



Myndigheten för  
samsällsskydd  
och beredskap

# Insatsplanering

## Åttastegsmodellen



Insatsplanering  
Åttastegsmodellen

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Kontakt:

Ove Brunnström, 010-240 51 64

Produktion: Advant Produktionsbyrå

Tryck: DanagårdLiTHO

Omslagsfoto: Patrik Persson

Publikationsnummer: MSB931 - november 2015

ISBN: 978-91-7383-611-1

# Innehåll

<b>Inledning</b> .....	<b>7</b>
<b>Varför insatsplanera?</b> .....	<b>8</b>
Insatsplanering förbereder och ger rationella beslut .....	8
Behovet av kunskap förutsätter planering.....	9
Insatsplanering.....	10
Insatsplanens innehåll .....	10
<b>Att utveckla en insatsplan – beskrivning av de åtta stegen</b> .....	<b>11</b>
Steg 1: Påbörja insatsplaneringen .....	12
Steg 2: Fastställ insatsplanens syfte och mål .....	13
Steg 3: Fastställ ansvar och åtgärder .....	15
Steg 4: Slutför och godkänn planen .....	18
Steg 5: Informera om planen.....	19
Steg 6: Utbilda på planen.....	19
Steg 7: Öva planen .....	20
Steg 8: Granska planen och revidera vid behov .....	21
<b>Att utveckla en insatsplan - praktiska råd</b> .....	<b>23</b>
Hur mycket tid behövs? .....	23
Börja med att förbereda insatsplaneringen.....	24
Starta planeringsprocessen: slå fast förutsättningar, syfte och mål .....	24
Bekräfta mål, bekräfta scenarier och kartlägg åtgärder .....	25
Presentera utkast på planen och planera för införandet.....	26
Presentera den slutgiltiga insatsplanen och besluta om den .....	26
Publicera planen och informera om den .....	27
Utbilda på planen .....	27
Öva planen.....	27
Revidera planen.....	28
<b>Litteraturförslag</b> .....	<b>29</b>

# Inledning

I det här dokumentet beskriver vi en processmodell som ska fungera som ett metodstöd för dig som förbereder och genomför insatsplanering (del 1). Vi har också samlat ett antal praktiska råd för dig som ansvarar för att genomföra och sammanhålla insatsplaneringen (del 2).

Modellen är i första hand utformad för att användas när risker och insatsförmågor ska värderas och preciseras. Tanken är att modellen ska tjäna som underlag för exempelvis insatskort, utbildning och övningar. Modellen är inte tänkt att ge förslag på ändringar av organisatoriskt fastslagna rutiner, som exempelvis ledningsstrukturer, krisledningsplanering och liknande. Det kan dock hända att insatsplaneringen visar att det finns behov av att uppdatera befintliga larmplaner.

Den beskrivna planeringsmodellen är flexibel och kan anpassas till flera olika objekt och situationer. Modellens processteg kan också minimeras eller tas bort i tillämpliga delar för att snabba upp processen.

Modellen består av en blandning av åtgärder hämtade från olika källor, men bygger ibland annat på ett koncept som utvecklats och använts i Storbritannien<sup>1</sup> i flera år. Ytterligare andra delar har hämtats från studier, forskningsrapporter och litteratur inom området.

Processtegen har anpassats till svenska förhållanden i samverkan med representanter för kommunal räddningstjänst, länsstyrelsen och industri. Modellen har testats i skarp planering vid räddningstjänsten i Skellefteå, samt provats vid Räddningstjänsten Östra Götaland.

Tanken med detta dokument är att både text och innehåll ska vara levande. När nya erfarenheter kommer in kring planeringsprocessen kommer innehållet efterhand att uppdateras. Alla versionsuppdateringar av dokumentet kommer att finnas på MSB:s webbplats.

---

1. CabinetOffice, Chapter 5 (emergency planning).

”Slumpen gynnar  
det förberedda  
sinnet”

Louis Pasteur

## Varför insatsplanera?

Insatsplanering ska ses som ett ständigt pågående projekt, där insatsplanen på papper inte är det egentliga slutmålet, utan bara en del av arbetet. Det är själva processen med att insatsplanera som leder till lärande, och som ger deltagarna både nya insikter och nya kunskaper på vägen mot målet.

Den tyske strategen Helmuth von Moltke sa om planer att ”ingen plan överlever den första kontakten med fienden” (kein Plan überlebt die erste Feindberührung)<sup>2</sup>. Detta innebär i princip att när planen möter verkligheten så vinner alltid verkligheten. Den amerikanske presidenten och före detta generalen Dwight D. Eisenhower sa i ett tal 1957 att ”planer är värdelösa, men planering är allt” (plans are worthless, but planning is everything)<sup>3</sup>. Det Eisenhower menade var att det aldrig exakt går att förutsäga när en olycka kommer att ske och hur förloppet kommer att utveckla sig, och att det därför aldrig kommer att gå som man har planerat.

### Insatsplanering förbereder och ger rationella beslut

Så om planer aldrig överlever verkligheten och till och med är värdelösa, varför ska vi då insatsplanera? Svaret på frågan är att planering lyfter organisationen ur vardagen genom att sätta fokus på risker och målsättningar. Planeringen blir därför oumbärlig, eftersom den tvingar organisationen att fokusera och tänka framåt. Alltså har inte insatsplaneringen som huvudsyfte att producera insatskort och kontaktlistor, utan att göra organisationen mentalt förberedd.

I en förstudie<sup>4</sup> om insatsplanering nämns flera fördelar med insatsplanering. Bland annat att räddningsledaren får bättre förutsättningar att fatta rationella beslut, en annan är att insatstiderna sannolikt blir kortare.

### Insatsplanering krävs för att leva upp till lagkrav

Det finns också formella krav på att insatsplanering ska genomföras. Att den kommunala räddningstjänsten är skyldig att själv genomföra insatsplanering baseras framför allt på skrivningar i

- lagen om skydd mot olyckor
- Arbetsmiljöverkets föreskrift om systematiskt arbetsmiljöarbete
- miljöbalken.

### Lagen om skydd mot olyckor

I lagen om skydd mot olyckor, 1 kap, 3 §, kan man läsa att ”Räddningstjänsten skall planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt”. Detta krav är generellt och gäller för alla typer av insatser som kommunen kan behöva genomföra. Det innebär att den kommunala räddningstjänsten i vissa fall måste göra mycket specifika planer för vissa objekt, medan man i andra fall kan hålla sig till mer generella planer för olika typhändelser. Se även förordningen om skydd mot olyckor där regeringen verkställer kraven på insatsplanering genom 3 kap 6 §.

2. Citatet är hämtat från Wikiquote.

3. Citatet är hämtat från Wikiquote.

4. Insatsplanering – att planera för insats baserat på riskanalys och räddningstaktik, Kylefors, Svensson 2000 (opublicerad).

## Arbetsmiljöverkets föreskrift om systematiskt arbetsmiljöarbete

Syftet med Arbetsmiljöverkets föreskrift om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) är att säkerställa att arbetsmiljöarbete ingår som en naturlig del i verksamheten. Arbetsgivaren ska uppmärksamma och ta hänsyn till de förhållanden i arbetsmiljön som kan påverka de anställdas hälsa och säkerhet. För räddningstjänstens del är arbetsmiljön inte begränsad till brandstationen, utan inkluderar också insatsförhållanden. I och med att planeringsarbetet kommer att bedöma och dokumentera riskerna på skadeplats blir insatsplanering också en mycket viktig del i arbetet med att leva upp till kraven på systematiskt arbetsmiljöarbete.

