



Myndigheten för  
samhällsskydd  
och beredskap

SAMVERKAN OCH LEDNING

# Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar



# Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar



Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Kontakt: Enheten för samverkan och ledning, MSB

Telefon: 0771-240 240

Produktion: Advant Produktionsbyrå

Tryck: DanagårdLiTHO

Utgåva 4.

Publ.nr.: MSB777 - reviderad oktober 2018

ISBN: 978-91-7383-884-9

# Innehåll

<b>Förord</b> .....	<b>7</b>
<b>Inledning</b> .....	<b>9</b>
Kort om de gemensamma grunderna .....	10
<b>UTGÅNGSPUNKTER</b>	
<b>1. Det skyddsvärda i samhället</b> .....	<b>15</b>
<b>2. Identifierade brister och utvecklingsbehov</b> .....	<b>17</b>
<b>3. Ett aktörsgemensamt språk</b> .....	<b>19</b>
Inriktning och samordning sätter fokus på effekten vi vill uppnå .....	19
Systemsyn hjälper dig förstå hur samhället och dess resurser hänger ihop .....	20
Att använda termen samhällsstörningar vidgar synsätt .....	21
<b>4. Den svenska modellen för att hantera samhällsstörningar</b> .....	<b>23</b>
Samhällets krisberedskap .....	23
Sverige är administrativt indelat i tre nivåer .....	24
Aktörer .....	24
Grundläggande principer .....	24
Regelverk .....	27
<b>FÖRHÅLLNINGSSÄTT</b>	
<b>5. Helhetssyn</b> .....	<b>35</b>
Helheten ger sammanhanget .....	35
Etablera en helhetssyn .....	36
Tillämpa helhetssynen praktiskt .....	37
Tänk igenom vad som bör prioriteras .....	37
<b>6. Perspektivförståelse</b> .....	<b>41</b>
Förståelse för andras perspektiv medger effektiv hantering .....	41
Olika perspektiv – svårighet problem och möjlighet .....	43

<b>7. Människors samspel i grupp och ledarskap</b> .....	<b>47</b>
Länkar och förtroende mellan organisationer .....	47
Underhåll förtroendet.....	49
Främja god gruppsammanhållning.....	49
Förebygg grupptänkande.....	49
Tillit i tillfälligt sammansatta grupper.....	50
Önskvärda kompetenser och beteenden hos individen.....	51
Anpassa ledarskapet efter situationen.....	52
<b>8. Medvetet beslutsfattande</b> .....	<b>55</b>
Olika sätt att fatta beslut.....	55
Metoder för att fatta beslut.....	56
Fatta beslut baserat på antaganden.....	59
<b>9. Tid, proaktivitet och samtidighet</b> .....	<b>61</b>
Tid som kritisk faktor.....	62
Proaktivitet.....	64
Samtidighet.....	67
<b>10. Snabb, öppen och korrekt kriskommunikation</b> .....	<b>71</b>
Kriskommunikation – en bro mellan perspektiv.....	71
<b>ARBETSSÄTT</b>	
<b>11. Aktörsgemensamma former</b> .....	<b>77</b>
Aktörsgemensamma former förutsätter samverkan.....	77
Samverkan måste vara etablerad i det dagliga arbetet.....	82
Den förmåga som krävs för att agera i gemensamma former.....	83
Formerna främjar ett samlat uppträdande.....	85
<b>12. Helhetsmetoden</b> .....	<b>87</b>
Använd helhetsmetoden för att inventera och hantera hjälpbehov, resurser och åtgärder.....	87
Analysera genom att ställa relevanta frågor och söka svar på dem.....	89
<b>13. Teknisk samordning för att kunna dela information</b> .....	<b>95</b>
Behov av teknisk samordning i vardagen och vid samhällsstörningar.....	95
<b>14. Informationsdelning – en förutsättning för att skapa lägesbild</b> .....	<b>99</b>
Effektiv informationsdelning bygger på en gemensam grundsyn.....	100
Arbetsätt som främjar informationsdelning.....	106

<b>15. Lägesbilder ger bättre överblick</b> .....	<b>119</b>
Lägesbilden strukturerar informationsflödet.....	120
Lägesbild – ett urval av särskilt viktig information.....	121
Att skapa en lägesbild.....	124
Lägesanalys.....	130
Dokumentation av lägesbilder.....	135
Lägesbilder i olika sammanhang.....	137
Perspektivförskjuten lägesbild.....	143
<b>16. Kunskap, övning och lärande</b> .....	<b>147</b>
Mål för kunskapsutveckling för att stärka samverkan och ledning.....	148
Övning för att stärka samverkan och ledning.....	148
Kunskapssyn.....	149
Målbeskrivningar för kunskapsutveckling.....	152
Lärande av erfarenheter.....	152
Kunskapsmål.....	155
<b>FAKTA OCH FÖRDJUPNING</b>	
<b>17. Aktörer och deras roller</b> .....	<b>171</b>
Lokala aktörer.....	171
Regionala aktörer.....	172
Centrala aktörer.....	173
Europeiskt samarbete (EU).....	176
<b>18. Regelverk</b> .....	<b>179</b>
<b>19. Offentlig förvaltning samt offentlighet och sekretess</b> .....	<b>185</b>
<b>20. Höjd beredskap</b> .....	<b>189</b>
<b>21. Tankemodell och centrala termers innebörd</b> .....	<b>195</b>
Tankemodell för aktörs gemensam hantering.....	195
Termerna inriktning, samordning, samverkan och ledning.....	197
Termen Samhällsstörningar.....	201
<b>22. Ordlista</b> .....	<b>205</b>
<b>23. Om Projekt Ledning och samverkan (2012–2014)</b> .....	<b>209</b>
<b>24. Ändringar</b> .....	<b>211</b>



## Förord

Ett sjuttiotal aktörer inom samhällsskydd och beredskap – experter, forskare och praktiker – har arbetat under två års tid med att ta fram dessa rekommendationer. Resultatet är ett gemensamt sätt att tänka och arbeta på för att stödja samverkan och ledning, en gemensam grund för att kunna öka förmågan att hantera samhällsstörningar.

Det kan liknas vid tvåspråkighet: inblandade aktörer ska kunna sitt eget språk och det gemensamma.

I takt med att samhället förändras möter vi nya utmaningar och det gäller inte minst i arbetet med att förebygga och hantera olyckor och kriser.

Klimatförändringar leder till fler extrema väder, och vi behöver förbereda oss för att kunna hantera storskaliga olyckor. Vi är mer beroende av globala, komplexa flöden idag än för trettio år sedan och därför mer sårbara när det inträffar omfattande störningar. En stor katastrof på andra sidan jordklotet kan påverka oss här hemma. De säkerhetspolitiska förutsättningarna förändras. När det händer något är det viktigt att samhället fungerar.

De gemensamma grunderna för samverkan och ledning som presenteras här är ett betydelsefullt steg på vägen till att vi ska bli bättre på att hantera samhällsstörningar – tillsammans. Att se vår egen roll som en del av en större helhet och förstå hur vi stöder varandra.

Nu startar nästa steg av arbetet, den praktiska användningen av de gemensamma grunderna, ett utvecklingsarbete som MSB kommer att stödja på olika sätt.

Till alla som deltagit hittills, och till alla som nu tar vid för att fortsätta utveckla förmågan: Ett stort tack. Tillsammans kan vi samverka för att göra ett föränderligt samhälle lite säkrare.

*December 2014*

**Helena Lindberg**

Generaldirektör

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap





# Inledning

## Vilka omfattas?

*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 och ideella organisationer. Det kan vara kommuner, landsting, myndigheter, frivilliga organisationer, företag eller spontana sociala nätverk.

## Vad är syftet?

*Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* ska ge vägledning till aktörer för att underlätta aktörsgemensam inriktning och samordning. Genom att aktörerna agerar tillsammans på ett strukturerat och likartat sätt stärks förmågan att hantera samhällsstörningar.

*Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* ges ut av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) som har till uppgift att utveckla samhällets förmåga att hantera olyckor och kriser.

Utifrån MSB:s stödjande och samordnande uppdrag rekommenderar MSB att aktörer ska tillämpa de gemensamma grunderna för att stärka förmågan till samverkan och ledning vid hantering av samhällsstörningar.

## Hur ska grunderna implementeras?

Varje aktör ansvarar för att implementera de gemensamma grunderna i egen organisation. MSB har dock en samordnande och stödjande roll i implementeringen och kommer att ge olika former av stöd. På kort sikt är det viktigt att skapa en medvetenhet om att grunderna finns tillgängliga och hur aktörerna kan ta del av materialet i olika former. MSB kommer tillsammans med andra att genomföra informationsaktiviteter, vidareutveckla material och ta fram metodstöd för implementering. Detaljerad planering för implementering kommer att framgå i årsvisa handlingsplaner som samtliga aktörer kommer att kunna ta del av. MSB bjuder därför in alla aktörer till ett brett samarbete kring implementeringen. För löpande information om MSB:s stöd till implementering, se [www.msb.se](http://www.msb.se).

## Fortsatt utveckling

MSB ansvarar för den fortsatta förvaltningen och vidareutveckling av de gemensamma grunderna.

Dessa grunder kommer att utvecklas vidare. Det finns främst två skäl till det. Det ena skälet är att nya teman tillkom löpande under arbetet med att ta fram grunderna, i takt med att den lärande processen fortskred. Detta har höjt kvaliteten på grunderna. Av tidsskäl kunde dock vissa av dessa nya teman inte behandlas fullt ut och de kräver därför fortsatt arbete. Exempel på sådana teman är samverkan inom EU och civilskyddsmekanismen, övrig internationell samverkan, kriskommunikation, höjd beredskap, beslutsfattande

och stabsarbete. Det andra skälet är att samhället och kunskapsfronten inom ledning och samverkan ständigt utvecklas, och därmed förändras behoven inom området. För att möta dessa behov behöver grunderna spegla den utvecklingen. Sammantaget betyder det att grunderna kommer att behöva revideras löpande.

En förutsättning för att kunna agera tillsammans är att det finns teknik som stöder samverkan och ledning. I dessa grunder hanteras teknisk samordning översiktligt i *kapitel 13*. I projektets slutrapport finns en inriktning för hur detta ska kunna förverkligas. Det krävs dock ytterligare fördjupning och analys vilket genomförs fortsatt av MSB tillsammans med ett antal aktörer.

### **Om Projekt Ledning och samverkan (2012–2014)**

*Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* är resultatet av det aktörsgemensamma arbetet i Projekt Ledning och samverkan år 2012–2014. Läs mer om projektet i *kapitel 23*.

#### **LÄS MER**

Fördjupnings- och bakgrundsmaterial om *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* som tagits fram inom ramen för Projekt Ledning och samverkan:

MSB (2014). *Lägesbilder – Att skapa och analysera lägesbilder vid samhällsstörningar*.

MSB (2014). *Utgångspunkter och förhållningssätt i samverkan och ledning – fördjupning*.

MSB (2013). *Brister i hanteringen av olyckor och kriser*. Genomgång av tjugo rapporter från övningar och verkliga händelser 2004–2011 (Projekt Ledning och samverkan).

MSB (2013). *Nulägesbeskrivning teknik och system* (Projekt Ledning och samverkan).

MSB (2014). *Delprojektens slutleveranser – augusti 2014* (Projekt Ledning och samverkan).

---

## KORT OM DE GEMENSAMMA GRUNDERNA

*Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* ska ge vägledning till aktörer i förhållningssätt och arbetssätt som underlättar aktörsgemensam inriktning och samordning.

### **Inriktning och samordning utifrån en helhetssyn**

För att åstadkomma bästa effekt vid ett gemensamt agerande behövs inriktning och samordning. Detta ska grunda sig på en helhetssyn på det skyddsvärda i samhället, de totala behoven, resurserna och effekterna av olika sätt att agera.

### **Ett aktörsgemensamt språk för att undvika missförstånd**

För att förstå varandra behöver aktörerna mena samma sak när ett specifikt ord används. Man behöver bli "tvåspråkig" för att både kunna använda den egna organisationens språk och det aktörsgemensamma. Några termer är särskilt viktiga: inriktning, samordning, ledning och samverkan.

### **Ökad kännedom om aktörers roller och mandat**

Aktörerna behöver känna till de lagar, regler och principer som styr hanteringen av samhällsstörningar, den svenska modellen. Det underlättar en helhetssyn och samverkan.

### **Förhållningssätt som underlättar inriktning och samordning**

Förhållningssätt är sätt att tänka som underlättar det gemensamma arbetet. Det handlar till exempel om att

- se människan som en del av systemet – det vill säga att förstå hur grupper och individer påverkar och påverkas av varandra
- ha förståelse för andras perspektiv för att förstå hela skeendet och identifiera behov
- ta hänsyn till alla tidsskalor, att se behov både på kort och lång sikt och att agera proaktivt, det vill säga ta tidiga initiativ till samverkan
- se att störningar kan få konsekvenser på flera nivåer och sektorer i samhället samtidigt
- integrera kriskommunikation i hanteringen av samhällsstörningar
- fatta beslut i en medveten process och tillsammans med andra.

### **Arbetssätt som effektiviserar kontakter, överenskommelser och gemensam analys**

Det finns idag på många håll i landet väl fungerande former för samverkan och ledning. De former som rekommenderas här är en kontakt in i organisationen, en form för överenskommelser och en form för stöd. Helhetsmetoden kan användas som ett analysverktyg som utgår ifrån helhetssynen och samhällets skyddsvärden.

### **Sätt att arbeta med lägesbilder för att ge överblick över helheten**

Samlade lägesbilder är viktiga underlag för överenskommelser och beslut och ger en överblick över händelser, åtgärder, resurser och aktörer. Gemensamma förhållningssätt och arbetssätt för att dela information och skapa lägesbilder är en förutsättning för att underlätta arbetet. Tekniska system behöver anpassas till en miljö som stöder informationsdelning.

### **Gemensamma mål för kunskapsutveckling**

Gemensamma kunskapsmål som kan användas i utbildningar och övningar är en viktig förutsättning för att grunderna ska få genomslag och införas på ett likartat och strukturerat sätt.



**Utgångspunkter**



# 1. Det skyddsvärda i samhället

*Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* utgår ifrån att kärnan i det som ska värnas är samhällets skyddsvärden. Arbetet med samhällsskydd och beredskap ska bidra till såväl individens som samhällets och nationens säkerhet. De värden som ska skyddas utgår från mål formulerade av riksdagen och regeringen:

- **Människors liv och hälsa.** Fysisk och psykisk hälsa hos dem som drabbas direkt eller indirekt av en händelse. Omfattar alla människor som har Sverige som hemvist eller uppehåller sig i Sverige eller är svenska medborgare och uppehåller sig utomlands. Människor i andra länder som inte är svenska medborgare eller som inte har Sverige som hemvist omfattas i vissa fall.
- **Samhällets funktionalitet.** Funktionalitet och kontinuitet i det som direkt eller indirekt starkt påverkar samhällsviktig verksamhet och därmed får konsekvenser för människor, företag och andra organisationer.
- **Demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.** Människors tilltro till demokratin och rättsstaten samt förtroende för samhällets institutioner och det politiska beslutsfattandet, ledningsförmåga på olika nivåer, avsaknad av korruption och rättsövergrepp.
- **Miljö och ekonomiska värden.** Miljön i form av mark, vatten och fysisk miljö, biologisk mångfald, värdefulla natur- och kulturmiljöer samt annat kulturarv i form av fast och lös egendom. Ekonomiska värden i form av privat och offentlig lös och fast egendom samt värdet av produktion av varor och tjänster.
- **Nationell suveränitet.** Kontroll över nationens territorium och över de politiska beslutsprocesserna i landet samt säkrande av nationens försörjning med förnödenheter. Nationell suveränitet kan ses som en förutsättning för att kunna värna övriga värden.

Värdena som ska skyddas är i grunden likvärdiga och utgångspunkten är därför att de inte ska viktas sinsemellan. Beroende på sammanhanget – under vilka omständigheter de utmanas – kommer de dock att behöva prioriteras på olika sätt.

## LÄS MER

MSB (2014). *Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap* (Dnr. 2014-1942).





## 2. Identifierade brister och utvecklingsbehov

*Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* bygger på metoder och arbetssätt som används idag, både i Sverige och i andra länder, och på utvecklingsbehov som identifierats av aktörer som deltagit i Projekt Ledning och samverkan år 2012–2014. De bygger också på analyser, erfarenheter och forskning om större olyckor, kriser och övningar.

Erfarenheter från Sverige och internationellt visar att det finns brister i förmågan att hantera konsekvenser av samhällsstörningar. Det är framför allt förmågan att agera tillsammans och samordnat som behöver utvecklas.

Några av utgångspunkterna utifrån analyser om brister i hantering av samhällsstörningar är:

- Aktörer behöver öka sina kunskaper om varandras ansvar, mandat, system, metoder och roller. Det behövs även ökade kunskaper om vilken information som olika aktörer behöver och kan bidra med.
- Aktörer behöver bli mer proaktiva och bidra med konkreta rekommendationer till beslut. Bedömningar och analyser behöver utgå ifrån ett helhetsperspektiv.
- Aktörsgemensamma aktiviteter behöver ha ett tydligt syfte samt vara välstrukturerade och effektiva. Det behövs även tydliga mandat för de som ska delta.
- Informationsutbytet mellan aktörerna kan förbättras genom att sociala nätverk och vardagliga kontakter byggs upp.
- För att kunna ta fram användbara samlade lägesbilder behöver aktörerna likartade strukturer och arbetssätt vid användning av tekniska stödssystem och verktyg och till exempel vid samverkansmöten.

