



Myndigheten för  
samhällsskydd  
och beredskap

SAMVERKAN OCH LEDNING

# Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar

Sammanfattning



# Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar

## SAMMANFATTNING

*Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* riktar sig till alla aktörer som har ett ansvar för eller kan bidra till att hantera samhällsstörningar. Med aktörer menas offentliga, privata eller ideella organisationer.



*Samhällsstörningar* är företeelser och händelser som hotar eller skadar det som ska skyddas i samhället.



Myndigheten för  
samhällsskydd  
och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

*Kontakt:* Enheten för samverkan och ledning  
*Telefon:* 0771- 240 240

*Produktion:* Advant Produktionsbyrå  
*Tryck:* DanagårdLiTHO

Publ.nr.: MSB780 - reviderad september 2016  
ISBN: 978-91-7383-684-5

## Inledning

*Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* ska bidra till en ökad förmåga att hantera samhällsstörningar i Sverige. Syftet är att ge vägledning till aktörer för att underlätta aktörsgemensam inriktning och samordning. Aktörer ska lättare kunna agera tillsammans på ett strukturerat och likartat sätt och effektivare utnyttja samhällets resurser.

**Gemensamma grunder består av förhållningssätt – sätt att tänka – och arbetssätt – sätt att göra.**

De beskriver de förberedelser som krävs för att kunna agera effektivt inom det egna ansvarsområdet och samordnat med andra aktörer, till exempel för att

- etablera kontakter med andra aktörer
- åstadkomma inriktning och samordning med andra aktörer
- dela information
- skapa lägesbilder
- utbilda, öva och lära.

För att förstå förhållningssätten och arbetssätten behövs grundläggande kunskap om vissa utgångspunkter: hur vissa centrala termer ska användas och om den svenska modellen för att hantera samhällsstörningar med principer och regelverk.

Gemensamma grunder är resultatet av ett brett samarbete mellan aktörer inom ramen för Projekt Ledning och samverkan (2012-2014). De ges ut av MSB.

Varje aktör ansvarar för att implementera de gemensamma grunderna i sin egen organisation. MSB kommer dock att erbjuda stöd. Det stödet kan till exempel bestå i att erbjuda utbildningar, utbildningsmaterial och övningar som utgår ifrån kunskapsmålen.



MSB har i uppdrag att utveckla förmågor i samhället inom samhällsskydd och beredskap. MSB verkar genom kunskapsstyrning vilket innebär att få någon att göra något för att den själv ser att det är rätt eller nödvändigt. Det kan göras genom information, vägledning, metodstöd, övning och utbildning.

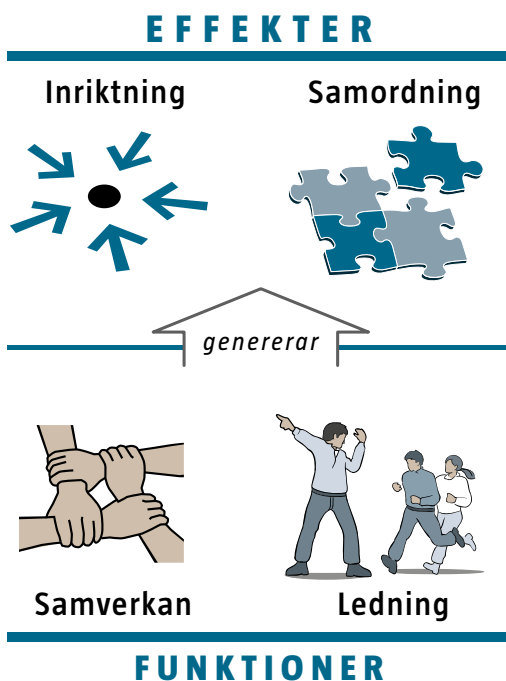
## UTGÅNGSPUNKTER

Det som ska skyddas är samhällets skyddsvärden

- Människors liv och hälsa
- Samhällets funktionalitet
- Demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter
- Miljö och ekonomiska värden
- Nationell suveränitet

De aktörsgemensamma definitionerna av termerna inriktning, samordning, ledning och samverkan bör användas.

Aktörer behöver ha kunskap om den svenska modellen för att hantera samhällsstörningar: om regelverk, principer och om varandras roller, ansvar och mandat.



## Ett aktörs-gemensamt språk

När flera ska agera tillsammans behövs ett gemensamt språk och förståelse för hur termer ska användas för att undvika missförstånd och tidskrävande förklaringar.

I gemensamma grunder för samverkan och ledning är termerna inriktning och samordning centrala. Definitionerna av dessa termer sätter fokus på vad som ska uppnås

- **Inriktning** är orientering av tillgängliga resurser mot formulerade mål. Varje aktör har alltid en egen inriktning. När flera aktörer fungerar tillsammans finns det också en aktörsgemensam inriktning
- **Samordning** är 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 hjälpa varandra där det går
- **Ledning** är den 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 bygga på mandat (juridisk grund) eller i överenskommelse (social grund)
- **Samverkan** är den funktion som, genom att aktörer kommer överens, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser.

”Använd inriktning och samordning för att fokusera på effekten som ska uppnås.

## Den svenska modellen för att hantera samhällsstörningar

*Kunskap om den svenska modellen för att hantera samhällsstörningar är viktigt för att aktörer ska kunna se sin egen del i helheten. Ju mer alla aktörer vet om regelverk, varandras roller, ansvar och mandat desto bättre kan de samarbeta i hanteringen.*

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

Grundläggande principer är

- **Ansvarsprincipen** – att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande ansvar vid störningar i samhället. Aktörer har även ett ansvar att agera även i osäkra lägen. Den utökade ansvarsprincipen innebär att aktörerna ska stödja och samverka med varandra
- **Närhetsprincipen** – att samhällsstörningar ska hanteras där de inträffar och av de som är närmast berörda och ansvariga
- **Likhetsprincipen** – att aktörer inte ska göra större förändringar i organisationen än vad situationen kräver. Verksamheten under samhällsstörningar ska fungera som vid normala förhållanden, så långt det är möjligt
- **Geografiskt områdesansvar** – ansvar att verka för att samordningen fungerar mellan alla som är inblandade i krisberedskapen på lokal, regional respektive central nivå. Kommunerna har det geografiska områdesansvaret i kommunen, länsstyrelserna i länet och regeringen för hela landet. Hur ansvaret ser ut och vad det innebär är olika på de olika nivåerna
- **Sektorsansvar** – är det ansvar statliga myndigheter har för sina sakfrågor av nationell karaktär, oavsett frågornas geografiska anknytning. Sektorsansvaret ser olika ut beroende på vilken sektor som avses.