### Miljöbalken

En räddningsinsats betraktas som verksamhet enligt miljöbalken vilket innebär att insatsen måste genomföras i enlighet med kraven i balken. Försiktighetsprincipen enligt andra kapitlet miljöbalken kräver att verksamheten planeras så att insatsen inte medför onödigt skada eller olägenhet. Räddningsledaren måste därför välja en metodik där konsekvenserna för människa och miljön blir så små som möjligt, exempelvis beträffande utsläpp av farligt ämne eller förorenat släckvatten. För att kunna göra detta måste räddningsledaren ha de kunskaper som krävs och vara väl förtrogen med de val som står till buds redan innan insatsen påbörjas.

### Behovet av kunskap förutsätter planering

En räddningsledare har mycket långtgående befogenheter. I samband med en insats kan räddningsledaren givetvis samråda med den aktuella verksamhetsutövaren om lämpliga åtgärder, men de slutliga besluten om hur insatsen ska genomföras och vilka åtgärder som ska vidtas tas alltid av räddningsledaren.

Dessa beslut måste antingen baseras på att räddningstjänsten har egen kunskap om objektet, omgivningen, insatsmetodiker, risker samt möjliga konsekvenser, eller att man har väl utarbetade kontaktvägar till extern expertkunskap. Sådan kunskap är svår, för att inte säga omöjlig, att skaffa sig eller få tillgång till utan en väl genomtänkt insatsplanering.

*“Planning is an unnatural process – it is much more fun to do something else. And the nicest thing about not planning is that failure comes as a complete surprise rather than being preceded by a period of worry and depression.”*

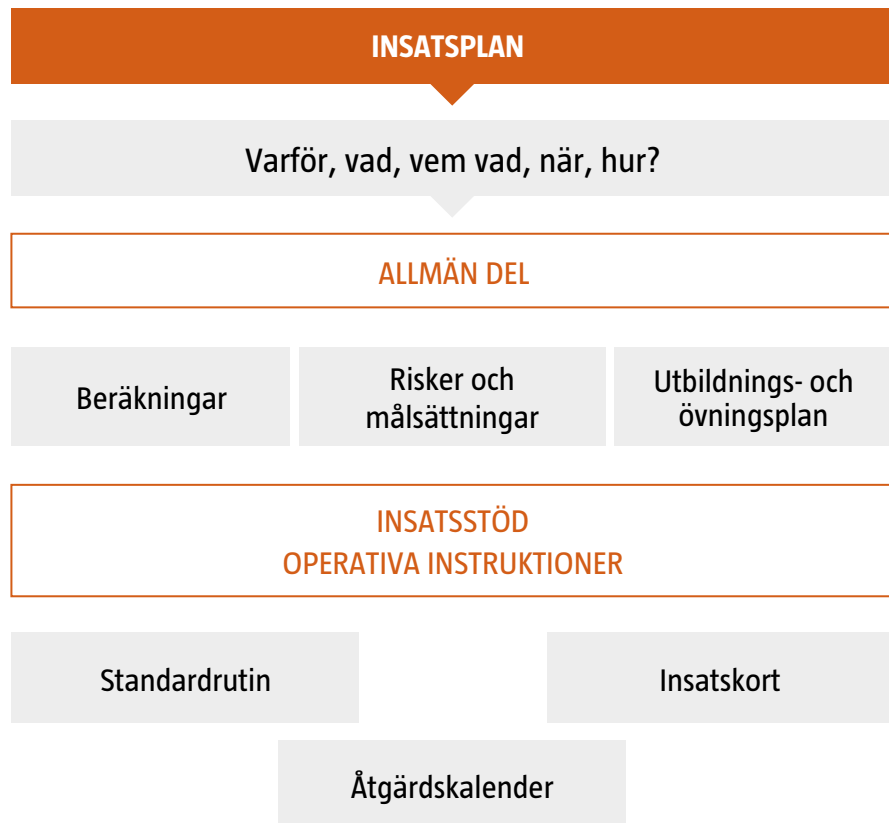
Sir John Harvey-Jones

## Insatsplanens innehåll

En insatsplan kan gälla för antingen en enda organisation eller vara gemensam för flera organisationer. En insatsplan kan också vara antingen generell eller specifik. En generell plan kan syfta till att täcka ett brett spektrum av möjliga händelser, medan en specifik plan relaterar till en särskild risk, en särskild anläggning eller ett särskilt objekt.

Vissa insatsplaner innehåller många olika typer av information och uppgifter, till exempel beskrivningar av hur planen har tagits fram, vilka som medverkat, vilka risker som har bearbetats samt beräkningar och olika utbildnings- och övningsplaner. En mer detaljerad del av insatsplanen kan också innehålla mer operativa stöd som insatskort, kartunderlag eller standardrutiner.

## Insatsplanering



# Att utveckla en insatsplan – beskrivning av de åtta stegen

Arbetet med att utveckla en ny insatsplan kan ses som en särskild typ av projekt, med en egen planering och egna målsättningar, avgränsningar och bestämda start- och slutdatum.

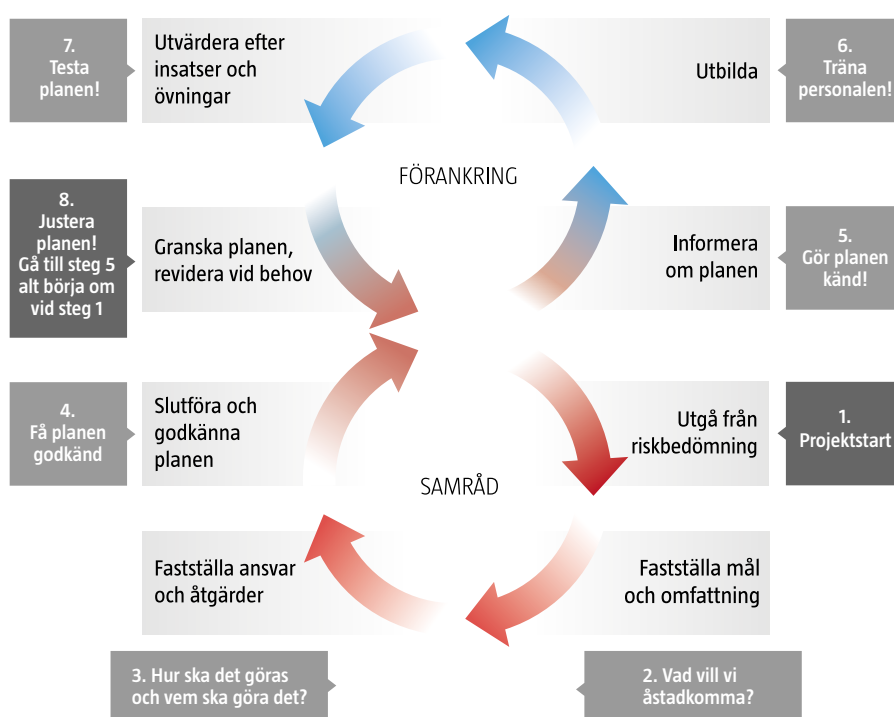
Planeringsarbetet följer en process i åtta steg, som i sin tur kan delas in i två huvudsakliga delar:

- samla in information och skapa insatsplanen (steg 1–4)
- kungör insatsplanen och befast den (steg 5–8).

