



Kommunens övningsverksamhet

TRE ENKLA SÄTT ATT ÖVA KOMMUNLEDNING
OCH FÖRVALTNINGAR I KRISHANTERING

KBM REKOMMENDERAR ■ 2006:2



KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN

KBM REKOMMENDERAR ■ 2006:2

Kommunens övningsverksamhet

TRE ENKLA SÄTT ATT ÖVA KOMMUNLEDNING
OCH FÖRVALTNINGAR I KRISHANTERING

Titel: Kommunens övningsverksamhet – tre enkla sätt
att öva kommunledning och förvaltningar i krishantering
Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)
Omslagsfoto: Ola Nilsson/Sydsvenskan Bild
Övriga bilder: sid 10 Håkan Lindgren/Pressens Bild,
sid 17 Erik Löfgren/Krisberedskapsmyndigheten
Upplaga: 2 500 ex

ISSN: 1652-2893
ISBN: 91-85053-96-1
KBM:s dnr 1263/2005
Grafisk form: AB Typoform
Tryck: Edita, Västerås 2005

Skriften kan erhållas kostnadsfritt från
Krisberedskapsmyndigheten, materielförvaltning
E-post: bestallning@krisberedskapsmyndigheten.se

Skriften kan laddas ned från Krisberedskapsmyndighetens webbplats
www.krisberedskapsmyndigheten.se

KBM REKOMMENDERAR 2006:2

INNEHÅLL

Förord 5

Inledning 7

Övningsmetodik 8

Två olika övningsmetoder 11

Ledningsövning i seminarieform 12

Startövning 15

Ledningsövning i spelform 17

En sammanhållen övningsplanering 20

Bilaga 23

FÖRORD

Under de närmaste åren kommer Krisberedskapsmyndigheten att lyfta fram övning som en prioriterad del i krisberedskapsarbetet. Vi anser att övning är det bästa sättet att få engagemang i och kunskap om krishantering och den effektivaste metoden för att utveckla förmågan att klara en kris.

Att planera och genomföra övningar upplevs av många som svårt och tidskrävande. Med denna vägledning vill Krisberedskapsmyndigheten visa att det inte behöver vara det och att man kan komma långt med enkla medel. Målet är att vägledningen skall leda till att kommuner utan tidigare erfarenhet skall kunna komma igång på egen hand med en regelbunden och bra övningsverksamhet. Förhoppningsvis kommer man att finna att det inte bara är nyttigt att öva utan också spännande och roligt.

Vägledningen är skriven för kommunerna men bör även kunna användas av andra aktörer i krishanteringssystemet.

Vägledningen har tagits fram av en arbetsgrupp bestående av Sven Andersson, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Leif Bengtsson, Härryda kommun, Tomas Wibble, Jönköpings kommun och Anders Bergwall, Krisberedskapsmyndigheten. Den sistnämnde har varit sammanhållande.

Vägledningen är skriven i vi-form. Det är Krisberedskapsmyndigheten som ansvarar för innehållet.

Ann-Louise Eksborg

Generaldirektör för Krisberedskapsmyndigheten

INLEDNING

De flesta är överens om att man måste öva regelbundet för att kunna hantera en allvarlig kris. Samtidigt vet vi att övningsverksamheten ligger på en låg nivå i många kommuner liksom i övriga delar av krishanteringssystemet. Vår tolkning är att detta beror på att många upplever att det är svårt att planera och genomföra övningar. Man vill helst att någon annan kommer och tar hand om uppgiften. En annan svårighet är att samla chefer och andra nyckelpersoner vid ett och samma tillfälle.

Ansvar för att öva ligger på den som har verksamhetsansvaret. För kommunernas del blir övning en lagstadgad uppgift fr.o.m. sommaren år 2006. Enda sättet att få en bra övningsverksamhet i hela krishanteringssystemet är att alla som har ett verksamhetsansvar utvecklar sin förmåga att själva öva sin egen organisation i krishantering.