### Höjd beredskap

Regler, förhållningssätt och arbetssätt under höjd beredskap, det vill säga vid krigsfara och krig, är i stort desamma som för krisbered-

skapen i fred. Utöver denna grundberedskap finns det vid höjd beredskap ett regelverk som kompletterar och till viss del ersätter det vanliga. Regeringens befogenheter och mandat är dessutom utvidgade under höjd beredskap och Regeringsformen ger möjligheter till utökade befogenheter för enskilda myndigheter.

### Styrning och ledning med olika grader av mandat

När regeringen har gett myndigheter olika uppdrag ligger det i linje med andra myndigheters lydnessplikt 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 samhällsstörningar kan utföras med olika grader av mandat beroende på vilka aktörer som är inblandade och vilka regler som är tillämpliga.

Regler som rör hanteringen av olika samhällsstörningar riktar sig till olika aktörer och ger olika mandat. Olika störningar kan förekomma parallellt och man bör därför vara vaksam på vilket regelverk som gäller för stunden.

### Skyldighet att samverka

Reglerna uttrycker klart att varje offentlig aktör är skyldig att samverka med andra. Det framgår även av ansvarsprincipen. 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 möjliga åtgärder, från förberedelser till akut hantering, återuppbyggnad och lärande.

### 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 samhällsstörningar. Men för att utnyttja samhällets resurser på bästa sätt kan inte aktörer agera endast utifrån sitt eget ansvar. Varje aktör måste även se andras ansvar som parallella till sitt eget ansvar – det kan uttryckas som att ingen aktör ensam äger krisen och att flera aktörer kan ha en roll i hanteringen av en händelse.

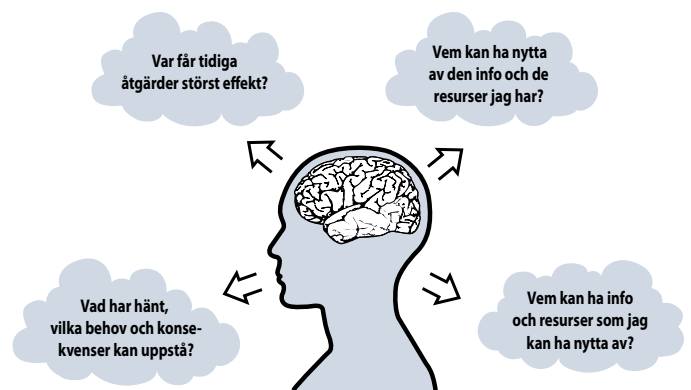
## FÖRHÅLLNINGSSÄTT

Förhållningssätt är sätt att tänka som ska bidra till att åstadkomma aktörsgemensam inriktning och samordning vid samhällsstörningar

- Tillämpa en **helhetssyn** på det som ska skyddas, på vilka hjälpbehov som finns, på resurser och på effekter av olika sätt att agera
- Se olika **perspektiv** för att förstå hela skeenden och identifiera flera behov
- Se människan som en del av systemet och förstå hur **grupper och individer påverkar** och påverkas av varandra. Ta hänsyn till alla **tidsskalor**, se behov och effekter både på kort och på lång sikt
- Agera **proaktivt**, förutse skeenden och ta tidiga initiativ
- Se att störningar kan få konsekvenser **samtidigt**, på flera nivåer och sektorer i samhället
- Använd **kriskommunikation** snabbt, öppet och korrekt
- Fatta **beslut** i en medveten process och tillsammans med andra.

## Helhetssyn

Helhetssyn är ett förhållningssätt som utgår ifrån samhällets skyddsvärden. Det innebär att se sin egen hantering som en del av en helhet. Det bidrar till att samhällets resurser används så effektivt som möjligt.



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.

### En aktör med helhetssyn

- förstår hur skeendet vid samhällsstörningar påverkar hela samhället
- förstår vilka behov som finns, även utanför det egna ansvarsområdet
- ser vilka effekter som har uppnåtts, eller håller på att uppnås och kan identifiera de effekter som saknas
- kan prioritera, om de samlade resurserna inte räcker för att möta alla behov.

Vid prioritering handlar det om att avväga olika skyddsvärda intressen mot varandra och prioritera det som bäst tillgodoser helheten. Vilka skyddsvärden som är mest aktuella kan variera över tid och rum. Prioritering är alltid svårt, därför är det bra att i förväg identifiera sådant som är viktigt för att samhället ska fungera.

Förhållningssättet är kopplat till arbetssättet som beskrivs under rubriken Helhetsmetoden.

## Perspektivförståelse

Aktörer tolkar företeelser och händelser ur olika perspektiv, som utgår från aktörernas egna uppdrag, verksamheter och förmågor. De olika perspektiv som respektive aktör bidrar med är viktiga för att beskriva hjälpbehoven så heltäckande som möjligt.



Förståelse för andras perspektiv ökar förmågan att förstå hela skeendet, identifiera behov och effektivare kunna hantera samhällsstörningar.

### Exempel på olika perspektiv

- Varje samhällsaktör har sitt eget uppdrag och sina egna förmågor, liksom egna traditioner och sätt att se på hur ledningsarbetet bör organiseras
- Människor som drabbas av samhällsstörningar har många gånger en förmåga att agera och själva ta ansvar för sin situation. Drabbade människor kan också ses som medaktörer, med sitt eget perspektiv
- Att se skeenden 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
- Lagstiftningen och den politiska styrningen innehåller många olika perspektiv som man måste kunna förhålla sig till
- Bilden av samhällsstörningar utifrån sett är också en del av hanteringen. Inblandade aktörer har en viktig uppgift i att följa hur en händelse förmedlas till allmänheten via nyheterna.

Det finns stora möjligheter med olika perspektiv, men även en del svårigheter. Oenighet om vad som ska göras kan ha minst två grunder: att aktörerna har olika intressen och alltså vill uppnå helt olika saker, och att aktörerna har olika perspektiv och ser på problemet på helt olika sätt.

En intressekonflikt är där en individ eller aktör förstår vad den andre vill uppnå men anser att något annat bör göras.

En perspektivkonflikt 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.

En god förståelse för varandras perspektiv och värdegrunder bör utvecklas redan i planeringsarbetet.