### LÄS MER

MSB (2013). *Brister i hanteringen av olyckor och kriser*. Genomgång av tjugo rapporter från övningar och verkliga händelser 2004–2011.

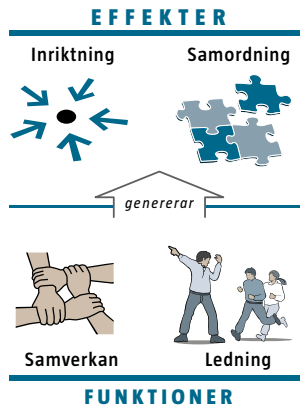


### 3. Ett aktörsgemensamt språk

Alla aktörer, individer och organisationer har egna tolkningar av olika centrala termer inom samhällsskydd och beredskap. När flera ska agera tillsammans behövs ett gemensamt språk och förståelse för hur termer ska användas för att undvika missförstånd och tidskrävande förklaringar. I detta material används genomgående termerna inriktning, samordning och samhällsstörningar.

#### Inriktning och samordning sätter fokus på effekten vi vill uppnå

Enkelt uttryckt handlar hanteringen av samhällsstörningar ytterst om att omsätta aktörernas förmåga till effekt på bästa sätt. Om samhällets samlade resurser ska kunna användas på bästa sätt behöver de ha inriktning och samordning. Inriktning och samordning är att se som *effekter*. Inriktning och samordning kan då åstadkommas bland annat genom *funktionerna* samverkan eller ledning.



Fördelen med att beskriva inriktning och samordning som effekter är bland annat att precisera syftet med samverkan och ledning. Det motverkar en inåtblickande syn som fokuserar på aktiviteter istället för att det som ska åstadkommas (effekterna).

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

Termerna har följande innebörd i detta material:

- **Inriktning** är orientering av tillgängliga resurser mot formulerade mål. Inriktning är en effekt av ledning och/eller samverkan, hos de resurser som hanterar samhällsstörningar. 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 är en effekt av ledning och/eller samverkan hos de resurser som hanterar samhällsstörningar. Samordning handlar 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 grundas i 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.

## Systemsyn hjälper dig förstå hur samhället och dess resurser hänger ihop

En viktig förutsättning för att åstadkomma inriktning och samordning av samhällets resurser är att förstå hur själva samhället och dess resurser hänger samman. Systemsyn underlättar sådan förståelse och hjälper dig att hantera att varje situation är unik. Det påverkar hur aktörerna fungerar tillsammans, och därmed hur situationen hanteras.

Systemsyn innebär alltså att förstå relationer, men det är omöjligt att hantera världen om man ska ta hänsyn till alla relationer. Aktörer behöver därför göra systemavgränsningar. Ofta görs den avgränsningen omedvetet. Hur dessa avgränsningar görs är emellertid viktigt.

Situationen, och syftet med vad man gör, styr vilka avgränsningar som man använder sig av när man tolkar omvärlden. Det finns tre sätt att göra systemavgränsningar:

1. *Typ av komponenter och relationer.* Detta är systemdimension. En systemdimension kan vara formella organisationer och relationer. En annan dimension kan vara informella organisationer och relationer, till exempel sociala nätverk.
2. *Systemomfattning.* Exempelvis kan man tänka sig att bara ta med organisationer och relationer i en kommun, eller i ett län.
3. *Detaljnivå.* För att systemet inte ska ha ohanterlig detaljrikedom måste man oftast lägga samman komponenter genom att skapa grupper. Exempelvis kan en formell organisation bestå av en rad olika delorganisationer. En kommun har sina respektive förvaltningar osv. Man väljer då en detaljnivå som passar för det behov man har.

En viktig utmaning när man arbetar med samhällsstörningar är att kunna skifta systemavgränsningar för att se olika perspektiv. När man talar om samverkan och ledning i samband med samhällsstörningar är det viktigt att se till egenskaperna hos de system som man arbetar med. Många system

är komplexa och uppvisar ett antal egenskaper som är av stor betydelse för arbete med ledning och samverkan. Komplexa system är

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

Ett komplext system kan inte styras som man kan styra en maskin. Lokala anpassningar kan vara funktionella för helheten men skapar ibland problem. Detta är en viktig utgångspunkt för diskussionen om samverkan och ledning och en grundförutsättning för bland annat helhetsmetoden som redovisas senare i detta arbete.

### Att använda termen samhällsstörningar vidgar synsätt

I de gemensamma grunderna används samhällsstörningar som term för ”de företeelser och händelser som hotar och ger skadeverkningar på det som ska skyddas i samhället”. I många sammanhang, till exempel beskrivningen av området samhällsskydd och beredskap, används *olyckor, kriser och krig* för att övergripande beskriva företeelser, händelser och tillstånd som hotar och ger skadeverkningar på det som ska skyddas. Ett vidgat synsätt på det som hotar skapar bättre förutsättningar för aktörsgemensam inriktning och samordning. Vi använder här termen *samhällsstörningar* som ett verktyg för att tillämpa detta synsätt.

Vissa aktörer tenderar att betrakta olyckor, kriser och krig som helt olika företeelser och förknippar sig själva först och främst med en av dem. Andra aktörers uppdrag beskrivs inte med utgångspunkt i olyckor, kriser och krig. Dessa olika synsätt kan leda till att hjälpbehov hanteras sent, eller i värsta fall inte alls.

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

Termen samhällsstörningar är tänkt att användas samtidigt och överlappande med lagens benämningar. Det betyder att termen samhällsstörningar inte ersätter andra uttryck. Benämningar som olycka, kris, krig, krigsfara och extraordinär händelse relaterar till den rättsliga regleringen av hur samhället förebygger och hanterar hot mot det som ska skyddas i samhället. Dessa benämningar är viktiga för att beskriva olika aktörers uppgifter, roller och formella ansvar vid hantering av olika företeelser och händelser.

#### LÄS MER

Tankemodell och centrala termers innebörd, kapitel 21.



## 4. Den svenska modellen för att hantera samhällsstörningar

### SAMMANFATTNING

#### Kunskap om hur olika aktörer påverkar varandra underlättar samverkan

Alla aktörer behöver känna till den svenska modellen för att hantera samhällsstörningar, och vad modellen innebär för alla inblandade aktörer. Det gör det lättare att se sin egen del i helheten, att förstå vad man själv och andra kan bidra med i hanteringen. Det underlättar även samordnad information till allmänhet och medier.

#### Kunskap om andra aktörer främjar förståelse

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

### LÄS MER

Fakta och fördjupning kopplat till den svenska modellen, kapitel 17–20.

### Samhällets krisberedskap

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

Detta har kommit till uttryck genom de så kallade ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna. För att förstå modellen för att hantera samhällsstörningar måste man alltså förstå hur Sverige styrs, vilket ansvar de olika aktörerna har och hur de förhåller sig till varandra.

Syftet med samhällets krisberedskap är att värna befolkningens liv och hälsa samt samhällets grundläggande värden och funktionalitet. Ett fungerande samhälle förutsätter en demokratisk rättsstat, hälso- och sjukvård, informations- och kommunikationssystem, vatten- och energiförsörjning samt



flöden av varor och tjänster. Om dessa verksamheter störs är det viktigt att de återfår sin funktionalitet snarast. Eftersom det inte går att helt förebygga de sårbarheter som finns i olika samhällsfunktioner bör det finnas en god förmåga att hantera störningar.

## Sverige är administrativt indelat i tre nivåer

Sverige är indelat i tre nivåer: nationell, regional och lokal. Utöver dessa tre nivåer tillkommer den europeiska nivån, EU. Denna geografiska indelning gäller generellt och inte endast för hanteringen av samhällsstörningar.

## Aktörer

Aktörerna som agerar på olika samhällsnivåer har olika ansvar och befogenheter, roller och uppgifter vid samhällsstörningar. Några av de aktörer som på olika sätt kan bli involverade i att hantera samhällsstörningar är

- Kommuner
- Landsting och regioner
- Länsstyrelser
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
- Myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskap
- Regeringen
- Riksdagen
- Europeiska kommissionen.

## Grundläggande principer

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

### Ansvarsprincipen

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

### Närhetsprincipen

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

### Lokal nivå

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



### Regional nivå

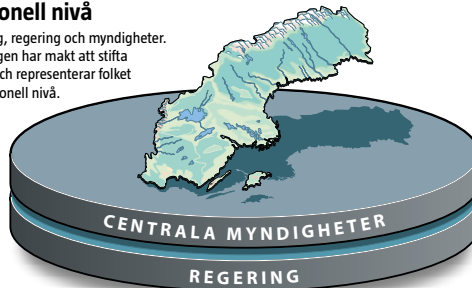
Sverige är indelat i 21 län med var sin statlig, regional myndighet: länsstyrelsen. Länsstyrelsen är regeringens företrädare i länet. Länen och landstingen/regionerna omfattar samma geografiska områden och man brukar därför se dessa som den regionala nivån. Landstingen/regionerna leds av folkvalda politiker. Arbetet styrs av kommunallagen.



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

### Nationell nivå

Riksdag, regering och myndigheter. Riksdagen har makt att stifta lagar och representerar folket på nationell nivå.



Regeringen styr Sverige genom att verkställa riksdagens beslut samt föreslå lagar och lagändringar. Till sin hjälp i arbetet har regeringen Regeringskansliet och nästan 400 statliga myndigheter.

### EU-nivån

EU-civilskyddslagstiftningen påverkar myndigheternas arbete och vid vissa samhällsstörningar finns behov av samverkan med EU-nivån. Behovet av samverkan med EU-nivån gäller även vid händelser som inte är gränsöverskridande till sin karaktär men som ändå är av en sådan omfattning att nationella resurser inte räcker till, som till exempel skogsbranden i Västmanland sommaren 2014. I Gemensamma grunder för samverkan och ledning är avgränsningen gjord till de behov som finns för att stärka samverkan inom och mellan den tre administrativa nivåerna i Sverige. I den fortsatta utvecklingen kommer EU-dimensionen att fördjupas.

### Likhetsprincipen

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

### Geografiskt områdesansvar

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

Kommunerna har det geografiska områdesansvaret i kommunen enligt 2 kap. 7 § LEH (lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap). Kommunerna ska, inom sitt geografiska område, verka för att samordna de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en extraordinär händelse. De ska också verka för samordning av informationen till allmänheten under en sådan händelse.

Länsstyrelserna har det geografiska områdesansvaret i länet enligt § 7 länsstyrelseinstruktionen. Enligt 6 § Krisberedskapsförordningen (Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap) ska länsstyrelsen vid en krissituation, i egenskap av geografiskt områdesansvarig, vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer och den nationella nivån. Länsstyrelsen ska bland annat

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

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

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

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

## Sektorsansvar

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

## Regelverk

Här finns en lista över de centrala reglerna inom området samhällsskydd och beredskap samt ett antal andra regler som är relevanta för hanteringen av samhällsstörningar. De senare kallas här sektorslagstiftning. Sektorslagstiftningen är regler som rör ett avgränsat område såsom räddningstjänst, socialtjänst eller polisiär verksamhet.

- Europaparlamentets och rådets beslut nr 1313/2013/EU om en civilskyddsmekanism för unionen
- Regeringsformen (1974:152)
- Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap
- Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (Krisberedskapsförordningen)
- Förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap
- Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)
- Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO)
- Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor
- Polislag (1984:387)
- Socialtjänstlag (2001:453)
- Hälso- och sjukvårdslag (2017:30)
- Kommunallag (2017:725)
- Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion
- Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2013:22) om katastrofmedicinsk beredskap

## Offentlig förvaltning, offentlighet och sekretess

Alla offentliga aktörer måste även känna till och korrekt tillämpa de regler som finns för offentlig förvaltning samt offentlighet och sekretess. De syftar till att värna medborgarnas rättssäkerhet och ge insyn i den offentliga verksamheten. Viktiga regler är förvaltningslagen och offentlighets- och sekretesslagen.

## Höjd beredskap

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

## Offentlig styrning och ledning med olika grader av mandat

På samma sätt som samhällsskydd och beredskap bygger på normal verksamhet bygger också den rättsliga regleringen på normala rättsliga principer. Det vill säga att grundläggande principer för offentlig styrning även gäller inom området samhällsskydd och beredskap.

Regleringen av olika samhällsaktörer ser olika ut beroende på om det är ledning av kommuner, landsting, enskilda eller andra privata subjekt respektive myndigheter. Krav på kommuner, landsting eller enskilda eller andra privata subjekt måste finnas i lag. Det innebär att regeringen eller myndigheter inte har möjlighet att göra ingrepp i till exempel en enskilds liv eller i kommunal verksamhet vid samhällsstörningar utan uttryckligt stöd i lagen. Detsamma gäller för kommunens möjlighet att bedriva myndighetsutövning gentemot enskild. Vad gäller myndigheter har regeringen stor möjlighet att leda genom att besluta om inriktning för dem. Myndigheterna har i sin tur lydnadsplikt gentemot regeringen. Det innebär att regeringen har stort inflytande över myndigheterna, inklusive länsstyrelserna. Regeringens möjlighet till styrning innefattar också rätten att bestämma hur myndigheter ska agera gentemot varandra. När regeringen har gett myndigheter olika uppdrag åligger det andra myndigheter, baserat på lydnadsplikten gentemot regeringen att respektera och medverka till detta uppdrag. **Det vill säga att myndigheter har att låta sig samordnas av en annan myndighet som har fått till uppgift att arbeta med samordning även om denna samordnande myndighet inte har något mandat att besluta över de myndigheterna.** 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.

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

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

### Skyldighet att samverka

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

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

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

### 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. Samhällsstörningar som till exempel olyckor, brott eller smittspridning kan dock förekomma parallellt. 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.

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

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

**Sammanfattningsvis kan man säga att det finns både regler och förarbeten som stöder tanken om att ingen aktör äger krisen och att flera aktörer kan ha en roll i hanteringen av en händelse.**

### Proaktiv hållning

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

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

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

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

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

---

1. 4 §, förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

### LÄS MER

Regeringens proposition 2007/08:92 *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull.*

Regeringens proposition 2013/14:144 *Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling.*

Europaparlamentets och rådets beslut nr 1313/2013/EU om en civilskyddsmekanism för unionen.





# Förhållningssätt



## 5. Helhetssyn

### SAMMANFATTNING

#### Helhetssyn ger en samlad bild av hela hanteringen

De aktörer som hanterar samhällsstörningar utgår från sina specifika uppdrag, instruktioner och perspektiv. Helhetssyn är ett förhållningssätt som stöder aktörer i att se sin egen hantering som en del av en helhet, som ska använda samhällets resurser så effektivt som möjligt.

#### Helhetssyn underlättar att identifiera och uppnå effekter

En aktör som tillämpar helhetssyn

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



Förhållningssättet är direkt kopplad till den helhetsmetod som presenteras i kapitel 12, och som bygger på helhetssynen för att analysera behov, resurser, effekter och åtgärder.

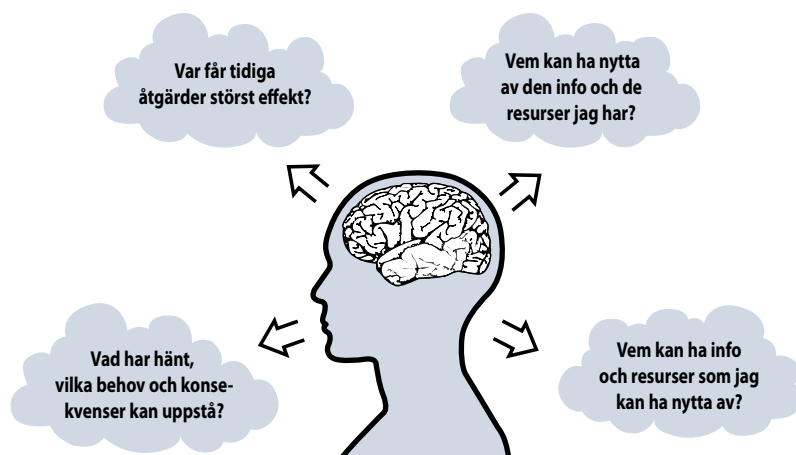
### Helheten ger sammanhanget

Helhetssyn är ett förhållningssätt som innebär att aktörer ser sin egen hantering som en del av en helhet, som ska använda samhällets resurser så effektivt som möjligt. Helhetssyn i hanteringen av samhällsstörningar kräver att aktörerna

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

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

I helhetssyn ingår även att ta hänsyn till direktiv och vägledningar från regeringen och ansvarig myndighet.



*Helhetssyn ger aktörerna en samlad bild av de totala behoven, resurserna och effekterna.*

## Etablera en helhetssyn

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

Även de aktörer som hanterar samhällsstörningar är delar av system med ömsesidiga beroenden. Därför påverkar de olika effekterna varandra. Som ett resultat av detta måste en helhetssyn etableras så att de olika behoven och effekterna betraktas både var för sig och sammantaget. Detta är skälet till att en helhetssyn alltid måste inbegripa den *samlade bilden* av det *totala behovet* och den *totala effekten*.