Det är vår uppfattning att de flesta kommuner kan nå mycket långt med enkla medel på övningsområdet. Återkommande korta och enkla övningar ger i de flesta fall mer än att någon gång då och då genomföra en större övning.

Övningar kan bedrivas på många olika sätt. I denna vägledning beskriver vi tre övningsaktiviteter som kan genomföras med enkla medel. De som övar kan vara den centrala kommunledningen eller en förvaltning, hela kommunen, delar av kommunen eller enskilda funktioner. Det kan vara tjänstemän och förtroendevalda som övar tillsammans eller var för sig. Övningarna kan genomföras under ett par timmar eller under en hel dag beroende på hur mycket tid som står till förfogande. Förberedelsearbetet är relativt enkelt.

Inledningsvis tar vi upp några grundläggande metodikfrågor som bör beaktas i all övningsverksamhet. Därefter presenteras tre exempel på övningar för kommunledning och förvaltningsledningar. Som avslutning visar vi hur de tre olika övningarna kan hållas ihop i en övningsplan för en mandatperiod.

ÖVNINGSMETODIK

Att arbeta med övningar behöver inte vara annorlunda än övrigt planerings- och utredningsarbete i kommunen. Men det finns några metodikfrågor som man bör tänka på i all övningsverksamhet. Den som vill ha en mer omfattande redovisning i ämnet övningsmetodik hänvisas till någon av de handböcker eller utbildningar som finns på området.

Utgångsläge

För att övningsverksamheten skall bli meningsfull måste man ha bestämt sig för hur kommunen skall ledas i samband med kriser. Det innebär att kommunens plan för hantering av en extraordinär händelse och förvaltningarnas verksamhetsplaner för sådana händelser måste vara aktuella. Det är önskvärt att den berörda personalen har fått utbildning om kommunens krishantering.

Syfte och mål

Man skall alltid bestämma syfte och mål för en övning. Syftet talar om varför man skall öva, t.ex. "Syftet med övningen är att pröva larmfunktionen". Målet skall beskriva vad man vill uppnå, t.ex. "Alla skall veta sin uppgift i organisationen" eller "Efter övningen skall organisationen kunna starta krishanteringen på ett effektivt sätt inom två timmar från larm". Målet skall vara tydligt och uppföljningsbart – det skall gå att bedöma om man har nått målet.

Dokumentation

Ge dem som skall delta skriftlig information om övningen i god tid. "Övningsbestämmelserna" bör ta upp följande:

- Syfte och mål för övningen
- Övningsform
- Övningsledning
- Deltagare
- Praktiska uppgifter om tid, plats, hjälpmedel etc.
- Scenario
- Utgångsläge i kommunen när övningen börjar
- Deltagarnas förberedelser
- Utvärderingsmetod

Scenario

Välj ett realistiskt och lokalt anpassat scenario, som får deltagarna att känna sig berörda. Färdiga scenarier kan hämtas från KBM:s webbplats. Även andra myndigheter som t.ex. Livsmedelsverket kan hjälpa till. Ett annat sätt kan vara att bygga upp ett eget scenario med utgångspunkt från en inträffad verklig händelse, som överförs till den egna kommunen. Kommunens risk- och sårbarhetsanalys bör också användas i denna del av förberedelsearbetet.

Utvärdering och återkoppling

Utvärdera övningen mot målet och återför resultatet till det löpande arbetet med kommunens krisberedskap. Utvärdera också övningen som sådan. Man kan använda sig av t.ex. en enkät eller intervjuer. Gör utvärderingen så snart som möjligt efter övningen och gör den på ett enkelt sätt. Återkoppla resultatet av övningen genom att dokumentera utvärderingen och skicka den till de förvaltningar i kommunen som har övat och som berörs av de åtgärder som är påkallade.