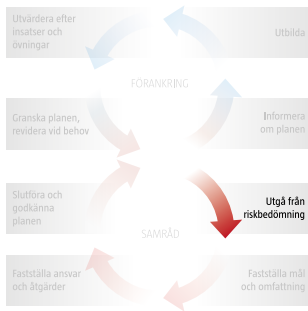
Planeringsprocessens steg 1–4 går ut på att skapa planen (se den nedre cirkeln i figuren nedan). Detta arbete genomförs under en relativt tidsbegränsad period, och kan komma att involvera såväl olika delar av den egna organisationen som andra myndigheter, privat näringsliv, frivilliga och allmänheten.

Planeringsprocessens steg 5–8 handlar om att introducera, testa och justera planen (se den övre cirkeln i figuren nedan). Detta sker exempelvis genom åtgärder som att informera, utbilda, öva och utvärdera.

Hur lång tid processens olika delar tar beror på behovet. Ibland kan planeringen behöva gå flera varv i den nedre cirkeln innan man kan gå vidare till den övre. Om inte förutsättningarna förändras kan man stanna kvar i den övre cirkeln under lång tid. Skulle däremot något förändras, till exempel på grund av att en risk måste värderas om, kan processen behöva starta om i den nedre cirkeln igen.







## Steg 1: Påbörja insatsplaneringen

Innan arbetet med insatsplaneringen kan starta bör den som ska ansvara för genomförandet klara ut följande frågor tillsammans med ansvariga chefer:

- Vad är målet och syftet med planeringsarbetet?
- När ska insatsplanen vara klar?
- Vad är gjort sedan tidigare, till exempel i form av gamla insatsplaner?
- Vilka styrande dokument är relaterade till insatsplanen?
- Vilka aktörer eller funktioner kan komma att beröras både internt och externt?
- Vilka ekonomiska och personella resurser kan avsättas till planeringsprocessen?

### Utgå från en riskbedömning

Projektet med att ta fram insatsplanen bör börja med en riskbedömning, eftersom den kommer att utgöra grunden för planeringsarbetet. En riskbedömning ger planeringsgruppen underlag för att kunna välja vilken risk insatsplaneringen ska fokusera på, vilket automatiskt leder vidare till vilka åtgärder och resurser som bedöms vara nödvändiga.

Här kan exempelvis kommunens handlingsprogram, en risk- och sårbarhetsanalys, förekommande brandskyddsdocumentation eller uppgifter från anläggningsägaren vara till hjälp. Om insatsplaneringen syftar till att ta fram en plan mot en Seveso-verksamhet kan också företagens egna säkerhetsrapporter utgöra ett bra underlag. Detta gäller också för insatsplaner mot farlig verksamhet (så kallade LSO 2:4-anläggningar). Där kan dessutom riskanalysen för allvarliga olyckor vara ett bra underlag.

### Sammanställ riskbedömningen med hjälp av scenarier

När riskbedömningen är gjord bör den sammanställas i ett format som går att presentera för planeringsgruppen, exempelvis i tabellform. Utgångspunkten bör vara följande två huvudfrågor:

1. Vad kan hända?
2. Vad blir konsekvenserna?

Frågor kring riskens sannolikhet bör redan vara utredda och värderade innan det första planeringsmötet startar. Detta i syfte att undvika ”det här händer aldrig”-diskussioner när planeringsgruppens arbete startar.

Andra frågeställningar som kan användas för att komplettera huvudfrågorna kan exempelvis vara:

- Var kan händelsen inträffa?
- Med vilken storlek eller styrka kan händelsen utvecklas?
- Hur snabbt kommer händelsen att påverka omgivningen?
- Vilka områden kan bli drabbade?
- Var finns sårbara individer och grupper (barn, äldre, personer med funktionsnedsättning)?
- Finns tid för att varna?
- Vilka dominoeffekter kan uppstå?

Om det finns flera risker kan det bli aktuellt att jämföra de olika riskerna eller scenarierna, så att det blir möjligt att komma fram till vad som ska prioriteras. Utfallet av planeringsgruppens analys blir sedan till god hjälp när det är dags att bestämma insatsens målsättning i steg 2.

Exempel på scenarier att utgå från i riskbedömningen:<sup>5</sup>

3. Brand i kemikalieläckage, person saknad.
4. Brand i kemikalieläckage, ingen person saknad.
5. Kemikalieläckage, ingen brand, person saknad.
6. Kemikalieläckage, ingen brand, ingen person saknad.

Scenariot bör vara realistiskt och bygga på fakta från riskanalysen. Räddningstjänsten kan till exempel välja det scenario som har störst påverkan på omgivningen, det scenario som har störst sannolikhet att hända eller ett scenario som prioriterats av andra orsaker.

### Valet av scenario kan påverka insatsplanens fokus

Scenarier kan vara till stor hjälp vid förberedelserna för insatsplaneringen, men det finns ett par saker att tänka på. Det finns en uppfattning om att om man klarar det värsta scenariot så klarar man allt annat också. Det finns dock en risk med att välja det värsta scenariot, eftersom planen kan bli för omfattande för en realistisk insats. En för omfattande plan kan leda till att de berörda aktörerna inte avsätter de resurser som krävs för att klara en så stor händelse.<sup>6</sup>

Om man i stället väljer det mest sannolika scenariot finns en annan risk, nämligen att man missar mindre sannolika händelser som kan ge stor påverkan på samhället. Detta kan leda till en falsk trygghet och felaktig känsla av förberedelse.<sup>7</sup>

Observera att det inte finns något hinder för att planeringsarbetet utgår från flera scenarier. Scenarierna behöver heller inte ha någon inbördes prioritetsordning. Exempelvis kan planeringen utgå från tre scenarier:

1. Brand i kemikalieläckage, person saknad.
2. Kemikalieläckage, ingen brand, ingen person saknad.
3. Brand i cistern.

## Steg 2: Fastställ insatsplanens syfte och mål

### Beskriv varför planen finns

Att fastställa insatsplanens syfte är nödvändigt för att planen ska få rätt fokus och för att målen ska kunna prioriteras. Syftet bör uttryckas som en bred avsiktsförklaring, baserad på de grundläggande skälen till att planen utvecklas.

Exempel på syfte med en insatsplan:

- Syftet med insatsplanen för Kem AB är att räddningstjänsten, i samverkan med Kem AB och andra berörda aktörer, ska kunna genomföra

5. Scenarierna är hämtade från Insatsplanering – att planera för insats baserat på riskanalys och räddningstaktik (opublicerad förstudie).  
6. Canton, Lucien G. Emergency Management.  
7. Canton, Lucien G. Emergency Management.

en koordinerad insats vid ett utsläpp av kemikalier på företagets område. Den koordinerade insatsen ska rädda liv samt begränsa skador på människor, egendom och miljö.

