade aktörerna tillämpar ett helhetsperspektiv och att de är proaktiva i sitt agerande. De modeller som beskrivs i det här kapitlet är konkreta hjälpmedel för att göra en lägesanalys. Nödvändigheten av att genomföra olika typer av analyser i samband med en samhällsstörning är inget nytt utan har varit ett naturligt inslag i traditionella stabsutbildningar. Analyserna som beskrivs nedan kommer därför för en del läsare att vara repetition, medan andra läsare kommer att få nya insikter.

Arbets sättet som beskrivs nedan passar vid såväl aktörsinternt som aktörsgemensamt analysarbete. För att kunna genomföra analyser inför eller under en samhällsstörning behöver information från involverade aktörer finnas framtagen på ett sådant sätt att den kan förmedlas via exempelvis e-post, webbformulär eller rapporteras i WIS som underlag inför det kommande analysarbetet. Arbets sättet är därmed i hög grad beroende av skriftlig information snarare än muntligt kommunicerad information.

För att kunna genomföra en effektiv analys är det viktigt att den grundläggande informationsinsamlingen inte blir för omfattande, då det riskerar att begränsa analysmomenten. Involverade aktörer behöver därför vara noga med att kommunicera *ett urval* av information av hög kvalitet snarare än kvantitet.

Analysmodellerna som beskrivs här bör alla aktörer behärska. Varje analysmodell är beskriven på ett sådant sätt att de kan användas enskilt utan

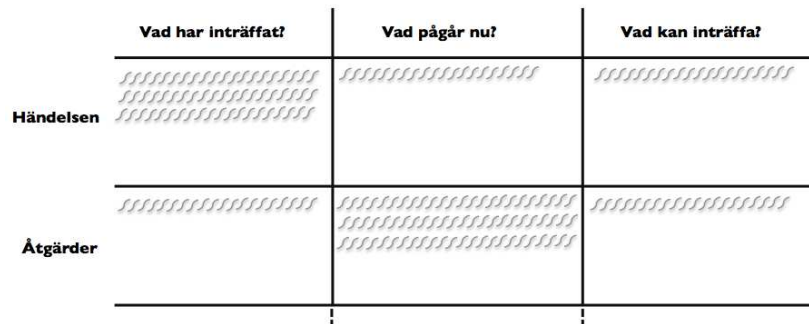
koppling till de övriga modellerna, men beroende på syftet med analysen eller utifrån vad lägesbilden ska innehålla bör samtliga modeller användas för att skapa en mer heltäckande analys. Se närmare ovan under avsnittet lägesbildens innehåll. Analysmodellerna är baserade på studier av det existerande analysarbetet som olika aktörer för samhällsskydd och beredskap mer eller mindre uttalat genomför i olika omfattning. Modellerna är alltså beskrivningar av beprövad kunskap.

10.4.1 Händelse- och åtgärdsanalys

Händelse- och åtgärdsanalysen skapas utifrån en tidslinje för att bidra till en överblick över vad som har inträffat, vad som händer och vad som rimligtvis kan inträffa framåt i tiden. Med hjälp av en sådan överblick kan den enskilda aktören, eller samtliga aktörer tillsammans, utvärdera och planera sina åtgärder så att de får önskad effekt. Analysen ger inte bara överblick över händelsen och de sammantagna åtgärder, utan kan också användas som material vid till exempel omfallsplanering för att skapa förberedelser om de genomförda åtgärder inte når önskad effekt eller om händelsen oväntat tar en annan riktning.

Syftet med analysen är att 1) skapa en överblick över händelseutvecklingen, 2) identifiera eventuellt motstridiga uppgifter och förväntningar och 3) stödja en analys av aktörernas sammanlagda åtgärder och dess effekter på händelsen. Analysen går till på följande sätt:

1. Varje aktör beskriver vad som har inträffat och vad som förväntas ske på kort och lång sikt. Vidare beskrivs vilka åtgärder som har genomförts samt vilka åtgärder som förväntas behövas. Som komplement kan även mediebilderna och hjälpbehoven beskrivas.
2. Beskrivningarna dokumenteras längs en tidslinje från dåtid till framtid, samt längs de olika vertikala nivåerna *Händelsen* och *Åtgärder* (se figur nedan). I de fall mediebilderna och hjälpbehoven beskrivs, läggs dessa till som nya nivåer i tidslinjen.
3. Utifrån samtliga involverade aktörers beskrivningar genomförs ett urval för att lyfta fram det som är av särskilt intresse för det aktörsgemensamma. De beskrivningar som valts ut från aktörerna kan kombineras och omformuleras för att därefter presenteras på den aktörsgemensamma tidslinjen över händelsen.
4. Mot dessa gemensamma beskrivningar genomförs en analys som syftar till att identifiera eventuella motstridigheter/felaktigheter, brister i åtgärdernas omfattning samt precisionen i aktörernas tidigare bedömningar av den kommande händelseutvecklingen.
5. Eventuell fördjupad analys genomförs beroende på insikterna från punkt 4.



Mall för händelse- och åtgärdsanalys

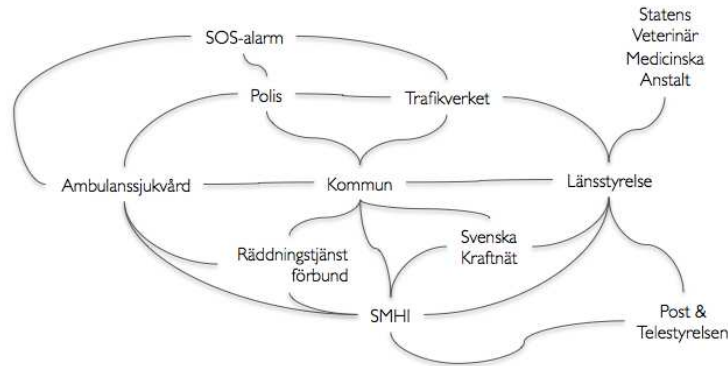
10.4.2 Aktörsanalys

Aktörsanalys handlar om att skapa överblick över de aktörer som är inblandade i arbetet kring händelsen. Genom en överblick kan aktörerna analysera hur de är relaterade till varandra och synliggöra olika prioriterade fokus som olika aktörer har i relation till händelsen. En aktörs prioriterade fokus påverkar samarbetet och kan till exempel vara att stoppa smittspridning, genomföra förundersökning eller informera allmänheten. Olika prioriterade fokus kan stå i konflikt med varandra vilket i så fall skapar svårigheter för samverkan mellan dessa aktörer.

En aktörsanalys visar också om det saknas aktörer som borde vara involverade. Dessutom ger analysen insikter om risken för kommunikationsmässiga flaskhalsar eller aktörer som riskerar att bli överbelastade eftersom de har en alltför central placering i nätverket av aktörer.

Syftet med aktörsanalys är att 1) skapa en överblick över aktiverade relationer vid den aktörsgemensamma samverkan, 2) stödja en analys av aktörernas olika prioriterade fokus i den specifika händelsen samt 3) stödja en analys av de kommunikationsmässiga utmaningarna. Analysen går till på följande sätt och sker enklast på en whiteboard eller med hjälp av ett så kallat Mindmap-program:

1. Varje aktör beskriver vilka andra aktörer de aktivt samverkar med och vad aktörerna har för uttalade fokus i den specifika händelsen.
2. De olika aktörernas beskrivningar i form av nätverk sammanställs till ett sammanlänkat aktörsnätverk, där relationerna mellan alla aktörer blir tydliga (se figur nedan).
3. Aktörernas olika uttalade prioriterade fokus visas för varje aktör.
4. Med hjälp av det sammanlänkade aktörsnätverket med tillhörande beskrivningar av aktörernas olika fokus kan man göra en analys som identifierar 1) vilka aktörer som eventuellt saknas eller om ytterligare aktörer proaktivt bör involveras (myndigheter, frivilliga, företag med flera), 2) identifiera eventuella motstridiga prioriteringar eller synergier som kan påverka hanteringen och 3) identifiera kommunikationsflödet med fokus på risken för att det uppstår flaskhalsar, informationsvakuum eller överbelastning.



Exempel på visualisering av inblandade aktörer och deras relationer

10.4.3 Skade- och konsekvensanalys

Skade- och konsekvensanalys handlar om att skapa överblick över de konsekvenser som den inträffade samhällsstörningen och dess skador har orsakat eller riskerar att orsaka. Med hjälp av en sådan överblick kan de involverade aktörerna enskilt eller tillsammans ta höjd för konsekvenser som ligger bortom de omedelbara skador som uppstått och tidigt börja hantera konsekvenserna av det inträffade. En analys av skador och konsekvenser kan genomföras på olika detaljnivåer utifrån aktörens specifika ansvar och tidsmässiga hänsynstaganden. Man väljer detaljnivå i en given händelse utifrån de specifika omständigheterna.

Syftet med skade- och konsekvensanalys är att 1) skapa en överblick över det drabbade sammanhanget, 2) skapa en överblick över påverkade samhällsfunktioner och möjliga spridningseffekter av det inträffade, 3) skapa en balanserad bild av konsekvenserna där det inträffade sätts i relation till de samhällsfunktioner som inte är påverkade samt 4) analysera kortsiktiga och långsiktiga konsekvenser av det inträffade. Analysen kan dokumenteras i tabellform (se figur nedan) och går till på följande sätt:

1. Varje aktör beskriver det drabbade sammanhanget och direkta konsekvenser.
2. Varje aktör beskriver möjliga spridningseffekter.
3. Varje aktör listar de relevanta kritiska samhällsfunktioner som ännu inte är, men som bedöms kunna bli, drabbade.
4. De olika beskrivningarna sammanställs till en aktörsgemensam beskrivning av skador, konsekvenser och möjliga spridningseffekter.
5. Med hjälp av det sammanställda materialet kan man ställa en rad frågor för att stödja inriktning och samordning: 1) Vilka samhällsfunktioner bedömer aktörerna är direkt drabbade? 2) Är bedömningarna gjorda ur ett helhetsperspektiv? 3) Finns det möjliga samband för spridningseffekter som kan uppstå mellan drabbade samhällsfunktioner och (ännu) inte drabbade samhällsfunktioner?

Påverkade samhällsfunktioner	Ej påverkade samhällsfunktioner	Riskerar påverkas vid spridningseffekter
Hemsjukvård Kollektivtrafik	Skolor Vårdcentraler Äldreboende Elförsörjning Dricksvatten Tele 112	Äldreboende Elförsörjning Tele 112

Exempel på konsekvensanalys

När man försöker arbeta efter en systematisk modell för lägesanalys kan man snabbare utveckla kompetens och förmåga att genomföra effektivare analyser. Ett strukturerat arbete med lägesanalys minskar risken för att de involverade aktörerna blir alltför styrda av hur händelsen utvecklar sig. På så vis stärker man förmågan att i stället genomföra analyser av indirekta och direkta konsekvenser samt eventuella spridningseffekter av det inträffade.

10.5 Dokumentation av lägesbilder

Det är mycket viktigt att alla aktörer kontinuerligt ökar sin förmåga att dokumentera lägesbilder i digitala format och med hjälp av olika visualiseringsverktyg. En sådan utveckling lägger grunden för avancerad analys, meningsfull lagring och effektiv förmedling av lägesbilder. Det finns en rad exempel på hur olika aktörer dokumenterar sina lägesbilder. Sättet som de dokumenteras på sätter ramarna för hur lägesbilden sedan kan presenteras.

Nedan följer några exempel:

- Lägesbild i form av presentationer (1–2 sidor) med fokus på händelsebeskrivning, konsekvenser, utdrag av medierapportering samt en enklare kartbild över det aktuella geografiska området.
- Lägesbild i form av aktörsinterna mötesprotokoll med kortfattade noteringar om händelsen, resurser, samverkan och prognos över det inträffade.
- Lägesbild i form av skärmbilder från specifika IT-system där centrala aspekter för den enskilde aktören är visualiserade i schematiska eller detaljerade kartbilder.
- Lägesbild i form av anteckningar på whiteboard eller blädderblock med fokus på centrala aktiviteter, resursanvändning, tidpunkter för samverkansmöten samt kart- eller bildmaterial som tillfälligt återges med projektor.
- Lägesbild i form av sammanfattade mötesanteckningar från samverkanskonferenser där varje aktör har avrapporterat "sitt" läge.

Mot bakgrund av exemplen ovan är det viktigt att man anpassar sättet som lägesbilder dokumenteras på utifrån det sammanhang de ska användas i.

Lägesbilder kan dokumenteras på delvis olika sätt beroende på om de ska användas för aktörsinterna genomgångar eller vid samverkan. Vid aktörsinterna genomgångar kan aktörens specifika systemstöd med fördel användas. När lägesbilder i stället ska förmedlas eller presenteras i samverkanskonferenser behöver de dokumenteras delvis annorlunda, då samtliga inblandade aktörer inte nödvändigtvis har en identisk uppsättning av systemstöd. På liknande sätt behöver lägesbilder ibland skalas ner i omfattning vid rapportering till annan part och då särskilt vid rapportering till högre nivå.

Man dokumenterar lägesbilder med hjälp av de områden som har presenterats tidigare:

- *Händelsen*
Det som har inträffat (vad, var, när), drabbade, förväntad händelseutveckling, hur samhällsstörningen uppfattas av media och allmänhet.
- *Konsekvenser*
Omedelbara konsekvenser, konsekvenser på kort och lång sikt, möjliga spridningseffekter.
- *Åtgärder och resurser*
Genomförda och planerade åtgärder, resurssituation och resursbehov, informationsåtgärder.
- *Aktörer och samverkan*
Inblandade aktörer, pågående och planerad samverkan, samverkansbehov.

Det krävs övning i att dokumentera en lägesbild på ett sådant sätt att dokumentationen hamnar på en lämplig detaljnivå som lyfter fram *särskilt viktiga aspekter* kring händelsen, där hjälpbehov, åtgärder, konsekvenser samt bilden av samhällsstörningen får olika stort utrymme beroende på den specifika händelsen. I en del fall kommer mediebilderna att vara en mycket central del i dokumentationen, medan konsekvenser och detaljerat hjälpbehov är viktigare i andra fall. Tyvärr finns det alltid en risk att all information upplevs som lika relevant och därför är det viktigt att man övar regelbundet på att skapa och dokumentera lägesbilder för olika typer av händelser.

För att dokumentationen ska bli balanserad bör lägesbilder dokumenteras med hjälp av både text och beskrivande illustrationer. Sådana illustrationer har ett stort värde eftersom de kan visualisera och därmed förmedla komplex information på ett sätt som i textform skulle ha blivit alltför omfattande. Kartor och kartverktyg är mycket användbara för att visualisera viktiga aspekter på en geografisk position. Dock förutsätter användningen av kartor och kartverktyg god kompetens om de ska vara användbara i dokumentation av lägesbilder.

Kartor kan med fördel användas för att visualisera och dokumentera:

- trafik, tele, elläge
- smittutbrott, smittspridning
- utsläpp, spridningsrisker

- skadegörelse, brandspridning
- hjälpbehov som kommit in via sociala medier, samt
- påverkad samhällsviktig verksamhet.

Även om information kan länkas till en geografisk position så bör viss försiktighet iaktas eftersom oreflekterad användning av kartor kan göra informationen svår att överblicka. När man använder kartor för att dokumentera och presentera lägesbilder ska det alltid göras med ett tydligt syfte.

Rekommendationer

Vid dokumentering av lägesbild bör man använda en kombination av text, bild och karta. De textuella delarna bör hållas kortfattade men kärnfulla så att de särskilt viktiga aspekterna inte beskrivs i så generella termer att de blir urvattnade. Vid en händelse med en geografisk avgränsning bör man inkludera kartmaterial och rita ut särskilt viktiga platser.

Allmänhetens hjälpbehov samt mediabilden av händelsen bör exemplifieras med några citat och rubriker. Man kan inkludera bilder av det drabbade sammanhanget om det finns ett tydligt behov av att ge inblick i specifika aspekter av det inträffade. Vid händelser som omfattar insatser över längre tid bör man inkludera tidslinjer så att det är tydligt hur händelsen ser ut vid olika tidpunkter.

10.6 Lägesbilder i olika sammanhang

10.6.1 Kategorier av lägesbilder

Mot bakgrund av det stora antal aktörer som ingår i systemet för samhällsskydd och beredskap och skillnaderna i deras ansvar, befogenheter och traditioner är det naturligt att de olika aktörerna skapar lägesbilder som är olika till sin form, innehåll, perspektiv och detaljnivå. Därför är det viktigt att kunna förstå likheter och skillnader mellan olika kategorier av lägesbilder. Det är värt att poängtera att de olika kategorierna i de flesta fall är olika varianter på samlade lägesbilder då de består av bedömningar och konsekvensanalyser från flera olika aktörer antingen inom en sektor eller geografiskt område.

Lägesbilder kan delas in i följande kategorier:

- globala eller internationella lägesbilder
- nationella lägesbilder
- sektorsspecifika lägesbilder
- lägesbilder utifrån geografiskt områdesansvar
- aktörsspecifika lägesbilder
- aktivitetsspecifika lägesbilder.

Globala eller internationella lägesbilder

Vid internationella eller globala händelser samarbetar nationella myndigheter med internationella institutioner inom en rad olika områden. Detta samarbete innebär att Svenska myndigheter kan behöva bidra till och hantera lägesbilder från internationella sammanhang. EU:s Emergency Response Coordination Centre (ERCC), European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC), samt Världshälsoorganisationen (WHO), med flera är bra exempel på aktörer som skapar och förmedlar globala och internationella lägesbilder.

Nationella lägesbilder

Nationella lägesbilder skapas av nationella myndigheter och strävar efter att beskriva konsekvenser av något som inträffat i syfte att skapa inriktning och samordning, snarare än att detaljerat beskriva en händelse eller en serie av relaterade händelser. MSB är ett exempel på en myndighet som kontinuerligt tar fram nationella lägesbilder. I många sammanhang har en nationell lägesbild stora likheter med en lägesbild utifrån ett geografiskt områdesansvar.

Sektorsspecifika lägesbilder

Vid händelser som har en särskilt omfattande påverkan på en viss samhällssektor skapar myndigheter med sektorsansvar lägesbilder som beskriver situationen i den specifika sektorn. Post- och telestyrelsen (PTS) är ett exempel på en myndighet med uttalat sektorsansvar som skapar sektorsspecifika lägesbilder.

Lägesbilder utifrån geografiskt områdesansvar

De myndigheter som har ett geografiskt områdesansvar ska arbeta för att nödvändig samverkan sker inom området och att samordning av verksamheter och information sker vid en händelse. Områdesansvarig myndighet, till exempel länsstyrelser, skapar lägesbilder som underlag till samordning och samverkan i enlighet med deras uppdrag. Lägesbilder utifrån geografiskt områdesansvar inkluderar ofta information från såväl aktörsspecifika som sektorsspecifika lägesbilder.

Aktörsspecifika lägesbilder

Aktörsspecifika lägesbilder är den mest typiska formen av lägesbild och de skapas i samband med vanligt förekommande händelser. En aktörsspecifik lägesbild skapas i den enskilda organisationen och dess innehåll är direkt relaterat till aktörens ansvar och uppgift. En aktörsspecifik lägesbild syftar i första hand till att skapa överblick för aktörens eget agerande i händelsen. Detta innebär att aktörsspecifika lägesbilder ofta är detaljerade och har omfattande referenser till lokala omständigheter. Kommunal räddningstjänst skapar återkommande lägesbilder vid ledning av räddningsinsatser. Ett annat exempel är polismyndigheten som skapar lägesbilder inför och under större publika evenemang, exempelvis högriskmatcher i fotboll.

Kategoriseringen av olika lägesbilder syftar till att påvisa de naturliga olikheter som uppstår vid jämförelsen mellan exempelvis en aktörsspecifik lägesbild och en sektorsspecifik lägesbild. Det är dock viktigt att notera att information från en aktörsspecifik lägesbild mycket väl också kan komma att presenteras i någon annan form av lägesbild. Dock kommer det aktuella urvalet av information att behöva anpassas för att bli användbart i de andra lägesbildskategorierna.

Rekommendationer

Mot bakgrund av att det finns olika kategorier av lägesbilder behöver aktörerna bli mer medvetna om dessa skillnader utifrån formellt ansvar, tillämpbarhet och detaljnivå. Lägesbilder som avser lokala sammanhang tenderar att vara mer detaljerade jämfört med lägesbild på nationell nivå, som av nödvändighet har en större bredd och omfattning. Fundera kring följande:

- Vilka kategorier av lägesbilder hanterar aktören och hur går hanteringen till?
- Vilka behov kan aktören ha av att utveckla sin förmåga att bidra till olika kategorier av lägesbilder?

10.6.2 Lägesbilder skapas på olika sätt

En lägesbild kan naturligtvis skapas på en mängd olika sätt, eftersom lägesbilder skapas av en mängd olika aktörer och på ett flertal platser i en organisation. Eftersom syftet med lägesbilder är att ge meningsfulla beskrivningar av den verklighet som behöver hanteras kan processen kring hur en lägesbild skapas ibland uppfattas som sekundär. Det är dock rimligt att anta att *hur* något skapas också påverkar *vad* som skapas.

Därför är det viktigt att reflektera kring hur olika aktörers traditioner och existerande processer för att skapa lägesbilder ser ut och fungerar. Ingen av nedanstående processer för att skapa lägesbild vare sig motsätter eller kan anses som bättre eller sämre än de andra. Processerna ska i stället ses som mönster där vissa aktörer inom svenskt samhällsskydd och beredskap tenderar att ha en förskjutning till något av mönstren. De olika processerna kan dessutom komplettera varandra.

Informationsorienterad process

Den informationsorienterade processen för att skapa lägesbild bygger på ett antagande att lägesbild är en fråga om att säkra tillgång till information för att skapa beskrivningar av hög kvalitet av en fysisk verklighet. Processen syftar till att inhämta information som kan besvara ett antal teman som aktören på förhand bestämt är centrala för dess lägesbild. Den informationsorienterade processen skapar lägesbilder som är starkt orienterade kring att presentera kartmaterial, geografisk placering av resurser, bilder och video från skadeplatser, fysisk utbredning av skadefenomen samt formella beslut som tagits fram för att hantera uppkomna situationer.

Detta sätt att skapa lägesbilder är vanligt förekommande för att hantera mindre komplexa situationer som framför allt kännetecknas av att resurser ska koordineras. Polis, räddningstjänst, ambulanssjukvård och SOS Alarm är aktörer som i högre grad arbetar med en informationsorienterad process för att skapa lägesbild.

Den informationsorienterade processen kännetecknas av:

- fördefinierade teman
- inhämtning av information
- beskrivningar relaterade till fysiska objekt.

Kommunikationsorienterad process

Den kommunikationsorienterade processen för att skapa lägesbild bygger på ett antagande att lägesbild är en fråga om att etablera relationer till aktörer och beskriva den organisatoriska verkligheten. Processen syftar till att etablera ett nätverk där frågeställningar kring den pågående händelseutvecklingen och dess skeende kan formuleras. Den kommunikationsorienterade processen skapar lägesbilder som är starkt orienterade kring att presentera vilka aktörer som är aktiverade och vilka frågeställningar de olika aktörerna arbetar med. Processen resulterar i olika teman som växer fram genom diskussion, förhandling och utövande av inflytande avseende möjliga tolkningar av händelseutvecklingen.

Detta sätt att skapa en lägesbild är vanligt förekommande för att hantera mer komplexa situationer och som framför allt kännetecknas av att försöka förstå situationen som aktören står inför. Kommuner, länsstyrelser och expertmyndigheter är aktörer som i högre grad arbetar med en kommunikationsorienterad process för att skapa lägesbild.

Den kommunikationsorienterade processen kännetecknas av:

- framväxande teman
- dialog och förhandling
- beskrivningar relaterade till organisation.