Samarbete i nätverk

Övningar kan återanvändas. Ett underlag som använts i en förvaltning kan oftast utnyttjas också i andra delar av kommunen. Samma övning kan genomföras i flera kommuner. Mycket kan vinnas om man kan samarbeta över organisationsgränserna kring planeringen och genomförandet. Vi rekommenderar att kommunerna bildar nätverk länsvis (länsdelsvis) för samarbete om övningsverksamheten. Länsstyrelsen kan hjälpa till med bildandet av nätverket för övning och med stöd vid planering och genomförande av nätverkets gemensamma övningar.

TVÅ OLIKA ÖVNINGSMETODER

En övning kan genomföras i seminarieform eller i spelform.

Med **övning i seminarieform** menas en genomgång av och diskussion om ett antal grundläggande frågor med utgångspunkt i ett scenario. Fokus skall ligga på uppgifter, roller, ledningsförhållanden och övriga frågor om genomförandet av verksamheten. Man bör däremot undvika tekniska frågor. Sådana frågor bör lösas i annan ordning. Det är viktigt när man övar i seminarieform att man dokumenterar alla obesvarade frågor, problem och svagheter som kommer upp i diskussionen.

Övningen sker i ett vanligt sammanträdesrum eller på ordinarie ledningsplats.

Med **övning i spelform** avses en övning som i så stor utsträckning som möjligt sker i en miljö och med uppgifter som liknar verkligheten vid en kris.

Principen för en övning i spelform är att deltagarna övar på den ordinarie ledningsplatsen med dess utrustning och hjälpmedel. Varje deltagare övas i sin egen roll i organisationen. Den organisation som övar skall agera med utgångspunkt i ett scenario och inspel.

Vi tar upp följande tre exempel på övningar som lämpar sig för den centrala beredningsgruppen (krisledningsgruppen) och förvaltningarnas ledningsgrupper. Även krisledningsnämnden och informationsverksamheten kan öva på detta sätt.

- Ledningsövning i seminarieform
- Startövning
- Ledningsövning i spelform

Övningarna kan utvecklas efterhand genom att man bjuder in samverkande organisationer att delta.

LEDNINGSOVNING I SEMINARIEFORM

Syftet är att med utgångspunkt i ett scenario belysa och utveckla

- roller och uppgifter
- organisation
- arbetssätt
- prioriteringar
- samverkan
- stödfunktioner och andra praktiska frågor

Scenariot kan bestå av ett eller flera steg. Man kan när övningen pågått ett tag gå fram i händelseutvecklingen och börja om diskussionen med nya förutsättningar, dvs. med ett mer kritiskt läge än det man började med.

Resultatet av övningen skall vara att deltagarna får kunskap om hur man skall arbeta vid en allvarlig kris och en samsyn på hur det skall gå till praktiskt. En annan sorts resultat är en dokumentation av de oklarheter, obesvarade frågor, problem och förslag till förbättringar som kommer fram under övningens gång.

En övning i seminarieform kan genomföras på följande sätt. Övningsledaren presenterar övningen och övningsmetoden. Övningsledaren redovisar scenariot och leder diskussionen. En protokollförare noterar allt som man bör ta med sig från övningen och arbeta vidare med (frågor, problem, brister och förslag)

Diskussionen utgår från ett antal i förväg formulerade frågor. Exempel på sådana frågor:

- Hur berörs kommunen av händelsen
- Vilka kan konsekvenserna bli för kommunens verksamhet
- Vilka verksamheter kommer särskilt att drabbas
- Vad är kommunledningens/förvaltningsledningens uppgift
- Vem har ansvar för att krisledningsarbetet kommer igång
- Vad skall man börja med
- Vilka uppgifter skall prioriteras

- Är denna händelse en extraordinär händelse
- Vad innebär det för kommunen att händelsen bedöms vara en extraordinär händelse
- Hur skall krisledningen organiseras