### Slå fast vad insatsplaneringen ska åstadkomma

Insatsplaneringens mål ska översätta syftet till specifika önskemål om resultat. Målen med planeringen och insatsen ska vara utformade så att de stödjer framtagandet av planen, och klart och tydligt visar vad man vill åstadkomma med planen eller insatsen. På så sätt kan planeringsgruppen enas om en gemensam inriktning och om de åtgärder som kommer att krävas för att det ska gå att sätta planen i verket.

Exempel på mål med en insatsplanering:

- Målet med insatsplaneringen är att planeringsgruppen senast den 31/12 2015 ska ha
  - identifierat och prioriterat risker vid Kem AB
  - fastställt mål med insatsen, samt delmål för respektive operativ aktör
  - identifierat åtgärder vid insats, och fastställt ansvar för respektive organisation
  - identifierat nödvändiga resurser för att nå målen med insatsen
  - tagit fram en utbildnings- och övningsplan för den planerade insatsen på Kem AB.

### Formulera målen med hjälp av ett kommunalt handlingsprogram

Ett kommunalt handlingsprogram kan vara en bra hjälp när målen ska formuleras. När planeringsdiskussionen senare kommer till frågor om resurser, ekonomi eller anskaffningar kan det också vara en fördel om målen är kopplade till de politiskt beslutade prestationsmålen.

Exempel på mål kopplade till prestationsmål:

1. Räddningstjänsten ska inom 3 minuter efter framkomst påbörja åtgärder för att bryta olycksförloppet.
2. Räddningstjänsten ska inom 15 minuter efter framkomst ha brutit olycksförloppet.
3. För de anläggningar och olyckstyper där det på förhand går att se att tider enligt 1 och 2 inte går att hålla, ska det finnas stöd och/eller planer för att effektivisera räddningstjänstens insats.

### Identifiera planeringspartners och skapa en planeringsgrupp

Om den planerade insatsen berör fler organisationer, eller om fler organisationer har operativt ansvar, ska insatsplaneringen ske i samverkan med dessa. Det finns många fördelar med att planera i samverkan. Till exempel leder planeringsarbetet till att de olika organisationernas roller identifieras, vilket i sin tur kan visa på eventuella målkonflikter. Processen hjälper även deltagarna att få förståelse och acceptans för de övriga aktörernas roller och perspektiv.

Tänk igenom vilka som kan komma att få en aktiv roll i hanteringen av händelsen, och vilka i övrigt som det kan finnas behov av att samverka med under insatsplaneringen. De organisationer som kan få en aktiv roll

Ett mål ska vara

**SMART:**

Specifikt

Mätbart

Accepterat

Realistiskt

Tidssatt

vid hanteringen av händelsen bör bjudas in att delta i planeringsarbetet, eller i delar av det. Det kan exempelvis handla om representanter från

- polis och landsting
- berörd anläggning, berörda ägare (exempelvis industri, skogsbolag osv.)
- räddningstjänsten eller andra förvaltningar i kommunen (teknisk förvaltning, miljöförvaltning osv.)
- kommunens krisledning eller informationskontor
- andra myndigheter
- privata företag
- frivilligorganisationer
- Försvarsmakten.

### Samla in information

Att samla in relevant information kan vara mycket viktigt för att kunna bedöma hur omfattande planen ska vara. Om insatsplanen till exempel ska gälla skogsbrand kan det vara bra att undersöka vilka avsnitt som är kritiska i kommunen, var det finns skogspartier av stort värde, var det finns känsliga partier eller vattendrag samt hur tillgången till vägsystem ser ut. Man kan också göra antaganden om hur tillgängliga olika resurser är, eller om den tid det tar innan man kan få tillgång till förstärkningsresurser.

Informationsinsamlingen kan också inkludera erfarenheter från insatsplanering vid liknande objekt eller risker, samt erfarenheter från tidigare inträffade händelser.

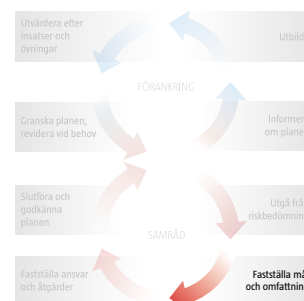
### Fastställ insatsens mål

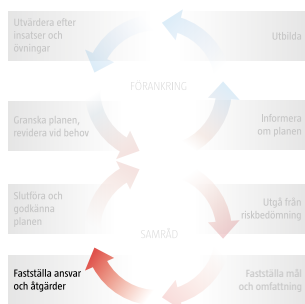
Under arbetet med att bedöma risker och scenarier får planeringsgruppen en uppfattning om vilka åtgärder som bör sättas in.

Planeringsgruppen behöver sedan specificera en önskan om vad man vill åstadkomma med insatsen, genom att utgå från en angiven intensitet och föreställa sig händelseutvecklingen och dess specifika påverkan på omgivningen.

Exempel på mål med insatsen:

- Målet med insatsen är att i första hand rädda liv, och att i andra hand minimera konsekvenserna av ett antänt läckage för att framför allt undvika miljöskador. En spillbrand inte ska spridas till intilliggande cisterner eller orsaka följdverkningar.





### Steg 3: Fastställ ansvar och åtgärder

Ett sätt att ta sig an detta steg kan vara att planeringsgruppen besvarar ett antal frågeställningar utifrån valt scenario och målet med insatsen. Detta kan göras antingen med stöd av en tidslinje eller med hjälp av en uppsättning frågor.

#### Fastställ ansvar och åtgärder: med tidslinje

Om scenariots art tillåter det kan händelseutvecklingen presenteras på en tidslinje, uppdelad i minuter upp till timmar (se figuren nedan).

Gör så här:

1. Gör en tidslinje.
2. Beskriv scenariot eller delhändelserna på tidslinjen. Exempel: "Brand i utläckande kemikalier, person saknas".
3. Identifiera och beskriv beslutspunkter på tidslinjen. En beslutspunkt är en punkt på tidslinjen där en ansvarig förväntas ta ett beslut som inriktar den fortsatta insatsen.
4. Identifiera och beskriv insatsåtgärder på tidslinjen. För varje insatsåtgärd som identifieras behöver ett antal frågor besvaras. De svar som kommer fram ger planeringsgruppen underlag som sedan kan överföras till planen när den ska skrivas.
  - a. Vilka åtgärder ska vidtas?
  - b. Vem är ansvarig för åtgärden?
  - c. När ska åtgärden genomföras?
  - d. Vilka resurser krävs för att genomföra åtgärden?
  - e. Vad ska hända efteråt?