## Människors samspel i grupp och ledarskap

*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 samhällsstörningar mer tillfälliga och spontana samarbeten.*

Sammanfattningsvis gynnas ett gott samarbete i grupp av att

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

I det aktörsgemensamma arbetet behöver personer, grupper och organisationer bygga upp förtroende för varandra. Det förtroende som byggts upp kan underhållas genom tre typer av smidighet

- kulturell smidighet: att kunna hantera och anpassa sig till andra aktörers kulturella koder, vanor och ritualer

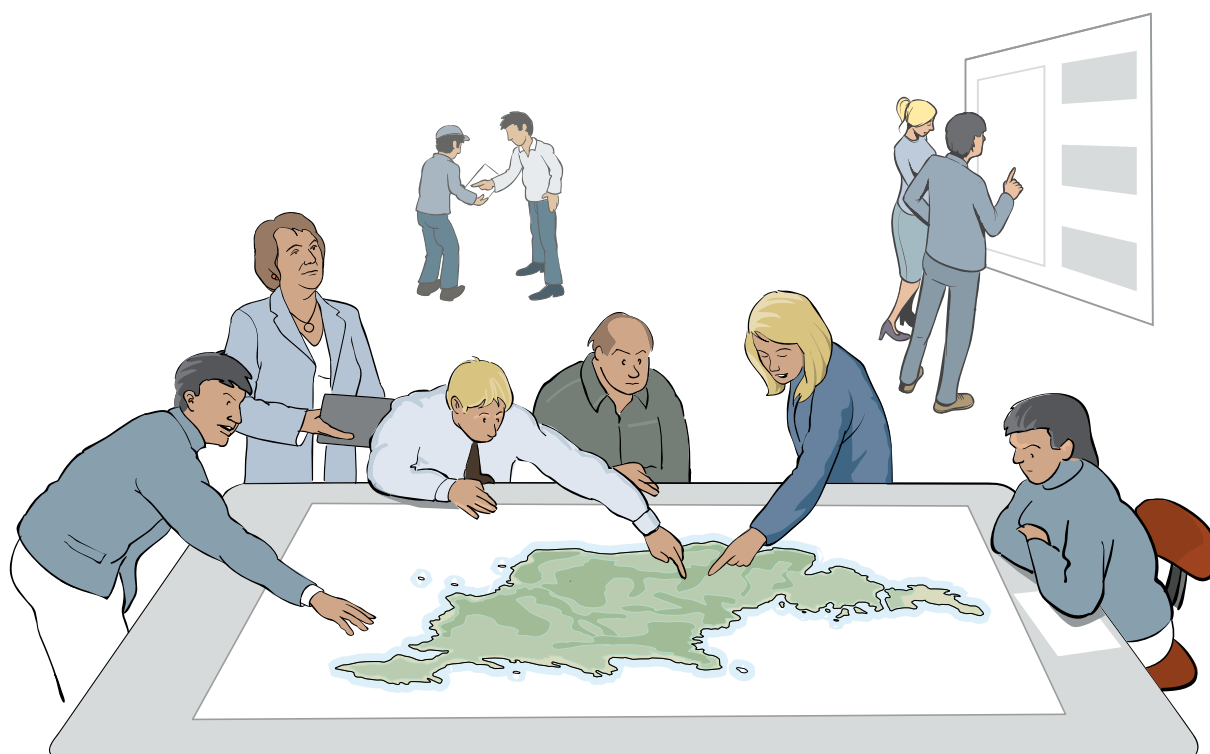
- strukturell smidighet: att kunna känna in och hantera maktrelationer, status och hierarkier hos den andre
- smidighet i riskfyllda situationer: fingertoppskänsla för sådant som kan framkalla rädsla, vrede, frustration eller skam hos andra, att kunna kontrollera egna känslor.

### Främja gruppssammanhållning

Centralt i gruppprocesser är gruppssammanhållning. Det främjas av att gruppmedlemmar själva har valt att söka sig till gruppen, känner sig accepterade och har liknande attityder och värderingar, samt att gruppens normer och ledarskap belönar samarbete och att gruppen samlas kring ett yttre hot.

### Vid tillfälligt sammansatta grupper

Under samhällsstörningar är det vanligt med tillfälligt sammansatta grupper som ska lösa en given uppgift. Verksamheten förutsätter att det finns tillit mellan gruppmedlemmarna. Tillit utvecklas dock vanligtvis över lång tid i grupper som är relativt stabilt bemannade. Men i en tillfälligt sammansatt grupp kan så kallad snabb tillit uppstå, det innebär att man agerar som om



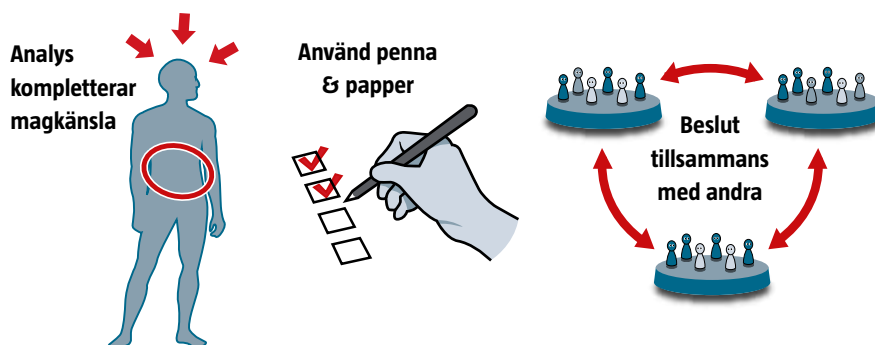
tillit redan finns. Snabb tillit utvecklas bättre om kunskapens auktoritet får råda – tillfälligt sammansatta grupper bör ledas på ett sätt som aktivt lyfter fram synpunkter från medlemmar som har kunskap om och erfarenhet av liknande situationer som den man nu står inför. I grupper som präglas av prestige 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.

Önskvärda kompetenser och beteenden hos individen

- Stresshanteringsförmåga: kan vara problem-inriktad (att agera rationellt) eller emotions-inriktad (till exempel positivt tänkande, medveten självbehärskning)
- Social kompetens: att kunna uttrycka sina idéer med ord, med kroppen och i skrift samt att vara anpassningsbar
- Kulturell kompetens: att vara medveten om den egna kulturens syn på världen, ha kunskap om olika kulturers syn på världen.

## Medvetet beslutsfattande

Den som ska fatta ett beslut vid hanteringen av samhällsstörningar har inte alltid tillgång till alla alternativ. I verkligheten är det också svårt 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.



Beslut bör fattas i en medveten process, till exempel med penna och papper eller på annat sätt som medger spårbarhet, och tillsammans med andra.

### Fatta beslut enligt en medveten process

Ibland är det bråttom att fatta ett beslut. Då kan det vara frestande att enbart gå på intuition, den så kallade magkänslan, som ofta kommer snabbt och pekar tydligt åt ett särskilt håll. Problemet med intuition 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 riskerar att få olyckliga konsekvenser. Så långt du kan, fatta därför beslut

- i en medveten process som är transparent och kommunicerbar, även om det tar tid och är jobbigt
- ”med penna och papper”, eftersom det bidrar till att tänka analytiskt och hjälper till att hålla ordning på mycket information
- tillsammans med andra människor, så att ni kan hjälpas åt att upptäcka felaktigheter och missuppfattningar.