Sensororienterad process

Den sensororienterade processen för att skapa lägesbild bygger på ett antagande att lägesbild handlar om att grafiskt avbilda ett geografiskt område eller en infrastrukturell komponent. Processen syftar till att så exakt som möjligt mäta, simulera och grafiskt beskriva en konkret aspekt av verkligheten (till exempel antal fartyg i ett område, vattennivåer i älvar och sjöar, bekräftade smittade i ett visst område, trafiksituationen med mera). Den sensororienterade processen skapar lägesbilder som är starkt orienterade mot den modell av verkligheten som ligger till grund för de mätdata som visualiseras. Processen resulterar i mer eller mindre detaljrika grafiska representationer som ger stöd för möjliga tolkningar av händelseutvecklingen.

Detta sätt att skapa en lägesbild är vanligt förekommande för aktörer med övervakningsansvar för specifika aspekter i samhället. Trafikverket, Smittskyddsinstitutet, SMHI och Kustbevakningen är aktörer som i högre grad arbetar med en sensororienterad process för att skapa lägesbild.

Den sensororienterade processen kännetecknas av:

- grafisk modell av verkligheten
- presentation av mätdata eller simulering
- data från monitoreringssystem.

Rekommendationer

Eftersom processerna för att skapa lägesbilder är olika beroende på aktör skapas också dessa lägesbilder utifrån olika typer av information med delvis olika tyngdpunkt. Vid aktörsgemensam inriktning och samordning behöver aktörerna kunna hantera lägesbilder från olika aktörer.

Det är därför viktigt att fundera kring följande:

- Vilka brister eller svagheter kan lägesbilder ha beroende på processerna som de är skapade utifrån?

10.6.3 Lägesbilder skapas i olika sammanhang

Lägesbilder skapas på en mängd olika platser och tidpunkter i en organisation samt mellan aktörer i samband med hanteringen av en samhällsstörning. Nedanstående beskrivningar är exempel på att lägesbilder med olika fokus, detaljnivå och omfattning kontinuerligt skapas i olika sammanhang.

Det är väl värt att notera att lägesbild till exempel skapas i:

- dialogen mellan hjälpsökande och operatör (112-samtal, 113 13-samtal, samtal med kommunens informationsnummer), hos operativa enheter under framkörning mot en olycksplats samt vid olika former av möten och stabsorienteringar.
- dialogen mellan smittskyddsläkare och kommun i samband med misstänkt livsmedelssmitta, i samtal mellan näringsidkare och inspektörer på miljö- och hälsoförvaltningen samt vid krisledningsmöten med kommunledningen.
- dialogen via sociala medier eller e-post mellan drabbade svenskar i utlandet och MSB:s Krisinformation.se.

Vid mer omfattande händelser skapas lägesbilder av en rad olika aktörer inför och i samband med samverkansmöten och samverkanskonferenser. Det är värt att notera att lägesbild till stor del skapas i de verbala samtalen mellan aktörens medarbetare samt i samtal mellan personer från olika aktörer. Lägesbilder är således tämligen flyktiga. Det är viktigt att förstå att endast en minoritet av alla lägesbilder blir beständiga i form av en rapport, en visualisering på whiteboard eller genom någon form av systemstöd.

Listan med sammanhang där lägesbilder skapas kan göras mycket omfattande. Syftet med nedanstående beskrivningar är att tydliggöra att en mängd lägesbilder kontinuerligt skapas utifrån olika fokus, detaljnivå och omfattning.

10.6.4 Lägesbilder med oönskade egenskaper

De sammanhang där lägesbilder skapas och förmedlas påverkar lägesbildens egenskaper. Omständigheter och aspekter har konsekvenser som påverkar förutsättningarna för en effektiv användning. Det är därför värdefullt att reflektera kring hur lägesbildens organisatoriska ursprung kan påverka när lägesbilder förmedlas till olika aktörer inom och mellan organisationer. Nedan beskrivs olika exempel på omständigheter där lägesbilden har påverkats av aspekter i termer av: perspektivförskjuten lägesbild, fördröjd lägesbild, dominerande lägesbild, och påtvingad lägesbild.

Perspektivförskjuten lägesbild

I organisationer med geografiskt åtskilda ledningsfunktioner – som till exempel vid en skogsbrand med räddningstjänstens operativa resurser ute i terrängen, en stab i nära anslutning till det drabbade området samt en ledningsfunktion i aktörens ledningscentral – kan lägesbilderna mellan dessa ledningsgrupperingar vara förskjutna. Detta innebär att den inre ledningen agerar efter vad de anser är en korrekt lägesbild, samtidigt som fältstaben nära det drabbade området agerar efter en annan lägesbild. De operativa enheterna ute i terrängen har i sin tur ytterligare en lägesbild som skiljer sig från de två övriga. En sådan perspektivförskjutning av lägesbild innebär att det finns risk för att de inblandade aktörerna pratar förbi varandra och får svårt att förstå de andras perspektiv.

Perspektivförskjutna lägesbilder behöver inte nödvändigtvis leda till en sämre räddningsinsats, men de riskerar att orsaka omfattande frustration och diskussion när förskjutningarna blir synliga. Det finns naturligtvis också risk för att den resursplanering som sker i ledningscentralen inte stämmer överens med de behov som finns hos ledningsorganisationen på skadeplatsen.

En perspektivförskjuten lägesbild orsakas av den omvandlingsprocess som sker mellan hierarkiska ledningsnivåer hos en aktör, där rapporter från underliggande nivåer anpassas för att passa in i de frågeställningar och aktiviteter som överliggande nivåer behöver hantera. Denna process anpassar rapporterna till en lämplig detaljnivå som är nödvändig och relevant för den specifika ledningsnivån.

Rekommendationer

När lägesbilder förmedlas mellan geografiskt åtskilda grupperingar på olika hierarkiska nivåer inom samma organisation bör man rikta extra

uppmärksamhet mot risken för att en förskjuten lägesbild uppstår. Aktörer bör se till att kommunikationen mellan grupperingarna är välorganiserad och att den formella rapporteringen är utformad för att överbrygga skillnader utifrån uppgift, tidsperspektiv och specifik information.

Fördröjd lägesbild

Både vid vardagsolyckor och vid större störningar i samhället uppstår alltid en risk att tidsfaktorn kring att skapa och kommunicera en lägesbild minskar lägesbildens kvalitet starkt. Brister i kommunikation mellan operativa enheter och strategisk ledningsnivå eller mellan lokala och regionala aktörer kan leda till att de lägesbilder som förmedlas och används representerar en situation som inte längre är aktuell. När aktörer förmedlar lägesbilder vid samlokaliserade möten och i samverkanskonferenser via telefon bör aktörernas lägesbilder beaktas utifrån om de är skapade under tidsmässig press, vilken tidpunkt beskrivningarna gäller samt tidsfaktorns påverkan på lägesbildens giltighet.

Rekommendationer

Aktörer bör vara särskilt uppmärksamma på hur olika tidsaspekter påverkar lägesbildens giltighet och kvalitet. Detta är särskilt viktigt vid en samhällsstörning som kräver en serie av samverkanskonferenser på olika nivåer för att förmedla information uppåt, neråt och på bredden i systemet för samhällsskydd och beredskap.

Dominerande lägesbild

I händelser där ett större antal aktörer är involverade händer det att en av aktörerna ges, eller genom eget utövande av inflytande får, en position med ett starkt tolkningsföreträde över de övriga aktörerna. Detta tolkningsföreträde kan till exempel bero på a) betydande ansvar och specifik sakkunskap som är relaterad till det inträffade, b) presentation av en till synes visuellt avancerad lägesbild, c) tradition och informella strukturer och d) högre ledningskapacitet än övriga aktörer. Sådana omständigheter innebär en viss risk att en aktör får starkt tolkningsföreträde och presenterar en lägesbild som, trots att den delvis kan ligga i konflikt med övriga aktörers lägesbilder, blir gällande för samtliga inblandade aktörer.

Rekommendationer

Vid aktörsgemensamt agerande där en aktör förmedlar en lägesbild som blir dominerande ska de inblandade aktörerna tillsammans se till att de övriga aktörernas perspektiv också uppmärksammas. I sådana sammanhang har sektorsansvariga aktörer eller aktörer med geografiskt områdesansvar särskilt ansvar att etablera en mer balanserad lägesbild.

Påtvingad lägesbild

I vissa händelser med politiska eller mediala aspekter finns det risk för att det uppstår en perspektivkonflikt mellan politiska aktörer och sakexperter. Då kan en påtvingad lägesbild uppstå, när en högre nivå tvingar fram en politiserad lägesbild som sakexperter då ser sig tvingade att hantera utifrån fullbordat faktum snarare än utifrån objektiva bedömningar av situationen. Omständigheterna för att en påtvingad lägesbild ska uppstå är speciella och inte särskilt vanligt förekommande.

Rekommendationer

Aktörer bör vara särskilt uppmärksamma på om påtvingade lägesbilder uppstår och hur aktören i så fall ska bemöta sådana situationer.

LÄS MER

Läs mer i kunskapsmaterialet Lägesbilder – [Att skapa och analysera lägesbilder vid samhällsstörningar](#)

11. Helhetsmetoden

I det här kapitlet hittar du en beskrivning av hur du kan arbeta med helhetsmetoden för att analysera behov, resurser och effekter.

Fokus på gemensamt och samordnat agerande för bättre, snabbare och effektivare resultat

Alla aktörer som är med och hanterar en samhällsstörning måste bedöma behov och prioritera sina resurser. Erfarenheter från såväl Sverige som andra länder visar att hanteringen blir mer effektiv och träffsäker om aktörerna ser sin egen hantering som en del av helheten, och fokuserar på åtgärdernas effekter.

Helhetsmetoden är ett sätt att se behov, resurser och effekter ur ett helhetsperspektiv

Helhetsmetoden är en analysmetod i fyra steg som ger aktörerna bättre möjlighet att tillsammans med andra planera och använda de resurser som finns, utifrån de värden i samhället som måste skyddas.

Metodens fyra steg är:

1. Tolka skeendet.
2. Identifiera hjälpbehov och åtgärdsbehov.
3. Analysera den gemensamma hanteringen.
4. Utöva inflytande.

Varje steg har ett antal frågor som underlättar analysen i en given situation.

11.1 Vad är helhetsmetod?

Helhetsmetoden är en metod att utifrån ett helhetsperspektiv åstadkomma samordning och gemensam inriktning genom samverkan. Metoden kan användas i planering, genomförande och uppföljning av händelser. Tidsperspektivet metoden används inom kan vara både kort och långsiktigt. Metoden syftar till att behandla behov, resurser och effekter av aktörsgemensamt agerande i ett helhetsperspektiv och alltid utifrån de skyddsvärden som står på spel.

Metoden är indelad i fyra delsteg, där fördjupning i respektive steg sker mer eller mindre beroende på kontext. De tre första delstegen i metoden innebär analys, medan det fjärde handlar om inflytande. Varje delsteg ska präglas av helhetssynen och samhällets skyddsvärden.

Samhällets skyddsvärden är de värden som de berörda aktörernas hantering tillsammans som en helhet bör vara inriktade och samordnade mot att värna. Dessa skyddsvärden är:

- människors liv och hälsa

- samhällets funktionalitet
- demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter
- miljö och ekonomiska värden
- nationell suveränitet.

Exempel på hur man värnar samhällets skyddsvärden är

- att åstadkomma kontroll över vållandefenomen, det vill säga begränsa eller släcka en brand, stoppa smittspridning, avbryta kriminell verksamhet, stoppa felprocesser i tekniska system och liknande
- att säkra gynnsamma villkor för människan och hennes sociala sammanhang, vilket övergripande innebär att så bra som möjligt säkra en normal tillvaro för människorna i samhället
- att åstadkomma kontroll över hotade eller drabbade viktiga samhällsfunktioner.

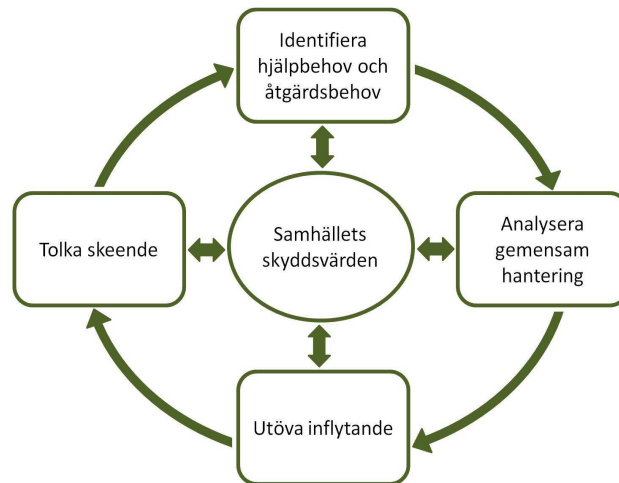
Utöver samhällets skyddsvärden tillkommer att regeringen eller en central myndighet kan utforma direktiv eller vägledning som har betydelse för hur inriktning och samordning kan gå till. Mot den bakgrunden kan följande anvisning komplettera skyddsvärdena:

- Beakta direktiv eller vägledning från regeringen eller sektorsansvarig central myndighet.

11.1.1 Helhetsmetodens fyra steg

- **Tolka skeendet.** Förstå den totala konsekvensutvecklingen och förutse möjliga utfall.
- **Identifiera hjälpbehov och åtgärdsbehov.** Kartlägg de totala behoven i det drabbade samhället på kort och lång sikt. Kartlägg vilka åtgärder som bör vidtas samt vem som har ansvar för olika åtgärder.
- **Analysera den gemensamma hanteringen.** Beakta hur överblickbara aktörer som helhet hanterar den totala konsekvensutvecklingen. Formulera vid behov möjliga lösningar för aktörsgemensamt stöd, samordning eller gemensam inriktning.
- **Utöva inflytande.** Påverka aktörer att åstadkomma resultat i enlighet med vad de tre tidigare analysfaserna lett fram till som möjliga handlingsalternativ.

Över tid bör helhetsmetoden tillämpas löpande, så att skeendet, behoven och effekterna följs upp inför vidare hantering.



En helhetsmetod för att använda samhällets samlade resurser så effektivt som möjligt

Helhetsmetoden är allmängiltig och användbar för alla aktörer i alla sammanhang. Det finns frågor för varje delsteg i metoden.

Metoden är avsedd att tillämpas aktörsgemensamt, framför allt av sådana aktörer som har sammanhållande ansvar, samordningsuppdrag, ansvar för att verka för gemensam inriktning eller ansvar för att stödja samordning av berörda aktörer. Metoden måste då omsätta ett förhållningssätt om helhet i praktiken. Vilken form som är lämplig beror på vilka som ska använda metoden. Förutsättningarna för aktörer på lokal, regional och central nivå skiljer sig åt, på samma sätt som de skiljer sig åt inom olika verksamhetsområden och om det handlar om offentlig eller privat verksamhet. Formen påverkas också av särskilda förhållanden, till exempel personalresurser, teknisk utrustning, rutiner och kulturella mönster.

11.2 Exempel på frågor för steg i helhetsmetoden

11.2.1 Tolka skeendet

Metodens första steg är att tolka skeendet. Det innebär att man åstadkommer en förståelse för vad som håller på att ske. Det kanske viktigaste är att denna förståelse omfattar både prognos och lägesbeskrivning. Tolkningen ska göras med utgångspunkt i samhällets skyddsvärden. Det betyder att man analyserar vilka av samhällets skyddsvärden som inte kan värnas utan åtgärder.

Tolkningen av skeendet ger underlag till att bedöma vilka hjälpbehov som finns och som kommer att uppstå. Utifrån detta kan man bedöma åtgärdsbehov. Tolkningen leder även fram till en samlad bedömning av läget på kort och lång sikt. Några exempel på generella frågor som kan ställas i tolkningen är följande:

- Vilka skyddsvärden är hotade på kort och lång sikt, och vilka skyddsvärden kan inte värnas utan åtgärder?
- Vilka risker finns på kort och lång sikt?
- Vilka delar av samhällets funktionalitet är hotade på kort och lång sikt?
- Vilka beroenden finns för att olika delar av samhällets funktionalitet ska upprätthållas?
- Vilka ”riktningar” kan skeendet ta på längre sikt?
- Vilken ”riktning” är troligast och vilken ”riktning” är ”värsta tänkbara”?
- Vilken bild av skeendet redovisas i olika informationskällor – media, sociala media, websidor eller andra informationskällor?

11.2.2 Identifiera hjälp- och åtgärdsbehov

Tolkningen av skeendet ger stöd för att identifiera hjälpbehov och åtgärdsbehov. Hjälpbehoven uppstår där ett eller flera av samhällets skyddsvärden inte kan värnas utan särskilda åtgärder. Hjälpbehoven måste då mötas med åtgärder. Det är i det här steget viktigt att reda ut vilka aktörer som är berörda och vilket ansvar som vilar på var och en. Exempel på generella frågor som kan bearbetas:

- Vilka hjälpbehov finns i samhället på kort och lång sikt? Vilka av samhällets skyddsvärden kan inte värnas utan åtgärder? Inom vilka domäner finns det behov av hjälp?
- Vilken information behövs på kort och lång sikt, dels för allmänheten, dels för de aktörer som hanterar störningen?
- Vilka åtgärder måste vidtas på kort och lång sikt för att möta hjälpbehoven?
- Vem har ansvar för olika åtgärder, och vilka åtgärder har den enskilde ansvar för?
- Vilka lagar och förordningar är tillämpbara på den uppkomna situationen?
- Hur ser hjälpbehoven och åtgärdsbehoven ut fördelade över samhället på lokal, regional och central nivå?
- Vilken information behöver allmänheten?

11.2.3 Analysera gemensam hantering

I det tredje steget analyserar man hur aktörernas hanteringar som en helhet svarar mot den totala konsekvensbilden i samhället. Det innebär att man får kunskap om hur de olika aktörerna arbetar var och en samt tillsammans i en gemenskap och vilka effekter det får i konsekvensutvecklingen. Här handlar det om att ta reda på om aktörernas samlade ageranden på ett tillfredsställande

sätt möter hjälpbehoven och om de värnar samhällets skyddsvärden. När en sådan analys görs måste man i underlaget ta in kunskap om samtliga berörda aktörer och deras ageranden: formella organisationer (kommunala, statliga, privata), informella grupperingar med representanter från olika aktörer, grupper av frivilliga samt grupper av självorganiserade drabbade. Några exempel på frågor:

- Finns det några hjälpbehov som inte blir åtgärdade?
- Arbetar de olika aktörerna, organisationerna eller gemenskaperna i harmoni med varandra, eller finns det konflikter och motstridiga operativa mål?
- Hur fungerar beroenden mellan olika aktörer, organisationer eller gemenskaper?
- I vilken utsträckning är den enskilda människan med sina förmågor en resurs i sammanhanget?
- Vilka behov av stöd uttrycker aktörer, organisationer eller gemenskaper på lokal, regional och central nivå?
- Hur fungerar kommunikationen ”vertikalt” och ”horisontalt” mellan engagerade aktörer, organisationer eller gemenskaper i samhället på lokal, regional och central nivå?
- Behövs någon form av inflytandeprocess eller fungerar det bra om de olika aktörerna, organisationerna eller gemenskaperna agerar självständigt utan inblandning?
- Behövs samordning mellan olika aktörer, organisationer eller gemenskaper för att var och en av dem ska kunna lösa sina uppgifter?
- Är det lämpligt att åstadkomma en gemensam inriktning för några eller samtliga aktörer, organisationer eller gemenskaper?
- Vilka alternativa handlingsinriktningar kan utformas som beslutsunderlag för att åstadkomma stöd, samordning eller gemensam inriktning?

11.2.4 Utöva inflytande

Att utöva inflytande som syftar till stöd, samordning och gemensam inriktning sker inte nödvändigtvis i ett slutet rum där en överordnad chef är ledande. Ofta sker det snarare i en nätverksformad gemenskap av olika beslutsfattare där var och en representerar en aktör med sina intressen och mål. I sådana nätverksformade gemenskaper kan man genom olika former, exempelvis samverkanskonferenser, ge möjlighet att nå överenskommelser om hur stöd ska ges och hur inriktning och samordning bör åstadkommas. För att kunna göra detta behöver man resultatet från analysen av det gemensamma agerandet mot konsekvensbilden, inklusive de handlingsalternativ som analysen kan ha

lett till. Den samlade analysen kan sedan ligga till grund för vad man kommer fram till när det gäller stöd, samordning och inriktning.

Att utöva inflytande innebär till exempel

- att explicitgöra vilket och vilka skyddsvärden som är aktuella att ha som utgångspunkt för att gagna helheten
- att ”väcka” aktörer som redan borde ”vara på banan”
- att mäkla samordning mellan aktörer
- att ställa kritiska frågor
- att ge relevant information till aktörer
- att plädera för de möjliga handlingsalternativ som utfallit från analysen av gemensam hantering.

Hur stöd, samordning och inriktning ska åstadkommas i helheten av alla aktörers hanteringar kan relateras till olika nivåer:

- Den lägsta nivån är att inte utöva något inflytande för att åstadkomma stöd, inriktning och samordning. En sådan bedömning grundar sig på analysen att de olika aktörernas hanteringar av situationen fungerar bra i sin helhet utan ytterligare åtgärder.
- Nästa nivå är att stödja aktörer på olika sätt. Stöd kan bestå av information, kunskap, analyser, expertis eller andra lämpliga verktyg. Detta innebär att aktörer ger uttryck för att de behöver stöd eller att analysen av helhetsagerandet leder till insikten att olika aktörer har behov av stöd.
- Den tredje nivån är att parera och avvärja konflikter samt att finna lösningar vid konkurrens om resurser.
- Den fjärde nivån innebär att man arbetar aktivt för att åstadkomma samordning mellan de olika aktörernas inriktningar. Det innebär dels att man anpassar de olika aktörernas olika mål och intressen till varandra så att var och en kan lösa sin uppgift, dels att man även anpassar målen och intressena till varandra så att det blir ett så bra resultat som möjligt av alla aktörers aktiviteter i en helhet i förhållande till hjälpbehoven.
- Den femte nivån är att åstadkomma en gemensam inriktning, som kommer att bli en strategisk ram som de olika aktörerna måste formulera sina operativa mål samt underordna sina intressen inom.

12. Aktörsgemensamma former

I det här kapitlet hittar du en beskrivning av aktörsgemensamma samverkansformer som gör det lättare för aktörer att kontakta varandra och träffa överenskommelser tillsammans.

Enhetliga samverkansformer underlättar kontakt och samarbete

Alla aktörer som är med och hanterar en samhällsstörning tillsammans med andra måste kunna komma i kontakt med varandra enkelt, och hitta effektiva sätt att samverka och träffa överenskommelser. Enhetliga och gemensamma samverkansformer, liksom ett gemensamt språkbruk, underlättar kontakter mellan aktörer och förståelsen för varandras roller.

Samverkansformerna knyter samman geografiska nivåer och samhällssektorer samt möjliggör samordning och inriktning

De aktörsgemensamma samverkansformerna skapar tydliga kontaktvägar, och fungerar som en flexibel plattform där aktörer kan samverka, oberoende av uppdrag, samhällsnivå, sektor eller geografisk placering. Samverkansformerna är också ett sätt att se till att hanteringen präglas av helhetssyn, proaktivitet och förståelse för varandras perspektiv. Alla aktörer behöver därför kunna agera i gemensamma former som motsvarar

- inriktnings- och samordningskontakt, en kontaktpunkt hos aktören
- inriktnings- och samordningsfunktion, en grupp av involverade aktörer som träffar överenskommelser om inriktning och samordning
- stöd till inriktnings- och samordningsfunktion, en grupp som bereder underlag för överenskommelserna.