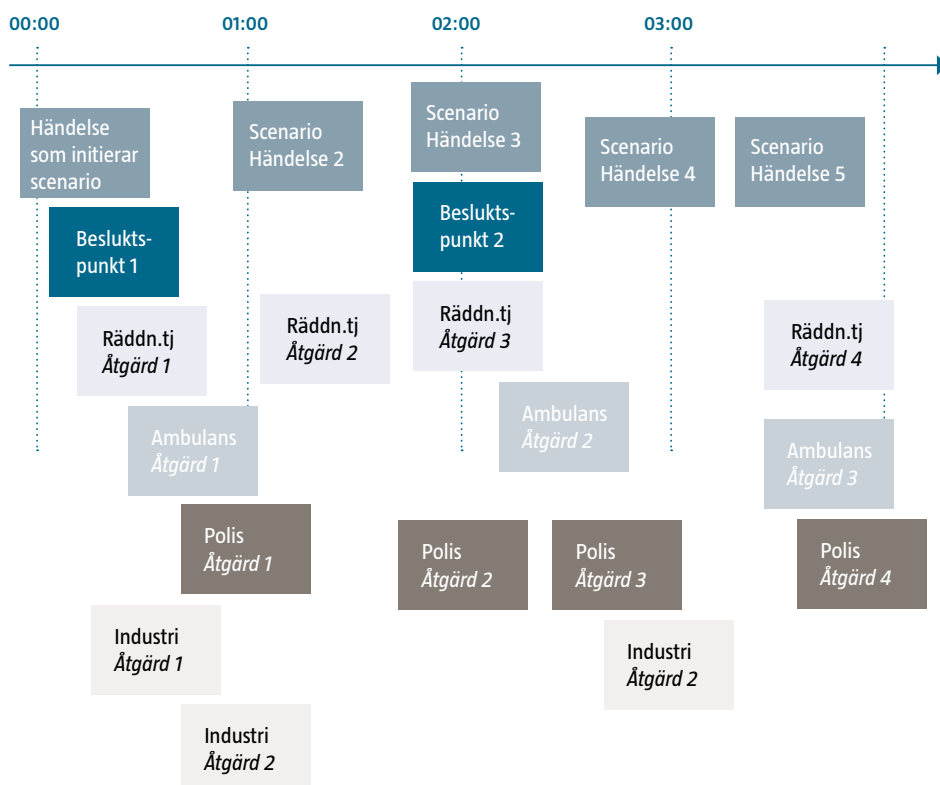


Illustration: "Notisdiagram"

### Fastställ ansvar och åtgärder: med frågor

Det går också bra att ta sig an ett scenario utan att utgå från en tidslinje. Om planeringsgruppen är stor och man har flera scenarier att bearbeta kan det vara bra att dela upp analysen i parallella arbeten. Dock ska alla scenarier bearbetas utifrån samma frågeställningar. Alla scenarier får också gärna redovisas gemensamt.

Exempel på frågeställningar:

1. Vad är scenariot?
2. Vad kan konsekvenserna leda till?
3. Om det händer, vad behöver vi veta?
  - a. Vad har vi bra kunskap om?
  - b. Vad kan vi känna osäkerhet om?
4. För den insats vi vill göra, vad kan vara ett rimligt mål?
5. För att säkerställa att vi agerar rätt, vilka analyser och beräkningar behöver vi?
6. För att lösa vår insats, hur ser vårt resursbehov ut?
7. Vad måste vi veta när vi kommer till platsen?
8. Vad behöver vi för typ av stöd eller typ av insatskort?

### Fastställ insatsens delmål

När uppgifter och ansvar är preciserade går det att utforma delmål för respektive organisation. Här är det viktigt att delmålen är tydligt kopplade till scenariots tänkta utveckling, så att de önskade åtgärderna hamnar rätt i tid.

Exempel på delmål med insatsen:

- Räddningstjänsten ska kunna påbörja en livräddande insats i byggnad X alternativt byggnad Y senast 5 minuter efter ankomst till brytpunkt på Kemi AB.
- Räddningstjänsten ska med egna resurser kunna släcka en spillbrand som är upp till 300 m<sup>2</sup>.
- Vid spill över 300 m<sup>2</sup> ska räddningstjänsten ha förmåga att med egna resurser kunna kyla brandpåverkad intilliggande cisterner under en tid av 4 timmar.

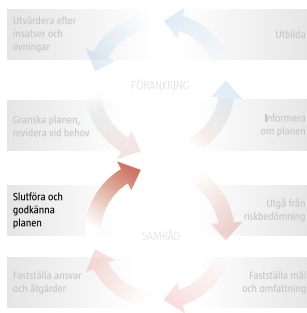
Observera att den här delen av planeringsprocessen inte är tänkt att påverka befintliga ledningsstrukturer eller andra grundläggande organisatoriska rutiner. Tanken är i stället att strukturerna och rutinerna ska ligga till grund för planeringsarbetet. Dock kan planeringsprocessen leda till att till exempel larmplaner och liknande behöver uppdateras.

### Bedöm resurserna i förhållande till målen

Så fort planeringsgruppen har identifierat en åtgärd kan man göra en bedömning av vilka resurser som kommer att krävas. Bedömningen ska inte ta hänsyn till vilka resurser som redan finns, målet är nämligen att identifiera de resurser som krävs för att kunna genomföra bedömda åtgärder. Först när planeringsgruppen har identifierat och bedömt vilka resurser som krävs ska de jämföras mot de befintliga resurserna.

## Identifiera behov av ytterligare analyser och information

I samband med att insatsens åtgärder identifieras och värderas kommer det förmodligen också att uppdagas områden där respektive organisation behöver mer information eller fördjupade analyser. Den som ansvarar för planeringen bör identifiera vilka behov av ytterligare information och analyser som finns, samt ange en deadline för när detta ska vara inhämtat och dokumenterat.



## Steg 4: Slutför och godkänn planen

I det här steget är det dags att föra över det som har redovisats vid scenarioanalyserna till själva insatsplanen. Börja med ett grovt utkast med en förutbestämd form vad gäller rubriker, bilagor med mera (se exempel i separat dokument "Planstruktur").

Efterhand som planeringsgruppens arbete fortskrider kan planen kompletteras med checklistor, larmlistor, kommunikationsplaner, resursförteckningar och så vidare. Följande enkla regler gör det lättare för läsarna att förstå och använda planens innehåll:

- Använd ett enkelt och tydligt språk.
- Håll stycken och meningar korta. Sammanfatta viktig information i till exempel checklistor eller flödesscheman.
- Undvik att använda förkortningar och ett onödigt svårbegripligt fackspråk.
- Strukturera och formge planen så att läsaren snabbt kan hitta förslag på åtgärder och uppgifter.

## Granska planen

Den som ansvarar för insatsplaneringen bör granska planen, för att säkerställa att den följer exempelvis lagstiftning, ansvarsområden och riktlinjer. Insatsplanen bör också granskas utifrån följande frågeställningar:

- Är den tillräcklig?
- Är den genomförbar?
- Är den godtagbar?
- Är den komplett?

Ytterligare en aspekt som bör tas med i granskningen inför presentation och beslut är den politiska. Följer planen handlingsprogrammets intentioner och målsättningar, eller kommer den att ställa nya krav?

## Godkänn planen

När planen har granskats och eventuellt justerats ska den presenteras för exempelvis ledningsgruppen. För att planen ska börja gälla bör den sedan undertecknas av ansvarig chef, till exempel avdelningschef eller räddningschef. Så snart planen har godkänts går insatsplaneringen över till nästa skede (den övre cirkeln på planeringsmodellen).

## Steg 5: Informera om planen

Publicera insatsplanen internt i syfte att göra personalen medveten om vad planen innehåller. Planen ska sedan göras känd, exempelvis genom

- information vid ordinarie möten
- särskilda informationsseminarier
- publicering på intranätet
- publicering i nyhetsbrev.

Nyckelpersoner i organisationen ska acceptera planen och planens krav, och personal som enligt planen ska kunna agera ska göras medvetna om sina roller. Om insatsplanen berör allmänheten, och då i synnerhet särskilt sårbara grupper som barn, gamla och personer med funktionsnedsättning, ska de också informeras om planen.