- Vilka tekniska hjälpmedel kan man behöva för att underlätta arbetet
- Vilka förberedda underlag bör finnas
- Hur säkerställer man uthållighet i krisledningsarbetet
- Vilken service behöver man från den ordinarie verksamheten
- Hur skall arbetet i krisledningen (stabsarbetet) bedrivas
- Hur skall rapportering till länsstyrelsen gå till

- Vilka utomstående aktörer bör man samverka med
- Hur skall samverkan ske

- Hur skall informationen till kommuninvånarna gå till
- Hur skall informationen till de anställda ske
- Hur skall man lägga upp kontakterna med media
- Hur skall man samordna informationen med den som andra krisaktörer hanterar

Det är viktigt att diskussionen fokuseras på denna typ av allmänna frågor om uppgifter och arbetssätt. Mer tekniska aspekter på hanteringen av de problem som följer av scenariot bör lämnas därhän.

När övningen avslutas bör deltagarna ges möjlighet att lämna synpunkter på övningen. Protokollföraren skall ges möjlighet att sammanfatta sina anteckningar. Det är lämpligt att man avslutar med att ta upp frågan "Hur går vi vidare?".

STARTÖVNING

Det inledande skedet av en kris sätter krishanteringens på särskilda prov. Informationen är ofta knapphändig och osäkerheten stor. Det tar tid att ställa om från normala arbetsformer till krishantering. Man kan tvingas till improvisation, t.ex. när nyckelpersoner inte är tillgängliga.

Samtidigt är det viktigt att komma igång på rätt sätt med krishantering. Gör man inte det så kan det vara svårt att i efterhand rätta till det som har blivit fel.

Startövning är ett sätt att pröva och utveckla förmågan att komma igång med krishantering. Hela övningen bör kunna genomföras på c:a två timmar och på kontorsarbetstid.



Följande moment genomförs.

- De som skall öva samlas på ledningsplatsen där övningsledaren går igenom förutsättningarna.
- Ledningsplatsen ställs i ordning och utrustas.
- Varje deltagare förbereder sin arbetsplats och förser sig med erforderliga hjälpmedel.
- Datorer, telefoner och annan teknisk utrustning kopplas in och prövas.
- Planer, instruktioner, checklistor, annat skriftligt material och kartor tas fram och kontrolleras.
- Uppgifter om kontaktpersoner på andra förvaltningar och samverkande organisationer kontrolleras inklusive telefonnummer och e-postadresser.
- De personer som svarar för teknisk service, förplägnad och annat stöd kallas till ledningsplatsen.
- Svagheter och oklarheter noteras fortlöpande av var och en för att senare kunna åtgärdas.

När förberedelserna är helt klara hålls en kort stabsgenomgång. Under genomgången kan det vara lämpligt att deltagarna får redogöra för hur de ser på sin roll i krishanteringsarbetet mot bakgrund av det aktuella scenariot och vilka de inledande arbetsuppgifterna är.

Om man vill kan man börja startövningen med att utanför kontorsarbetstid larma in dem som skall öva. Deltagarna bör då vara informerade om övningen i förväg men skall inte känna till den exakta dagen för genomförandet.

Larmningen av den organisation som övar sker med det förfarande och de kanaler som är beslutade och enligt fastställd larmlista. Larmen kvitteras och deltagarna infinner sig på ledningsplatsen.

LEDNINGSÖVNING I SPELFORM

Det är värdefullt att också pröva sin organisation i en miljö som påminner om den verkliga i samband med kriser och att ge personalen tillfälle att praktiskt utföra de uppgifter som den har i krishanteringen.

Organisationen övar på sin ordinarie ledningsplats med dess utrustning och hjälpmedel. Varje deltagare övas i sin egen roll i organisationen.

Övningen börjar med att övningsledaren presenterar övningsformen och scenariot.



Övningen genomförs därefter i form av ett antal inspel, som formulerats i förväg mot bakgrund av det valda scenariot.