Normalt är de flesta aktörer kända sedan tidigare, särskilt de som ofta syns i medier eller beskrivs i regelverk. Mellan dessa aktörer kan det finnas etablerade strukturer och rutiner för utbyte och därmed möjlighet till ömsesidig överblick. Samtidigt gäller det att vara uppmärksam på vad som händer i den berörda delen av samhället för att kunna upptäcka ovanliga eller helt okända aktörer.

En ”ny” aktör kan upptäckas genom att den ger effekt på hanteringen i helhet. Sådana aktörer kan vara svåra att upprätta kontakt med, och då får man nöja sig med att överblicka aktörens effekter. Att överblicka betyder inte nödvändigtvis att föra dialog med aktören i fråga.

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

### **Tillämpa helhetssynen praktiskt**

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

När man förstår behoven kan man också förstå vilka effekter som behöver uppnås för att tillgodose dem. Genom att först se vilka effekter som redan har uppnåtts eller håller på att uppnås, kan man identifiera de effekter som saknas. Det är dessa saknade effekter som helhetssynens praktiska tillämpning ska fokusera på.

Saknade effekter kan antingen bero på att det saknas samordning mellan aktörerna, eller på att aktörernas inriktningar inte är i linje med varandra.

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

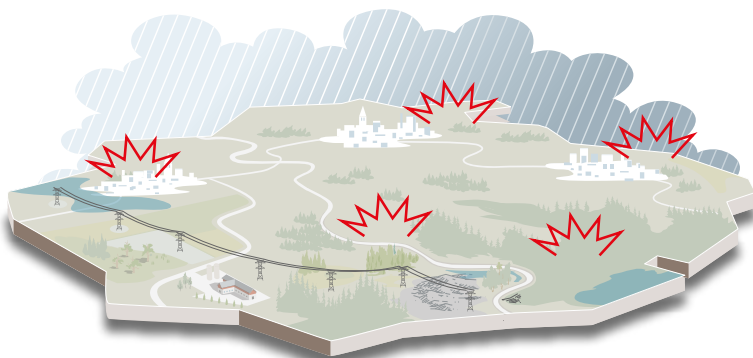
### **Tänk igenom vad som bör prioriteras**

Att prioritera handlar om att avväga olika skyddsvärda intressen mot varandra, och att ge företräde åt det som bäst tillgodoser helheten.

Vilka skyddsvärden som är mest angelägna kan variera över tid och rum. I början av samhällsstörningar kan samhällets funktionalitet vara mest giltigt, för att i ett senare skede övergå till att skydda miljö och ekonomiska värden. En länsstyrelse kan till exempel arbeta med flera prioriteringar samtidigt i sin hantering, med olika prioriteringar i olika kommuner.

Prioritering är alltid svårt, eftersom något måste ges företräde framför något annat. Därför är det bra om en planering, så långt det är möjligt, genomförs i förhand för att identifiera sådant som är viktigt för att samhället ska fungera.

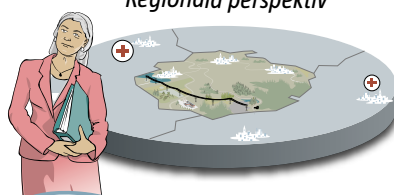
## Flera samtidiga händelser



*Lokala perspektiv*



*Regionala perspektiv*



## Gemensam prioritering

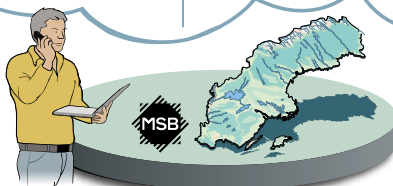
### Prio 1



### Prio 2



### Prio 3



*Nationella perspektiv*

*Prioriteringen bör vara genomtänkt och gemensam för att bäst tillgodose helheten.*

**LÄS MER**

Fredholm & Göransson (red.) (2006). *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*. Karlstad: Räddningsverket.

MSB (2011). *Samverkan – för säkerhets skull*. Karlstad: MSB.

Fredholm & Uhr (2007). *Ledning som inflytanderelationer mellan beslutsfattare. En explorativ ansats till teoretisk utveckling för att förstå komplexiteten i att leda hantering av stora nödlägen (olyckor, kriser, påfrestningar) i samhället*. Lunds universitet: LUCRAM: Rapport 1013.





## 6. Perspektivförståelse

### SAMMANFATTNING

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

Aktörer tolkar företeelser och händelser ur olika perspektiv, som utgår från aktörernas egna uppdrag, verksamheter och förmågor. Att förstå andra aktörers perspektiv kan säga något om vad dessa andra aktörer behöver för att utföra sina uppdrag, och om hur dessa aktörer kan bidra till andras uppdrag.

#### Ett ensidigt perspektiv kan leda till förbisedda hjälpbehov

Aktörer behöver förstå andra aktörers perspektiv för att undvika att vissa hjälpbehov förbises, inte blir tillgodosedda eller hanteras onödigt sent. Bristande perspektivförståelse kan i värsta fall leda till åtgärder som motverkar varandra.

### Förståelse för andras perspektiv medger effektiv hantering

Genom att en aktör har ett visst uppdrag i samhällsstörningar så har aktören också personal med specifika kompetenser. Med detta följer att de blir särskilt duktiga på detta uppdrag, och betraktar därmed skeendet ur detta perspektiv. Nackdelen är att andra perspektiv lätt trängs undan, eller att man helt enkelt inte förstår andras perspektiv.

Bristande förståelse för andra perspektiv kan leda till uppfattningen att det egna uppdraget och förmågan är det enda som behövs för att möta behovet. Detta kan i sin tur leda till att konsekvenser av samhällsstörningar inte hanteras eller att hanteringen försenas. Det kan också leda till att olika aktörer agerar parallellt utan inriktning och samordning. I sämsta fall motverkar insatta åtgärder varandra.

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



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

### **Olika perspektiv beskriver hjälpbehoven mer heltäckande**

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

### **Drabbade människor kan också vara delaktiga i arbetet**

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

### **Skeenden ur olika perspektiv**

Ett sätt att betrakta skeenden är att se skeendena som kedjereaktioner, både vad gäller orsaker och konsekvenser i flera led. Det som är en konsekvens för en aktör kan vara ett hot för en annan. Hot kan i detta sammanhang ses som något som ännu inte inträffat, men som kan uppstå med sannolika negativa följder.

### **Lagstiftning och politisk styrning ger olika perspektiv**

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

### **Olika aktörer organiserar sig på olika sätt**

Varje samhällsaktör har sitt eget uppdrag och sina egna förmågor, liksom egna traditioner och sätt att se på hur ledningsarbetet bör organiseras. Vid samhällsstörningar är det viktigt att förstå hur detta går till. Därför behöver de inblandade aktörerna anpassa sig, så att arbetsätten och ledningsorganisationerna som en helhet svarar upp mot behovet och inget "faller mellan stolarna".

De övergripande ledningsfunktionerna behöver se till att hitta rätt ledningsnivå hos den andre, och de inblandade aktörerna måste kunna agera tillsammans med aktörer även från en annan samhällsnivå (nationell, regional eller lokal).

### **Ett skeende – flera perspektiv**

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

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

### **Olika perspektiv – svårighet problem och möjlighet**

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

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



Att vara medveten om att aktörer har olika perspektiv på samhällsstörningar ökar möjligheten till ett lyckat gemensamt agerande.

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

En god förståelse för varandras perspektiv och värdegrunder bör utvecklas redan i planeringsarbetet för att ge en gemensam nyttoeffekt.

#### LÄS MER

Brehmer, B. (1976). *Social judgment theory and the analysis of interpersonal conflict* (s. 83, 985-1003). Psychological Bulletin.

Fredholm, L. (2008). *Inflytandeutövning på megasystem vid hantering av stora nödlägen*; UTKAST 2008-03-14. Karlstad: MSB.

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





## 7. Människors samspel i grupp och ledarskap

### SAMMANFATTNING

#### Framgångsrikt samarbete bygger på kunskap, förtroende och ömsesidig respekt

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

Det är viktigt att

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

#### Arbete över aktörsgränserna bygger på social och kulturell kompetens

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

Kulturell kompetens är att

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

### Länkar och förtroende mellan organisationer

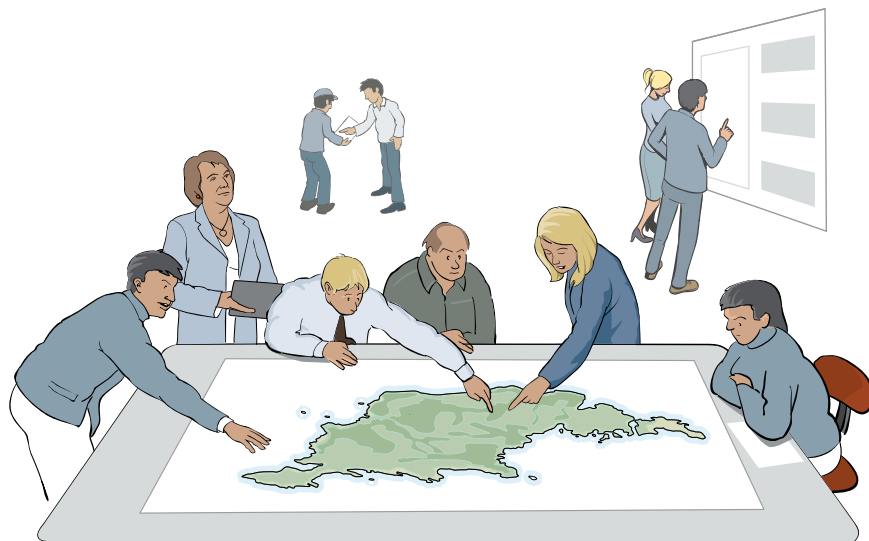
Hierarkiska organisationer är ofta rigida. Ett sätt att göra dem mer flexibla är att låta enskilda personer eller grupper agera som länkar gentemot omvärlden. Dessa länkar bör ha en relativt fri roll att agera och knyta kontakter utanför organisationens gränser. Det förutsätter dock en stark tillit från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



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

Spontant organiserade personer eller grupper skapar en helt annan situation ur organisatoriskt hänseende. De agerar utan erfarenhetsbaserad tillit, och om något blir fel ligger ansvaret kvar hos cheferna i den formella organisationen. Trots riskerna kan hjälp från spontant håll vara värdefull, till exempel om den fyller ett uppenbart behov och tas emot väl av den formella organisationen. Om behovet inte finns gäller det för organisationen att vänligt men bestämt tacka nej.

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



## Underhåll förtroendet

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

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

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

## Främja god gruppssammanhållning

Centralt i gruppprocesser är gruppssammanhållning. God gruppssammanhållning främjas av följande förhållanden:

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

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

## Förebygg grupptänkande

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

- Gruppen diskuterar för få handlingsalternativ och låter bli att överblicka andra möjligheter.
- Gruppen granskar inte risker och nackdelar med det vägval majoriteten tidigt fastnat för.
- Gruppen överväger inte fördelar med sådana handlingsalternativ som majoriteten tidigt tagit avstånd ifrån.

- Gruppen gör inga försök att hämta in information från utomstående experter på området.
- Gruppen tenderar att uppmärksamma information som stöder deras val, och bortse från information som kan "hota" gruppen.

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

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

Grupptänkande kan förebyggas genom att:

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

## Tillit i 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. I en tillfälligt sammansatt grupp saknas de förutsättningar som normalt behövs för att bygga upp tillit, men i stället kan så kallad snabb tillit uppstå.

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

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

## Önskvärda kompetenser och beteenden hos individen

### Stresshanteringsförmåga

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

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

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

### Social kompetens

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

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

Eftersom aktörsgemensam hantering kräver att man möts ställs egenskaper som tålmod och social smidighet på sin spets i sådana lägen. Detta innebär att personer som har svårt för möten och socialt samspel kan vara olämpliga i dessa lägen.

### Kulturell kompetens

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

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

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



## Anpassa ledarskapet efter situationen

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

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

## Konstruktiv påverkan eller manipulation

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

Känslö- och beteendemässig smitta kan både ses som funktionell och som farlig manipulation. Så kallad *soft power* hänger till viss del samman med känslö- och beteendessmitta, eftersom denna "mjuka" makt handlar om att få andra att vilja samma sak som man själv vill. Ett indirekt sätt att använda mjuk makt är att förändra det emotionella klimatet, så att det blir trevligare. Ledaren kommer då att upplevas på ett mer positivt sätt, och medarbetarna kan komma att bli mer motiverade och delaktiga. Detta bygger till stor del på att ledaren har en attraktiv personlig framtoning samt tydliga moraliska värderingar och målbilder.

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

### Krisledarskapets balansakter

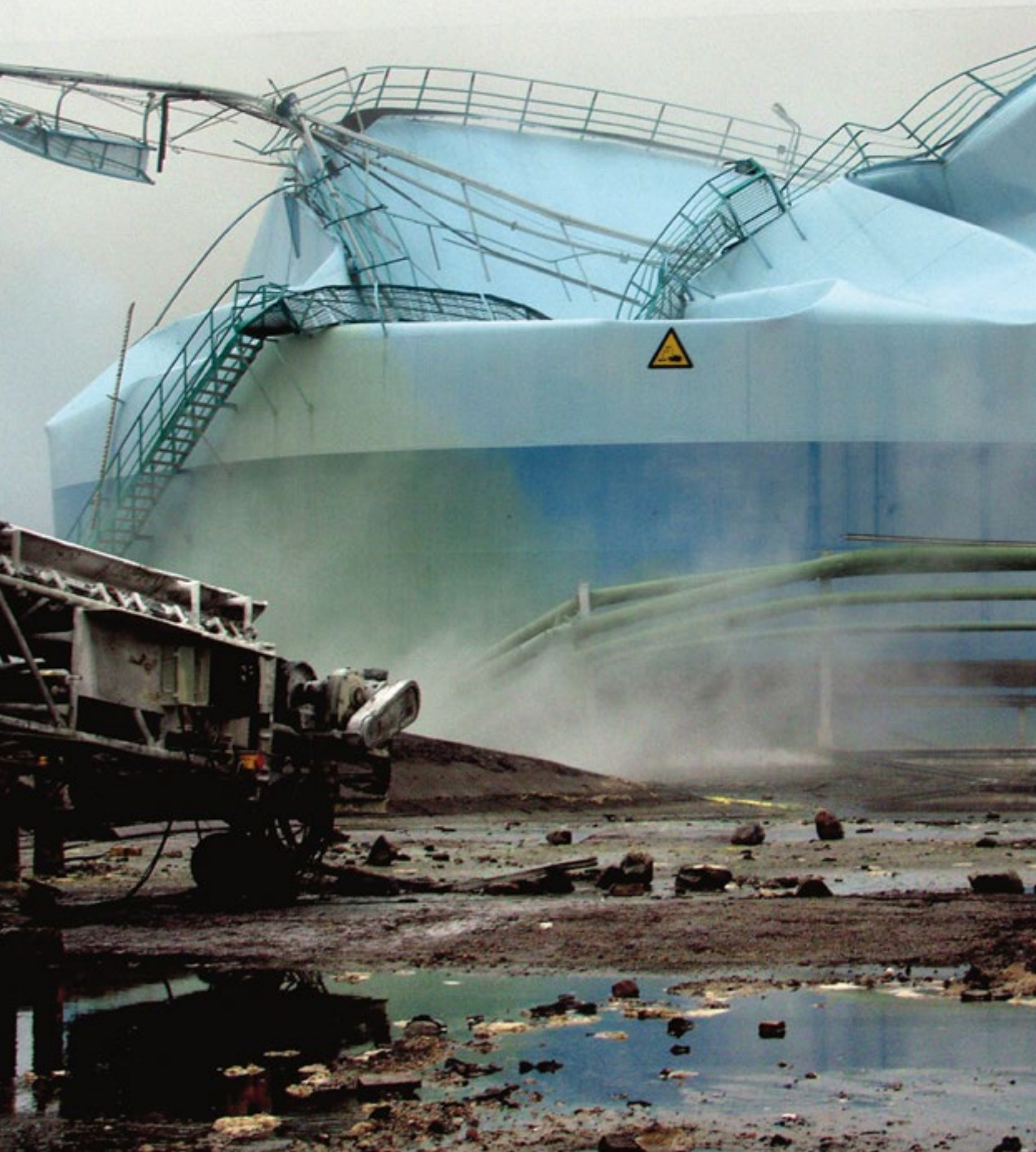
Ledarskap kan många gånger liknas vid en balansgång på slak lina, särskilt i samband med samhällsstörningar. Ett typiskt exempel är det svåra att göra avvägningar mellan risk och säkerhet. Den ledare som lägger alltför stor vikt vid det ena målet riskerar en kostnad inom det andra.

Andra exempel på balansakter är chefens behov av frihet och eget initiativtagande å ena sidan, och krav på att följa inövade rutiner och standardprocedurer å den andra. Särskilt i inledningsskedet har många ett behov av att få agera utanför de ordinarie ramarna eftersom läget ofta är kaotiskt. Det kan vara gynnsamt att ta egna initiativ i detta skede, om det inövade alternativet uppfattas som handlingsförlamande. Eftersom insatsen som helhet kan försämrats av för mycket eller för långvarig improvisation är det dock viktigt att snabbt återgå till regelstyrt agerande.