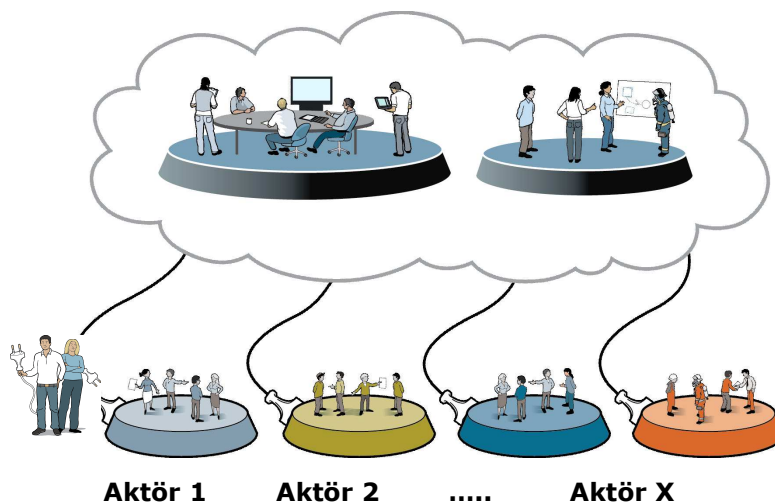
12.1 Vad är aktörsgemensamma former?

Med former menas här aktörsgemensamma former för samverkan, som syftar till att träffa överenskommelser om inriktning och samordning för att samordnat hantera konsekvenserna av samhällsstörningar samt utnyttja samhällets resurser effektivt.

Formerna kan beskrivas som en plattform för dialog, där berörda aktörer kommer överens om aktörsgemensam inriktning och samordning. De har utformats så att de underlättar samverkan mellan aktörer och stöds av helhetsmetoden.

Formerna kan tillämpas av olika aktörer på olika nivåer och består av tre delar:

- inriktnings- och samordningskontakt (ISK)
- inriktnings- och samordningsfunktion (ISF)
- stöd till inriktnings- och samordningsfunktion (ISF-stöd)



Former för aktörsgemensam inriktning och samordning

ISF och ISF-stöd utgår från att det finns etablerade former för samverkan för informations- och erfarenhetsutbyte samt för olika beredskapsförberedelser i vardagen. Exempel på sådana samverkansformer är nationella och regionala samverkanskonferenser, arbetet i de sex samverkansområdena på nationell nivå, regionala och lokala krishanteringsråd eller motsvarande samt temaorienterade nätverk för samverkan som exempelvis CBRNE- nätverk²⁸. Dessa nätverk har inga operativa uppgifter vid en samhällsstörning, men kan skapa förutsättningar för att i gemensamma former hantera konsekvenserna av en samhällsstörning, till exempel genom planering, utbildning och övning.

12.1.1 Inriktnings- och samordningskontakt

Vad är inriktnings- och samordningskontakt?

Varje aktör bör ha en kontaktpunkt, en *inriktnings- och samordningskontakt (ISK)*, för att öka tillgängligheten, tydliggöra kontaktvägar mellan samhällsviktiga aktörer och underlätta kontakter med andra aktörer. ISK är aktörens primära kontaktväg vid en samhällsstörning för frågor om inriktning och samordning samt agerande i aktörsgemensamma former.



För vissa aktörer (myndigheter enligt krisberedskapsförordningen, kommuner, landsting, företag med flera) finns redan olika bestämmelser och former av jour eller beredskap vid störningar i den ordinarie verksamheten. Alla aktörer som kan involveras vid en samhällsstörning bör sträva efter att upprätthålla denna förmåga.

²⁸ Samverkansområdena är: Teknisk infrastruktur SOTI, Transporter SOTP, Farliga ämnen SOFÄ, Ekonomisk säkerhet SOES, Geografiskt områdesansvar SOGO, Skydd, undsättning och vård SOSUV. CBRNE är den engelska förkortningen för kemiska, biologiska, radiologiska, nukleära och explosiva ämnen.

ISK ska ha hög tillgänglighet och uthållighet och kunna nås dygnet runt, året runt.

Hur arbetar inriktnings- och samordningskontakt?

ISK är aktörens kontaktpunkt och tar emot/förmedlar larm eller annan information vid en inträffad eller förväntad samhällsstörning. Det kan vara en funktion som redan finns, till exempel genom tjänsteman i beredskap (TiB), inre befäl, vakthavande ingenjör (VHI), räddningschef i beredskap (RCB) eller någon annan beredskapsfunktion – eller en fristående funktion.

ISK förmedlar kontakter till rätt mottagare i den egna organisationen samt upprätthåller kontaktuppgifter med andra aktörer. ISK kan även initiera ISF (läs mer i avsnittet *Inriktnings- och samordningsfunktion* längre ner). De enskilda aktörerna avgör vilka eventuella ytterligare uppgifter och befogenheter som ISK har, exempelvis att sammankalla en egen ledningsorganisation.

12.1.2 Inriktnings- och samordningsfunktion

Vad är inriktnings- och samordningsfunktion?

En inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) är en funktion för aktörsgemensam inriktning och samordning.

ISF:s uppgift är att träffa överenskommelser om aktörsgemensam inriktning och samordning av åtgärder för att hantera konsekvenserna av samhällsstörningen. Den aktiveras när behov uppstår, består av utsedda företrädare för de inblandade aktörerna och har det handlingsutrymme som krävs för att hantera en samhällsstörning. Varje aktör som omfattas av överenskommelsen om inriktning och samordning fattar beslut om genomförande i den egna organisationen.

Alla aktörer ska kunna initiera ISF. Funktionen ska, med helhetsmetoden som stöd, bidra till att hantera konsekvenserna av samhällsstörningen genom att på ett proaktivt sätt kunna bidra till att se helheten och avväga eller prioritera åtgärder och resurser till de mest angelägna hjälpbehoven.



Företrädare i ISF representerar sin egen aktör och har ett särskilt uppdrag att bidra till helheten med aktörens resurser och kompetens. Företrädare i ISF är alltså en del av aktörens egen organisation med ett särskilt uppdrag att bidra till effektiva helhetslösningar.

Vid en samhällsstörning ska funktionen ha hög tillgänglighet och uthållighet och kunna arbeta dygnet runt.

Hur och när aktiveras en inriktnings- och samordningsfunktion?

Funktionen aktiveras när någon av de berörda aktörerna ser behov av att inrikta och samordna åtgärder för att hantera en samhällsstörning som drabbar eller hotar viktiga samhällsintressen. Aktörerna utser en representant som har det mandat som behövs till inriktnings- och samordningsfunktionen.

Hur arbetar en inriktnings- och samordningsfunktion?

Funktionen kan initieras av alla aktörer, men kallas samman och hålls ihop av en geografiskt områdesansvarig aktör (en kommun på lokal nivå, en länsstyrelse på regional nivå eller MSB på nationell nivå). Se figur nedan. *En process för att initiera ISF.*

I uppgiften att kalla samman och hålla ihop ISF ingår att leda och dokumentera möten i ISF och koordinera arbetet i funktionen i övrigt, erbjuda mötesplats samt att organisera stödet till funktionen. Se vidare avsnittet *ISF-stöd – stöd till inriktnings- och samordningsfunktion.*

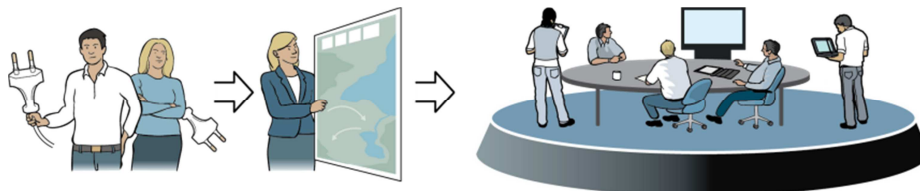
Sammankallande tar fram en dagordning som beskriver de frågor som ska behandlas och om de är av inriktnings- eller samordningskaraktär. Beroende på frågans karaktär avgör respektive aktör vem som företräder aktören och vilket mandat företrädaren ska ha för att ingå överenskommelser. Beslut om inriktning kan kräva större mandat än samordning.

Möten kan ske såväl fysiskt som i form av telefon- eller videomöten. Sammankallande erbjuder mötesplats. Det finns inget som hindrar att en annan aktör erbjuder mötesplats för funktionen med stöd från områdesansvarig aktör eller MSB.

Beroende på samhällsstörningens karaktär och omfattning kan ISF:ens sammansättning och storlek variera. Det är konsekvenserna av samhällsstörningen och beroendeförhållandena som avgör funktionens storlek och kompetens. Arbetet i funktionen kan till exempel bestå av ett inledande möte och därefter korta avstämningsmöten.

Funktionen kan tillämpas horisontellt på en enda samhällsnivå (lokal, regional eller nationell), eller vertikalt mellan nivåer där aktörer från olika samhällsnivåer arbetar i en gemensam ISF. Den kan behandla frågor av både strategisk och operativ karaktär. Funktionen kan i sin enklaste form även tillämpas på en skadeplatsnivå med enbart ett fåtal aktörer, exempelvis blåljusaktörer. Flera ISF kan agera samtidigt och på olika geografiska nivåer beroende på samhällsstörningens karaktär och omfattning. Dessa ISF kan arbeta med olika problemområden, på olika beslutsnivåer och i olika tidskalor.

Det är komplexiteten – många intressen och många inblandade aktörer – som avgör behovet av samverkan i gemensamma former. Vid en händelse av begränsad omfattning och som endast berör ett fåtal aktörer sker samverkan genom direkta kontakter mellan berörda parter utan att ISF aktiveras.



En aktör initierar samverkan.

Värden sammankallar en ISF.

ISF:en möts virtuellt eller fysiskt.
Lämnar initial bedömning.

En process för att initiera en ISF

Vad är förutsättningarna för en inriktnings- och samordningsfunktion?

Förutsättningarna för en ISF måste vara etablerade i föreskedet genom bland annat möten, planering, utbildning och övning. Aktörernas roller och ansvar måste vara kända och accepterade. Ingen arbetsledning råder, ansvarsprincipen gäller.

12.1.3 Stöd till inriktnings- och samordningsfunktion

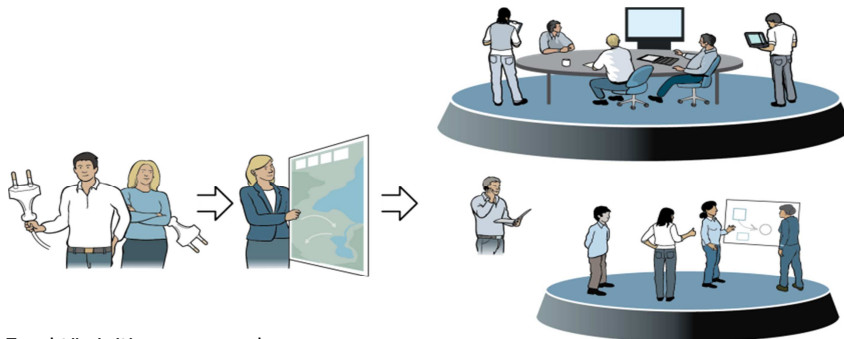
Vad är stöd till inriktnings- och samordningsfunktion?

Vid behov kan ett *ledningsstöd till ISF (ISF-stöd)* aktiveras för att stödja beslutsprocesserna i ISF:en. ISF-stödet kan närmast beskrivas som en analysenhet med uppgiften att ta fram ett samlat underlag samt förslag till innehåll i överenskommelser om aktörsgemensam inriktning och samordning.

Ett ISF-stöd sammankallas och organiseras av geografiskt områdesansvariga aktörer (kommun på lokal nivå, länsstyrelse på regional nivå eller MSB på nationell nivå) och kan utgöra en integrerad del av det interna ledningsstödet. Dessa aktörer ser till att det finns organisatoriska, personella och tekniska förutsättningar. Funktionen leds av en koordinator och bemannas av en geografiskt områdesansvarig aktör, vid behov även av experter och företrädare för andra berörda aktörer. Se figur nedan.



Vid en samhällsstörning ska stödet ha hög tillgänglighet och uthållighet och kunna arbeta dygnet runt.



En aktör initierar samverkan.

Värden sammankallar en ISF.

ISF:en möts virtuellt eller fysiskt.
Lämnar initial bedömning. ISF-
stödet sammankallas vid behov.

En process för att initiera ett ISF-stöd

Hur arbetar ett stöd till inriktnings- och samordningsfunktion?

Funktionen ska, med helhetsmetoden som stöd, arbeta med områden som är viktiga för aktörsgemensamt agerade. Detta innefattar bland annat att

- bedriva löpande omvärldsbevakning
- ta fram och delge analyser och samlade lägesbilder som beskriver konsekvenser, hjälpbehov, resurser och effekter av åtgärder
- ge stöd åt informationsdelning
- samordna kriskommunikation.

Funktionen ska vidare hantera dokumentation och administration samt upprätthålla krav på rättssäkerhet i besluts- och samverkansprocessen. Funktionen ska efter en samhällsstörning initiera utvärdering och erfarenhetsåterkoppling av arbetet i ISF:en och ISF-stödet.

Funktionen arbetar mer kontinuerligt än en ISF. Beroende på antalet initierade ISF:er kan ett eller flera ISF-stöd finnas samtidigt vid hantering av en samhällsstörning. Dessa ISF-stöd arbetar i så fall för att ge stöd åt en eller flera ISF:er. Arbetet i ISF-stöd kan ske såväl i distribuerade som i fysiska former.

Vad är förutsättningarna för ett stöd till inriktnings- och samordningsfunktion?

I likhet med ISF måste förutsättningarna för ISF-stöd vara etablerade i föreskedet genom bland annat möten, planering, utbildning och övning.

12.2 Aktörernas förmåga att agera i aktörsgemensamma former

För att aktörsgemensam inriktning och samordning i formerna ska kunna åstadkommas bör aktörerna ha förmåga att

- lämna initial bedömning till andra aktörer
- initiera en ISF
- delta i och bidra till inriktnings- och samordningsarbete
- vara värd för inriktnings- och samordningsarbete
- vara stödresurs för inriktnings- och samordningsarbete (vissa aktörer).

12.2.1 Att lämna initial bedömning till andra aktörer

En aktör bör ha förmåga att lämna en initial bedömning till andra *aktörer före, under och efter* en händelse. Initial bedömning är en kortare lägesrapport som lämnas till andra aktörer till exempel i form av det som kallas ”vindruterapport” på fältnivå.

Bedömningen kan lämnas på eget initiativ eller på begäran från en annan aktör och kan lämnas via aktörens ISK eller annan lämplig funktion, om andra former för aktörsgemensam hantering är aktiverade och tillämpas. Bedömningen tas alltid fram när ISF:en sammankallas i *under*-fasen. Bedömningen görs ur aktörens eget perspektiv och har ett fördefinierat och fastställt innehåll som innefattar bland annat

- möjlig händelseutveckling
- möjliga framtida lägen
- behovs- och resursbild
- bedömning av egen uthållighet
- samverkanskapacitet.

12.2.2 Att initiera en inriktnings- och samordningsfunktion

En aktör bör ha förmåga att initiera en ISF före, under och efter en händelse.

Varje aktör har rätt att initiera en ISF före, under och efter en händelse om den bedömer att aktörsgemensam inriktning och samordning behövs eller kan behövas på sikt. Denna bedömning kan grundas i exempelvis i en risk- och sårbarhetsanalys, underrättelseanalys, larmplan, vid oklart läge eller vid tillbud.

ISF initieras genom begäran till en aktör med geografiskt områdesansvar (lokal och regional nivå) eller MSB (nationell nivå). Aktörer med geografiskt områdesansvar och MSB måste alltid sammankalla en ISF på begäran. Aktörer med geografiskt områdesansvar och MSB har också rätt att initiera en ISF på

eget initiativ, genom sin egen ISK eller annan lämplig funktion. Hanteringen av begäran, kallelsen samt anordnandet av det första ISF-mötet kan exempelvis delegeras till en larmcentral med dygnetruntbemanning. Processen ska tillämpas nationellt enligt fördefinierade och fastställda rutiner, till exempel genom att det första ISF-mötet har en fördefinierad agenda.

12.2.3 Att delta i eller bidra till inriktnings- och samordningsarbete

En aktör bör kunna delta i eller bidra till inriktnings- och samordningsarbetet *före, under och efter* en händelse. I en sådan förmåga ingår att kunna arbeta enligt helhetsmetoden.

Att *delta i* inriktnings- och samordningsarbetet innebär att en aktör aktivt medverkar i ISF:en och ISF-stödet. Deltagande kan ha olika former, från distribuerad kommunikation och informationsutbyte inom ISF:en genom sambandsystem och elektronisk kommunikation till samlokalisering och arbete med aktörsgemensamma fokusområden såsom helhetsanalys, samlad lägesbild, informationsdelning och kriskommunikation.

Att *bidra till* arbete betyder att en aktör bistår andra aktörer som deltar i pågående inriktnings- och samordningsarbete med information och analys, alternativt med andra resurser, exempelvis IT-infrastruktur eller personal med expertkompetens, utan att aktivt delta i hanteringen av samhällsstörningen, det pågående inriktnings- och samordningsarbetet eller i själva händelsehanteringen.

12.2.4 Att vara värd för inriktnings- och samordningsarbete

En aktör med geografiskt områdesansvar, och MSB på nationell nivå, ska ha förmåga att vara värd för ISF:er och ISF-stöd före, under och efter en händelse. Att vara värd för inriktnings- och samordningsarbete innefattar att

- se till att det finns tekniska, organisatoriska, personella och fysiska förutsättningar samt uthållighet för inriktnings- och samordningsarbete (sambandsplanering, rutiner, tillgänglig personal, lokaler, med mera)
- ansvara för att starta aktörsgemensam hantering genom att bjuda in representanter för offentliga och privata aktörer samt frivilliga resurser till att *delta i* eller *bidra till* inriktnings- och samordningsarbete i dess olika former
- ansvara för att de handlingar som upprättas hanteras enligt gällande regler för offentlig verksamhet och ansvara för att "dagbok" och mötesprotokoll förs.

Förmågan att vara värd för inriktnings- och samordningsarbete kan bygga på andra aktörers förmåga att vara stödresurs för inriktnings- och samordningsarbete.

12.2.5 Att vara stödresurs för inriktnings- och samordningsarbete

En aktör kan ha förmåga att vara stödresurs för inriktnings- och samordningsarbete *före, under och efter* en händelse. Detta innebär att en aktör, baserat på en överenskommelse, bistår värden för inriktnings- och samordningsarbete med tekniska, personella, fysiska eller metodmässiga resurser.

Förmågan att vara stödresurs bör inte minska aktörens övriga förmågor, det vill säga att lämna initial bedömning, att initiera en ISF, att delta i eller bidra till inriktnings- och samordningsarbete eller att vara värd för inriktnings- och samordningsarbete.

12.3 Vad krävs för att tillämpa formerna?

De aktörsgemensamma former som presenteras här bygger i stort på redan etablerade nätverk för aktörsgemensam hantering samt ordinarie ansvarsförhållanden och arbetssätt. Det innebär därför snarare en naturlig utveckling av rådande förhållanden än radikala förändringar. Förändringarnas tyngdpunkt ligger i förhållningssättet till hantering i aktörsgemensamma former, samt i helhetsperspektivet på hjälpbehov, resurser och åtgärder.

För att åstadkomma aktörsgemensam inriktning och samordning krävs att

- aktörerna redan i förväg fastställt handlingsutrymme och mandat för sin medverkan
- väldefinierade och förankrade processer och former för aktörsgemensam hantering som till exempel tillgänglighet, kontaktytor och nätverk är etablerade i förväg
- samma former för aktörsgemensam inriktning och samordning (med tillhörande begreppsapparat) tillämpas nationellt och nivåoberoende
- aktörerna tar hänsyn till avvägningen mellan *att arbeta likartat* (med hänsyn till interoperabilitet, förutsägbarhet, transparens, utbildning, erfarenhetsöverföring med mera) och *att anpassa sig till rådande förutsättningar* (med hänsyn till geografi, risk- eller hotbild, resursfördelning med mera)
- de former som föreslås uppmuntrar aktörer att agera proaktivt, tidigt och på svaga signaler
- åtgärder för aktörsgemensam hantering är planerade i alla skeden av en händelse; i det förberedande skedet genom exempelvis planering, kunskaps- och nätverksuppbyggnad, vid inriktning och samordning under själva händelsehanteringen samt för lärande i ”efterskedet”
- förhållningssättet om helhet samt helhetsmetoden är väl förankrat hos alla aktörer.

12.4 Vad skiljer dessa former från andra samverkansformer?

Det finns redan i dag olika etablerade former för aktörsgemensam samverkan kring samordning av planeringsförberedelser i det förebyggande och förberedande skedet. Exempel är samverkansområden på nationell nivå, regionala och lokala nätverk i form av råd för krishantering liksom olika temaorienterade samverkansformer. MSB genomför veckovisa samverkanskonferenser, en mötesform som också tillämpas regionalt och lokalt.

Till skillnad från dagens former vars syfte främst är att dela information om läget mellan aktörer har de här föreslagna formerna ett mer långtgående syfte, nämligen att leda till beslut och överenskommelser om aktörsgemensam inriktning och samordning.

De föreslagna formerna erbjuder goda möjligheter att åstadkomma ett samlat uppträdande för att aktörerna med gemensamma krafter ska kunna hantera konsekvenserna av en samhällsstörning.

Det här är de huvudsakliga skillnaderna mellan de presenterade formerna och dagens förhållanden:

- Samverkan är inte enbart ett forum för informationsdelning och lägesbeskrivning, utan en funktion för att aktörsgemensamt åstadkomma inriktning och samordning.
- De presenterade formerna stöder ett flexibelt sätt att knyta ihop aktörer inom och mellan olika nivåer.
- De presenterade formerna erbjuder en plattform för alla typer av aktörer: offentliga, privata och frivilliga.
- Tillämpning av formerna för inriktning och samordning är behovsstyrd och begränsas inte av geografi, typ av samhällsstörning eller vilka aktörer som är med.
- Inriktning och samordning kan initieras i alla faser tack vare tydliga former samt förmågekrav på aktörer.
- Formerna går att tillämpa på alla typer av samhällsstörningar.
- Formerna strävar efter att skapa kontinuitet och spårbarhet i händelsehanteringen.

12.5 Vilka erfarenheter har inkluderats i utveckling av formerna?

Formerna utgår från de etablerade former för aktörsgemensam hantering som redan finns runtom i Sverige i dag. Exempel på utvecklingsarbete och projekt

med inriktning på former och processer för aktörsgemensam hantering som har inkluderats är bland annat:

- *Länsstyrelsesamverkan genom Nordsam*, som är ett samarbete mellan länsstyrelserna i Sveriges nordligaste län – Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland, Jämtland, Gävleborg och Dalarna. Målet är att utveckla en förmåga att vid en samhällsstörning kunna avlösa och förstärka varandras resurser, kunna ha en likvärdig tillsyn och handläggning samt en möjlighet att förstärka varandra i det dagliga arbetet.²⁹
- *Program för samverkan: Stockholmsregionen*, som är en satsning som strävar efter att utveckla förmågan att samverka hos lokala, regionala och centrala aktörer som deltar i programmet. Programmet har bland annat utvecklat ett regionalt ramverk för samhällsskydd och beredskap i Stockholmsregionen för att skapa förutsättningar för samverkan. Ramverket definierar bland annat strukturer, metoder och processer för att inrikta, samordna och verkställa åtgärder vid en samhällsstörning.³⁰
- *U-Sam*, som är ett resultat av utvecklingsarbete i Västmanlands län och en aktörsgemensam form för samverkan för åtgärder vid en samhällsstörning. U-Sam definieras i ett avtal ("U-Sam-avtalet"). Parterna i avtalet är kommuner, landsting, länsstyrelsen, myndigheter och privata aktörer. U-Sam har formen av en samverkansgrupp som sammankallas vid behov för att åstadkomma inriktning och samordning på strategisk nivå. Huvuduppgifterna för gruppen är att göra en gemensam bedömning av situationen, se över behov på kort och lång sikt och lägga upp ett system för samverkan med de myndigheter och organisationer som berörs av en inträffad kris.³¹
- *Trygghetens Hus* är ett koncept där flera olika samhällsfunktioner samverkar för ökat samhällsskydd samt ökad beredskap och trygghet i samhället. Konceptet har utvecklats i Jämtlands län och syftar bland annat till effektivare larmhantering, bättre samordning, gemensam lägesbild och gemensamma informationsrutiner. Konceptet bygger på att aktörerna sitter på samma plats och kan använda kompetens, lokaler och utrustning gemensamt. Konceptet innefattar också utveckling av metoder för lokal och regional inriktning och samordning, utveckling av arbetssätt rörande lägesbild och informationsdelning, samt lärande genom utbildning och övning.