I vissa fall finns det lagkrav på att allmänheten ska få kännedom om planen och möjlighet att lämna synpunkter på planens innehåll. Ett exempel på detta är Sevesodirektivet. Sådan information till allmänheten kan handla om

- vilka risker som finns
- vilka åtgärder som är planerade i händelse av en olycka
- hur allmänheten ska skyddas i händelse av en olycka
- vad som förväntas av allmänheten.

## Steg 6: Utbilda på planen

När planen är fastställd och känd av alla berörda ska personalen utbildas och eventuellt materiel anskaffas.

Utbildning på planen syftar till att ge personalen kunskap om vad som förväntas av organisationen och den enskilde. Utbildningen ska också ge personalen bästa möjliga förutsättningar att kunna utföra sina uppgifter. Detta omfattar även eventuella andra organisationer som har en roll i planen.

En utbildningsplan bör vara inkluderad i insatsplanen. Utbildningsplanen bör slå fast vilka nyckelpersoner som behöver utbildas särskilt.

Exempel på utbildningsplan:

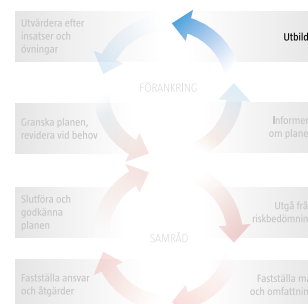
- Genomför utbildning av följande nyckelpersoner:
  - räddningsledare
  - insatsledare
  - styrkeledare.

Utbilda i att använda planen exempelvis genom att

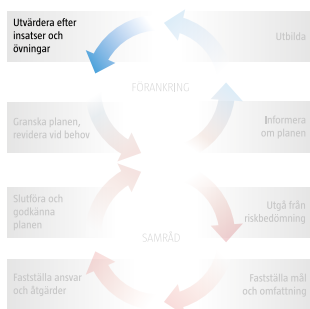
- genomföra en objektsorientering,
- presentera och testa insatskort och kontaktlistor eller liknade
- utbilda särskilt i de metoder och tekniker som krävs enligt planen.

**”Jag vet ingenting om tur, bara att ju mer jag tränar desto mer tur har jag.”**

Ingemar Stenmark







## Steg 7: Öva planen

Det kan finnas flera orsaker till att öva en insats, men i det här sammanhanget kan särskilt tre anledningar nämnas:

- Övning är ett sätt att utvärdera planen.
- Övning ger personalen möjlighet att utveckla sin kompetens.
- Övning ger möjlighet att testa procedurer.

Övningen syftar till att kontrollera att målen med insatsen, besluten och att åtgärderna leder till en lyckad insats. Det finns flera olika sätt att öva planen men huvudtyperna är

- seminarieövning, så kallad table top
- simuleringsövning, med motspel.<sup>8</sup>

Övningens scenario är ett verktyg för att kunna pröva övningens mål. Scenariot ska vara realistiskt och erbjuda en utmaning för de medverkande.

Övningar är menade att testa procedurerna, inte personalen. En viktig del av övningen är att få personalen att känna sig mer bekväm i sina roller. Om man är oförberedd finns det risk att man skyller på planen, när man i stället borde skylla på bristande förberedelser och bristande utbildning. Innan övningen är det lämpligt att genomföra olika typer av utbildningsinsatser som bygger upp, förbereder eller uppdaterar nödvändiga förkunskaper.

### Planera övningen utifrån insatsplanens mål

Övningens design ska utgå från insatsplanens målsättningar, till exempel

- planens övergripande mål
- specifika mål för de enskilda aktörerna i övningen
- specifika mål för medverkande organisationer.

Övningsplaneraren ansvarar för att de enskilda målen inte kommer i konflikt med varandra.

Innan övningsplaneringen kan starta bör den övningsansvariga ha genomfört en uppdragsdialog, så att följande frågeställningar är besvarade och förankrade:

- Hur ser övningsbehovet ut?
- Vilka riktlinjer finns i organisationen?
- Vad är övningens syfte och mål?
- Vilken inriktning ska scenariot ha?
- När ska övningen genomföras?
- Vilka ekonomiska förutsättningar finns för övningen?
- Vad får övningen för effekter för verksamheten?

Hur mycket tid som krävs för att planera övningen beror på vilken typ av övning det handlar om och hur komplicerat scenariot och insatsplanen är.

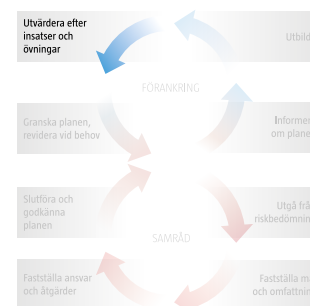
8. MSB (2014) Övningsvägledning, Metodhäfte – Övning med fältenheter.

## Öva och testa olika delar av planen

Ibland är det inte möjligt att testa hela planen, men då går det i stället att testa och öva på några viktiga avsnitt, till exempel:

- **Aktiveringsprocessen.** Aktiveringsprocessen kan kontrolleras genom att man kör en kort test med den personal eller funktion som ska sätta planen i verket.
- **Kontaktlistorna.** Kontaktlistorna kan granskas och eventuellt testas på regelbunden basis, exempelvis en gång per år.
- **Lokaler och utrustning.** Om det finns särskilda lokaler och utrustning för ledning av insatsen bör man kontrollera att utrustningen finns på plats och att den fungerar. Detta gäller även fordon.
- **Kommunikationsutrustning.** Kommunikationsutrustning som inte används dagligen bör testas vad gäller tillförlitlighet, kapacitet och räckvidd. Personal som normalt inte använder kommunikationsutrustning i dagligt arbete behöver också testas regelbundet.

För mer information om planering och utvärdering av övning, se MSB:s handböcker, övningsvägledning, grundbok med metodhäften samt utvärdering av övningar.



## Steg 8: Granska planen och revidera vid behov

Det sista steget i planeringsprocessen är att revidera planen. Planen bör utvecklas eller revideras när nya fakta eller förutsättningar kommer fram. Hur ofta en plan ska ses över är upp till respektive organisation, men det bör ske på regelbunden basis, till exempel en gång per år. Man bör också se över planerna efter exempelvis

- kända erfarenheter från större olyckor, även utanför det egna geografiska området
- övningar
- organisationsförändringar
- ändringar i lagstiftning eller ansvarsområden
- förändringar av risker eller av riskbedömningen.

När planen har reviderats behöver den godkännas på nytt. Då börjar insatsplaneringen om på steg 5 i planeringsprocessen.

Utvärderingar av olyckor, övningar eller tester bör också innefatta rekommendationer på förbättringar av insatsplanen. Utgå exempelvis från följande frågeställningar:

- Förlöpte insatsen som vi tänkt?
- Stämde planens uppgifter?
- Vilka åtgärder i insatsen kunde bli bättre?
- Vad bör vi rätta till?

De rekommendationer som föreslås bör sedan följas upp, exempelvis genom att genomförandet av de föreslagna åtgärderna följs upp i en särskild rapport, förslagsvis senast 12 månader efter den genomförda övningen. Rapporten ska beskriva vilka förbättringsåtgärder som har genomförts och vilka åtgärder som eventuellt kvarstår.