#### LÄS MER

Larsson, G. (2010). *Ledarskap under stress*. Malmö: Liber.

Larsson, G. (2011). *Samverkan vid kriser: betydelsen av gruppsykologiska processer*. I N-O. Nilsson (Red.). *Samverkan för säkerhets skull* (s. 187-204). Stockholm: MSB.



## 8. Medvetet beslutsfattande

### SAMMANFATTNING

#### Vänta inte på förutsättningarna för det perfekta beslutet

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

#### Fatta beslut enligt en medveten process

När tid är en bristvara kan det vara frestande att enbart gå på intuition, den så kallade "magkänslan", som ofta kommer snabbt och pekar tydligt åt ett särskilt håll. Intuition medför dock risken att vi fattar beslut som får 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.

#### 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.

### Olika sätt att fatta beslut

Beslut i samband med hanteringen av samhällsstörningar kan fattas på olika sätt. Det finns framför allt två vägval. Det ena vägvalet gäller om man ska försöka få ett så bra resultat som det går, eller om man ska nöja sig med något som åtminstone motsvarar de egna förväntningarna på vad som kommer att fungera, grundat på tidigare erfarenhet. Här är det bättre att man nöjer sig med något som motsvarar de egna förväntningarna.



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

Att göra processen medveten innebär att göra klart för dig och andra att det handlar just om beslut. Det kan vara så enkelt som att säga ”nu fattar vi det här beslutet, och det är grundat på...”.

## Metoder för att fatta beslut

Beslutsfattande innebär alltid ett dilemma, eftersom ett beslut i en riktning alltid innebär att man, medvetet eller omedvetet, måste välja bort ett beslut i en annan riktning. Detta andra kunde ju ha blivit bättre, men det får man aldrig veta eftersom man inte valde det.

Beslutsfattande under samhällsstörningar sker alltid under osäkerhet om vilket utfallet ska bli. Osäkerheten kan gälla vilket det rent fysiska utfallet kommer att bli, och vad man kommer att tycka om utfallet när det väl har inträffat.

Beslutsproblem kan hanteras antingen med formella metoder eller på fri hand.

### Formella metoder för beslutsfattande

Det finns framför allt två metoder för beslutsfattande, dels standardteorin, som behandlar beslutsfattande grundat på förväntat värde, dels en metod som kallas satisfiering.

#### Standardteorin

Standardteorin för beslutsfattande syftar till att hjälpa oss att fatta rationella beslut under osäkerhet. I teorin om rationellt beslutsfattande är ett rationellt beslut ett sådant beslut som maximerar det *förväntade* utfallet genom att (1) bestämma de olika tänkbara utfallen; (2) för varje utfall bestämma värdet och sannolikheten; (3) multiplicera värdet med sannolikheten, och; (4) välja det utfall som ger högst resultat.

Denna beslutsmetod innebär flera svårigheter. Bland annat är det svårt att bestämma sannolikheten för varje utfall och att bestämma utfallens värde. Den som fattar beslut har sällan den information som krävs för att beräkna sannolikheten, särskilt inte vid en unik händelse där man saknar tidigare erfarenhet. Många av de beslut som fattas under osäkerhet kommer därför att visa sig felaktiga.

## Satisfiering

Teorin om satisfiering (tillfredsställande resultat) utgår från att det är orimligt att optimera beslut på de sätt som standardteorin föreslår. Vid satisfiering utgår man från att alla beslutsalternativ inte föreligger samtidigt, eller inte ens är kända. Beslutsfattande handlar då inte om att välja bland alla tänkbara alternativ, utan i stället om att välja ett tillfredsställande alternativ när det dyker upp. Ett bra alternativ är ett alternativ som matchar eller överträffar våra förväntningar om vad vi kan få. Det viktigaste blir då att bygga upp rimliga förväntningar. Rimliga förväntningar om vad som kan fungera bygger till stor del på professionell kompetens, och därmed är satisfiering ingen bra metod för en oerfaren beslutsfattare.

## Beslutsfattande på fri hand

Beslutsfattande är sällan ett val mellan olika alternativ. För det mesta navigerar människor sig fram omedvetna om att det de gör kan ses som beslutsfattande och att de faktiskt kunde ha gjort något annat än det de gjorde. Människor är helt enkelt inte medvetna om alternativen, eller ens om att de gör val.

Det mänskliga psykologiska systemet består av (minst) två olika system. De har haft många olika namn under historiens gång, men kallas numera vanligen System 1 och System 2.

### System 1 – intuitivt beslutsfattande

System 1 är ett sätt att fatta beslut som bygger på intuition, eller ”magkänsla”. Det systemet finns alltid med oss omedvetet. System 1 är erfarenhetsbaserat och snabbt, och fungerar i stort sett automatiskt utan någon ansträngning. Detta system leder oss i vardagslivet, oftast med stor framgång. System 1 hjälper oss att upprätthålla en stabil bild av verkligheten, men utan att ta hänsyn till kvaliteten i den information systemet använder. System 1 hanterar många beslut, snabbt, smidigt och omärkbart. Människor kan sällan redogöra för vilka alternativ som förelegat eller försvara besluten på annat sätt än att de kändes bra och naturliga eftersom de kom så snabbt och lätt. Det är viktigt att förstå att System 1 inte går att stänga av. ”Magkänslan” finns med i beslutsfattandet vare sig man vill eller inte.

Hur System 1 fungerar är till viss del medfött, men väver även in erfarenheter. Beslutsfattande enligt System 1 fungerar därför bäst för beslut på lägre systemnivåer (t.ex. på skadeplatsen) i hanteringen av samhällsstörningar, eftersom det framför allt är på lägre nivå som beslutsfattarna kan bygga tillräcklig erfarenhet för att öka upp sin förmåga att fatta beslut med ”magkänsla”.

På de högre nivåerna i hanteringen, där besluten sällan är återkommande och där beslutsfattarna har mindre möjligheter att skaffa sig den erfarenhet som behövs, är det bättre med System 2, analytiskt beslutsfattande.

## System 2 – analytiskt beslutsfattande

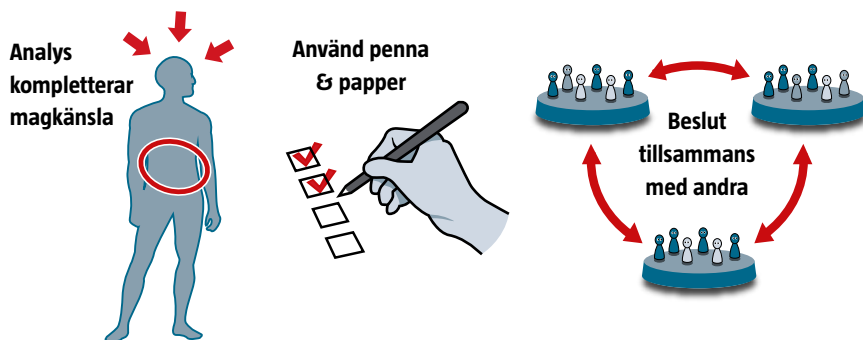
System 2 handlar om att fatta beslut med analys. System 2 är långsamt och begränsat när det gäller hur mycket information det kan behandla, och behandlar en sak i taget. Det är alltså helt annat slags system som innebär medveten informationsbehandling. Det sättet att fatta beslut upplevs ofta som ansträngande och något som vi omedvetet gärna undviker.

Att System 2-tänkande känns ansträngande har mycket göra med att det är arbetsamt att hålla mycket information i huvudet. System 2 fungerar därför bäst med hjälpmedel som **penna och papper**. Det gör belastningen på processen mindre, eftersom informationen flyttas ut från huvudet. Det gör det möjligt att hantera informationen i informationsverktyg som kan hålla reda på stora mängder information och där man kan kontrollera att de olika stegen i processen faktiskt följs på det sätt som man har tänkt sig.

Det är System 2, beslut genom analys, som vi bör använda när vi står inför nya problem, som t.ex. hantering av samhällsstörningar. Problemet är att det inte alltid är så lätt att upptäcka att man står inför ett nytt problem eftersom System 1, intuitionen, ofta gör att allt känns välbekant även om det inte alls är det.

System 2-tänkande har dock sina egna risker och problem, som kan leda till farliga fel i tänkandet. Den vanligaste källan till sådana fel är att man har missförstått det problem man står inför. Lösningarna känns då alldeles riktiga i ljuset av hur man förstått problemet. Dessutom, som redan nämnts, finns alltid intuitionen med och påverkar. Därför bör man fatta beslut tillsammans med andra människor, som kan ge andra perspektiv på problemet.

Ovanstående är skälen till att viktiga beslut sällan lämnas till enskilda personer utan fattas efter beredning, föredragning och diskussion. Vid hantering av samhällsstörningar som kräver samverkan kan detta vara särskilt viktigt, eftersom det kan vara svårt att få acceptans för ett beslut baserat på intuition utan att man kan förklara hur man kommit fram till det. Man bör därför sträva efter så stor transparens som möjligt i beslutsprocesserna så att det blir möjligt för andra att förstå hur man förstått problemet och upptäcka eventuella fel.



*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 baserat på antaganden

Att fatta beslut om åtgärder före det att behovet av dem blivit uppenbart betyder ofta att man måste fatta beslut som vilar på antaganden om utvecklingen. Som alla antaganden kan de visa sig felaktiga, hur välgrundade de än kan te sig när man står inför besluten. Kvaliteten i besluten beror på kvaliteten i de antaganden som besluten vilar på. Den kvaliteten beror i sin tur på hur väl man förstår dynamiken i det skeende man är satt att hantera.

Om man däremot inte är villig att fatta beslut på grundval av antaganden om utvecklingen finns det risk att man kommer på efterkälken. Om besluten om åtgärder kommer sent kommer man inte att kunna få effekt när man behöver den. Kort sagt, man förlorar möjligheterna att fungera proaktivt och blir hänvisad till att hantera konsekvenserna av utvecklingen när de inträffar, i stället för att undvika dessa konsekvenser. Dilemmat här är att välja mellan å ena sidan risken att komma på efterkälken och å andra sidan risken att fatta fel beslut om det visar sig att de antaganden man gjort är felaktiga.

Om man ändå har fattat beslut i god tid om åtgärder för att förbereda för en utveckling som sedan inte inträffar, är det viktigt att hantera detta. Bäst sker det genom öppenhet i beslutsfattandet, så att det framgår tydligt varför man fattat ett visst beslut.

### LÄS MER

Kahneman, D. (2011). *Thinking Fast and Slow*. Macmillan.

Klein, G, Orasanu J., Calderwood R., Zsombok C. E. (1993). *Decision Making in Action – Models and Methods*. Ablex Publishing.

MSB (2018) *Vägledning för beslutsfattande i samband med samhällsstörningar – Metod, fördjupning och exempel*, MSB1135



## 9. Tid, proaktivitet och samtidighet

### SAMMANFATTNING

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

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

- hur samhällsstörningarna kommer att utvecklas
- när olika behov kommer att uppstå
- hur lång tid det tar att möta behoven.

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

Om samhällsstörningar ska hanteras effektivt behöver man samarbeta med andra aktörer på ett proaktivt sätt. Det innebär att man i god tid försöker förutse hur händelsen kommer att utveckla sig. Därför behöver man

- börja hantera händelsen innan den är ett faktum
- våga ta initiativ till aktörsgemensam hantering i stället för att vänta på att någon annan ska ta tag i det
- ta reda på vilken information du behöver och vem som kan ge dig den
- kontakta andra aktörer och föreslå samarbete så tidigt som möjligt
- ständigt ifrågasätta om ni har "tänkt på allt" och hanterar störningen på rätt sätt, eller om det vore bättre att göra på ett annat sätt i stället.

#### Var uppmärksam på vad andra aktörer gör

Konsekvenser kan uppstå samtidigt på flera nivåer och i flera sektorer i samhället. 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.

## Tid som kritisk faktor

En och samma samhällsstörning innehåller flera olika tidsskalor. Det beror på att samhällsstörningen består av flera processer som tar olika lång tid. Det gäller både de oönskade processer som samhällsstörningar innebär, och de processer som ska till för att hantera dessa. Tidsskalorna bestäms av två olika förhållanden: när olika behov beräknas uppstå, och hur lång tid det tar att bemöta dem. Därför måste en beslutsplan tas fram, grundad på en bedömning av samhällsstörningens sannolika förlopp. Beslutsplanen talar om när man senast kan fatta beslut för att kunna leverera en effekt när den behövs. Planen bör innehålla dels tidpunkter som anger när behov av beslut sannolikt kommer att uppstå, dels indikatorer som kan ge underlag för att bestämma om besluten ifråga kommer att behöva tas.

### Olika sätt att se på tid

Tid handlar inte alltid om objektiv tid, eller klocktid. Man kan också tala om social tid. Social utgår ifrån uppfattningar om när ”det är dags”, exempelvis skördetid. Personer under ett skarpt läge kan ”stänga av klockan”, och låta arbetet styras av behov och möjligheter. Det är viktigt att också tänka på att olika faser, exempelvis förebyggande, hanterande och lärande, inte behöver ses som indelningar utifrån ett tidsperspektiv. Faser kan pågå parallellt.



**Minuter/timmar**



**Dagar/veckor**



**Social tid**

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

### Hantera och planera samtidigt

Det som ska hanteras i samhällsstörningar är inte ett statiskt tillstånd utan något som utvecklas över tid, och de behov som måste tillgodoses i början är inte desamma som de som behöver tillgodoses när krisen pågått under någon tid.

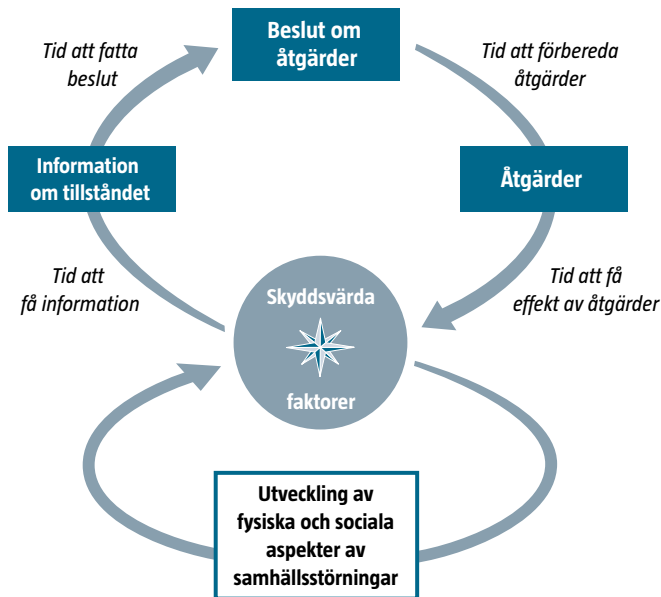
För åtgärder som tar lång tid att starta upp kan det betyda att man måste fatta beslut om att sätta dem i verket innan det behov som ska tillgodoses har uppstått. Detta går förmodligen bara om man snabbt bygger upp den organisation som behövs för att uppmärksamma också det långsiktiga. I både civila och militära sammanhang är tidsproblematiken välkänd. Staber organiseras ofta för att hantera olika tidsskalor, men inte ens de stora staber som är aktuella i militära sammanhang klarar av att hantera varje enskild tidsskala. I stället klumpar man ihop behoven, vanligen i tre olika kategorier:

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

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

### Hantera dynamik – var steget före

Att fatta beslut under samhällsstörningar innebär alltså att hantera dynamik. Varje del av hanteringen är en process som tar tid och kräver en serie beslut så att hanteringen kontinuerligt kan anpassas. Tidsaspekterna är centrala och tidsproblematiken kan illustreras som i figuren nedan.



Hanteringen av samhällsstörningar som dynamiskt beslutsfattande. Samhällsstörningar och hanteringar av dessa inverkar både på de skyddsvärda faktorerna och på deras tillstånd.



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

Det är också viktigt att ta hänsyn till de olika fördröjningar som visas i figuren. Aktörerna måste arbeta för att få ner den tid det tar att få information samt fatta och verkställa beslut. En aktör som väntar med sina beslut tills behovet har blivit uppenbart har ingen möjlighet att ta hänsyn till fördröjningarna. Det leder därmed till att beslutens effekter kommer för sent.

## Proaktivitet

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

Alla behöver inse aktörernas samtidiga ansvar enligt sina uppdrag och deras förmåga att tänka framåt och att ta initiativ för att "förekomma hellre än att förekommas". Varje aktör bör dels pröva det egna uppdraget och sin egen roll i samhällsstörningarna, dels kunna ta initiativ till ett aktörsgemensamt agerande. Men även kunna upptäcka tidiga signaler på begynnande störningar och kunna agera på dessa.

Vidare behöver aktörer utbyta information aktivt och kunna etablera aktörs-samarbete så att det går att skapa en gemensam inriktning på ett proaktivt sätt om det behövs.

Vid hanteringar under längre tidsperioder behöver aktörer också ständigt pröva huruvida arbetet behöver justeras. Det är viktigt att utnyttja de bedömningar som olika aktörer gör utifrån sina kompetenser, och samtidigt ifrågasätta dessa bedömningar på ett konstruktivt sätt. Många typer av händelser kräver också eftertänksamhet så att hanteringen inte avslutas för snabbt.