²⁹ MSB (2012a). *Länsstyrelsesamverkan genom Nordsam – Har krisberedskapen stärkts?* (MSB511). Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

³⁰ Program för samverkan – Stockholmsregionen (2014). *Regionalt ramverk för samhällsskydd och beredskap i Stockholmsregionen – En samverkansmodell för inriktning och samordning i vardag och kris* (Rapport 2014:02). Stockholm: Stockholms stad.

³¹ Lst U-län (2012). *Avtal om samverkan om åtgärder för krishantering* (Dnr. 450-3901-11). Västerås: Länsstyrelsen Västmanlands län.

Dessa exempel visar bland annat att aktörsgemensam hantering i allt större utsträckning planeras i förväg och definieras bland annat genom överenskommelser samt att denna hantering inriktas och samordnas i olika aktörsgemensamma former. Vidare pekar exemplen på att aktörsgemensam hantering behöver bygga på samverkan och beredskapsförberedelser till vardags. Exemplen visar också att samverkan överskrider geografiska gränser. Samtliga exempel pekar på behov av enhetliga och gemensamma metoder, processer och former.

Formerna i dessa riktlinjer har också tagit hänsyn till internationella erfarenheter från länder med jämförbara samhälls-, förvaltnings- eller krisberedskapsorganisationer. Detta beror framför allt på att Sverige har liten erfarenhet av omfattande samhällsstörningar. Länder vars erfarenheter har inkluderats i arbetet är bland annat Nederländerna, Tjeckien och USA. Dessa erfarenheter har kompletterats med resultat från en analys av samverkansproblematik vid antagonistiska scenarier som genomfördes i fyra olika länder (USA, Storbritannien, Kanada och Irland).

- *Nederländerna* har sedan år 2006 tillämpat nationella riktlinjer för att mer enhetligt koordinera hanteringen av samhällsstörningar hos aktörer för samhällsskydd och beredskap som räddningstjänst, polis, ambulanssjukvård och kommuner. Riktlinjerna är kända under förkortningen GRIP (Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure) och definierar sex samordningsnivåer, från koordinering på skadeplats till hantering av samhällsstörningar som överskrider landsgränser. Riktlinjerna täcker samtliga beslutsnivåer från skadeplatsen och operativ nivå till strategisk och politisk ledning på lokal, regional och nationell nivå. Förutom koordinering regleras också under vilka förutsättningar de olika samordningsnivåerna aktiveras. Riktlinjerna definierar också larm- och informationsdelningskanaler inom och mellan de olika nivåerna.³²
- *Tjeckien* skapar förutsättningar för koordinering genom två lagar från år 2000. Lagen om integrerat räddningssystem³³ reglerar koordinering och samverkan på operativ nivå mellan bland annat blåljusmyndigheter, civilförsvaret och frivilliga. Lagen om krisledning³⁴ definierar former för samordning och inriktning som bygger på ett gemensamt koncept som tillämpas på samtliga administrativa nivåer. Enligt konceptet ansvarar varje aktör med geografiskt områdesansvar för att det finns ett säkerhetsråd som arbetar med bland annat risk- och sårbarhetsanalyser och förebyggande åtgärder. Vid en samhällsstörning aktiveras en krisledningsstab som består av en ledningsgrupp (som är själva

³² Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013). *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming* (<http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/brochures/2013/04/26/nationaal-handboek-crisisbesluitvorming/brochure-nationaal-handboek-crisisbesluitvorming.pdf>, 2013-09-25)

³³ Integrated Rescue System Act, 239/2000

³⁴ Crisis Management Act, 462/2000

säkerhetsrådet) och en ledningsstödfunktion. I samtliga organ ingår representanter för relevanta aktörer för samhällsskydd och beredskap.³⁵

- USA har utvecklat ett nationellt koncept för att främja koordinering och interoperabilitet. Konceptet kallas NIMS (National Incident Management System) och innehåller riktlinjer, metoder och processer. Det är ett skalbart och flexibelt koncept för alla typer av samhällsstörningar och på samtliga besluts- och administrativa nivåer. NIMS innefattar bland annat tre särskilda koncept för ledning och samverkan: Incident Command System (ICS) för skadepplats- och operativ nivå, Multi-Agency Coordination System (MACS) för strategisk nivå och policynivå, samt Public Information för samordning av krisinformation. Vid en samhällsstörning kan Unified Command eller Unified Area Command, en form av aktörsgemensam struktur på en operativ nivå, etableras och en eller flera MACS-grupper på strategisk nivå och policynivå, sammankallas. Syftet med MACS-grupper är bland annat att åstadkomma inriktning och samordning, bedöma resursbehov och ta fram en samlad lägesbild. MACS-grupper kan stödjas av en egen ledningsstödfunktion med ansvar för dokumentation, analys, information och kommunikation.³⁶
- *Samverkansproblematik vid antagonistiska scenarier i USA, Storbritannien, Kanada och Irland* har beskrivits i en rapport från 2007. Rapporten beskriver en rad utmaningar för samverkan vid sådana scenarier. Den identifierar också framgångsrika strategier och mekanismer som främjar samverkan, bland annat utbyte av samverkanspersoner, samverkansgrupper med representanter från både den privata och offentliga sektorn, gemensamma övningar, aktörsgemensamma former, gemensam begrepp och termer, rutiner för informationsdelning av sekretessbelagd information, samt samordnad kriskommunikation.³⁷

Erfarenheter från dessa länder visar att det finns ett behov av mer effektiv inriktning och samordning mellan aktörer för samhällsskydd och beredskap, framför allt mellan olika nivåer, och detta har resulterat i olika former av nationella riktlinjer och strategier som stöder enhetlig koordinering samt åstadkommer effektiv inriktning och samordning. De visar också att informationsdelning, privat-offentlig samverkan och kriskommunikation kräver aktörsgemensam samordning genom enhetliga och gemensamma metoder, processer och former.

³⁵ GR HZS CR (2010). *Crisis management in the Czech Republic*. Praha, CZ: The General Directorate of Fire Rescue Service of the Czech Republic (<http://www.hzscr.cz/hascien/article/crisis-management-in-the-czech-republic.aspx>, 2013-09-25).

³⁶ US DHS (2008). *National Incident Management System*. Washington, DC: U.S. Department of Homeland Security (http://www.fema.gov/pdf/emergency/nims/NIMS_core.pdf, 2013-09-25).

³⁷ K.J. Strom & J. Everman, 2007, *Interagency Coordination in Response to Terrorism: Promising Practices and Barriers Identified in Four Countries*, *Criminal Justice Studies: A Critical Journal of Crime, Law and Society*, 20:2.

13. Teknisk samfunktionalitet

Det här kapitlet riktar sig till dig som vill dela med dig av information till andra aktörer vid en samhällsstörning, eller redan gör det. Här hittar du information om hur du ställer krav på anpassningen till gemensamma standarder för informationsdelning, när du vill ta fram ett nytt tekniskt stödsystem eller förändra ett befintligt.

En tjänstebaserad struktur underlättar informationsdelning

Många aktörer som hanterar samhällsstörningar producerar information som kan vara till nytta för andra aktörer. Ett vanligt sätt att hantera detta behov av informationsspridning har ofta varit en skräddarsydd lösning mellan två aktörer. Många sådana skräddarsydda lösningar driver på aktörernas kostnadsutveckling och kan motverka informationsspridning.

För att uppmuntra aktörer att göra information tillgänglig för varandra och samtidigt hålla ner kostnaderna föreslås en tjänstebaserad struktur, med gemensamma standarder för hur informationen delas. I den tjänstebaserade strukturen behöver aktörerna bara anpassa sin tekniska gränssytor mot en miljö där de kommunicerar med andra aktörer. Då kan enskilda aktörer byta information med varandra i ett standardiserat format, inte bara med en annan aktör utan med alla som anammat konceptet, men utan att behöva anpassa sina interna processer och verksamheter på något annat sätt.

En referensarkitektur samlar och beskriver alla standarder

För att en tjänstebaserad struktur ska vara möjlig behövs en aktörsgemensam referensarkitektur, en sorts databas som samlar och beskriver alla gemensamt beslutade standarder. Referensarkitekturen fungerar som en gemensam teknisk grund för alla aktörer genom att den

- samordnar hanteringen av gemensamma specifikationer för att dela information
- ser till att aktörerna tekniskt kan hantera den information de delar och tar emot

13.1 En tjänstebaserad struktur underlättar informationsutbytet

Målbilden för teknikutvecklingen är en tjänstebaserad struktur. Den tjänstebaserade strukturen fokuserar på att likställa gränssytorna mellan olika aktörssystem. Det betyder att den fokuserar på den minsta gemensamma nämnaren för aktörskollektivet. Detta leder till att olika självständiga aktörer kan utbyta information med varandra, utan att harmonisera aktörernas interna processer och verksamheter på något annat sätt. Informationen paketeras som tjänster som sedan kan användas av alla aktörer som är inblandade i en viss situation.

En tjänstebaserad struktur tar dessutom tillvara på de teknikinvesteringar en aktör redan har gjort, eftersom strukturen medger att man kan konvertera information i ett specifikt system till ett standardiserat tjänsteformat. Tjänsteformatet kan sedan förstås av omkringliggande system, antingen direkt eller via en konverteringstjänst.

Genom att standardisera själva informationsutbytet går det på sikt att återanvända olika informationstjänster. Många aktörer kan då dela på information som någon annan har skapat, i stället för att behöva producera den på egen hand. Det kommer att leda till att kostnaden för att utveckla ett specifikt system hålls nere, eftersom man bara behöver fokusera på de aktörsspecifika behoven. Det går att tillgodogöra sig annan information genom att använda en informationstjänst som en annan aktör har producerat, oavsett om aktören är offentlig eller privat.

Den aktör som vill ta fram ett nytt tekniskt stödsystem eller förändra ett befintligt, ska ställa sig följande frågor:

- Behöver jag kunna dela information och samverka med andra aktörer med hjälp av stödsystemet?
- Har någon annan aktör informationstjänster eller tjänster för inriktning och samordning som jag kan använda?

Om svaret på någon av dessa frågor är ja ska aktören använda riktlinjerna för teknisk samfunktionalitet för att förstå vilka krav som ställs på stödsystemets externa gränssytor, och vilka standarder som tillämpas för utbyte av olika sorters information.

Riktlinjerna för teknisk samfunktionalitet ska fungera som ett aktörsgemensamt verktyg för att åstadkomma en bättre teknisk samfunktionalitet mellan olika aktörers system. Samfunktionalitet stöder aktörerna i att dela information och skapa samlade lägesbilder. Det underlättar även samarbete, omvärldsanalys och resursuppföljning, vilket i sin tur bidrar till gemensam inriktning och samordning vid olika typer av samhällsstörningar.

De tekniska riktlinjerna ska också hjälpa aktörerna att prioritera vilka åtgärder de behöver vidta för att uppfylla kraven på informationsdelning. Riktlinjerna är alltså tänkta att tjäna som vägledning, planerings- och beslutsstöd för att harmonisera de arkitekturer som i detalj kommer att konstitueras fortsatt teknisk utveckling.

Stödet till aktörerna består i att:

- Samordna hanteringen av gemensamma specifikationer för informationsutbyte. Det innebär att identifiera, vid behov komplettera, samt besluta om tillämpliga standarder.

- Säkerställa att betydelsen av den information som efterfrågas och utbyts mellan aktörerna, ur ett tekniskt perspektiv, kan förstås och användas på rätt sätt hos mottagarna.
- Skapa förutsättningar så att det går lätt att identifiera och få kontakt med rätt samarbetspartners och tillgängliga informationstjänster vid en samhällsstörning.

Riktlinjerna ska hjälpa aktörerna att systematiskt gå igenom vad som behöver göras, när, hur, av vem och varför, samt när system och tjänster ska anpassas till riktlinjernas miljö för informationsutbyte. Denna typ av stöd får man även när ett redan driftsatt system ska anpassas och förberedas för att kunna börja dela eller ta emot information eller använda tjänster.

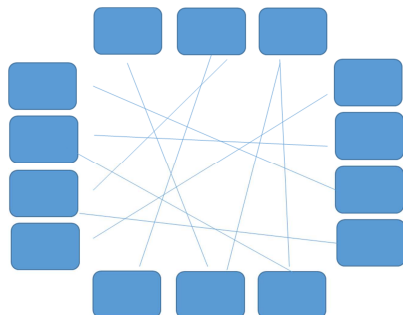
En del i stödet är att förvalta och utveckla ett bibliotek för utvalda tekniska standarder och tekniska gränssytor som möjliggör teknisk samfunktionalitet mellan olika systemfamiljer. Detta bibliotek kallas referensarkitektur.

De tekniska riktlinjerna kommer att utvecklas efterhand, bland annat utifrån erfarenheter av användning av referensarkitekturen och de system som byggs i enlighet med dokumentets riktlinjer eller befintliga system som anpassas till den gemensamma miljön för informationsutbyte.

13.1.1 Informationsutbytet mellan aktörer måste samordnas

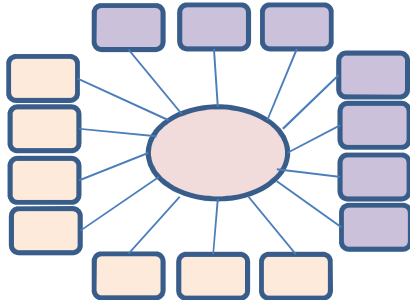
Den svenska förvaltningsmodellen ger varje myndighet ansvaret för att utveckla och utföra sin egen verksamhet. Det IT-stöd som utvecklas är därför ofta i första hand fokuserat på att lösa eller stödja vissa specifika funktioner i den egna myndigheten eller organisationen. Exempel på det är kustbevakningens eller räddningstjänstens ledningssystem. När dessa ledningssystem anskaffas ingår det sällan att skapa förutsättningar för samverkan med andra aktörers tekniska system.

I takt med att behoven av samverkan och informationsutbyte ökar anpassar man sina egna system, ofta med höga utvecklingskostnader och förvaltningskostnader som följd. De framtagna lösningarna har ofta varit anpassade för ett specifikt informationsutbyte enbart mellan två aktörer. Det innebär att man har behövt utveckla olika lösningar mot olika aktörer.



Informationsutbyte idag: skraddarsydd lösningar för informationsutbyte mellan två aktörer

I takt med att behoven av nya informationsutbyten ökar, att kraven på flexibilitet, snabbhet och öppenhet stärks och att antalet intressenter växer, blir det inte längre långsiktigt hållbart att bygga och förvalta fler och fler skraddarsydda, bilaterala lösningar.



Informationsutbyte i morgon: Enklare och säkrare genom samordnade metoder och format

Det behövs en samordning kring ett fåtal gemensamma, standardiserade och väl spridda metoder och format för att utbyta information på ett effektivt och säkert sätt. Samfunktionalitet innebär att ett system eller en komponent har förmågan att fungera ihop med andra system eller komponenter, utan unika åtgärder.

Att lösa samfunktionalitet med ett enda system var länge den rådande uppfattningen bland leverantörer och kunder. I takt med att IT-stöden blivit mer och mer komplexa och att samfunktionalitet inte längre enbart handlar om den egna organisationen, har detta synsätt alltmer övergetts. De flesta system som idag läggs i det så kallade molnet har API:er (Application Programming Interfaces), alltså definierade gränssnitt så att kunder kan hämta och lämna information från sina interna system.

I en alltmer föränderlig värld där system kontinuerligt behöver anpassas för att följa med i omgivningens utveckling, och där systemen i allt högre grad behöver utbyta information med både etablerade och nya aktörer, behövs en struktur som är hållbar över tiden.

13.1.2 Övergripande krav på miljön för informationsdelning

De övergripande kraven på miljön för informationsdelning beskriver förmågor som miljön måste kunna hantera under en längre tidsperiod. Aktörsinterna krav som realtidsbehov och redundansbehov ingår inte. Miljön ska kunna

- hantera att aktörer tillkommer och försvinner, utan att förmågan till samordning och inriktning minskar

- hantera en händelse som berör hela spektrat från några få aktörer lokalt till en händelse som hanteras på nationell nivå med ett stort antal aktörer
- hantera att tekniska lösningar som är anslutna till miljön befinner sig i olika livscyklar eller generationer
- möjliggöra samverkan i olika flexibelt sammansatta konstellationer beroende på samhällsstörning och situation
- ta tillvara gjorda investeringar i aktörernas befintliga system
- hantera olika sekretesnivåer
- hantera många olika samverkansformer som tal, chatt, videokonferenser
- hantera olika sätt att visualisera lägesbilder
- ta tillvara framtida tekniksprång
- hantera användare på stationär arbetsplats, särskild ledningsplats eller skadeplats
- hantera såväl vardags- som sällananvändare.

13.1.3 Miljön för informationsdelning binder samman alla aktörer

Här beskrivs målbilden för miljön för informationsdelning och hur den är tänkt att realiseras. Vidare beskrivs hur fler och fler tjänster tillkommer i den gemensamma miljön, och hur den utvecklas mot målbilden.

Målbild för informationsdelningsmiljön

Målbilden för en väl fungerande miljö för informationsdelning består av ett logiskt nätverk som sammanbinder alla samhällets krishanteringsaktörer. I detta logiska nätverk finns tjänster för att utbyta och delge information mellan aktörerna. Detta sker efter de olika aktörernas behov av samverkan i tid och rum. Tjänsterna påverkar inte aktörernas egna interna ledningssystem på annat sätt än att de interna systemen måste kunna kommunicera externt enligt tjänstens beslutade standard.

Tillgången till tjänster i målbilden är flexibel och förändras efter producenters och konsumenters behov. De tillkommer eller tas bort utan att grundstrukturen påverkas. Alla aktörer som är anslutna till miljön kan producera och konsumera tjänsterna, under förutsättning att de uppfyller de användarkrav som producenten har ställt upp.

Tjänster som till exempel delger information som väderläget eller trafikläget kan bestå av information från en producent – så kallade enkla tjänster – eller tjänster som är sammansatta från flera producenter. En sådan sammansatt tjänst skulle till exempel kunna vara en kombination av en bildtjänst, en positioneringstjänst och en karttjänst som låter en aktör se fotografier från olika olycksplatser på en karta. Det är upp till konsumenten att välja bland tillgängliga tjänster utifrån det egna behovet och vad som passar ändamålet bäst.

Alla tjänster, oberoende av omfattning, finns publicerade i ett gemensamt bibliotek, där alla aktörer kan söka efter och ta del av en tjänsts karakteristik. Aktörerna kan söka utifrån olika kriterier, till exempel vem som har publicerat en tjänst, vad den innehåller, krav på standarder eller vad som krävs för att få använda tjänsten.

I målbilden hanterar en central funktion behörigheten till tjänster, till exempel funktioner för intern övervakning av funktionalitet och tillgänglighet eller loggning.

All informationsdelning sker enligt standarder som är definierade och beslutade samt lagrade i en referensarkitektur till vilken alla aktörer har tillgång.

Målmiljön och referensarkitekturen förvaltas av en förvaltningsorganisation, som upprätthåller funktionaliteten och kontinuiteten i miljön för informationsdelning. Förvaltningsorganisationen säkerställer också användandet och utvecklingen av standarder i enlighet med aktörernas behov.

Aktörernas system kopplas samman mot en mellanliggande infrastruktur

Målbilden för informationsdelning realiserar genom att de olika aktörernas lednings- och informationssystem, det vill säga de system som producerar och konsumerar tjänster, kopplas samman enligt modellen för så kallade system av system och löst sammankopplade system. Det innebär att aktörernas egna system kan utvecklas, förändras eller bytas ut utan att det påverkar funktioner i infrastrukturen eller övriga aktörers ledningssystem. Den mellanliggande infrastrukturen som används för att koppla samman ledningssystemen består av en eller flera så kallade tjänsteplattformar och tillgängliga kommunikationsvägar.

Tjänsteplattformen har till huvuduppgift att förmedla tjänster mellan producenter och konsumenter. Den består av ett flertal funktioner:

- tjänstekatalog
- tjänstemotor med routinglogik
- säkerhets- och behörighetsfunktioner
- intern övervakning- och loggfunktioner.

Tjänstekatalogen är ett kartotek över tillgängliga tjänster som både kan användas för att hitta

- vilka tjänster som erbjuds
- vem som är ansvarig för tjänsten
- hur tjänsten kan användas
- vilka krav som ställs på konsumenten samt
- vem som får konsumera tjänsten.

Tjänstekatalogen administreras av en tjänstemäklare på uppdrag av tjänstens producent. Tjänstemäklaren ska kunna stödja en aktör som efterfrågar viss typ av information samt etablera kontakt mellan producent och konsument. Anslutna aktörer publicerar sina tjänster i tjänstebiblioteket och anger tillgänglighetskrav i ett kravdokument kallad SLA (Service Level Agreement). SLA:et lagras i tjänstekatalogen.

Tjänstemotorn är tjänsteplattformens centrala funktion. Vid ett operativt läge ska tjänstemotorn

- ge tillgång till tjänster
- konvertera tjänstens information mellan olika standarder
- möjliggöra övervakning av tjänster
- logga användandet.

Tjänstemotorn använder tjänstekatalogens information för att till exempel ge tillgång till eller spärra tillgången till tjänster.

Tillgängligheten till en viss tjänst regleras i ett SLA som upprättas av tjänstens producent. Tillgänglighetskraven registreras tillsammans med beskrivningen av tjänsten i tjänstekatalogen. Vad SLA:erna omfattar och vad de reglerar är fastställt av den centrala förvaltningsorganisationen för tjänsteplattformen. Tillgänglighetskraven för tjänsterna kan generellt grupperas i tre nivåer:

- publika tjänster
- offentliga tjänster
- sekretessbelagda tjänster.

Publika tjänster kan användas av alla aktörer

Tjänster som klassas som publika kan användas av alla aktörer, under förutsättning att aktörerna följer producentens krav på hur informationen kan användas. Till exempel är det tillåtet för konsumenten att förädla informationen, sammanfoga den med annan information eller skicka den vidare. Användning av vissa tjänster kan vara förknippad med en kostnad för konsumenten. Tjänsterna går även att till exempel publicera på myndigheters hemsidor.

Offentliga tjänster kräver att konsumenten är en myndighet eller har en viss funktion

Utöver vad som sagts om publika tjänster ovan, krävs att konsumenten uppfyller vissa krav för att använda tjänsten. Exempel på detta kan vara att konsumenten är en myndighet eller har en specifik roll som Tjänsteman i beredskap (TiB). För myndigheter och TiB behövs ingen relation eller avtal mellan producent och konsument. Behörighetskontrollen sköts av tjänstemotorn utifrån kraven registrerade i tjänstekatalogen.