Inspelen skall handla om händelseutveckling, konsekvenser för kommunens verksamhet, reaktioner från allmänheten och medias agerande.

Inspelen skall vara problematiserande, dvs. ställa tydliga krav på åtgärder från deltagarens sida.

Exempel

Scenario vädervarning: SMHI varnar för ett djupt lågtryck som inom 12 timmar kommer att nå kommunen med vindstyrkor upp till 30 m/sek. Temperaturen kommer att sjunka till någon minusgrad. Risk för kraftigt snöfall.

- **Inspel 1:** Vindstyrkor upp till 25 m/sek. och häftigt snöfall har lett till att landsvägstrafiken står stilla.
- **Inspel 2:** Stora delar av kommunen är utan ström. Mindre vägar är oframkomliga. Ett stort antal anställda i kommunen kan inte komma till sina arbetsplatser. Mobiltelefoner fungerar inte.
- **Inspel 3:** Tätorten saknar ström. För landsbygdens del kan det enligt uppgift ta upp till en vecka innan strömmen är tillbaka.

Inspelen överlämnas ett och ett i skriftlig form till den organisation som övar. Övningsledaren avgör i vilken takt detta skall ske. På ett så realistiskt sätt som möjligt vidtas åtgärder som kan vara att fatta beslut, inhämta information, kontakta berörda förvaltningar och samverkande organisationer och göra informationsinsatser av olika slag. Åtgärderna kan antingen "stanna i rummet" eller göras mot en särskild spelgrupp som representerar den övande organisationens omvärld.

Händelseförloppet skall dokumenteras och lägesuppföljning görs i dagbok, på kartor, med hjälp av tablåer etc.

Övningen avslutas med en genomgång. Genomgången bör ta upp kommentarer och synpunkter på den genomförda verksamheten och på övningsformen som sådan. Övningsledaren bör också fråga "Hur går vi vidare?" och "Vad gör vi närmast?".

En ledningsövning kan också genomföras för hela kommunens krisledningsorganisation. Då deltar kommunledning, informationsverksamhet och de förvaltningar som berörs av scenariot. Inspelen sker till kommunledningen. Övriga förvaltningar aktiveras genom kommunledningens olika åtgärder. Förvaltningarna övar på sina egna ledningsplatser.

EN SAMMANHÅLLEN ÖVNINGSPLANERING

Enkla övningar av det slag som beskrivs i denna vägledning behöver inte ta så mycket tid i anspråk. Men för att det ska vara meningsfullt måste alla som ingår i den organisation som skall öva kunna avsätta tid vid övningstillfället. För att det skall vara möjligt behövs en god framförhållning. Vi rekommenderar att kommunen gör en övningsplan för varje mandatperiod och att planen bifogas kommunens plan för hantering av extraordinära händelser när den antas av kommunfullmäktige. Av övningsplanen skall framgå när kommunledning och de olika förvaltningarna skall öva, typ av övning och ansvarig för övningen.

De tre övningstyper som vi redovisar i denna vägledning kan användas oberoende av varandra och på många olika sätt. Vi tycker dock att man skall se dem som en helhet och att mycket kan vinnas om man kan hålla ihop övningarna i en sammanhållen och genomtänkt planering över mandatperioden. Det första året av mandatperioden sker ofta många personbyten och kanske också organisationsförändringar. Det året kan det vara lämpligt att ägna åt översyner, utbildning och liknande förberedande uppgifter.