## Ta initiativ och agera tidigt

Vid de allra flesta samhällsstörningar har, som konstaterats tidigare, flera aktörer ansvar att bidra. Under en och samma störning sker därför flera hanteringar parallellt, och dessa hanteringar är av olika slag. Det är viktigt att understryka att ingen enskild aktör äger en särskild typ av händelse eller är den som alltid ska ta initiativ i specifika typer av händelser.

De aktörer som har ett geografiskt områdesansvar ska verka för att samordning kommer till stånd. Detta innebär att dessa aktörer naturligt förväntas ta initiativ. Detta undantar inte övriga aktörers allmänna skyldighet att ta initiativ. Denna skyldighet innebär att varje aktör som uppfattar ett behov av aktörsgemensamt agerande både kan och bör ta initiativ.

Det mest proaktiva blir att agera för att förebygga störningar och minska sårbarheter. Vid de störningar som inte kan förhindras måste hanteringen starta så tidigt som möjligt för att samhällets aktörer som helhet ska kunna möta behoven. Det som är förebyggande arbete för en aktör kan för en annan vara hantering. Det innebär att förebyggande och hanterande arbete integreras allt mer.

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

### Etablera samarbete med andra aktörer tidigt

Det är en utmaning att i tid inse vilka olika aktörer som är berörda och vad som behöver hanteras i en situation som är ovisst och utvecklas ogynnsamt. De olika samhällsaktörerna behöver därför aktivt leta upp varandra så tidigt som möjligt, eftersom det tar tid att etablera en gemensam hantering. Ett sätt att slå fast vilka aktörer som är berörda är att bedöma omfattningen på det som drabbat samhället.

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

### Gör prognos för utvecklingen i framtiden

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

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

### Granska och ompröva inriktningen

Vid samhällsstörningar av olika slag finns ofta en betydande osäkerhet om hur skeendet kommer att utvecklas, och om den aktörsgemensamma inriktningen kommer att fungera. Ibland ställs de inblandade aktörerna inför situationer som aldrig tidigare funnits med i funderingarna eller ens

uppfattats som tänkbara. Ett viktigt inslag i proaktivitet är därför att ha förmåga att i tid upptäcka signaler på sådana oväntade omständigheter. Samtidigt som arbetet under ett skeende bedrivs i en viss långsiktig riktning bör man dessutom vara beredd på att inriktningen kan behöva ändras.

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

Konstruktiv prövning handlar således om att göra det oväntade väntat, för att ha alternativ till hands om planerade och vidtagna åtgärder inte leder till de effekter man önskar eller om händelseutvecklingen förändras på ett oväntat sätt.

### Planera för avlösning av nyckelpersoner

Många aktörer bygger i dag sin verksamhet på att det bara finns en person som kan ett visst område eller har vana i en viss befattning. Risker med det när samhällsstörningar uppstår är att den personen kan komma att behöva arbeta dygnet runt utan avlösning, om hanteringen drar ut på tiden. Med tiden ökar risken att personen kollapsar eller fattar felaktiga beslut av ren utmattning. Problemet är att det är för sent att skola in en ny person för avlösning när samhällsstörningen väl är ett faktum. Då går all kraft åt till själva hanteringen, och det finns ingen kapacitet till att träna upp ny personal.

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

### ”Överproaktivitet” kan ge minskat förtroende

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

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

Aktörerna har också olika förutsättningar. Några är operativt organiserade, några har sin tyngdpunkt i samhällets mer byråkratiska förvaltningstradition och några bygger på frivillighet. Det innebär att budskapet om proaktivitet måste få bedömas utifrån var och ens uppdrag och förutsättningar.

## Samtidighet

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

### Inblandade aktörer bör starta sin hantering samtidigt

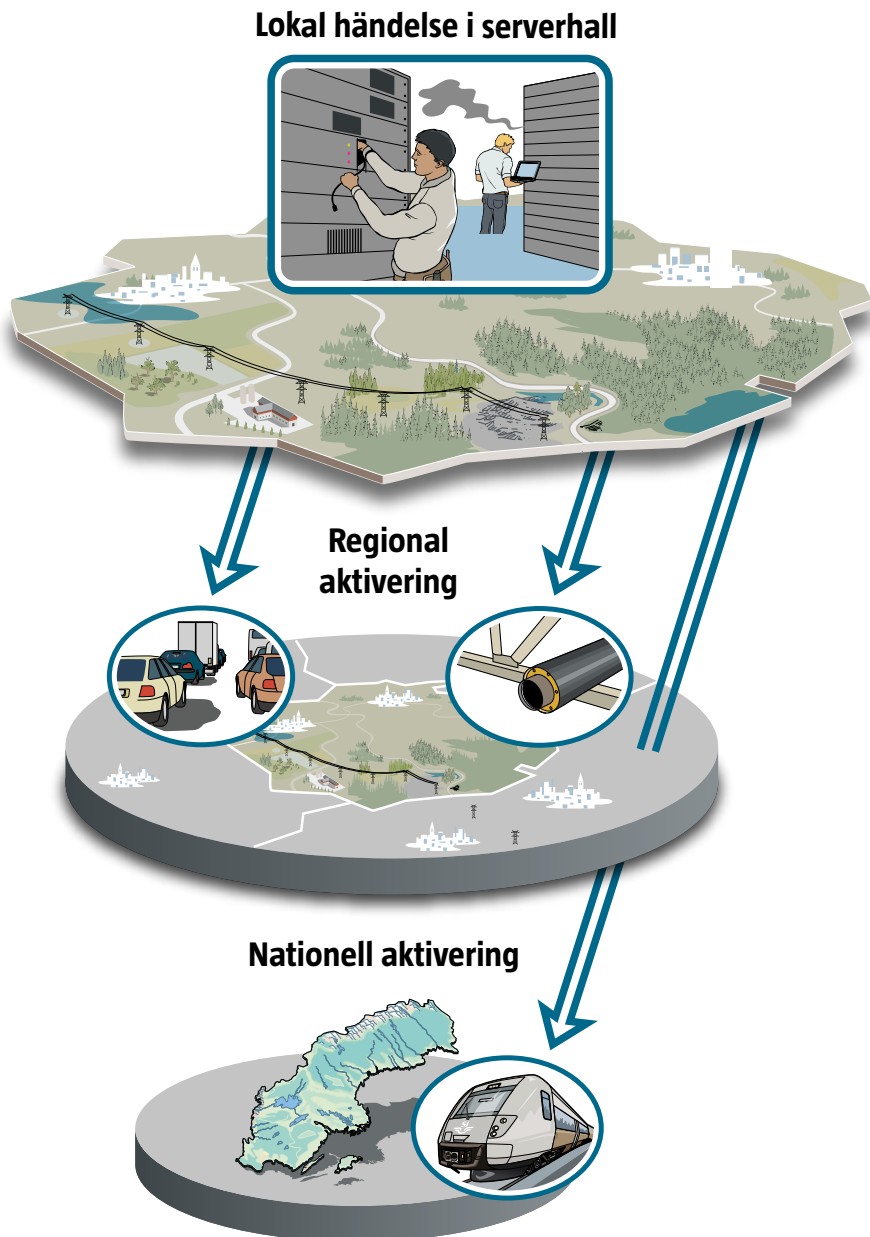
Ett vanligt sätt att tala om hur samhällsstörningar utvecklas är uttrycka att de växer eller eskalerar, men i takt med att samhällets kommunikationer blir både snabbare och mer utbredda riskerar detta att bli missvisande. Samhället utvecklas mot fler ömsesidiga beroenden mellan aktörer och mot allt tätare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

Resultatet är att många aktörer på flera nivåer tvingas starta sin hantering samtidigt, snarare än involveras gradvis. En tidig förvarning vid större samhällsstörningar engagerar dessutom fler aktörer jämfört med tidigare, enligt fördelat beslutsfattande och den utökade ansvarsprincipen. De aktörer som på olika sätt har en stödjande funktion behöver också aktiveras för att skapa framförhållning hos de aktörer som leder arbetet.

Samtidiga händelser leder också till omedelbara kommunikationsbehov. Allmänheten förväntar sig att aktörer ska rapportera störningar i realtid, utan att ge motstridiga budskap eller beskrivningar av händelsen. Generellt sett leder detta till att strategiska funktioner för att hantera samhällsstörningar måste komma igång tidigare. Det i sin tur ställer höga krav på lägesbildsarbete och effektiv diagnosförmåga.

### Omvärldsbevaka för att kunna starta åtgärder i rätt tid

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



*Aktörer behöver kunna börja hanteringen samtidigt eftersom konsekvenser kan uppstå samtidigt på flera nivåer och i flera sektorer i samhället.*

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

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

### Systemförståelse underlättar hanteringen

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

Systemförståelse kräver också att aktörerna är beredda på att lägesuppfattning och probleminramning kan skilja sig mellan olika sektorer och organisationer i systemet. Ett system måste kunna vara funktionellt även om vissa delar sätter igång med intensivt stabsarbete medan andra fortsätter med normal verksamhet.

Det finns dessutom i varje händelse aktörer som har olika mandat och ansvar med relevans för hanteringen, och därmed skilda intressen av att initiera hanteringsåtgärder. I system som är rigida eller kräver ett stort mått av konsensus för att legitimera insatser kan effekten bli inledande förklamation eller ineffektiva åtgärdssekvenser. Här ligger ett stort ansvar för aktörer att tidigt, helst innan en händelse, identifiera sådana flaskhalsar för att skapa handlingsutrymme inom systemet.

#### LÄS MER

Cedergårdh, E., & Winnberg, T. (2011). *Proaktiv samverkan vid olyckor* (kapitel 5) i *Samverkan – för säkerhets skull!* Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Neal, D. M. (1997). Reconsidering the phases of disaster. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 15 (2), 239–264. NGA 1979.

Brehmer, B. (1992). Dynamic decision making: Human control of complex systems. *Acta Psychologica*, 81(3), 211–241.



## 10. Snabb, öppen och korrekt kriskommunikation

### SAMMANFATTNING

#### Öppen och korrekt kriskommunikation ger förtroende och underlättar samarbete

Kommunikationen mellan aktörer, allmänhet och medier är viktig i hanteringen av samhällsstörningar. Samordnad kommunikation i rätt tid stärker de inblandade aktörernas trovärdighet, förebygger otydligheter och motverkar ryktesspridning. Det ger också allmänheten möjlighet att bidra till hanteringen.

Därför ska aktörer

- låta kriskommunikationskompetens vara en integrerad del av varje aktörs organisation
- 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 kriskommunikationen därefter
- låta kriskommunikationen präglas av snabbhet, öppenhet och korrekthet.

### Kriskommunikation – en bro mellan perspektiv

Aktörerna ska inte bara hantera skeendet ur sina egna perspektiv<sup>2</sup>, och förstå andra aktörers perspektiv, utan också utifrån berörda människors och grupperns tolkning. Med andra ord är det inte bara de faktiska samhällsstörningarna som ska hanteras, utan också bilden av samhällsstörningar utifrån sett. I vissa fall kan detta till exempel kräva att flera kommuner och myndigheter kommunicerar på ett inriktat och samordnat sätt, eller på egen hand beroende på situation. Därför har myndigheterna en viktig uppgift i att följa hur en händelse förmedlas till allmänheten via nyheterna. Innehållet i kriskommunikationen behöver riktas till berörda målgrupper och till olika grupper inom befolkningen. Den stora utmaningen ligger i att dessa grupper ofta har ett varierande informationsbehov.

Den självbild en samhällsaktör har kan skilja sig från hur olika grupper ser på aktören och dess agerande. Detta kan leda till kraftfull kritik mot agerandet. Även om de inblandade aktörerna anser att samhällsstörningen är av mildare grad kan skeendet ändå uppfattas som en kris för de drabbade. Denna insikt skapar förutsättningar för en omsorgsfull och förtroendefull

2. Se kap. 6. Perspektivförståelse.



kriskommunikation som överbryggar de olika perspektiv som finns. På så sätt är kriskommunikation både ett sorts kitt som håller ihop hanteringsens olika delar och ett stöd för samhällets självläkande förmåga.

Kommunikationen mellan myndigheter, andra aktörer, allmänheten och medier är en väsentlig del i hanteringen av samhällsstörningar. Det inarbetade begreppet för denna kommunikation är kriskommunikation, som är en form av strategisk kommunikation.

Det är av största vikt att kommunikationen är snabb, öppen och korrekt eftersom värdet som står på spel, ur ett kommunikativt perspektiv, är aktörernas trovärdighet.

### **Kommunikationen kan påverka händelsen**

Aktörernas kommunikation kan påverka händelseutvecklingen såväl positivt som negativt. Effektiv kriskommunikation innefattar också intern och väl samordnad kriskommunikation. Den interna kommunikationen, inom en organisation, är en förutsättning för att den externa kommunikationen ska nå sina mål. Internkommunikation är också viktig för att skapa förståelse, förankring och uthållighet i den egna organisationen.

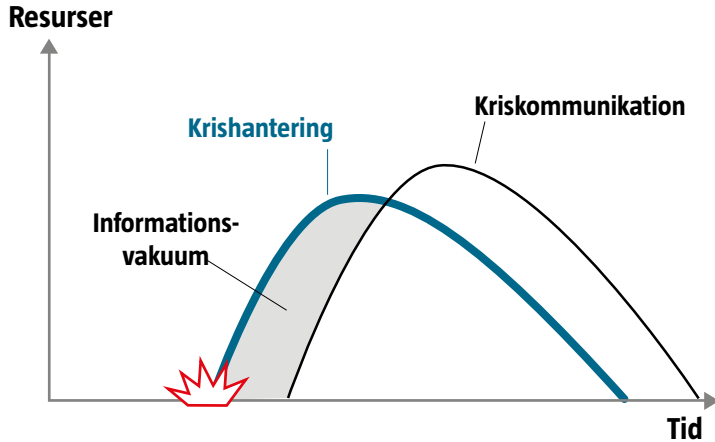
Framför allt behövs förståelse för hur kommunikationen påverkar beslut om åtgärder, liksom förtroendet för myndigheters arbete. Det är människors förståelse av en viss händelse som i mångt och mycket avgör om den betraktas som en kris.

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

### **Ta hänsyn till kommunikationen från början**

För att främja en effektiv hantering bör kriskommunikation därför integreras i arbetet med inriktning och samordning samt finnas med redan i det stadium där man försöker förstå vad som händer eller har hänt. Här bidrar de kommunikativa delarna till en ökad helhetssyn och perspektivförståelse.

Det finns kommunikativa uppgifter för alla aktörer i varje skede av hanteringen av samhällsstörningar. Såväl inom den del som handlar om kommunikation med allmänhet och media som inom den del som handlar om att ge stöd till inriktning och samordning. Vissa av uppgifterna är specifika för en enskild aktör, andra är aktörsgemensamma. Gemensamt för båda delarna är att beslutsfattarna behöver en så heltäckande bild som möjligt av samhällsstörningarna för att kunna fatta ändamålsenliga beslut. Den samlade lägesbilden måste därför även innehålla information om hur samhällsstörningen uppfattas och rapporteras av medierna och av den enskilde – det som ofta benämns ”bilden av krisen”.



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

### **Ansvar både för egen och samordnad kommunikation**

Varje aktör ansvarar för den egna kommunikationen till allmänhet och media. De behöver hela tiden svara på frågorna Vem, Vad, Var, När, Hur och Varför samt ta hänsyn till vilka kommunikationsbehov som finns eller uppstår och hur de sedan påverkar krishanteringen. Samtidigt behöver de ta hänsyn till hur kommunikationsbehovet påverkas av planerade eller vidtagna åtgärder.

I det aktörsgemensamma arbetet har alla aktörer ett ansvar att samverka så att kommunikation från olika aktörer samordnas, otydligheter undviks och ryktesspridning motverkas. Allt i syfte att ge allmänheten möjlighet att bli medaktörer i hanteringen av samhällsstörningar och därmed bidra till återställandet och samhällets självläkning. Förutsättningar för detta är att aktörerna har bra metoder för samverkan, analys och beslutsfattande samt tekniska stödsystem som är robusta och kan kommunicera med varandra. Samverkan inom kriskommunikation bör förberedas i det dagliga arbetet genom deltagande i till exempel olika kommunikatörsnätverk.

*I de gemensamma grunderna behandlas några viktiga förhållningssätt kring kriskommunikation. Hur man kan arbeta med kriskommunikation som arbetsätt är föremål för fortsatt utveckling.*

#### **LÄS MER**

MSB (2013). *Nätverk för kriskommunikation – Om myndigheters informationssamordning vid kriser.*

MSB (2012). *Kriskommunikation i praktiken (KIP) – populärvetenskaplig sammanfattning.*



**Arbetsätt**



## 11. Aktörsgemensamma former

### SAMMANFATTNING

#### **Enhetliga samverkansformer underlättar kontakt och samarbete**

Alla aktörer som är med och hanterar samhällsstörningar måste enkelt kunna komma i kontakt med varandra och hitta effektiva sätt att samverka och träffa överenskommelser. Enhetliga och gemensamma samverkansformer, liksom ett gemensamt språkbruk, underlättar kontakter mellan aktörer och förståelsen för varandras roller.