Sekretessbelagda tjänster kräver avtal mellan producent och konsument

Sekretessbelagda tjänster kräver överenskommelser eller avtal mellan producent och konsument. Detta kräver ett förberedande initialt arbete, innan tjänsten kan konsumeras. Skälen kan vara flera, till exempel att säkerhetskraven är höga och kräver särskilda tekniska lösningar, installationer eller konfigurationer. Andra orsaker kan vara att informationsutbytet pågår mer kontinuerligt mellan två aktörer.

För sekretessbelagda tjänster kan behörighetskontrollen skötas av tjänstemotorn, utifrån vad som angetts i tjänstekatalogen eller av en lösning som producenten själv hanterar. Även kombinationer av de båda lösningar kan förekomma.

För sekretessbelagda tjänster som administreras i tjänsteplattformen, finns möjlighet till större flexibilitet och samutnyttjande av likartade funktioner. Det kan till exempel gälla extern behörighetskontroll av tredje part där användare verifieras genom kontroll av certifikat. Flexibiliteten i tjänsteplattformen möjliggör snabba förändringar i behörighets- och tillgänglighetskraven, så kallat "nödfallsfunktionalitet". Det innebär att det går relativt snabbt att administrera förändringar i tillgänglighetskraven om läget kräver det och producenten godkänner förändringarna.

Tjänsteplattformen, gemensamma tjänster och bastjänster

Utöver de aktörsspecifika tjänsterna kan det finnas gemensamma tjänster som till exempel chatt, meddelandehantering, sammanställningstjänster, analystjänster och tjänster som presenterar lägesbild för aktörer som saknar egna lägesbildssystem.

Tjänsteplattformen innehåller även bastjänster som behövs för att den ska fungera till exempel katalogtjänster, säkerhetstjänster, tjänstekonverterare och infrastruktur-tjänster.

Tjänstekonverteraren konverterar information mellan olika format

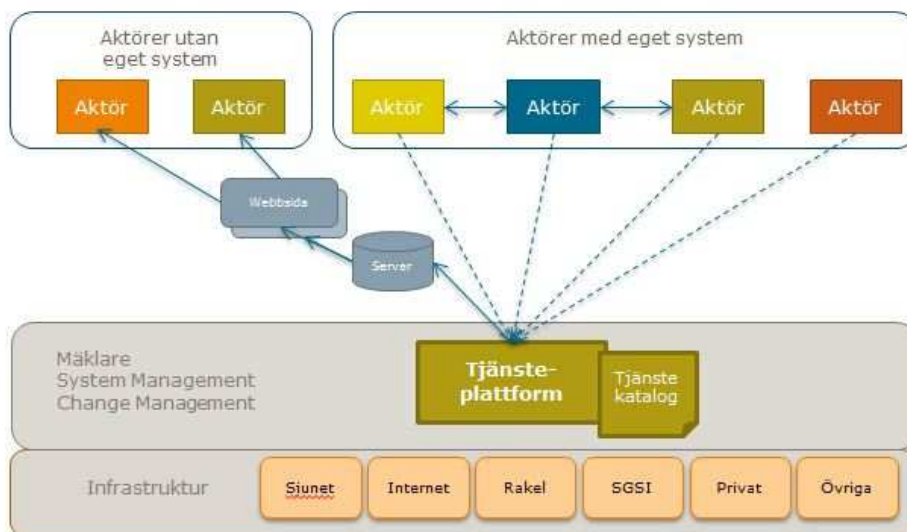
Tjänsteplattformen behöver över tid kunna hantera olika standarder, och konvertera emellan dem, för en och samma tjänst. Detta som en följd av den ständiga utvecklingen av befintliga och ersättande standarder. Externa kopplingar, anpassningar av aktörernas ledningssystem, kommer inte att kunna ske samordnat utan kommer att befinna sig i olika stadier. Tjänsteplattformen behöver därför ha funktioner för att konvertera information mellan olika format för samma tjänst. Aktörerna behöver därmed inte samordnat gå över till ny version av en standard när den beslutas och införs, vilket i sin tur hjälper till att hålla nere den totala kostnaden.

Bryggan underlättar anslutningen till tjänsteplattformen

Aktörernas möjlighet att ansluta sina ledningssystem till tjänsteplattformen kommer att variera, mot bakgrund av aktörernas systemstrukturer och tekniska lösningar. För att alla aktörer ändå ska få möjlighet att tidigt bli producenter eller konsumenter i informationsdelningsmiljön kommer så kallade bryggor att utvecklas.

Bryggans uppgift är att konvertera informationen mellan aktörens ledningssystem och tjänster, och därmed underlätta anslutning till tjänsteplattformen. Bryggan består av två delar, en del som är standardiserad för att fungera mot tjänsteplattformen och en del som är systemspecifik för det interna ledningssystemet. Det är bara den systemspecifika delen för det interna ledningssystemet som behöver anpassas för varje ledningssystem.

I vilken grad det interna ledningssystemet kan producera och konsumera tjänster beror på hur systemet är utformat. En anslutning som är tjänstebaserad eller går via en brygga säkerställer att system i olika livscyklar kan kommunicera med varandra. Bryggor kan även bli aktuella när aktörer ska etablera permanenta kopplingar med hög säkerhet mellan sig.



Logisk bild över informationsdelningsmiljön

Bilden ovan visar fyra aktörer med egna interna ledningssystem. Dessa aktörer kan både producera och konsumera tjänster. Vilka tjänster de producerar är publicerat i tjänstekatalogen på tjänsteplattformen. Aktörer som av någon anledning inte har egna informations- och ledningsstödssystem kan nå ett urval av tillgängliga tjänster via en webbportallösning, som någon av de övriga aktörerna publicerat som en tjänst. Webbportallösningen är ett sätt att sammantaget presentera tjänster som andra har producerat i

informationsdelningsmiljön, och är alltså inte ett gemensamt lednings- och lägesbildstöd i sig. Detta koncept används i Kanada och kallas då MASAS.

Informationsdelningsmiljön kommer att utvecklas i takt med behoven

Informationsdelningsmiljön kommer inte att realiseras med full funktionalitet till en början. Den kommer i stället att utvecklas i takt med aktörernas behov, tekniska utvecklingsmöjligheter och möjliga samordningsvinster. Ett skäl till det är att det till exempel inte går att veta från starten vilka aktörer som kommer att vara med över tid, vilka tjänster som kommer att erbjudas samt vilka standarder som kommer att användas. Behoven av samverkan är till en början delvis okända.

Primärt kommer sannolikt de samverkansfunktioner som redan är i drift att implementeras. Exempel på sådana funktioner är SOS Alarms Samverkanswebben, MSB:s WIS och Kustbevakningens Sjöbasis. Dessa ”tjänsters” behov av stöd i tjänsteplattformen kommer inledningsvis att styra tillväxten av nya funktioner i tjänsteplattformen.

Tjänsteplattformen kommer till en början framför allt hålla ordning på tjänsterna och SLA:erna i tjänstekatalogen, men detta kan komma att förändras i takt med att utbudet av tjänster ökar. Producenter av tjänster kommer att se att det innebär stora fördelar och besparingar att flytta funktionaliteten eller logiken till tjänsteplattformen. Detta kan gälla till exempel behörighetshantering, konvertering mellan standarder, övervakning av tjänsteleveranser eller flexibilitet i tillgången till tjänster. Möjlighet till samfunktionalitet och därmed besparingar i utvecklingskostnader kommer att driva utvecklingen av tjänsteplattformen.

För att ovanstående utveckling ska vara möjlig, krävs att önskade standarder samlas i referensarkitekturen och att de förvaltas. Initialt fokuseras standardiseringsarbetet på redan existerade tjänster och funktioner. Därefter vidgas arbetet inom nya önskade områden.

Informationsdelningsmiljön bygger på befintliga kommunikationsvägar

Miljön för informationsdelning kräver inte en ny kommunikationsinfrastruktur, utan bygger på de kommunikationsvägar som redan finns. Exempel på befintliga kommunikationsvägar som används vid kommunikation mellan berörda aktörer är Rakel, internet, SGSI och Sjunet. Eftersom kommunikationsinfrastrukturen är löst kopplad med aktörernas ledningssystem kan miljön utvecklas i egen takt utifrån de förmågor aktörerna frågar efter.

Exempel: tjänsteplattformen i daglig pågående verksamhet

Polisen, SOS Alarm och Räddningstjänsten har ett kontinuerligt behov av att utbyta information. Talkommunikation sker med hjälp av Rakel, och utbyte av

lägesinformation, positioner, video med mera sker med hjälp av definierade tjänster i tjänsteplattformen via SGSI, internet, Rakel eller annan lämplig infrastruktur. Valet av infrastruktur beror på var aktören befinner sig och vilka säkerhetskrav som finns för att kunna ta del av tjänsten.

De olika aktörernas befintliga ledningssystem är anslutna till tjänsteplattformen via bryggor. Aktörerna har utgått från redan framtagna bryggor, och behöver därför bara anpassa bryggorna till sina egna system. De aktörer som utbyter information med varandra behöver ingen särskild kunskap om de andra aktörernas system eller om tjänsteplattformen.

Utöver den information aktörerna abonnerar på från varandra används även Trafikverkets tjänst för vägghinder och vädertjänsten från SMHI. Alla tre aktörer uppfyller de krav som ställs i SLA:erna för att abonnera på de berörda tjänsterna.

När aktörerna ska åstadkomma samordning och inriktning kan de till exempel kommunicera genom tal i Rakel. Rakel skulle också kunna användas som bärare för tjänster såsom

- aktörernas positioner
- eventuella vägghinder
- väderförändringar som kan presenteras på en skärm i fordonet eller i respektive ledningscentralen.

Aktörerna gör analyser och träffar överenskommelser utifrån samlade lägesbilder med relativt statiska informationsflöden.

Exempel: tjänsteplattformen vid kända återkommande händelser

Vid de återkommande fotbollsmatcherna på Arenan samverkar flera aktörer: polisen, räddningstjänsten, SOS Alarm, ambulansdirigering, sjukvård, Storstockholms Lokaltrafik och de arenaansvariga. Evenemangen genomförs enligt fastställda rutiner varje gång.

I tjänsteplattformen finns förberett vilka aktörer som behöver samverka och vilka tjänster som ska stödja denna samverkan. Några av producenterna har sedan tidigare beslutat om att gå ifrån SLA:ernas tillgänglighetskrav för sina tjänster. Detta innebär att fler aktörer kan ta del av tjänsterna under denna återkommande samverkan. Mer specifikt rör det sig om en samlad lägesbild över Arenan och dess närområde.

Den önskade tjänsteapplikationen "Arenan" aktiveras för samtliga aktörer enligt ett förutbestämt schema. Tjänsteapplikationen är aktiv så länge som evenemanget pågår och stängs därefter.

Exempel: tjänsteplattformen vid en händelse som ökar i omfattning

En mindre olycka rapporteras in till SOS Alarm. Polisen, räddningstjänsten och ambulansdirigeringen samverkar enligt normala rutiner. Aktörerna får stöd i sitt agerande genom tal via Rakel och tjänster i tjänsteplattformen som till exempel positionering.

När olyckan ökar i omfattning inrättar aktörerna en inriktnings- och samordningsfunktion (se om Aktörsgemensamma samverkansformer). ISF-stödet som skat åstadkomma gemensam analys och en samlad lägesbild bedömer att fler aktörer behöver vara delaktiga i informationsflödet och begär därför att SLA:erna förändras hos respektive producent. När producenterna har godkänt förändringarna ger tjänstemäklaren fler aktörer tillgång till tjänsterna. Dessa aktörer hämtar information till det egna systemet eller via webbsystem som stöds av tjänsteplattformen.

Exempel: tjänsteplattformen vid en händelse med långsam utveckling

De senaste veckorna har präglats av sträng kyla och mycket snö i delar av landet. Lokalt har uppmätts mycket låga temperaturer. Allmänsta kommun har drabbats särskilt hårt. Enskilda brunnar har frusit igen, elnätet är kraftigt belastat och den kommunala vattenförsörjningen begränsas av elbortfall till vissa pumpstationer. Belastningen på elnätet hotar värmeförsörjningen till vissa skolor, ett äldreboende och vårdcentralen. Hemsjukvården har anmält behov av att evakuera patienter boende utanför tätorten på grund av avbrott i el- och värmeförsörjningen.

Allmänsta kommun har sedan några år investerat i ett ledningssystem som bland annat visar status på kommunala funktioner som till exempel strömförsörjning till skolor och vårdinrättningar. Systemet visar också var kommunens fordon befinner sig och ger möjlighet till kommunikation via tal eller chatt. Ledningssystemet är kopplat till tjänsteplattformen, och kan därför använda tjänster som visar väderläget eller ger allmän information om strömförsörjning från Svenska Kraftverk.

I och med att Allmänsta kommun bedömer att läget är kritiskt väljer man att aktivera sitt system för krisläge. Man väljer då att ansluta fler tjänster och öppnar kommunikationsvägar mot andra aktörer som SMHI, MSB, länsstyrelsen, landstinget, polisen, elföretag, Trafikverket, Försvarmakten, närliggande kommuner med flera.

Ledningssystemet hjälper kommunens beslutsfattare under hela krisen, genom att stödja med en samlad lägesbild sammansatt från många olika källor och en effektiv inriktning och samordning med övriga aktörer.

13.1.4 Aktörerna som ansluter sig till informationsdelningsmiljön ska få stöd

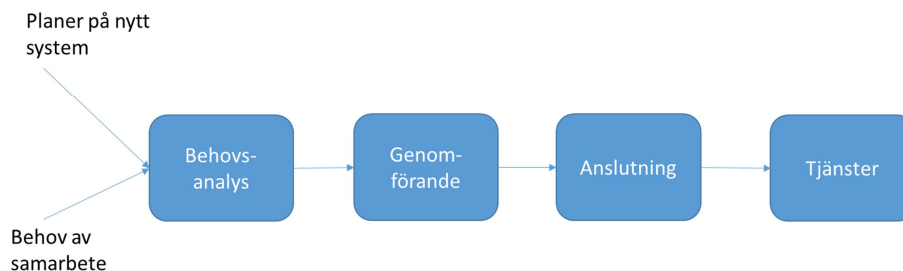
Anslutningsprocessen ska vara ett stöd för aktörer som ska ansluta sig till den gemensamma miljön för informationsdelning. Stödet gäller för både konsumenter och producenter.

Anslutningsprocessen ger stöd i fyra steg

Det kan finnas flera skäl för en aktör att ansluta sig till informationsdelningsmiljön. Man kan till exempel vara ålagd som myndighet att göra det, ha behov av att kommunicera med andra eller ha kommersiella skäl.

Anslutningsprocessen är framtagen för att stödja aktörer som vill ansluta sig till informationsdelningsmiljön. Processen har fyra steg:

1. Behovsanalys
2. Genomförande
3. Anslutning
4. Tjänster



Anslutningsprocessen

Behovsanalysen sammanställer aktörens behov

I behovsanalysen sammanställs de behov och krav som informationsdelningsmiljön ska lösa. Förutsättningarna för arbetet kan skilja sig beroende på kopplingar till aktörens övriga verksamhet och på de skäl man har för att genomföra behovsanalys.

Om arbetet är sammankopplat med en kommande upphandling av nytt ledningssystem eller en större förändring av nuvarande system kan riktlinjerna för teknisk samfunktionalitet användas för att öka förståelsen för i vilken teknisk kontext krishanteringsaktörers informations- och ledningssystem är tänkt att samexistera i.

Generellt sett är det bra att analysera det blivande systemets koppling och funktion i förhållande till tjänsteplattformen och till andra aktörers eventuella behov. Exempel på frågor till behovsanalysen kan vara:

- Är vi skyldiga att tillhandahålla information till andra?
- Kan andra vara eller bli intresserade av vår information?
- Behöver eller måste vi ta del av andras information?
- Kan andra aktörer erbjuda funktioner eller tjänster?
- Har vi funktioner eller tjänster vi kan erbjuda andra?

Genom att återbruka befintliga informationstjänster och tekniska funktioner i eller via tjänsteplattformen får aktören möjlighet att hålla nere kostnaden för det egna systemet.

Aktören utvecklar sitt system under genomförandefasen

Under genomförandefasen införskaffar eller utvecklar aktören sitt system utifrån egna verksamhetskrav och behov. Under denna fas implementeras även valt anslutningssätt till informationsdelningsmiljön.

Aktören kan få hjälp att utforma upphandlingsunderlag, så att de funktionskrav som är kopplade till ett externt kommunikationsbehov omvandlas till tekniska krav. Detta sker genom att de tekniska kraven hämtas från referensarkitekturen. Detta kan till exempel avse vilken standard som ska användas för att ansluta till tjänsteplattformen, vilken standard som ska användas för att skicka meddelanden, för att strömma video eller för att använda tjänster i den gemensamma miljön.

Aktören ansöker om ackreditering i anslutningsfasen

För att en aktör ska kunna ansluta sitt ledningssystem till den gemensamma miljön för informationsutbyte, måste aktören och ledningssystemet vara ackrediterade för detta ändamål.

Målet med ackrediteringen är att skapa tillit till aktören och dennes ledningssystem, genom att beskriva aktörens hantering av informationssäkerhetsfrågor. I och med ackrediteringen beskriver man också ledningssystemets anslutning och informationsutbyte till den gemensamma informationsmiljön.

Ackrediteringen sker i tre steg:

- 1) En ny aktör eller ett nytt ledningssystem redovisar aktörens informationssäkerhetsarbete i stort, samt ledningssystemets säkerhet, anslutning och informationsutbyte till den gemensamma informationsutbytesmiljön. Till stöd finns framtagna checklistor.

Frågorna i checklistorna är inte detaljspecificerade vad avser kraven, utan ska kunna tolkas in i det säkerhetsarbete som bedrivs hos varje aktör. Grunden är tjänsteplattformens säkerhetsmålsättning enligt LIS (OffLIS). Kraven i checklistorna ska ses på samma sätt som de krav som respektive

aktör internt ställer på egna verksamhetskritiska system. Svaren ska därefter formuleras så att övriga anslutna aktörer känner tillit till aktörens säkerhetsarbete samt dennes anslutning och informationsutbyte med tjänsteplattformen. Denna checklista utgör rekommenderad miniminivå för att skapa förtroende mellan aktörer och vidmakthålla nödvändig säkerhet i nätet.

- 2) På ett ackrediteringsmöte redovisar aktören svaren på checklistorna inför tjänsteplattformens säkerhetsackrediteringspanel, som består av anslutna aktörer. För att erhålla en fullvärdig ackreditering måste aktören besvara alla punkter i checklistan på ett tillfredsställande sätt.

En myndighet som inte uppfyller kraven i alla punkter i checklistan, men som säkerhetsackrediteringspanelen bedömer kunna göra det inom överskådlig framtid, kan få en tidsbegränsad ackreditering för anslutning till tjänsteplattformen.

När intressenten ackrediteras kan aktören och systemet anslutas till tjänsteplattformen.

Efter ackrediteringen börjar aktören producera tjänster

När ackreditering och anslutning är genomförda kan aktören börja konsumera eller producera tjänster.

De tjänster som intressenten vill erbjuda ska publiceras i tjänstekatalogen. Detta görs genom en anmälan till tjänstemäklaren. Anmälan ska bland annat innehålla följande uppgifter:

- typ av tjänst (publik, offentlig eller sekretessbelagd)
- information om och syfte med tjänsten
- anslutningsstandard
- tillgänglighetskrav.

Blankett och gällande krav tillgängliggörs av förvaltningsorganisationen.

Innan tjänsten kan släppas till berörda ska den ha genomgått validering och verifiering. Validering och verifiering genomförs först i testmiljön, och sedan i driftsmiljön.

13.2 Referensarkitekturen hjälper aktörerna att kravställa system

Referensarkitekturen är ett sammanhållet bibliotek som beskriver beslutade standarder, protokoll, tekniska gränssnitt samt tjänster. Referensarkitekturen blir på detta sätt en gemensam grund där aktörerna kan hämta stöd för att på ett likartat sätt kravställa de externa gränssnitten mellan det egna ledningssystemet och den gemensamma informationsdelningsmiljön. Detta

bibliotek behöver förvaltas, så att aktörerna får korrekt information vid varje given tidpunkt. Denna typ av bibliotek finns inte färdigt att tillgå, utan behöver byggas upp över tiden.

13.2.1 Referensarkitekturen förvaltas enligt en särskild process

Förvaltningsmodellen för riktlinjerna för teknisk samfunktionalitet och referensarkitekturen syftar till att beskriva hur ansvarig myndighet förvaltar de ingående delarna och säkerställer att dessa ger önskad nytta för verksamheten hos alla berörda myndigheter och andra aktörer. Modellen beskriver processen, organisationen och rollerna samt hur förvaltningen är tänkt att fungera.

Förvaltningsprocessen definierar vad som ska göras, när och av vem

Förvaltningen sker i en kontinuerlig, årligen återkommande process som kallas förvaltningsprocessen. Denna process definierar vad som ska göras, när det ska göras och av vem. Den omfattar både den övergripande inriktningen och de eventuella förändringar av modeller och standarder i referensarkitekturen som ska utredas, föreslås och beslutas under året.

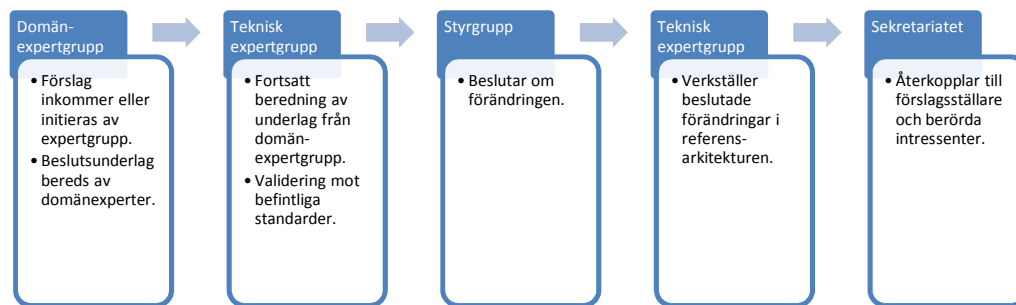
Förvaltningsprocessen är sammankopplad med myndighetens budgetprocess på det sätt att den säkerställer att myndighetsledningen får de beslutsunderlag som ska ligga till grund för prioritering och fördelning av medel.

Detta arbete inleds i förvaltningsorganisationen, där önskemål från olika expertgrupper sammanställs i en i preliminär förvaltningsplan. Den preliminära planen skickas på en remissrunda till alla organisationer som är kopplade till förvaltningsobjektet.

Sekretariatet sammanställer alla inkomna synpunkter, och bereder dessa med berörd expertgrupp. Därefter tar sekretariatet fram en uppdaterad preliminär förvaltningsplan som tillsammans med rekommendationer och budgetförslag lämnas till styrgruppen för beslut. Styrgruppen justerar och fastställer därefter förvaltningsplanen inför det kommande budget- eller verksamhetsåret.

Standardiseringsprocessen förbereder beslutsunderlag

Under verksamhetsåret förbereder förvaltningsorganisationen beslutsunderlag för förändringar i tillämpning av standarder, tekniska gränssnitt och tjänster som finns i referensarkitekturen. Beslut om att genomföra förändringar tas av styrgruppen. Förvaltningsorganisationen verkställer beslutade förändringar genom att se till att referensarkitekturen uppdateras enligt beslut.



Standardiseringsprocessen

13.2.2 Tjänsteplattformens förvaltningsorganisation sätter upp regelverket

Tjänsteplattformens förvaltningsorganisation måste vara en oberoende kravställare, och kan därför inte ha driftansvar för lednings- och informationssystem. Anledningen är att förvaltningsorganisationens roll är att sätta upp regelverket för tjänsteplattformen, och därmed ställa krav på alla andra intressenter som ska ansluta sig till plattformen. Det är därför av vikt att förvaltningsorganisationen inte suboptimerar kravbilden utifrån ett eget systemägande. De kan dock av praktiska skäl tillhöra samma myndighet som systemägaren.