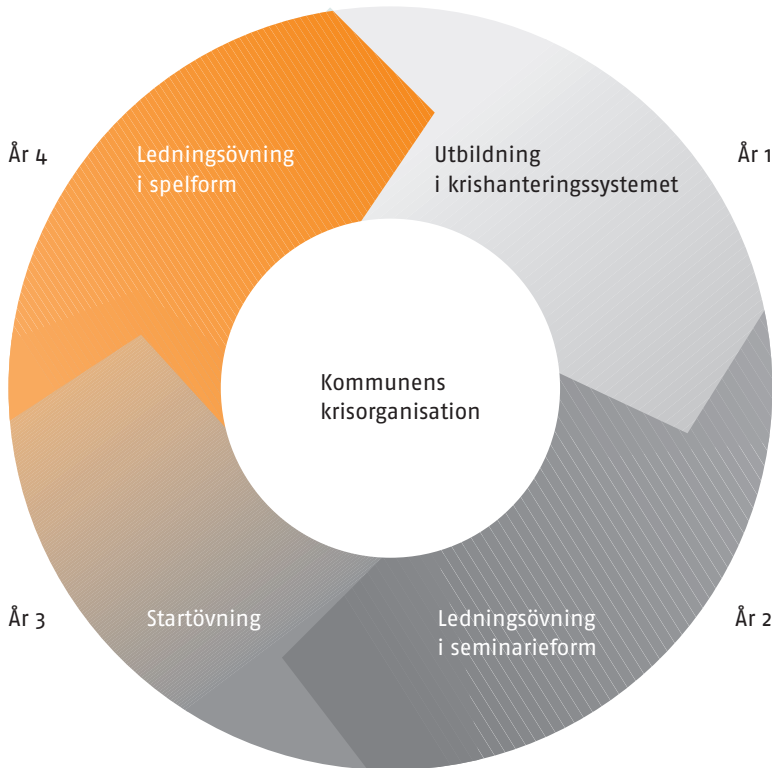
År 1 Revidering av kommunens planer, utbildning i krishanteringssystemet, ledningsmetodik m.m.

År 2 Ledningsövning i seminarieform

År 3 Startövning

År 4 Ledningsövning i spelform

Planeringen bör omfatta all övningsverksamhet i kommunen som kommunledning, informationsverksamhet, förvaltningar och bolag skall genomföra.



BILAGA

Checklista för övningsplanering

Utgångspunkten är att det finns ett uppdrag till säkerhetssamordnaren eller annan person att planera en övning. Finns inte ett sådant uppdrag så måste man börja med att skaffa det hos den organisation som skall öva.

1. Utse övningsledare och några personer som kan hjälpa till med planeringen av övningen.
2. Gör ett första förslag. Förslaget skall innehålla syfte, mål, deltagare, scenario, typ av övning och tidpunkt.
3. Förankra förslaget hos ledningen för den organisation som skall öva.
4. Utveckla scenariot och eventuella inspel.
5. Förbered utvärderingen.
6. Gör övningsbestämmelser.
7. Gör de praktiska förberedelserna avseende lokaler, förplägnad, biträde för genomförandet, kallelse etc.
8. Genomför övningen.
9. Utvärdera och återkoppla.

KBM REKOMMENDERAR

- 2006:2 Kommunens övningsverksamhet
Tre enkla sätt att öva kommunledning och förvaltningar i krishantering
- 2006:1 Basnivå för informationssäkerhet (BITS)
Utgåva 3
- 2004:1 Kommunens plan för hantering av extraordinära händelser
Vägledning från Krisberedskapsmyndigheten
- 2003:2 Basnivå för IT-säkerhet (BITS)
- 2003:1 Risk- och sårbarhetsanalyser
Vägledning för statliga myndigheter

SEMA RECOMMENDS

- 2003:2 Basic level for IT Security (BITS)

ISSN: 1652-2893
ISBN: 91-85053-96-1

Krisberedskapsmyndigheten

Box 599
101 31 Stockholm

Tel 08-593 710 00
Fax 08-593 710 01

[kbm@krisberedskaps
myndigheten.se](mailto:kbm@krisberedskapsmyndigheten.se)

[www.krisberedskaps
myndigheten.se](http://www.krisberedskapsmyndigheten.se)