#### **Samverkansformerna knyter samman geografiska nivåer, samhällssektorer och geografiska områden**

De aktörsgemensamma samverkansformerna skapar tydliga kontaktvägar, och fungerar som en flexibel plattform där aktörer kan samverka, oberoende av uppdrag, samhällsnivå, eller geografisk lokalisering. Samverkansformerna är också ett sätt att se till att hanteringen präglas av helhetssyn, proaktivitet och förståelse för varandras perspektiv. Alla aktörer behöver därför kunna agera i gemensamma former som motsvarar

- inriktnings- och samordningskontakt, en kontaktpunkt hos aktören
- inriktnings- och samordningsfunktion, en grupp aktörer som träffar överenskommelser om inriktning och samordning
- stöd till inriktnings- och samordningsfunktion, en grupp som bereder underlag för överenskommelserna.

#### **Aktörer som inte är förberedda kan inte genomföra ett framgångsrikt inriktnings- och samordningsarbete**

Vid samhällsstörningar kostar det tid och resurser att ta reda på vem man ska samverka med och på vilket sätt. Förutsättningarna för inriktning och samordning måste förberedas och vara etablerade i det dagliga arbetet genom bland annat möten, planering, utbildning och övning.

### **Aktörsgemensamma former förutsätter samverkan**

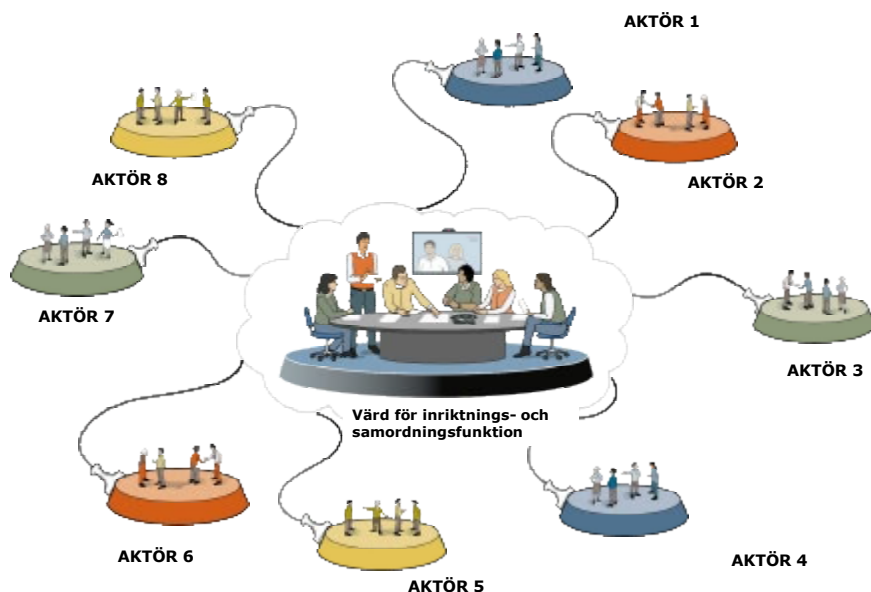
Syftet med aktörsgemensamma former för samverkan är att träffa överenskommelser om inriktning och samordning för att samordnat hantera konsekvenserna av samhällsstörningar och utnyttja samhällets resurser effektivt.

Formerna kan beskrivas som en plattform för dialog, där berörda aktörer kommer överens om aktörsgemensam inriktning och samordning. De har utformats så att de underlättar samverkan mellan aktörer och stöds av helhetsmetoden.

Formerna tillämpas av olika aktörer på olika nivåer och består av tre delar:

- inriktnings- och samordningskontakt (*kontaktpunkt*)
- inriktnings- och samordningsfunktion (*funktion*)
- stöd till inriktnings- och samordningsfunktion (*stöd*).

*Kontaktpunkten* bör ha hög tillgänglighet och uthållighet och kunna nås dygnet runt, året runt. När *funktionen* och *stödet* har aktiverats ska de på samma sätt ha hög tillgänglighet och uthållighet och kunna arbeta dygnet runt.



Former för aktörsgemensam inriktning och samordning.



**Inriktnings- och samordningskontakt är aktörens kontaktpunkt gentemot andra aktörer**

Varje aktör behöver en *kontaktpunkt*, för att öka tillgängligheten samt tydliggöra och underlätta kontakter med andra aktörer. Den är den primära kontaktvägen in i en organisation för att tidigt kunna agera och initiera åtgärder vid samhällsstörningar.

För en del aktörer (exempelvis vissa myndigheter, kommuner, landsting, företag) finns redan olika bestämmelser och former av jour eller beredskap vid störningar i den ordinarie verksamheten. Alla aktörer som kan involveras vid samhällsstörningar bör dock sträva efter att upprätthålla denna förmåga.

### Tar emot och förmedlar larm och annan information

*Kontaktpunkten* tar emot/förmedlar larm eller annan information vid en inträffad eller förväntad samhällsstörning. Det kan vara en funktion som redan finns, till exempel genom tjänsteman i beredskap (TiB), inre befäl, vakthavande ingenjör (VHI), räddningschef i beredskap (RCB) eller någon annan beredskapsfunktion. *Kontaktpunkten* ser till att rätt mottagare nås i den egna organisationen samt upprätthåller kontaktuppgifter till andra aktörer. Den kan även initiera en inriktnings- och samordningsfunktion. De enskilda aktörerna avgör vilka eventuella ytterligare uppgifter och befogenheter som kontaktpunkten har, exempelvis att sammankalla en egen ledningsorganisation.

### Inriktnings- och samordningsfunktion består av representanter från flera aktörer

En *inriktnings- och samordningsfunktion* är en icke-permanent grupp representanter från flera aktörer som har till uppgift att träffa överenskommelser om aktörsgemensam inriktning och samordning av åtgärder för att hantera konsekvenserna av samhällsstörningar. Den aktiveras när behov uppstår. Den består av utsedda representanter för de inblandade aktörerna och har det handlingsutrymme som krävs för att hantera samhällsstörningar. Varje aktör som berörs av överenskommelsen om inriktning och samordning fattar själv beslut om hur denna ska genomföras i den egna organisationen.



Alla aktörer ska kunna initiera inriktnings- och samordningsfunktionen. *Funktionen* ska, med helhetsmetoden som stöd, bidra till att hantera konsekvenserna av samhällsstörningar genom att avväga eller prioritera åtgärder och resurser till de mest angelägna hjälpbehoven.

Alla representanter i *funktionen* representerar sin egen aktör och har ett särskilt uppdrag och mandat att bidra med den egna aktörens resurser och kompetens. Representanterna är alltså en del av aktörens egen organisation med ett särskilt uppdrag att bidra till effektiva helhetslösningar.

*Funktionen* ska aktiveras när någon av de berörda aktörerna anser att det finns ett behov. Ingen ska känna att den aktiveras i onödan.

### En geografiskt områdesansvarig aktör organiserar inriktnings- och samordningsfunktionen

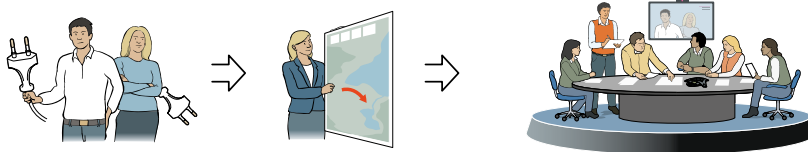
*Funktionen* kallas samman och hålls ihop av en geografiskt områdesansvarig aktör (en kommun på lokal nivå, en länsstyrelse på regional nivå eller MSB på nationell nivå).



I uppgiften att kalla samman och hålla ihop *funktionen* ingår att

- leda och dokumentera möten
- koordinera arbetet i *funktionen*
- erbjuda mötesplats
- organisera stödet till *funktionen* samt
- i samråd med berörda aktörer avgöra vilken sammansättning *funktionen*/stödet skall ha.

Sammanställande tar fram en dagordning som beskriver de frågor som ska behandlas och om de är av inriktnings- eller samordningskaraktär. Beroende på frågans karaktär avgör respektive aktör vem som representerar aktören och vilket mandat representanterna ska ha för att ingå överenskommelser. Beslut om inriktning kan kräva större mandat än samordning.



En process för att initiera en inriktnings- och samordningsfunktion.

### Inriktnings- och samordningsfunktionens sammansättning och mötesätt kan variera

Möten kan ske såväl fysiskt som i form av telefon- eller videomöten. Sammanställande erbjuder mötesplats. Det finns inget som hindrar att en annan aktör erbjuder mötesplats för *funktionen* med stöd från områdesansvarig aktör eller MSB. Detta utan att den ordinarie ansvarsfördelningen mellan aktörernas verksamhetsansvar eller geografiska områdesansvar förändras. Vid exempelvis en pandemi kan landstinget och länsstyrelsen komma överens om att landstinget erbjuder mötesplats om detta är ändamålsenligt.

Beroende på samhällsstörningens karaktär och omfattning kan *funktionens* sammansättning och storlek variera. Det är konsekvenserna av samhällsstörningen och beroendeförhållandena som avgör *funktionens* sammansättning och kompetens.

### Komplexiteten avgör hur man samverkar

*Funktionen* kan tillämpas horisontellt på en enda samhällsnivå (lokal, regional eller nationell), eller vertikalt mellan nivåer där aktörer från olika samhällsnivåer arbetar i en gemensam inriktnings- och samordningsfunktion. Den kan behandla frågor av både strategisk och operativ karaktär. *Funktionen* kan i sin enklaste form även tillämpas på en skadeplatsnivå med enbart ett fåtal aktörer, exempelvis blåljusaktörer. Flera funktioner kan agera samtidigt och på olika geografiska nivåer beroende på samhällsstörningens karaktär

och omfattning. Dessa funktioner kan arbeta med olika problemområden, på olika beslutsnivåer och i olika tidsskalor. Geografiskt områdesansvarig aktör ska se till att nödvändig samverkan sker med motsvarande funktioner som etablerats på andra nivåer eller för särskilda problemområden.

Det är komplexiteten – många intressen och många inblandade aktörer – som avgör behovet av samverkan i gemensamma former. Vid en händelse av begränsad omfattning och som endast berör ett fåtal aktörer sker samverkan genom direkta kontakter mellan berörda parter utan att *funktionen* aktiveras. Arbetet i funktionen kan till exempel bestå av ett inledande möte och därefter korta avstämningsmöten.

### Stöd till inriktnings- och samordningsfunktion bidrar med analyser och underlag

Vid behov kan ett *stöd till inriktnings- och samordningsfunktionen* aktiveras för att stödja beslutsprocesserna i funktionen. *Stödet* kan närmast beskrivas som en analysenhet med uppgiften att ta fram ett samlat underlag samt förslag till innehåll i överenskommelser om aktörsgemensam inriktning och samordning.



*Stödet* sammankallas och organiseras av geografiskt områdesansvariga aktörer och kan utgöra en integrerad del av dennes interna ledningsstöd. Dessa aktörer 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 bevakar, analyserar och informerar

*Stödet* ska, med helhetsmetoden som stöd, arbeta med områden som är viktiga för aktörsgemensamt agerade. Detta innefattar bland annat att

- bedriva löpande omvärldsbevakning
- ta fram och delge analyser och samlade lägesbilder som beskriver konsekvenser, hjälpbehov, resurser och effekter av åtgärder
- ge stöd åt informationsdelning
- initiera och samordna kriskommunikation.

Stödet ska vidare hantera dokumentation och administration samt upprätthålla krav på rättssäkerhet i besluts- och samverkansprocessen. Det ska efter samhällsstörningar initiera utvärdering och erfarenhetsåterkoppling av arbetet i funktionen och stödet.

Stödet arbetar mer kontinuerligt än en inriktnings- och samordningsfunktion. Beroende på antalet initierade funktioner kan ett eller flera stöd finnas samtidigt vid hantering av samhällsstörningar. Dessa stöd arbetar i så fall för att ge stöd åt en eller flera *funktioner*. Arbetet i stöd kan ske såväl i distribuerade som i fysiska former.

## Samverkan måste vara etablerad i det dagliga arbetet

När samhällsstörningar inträffar är det för sent att börja förbereda sig. Aktörernas roller måste redan i förväg vara inövade, kända och accepterade genom bland annat möten, planering, utbildning och övning. Förutsättningarna för inriktning och samordning är helt beroende av att det finns etablerade former för samverkan i det dagliga arbetet. Det innebär därför snarare en naturlig utveckling av rådande förhållanden än radikala förändringar. Förändringarnas tyngdpunkt ligger i förhållningssättet till hantering i aktörsgemensamma former, samt i helhetssynen på hjälpbehov, resurser och åtgärder.

För att åstadkomma aktörsgemensam inriktning och samordning krävs att

- aktörerna redan i förväg fastställt handlingsutrymme och mandat för sin medverkan
- väldefinierade och förankrade processer och former för aktörsgemensam hantering som till exempel tillgänglighet, kontaktytor och nätverk är etablerade i förväg
- samma former för aktörsgemensam inriktning och samordning (med tillhörande begreppsapparat) tillämpas nationellt och nivåoberoende
- aktörerna tar hänsyn till avvägningen mellan *att arbeta likartat* (med hänsyn till interoperabilitet, förutsägbarhet, transparens, utbildning, erfarenhetsöverföring med mera) och *att anpassa sig till rådande förutsättningar* (med hänsyn till geografi, risk- eller hotbild, resursfördelning med mera)
- aktörerna agerar proaktivt, tidigt och på svaga signaler
- åtgärder för aktörsgemensam hantering är planerade i alla skeden av en händelse; i det förberedande skedet genom exempelvis planering, kunskaps- och nätverksuppbyggnad, vid inriktning och samordning under själva händelsehanteringen samt för lärande i "efterskedet"
- förhållningssättet om helhet samt helhetsmetoden är väl förankrat hos alla aktörer.

Exempel på etablerade former för samverkan är bland annat nationella och regionala samverkanskonferenser, Samverkan i Stockholmregionen, Trygghetens hus, F-Samverkan, NordSam med flera.

## Den förmåga som krävs för att agera i gemensamma former

För att åstadkomma aktörsgemensam inriktning och samordning i formerna måste aktörerna *före, under och efter* en händelse ha förmåga att:

### Lämna initial bedömning till andra aktörer

En aktör måste kunna lämna en initial bedömning till andra aktörer. Det är en kortare lägesrapport som lämnas till andra aktörer till exempel i form av det som kallas ”vindruterapport” på fältnivå.



Bedömningen kan lämnas på eget initiativ eller på begäran från en annan aktör och kan lämnas via aktörens inriktnings- och samordningskontakt eller annan lämplig funktion, om andra former för aktörsgemensam hantering är aktiverade och tillämpas. Bedömningen redovisas alltid när inriktnings- och samordningsfunktionen sammankallas i under-fasen. Bedömningen görs ur aktörens eget perspektiv och har ett fördefinierat och fastställt innehåll som innefattar bland annat

- möjlig händelseutveckling
- möjliga framtida lägen
- behovs- och resursbild
- bedömning av egen uthållighet
- samverkanskapacitet.

### Initiera en inriktnings- och samordningsfunktion

Alla aktörer kan initiera en inriktnings- och samordningsfunktion om de bedömer att aktörsgemensam inriktning och samordning behövs eller kan behövas på sikt. Därför måste aktörerna också veta hur det går till att initiera funktionen och när den ska initieras. Denna bedömning kan grundas i exempelvis en risk- och sårbarhetsanalys, underrättelseanalys, larmplan, vid oklart läge eller vid tillbud.



Funktionen initieras genom begäran till en aktör med geografiskt områdesansvar (lokal och regional nivå) eller MSB (nationell nivå). Aktörer med geografiskt områdesansvar och MSB måste alltid sammankalla en funktion på begäran. Aktörer med geografiskt områdesansvar och MSB har också rätt att initiera en funktion på eget initiativ, genom sin egen inriktnings- och samordningskontakt eller annan lämplig funktion. Hanteringen av begäran, kallelsen samt anordnandet av det första mötet kan exempelvis delegeras till en larmcentral med dygnetruntbemanning. Processen ska tillämpas nationellt enligt fördefinierade och fastställda rutiner, till exempel genom att det första mötet har en fördefinierad agenda.



### **Delta i eller bidra till inriktnings- och samordningsarbete**

En aktör som har lämpliga resurser eller kompetens, måste kunna delta i eller bidra till inriktnings- och samordningsarbetet. I en sådan förmåga ingår att kunna arbeta enligt helhetsmetoden.

Att delta i inriktnings- och samordningsarbetet innebär att en aktör aktivt medverkar i funktionen och *stödet*. Deltagande kan ha olika former, från distribuerad kommunikation och informationsutbyte inom funktionen genom sambandssystem och elektronisk kommunikation till samlokalisering och arbete med aktörsgemensamma fokusområden såsom analys, samlad lägesbild, informationsdelning och kriskommunikation.

Att bidra innebär att bistå andra aktörer med information och analys eller med resurser som IT-infrastruktur eller personal med expertkompetens, utan att aktivt delta i själva hanteringen.