Förvaltningsorganisationen måste ha goda relationer med alla berörda intressenter: tjänsteplattformens systemägare, aktörer inom området samhällsskydd och beredskap, kommersiella programvaruutvecklare samt tjänste- och produktleverantörer.

Förvaltningsorganisationens uppgifter

Förvaltningsorganisationen ska

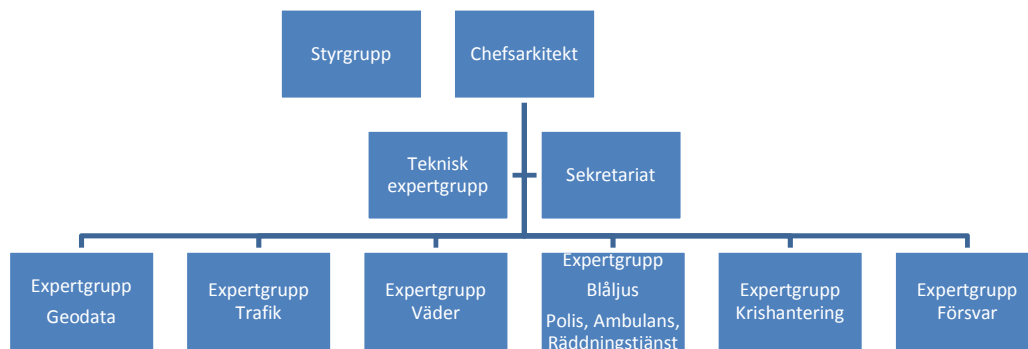
- bereda beslutsunderlag för att föra in nya standarder, och fasa ut inaktuella standarder
- ansvara för att referensarkitekturen sammantaget möjliggör teknisk och semantisk samfunktionalitet
- ansvara för att standarder förs in och fhas ut på ett transparent sätt, och för att offentliga och privata aktörer inom området samhällsskydd och beredskap vid behov kan påverka vilka standarder som tillförs och gallras bort
- ansvara för att akkreditera nya aktörer som ska ansluta sig till tjänsteplattformen
- stödja organisationer som till exempel ska bygga ett helt nytt ledningssystem, utveckla en brygga eller utveckla en tjänst för den gemensamma tekniska miljön
- göra referensarkitekturen tillgänglig för aktörerna

- marknadsföra och verka för att sprida användningen
- följa med i utvecklingen av standarder inom till exempel områdena informationsdelning samt samhällsskydd och beredskap.

Avgränsningar för Förvaltningsorganisationen

Förvaltningsorganisationen ska inte utveckla nya standarder, och ska inte heller äga eller förvalta någon teknisk plattform för ledning och samverkan.

Figuren nedan visar hur förvaltningsorganisationen ser ut. Observera att expertgruppernas antal och indelning är exempel. Expertgrupperna ingår inte i förvaltningsorganisationen utan utgör ett stöd för denna.



Förvaltningsorganisationen

LÄS MER

Utvecklingen av informationsdelningsmiljön bygger på erfarenhet från andra likartade områden, både inom Sverige och internationellt.

E-delegationen använder en tjänstekatalog

E-delegationen arbetar för att driva på e-utvecklingen inom offentlig sektor, bland annat genom att aktualisera frågan om digital samverkan. E-delegationen använder en tjänstestruktur och har bland annat upprättat en tjänstekatalog, som främst syftar till att återbruka och utveckla tjänster. Ett av E-delegationens fokusområden har varit att förenkla medborgarens digitala interaktion med myndigheter.

Inera

”En ändamålsenlig arkitektur ska bidra till att uppnå verksamhetens mål, stödja strategier och behov. Verksamheten får stöd genom en enhetlig informationshantering. En utgångspunkt för arkitekturen är att vi under överskådlig tid kommer att fungera i en federativ miljö där intressenterna har sina egna IT-lösningar. Dessa ska kunna samverka med gemensamma lösningar som håller samman informationen i individens vård och omsorgsprocess.”³⁸

”Den gemensamma arkitekturen ska ses som ett komplement till den arkitektur som krävs när det gäller att se till att regional eller lokal nivå har tillgång till den

³⁸ <http://www.inera.se/>

information som behövs för att bedriva verksamhet. För att uppnå en hög interoperabilitet, semantiskt och tekniskt, krävs regelverk som beskriver hur olika tjänster ska utvecklas samordnat.”³⁹

För att kunna realisera tekniken har Inera introducerat ett antal tjänsteplattformar. Plattformarna innehåller bland annat tjänstekataloger, säkerhetsfunktioner och tjänsteförmedlingsfunktionalitet.

Det kanadensiska systemet MASAS40 utgår från öppen arkitektur

MASAS (Canada's Multi-Agency Situational Awareness Systems) är ett federalt initiativ som syftar till att utveckla och stödja funktioner som gör det möjligt att dela lokalt producerade lägesinformation och varningar bland kanadensiska myndigheter, frivilligorganisationer och andra aktörer med hjälp av öppna standarder och en öppen arkitektur.

I det kanadensiska utvecklingsarbetet konstaterade man tidigt att den enda realistiska vägen för att uppnå samfunktionalitet är att utgå från en öppen arkitektur och öppna standarder. Det var inte möjligt att lösa detta med ett gemensamt system.

Den kanadensiska lösningen består förenklat av en meddelande-motor, där parterna kan publicera sin information och hämta andras. Det finns definierade tekniska gränssnitt vilka kan kopplas till det egna systemet för att hämta och lämna information. För parter som inte kan göra detta eller inte har egna system kan ett förenklat verktyg (Masas Basic Toolset) användas för att ta del av och lämna information. System kan hantera tre från varandra skilda miljöer, en för daglig operativ drift, en för övningar och en för utbildning.

Lösningen provas nu i ett pilotprojekt som heter National Information eXchanges (MASAS-X) Pilot Project.

Registrerade pilotdeltagare kan, utan avgift, posta och hämta situationsanpassad information, till och från andra användare genom MASAS-X med hjälp av sina egna program eller genom att använda grundläggande MASAS-X verktyg. Exempel på MASAS innehåll:

- Rådande och prognostiserade vädervarningar och andra meteorologiska varningar.
- Blockerade vägar, på grund av planerade arbeten eller av naturkatastrofer som översvämningar och snöstormar.
- Avstängning av samhällsfunktioner eller tillfälliga evakueringar i norr eller i avlägsna regioner.
- Varningar för naturkatastrofer, till exempel jordbävning, tsunami eller rymdväder.
- Incidenter där sprängämnen eller kemiskt, biologiskt, radiologiskt och

³⁹ <http://www.inera.se>

⁴⁰ <http://www.masas-x.ca>

nukleärt farligt material är inblandade.

- Varningar om höga vattennivåer i sjöar och floder.
- Viktiga platser med allmänt intresse som rastplatser, första hjälpenplatser eller nödbostäder.
- Omfattning av skogsbränder, karantänzoner, händelser med mera.
- Flygräddningsaktiviteter.
- Fördämningsarbete med sandsäckar, dikesgrävning och pumpstationer.
- Hälsovarningar, pandemi zoner, avgränsningar med mera.

Network Centric Operations Industry Consortium, NCOIC

NCOIC är en sammanslutning av industrier och myndigheter. Den syftar till att öka interoperabilitet och standardisering inom området informationshantering. Från Sverige deltar bland annat Luftfartsverket och Saab. NCOIC har skapat ett interoperabilitetsramverk, NIF⁴¹. I ramverket pekar man på att en tjänstebaserad struktur är ett av de viktigaste inslagen för att uppnå samfunktionalitet. Man pekar även på vikten av en referensarkitektur där gällande standarder, protokoll och tekniska gränssnitt härbergas i syfte att uppnå återbruk i gemensam implementering av standarder.

The Commission Enterprise IT Architecture Framework (CEAF)

Kommissionen har tagit fram ett ramverk för att inrikta utvecklingen av informationssystemmiljö inom kommissionens område. Problembilden liknar i mångt och mycket den som finns inom den svenska krishanteringssektorn, att man har många aktörer med IT-stöd utvecklat specifikt för den egna domänen. CEAF anger elva grundläggande principer som ramverket bygger på. Ramverket pekar på behov flexibilitet, skalbarhet med tjänsteorienterad arkitektur som möjliggörare.

SMHI-rapporten Studie Informationsdelning

Under 2012 har en förstudie kring informationsdelning vid kriser genomförts på uppdrag av samverkansområde Skydd, undsättning och vård (SOSUV). SMHI har haft det övergripande ansvaret. Syftet med förstudien har varit att beskriva vilka effektiviseringsbehov som finns gällande såväl metoder och arbetssätt som tekniskt stöd för informationsdelning mellan aktörer vid kriser. Den ska även ge förslag på fortsatt arbete.

Man har granskat tidigare arbete och rapporter, samt haft workshop med berörda parter. I slutrapporten konstateras att det råder en samstämmighet vad gäller de tekniska förutsättningarna för informationsdelning. Det pekar mot en tjänsteorienterad arkitektur med standardiserade protokoll för att förenkla utbyte av information mellan olika aktörers system. Man konstaterar också att en mer effektiv informationsdelning ur ett tekniskt perspektiv inte handlar om att i första hand utveckla nya system, utan snarare att möjliggöra informationsutbyte mellan olika ledningssystem.

⁴¹ <https://www.ncoic.org/technology/deliverables/nif/>

14. Kunskap, övning och lärande

Här hittar du mål som beskriver de kunskaper din organisation behöver för att öka förmågan till samverkan och ledning. De ska bland annat användas för att planera, organisera och följa upp utbildningar och kunskapshöjande aktiviteter.

Utbilda och öva utifrån mål för kunskapsutveckling

Använd målen

- för att ta reda på inom vilka kunskapsområden det behövs mer utbildning eller övning
- för att komplettera befintliga utbildningar
- som underlag för innehåll i nya utbildningar och övningar
- för att mäta och utvärdera resultatet av utbildningar och övningar
- för att lära i vardagen.

Bygg upp eller utveckla förmågan utifrån utbildnings- och övningsplaner

Varje aktör ansvarar för att bygga upp och underhålla sin egen förmåga till aktörsgemensamt agerande. Denna förmåga består bland annat av individernas samlade kunskap, färdigheter och attityd, samt övrigt beredskapsarbete. Din organisation bör sträva efter att bli så bra som möjligt på att samverka med andra aktörer. Därför behöver organisationen upprätta en utbildningsplan, som kan hjälpa er i arbetet. Det är också upp till varje aktör att ha en övningsplan för att utveckla en samlad förmåga eller identifiera brister i förmågan.

Arbeta med kunskapsmål, värdegrund och nätverk samtidigt

Kunskapsutveckling ska alltid genomföras utifrån ett jämställdhets-, likabehandlings- och mångfaldsperspektiv. Därför behöver ni ta med dessa perspektiv i alla kunskapshöjande aktiviteter.

Det är också viktigt att inkludera ett värdegrundsarbete, där tillit, förtroende, öppenhet och respekt för varandras roller kan växa fram. Eftersom grunderna i detta material ska stärka förmågan till aktörsgemensamt agerande bör ni genomföra kunskapshöjande aktiviteter tillsammans med andra aktörer, så att ni får träffas, samverka och knyta tätare kontakter.

Kunskap förutsätter utbildning och övning

Att utbilda och att öva är några av de viktigaste aktiviteterna för att samhället ska kunna hantera samhällsstörningar. Samhällets förmåga att hantera störningar förutsätter nämligen att det finns enskilda individer som har den kunskap, färdighet och attityd som situationen kräver.

Bolognaprocessens kunskapssyn gör resultatet möjligt att mäta och utvärdera

Målen är definierade i fjorton kunskapsområden, dessa svarar mot Bolognamodellens sätt att mäta kunskapsformer på tre områden:

- kunskap och förståelse
- färdighet och förmåga
- värderingsförmåga och förhållningssätt.

Målen och kategoriseringen gör att alla aktörer enkelt kan mäta sina framsteg.

14.1 Mål för kunskapsutveckling för att stärka samverkan och ledning

Kunskap definieras här i enlighet med *Bolognaprocessen*. Definitionen kombinerar tre aspekter: kunskap, färdigheter och attityd. Med utgångspunkt i detta har mål för kunskapsutveckling som konkretiserar innehållet i *Samverkan och ledning – gemensamma grunder vid hantering av samhällsstörningar* sammanställts.

Målen för kunskapsutveckling kan användas för att organisera utbildningar eller andra kunskapshöjande aktiviteter hos krisberedskapsaktörerna, i syfte att öka deras förmåga till samverkan och ledning vid samhällsstörningar.

Målen kan också användas för att styra och följa upp kunskapshöjande aktiviteter. Materialet kan också användas i syfte att stödja kunskapsutveckling vid lärande i vardagen och efter en samhällsstörning.

Grupperingen av mål bör ses som fristående kunskapsområden. En kunskapshöjande aktivitet kan utformas genom att du som aktör väljer de mål som är centrala för att utveckla den kunskap din organisation eftersträvar.

14.2 Övning för att stärka samverkan och ledning

Olika aktörer i samhället påverkar varandra i sammansatta mönster utifrån olika beroendeförhållanden. Under sådana omständigheter är det angeläget med utbredd kunskap om hur samhällets krisberedskap ser ut, samt att ledning och samverkan fungerar på ett sätt som motsvarar situationens krav. Aktörer med olika ansvar inom olika samhällssektorer eller aktörer med geografiskt områdesansvar på olika nivåer ska ha förmåga att hantera samhällsstörningar, både enskilt och tillsammans.

14.2.1 Tvärsektoriella övningar

I samband med en samhällsstörning måste såväl offentliga som privata aktörer på ett effektivt sätt kunna säkerställa att den egna verksamheten fungerar samt bidra till att helheten blir hanterad. Aktörer som inte har kontakt med varandra

till vardags måste då även kunna samverka med varandra. Ett viktigt verktyg för att utveckla samhällets förmåga att hantera störningar är att aktörer med geografiskt områdesansvar på olika nivåer möter aktörer med ansvar för olika sektorsintressen. Tvärsektoriella övningar utvecklar och prövar dels gemensam förmåga mellan berörda aktörer i samhället, dels förmåga hos respektive aktör.

14.2.2 Nationell övningsplan och strategi

Ju mer komplext samhället är och ju större beroendeförhållandena är, desto större blir behovet av tvärsektoriell övning. Det finns en nationell plan och strategi för att effektivt bidra till samhällets krisberedskap genom övning. Vidare finns en process för att samordna och inrikta dessa tvärsektoriella övningar. Målet med denna process är att kontinuerligt utveckla samhällets gemensamma förmåga, men den kan också användas för att skapa bättre förutsättningar för samordning i tid.

14.2.3 Generella och specifika förmågor

Den nationella övningsplanen identifierar och beskriver några generella förmågor. De generella förmågorna skiljer sig från de specifika förmågorna. Generella förmågor behöver alla aktörer ha, oberoende av inträffad samhällsstörning. Dessa förmågor behöver därför övas av alla, oavsett val av scenario för en övning. Specifika förmågor är sådana förmågor som viss myndighet, inom viss samhällssektor och visst yrkesområde behöver ha, beroende på en viss inträffad samhällsstörning. Valet av scenario för en sådan övning beror därför på vilka specifika förmågor som just den övningen syftar till att utveckla och pröva.

Läs mer

i dokumentet *Nationell övningsplan En strategi för tvärsektoriella övningar inom området samhällsskydd och beredskap* (MSB Dnr 2009-5600) och populärversionen av Nationell övningsplan (Publ.nr MSB417 – september 2012) och i dokumentet *Förmågeutveckling genom övning inom området ledning och samverkan* (Diariernr 2014-877).

14.3 Kunskapssyn

Målen för kunskapsutveckling utgår från kunskapssynen i det europeiska utvecklingsprojektet Bolognaprocessen.

14.3.1 Bolognaprocessen och kunskapssyn

Bolognaprocessen är ett samarbete mellan ett stort antal europeiska länder om utbildning på högskolenivå. I Bolognaprocessen presenteras en modell för att beskriva kunskap, som nu används av svenska universitet och högskolor. Kunskapsmodellen är viktig för att ställa upp mätbara mål för kunskapsutveckling. Den är också viktig för att kunna jämföra utvecklingen över tid. När aktörer i samhällets krisberedskap utgår från en och samma kunskapssyn,

uppstår möjligheten att dra slutsatser om hur förmågan till samverkan och ledning utvecklas. Bolognaprocessens kunskapssyn medger därmed en kvalitetssäkring.

Sammanfattningsvis kan målen för kunskapsutveckling delas in i olika kunskapsformer enligt tabellen nedan.

Kunskapssyn	Kunskapsformer		
Bologna	Kunskap och förståelse	Färdighet och förmåga	Värderingsförmåga och förhållningssätt

Bolognaprocessens kunskapssyn

Genom att specificera målen enligt denna modell blir de överskådliga och möjliga att mäta och utvärdera. Det ger förutsättningar för fortsatt kunskapsutveckling inom området samverkan och ledning, och är av särskild betydelse för individens lärande. På sikt är det också viktigt för uppföljningen av kunskapshöjande aktiviteter effekter.

Läs mer

Mer om Bolognaprocessens arbete kan du läsa i Högskoleverkets dokument *Bolognaprocessen - på väg mot ett europeiskt område för högre utbildning*. (2008).

Frågor om kunskapssyn kan handla om vad som kan anses vara viktig kunskap, om kunskapens karaktär och hur man tillägnar sig kunskap. Synen på kunskap kan skilja sig åt. Läs mer i Skolverkets PM 2009-08-12, Ulla Lindqvist.

14.3.2 Kunskapsformer och lärandemål

I enlighet med de direktiv som finns i Bolognaprocessen bör lärandemålen inbegripa olika kunskapsformer.

Efter genomförd utbildning eller annan kunskapshöjande aktivitet ska aktören visa kunskap, färdighet och attityd enligt målen under nedanstående rubriker:

- 1. Kunskap och förståelse** (kunskapsmål) – att kunna ta till sig och förstå fakta som memorerats. Detta kan formuleras i termer av att kunna beskriva och kunna förklara.
- 2. Färdighet och förmåga** (färdighetsmål) – att kunna utföra något med hjälp av de fakta och den kunskap som man fått. Detta kan formuleras i termer av att kunna tillämpa och kunna använda.

3. Värderingsförmåga och förhållningssätt (attitydmål) – att kunna dra egna slutsatser samt att kunna producera, planera och generera något nytt. Dessa kan formuleras som att kunna relatera och kunna värdera.

Om man ser till utbildning som en helhet och eftersträvar kunskapsprövning på olika nivåer, så beskriver målen en sorts framsteg och rörelse från kunskapsmål, via färdighetsmål över till attitydmål:



I Bolognaprocessen behandlas också generiska kompetenser. Generiska kompetenser är överförbara förmågor, utan koppling till ett specifikt ämne, som man utvecklar och tillägnar sig över tid.

14.3.3 Generiska kompetenser

Aktörsgemensam hantering är ett lagarbete som kräver ett effektivt samspel mellan aktörerna. Här är generiska kompetenser viktiga och kan till exempel gälla problemlösningsförmåga, bedömningsförmåga, samarbetsförmåga, självkänedom och om hur man uttrycker sig i sin roll. En central kompetens är också stresshanteringsförmåga, som innebär att bemästra egna känslor i pressade situationer. God samverkan förutsätter också social kompetens, medveten och skicklig kommunikation samt flexibilitet. Vikten av dessa generiska kompetenser bör synliggöras och kommuniceras vid kunskapshöjande aktiviteter.

14.4 Lärande av erfarenheter

Lärande bör förstås som den överordnade process som leder till att någon, en individ eller aktör, får en bättre förmåga att hantera situationer av aktuellt slag. Lärande handlar alltså om en sluteffekt. Det kan också handla om att individen eller aktören får bekräftelse på att den befintliga förmågan är tillräcklig.

Individuella erfarenheter och lärdomar kan finnas hos de individer som varit med om föremålet för lärandet, i detta fall hanteringen av den aktuella samhällsstörningen. Dessa individuella erfarenheter kan omvandlas till erfarenhetsartefakter (så kallade lessons learned) i form av till exempel rapporter, berättelser och övningsmoment. Erfarenhetsåterföring bör, rent språkligt och logiskt, därför endast användas som benämning på den delprocess som innebär att sprida erfarenhetsartefakter till berörda. Detta är en viktig men trots allt begränsad del i ett organisatoriskt lärande. Ibland talas om kedjan lessons observed and documented– lessons learned – lessons implemented, vilket är ett alternativt sätt att beskriva en händelsebaserad läroprocess.

Att agera tillsammans kräver bland annat etablerade nätverk och goda relationer mellan berörda aktörer. Öppenhet, förtroende samt kunskap och respekt för varandras roller påverkar också resultatet av samverkan. Dessa förhållningssätt är också av avgörande för lärande. Det är av yttersta betydelse att värna om ett klimat som uppmuntrar förmågan att dra nytta av erfarenheter.

Läs mer

i dokumentet MSB (2014): Lärande i samverkan. Dnr 2014-869. UL-LÄR.

14.5 Målbeskrivningar för kunskapsutveckling

I det här avsnittet finns målbeskrivningar för kunskapsutveckling inom fjorton områden. För att bidra till att goda förutsättningar för samverkan och ledning vid samhällsstörningar bör aktörer utveckla sin kunskap inom dessa områden:

- Regelverk
- Den svenska modellen för att hantera samhällsstörningar
- Systemsyn, effekttänk och centrala termers innebörd
- Ledarskap och människors samspel i grupp
- Helhetssyn
- Perspektivförståelse
- Beslutsfattande
- Tid, proaktivitet och samtidighet
- Helhetsmetod
- Aktörsgemensamma former
- Informationsdelning
- Lägesbilder
- Teknisk samfunktionalitet
- Lärande i samverkan

Områdena är genomgående beskrivna på samma sätt med följande rubriker:

- Kunskapsmål
- Färdighetsmål
- Attitydmål

14.5.1 Regelverk

Kunskap om det rättsliga perspektivet ger stöd för hur aktörer bör tänka och agera vid samhällsstörningar. Aktörer måste ha egen kännedom om de regler de agerar inom och vilka uppgifter och mandat som följer av reglerna. Genom kunskap om regelverket får aktörer också de förutsättningar som krävs för att öka samhällets samlade förmåga att åstadkomma inriktning och samordning.

Kunskapsmål

Inom området Regelverk ska aktören kunna:

- redovisa regelverk⁴² som rör den egna organisationens hantering av samhällsstörningar och syftet med dessa regelverk
- redovisa regelverk som rör andra aktörers hantering av samhällsstörningar och som är nödvändiga för att förstå egna uppdrag och roller.

Färdighetsmål

Inom området Regelverk ska aktören kunna:

- tillämpa regler för hantering av samhällsstörningar vid eget agerande.

Attitydmål

Inom området Regelverk ska aktören kunna:

- värdera regler som ett uttryck för demokratisk styrning
- relatera till regler som verktyg för att uppnå demokratiskt beslutade mål.

14.5.2 Den svenska modellen för att hantera samhällsstörningar

Kunskap om den svenska modellen för att hantera samhällsstörningar är en förutsättning för samverkan och ledning. Genom att förstå hur det svenska samhället är uppbyggt och vad andra aktörer kan bidra med och behöver, ökar möjligheten för aktörer att hantera samhällsstörningar. Även kunskap om kommunikation, hur aktörer påverkar varandra och allmänheten är betydelsefull för hanteringen av en samhällsstörning.