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

- Lär känna din egen intuition och det den brukar leda till
- Välj ut en formell metod för att fatta beslut, helst samma som andra använder, och vänj dig vid att använda den.

### Var beredd på att hantera konsekvenserna av dåliga beslut

Beslut under samhällsstörningar 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.



## Tid, proaktivitet och samtidighet

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. Det är lätt att fokusera på åtgärder som ligger nära i tiden och ger tydlig effekt, på bekostnad av långsiktiga åtgärder.

### Ta hänsyn till alla tidsskalor och analysera tillsammans med andra aktörer

Ett sätt att hantera tidsskalor är att dela upp i omedelbara och långsiktiga behov vanligen i tre olika kategorier

- omedelbara behov
- behov på medellång sikt
- behov på lång sikt.

För att hantera samhällsstörningar effektivt måste man 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 samhällsstörningarna kommer att utvecklas
- när olika behov kommer att uppstå
- hur lång tid det tar att åtgärda behoven.

### Proaktivitet

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

För att kunna agera proaktivt räcker det inte att reagera på omedelbara problem, utan man måste tänka framåt och besluta om olika åtgärder i så god tid att de är effektiva när de väl behövs. Därför behöver aktörer

- börja hantera händelsen tidigt
- våga ta initiativ till aktörsgemensam hantering i stället för att vänta på att någon annan ska göra det
- ta reda på vilken information som behövs
- ständigt ifrågasätta om hanteringen sker på rätt sätt, eller om det vore bättre att göra på ett annat sätt
- planera för avlösning av nyckelpersoner.

### Samtidighet

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 man

- känna till vad andra aktörer gör, så att man 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
- identifiera "flaskhalsar" som kan försvåra eller fördröja överenskommelser.

Enskilda aktörer måste bedriva en tillräckligt omfattande omvärldsbevakning för att kunna avgöra när åtgärder ska påbörjas.



Minuter/timmar



Dagar/veckor



Social tid

Två sätt att beskriva tid är objektiv tid och social tid. Den objektiva tiden utgår från enheter som timmar, dagar, veckor och år medan den sociala tiden utgår från ett samhälles behov och möjligheter.

## Snabb, öppen och korrekt kriskommunikation

Kriskommunikation är en form av strategisk kommunikation som syftar till att skapa gemensam mening kring en händelse. Den sker mellan aktörer, allmänhet och medier och är en viktig del av hanteringen av samhällsstörningar.

Kriskommunikation spelar en avgörande roll i hanteringen eftersom den kan påverka händelseutvecklingen såväl positivt som negativt. Till exempel är en orsak till förtroendeförluster vid en kris att offentlighetens företrädare uppfattas som okänsliga för befolkningens problem.

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.

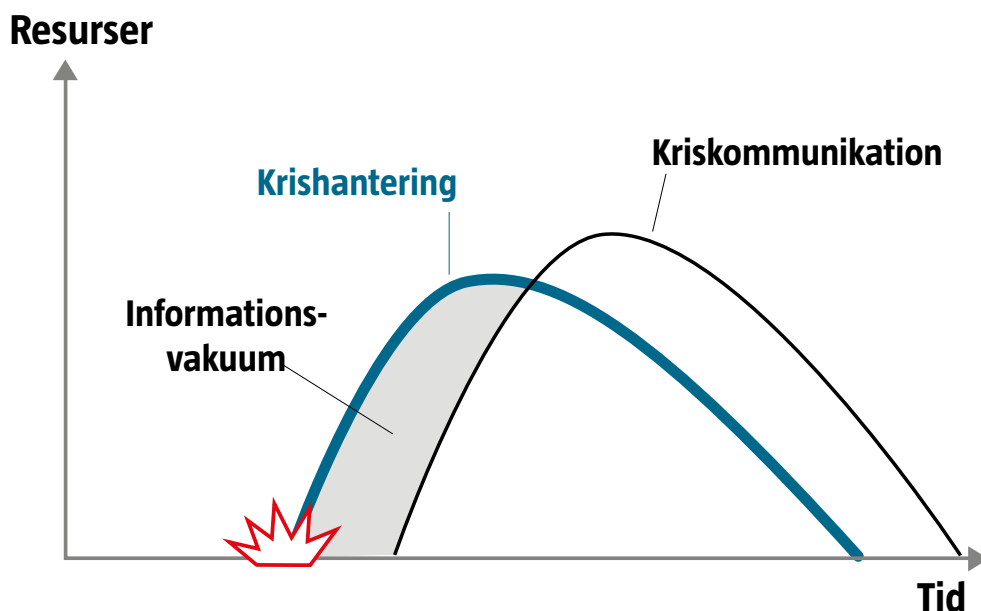
Samordnad kriskommunikation, i rätt tid, både inom och mellan aktörerna, stärker trovärdig-

heten, förebygger otydligheter och motverkar ryktesspridning. Det ger också allmänheten möjlighet att bidra till hanteringen.

Därför ska aktörer

- låta kriskommunikationskompetens vara en integrerad del av beredskapsorganisationen
- börja med kriskommunikation redan vid den initiala bedömningen, när man försöker förstå vad som händer eller har hänt
- samverka kring kriskommunikation under hela hanteringen
- lyssna till målgruppernas behov och anpassa kommunikationen därefter
- låta kommunikationen präglas av snabbhet, öppenhet och korrekthet.

Varje aktör ansvarar för den egna informationen till allmänhet och media. I det aktörs-gemensamma arbetet har alla aktörer ett ansvar att samverka så att information från olika aktörer samordnas, otydligheter undviks och ryktesspridning motverkas.



Börja med kriskommunikation redan vid den initiala bedömningen för att det informationsvakuum som ofta uppstår ska bli så litet som möjligt. När man kommunicerar tidigt konkurrerar man med färre motbilder. Då kan man ägna tid åt att beskriva situationen istället för att hantera rykten.

## ARBETSSÄTT

Arbetsätt som ska bidra till att åstadkomma aktörsgemensam inriktning och samordning vid samhällsstörningar

- Använd gemensamma former för att etablera kontakt och träffa överenskommelser: en *kontaktpunkt*, en *funktion*, ett *stöd*
- Använd helhetsmetoden som ett sätt att skapa underlag för överenskommelser som utgår ifrån helhetssynen och samhällets skyddsvärden
- Utgå ifrån gemensamma förhållningsätt och arbetsätt för att dela information och skapa lägesbilder
- Använd gemensamma mål för kunskapsutveckling för att skapa eller komplettera utbildningar och övningar.