### **Vara värd för inriktnings- och samordningsarbete**

Aktörer som har geografiskt områdesansvar, och MSB på nationell nivå, måste kunna vara värd för funktioner och stöd. Att vara värd för inriktnings- och samordningsarbete innefattar att

- se till att det finns tekniska, organisatoriska, personella och fysiska förutsättningar samt uthållighet för inriktnings- och samordningsarbete (sambandsplanering, rutiner, tillgänglig personal, lokaler, med mera)
- ansvara för att starta aktörsgemensam hantering genom att bjuda in representanter för offentliga och privata aktörer samt frivilliga resurser till att delta i eller bidra till inriktnings- och samordningsarbete i dess olika former
- ansvara för att de handlingar som upprättas hanteras enligt gällande regler för offentlig verksamhet och ansvara för att "dagbok" och mötesprotokoll förs.

Förmågan att vara värd för inriktnings- och samordningsarbete kan bygga på andra aktörers förmåga att vara stödresurs för inriktnings- och samordningsarbete.



### **Vara stödresurs för inriktnings- och samordningsarbete**

Vissa aktörer kan vara stödresurs för inriktnings- och samordningsarbete. Detta innebär att en aktör, baserat på en överenskommelse, bistår värden för inriktnings- och samordningsarbete med tekniska, personella, fysiska eller metodmässiga resurser.

Förmågan att vara stödresurs bör inte minska aktörens övriga förmågor, det vill säga att lämna initial bedömning, att initiera en inriktnings- och samordningsfunktion, att delta i eller bidra till inriktnings- och samordningsarbete eller att vara värd för inriktnings- och samordningsarbete.

## Formerna främjar ett samlat uppträdande

Till skillnad från dagens former vars syfte främst är att dela information om läget mellan aktörer har de här föreslagna formerna ett mer långtgående syfte, nämligen att leda till beslut och överenskommelser om aktörsgemensam inriktning och samordning. De föreslagna formerna erbjuder goda möjligheter att åstadkomma ett samlat uppträdande för att aktörerna med gemensamma krafter ska kunna hantera konsekvenserna av samhällsstörningar.

Det här är de huvudsakliga skillnaderna mellan de föreslagna formerna och dagens förhållanden:

- Samverkan är inte enbart ett forum för informationsdelning och lägesbeskrivning, utan en funktion för att aktörsgemensamt åstadkomma inriktning och samordning.
- De föreslagna formerna stöder ett flexibelt sätt att knyta ihop aktörer inom och mellan olika nivåer.
- De föreslagna formerna erbjuder en plattform för alla typer av aktörer: offentliga, privata och frivilliga.
- Tillämpning av formerna för inriktning och samordning är behovsstyrd och begränsas inte av geografi, typ av samhällsstörning eller vilka aktörer som är med.
- Inriktning och samordning kan initieras i alla faser tack vare tydliga former samt förmågekrav på aktörer.
- Formerna går att tillämpa på alla typer av samhällsstörningar.
- Formerna strävar efter att skapa kontinuitet och spårbarhet i händelsehanteringen.

### LÄS MER

MSB (2017) Aktörsgemensamma former för inriktning och samordning vid samhällsstörningar – Vägledning för aktörer på lokal och regional nivå med utgångspunkt i geografiskt områdesansvar, MSB1031.



## 12. Helhetsmetoden

### SAMMANFATTNING

#### Fokus på gemensamt och samordnat agerande ger bättre, snabbare och effektivare resultat

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

#### Helhetsmetoden är ett sätt att se behov, resurser och effekter grundad på en helhetssyn

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

Metodens fyra steg är:

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

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



Helhetsmetoden är ett analysverktyg för att bedöma behov, resurser, effekter och åtgärder vid samhällsstörningar. Helhetsmetoden är direkt kopplad till förhållningssättet helhetssyn som presenteras i kapitel 5. Metoden förutsätter att användaren har en helhetssyn.

### Använd helhetsmetoden för att inventera och hantera hjälpbehov, resurser och åtgärder

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



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

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

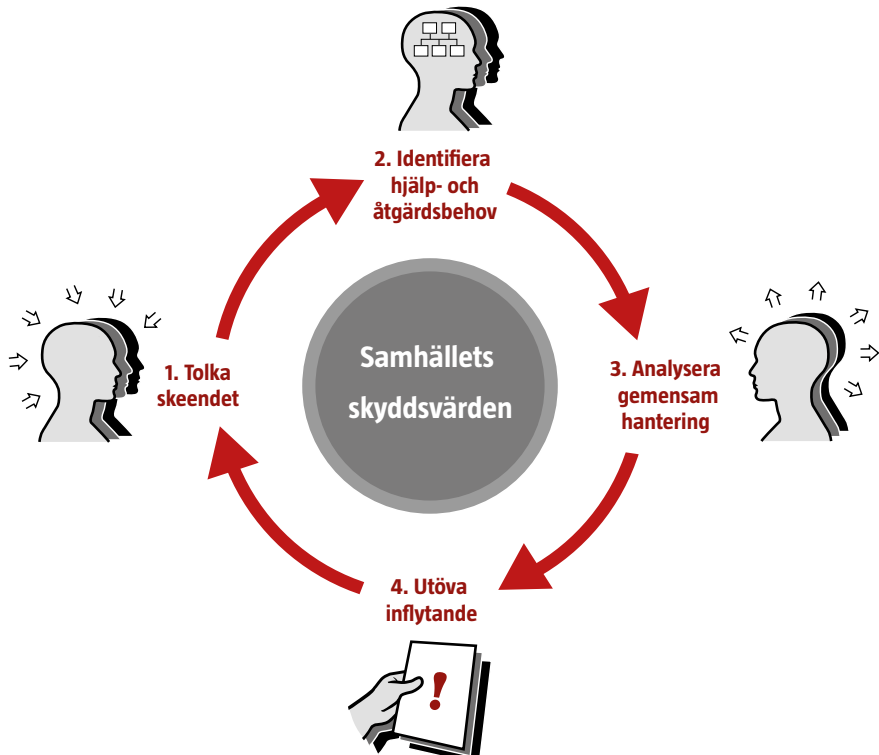
### Helhetsmetodens fyra steg

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

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

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

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



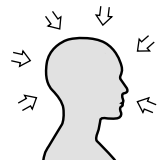
*En helhetsmetod för att använda samhällets samlade resurser så effektivt som möjligt.*

## Analysera genom att ställa relevanta frågor och söka svar på dem

### Tolka skeendet

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

Tolkningen av skeendet ger underlag till att bedöma vilka hjälpbehov som finns och som kommer att uppstå. Utifrån detta

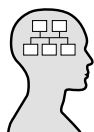


kan man bedöma åtgärdsbehov. Tolkningen leder även fram till en samlad bedömning av läget på kort och lång sikt.

Några exempel på generella frågor som kan ställas i tolkningen är följande:

- Vilka skyddsvärden är hotade på kort och lång sikt, och vilka skyddsvärden kan inte värnas utan åtgärder?
- Vilka risker finns på kort och lång sikt?
- Vilka delar av samhällets funktionalitet är hotade på kort och lång sikt?
- Vilka beroenden finns för att olika delar av samhällets funktionalitet ska upprätthållas?
- Vilka "riktningar" kan skeendet ta på längre sikt?
- Vilken "riktning" är troligast och vilken "riktning" är "värsta tänkbara"?
- Vilken bild av skeendet redovisas i olika informationskällor – media, sociala media, websidor eller andra informationskällor?

### Identifiera hjälp- och åtgärdsbehov



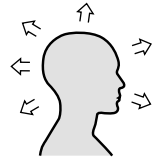
Tolkningen av skeendet ger stöd för att identifiera hjälpbehov och åtgärdsbehov. Hjälpbehoven uppstår där ett eller flera av samhällets skyddsvärden inte kan värnas utan särskilda åtgärder. Hjälpbehoven måste då mötas med åtgärder. Det är i det här steget viktigt att reda ut vilka aktörer som är berörda och vilket ansvar som vilar på var och en.

Exempel på generella frågor som kan behandlas:

- Vilka hjälpbehov finns i samhället på kort och lång sikt? Vilka av samhällets skyddsvärden kan inte värnas utan åtgärder? Inom vilka domäner finns det behov av hjälp?
- Vilken information behövs på kort och lång sikt, dels för allmänheten, dels för de aktörer som hanterar störningen?
- Vilka åtgärder måste vidtas på kort och lång sikt för att möta hjälpbehoven?
- Vem har ansvar för olika åtgärder, och vilka åtgärder har den enskilde ansvar för?
- Vilka lagar och förordningar är tillämpbara på den uppkomna situationen?
- Hur ser hjälpbehoven och åtgärdsbehoven ut fördelade över samhället på lokal, regional och central nivå?
- Vilken information behöver allmänheten?

## Analysera gemensam hantering

I det tredje steget analyserar man hur aktörernas hanteringar som en helhet svarar mot den totala konsekvensbilden i samhället. Det innebär att man får kunskap om hur de olika aktörerna arbetar var och en samt tillsammans i en gemenskap och vilka effekter det får i konsekvensutvecklingen. Här handlar det om att ta reda på om aktörernas samlade ageranden på ett tillfredsställande sätt möter hjälpbehoven och om de värnar samhällets skyddsvärden. När en sådan analys görs måste man i underlaget ta in kunskap om samtliga berörda aktörer och deras ageranden: formella organisationer (kommunala, statliga, privata), informella grupperingar med representanter från olika aktörer, grupper av frivilliga samt grupper av självorganiserade drabbade.



Några exempel på frågor:

- Finns det några hjälpbehov som inte blir åtgärdade?
- Arbetar de olika aktörerna, organisationerna eller gemenskaperna i harmoni med varandra, eller finns det konflikter och motstridiga operativa mål?
- Hur fungerar beroenden mellan olika aktörer, organisationer eller gemenskaper?
- I vilken utsträckning är den enskilda människan med sina förmågor en resurs i sammanhanget?
- Vilka behov av stöd uttrycker aktörer, organisationer eller gemenskaper på lokal, regional och central nivå?
- Hur fungerar kommunikationen "vertikalt" och "horisontalt" mellan engagerade aktörer, organisationer eller gemenskaper i samhället på lokal, regional och central nivå?
- Behövs någon form av inflytandeprocess eller fungerar det bra om de olika aktörerna, organisationerna eller gemenskaperna agerar självständigt utan inblandning?
- Behövs samordning mellan olika aktörer, organisationer eller gemenskaper för att var och en av dem ska kunna lösa sina uppgifter?
- Är det lämpligt att åstadkomma en gemensam inriktning för några eller samtliga aktörer, organisationer eller gemenskaper?
- Vilka alternativa handlingsinriktningar kan utformas som beslutsunderlag för att åstadkomma stöd, samordning eller gemensam inriktning?

## Utöva inflytande



Att utöva inflytande som syftar till stöd, samordning och gemensam inriktning sker inte nödvändigtvis i ett slutet rum där en överordnad chef är ledande. Ofta sker det snarare i en nätverksformad gemenskap av olika beslutsfattare där var och en representerar en aktör med sina intressen och mål. I sådana nätverksformade gemenskaper kan man genom olika former, exempelvis samverkanskonferenser, ge möjlighet att nå överenskommelser om hur stöd ska ges och hur inriktning och samordning bör åstadkommas. För att kunna göra detta behöver man resultatet från analysen av det gemensamma agerandet mot konsekvensbilden, inklusive de handlingsalternativ som analysen kan ha lett till. Den samlade analysen kan sedan ligga till grund för vad man kommer fram till när det gäller stöd, samordning och inriktning.

Att utöva inflytande innebär till exempel

- att explicitgöra vilket och vilka skyddsvärden som är aktuella att ha som utgångspunkt för att gagna helheten
- att "väcka" aktörer som redan borde "vara på banan"
- att mäkla samordning mellan aktörer
- att ställa kritiska frågor
- att ge relevant information till aktörer
- att plädera för de möjliga handlingsalternativ som utfallit från analysen av gemensam hantering.

Hur stöd, samordning och inriktning ska åstadkommas i helheten av alla aktörers hanteringar kan relateras till olika nivåer:

- Den lägsta nivån är att inte utöva något inflytande för att åstadkomma stöd, inriktning och samordning. En sådan bedömning grundar sig på analysen att de olika aktörernas hanteringar av situationen fungerar bra i sin helhet utan ytterligare åtgärder.
- Nästa nivå är att stödja aktörer på olika sätt. Stöd kan bestå av information, kunskap, analyser, expertis eller andra lämpliga verktyg. Detta innebär att aktörer ger uttryck för att de behöver stöd eller att analysen av helhetsagerandet leder till insikten att olika aktörer har behov av stöd.
- Den tredje nivån är att parera och avvärja konflikter samt att finna lösningar vid konkurrens om resurser.

- Den fjärde nivån innebär att man arbetar aktivt för att åstadkomma samordning mellan de olika aktörernas inriktningar. Det innebär dels att man anpassar de olika aktörernas olika mål och intressen till varandra så att var och en kan lösa sin uppgift, dels att man även anpassar målen och intressena till varandra så att det blir ett så bra resultat som möjligt av alla aktörers aktiviteter i en helhet i förhållande till hjälpbehoven.
- Den femte nivån är att åstadkomma en gemensam inriktning, som kommer att bli en strategisk ram som de olika aktörerna måste formulera sina operativa mål samt underordna sina intressen inom.



## 13. Teknisk samordning för att kunna dela information

### SAMMANFATTNING

#### Aktörerna behöver en standardiserad miljö för att skapa teknisk samfunktionalitet vid samhällsstörningar

Utmaningen är att skapa möjligheter så att aktörerna tekniskt kan hantera den information de delar och tar emot. Därför behövs en standardiserad miljö som gör det möjligt att dela information utan att det sker på bekostnad av exempelvis säkerhet, befintligt arbetssätt eller möjligheten att följa med i den tekniska utvecklingen.

### Behov av teknisk samordning i vardagen och vid samhällsstörningar

I en alltmer föränderlig värld, där tekniska stödsystem kontinuerligt behöver anpassas för att följa med i omgivningens utveckling, behövs en teknisk grundstruktur som är hållbar över tiden. Utvecklingen pekar också på ökad digitalisering, ökade datamängder och informationsflöden samt att mängden informationskällor ökar och utvecklas i en mycket snabb takt, samtidigt som aktörerna i allt högre grad behöver utbyta information med både etablerade och nya aktörer.

I takt med att behoven av samverkan och informationsutbyte ökar anpassar man sina egna system till nya samverkanssituationer vartefter de uppstår, ofta med höga utvecklingskostnader och förvaltningskostnader som följd. De framtagna lösningarna har ofta varit anpassade för ett specifikt informationsutbyte mellan enbart två, eller åtminstone ett litet antal aktörer. Det innebär att man utvecklat specifika lösningar mot aktörerna, och att aktörerna har löst likartade problem på olika sätt.

Att skapa robusthet och säkerhet i den tekniska miljön är nödvändigt, liksom att skapa tillit till systemet och att tillgänglighet, integritet och säker identifikation uppfylls.

För att åstadkomma en teknisk miljö behövs samordning kring gemensamma, standardiserade och väl kända gränssytor och informationsformat som stödjer informationsutbyte på ett effektivt och säkert sätt. Samfunktionalitet innebär att ett system eller en komponent har förmågan att fungera ihop med andra system eller komponenter, utan 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 används redan i vardagen, vilket är förutsättningen för att få full effekt vid större påfrestningar.

Den svenska förvaltningsmodellen ger varje myndighet ansvaret för att utveckla och utföra sin egen verksamhet. Det IT-stöd som utvecklas är därför ofta i första hand fokuserat på att lösa eller stödja vissa specifika funktioner i den egna myndigheten eller organisationen. När dessa ledningssystem anskaffas ingår det sällan att analysera och skapa förutsättningar för samverkan med andra aktörers tekniska system. Resultatet av detta är att vi i Sverige har svårigheter att tekniskt byta information mellan aktörer.

### Övergripande krav på miljön för informationsdelning

De övergripande kraven på miljön för informationsdelning beskriver förmågor som måste kunna hanteras under en längre tidsperiod. Miljön ska kunna hantera en händelse som berör hela spektrat från några få aktörer lokalt till en händelse som hanteras på nationell nivå med ett stort antal aktörer. Det innebär att miljön bör klara av att:

- hantera att tekniska lösningar som är anslutna till miljön befinner sig i olika livscyklar eller generationer
- möjliggöra samverkan i olika flexibelt sammansatta konstellationer beroende på samhällsstörning och situation
- hantera att aktörer tillkommer och försvinner, utan att förmågan till samordning och inriktning minskar
- ta tillvara gjorda investeringar i aktörernas befintliga system
- hantera olika sekretessnivåer
- hantera många olika samverkansformer som tal, chatt, videokonferenser
- hantera olika sätt att visualisera lägesbilder
- ta tillvara framtida tekniksprång
- hantera användare på stationär arbetsplats, särskild ledningsplats eller skadeplats
- hantera såväl vardags- som sällananvändare
- vara robust och säker.

### Vidare arbete med teknisk samordning

Med dessa krav som utgångspunkt har *Projekt Ledning och samverkan* belyst möjligheten att skapa en teknisk struktur där en central part stödjer aktörerna. Strukturen bygger på behovet att definiera tekniska gränssytor för utbyte av information mellan aktörerna och att standardisera informationsobjekt som återanvändbara tjänster.



**LÄS MER**

Projekt Ledning och samverkans rekommendationer finns i projektrapporten *Delprojektens slutleveranser* (MSB 2014).