# Att utveckla en insatsplan

## - praktiska råd

*I den här delen finns konkreta förslag på hur planeringsansvarig kan lägga upp arbetet med alla stegen i insatsplaneringen.*

### Hur mycket tid behövs?

Det praktiska arbetet med att ta fram insatsplanen kan exempelvis delas upp på tre planeringsmöten, med ett uppehåll på cirka fyra veckor mellan varje möte. De möten som behövs för att förbereda insatsplaneringen är inte inräknade.

Scenariots komplexitet och antalet aktörer som medverkar i planeringsarbetet påverkar hur många planeringsmöten som krävs. Ett stort och komplext scenario kan kräva flera återkommande träffar, medan ett litet och väl avgränsat scenario kan kanske klaras på en till två dagar.

Eftersom själva skapandet av planen är en process i sig är det en fördel om planeringsgruppens deltagare är desamma under hela planeringsarbetet.

### Ett komplext scenario kan kräva mer tid

Vid stora och komplexa scenarier kan det förutom fler möten också komma att behövas mer tid mellan varje möte. Det kommer nämligen med stor sannolikhet att komma fram uppgifter i planeringsdiskussionerna som kräver fördjupade analyser, utredningar eller kompletterande arbeten. Målsättningar eller förslag på ytterligare resurser kan dessutom komma att behöva förankras i den egna organisationen innan planeringsarbetet kan gå vidare.

I de inledande exemplen har vi valt att använda ordet fas i istället för möte. Tre faser kan innebära tre eller flera möten men det kan likaväl handla om tre faser som genomförs på exempelvis en till två möten.

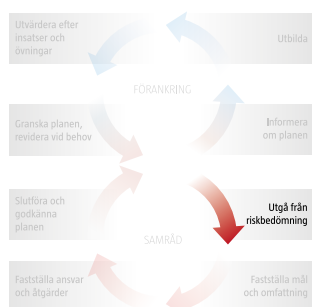


## Börja med att förbereda insatsplaneringen

Innan själva insatsplaneringen börjar behöver den planeringsansvariga tillsammans med ansvariga chefer göra en analys av uppdraget, genom att svara på följande frågor:

- Vad innebär uppdraget?
- När ska planen vara klar?
- Vilka ekonomiska och personella resurser kan avsättas till planeringsprocessen?
- Vad är gjort sedan tidigare, finns det till exempel gamla planer?
- Vilka kan komma att beröras av planen, både internt och externt?
- Vilka organisationer eller nyckelpersoner ska delta i planeringsarbetet?
- Vilka dokument är vi styrda av?
- Vilka mål och syften finns med planeringsarbetet?

Bjud sedan in planeringsgruppen till ett första möte. Beskriv vad som förväntas av deltagarna i planeringsarbetet, beskriv behovet av möten och ange preliminära mötestider.



## Starta planeringsprocessen: slå fast förutsättningar, syfte och mål

Den första fasen med planeringsgruppen syftar till att skapa förståelse och delaktighet i arbetet.

### Exempel på mötesagenda

1. Berätta om uppdraget.
2. Berätta vad en insatsplan är och vad planeringen ska syfta till.
3. Beskriv målen med planeringsarbetet.
4. Presentera objektet/risken/scenariot, till exempel med hjälp av
  - a. bilder
  - b. kartor
  - c. filmklipp.
5. Beskriv hur läget ser ut i dag, till exempel genom att ta upp
  - a. äldre planer
  - b. insatskort eller motsvarande
  - c. befintliga larmplaner.
6. Presentera hot/risker/scenarier, och
  - a. bearbeta och analysera de olika riskerna gemensamt med planeringsgruppen
  - b. prioritera och fastställ riskerna/scenariot gemensamt med planeringsgruppen.
7. Diskutera och föreslå ett rimligt mål med insatsen som helhet.

8. Utgå från målet och diskutera förslag på åtgärder samt fastställ ansvar enligt följande:
- Vilka operativa åtgärder ska vidtas?
  - Vem är ansvarig för respektive operativ åtgärd?
  - När ska den operativa åtgärden genomföras?
  - Vilka resurser krävs för att genomföra åtgärden?
  - Vad ska hända efteråt?

Eftersom den preliminära planen kan komma att innehålla förslag på både målsättningar med insatsen och eventuella behov av ytterligare resurser, bör planeringsgruppens resultat löpande stämmas av med ansvariga chefer innan nästa möte planeras.

## Bekräfta mål, bekräfta scenarier och kartlägg åtgärder

Den andra fasen i planeringsgruppens arbete syftar till att bekräfta målen, bekräfta scenariot och kartlägga de eventuella åtgärder som behöver vidtas för att uppfylla planens mål.

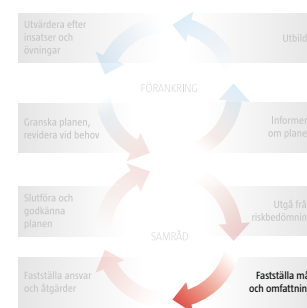
### Förbered mötet

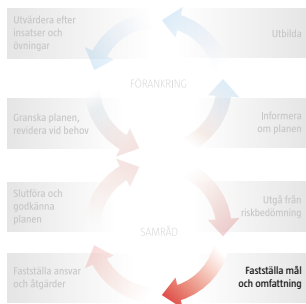
Innan mötet, förbered genom att

- förtydliga scenariot
- definiera mål och delmål med insatserna.

### Exempel på mötesagenda

- Sammanfatta resultatet av förra mötet – var står vi i dag?
  - Repetera scenariot.
  - Diskutera målen med insatsen. Uppskatta hur stor mål uppfyllelsen, ange till exempel i procent.
- Diskutera vilka åtgärder som krävs för att nå målen:
  - Vilka operativa åtgärder klarar vi i dag?
  - Vilka operativa åtgärder har vi svårt att klara?
  - Vilka operativa åtgärder klarar vi inte?
- Slå fast vilka utvecklingsåtgärder som måste vidtas för att uppfylla målen där resurserna inte räcker till.
- Slå fast när utvecklingsåtgärderna behöver vidtas.
- Slå fast vem som genomför vad.
- Uppskatta vilken tid utvecklingsåtgärderna tar att genomföra.
- Sammanfatta vilka resurser som ska till för att uppfylla målen.
- Kartlägg vilka frågor som fortfarande är öppna.
- Diskutera hur planen ska se ut (utformning).





## Presentera utkast på planen och planera för införandet

Den tredje fasen i planeringsarbetet kan syfta till att presentera ett utkast på planen och planera för hur planen ska införas.

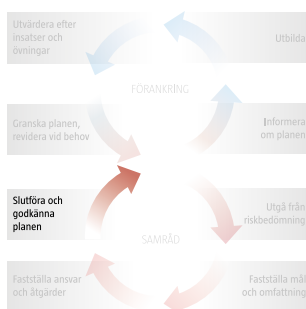
### Förbered mötet

Innan mötet, förbered genom att

- skriva ett utkast på planen
- färdigställa utkast på insatskort
- färdigställa utkast på åtgärdslista med de utvecklingsåtgärder som krävs för att uppnå målen med insatsen.