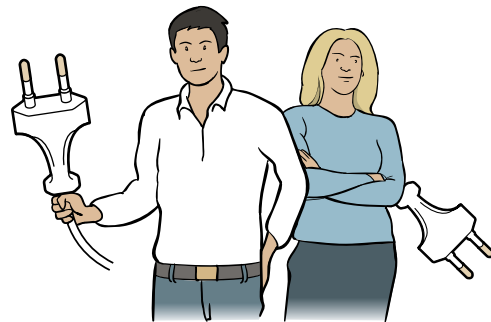
## Aktörsgemensamma former

Alla aktörer som är med och hanterar samhällsstörningar tillsammans med andra måste enkelt etablera kontakt och träffa överenskommelser. Syftet med aktörsgemensamma former är att träffa överenskommelser om inriktning och samordning för att samordnat hantera samhällsstörningar.

Alla aktörer behöver kunna agera i former som motsvarar:

### Inriktnings- och samordningskontakt

**(kontaktpunkt):** aktörens kontaktpunkt för att öka tillgängligheten och underlätta samverkan. Den är den primära kontaktvägen in i organisationen för att tidigt kunna agera och initiera åtgärder. Kontaktpunkten tar emot/förmedlar larm eller annan information. Den ser till att rätt mottagare nås i den egna organisationen samt upprätthåller kontaktuppgifter med andra aktörer. Det kan till exempel vara en tjänsteman i beredskap (TiB).



**Inriktnings- och samordningsfunktion (funktion):** en grupp representanter för flera aktörer som har till uppgift att träffa överenskommelser om aktörsgemensam inriktning och samordning av åtgärder. Funktionen ska med stöd av *helhetsmetoden* bidra till att prioritera åtgärder och resurser till de mest angelägna hjälpbehoven.

Funktionen aktiveras när behov uppstår. Alla aktörer ska kunna initiera funktionen när de anser att det behövs.

Den består av utsedda representanter som har det handlingsutrymme eller mandat som krävs för att träffa överenskommelser. Varje aktör fattar beslut om hur den ska genomföras i den egna organisationen. Funktionen sammankallas och hålls i normalfallet ihop av en aktör med geografiskt områdesansvar. I uppgiften ingår att leda och dokumentera möten, erbjuda mötesplats och organisera stöd till funktionen. Det ingår även att se till att

- det finns tekniska, organisatoriska, personella och fysiska förutsättningar
- det finns uthållighet (sambandsplanering, rutiner, tillgänglig personal, lokaler med mera)
- bjuda in representanter för offentliga och privata aktörer samt frivilliga resurser
- de handlingar som upprättas hanteras enligt gällande regler för offentlig verksamhet, föra dagbok och mötesprotokoll.

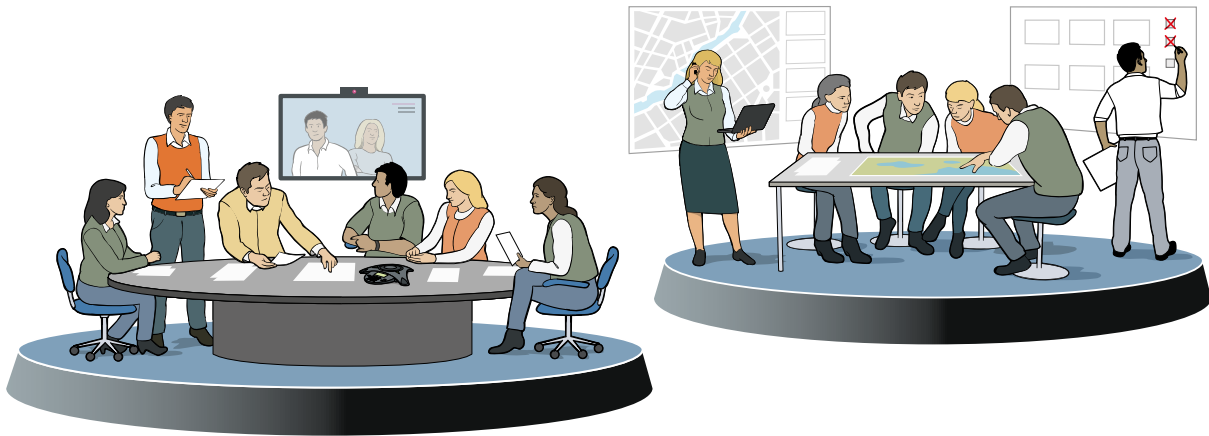
Möten kan hållas fysiskt eller som telefon- eller videomöten.

Funktionen kan tillämpas horisontellt på en enda samhällsnivå (lokal, regional eller nationell), eller vertikalt mellan nivåer. Den kan behandla frågor av både strategisk och operativ karaktär. Den kan tillämpas på en skadeplatsnivå med enbart ett fåtal aktörer, exempelvis blåljusaktörer. Flera funktioner kan agera samtidigt, på olika geografiska nivåer, med olika problemområden, på olika beslutsnivåer och i olika tidsskalor.

Det är komplexiteten – många intressen och många inblandade aktörer – som avgör behovet av samverkan i gemensamma former. Arbetet kan till exempel bestå av ett inledande möte och därefter korta avstämningsmöten.

”Kontakten ska ha hög tillgänglighet och uthållighet och kunna nås dygnet runt, året runt. När funktionen och stödet har aktiverats ska de ha motsvarande tillgänglighet och uthållighet.





**Stöd till inriktnings- och samordningsfunktion (stöd):** en grupp som med stöd av helhetsmetoden bereder underlag för överenskommelserna. Stödet kan beskrivas som en analysenhet med uppgiften att ta fram ett samlat underlag samt förslag till innehåll i överenskommelser. Stödet arbetar även med omvärldsbevakning, att samordna kriskommunikation, informationsdelning och samlade lägesbilder. Det ska hantera dokumentation och administration. Här ingår att upprätthålla krav på rättssäkerhet i besluts- och samverkansprocessen, att initiera utvärdering och erfarenhetsåterkoppling av arbetet i både funktionen och stödet.

Stödet sammankallas och organiseras av geografiskt områdesansvariga aktörer. De ser till att det finns organisatoriska, personella och tekniska förutsättningar. Stödet leds av en koordinator och bemannas av en geografiskt områdesansvarig aktör, vid behov även av experter och kompetens från andra berörda aktörer.

Stödet arbetar mer kontinuerligt än en funktion. Beroende på antalet initierade funktioner kan ett eller flera stöd finnas samtidigt. Arbetet i stödet kan ske såväl i distribuerade som i fysiska former.

### Samverkan måste vara etablerad i vardagen

För att åstadkomma aktörsgemensam inriktning och samordning krävs att förutsättningarna är etablerade i det dagliga arbetet genom bland annat möten, planering, utbildning och övning. Det krävs även att aktörer i förväg har fastställt handlingsutrymme och mandat för sin medverkan.