Kunskapsmål

Inom området Den svenska modellen för att hantera samhällsstörningar ska aktören kunna:

- beskriva samhällets krisberedskap inklusive regeringens, Regeringskansliets, länsstyrelsernas och kommunernas och landstingens ansvarsområden, det geografiska områdesansvaret samt sektorsmyndigheternas roller och ansvar
- beskriva offentliga aktörers mandat att åstadkomma inriktning och samordning vid samhällsstörningar
- redogöra för komplexitet, dynamik och ömsesidiga beroenden i hanteringen av samhällsstörningar
- beskriva hur kommunikation kan påverka beslut om åtgärder och förtroendet för myndigheters arbete.

Färdighetsmål

Inom området Den svenska modellen för att hantera samhällsstörningar ska aktören kunna:

- urskilja ansvarsområden inom samhällets krisberedskap på den nationella, regionala, respektive lokala nivån

⁴² Regeringen leder samhällets aktörer främst genom regelverk i form av bland annat av lagar och instruktioner. I Regeringsformens första kapitel och andra paragraf anges de värden som den offentliga makten ska förhålla sig till. I myndigheternas instruktioner beskriver regeringen det uppdrag som respektive myndighet har.

- peka på behov av, och verktyg för, aktörsgemensam hantering på nationell, regional respektive lokal nivå
- kartlägga ömsesidiga beroenden i hanteringen av samhällsstörningar
- identifiera informationsbehov som ingen aktör med automatik har ansvar för
- kritiskt bearbeta kommunikationsinsatser för att påverka händelseutvecklingen
- skapa sammanhängande och rättvisande budskap, även vid bristfällig information.

Attitydmål

Inom området Den svenska modellen för att hantera samhällsstörningar ska aktören kunna:

- värdera samhället som en helhet där gränsen mellan de delar som ska skyddas och de delar som skyddar är flytande
- värdera hantering av samhällsstörningar som en unik uppsättning av aktörer och beroenden
- avgöra när direkt agerande av regeringen och Regeringskansliet respektive centrala myndigheter är nödvändigt och hur samspelet mellan aktörer då ser ut
- bedöma när det är nödvändigt att regionala aktörer agerar och med vilket mandat
- bedöma när det är nödvändigt att lokala aktörer agerar och med vilket mandat
- jämföra kommunicerade budskap med den allmänna bilden av samhällsstörningen
- värdera hur hantering av samhällsstörningar påverkas av kommunikation.

14.5.3 Systemsyn, effekttänk och centrala termers innebörd

För att använda samhällets resurser på bästa sätt är ett gemensamt sätt att tänka och tala i det aktörsgemensamma sammanhanget av stor betydelse. Kunskap om hur olika fenomen i samhället påverkar varandra är central, liksom hur förmåga kan omsättas till effekt. Det handlar om att använda termer så att budskapet blir tydligt med minsta möjliga tolkningsutrymme.

Kunskapsmål

Inom området Systemsyn, effekttänk och centrala termers innebörd ska aktören kunna:

- förklara den egna organisationens centrala termer
- förklara aktörsgemensamma centrala termer
- beskriva utmaningar i kommunikation över aktörsgränser
- beskriva innebörden i systemsyn
- beskriva innebörden i effekttänk

Färdighetsmål

Inom området Systemsyn, effekttänk och centrala termers innebörd ska aktören kunna:

- använda centrala termer i det aktörsgemensamma samtalet
- urskilja hur komponenter och relationer utgör beståndsdelarna i ett system
- analysera hur systemets olika delar påverkar varandra under hantering av samhällsstörningar
- komma fram till vilka effekter som krävs för att värna samhällets skyddsvärden

Attitydmål

Inom området Systemsyn, effekttänk och centrala termers innebörd ska aktören kunna:

- relatera till både den egna organisationens centrala termer och till aktörsgemensamma centrala termer
- relatera till termerna samverkan och ledning som funktioner utifrån systemsyn
- relatera till termerna inriktning och samordning som effekter utifrån systemsyn
- relatera till beroenden mellan de beståndsdelar i systemet som berörs av samhällsstörningar
- komma fram till budskap med minsta möjliga tolkningsutrymme.

14.5.4 Ledarskap och människors samspel i grupp

Framgångsrik hantering av en samhällsstörning bygger på ömsesidig respekt och förtroende. Social smidighet och kulturell kompetens över aktörsgränserna underlättar hanteringen. Ledare skapar engagemang för uppgiften genom att inspirera, visa omtanke och föregå med gott exempel. De balanserar regelstyrning med improvisation och stärker gruppens sammanhållning. Ledare ska kunna hantera sina egna och andras känslor. Genom kunskap om människan ges förutsättningar att öka samhällets samlade förmåga att åstadkomma inriktning och samordning.

Kunskapsmål

Inom området Ledarskap och människors samspel i grupp ska aktören kunna:

- beskriva hur individer, grupper och organisationer kan påverkas av känslor, stress och samspel med andra i svåra situationer
- beskriva hur individer och ledare påverkar varandra och påverkas av förhållanden i omgivningen.

Färdighetsmål

Inom området Ledarskap och människors samspel i grupp ska aktören kunna:

- visa hur negativa effekter av egna och andras känslor och sociala samspel, såsom grupptänkande, kan motverkas

- visa hur negativa effekter av stress på individ-, grupp- och organisationsnivå kan reduceras
- visa hur ett ledarskap som utmärks av gott föredöme, personlig omtanke, inspiration och motivation kan bidra till effektiv ledning och samverkan.

Attitydmål

Inom området Ledarskap och människors samspel i grupp ska aktören kunna:

- relatera till människan som en kreativ resurs påverkad av känslor och sociala samspel
- ta ställning till vad som är etiskt och moraliskt försvarbart agerande i stressfyllda situationer
- värdera olika ledarskapsbeteenden ur ett värdegrundsperspektiv.

14.5.5 Helhetssyn

Helhetssyn är ett förhållningssätt som utgår från den utökade ansvarsprincipen. Förhållningssättet syftar till att samhällets samlade resurser ska användas effektivt. Att ha en helhetssyn innebär att känna ansvar för mer än den egna uppgiften. Detta större ansvar är att se sin egen och andra aktörers hanteringar som en helhet, och att tydligt bidra till att den helheten använder samhällets samlade resurser effektivt.

Kunskapsmål

Inom området Helhetssyn ska aktören kunna:

- beskriva det egna ansvarsområdet
- redogöra för andra relevanta⁴³ aktörers ansvarsområden och roller vid en samhällsstörning
- beskriva hur lagar och förordningar utgör en grund för samhällets krisberedskap och bidrar till en helhetssyn
- ange de värden som ska skyddas i samhället
- förklara hur de värden som ska skyddas i samhället är en utgångspunkt för effektiv användning av samhällets resurser som en helhet
- förklara hur den utökade ansvarsprincipen utgör grunden för en helhetssyn.

Färdighetsmål

Inom området Helhetssyn ska aktören kunna:

- analysera ett skeende utifrån en helhetssyn
- identifiera de hjälpbehov som uppstår, på kort och lång sikt, utifrån en helhetssyn
- sammanfatta vad som behöver göras av överblickbara aktörer för att åstadkomma önskvärda effekter
- använda en metod för att sammanställa överblickbara⁴⁴ aktörers hanteringar till en helhet i förhållande till hjälpbehoven

⁴³ Aktörer som är viktiga för hanteringens effekt.

⁴⁴ Aktörer som för tillfället kan identifieras.

- tillämpa förhållningssättet om helhet i samverkan med andra aktörer
- värdera underlag för att träffa överenskommelse om samordnat agerande.

Attitydmål

Inom området Helhetssyn ska aktören kunna:

- avgöra vilket eller vilka skyddsvärden som behöver prioriteras vid olika typer av samhällsstörningar
- avgöra hur samordning av olika aktörers inriktningar kan möta hjälpbehoven mest effektivt
- värdera hur överblickbara aktörers hanteringar som en helhet innebär ett effektivt användande av samhällets samlade resurser
- värdera underlag för samordnade beslut och gemensamma överenskommelser.

14.5.6 Perspektivförståelse

Perspektivförståelse handlar om att betrakta samhällsstörningar och hanteringar med olika infallsvinklar, till exempel politiska och organisatoriska. Genom att förstå andra aktörers perspektiv, som komplement till det egna perspektivet, skapas förutsättningar för att få en så bra helhetsbild som möjligt av konsekvenser, behov och åtgärder vid samhällsstörningar. Kunskaper om att aktörer betraktar samhällsstörningar ur olika perspektiv och att man kan dra nytta av dessa, har stor betydelse för att åstadkomma en större samlad effekt vid hantering av samhällsstörningar.

Kunskapsmål

Inom området Perspektivförståelse ska aktören kunna:

- ge exempel på skillnader i perspektiv beroende på aktör
- förklara varför aktörer har olika problemförståelse och betraktar samhällsstörningar ur flera perspektiv
- förklara hur olika perspektiv och bilder av en samhällsstörning kan påverka hanteringsprocessen och händelseutvecklingen.

Färdighetsmål

Inom området Perspektivförståelse ska aktören kunna:

- använda flera perspektiv för att bidra till en större samlad effekt vid hantering av samhällsstörningar.

Attitydmål

Inom området Perspektivförståelse ska aktören kunna:

- ta ställning till flera perspektivs betydelse i hanteringen av en samhällsstörning
- motivera värdet av att beakta flera perspektiv för att åstadkomma en större samlad effekt vid en samhällsstörning.

14.5.7 Beslutsfattande

Beslut vid hanteringen av en samhällsstörning sker ofta under osäkerhet. Att ha kunskaper i att värdera beslut utifrån en medveten beslutsprocess snarare än faktiskt utfall kan öka samhällets samlade förmåga. Kunskap om att det finns flera olika sätt att fatta beslut, inklusive sättens fördelar och nackdelar, samt förmågan att välja och motivera en beslutsmodell ökar aktörens förutsättningar att effektivt använda samhällets resurser.

Kunskapsmål

Inom området Beslutsfattande ska aktören kunna:

- beskriva modeller att fatta beslut och deras för- och nackdelar.

Färdighetsmål

Inom området Beslutsfattande ska aktören kunna:

- tillämpa lämplig modell för att fatta beslut utifrån de krav situationen ställer
- använda verktyg och hjälpmedel för beslutsstöd
- tillämpa beslutsfattande med hög transparens och delaktighet.

Attitydmål

Inom området Beslutsfattande ska aktören kunna:

- värdera olika modeller för att fatta beslut i en aktuell situation så att vald modell är transparent och kan försvaras.

14.5.8 Tid, proaktivitet och samtidighet

Tid som kritisk faktor

En utmärkande faktor vid en samhällsstörning är kampen mot tiden. Kunskaper om att en samhällsstörning är en sammansättning av skeenden som utvecklar sig med olika hastighet är betydelsefulla för att kunna hantera den aktuella behovsbilden och förbereda hantering av kommande behov. Det är viktigt att kunna fatta beslut i en dynamisk miljö samt att kunna tänka och arbeta i olika tidsskalor. Genom att organisera arbetet så att alla tidsperspektiv omhändertas tillgodoses både akuta och långsiktiga behov.

Kunskapsmål

Inom området Tid som kritisk faktor ska aktören kunna:

- beskriva hur processer utvecklar sig med olika hastigheter i hanteringen av en samhällsstörning
- ge exempel på hur man kan organisera sig för att hantera en helhet av processer som utvecklas med olika hastigheter
- förklara var och hur man kan hämta resurser för att förbereda för framtida behov som inte kan mötas med de resurser som finns tillgängliga i stunden.

Färdighetsmål

Inom området Tid som kritisk faktor ska aktören kunna:

- analysera ett olycks- eller krisförlopp med avseende på de olika processer som måste hanteras
- organisera den egna verksamheten så att det blir möjligt att hantera både de omedelbara behoven och de behov som kommer att uppstå senare
- visa hur man kan bygga upp resurser för att hantera framtida behov
- visa hur en beslutsplan kan bidra till systematiskt beslutsfattande.

Attitydmål

Inom området Tid som kritisk faktor ska aktören kunna:

- väga omedelbara behov mot framtida behov
- föreslå prioritering av tillgängliga resurser så att man kan hantera helheten av olika åtgärder
- relatera till en beslutsplan vid systematiskt beslutsfattande.

Proaktivitet

Proaktivitet vid samhällsstörningar är ett förhållningssätt som kan öka samhällets samlade förmåga. Det innebär att tillsammans med andra aktörer analysera och förbereda för det som kan hända så att det går att hantera. Kunskap om att störningar i samhället i olika grad är tidskritiska fenomen kan minska inslaget av reaktiva åtgärder. Genom att förutse skeende och engagera resurser effektivt kan onödiga konsekvenser av en samhällsstörning förhindras.

Kunskapsmål

Inom området Proaktivitet ska aktören kunna:

- beskriva aktörers samtidiga ansvar att proaktivt hantera konsekvenserna av en samhällsstörning
- förklara hur olika aktörer kan bidra med bedömningar i syfte att till exempel kunna identifiera kritiska beroenden
- förklara arbetssätt för att utforma aktörsgemensam inriktning för ett agerande på längre sikt
- förklara arbetssätt för aktörsgemensam konstruktiv prövning och aktörsgemensam handlingsberedskap.

Färdighetsmål

Inom området Proaktivitet ska aktören kunna:

- identifiera behov av informationsutbyte mellan aktörer
- initiera aktörsgemensam hantering i tidigt skede av samhällsstörningar
- visa hur man kan bibehålla en proaktiv hållning genom alla skeden vid hantering av samhällsstörningar

Attitydmål

Inom området Proaktivitet ska aktören kunna:

- motivera ett tanke- och förhållningssätt som innebär att aktörsgemensamt ”vinna tid”, så att samhällets samlade hantering kan utformas på ett proaktivt sätt

- bedöma förekomst av reaktiva mönster
- bedöma kommande utveckling av ett skeende
- föreslå åtgärder för att öka inslaget av proaktivt agerande.

Samtidighet

Konsekvenserna av en samhällsstörning uppstår ofta samtidigt på flera nivåer i samhället, snarare än att de växer gradvis. Med kunskap om dessa förhållanden ökar förutsättningarna att effektivt använda samhällets resurser. Genom att kommunicera egna problem och problemförståelse till de aktörer som berörs och vara uppmärksam på andras kommunikation kan följderna av en samhällsstörning hanteras mer effektivt. Det innebär bland annat att förutse andra aktörers åtgärder och snabbt skapa överblick över generella handlingsalternativ i den inledande fasen.

Kunskapsmål

Inom området Samtidighet ska aktören kunna:

- redogöra för de tidsperspektiv som vanliga processer måste ta hänsyn till för att vara effektiva i det yttre systemet⁴⁵, det vill säga det som ska skyddas
- ge exempel på hur tidiga insatser bör utformas för att inte minska det inre systemets effekt, det vill säga effekten av det som skyddas.

Färdighetsmål

Inom området Samtidighet ska aktören kunna:

- skapa generiska och konkreta handlingsalternativ för enskilda aktörers framtida insatser vid en samhällsstörning.

Attitydmål

Inom området Samtidighet ska aktören kunna:

- föreslå åtgärder för att minimera konsekvenserna av såväl nutida som framtida tänkbara konflikter i aktörers handlande
- bedöma gränsdragningen mellan olika aktörers ansvar och de tidskrav som kan aktualiseras för att aktörer ska kunna utföra åtgärder på ett ändamålsenligt sätt
- avgöra när olika nivåer i systemet bör initiera åtgärder för att leva upp till ansvarsprincipen.

14.5.9 Informationsdelning

Informationsdelning är olika former av aktiviteter, med eller utan systemstöd, där information utbyts, förmedlas och delas mellan aktörer. Kunskaper om informationsdelning för att skapa och dela lägesbild vid en samhällsstörning är viktiga för att förstå det inträffade, vilka konsekvenser det kan få och vilka

⁴⁵ Termerna yttre och inre system förklaras i avsnittet *En sammanhållande tankemodell*.

åtgärder som är nödvändiga. Gemensamma förhållningssätt främjar effektiv informationsdelning mellan aktörer.

Läs mer

Kunskapsmaterialet *Lägesbilder – Att skapa och analysera lägesbilder vid samhällsstörningar*.

Kunskapsmål

Inom området Informationsdelning ska aktören kunna:

- beskriva riktlinjerna för informationsdelning
- redogöra för hur bestämmelser kring offentlighet och sekretess kan påverka förutsättningarna för informationsdelning
- förklara hur riktlinjerna kan bidra till effektiv informationsdelning
- beskriva förutsättningar och arbetssätt för att dela information i syfte att skapa och dela lägesbilder
- beskriva olika aktiviteter för informationsdelning
- beskriva olika kommunikationssätt för informationsdelning.

Färdighetsmål

Inom området Informationsdelning ska aktören kunna:

- tillämpa riktlinjerna för informationsdelning på olika typer av händelser
- tillämpa arbetssätt som främjar informationsdelning.

Attitydmål

Inom området Informationsdelning ska aktören kunna:

- värdera konsekvenserna av riktlinjernas tillämpning
- värdera konsekvenserna av olika tillvägagångssätt för informationsdelning
- bedöma hur strukturer för informationsdelning kan påverka exempelvis förutsättningar för att skapa en lägesbild
- värdera hur informationsdelning kan påverkas av externa faktorer som till exempel informationskvalitet och informationssäkerhet
- värdera olika arbetssätt för att informationsdelning ska bli så effektiv som möjligt.

14.5.10 Lägesbilder

Kunskaper om metoder och rekommenderade arbetssätt för att skapa lägesbilder och genomföra lägesanalyser är betydelsefulla för att man ska kunna vidta lämpliga och samordnade åtgärder, enskilt eller aktörsgemensamt.

Läs mer

Kunskapsmaterialet *Lägesbilder – Att skapa och analysera lägesbilder vid samhällsstörningar*.

Kunskapsmål

Inom området Lägesbilder ska aktören kunna:

- redogöra för olika metoder för att skapa och dokumentera lägesbilder
- beskriva hur de olika metoderna kan påverka innehållet i lägesbilder
- beskriva skillnader mellan olika typer av lägesbilder
- beskriva olika analysmodeller för lägesbilder.

Färdighetsmål

Inom området Lägesbilder ska aktören kunna:

- visa hur man kan skapa och dokumentera lägesbilder på olika sätt
- använda en kombination av metoder för att skapa lägesbilder
- skapa samlade lägesbilder från aktörsspecifika lägesbilder
- tillämpa en eller flera modeller för att analysera lägesbilder.

Attitydmål

Inom området Lägesbilder ska aktören kunna:

- värdera konsekvenserna av att använda de olika metoderna för att skapa lägesbilder
- avgöra hur lägesbilder ska dokumenteras utifrån det sammanhang de ska användas i
- bedöma hur en lägesanalys kan säkerställa ett helhetsperspektiv och ett proaktivt agerande
- motivera hur en samlad lägesbild bildar underlag för inriktning och samordning
- relatera till att aktörer kan använda olika metoder för att skapa lägesbild.

14.5.11 Helhetsmetod

För att kunna göra helhetsbedömningar av angelägna behov samt avväga och prioritera de resurser som är tillgängliga är det av betydelse att ha kunskap om helhetsmetoden. Den beskriver hur man systematiskt kommer fram till vad som behöver göras vid en samhällsstörning. Tänkandet bör ske i fyra steg som alla tar utgångspunkt i samhällets skyddsvärden⁴⁶.

Kunskapsmål

Inom området Helhetsmetod ska aktören kunna:

- förklara helhetsmetodens fyra steg inklusive stegens förhållningsätt om helhet och värdegrund.

Färdighetsmål

Inom området Helhetsmetod ska aktören kunna:

- tolka skeendet vid en samhällsstörning
- identifiera hjälpbehov och åtgärdsbehov
- analysera gemensam hantering
- visa hur inflytande kan utövas vid en samhällsstörning.

⁴⁶ Samhällets skyddsvärden är: människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet, demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter, miljö och ekonomiska värden, nationell suveränitet.

Attitydmål

Inom området Helhetsmetod ska aktören kunna:

- motivera varför helhetsmetoden har betydelse för ett mer effektivt användande av samhällets resurser
- relatera till samhällets skyddsvärden vid inriktning och samordning.

14.5.12 Aktörsgemensamma former

För att underlätta aktörernas samverkan och stöd till varandra vid en samhällsstörning finns det rekommenderade former för inriktning och samordning. Dessa kan tillämpas av alla aktörer på alla samhällsnivåer och har betydelse för att underlätta kontakter och samordna åtgärder. Att kunna agera i aktörsgemensamma former ger förutsättningar för att effektivt använda samhällets resurser.

Kunskapsmål

Inom området Aktörsgemensamma former ska aktören kunna:

- beskriva formerna för aktörsgemensam hantering
- beskriva vad som kan ingå i en initial bedömning
- redogöra för de aktörsgemensamma fokusområdena helhetsanalys, samlad lägesbild, kriskommunikation och informationsdelning som beaktas vid samverkan
- förklara rollen inriktnings- och samordningskontakt
- förklara inriktnings- och samordningsfunktionen
- beskriva förutsättningarna för värdskap och koordinering av en inriktnings- och samordningsfunktion
- beskriva förutsättningarna för att delta i en inriktnings- och samordningsfunktion
- förklara innebörden av stöd till inriktnings- och samordningsfunktion (ISF-stöd)
- beskriva förutsättningarna för värdskap och koordinering av ISF-stöd
- beskriva förutsättningarna för att delta i ett ISF-stöd
- ge exempel på funktioner som kan ingå i ISF-stöd.

Färdighetsmål

Inom området Aktörsgemensamma former ska aktören kunna:

- tillämpa former för inriktning och samordning
- ta fram initial bedömning till andra aktörer
- visa hur en inriktnings- och samordningsfunktion kan initieras
- använda de aktörsgemensamma fokusområdena helhetsanalys, samlad lägesbild, kriskommunikation och informationsdelning som underlag för gemensamt agerande
- agera i rollen som inriktnings- och samordningskontakt
- agera i rollen som företrädare i en inriktnings- och samordningsfunktion

- samordna arbetet i en inriktnings- och samordningsfunktion (gäller särskilt aktörer med geografiskt områdesansvar och MSB)
- agera i rollen som värd för en inriktnings- och samordningsfunktion
- lösa tilldelade uppgifter i ett stöd till inriktnings- och samordningsfunktion (ISF-stöd)
- organisera stöd till en inriktnings- och samordningsfunktion (ISF-stöd) samt agera i rollen som värd för ISF-stöd.

Attitydmål

Inom området Aktörsgemensamma former ska aktören kunna:

- stödja arbetet med inriktning och samordning vid hanterandet av en samhällsstörning
- stödja överenskommelser om aktörsgemensam inriktning och samordning
- relatera det egna agerandet i förhållande till andra aktörers agerande för att bidra till effektiva helhetslösningar.

14.5.13 Teknisk samfunktionalitet

Gemensamma standarder för informationsutbyte är en förutsättning för att möjliggöra teknisk samfunktionalitet mellan aktörer. Samfunktionalitet innebär att tekniska system kan utbyta information utan att låsa aktören till ett särskilt system. Kunskaper om standarder för informationsutbyte är viktiga, både för att veta hur man ska bygga ett system från grunden och hur man ska agera som kravställare eller användare av information. Genom kunskap om den tekniska strukturens principiella uppbyggnad och vilket stöd det ger till inriktning och samordning, kan aktören ur ett tekniskt perspektiv vidta lämpliga och samordnade åtgärder i arbetet med att förebygga och hantera konsekvenserna av en samhällsstörning.