### Exempel på mötesagenda

1. Presentera utkastet på planen, inklusive insatskort.
2. Presentera utkastet på åtgärdslista.
3. Diskutera vilka utvecklingsåtgärder som ska vidtas för att uppnå målen med insatsen.
4. Fastställ utvecklingsåtgärder och ansvar.
5. Fastställ tidsplan för att genomföra åtgärderna.
6. Planera för steg 5–8 i insatsplaneringen, alltså att informera om planen, utbilda på planen, öva planen samt granska och revidera planen:
  - a. Diskutera hur planen ska marknadsföras.
  - b. Diskutera vilken utbildning som ska genomföras, och vilka som ska utbildas.
  - c. Diskutera vad som ska övas, vilka som ska övas och när övningarna ska genomföras.
  - d. Diskutera när insatsplanen ska följas upp.
7. Bekräfta att planen är accepterad genom deltagarnas handslag, underskrift eller liknande.
8. Justera och komplettera planen med det som kommit fram under mötet.
9. Granska planen.
10. Skicka planen på remiss.



## Presentera den slutgiltiga insatsplanen och besluta om den

Så snart den slutliga versionen av planen har accepterats och godkänts av de som medverkat i planeringsarbetet kan den presenteras. Ansvarig chef verkställer sedan planen genom att underteckna den.

### Presentera planen

Presentera den färdiga planen för exempelvis ledningsgruppen eller samverkansforum. Presentera planen för räddningschef eller ansvarig avdelningschef för godkännande och verkställande.

## Publicera planen och informera om den

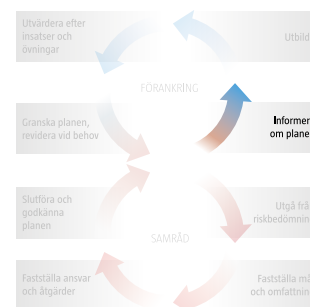
När planen är undertecknad, publicera planen och informera om den internt och externt för

- den egna organisationen
- samverkande organisationer
- allmänheten (se Sevesodirektivets krav).

Informera till exempel genom att

- presentera planen vid ordinarie möten
- genomföra särskilda informationsseminarier
- publicera planen på intranätet
- ge ut nyhetsbrev
- göra en videopresentation.

Vid informationstillfället, presentera mål och syfte med planen. Beskriv vilka risker som har varit utgångspunkt för planeringen, målet med insatsen samt planens form inklusive bilagor, insatskort, roller med mera.



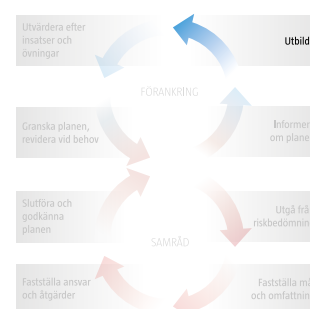
## Utbilda på planen

Genomför utbildning av nyckelpersoner, till exempel

- räddningsledare
- insatsledare
- styrkeledare.

Utbilda i att använda planen exempelvis genom att

- genomföra en objektsorientering,
- träna på insatskort
- träna på larmlistor
- utbilda i de metoder och tekniker som planen beskriver.

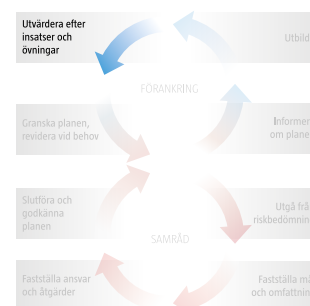


## Öva planen

Bjud in berörda organisationer till ett första övningsplaneringsmöte.

Startmöte: exempel på mötesagenda

1. Presentera uppdraget.
2. Presentera den insatsplan som ska övas.
3. Låt varje aktör presentera sig och sin avsikt med övningen.
4. Presentera ett förslag på övningsupplägg.
5. Presentera planeringsprocessen för övningen och fastställ datum för övriga möten.



### Planeringsmöte 1: förberedelser och exempel på mötesagenda

Före mötet, ta in uppgifter på vilka som kommer att delta i övningen och om det finns några specifika önskemål på övningens innehåll.

Exempel på mötesagenda för planeringsmötet:

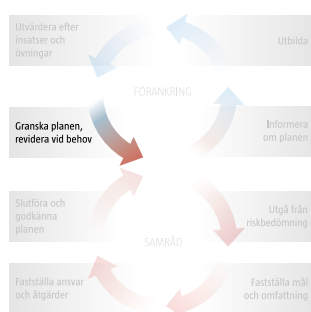
1. Uppdatera deltagarna på hur övningsplaneringen ser ut i dagsläget. Presentera eventuella förändringar.
2. Presentera önskemålen från respektive aktör.
3. Ta fram ett utkast på övningens huvudmål och delmål. Delmålen kan med fördel byggas på insatsplanens delmål.

### Planeringsmöte 2: exempel på mötesagenda

1. Uppdatera deltagarna på hur övningsplaneringen ser ut i dagsläget. Presentera eventuella förändringar.
2. Presentera ett bearbetat utkast på övningens mål och delmål.
3. Arbeta fram ett förslag på scenario.
4. Arbeta fram ett förslag på utvärdering.

### Planeringsmöte 3: exempel på mötesagenda

1. Uppdatera deltagarna på hur övningsplaneringen ser ut i dagsläget. Presentera eventuella förändringar.
2. Gå igenom övningsdokumentationen.
3. Gå igenom scenariot.
4. Gå igenom övningsplatsen.
5. Gå igenom organisationen för genomförande, övningsledning och utvärderare.
6. Detaljplanera tiden fram till övningen.



### Revidera planen

Revidera planen om en ny riskanalys indikerar att planen är inaktuell. Publicera den uppdaterade planen så snart det är praktiskt möjligt.

Planen kan också behöva revideras i samband med

- erfarenheter från olyckor
- erfarenheter från övningar
- omorganisation eller andra förändringar i en organisation
- att nyckelpersoner byts ut eller försvinner.

### Granska planen i ett återkommande intervall

Granska insatsplanen regelbundet, gärna i ett återkommande tidsintervall enligt följande:

- Granska och justera kontaktuppgifter exempelvis var sjätte månad.
- Granska hela planen exempelvis en gång per år.



# Litteraturförslag

MSB, Taktik, ledning, ledarskap

Räddningsverket, *Ledning av räddningsinsatser*, 2006

Brandskyddsföreningen, *Insatsplan*, Brandskyddsföreningens rekommendation, 2013

Räddningsverket, *Insatsplanering-kem*, FoU rapport 1999

Räddningsverket *Insatsplan för olycka med svaveldioxid*, FoU rapport 2003

Kylefors M, Svensson S, *Insatsplanering - att planera för insats baserat på riskanalys och räddningstaktik*, Räddningsverket 2000 (opublicerad)

MSB (2014) *Övningsvägledning, Metodhäfte - Övning med fältenheter*

MSB Handbok, *Utvärdering av övningar*

MSB, *Att planera och förbereda storskalig utrymning*

Uhr, *C Multi-organizational Emergency Response Management*

Canton, Lucien G. *Emergency Management*

Alexander, D *Principles of Emergency Planning and Management*

Alexander, D *Towards the development of a standard in emergency planning*

Perry, Ronald W. Lindell Michael K. *Preparedness for emergency response: Guidelines for the emergency planning process.*

Inrikesministeriet, Finland, *Utarbetande av en extern räddningsplan, Anvisning och planmodell*

Commission of the European Communities, *Emergency Planning for industrial hazards*, 1987

Cabinet Office, *Chapter five (Emergency Planning)*