Aktörerna måste *före, under och efter* en händelse ha förmåga att

- Lämna initial bedömning: en kortare lägesrapport, till exempel i form av det som kallas vindruter rapport på fältnivå med information om möjlig händelseutveckling, behovs- och resursbild, bedömning av egen uthållighet och samverkanskapacitet
- Initiera en inriktnings- och samordningsfunktion, till exempel grundat på en risk- och sårbarhetsanalys, underrättelseanalys, larmplan eller vid tillbud.
- Delta i eller bidra till inriktnings- och samordningsarbete
- Vara värd för inriktnings- och samordningsarbete i funktionen och/ eller stödet (gäller främst aktörer med geografiskt områdesansvar)
- Vara stödresurs för inriktnings- och samordningsarbete: bistå värderna med tekniska, personella, fysiska eller metodmässiga resurser.

## Helhetsmetoden

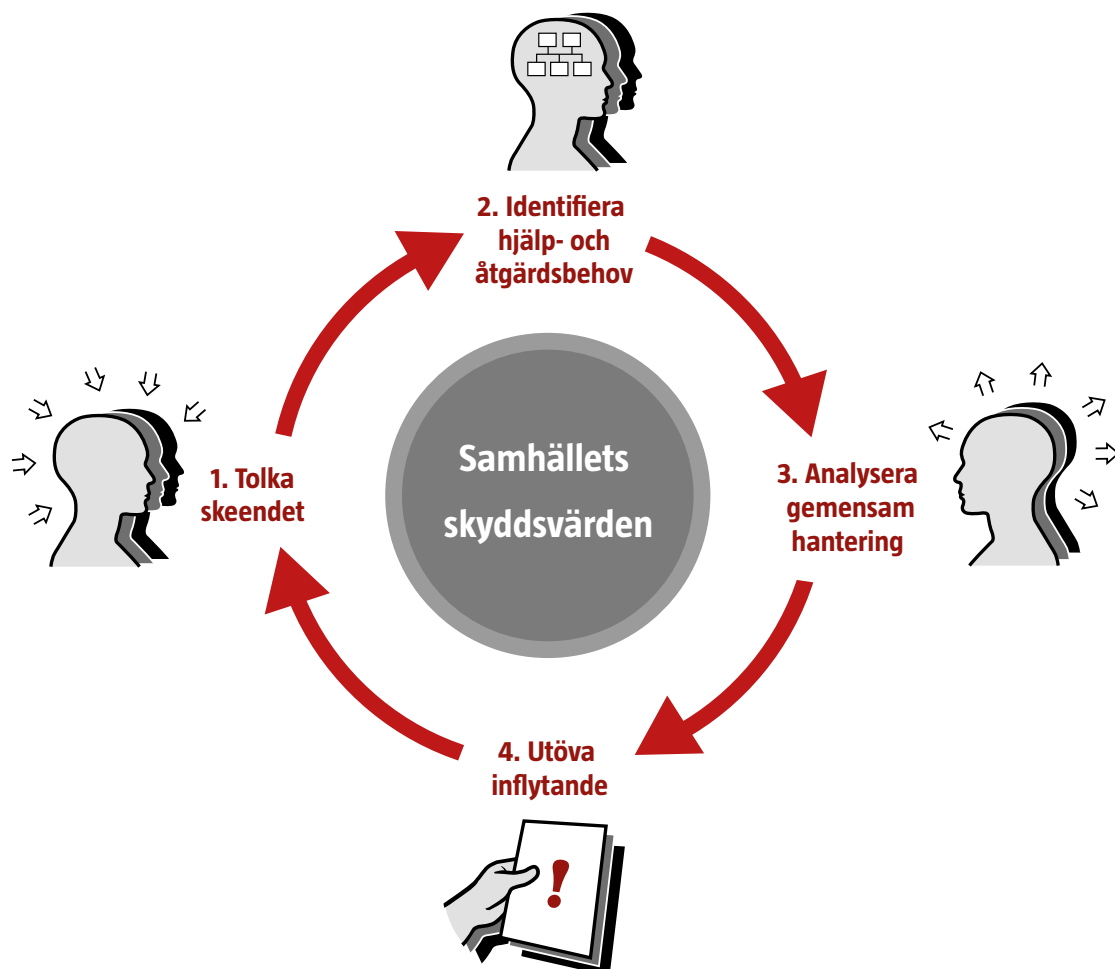
Alla aktörer som är med och hanterar samhällsstörningar måste bedöma behov och prioritera sina resurser. Helhetsmetoden är ett sätt att se behov, resurser och effekter med en helhetssyn. Den ska tillämpas aktörsgemensamt, framför allt av aktörer som har sammanhållande ansvar.

Syftet är att åstadkomma samordning och gemensam inriktning genom samverkan, och att använda samhällets samlade resurser så effektivt som möjligt.

Helhetsmetoden är ett sätt att bedöma behov, resurser, effekter och åtgärder vid samhällsstörningar och är direkt kopplat till förhållnings-sättet Helhetssyn.

Helhetsmetoden har fyra steg: de tre första stegen syftar till att besvara övergripande frågor om hanteringen. Det fjärde steget handlar om att påverka aktörerna att åstadkomma de effekter som behövs

1. Tolka skeendet. Vilka är de totala konsekvenserna? Hur påverkar de samhället och hur kan de utvecklas?
2. Identifiera hjälpbehov och åtgärdsbehov. Vilka är de totala behoven på kort och lång sikt? Vad behöver göras? Vem har ansvar för de olika åtgärderna?
3. Analysera den gemensamma hanteringen. Hur går det? Får aktörerna ut den samlade effekt som behövs genom sina åtgärder? Behövs det aktörsgemensamt stöd, samordning eller en gemensam inriktning? Hur ska man lösa det?
4. Utöva inflytande: Påverka aktörer att åstadkomma de resultat som behövs enligt analysen.



## Informationsdelning

Informationsdelning mellan olika aktörer vid samhällsstörningar 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.

Gemensamma förhållningssätt kring informationsdelning som är hållbara över tid och oberoende av teknik är den största framgångsfaktorn. Det är viktigt att

- ha en hög tillgänglighet och god förmåga att kommunicera
- arbeta aktivt med att utveckla förståelse och bygga förtroende
- vara aktiv med att söka och förmedla information
- utveckla informationsdelningen genom återkoppling och lärande.

### Arbetsätt som främjar informationsdelning



- Efterfråga information från andra: Var tydlig med vilken information som behövs och vad den ska användas till
- Skapa informationsunderlag: Ta reda på vem som ska ha informationen, om den behöver säkerhetsklassas

- Gör information tillgänglig för andra: Sänk trösklarna för att ta kontakt med andra och förmedla hellre för mycket information än för lite
- Ta emot information från andra: Återkoppla och beskriv på vilket sätt man hade nytta av informationen.