Kunskapsmål

Inom området Teknisk samfunktionalitet ska aktören kunna:

- beskriva den logiska strukturen i miljön för informationsdelning
- förklara grunderna i en tjänstebaserad struktur
- ge exempel på hur standarder kan förändras inom ramen för teknik och system
- beskriva förvaltningsmodellen för teknisk samfunktionalitet och referensarkitektur
- förklara vilket stöd referensarkitekturen kan ge för att tekniskt förmedla information till externa parter
- förklara hur man kan ta del av informations- och samverkanstjänster
- förklara hur man ansluter ett system så att informationsutbyte kan ske med andra aktörers befintliga tjänster
- förklara hur man hittar sådan information som redan finns tillgänglig i form av färdiga tjänster hos andra aktörer
- beskriva hur man verifierar att det egna verksamhetssystemet klarar av att delta i informationsutbyte med en given tjänst hos en annan aktör

- redogöra för hur man hittar de system som för tillfället är tillgängliga för informationsutbyte.

Färdighetsmål

Inom området Teknisk samfunktionalitet ska aktören kunna:

- ta fram tekniska kravdokument med hjälp av referensarkitekturen
- peka på viktiga vägval vid tekniska implementationer
- använda referensarkitekturen som ett stöd för tekniska vägval
- framställa beslutsunderlag för förändrade standarder och gränssnitt
- framställa avtal om behörighet och tillgänglighet (SLA, Service Level Agreement) med berörd part motparten för informationsutbyte
- tänka ut de praktiska åtgärder som krävs för att starta informationsutbyte mellan eget verksamhetssystem och tjänst hos annan aktör
- framställa tester med befintliga egna verksamhetssystem för att verifiera att informationsutbytet med en tjänst hos en annan aktör fungerar som önskat
- visa hur utdelning av information i egna befintliga system kan initieras
- använda etablerade kanaler för att hämta information, exempelvis till applikation för lägesbild.

Attitydmål

Inom området Teknisk samfunktionalitet ska aktören kunna:

- motivera varför en tjänstebaserad struktur håller nere komplexitetsnivån
- värdera beslutsunderlag för att förändra standarder och tekniska gränssnitt
- värdera huruvida beslutsunderlag för tekniska förändringar eller investeringar följer riktlinjer för ökad samfunktionalitet för teknik och system
- värdera möjligheten att, vid systemutveckling, kunna dela information med andra aktörer via tjänster
- avgöra om information i egna system kan vara värdefull för andra aktörer att ta del av.

14.6 Lärande i samverkan

För att stimulera ett bättre lärande inom området samhällets krisberedskap, bör det finnas en enkel och informell process som tillämpas såväl till vardags som efter allvarligare samhällsstörningar av olika aktörer och på olika nivåer. Detta innebär en process som stöder reflektionsförmågan och insikten om ett gemensamt ansvar för den gemensamma uppgiften. En sådan process bör kontinuerligt tillämpas i utbildning, övning och efter en samhällsstörning med samverkansinsatser för att skapa och vidmakthålla ett gemensamt språk och en naturlig inställning till lärande i samverkan.

Kunskapsmål

Inom området Lärande i samverkan ska aktören kunna:

- ge exempel på hur lärandet efter en samhällsstörning kan ske i samverkan mellan berörda aktörer

- beskriva hur en organisationskultur kan uppmuntra till lärande.

Färdighetsmål

Inom området Lärande i samverkan ska aktören kunna:

- tillämpa en gemensam process för lärande, både i vardagen och efter en samhällsstörning
- visa hur en organisationskultur kan uppmuntra till lärande.

Attitydmål

Inom området Lärande i samverkan ska aktören kunna:

- stödja en gemensam process för lärande, både i vardagen och efter en samhällsstörning
- stödja en organisationskultur som uppmuntrar till lärande.

Läs mer
i dokumentet *Lärande i samverkan* (MSB 2014-869, UL-LÄR, 2014-01-20).

15. Ordlista

Ord	Förklaring
Aktör	formell organisation, antingen offentlig, privat eller ideell, eller ett spontant socialt nätverk, som har betydelse för hanteringen av en samhällsstörning. (Källa: MSB, Projekt Ledning och samverkan, Dnr 2012-1845)
Aktörsgemensam	"över organisationsgränser", i kontrast till aktörsintern. Något blir aktörsgemensamt när flera aktörer ska verka tillsammans. Det kan handla om att förstå uttryck på samma sätt, upprätta eller samutnyttja resurser eller ingå i en och samma process, till exempel en samverkanskonferens. Hanteringen av en samhällsstörning blir aktörsgemensam när mer än en aktör är inblandad och när relationer uppstår mellan dessa aktörer för att hantera händelsen. (Källa: MSB, Projekt Ledning och samverkan, Dnr 2012-1845)
Aktörsintern	"inom egen organisation", i kontrast till aktörsgemensam. Organisation måste inte tvunget vara en organisation i formell mening utan kan också bestå av ett spontant socialt nätverk som uppstår i hanteringen av en samhällsstörning. (Källa: MSB, Projekt Ledning och samverkan, Dnr 2012-1845)
Ansvarsprincipen	Princip som innebär att den som har ett ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även under krissituationer. Ansvaret inkluderar att vidta de åtgärder som krävs för att både skapa robusthet och krishanteringsförmåga. Ansvarsprincipen innebär också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra, ofta sektorsövergripande. (Källa: prop. 2007/08:92, bet. 2007/08:FöU12, Regeringsskrivelse. 2007/08:193).
Arkitektur	formulerade regler för hur man strukturerar system samt för hur delarna i strukturen samverkar. Genom att välja en viss arkitektur för ett system gör man det möjligt för systemet att få vissa egenskaper. Arkitektur handlar därför om hur man strukturerar system på en hög abstraktionsnivå för att lättare uppnå vissa önskade egenskaper hos systemen.
Beredskap	att vara beredd på en kommande händelseutveckling som inte är förutsägbar. Beredskap kan ibland mätas i resurser i form av personal och materiel som finns tillgängliga inom en viss tid. (Källa: www.krisinformation.se)
Brygga	funktion som sammankopplar icke tjänstbaserade system med tjänsteplattformen.
Enkla tjänster	tjänst som innehåller en informationstyp, till exempel trafik hinder.
Extraordinär händelse	händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och som kräver skyndsamma insatser. (Källa: Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. (SFS 2006:544, § 4).
Förmåga i samhällsviktig verksamhet	att inom ett verksamhets- eller ansvarsområde kunna motstå allvarliga störningar så att verksamheten kan bedrivas på en sådan nivå att samhället fortfarande kan fungera och säkerställa en grundläggande service, trygghet och omvårdnad om allvarliga störningar skulle inträffa. (Källa: www.krisinformation.se)
Geografiskt områdesansvar	ansvar att verka för att samordningen fungerar mellan alla som är inblandade i krisberedskapen på lokal, regional respektive central nivå. Kommunerna, länsstyrelserna och regeringen är geografiskt områdesansvariga aktörer. De områdesansvariga aktörerna ska samordna informationen till allmänheten vid en kris. De övertar dock inte ansvaret från någon annan aktör, myndigheter och organisationer behåller sitt ansvar inom sitt verksamhetsområde även under en samhällsstörning. (Källa: www.krisinformation.se)

Helhetsmetod	ett systematiskt sätt att tillämpa helhetssyn, genom att med samhällets skyddsvärden som utgångspunkt analysera hur aktörernas hanteringar som en helhet effektivt svarar mot de skyddsvärden som blir hotade i den aktuella samhällsstörningen. <i>(Källa: MSB, Projekt Ledning och samverkan, Dnr 2012-1845)</i>
Helhetssyn	ett förhållningssätt som utgår från aktörers skyldighet att stödja och samverka med varandra, för att värna samhällets skyddsvärden på bästa sätt. Att ha en helhetssyn innebär att känna ansvar för mer än den egna uppgiften och att se sin egen och andra aktörers hanteringar som en helhet, för att tydligt bidra till att helheten använder samhällets samlade resurser effektivt. <i>(Källa: MSB, Projekt Ledning och samverkan, Dnr 2012-1845)</i>
Höjd beredskap	antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Totalförsvaret är verksamheter som behövs för att förbereda Sverige för krig. För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. <i>(Källa: Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap)</i>
Informationsdelning	olika former av aktiviteter, med eller utan systemstöd, där information inhämtas, utbyts och förmedlas mellan aktörer i syfte att skapa förståelse för vad som har inträffat och vilka relevanta åtgärder som behöver vidtas. <i>(Källa: MSB, Projekt Ledning och samverkan, Dnr 2012-1845)</i>
Inriktning	orientering av tillgängliga resurser mot formulerade mål. Inriktning är en effekt hos de resurser som skyddas i samband med en samhällsstörning. Varje aktör har alltid en egen inriktning. När flera aktörer fungerar tillsammans finns det också en aktörsgemensam inriktning. <i>(Källa: MSB, Projekt Ledning och samverkan, Dnr 2012-1845)</i>
Konsument	aktör som använder en tjänst
Kris	händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och funktioner. Kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och normal organisation. En kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga och kräver samordnade åtgärder från flera aktörer. <i>(Källa: www.krisinformation.se)</i>
Krisberedskap	förmåga att genom utbildning, övning och andra åtgärder, samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer. <i>(Källa: Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.)</i>
Krishantering	mer omedelbar och operativ hantering av en händelse eller störning som inträffat i samhället. <i>(Källa: Regeringens skrivelse "Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet" (Skr. 2009/10:124))</i>
Ledning	funktion som, genom att en aktör bestämmer, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser. Ledning förknippas ofta med hierarkier och enskilda organisationer, men kan också ske i aktörsgemensamma situationer. Ledning kan grundas i mandat (juridisk grund) eller i överenskommelse (social grund). <i>(Källa: MSB, Projekt Ledning och samverkan, Dnr 2012-1845)</i>
Likhetsprincipen	Princip som innebär att verksamheten under en kris ska fungera på liknande sätt som vid normala förhållanden, så långt det är möjligt. Verksamheten ska också, om det är möjligt, skötas på samma plats som under normala förhållanden. <i>(Källa: www.krisinformation.se)</i>
Lägesanalys	organiserad aktivitet för att strukturera och analysera händelsen, dess konsekvenser och samverkan vid en samhällsstörning. Lägesanalysen kan genomföras både aktörsinternt och aktörsgemensamt och bygger på antingen en aktörspecifik lägesbild eller en samlad lägesbild. <i>(Källa: MSB, Projekt Ledning och samverkan, Dnr 2012-1845)</i>
Lägesbild	en aktörs urval av särskilt viktiga aspekter från den tillgängliga informationsmängden, i form av beskrivningar och bedömningar före, under och efter en händelse.

	(se även Samlad lägesbild) (Källa: MSB, Projekt Ledning och samverkan, Dnr 2012-1845)
Löst kopplad system	system som i största möjliga utsträckning undviker integrationslösningar som inte möjliggör att en modul eller leverantör kan bytas mot en annan, utan att hela systemfunktionaliteten går förlorad.
Mandat	den juridiska grund för ledning som följer av lag, uppdrag och ansvar. Mandat kan vara svaga (begränsade möjligheter till inflytande eller stort tolkningsutrymme) eller starka (stora möjligheter till inflytande och litet tolkningsutrymme). När mandat saknas kan en aktör ändå utöva ledning grundat på överenskommelse. (Källa: MSB, Projekt Ledning och samverkan, Dnr 2012-1845)
Målarkitektur	konkret beskrivning av hur en enskild lösning eller ett enskilt system ska konstrueras.
Närhetsprincipen	Princip som innebär att en kris ska hanteras där den inträffar och av de aktörer som är närmast berörda och ansvariga. Det är alltså i första hand den drabbade kommunen och det aktuella landstinget som ansvarar för insatsen. Först om de lokala resurserna inte räcker till blir det aktuellt med regionala och statliga insatser. (Källa: www.krisinformation.se)
Producent	aktör som levererar en tjänst.
Ramverk	dokument som beskriver gemensamma grundläggande principer utan tekniska referenser.
Referensarkitektur	samling gemensamma och generella regler och riktlinjer till stöd för hur man utvecklar enskilda system avseende dess integrationslösningar.
Samhällsskydd	det arbete som måste bedrivas för att skydda samhället mot olyckor och allvarliga och extraordinära händelser. I detta arbete deltar såväl myndigheter, organ och institutioner som den enskilda individen. (Källa: www.krisinformation.se)
Samhällsstörning	avvikelse från det normalt förväntade som hotar det skyddsvärda i samhället och där flera aktörer är inblandade. (Källa: MSB, Projekt Ledning och samverkan, Dnr 2012-1845)
Samhällsviktig verksamhet	verksamhet som uppfyller minst ett av följande villkor: Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället. Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad allvarlig kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt. (Källa Regeringens skrivelse "Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet" (Skr. 2009/10:124)
Samlad lägesbild	ett urval av information från flera aktörers lägesbilder som ger en överblick av de medverkande aktörernas syn på den inträffade händelsen. En samlad lägesbild kan bestå av information och ge uttryck åt perspektiv som inte nödvändigtvis delas av alla aktörer. En samlad lägesbild ersätter inte de aktörsspecifika lägesbilderna utan är istället kompletterande. (Källa: MSB, Projekt Ledning och samverkan, Dnr 2012-1845)
Sammansatta tjänster	tjänster som innehåller en sammanslagning av två eller flera informationstyper, till exempel trafik hinder plus karta över järnvägsnätet.
Samordning	anpassning av aktiviteter och delmål så att tillgängliga resurser kommer till största möjliga nytta. Samordning handlar alltså om att aktörer inte ska vara i vägen för varandra, och förstärka varandra där det går. Samordning är en effekt hos de resurser som skyddar i samband med en samhällsstörning. (Källa: MSB, Projekt Ledning och samverkan, Dnr 2012-1845)
Samverkan	en funktion som, genom att aktörer kommer överens, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser. (Källa: MSB, Projekt Ledning och samverkan, Dnr 2012-1845)
Sektor	ett verksamhetsområde för myndigheter och organisationer. Sektorsansvar innebär att alla myndigheter och organisationer inom ett

	<p>verksamhetsområde har ansvar inom sitt område vid en kris. (Källa: www.krisinformation.se)</p>
Semantisk interoperabilitet	<p>förmågan att utväxla information mellan datorsystem på ett sådant sätt att mottagande system utan manuell intervention kan tolka informationens innebörd och producera för slutanvändaren användbara resultat.</p> <p>Detta förutsätter en för sändare och mottagare gemensam referensmodell över kunskapsområdet</p>
SLA - "Service Level Agreement"	<p>en överenskommelse mellan två parter avseende en specifik tjänst.</p> <p>Överenskommelsen innehåller bland annat beskrivning av tjänsten, villkor för tjänstens användning, tillgänglighet med mera</p>
Stab	<p>organisation för ledning, samverkan, administration, underhåll och service samt information och samband. (Källa: www.krisinformation.se)</p>
Tjänst	<p>uppgift eller prestation som någon kan utföra för någon annan.</p> <p>Den grundläggande tanken i tjänstekonceptet är att verksamhet kan delas upp i ett antal stora och små uppgifter. Varje uppgift definieras i form av en tjänst. Tjänsten ska beskriva vad som ska åstadkommas men inte hur det ska göras. En tjänst har två generiska intressenter, en som kan utföra den aktuella uppgiften och en som har behov av att uppgiften utförs. Dessa intressenter kallas för producent respektive konsument av tjänsten.</p>
Tjänstebaserad arkitektur	<p>ett distribuerat IT-system som är organiserat som en struktur av kommunicerande tjänster.</p> <p>En tjänst är här en betjänande funktion som är väldefinierad, självständig och oberoende av sin omgivning.</p>
Tjänstekatalog	<p>katalog som samlar tillgängliga informationstjänster samt krav för att ta del av dessa.</p>
Tjänsteman i beredskap (TiB)	<p>beredskapsfunktion hos krishanteringsmyndigheter samt hos länsstyrelserna, landstingen och regionerna som ska finnas tillgänglig dygnet runt.</p> <p>TiB kan vid behov initiera och samordna det inledande krisledningsarbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga händelser. (Källa: www.krisinformation.se)</p>
Tjänstemotor	<p>teknisk funktion som ingår i tjänsteplattformen och som innehåller den logik som sätter villkoren för det tekniska informationsutbytet.</p>
Tjänstemäklare	<p>roll med ansvar för information om tjänster registrerade i tjänstekatalogen.</p>
Tjänsteplattform	<p>teknisk funktion till stöd för aktörers förmåga att publicera och konsumera tillgängliga informationstjänster.</p> <p>Tjänsteplattformen härbärgerar gemensamma tjänster, det vill säga tjänster som inte är knutna till en specifik aktör.</p>
Överenskommelse	<p>social grund för ledning, där ett kollektiv av aktörer kan komma överens om att en av aktörerna utöver ledning inom området.</p> <p>resultat av samverkan. (Källa: MSB, Projekt Ledning och samverkan, Dnr 2012-1845)</p>

16. Om Projekt Ledning och samverkan (2012-2014)

Gemensamma grunder vid hantering av samhällsstörningar är resultatet av det aktörsgemensamma arbetet i Projekt Ledning och samverkan år 2012-2014.

Projektet initierades av MSB efter att analyser av inträffade händelser och större övningar visade på ett behov av gemensamma grunder och riktlinjer för samverkan och ledning inom samhällsskydd och beredskap. Viktiga framgångsfaktorer för projektet var delaktighet och förankring hos alla berörda samhällsviktiga aktörer.

Grundläggande principer i projektet var principerna om ansvar, närhet och likhet. Projektet skulle ta fram grunder för att samverkan skulle kunna genomföras på ett strukturerat och likartat sätt. Fokus var på aktörsgemensamma processer och inte organisationernas interna ledningsprocesser.

Projektet var indelat i fem delprojekt: grundläggande principer för ledning och samverkan, arbete i stab och ledningsfunktion, lägesbild och informationsdelning, teknik och kompetens, utbildning och övning. Varje delprojekt hade en arbetsgrupp och en referensgrupp med bred representation. Arbetet genomfördes till stor del genom workshops och arbetsinternat.

Deltagande aktörer var centrala myndigheter inklusive länsstyrelser som är omnämnda i Krisberedskapsförordningen (Förordning 2006:942 om krisberedskap och höjd beredskap). Kommuner och landsting har bland annat deltagit genom representation från nätverk för beredskapssamordnare och räddningschefer inom Sveriges Kommuner och Landsting. I projektet deltog även forskare och experter från universitet och högskolor.

16.1 Deltagare i arbets- och referensgrupper i Projekt Ledning och samverkan

Delprojekt 1: Grunder

Delprojektledare: Olof Ekman

Arbetsgrupp

Berndt Brehmer	Centric Labs AB
Fredrik Bynander	Försvarshögskolan
Erik Cedergårdh	Räddningstjänsten Storgöteborg
Lars Fredholm	MSB-UB-LED
Lars Hedström	Försvarshögskolan
Samuel Koelega	MSB-UB-SOL
Gerry Larsson	Försvarshögskolan
Per-Åke Nilsson	Socialstyrelsen
Hanna Pütsep	MSB-VS-RÄTTS

Datum
2014-11-19Diariernr
2012-1845Torkel Schlegel
Christian Uhr
MSB-VS-RÄTTS
MSB-UB-SOL**Referensgrupp**Kenneth Andersson
Helena Bergholm
Rafael Davidgård
Tiina Johansson
Swen Krook
Mattias Larsson
Agneta Mattsson
Alexandra Nordlander
Patrik Nylander
Ola Slettenmark
Sten-Olov Södergård
Kenneth Tillberg
Johanna Öhman
SÄKSAM Linköping
MSB Revinge
Rikspolisstyrelsen
Länsstyrelsen Örebro
Räddningstjänsten Syd
Räddningstjänsten
Arvika
MSB Revinge
MSB-SI-BER
MSB-UL-ANA
Länsstyrelsen Stockholm
Kustbevakningen
Försvarsmakten
MSB**Delprojekt 2: Metod och former för inriktning och samverkan****Delprojektledare:** Lennart Olofsson**Arbetsgrupp**Erna Danielsson
Thomas Degeryd
Göran Hagel
Lovisa Hoff
Leif Isberg
Anne-Lii Kivi
Pär Melander
Lena Mäenpää
Thorbjörn Ohlsson
Jiri Trnka
Halldor Stolt
Gunilla Ågren
Mittuniversitetet
MSB-UB-UTV
MSB Revinge
Rdtj Helsingborg
Länsstyrelsen Västra
Götaland
Västra Götalands Regionen
Rikspolisstyrelsen
Västra Mälarens Kommunalförbund
Socialstyrelsen
FOI
MSB-SI-SAM
Länsstyrelsen Östersund**Referensgrupp**Peter Arnevall
Daniel Medina
Jörgen Peters
Räddningstjänsten Uppsala
MSB SI
Länsstyrelsen Halland**Delprojekt 3: Informationsdelning och lägesbild****Delprojektledare:** Maria Jernbäcker**Arbetsgrupp**Mats Bornström
Erik Borglund
Johan Gert
Rickard Knutsson
Jonas Landgren
Henrik Larsson
Malin Lintzén
Maria Pålsson
Tomas Wibble
Leif Zetterberg
Johannes Östlund
MSB-UB-BSTÖD
Mittuniversitetet
MSB-UB-SOL
Statens veterinärmedicinska anstalt
Chalmers
MSB-UB-SOL
SMHI (konsult)
MSB SI
Landstinget Jönköping
MSB SI
MSB SI**Referensgrupp**Mats Ardbreck
Peder Beausang
Alexander von
Buxhoevden
Niklas Eneroth
Rita Hammarstedt
MSB-UB-SOL
Swedavia
Kustbevakningen
Rikspolisstyrelsen
Post och Telestyrelsen

Johanna Hillgren	Sundsvalls kommun
Tobias Jonason	MSB –ROS-ICS
Tomas Lyckeberg	MSB Rakel
Håkan Månsson	Räddningstjänsten Syd
Monica Nilsson	Svenska Kraftnät
Stigbjörn Olovsson	Lantmäteriet
Micke Pettersson	Sveriges Radio
Björn Skoglund	SOS Alarm
Håkan Söderholm	Länsstyrelsen Västernorrland
Christer Stoltz	Region Gotland

Delprojekt 4: Ramverk för teknik och system

Delprojektledare: Krister Arnell

Arbetsgrupp

Alejandra Andersson	MSB SI
Niklas Andrén	MSB UB
Jörgen Berggren	Rikspolisstyrelsen
Göran Bertilsson	SOS Alarm
Anna Garnelis	MSB SI
Ronny Janse	MSB ROS ICS
Tobias Jonason	MSB ROS ICS
Arne Jonsson	MSB ROS ICS
Olle Klasson	Stratvise
Klas Laveno	MSB UB
Bengt Källberg	MSB UB
Per Marklund	SMHI
Anders Olsson	MSB SI
Jan Olsson	Kustbevakningen
Per Palm	SOS Alarm
Rolf Rudman	Trafikverket
Urban Rönnqvist	MSB UB Rakel
Gustav Söderlind	MSB ROS ICS

Delprojekt 5: Mål för kunskapsutveckling

Delprojektledare: Carina Forslind

Arbetsgrupp

Patrik Hjulström	MSB UB-UTV
Lena Johansson	MSB UB-UTV
Anders Pålsson	Räddningstjänsten Kristianstad
Anna Stenborg	MSB UB-UTB
Inga-Lill Söderkvist	MSB UB-UTB
Kristofer Thelin	MSB Revinge

Referensgrupp

Rainar All	MSB UL-LÄR
Annelie Jansson	MSB UB-ÖVN
Hans Andersson	Försvarshögskolan
Martin Bergqvist	Polishögskolan
Maria Bergstrand	MSB SI-BER
Siv Björn	Norrbottnens läns landsting
Jan Brolin	Polishögskolan
Marie Jönsson	MSB Revinge
Heléne Nilsson	Socialstyrelsen/ Katastrofmedicinskt centrum (KMC)
Fredrik Revelj	MSB
Tommy Söderholm	MSB Sandö

Vissa deltagare i arbets- och referensgrupper har deltagit i begränsad omfattning eller ersatts under projektets gång.