#### Offentlighet och sekretess

En stor del av den information som vanligtvis delas är öppen och faller inte inom sekretessbestämmelserna. Det finns tydliga regler för registrering och hantering av information, bland annat i offentlighets- och sekretesslagen (OSL), tryckfrihetsförordningen och arkivlagen. Affärsdrivande verksamheter kan vara begränsade att dela information av konkurrensskäl.

#### Informationsklassning

Statliga myndigheter är ålagda att införa ett ledningssystem för informations säkerhet (LIS). Denna process kan fungera som ett stöd för att veta om viss information är sekretesskyddad eller inte.

### Samverkanskonferenser

Samverkanskonferenser brukar genomföras vid olika samhällsstörningar på lokal, regional eller nationell nivå. Det förekommer även samverkanskonferenser med teman, som kriskommunikation, elsamverkan eller pandemigrupp. Vid flera händelser har problem uppstått med att samordna samverkanskonferenser, till exempel när en lokal konferens måste genomföras före en regional konferens för att det ska vara möjligt att samla in underlag. Aktörer bör ta hänsyn till att samverkanskonferenser kan kräva förberedelser i flera led och på flera nivåer i planeringen.

## Lägesbilder ger överblick

En lägesbild är ett urval av särskilt viktiga aspekter från tillgänglig information, till exempel beskrivningar och bedömningar av ett pågående skeende. Att skapa lägesbilder innebär att en aktör, eller flera tillsammans, systematiskt följer, beskriver och analyserar en händelseutveckling. Syftet är att underlätta bedömningar av händelsen och dess konsekvenser för att kunna vidta lämpliga och samordnade åtgärder, enskilt eller aktörsgemensamt.

### Lägesbilder beskriver händelsen, konsekvenser, åtgärder, resurser och aktörer

En aktör behöver ha ett antal grundläggande förmågor för att på ett professionellt och systematiskt sätt kunna skapa lägesbilder. Det handlar om att kunna kommunicera, dokumentera och visualisera. Viktigt är att minimera risken för att aktörens förmåga att skapa lägesbilder är personberoende.

### Samlade lägesbilder ger aktörsovergripande helhetssyn

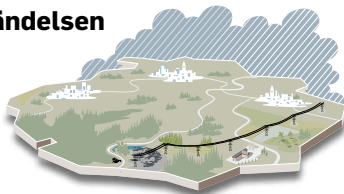
Samlade lägesbilder består av information från flera aktörers lägesbilder. De skapar överblick och ökar förmågan att upprätthålla en helhetssyn. Skapa samlade lägesbilder med ett tydligt mål för hur de ska användas som ger underlag och stöd till arbetet med inriktning och samordning och som ger överblick över aktörernas samlade hantering av händelsen.

Den samlade lägesbilden kan ge uttryck åt perspektiv som inte nödvändigtvis delas av alla aktörer. Den ska inte ersätta aktörsspecifika lägesbilder utan fungerar som ett komplement på en annan detaljnivå.

Aktiviteter för att skapa samlad lägesbild kan genomföras i en inkluderande process där samtliga aktörer är aktiva, i en mindre grupp aktörer som stämmer av mot övriga aktörer, eller där en aktör tar en ledande roll och utför stora delar av arbetet med avstämningar med övriga aktörer.

## 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.



### Analys som underlättar bedömningen av händelsen och dess konsekvenser

För att kunna genomföra en effektiv analys är det viktigt att aktiviteterna är organiserade och att underlagen inte är för omfattande. Hellre ett urval av information av hög kvalitet än kvantitet.

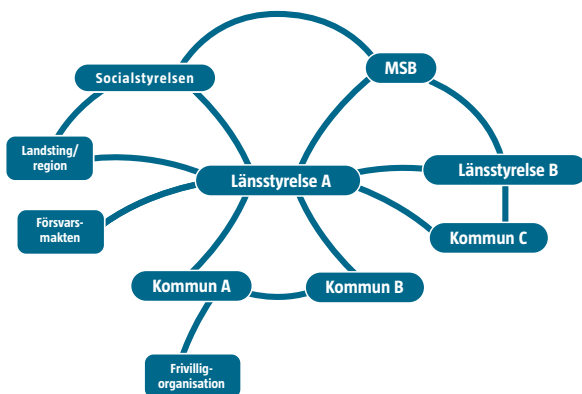
**Händelse- och åtgärdsanalys:** ger en överblick och stöder en analys av aktörernas sammanlagda åtgärder och dess effekter på händelsen. Den skapas utifrån en tidslinje. Varje aktör beskriver vad som har inträffat, vad som förväntas ske på kort och lång sikt, vilka åtgärder som har genomförts samt vilka åtgärder som förväntas behövas. Som komplement kan även mediebilderna och hjälpbehoven beskrivas.

	Vad har inträffat?	Vad pågår nu?	Vad kan inträffa?
Händelsen	• ..... • ..... • .....	• ..... • ..... • ..... • .....	• ..... • ..... • .....
Åtgärder	• ..... • ..... • ..... • .....	• ..... • ..... • .....	• ..... • ..... • .....

→ Tid

**Aktörsanalys:** skapar överblick över de aktörer som är inblandade i arbetet kring händelsen. Varje aktör beskriver vilka de aktivt samverkar med och vad de har för fokus. Aktörernas beskrivningar sammanställs till ett sammanlänkat aktörsnätverk, där relationerna mellan alla aktörer blir tydliga och man kan identifiera

- vilka aktörer som saknas eller bör proaktivt involveras
- motstridiga prioriteringar eller synergier
- risk för flaskhalsar, informationsvakuum eller överbelastning.



Exempel på visualisering av inblandade aktörer och deras relationer.

**Skade- och konsekvensanalys:** skapar överblick och hjälper involverade aktörerna ta höjd för konsekvenser bortom de omedelbara skadorna och tidigt börja hantera. Varje aktör beskriver

- det drabbade sammanhanget och direkta konsekvenser
- möjliga spridningseffekter
- relevanta kritiska samhällsfunktioner som bedöms kunna bli drabbade.

Påverkade samhällsfunktioner	Ej påverkade samhällsfunktioner	Samhällsfunktioner som riskerar att påverkas
• ..... • ..... • .....	• ..... • .....	• ..... • ..... • .....

→ Tid

### Dokumentera lägesbilderna för att underlätta förmedling, fortsatt bearbetning och lärande

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

Det är mycket viktigt att alla aktörer kontinuerligt ökar sin förmåga att dokumentera lägesbilder i digitala format och med hjälp av olika visualiseringsverktyg.

### Lägesbilder skapas på olika sätt

Hur en lägesbild skapas kan också påverka vad som skapas. Lägesbilder kan ha brister eller svagheter beroende på vilken process de är skapade utifrån

- Informationsorienterad process med fokus på den fysiska verkligheten, med kartmaterial, bilder och video från skadeplatser
- Kommunikationsorienterad process med fokus på relationer, till exempel som presenterar aktörer och deras frågeställningar.
- I en sensororienterad process med fokus på att grafiskt avbilda ett geografiskt område, till exempel antal fartyg i ett område eller vattennivåer i älvar och sjöar.

## Teknisk samordning för att kunna dela information

Aktörerna behöver en standardiserad miljö för att skapa teknisk samfunktionalitet vid samhällsstörningar. Samfunktionalitet innebär att ett system eller en komponent har förmågan att fungera ihop med andra system eller komponenter, utan att det leder till kompromisser för aktörernas egna system. Den samordning och struktur som krävs behöver vara väl känd av aktörerna. Den bör byggas upp och användas i det dagliga arbetet, vilket är förutsättningen för att få full effekt vid större påfrestningar.

Några av de grundläggande krav som identifierats gemensamt för den tekniska miljön för informationsdelning är att den bör klara av att

- möjliggöra samverkan i olika flexibelt sammansatta konstellationer av aktörer
- ta tillvara gjorda investeringar i befintliga system
- hantera olika sekretessnivåer
- ta tillvara framtida tekniksprång
- hantera såväl vardags- som sällananvändare
- vara robust och säker.



## Kunskap, övning och lärande

Att utbilda och att öva är några av de viktigaste aktiviteterna för att samhället ska kunna hantera samhällsstörningar. Förmågan förutsätter nämligen att det finns enskilda individer som har den kunskap, färdighet och attityd som situationen kräver.

Varje aktör ansvarar för att bygga upp och underhålla sin egen förmåga till aktörsgemensamt agerande. Varje organisation behöver en utbildnings- och övningsplan för att utveckla en samlad förmåga eller identifiera brister i förmåga. Kunskapshöjande aktiviteter ska gärna genomföras tillsammans med andra aktörer för att öka den aktörsgemensamma förmågan.

Vid planering av övningar ska man utgå från den nationella övningsplanen där det finns en strategi och en process för att samordna och inrikta övningar. I planen beskrivs både generella och specifika förmågor – de generella är sådana som alla aktörer behöver ha. Specifika är sådana som en viss myndighet, sektor eller yrke behöver ha, beroende på typ av samhällsstörning.

### Utbilda och öva utifrån mål för kunskapsutveckling

Gemensamma mål för kunskapsutveckling kan användas för att organisera olika kunskaps-höjande aktiviteter. Målen utgår från kunskaps-synen i det europeiska utvecklingsprojektet Bolognaprocessen. Genom att alla aktörer utgår från samma kunskapsyn och samma kunskapsmodell får vi möjlighet att ställa upp mätbara mål och jämföra utvecklingen över tid.

Målen bygger på att mäta kunskap på tre områden

- kunskap och förståelse: att kunna ta till sig och förstå fakta som memorerats (beskriva och förklara)
- färdighet och förmåga: att kunna utföra något med hjälp av fakta och kunskap man fått (tillämpa och använda)
- värderingsförmåga och förhållningssätt: att kunna dra egna slutsatser samt att kunna producera, planera och generera något nytt (relatera och värdera).

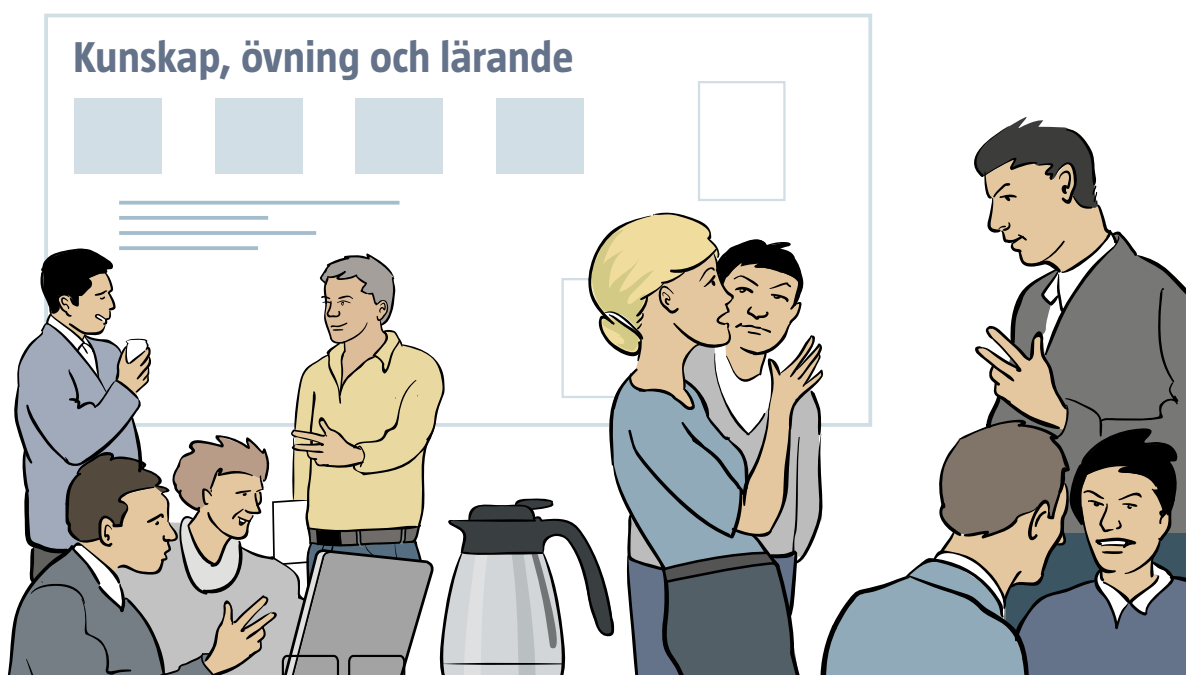


Det finns detaljerade kunskapsmål i *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.

Lärande är den överordnade process som leder till att någon, en individ eller aktör, får en bättre förmåga att hantera situationer. 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 hantering av

aktuella samhällsstörningar. Dessa erfarenheter kan omvandlas till så kallade *lessons learned* och spridas i form av till exempel berättelser eller övningsmoment. Erfarenhetsåterföring kan beskrivas som en kedja av *lessons observed and documented*–*lessons learned* – *lessons implemented*.

Att agera tillsammans kräver bland annat etablerade nätverk och goda relationer mellan berörda aktörer. Öppenhet, förtroende samt kunskap och respekt är avgörande för lärande. Det är av yttersta betydelse att värna om ett klimat som uppmuntrar förmågan att dra nytta av erfarenheter.



Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

651 81 Karlstad Tel 0771-240 240 [www.msb.se](http://www.msb.se)

Publ.nr MSB780 - reviderad september 2016 ISBN 978-91-7383-684-5