## 14. Informationsdelning – en förutsättning för att skapa lägesbild

### SAMMANFATTNING

#### Ett gemensamt förhållningssätt ger effektiv informationsdelning

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

#### Informationsdelning underlättas av hög tillgänglighet

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

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

#### Förståelse och förtroende främjar informationsdelning

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

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

#### Genomtänkt informationsdelning underlättar givande utbyte

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

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

**Utveckla informationsdelningen genom återkoppling och lärande**

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

- ge återkoppling till de aktörer de hämtar information från
- ta emot återkoppling från andra
- utvärdera sitt arbete med informationsdelningen, och på så sätt samla in information om en händelse.

**Effektiv informationsdelning bygger på en gemensam grundsyn**

Råden och rekommendationerna som beskrivs är vägledande och ska fungera som stöd. De lägger en grund som alla aktörer kan enas kring, som är hållbar över tid och som är oberoende av teknik och metoder.

Många av de problem som uppstår i samband med informationsdelning vid samhällsstörningar visar på att det finns ett behov av gemensam grundsyn. Effektiv informationsdelning mellan aktörer bygger på ett gemensamt synsätt med följande viktiga komponenter:

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

**Ha en hög tillgänglighet och en god förmåga att kommunicera**

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

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

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

### Arbeta aktivt med att utveckla förståelse och bygga förtroende

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



### God förståelse leder till effektivt informationsutbyte

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

### Förtroende ökar mängden information som förmedlas

Förtroende mellan aktörer säkrar öppenheten och underlättar ett aktivt utbyte av särskilt viktig information. Förtroende går inte att besluta om utan uppstår som en effekt av relationsbyggande, professionalism och kunskap om andra aktörers förmågor. Aktörerna behöver alltså träffas och interagera regelbundet i det dagliga arbetet.

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

### Var aktiv med att söka och förmedla information

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



### Aktiv informationsdelning underlättar arbetet med lägesbilder

Varje aktör har ett ansvar att själv söka efter sådan information som är nödvändig för att etablera en aktörsintern lägesbild.

Varje aktör ansvarar också för att förmedla information för att möjliggöra lägesbilder hos andra aktörer och i aktörsgemensamma sammanhang. Behovet av information styrs av flera olika aspekter, där typen av händelse samt aktörens uppgift och ansvar är mest centrala.

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

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

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

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

## Offentlighet och sekretess



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

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

### **Informationsklassning – ett stöd vid informationsdelning**

Statliga myndigheter är ålagda att införa ett ledningssystem för informationssäkerhet (LIS). Denna process består av flera

delkomponenter, bland annat verksamhetsanalysen som är till direkt nytta vid informationsdelning. Verksamhetsanalysen ska innehålla: informationsidentifiering, kravidentifiering och informationsklassning. Både informationsidentifieringen och informationsklassningen kan fungera som ett stöd för att veta om viss information är sekretesskyddad eller inte. All information under samhällsstörningar är inte alltid klassad, men klassningen bör ändå kunna ge ett gott stöd i många sammanhang där information delas.

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

### **Proaktivitet bidrar till informationsdelning i ett tidigt skede**

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

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

### **Utbyte av aktörsrelevant information skapar fokuserade lägesbilder**

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

Erfarenheter visar att det kan vara mycket svårt för en specifik aktör att veta när en annan aktör bör kontaktas och vilken information som ska förmedlas. Aktörer bör därför utgå från att information om en händelse



är relevant för andra aktörer, och hantera och dela informationen därefter. Detta betyder dock inte att informationen ska förmedlas opaketerad eller helt utan reflektion. Relevans förutsätter tvärtom en god förmåga att avgöra på vilket sätt den aktuella informationen bör förmedlas, så att den mottagande aktören får rimliga förutsättningar att ta emot informationen.

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

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

### **Strukturerad information underlättar för mottagaren**

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

Paketeringen kan innebära att informationen

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

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

## Skapa förutsättningar för återkoppling och lärande

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

### Återkoppling stärker motivation och informationskvalitet

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

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

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

### Aktivt lärande förbättrar framtida informationsdelning

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

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



## Arbetsätt som främjar informationsdelning

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

### Kontaktvägar och relationer

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

Precis som i alla former av samarbete underlättas informationsdelningen om relationerna mellan parterna kännetecknas av *öppenhet, tydlighet och tillit*.

#### REKOMMENDATIONER

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

- Gå regelbundet igenom de **kontaktvägar** som finns genom att exempelvis uppdatera telefonlistor, sändlistor och larmrutiner. Fundera på om det saknas upparbetade kontaktvägar till några aktörer. Tänk utifrån olika händelsescenarion och inkludera såväl offentliga som privata aktörer, trossamfund och föreningar i analysen. Sträva efter att ha kontaktuppgifter till funktioner (till exempel TiB eller motsvarande) och inte personer.
- Reflektera kring vilka **samverkansforum** som finns etablerade i din organisations omgivning. Saknas något? Är formerna för aktivering, kontaktvägar och kommunikationssätt fastslagna? Fastställ i förväg, i största möjliga mån, ansvars- och uppgiftsfördelning samt eventuella gemensamma rutiner mellan samverkande aktörer.
- Utveckla möjligheter för **olika sätt att kommunicera**, till exempel webbmöten, video- och telefonkonferenser, Raket eller genom samlokalisering. Öva regelbundet. Använd överenskomna verktyg och systemstöd som exempelvis WIS, SUSIE och Samverkanswebben i vardagen.
- Sträva efter att de roller eller personer som ska samverka vid en händelse deltar i samverkansforum, samverkansövningar och andra **förberedande aktiviteter**.

## Aktiviteter inom informationsdelning

Informationsdelning kan ses som en process där man vid olika tidpunkter kan ha olika roller eller vara involverad i olika aktiviteter.

Informationsdelning består av fyra huvudsakliga aktiviteter:



### Efterfråga information från andra

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



### REKOMMENDATIONER

För att undvika missförstånd och för att förbättra möjligheterna till relevant information:

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

## Skapa informationsunderlag



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

### REKOMMENDATIONER

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

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

## Gör information tillgänglig för andra



Informationen måste tillgängliggöras så att den verkligen når fram till de aktörer som ska bli informerade eller som kan ha nytta av informationsunderlaget. Detta gäller också information som ska ut till media och allmänhet. Ett proaktivt agerande innebär låga trösklar vid informationsdelning och att man tidigt förmedlar information till andra.

## REKOMMENDATIONER

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

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

## Ta emot information från andra

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



## REKOMMENDATIONER

Tänk på följande för att bidra till en förbättrad informationsdelning:

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

## Olika sätt att kommunicera och förmedla information

Att inhämta och dela information i samband med samhällsstörningar kan gå till på många olika sätt. Mängden tekniska systemstöd för att inhämta information och förmedla information ökar ständigt. Därför är det svårt att ge detaljerade råd eller rekommendationer kring vilka tekniska system som är bäst att använda eller på vilket sätt ett specifikt system bör användas. Dock finns det generella insikter kring kommunikation och informationsdelning som är värdefulla att reflektera kring.

Kommunikation mellan personer kan bland annat ske genom:

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

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

### Samtal

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

### Korta meddelanden och längre texter

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

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

### Tekniskt stöd

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

nytta av en annan aktörs informationsinsamling. Nackdelen är att det ställer krav på kunskap om både teknikstöd och det sammanhang som informationen avser.

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



#### Teknikstöd vid informationsdelning

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

#### Behov av anpassad kommunikation

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

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



### REKOMMENDATIONER

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

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

### Situationen påverkar sättet att kommunicera

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

### I tidiga och snabba skeden av en händelse

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

### REKOMMENDATIONER

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

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

### Vid senare eller långsammare skeden av en händelse

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

#### REKOMMENDATIONER

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

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

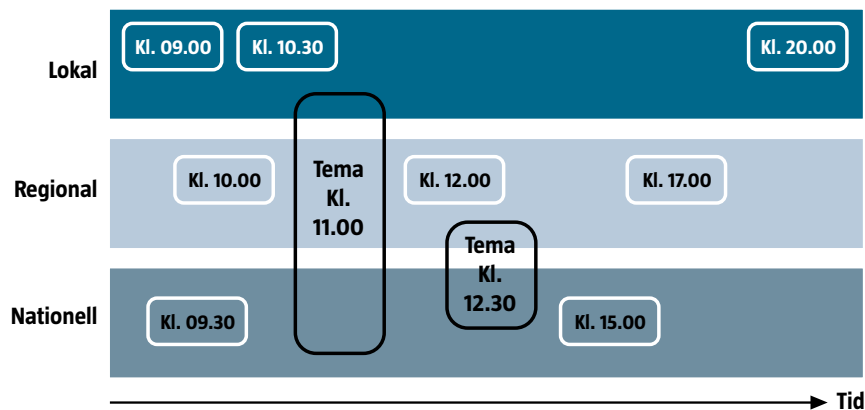
### Strukturer för informationsdelning

Vid informationsdelning i samband med samhällsstörningar kan problem uppstå kring samtidighet och tidsmässiga beroenden vid rapportering mellan olika samhällsnivåer och sektorer. Detta avsnitt belyser sådana beroenden i syfte att öka kunskapen kring problematiken.

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

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

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



Exempel på hur samverkansmöten på olika nivåer och med olika teman kan förhålla sig till varandra i tid. Exemplet synliggör behovet av en struktur för samverkanskonferenser.

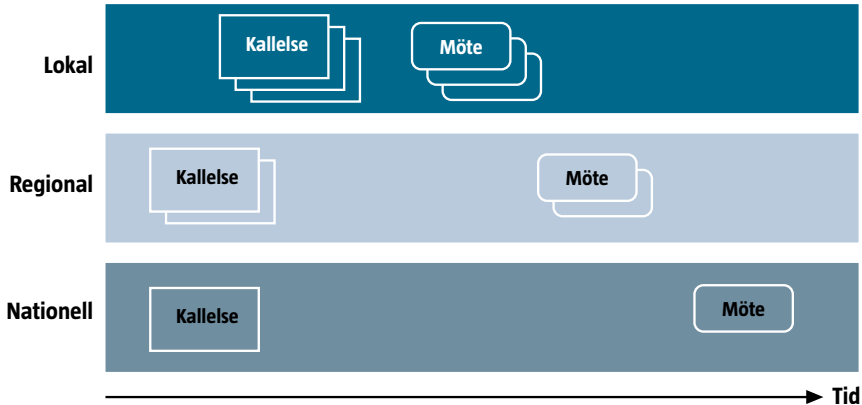
Vid flera händelser, som till exempel vid höga flöden i Stockholmsregionen hösten 2012, förövning Telö13 och SAMÖ-KKÖ 2011, har problem uppstått med att samordna olika samverkanskonferenser. Till exempel måste kanske en lokal samverkanskonferens genomföras före en regional konferens för att det ska vara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

I dag saknas en gemensam struktur för hur olika samverkanskonferenser inom det geografiska områdesansvaret förhåller sig till varandra, med avseende på tid.

### Informationsflöde mellan olika nivåer

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

Aktörer på respektive nivå kan, via kommunen, länsstyrelsen eller den myndighet regeringen har utsett, självständigt påkalla ett behov av en samverkanskonferens. Övriga nivåer behöver inte alltid aktiveras. Illustrationen ska inte ses som att aktiveringen ska ske sekventiellt utan nivåerna kan behöva agera samtidigt utifrån sina olika uppgifter och perspektiv.



Exempel på fördröjningar mellan olika nivåer som behöver tas hänsyn till vid samverkanskonferenser.

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

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

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

### Behov av gemensam struktur

Det finns ett behov av att i förväg skapa någon eller några former av grundläggande strukturer över hur samverkanskonferenser och dylikt bör förhålla sig till varandra över tid. Strukturen bör ange när och med vilka intervall samverkanskonferenser bör genomföras på lokal, regional och nationell nivå och mellan andra aktörsgrupper. Även om strukturen inte alltid kan tillämpas så kan den fungera som en gemensam utgångspunkt som kan justeras så att deltagarna slipper improvisera koordineringen vid varje händelse.

### REKOMMENDATIONER

Nedan beskrivs ett antal rekommendationer för samordning av samverkanskonferenser:

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

### LÄS MER

MSB (2014). *Lägesbilder – Att skapa och analysera lägesbilder vid samhällsstörningar*.

MSB (2013). *Samverkanskonferenser – råd och rekommendationer till dig som leder eller deltar i samverkanskonferenser*.

[www.informationssäkerhet.se](http://www.informationssäkerhet.se)





## 15. Lägesbilder ger bättre överblick

### SAMMANFATTNING

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

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

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

#### Samlade lägesbilder ger aktörsövergripande helhetssyn

Samlade lägesbilder består av information från flera aktörers lägesbilder och syftar till att skapa överblick och ökar därmed förmågan att upprätthålla en helhetssyn. En sådan helhetssyn är användbar både vid aktörsgemensamt agerande och för den enskilde aktörens agerande. Skapa samlade lägesbilder

- med ett tydligt syfte
- som ger underlag och stöd till arbetet med inriktning och samordning
- som ger överblick över aktörernas samlade hantering av händelsen.

#### Analys syftar till att underlätta bedömningar av händelsen och dess konsekvenser

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

Analysera lägesbilderna utifrån

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

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

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

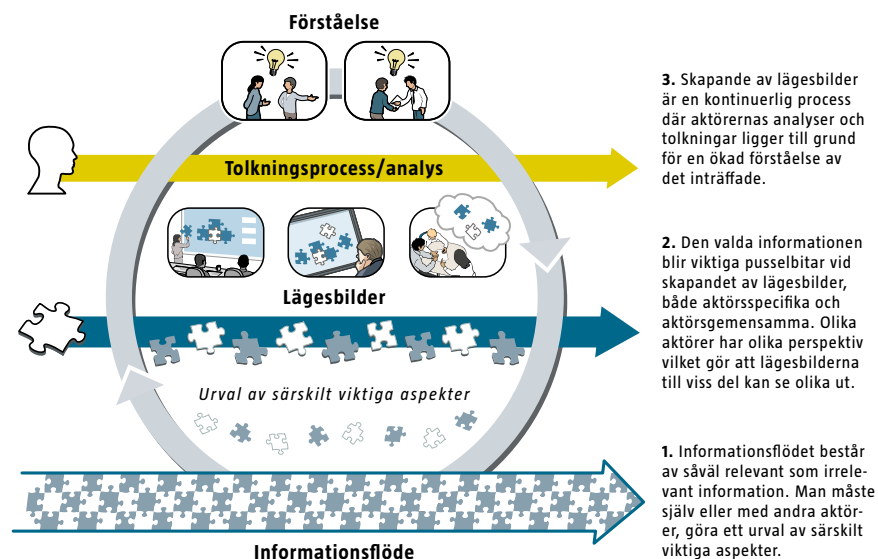


## Lägesbilden strukturerar informationsflödet

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

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

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



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

Filtreringen kan bland annat ske utifrån samhällets skyddsvärden. De filtrerade aspekterna blir viktiga pusselbitar vid skapandet av lägesbilder, oavsett om de är aktörsspecifika eller aktörsgemensamma.

Eftersom olika aktörer har olika perspektiv kommer de också att göra olika typer av urval samt ha olika fokus för vilken information som är relevant.

Detta medför att lägesbilder delvis kommer att se olika ut. Som figuren ovan illustrerar är skapandet av lägesbilder en kontinuerlig process som kan resultera i muntligt kommunicerade lägesbilder, skriftliga lägesbilder eller lägesbilder som visualiseras via teknikstöd.

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

## Lägesbild – ett urval av särskilt viktig information

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

### Lägesbild och samlad lägesbild

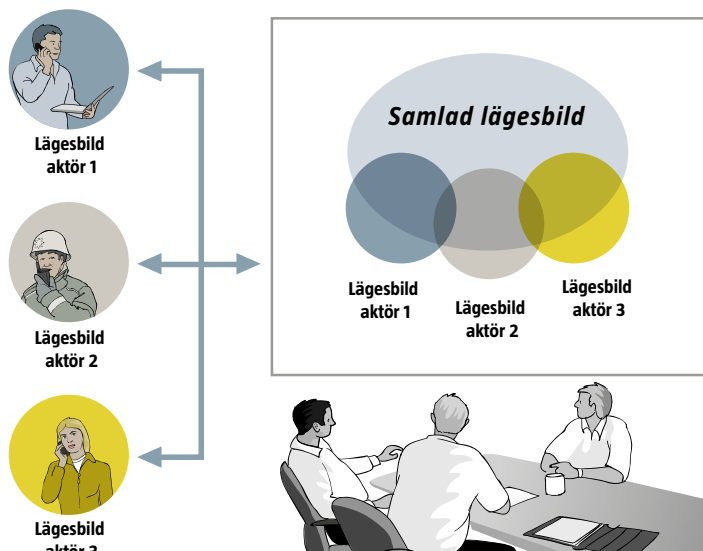
Lägesbild är ett begrepp för att beskriva den information och förståelse som en eller flera aktörer har vid en viss tidpunkt vid hanteringen av samhällsstörningar. Poängen med lägesbildsbegreppet är att skapa fokus för de inblandade aktörerna kring de mest relevanta aspekterna i hanteringen av en uppkommen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

I en del sammanhang används begreppen *lägesförståelse* och *lägesuppfattning* för att beskriva det en aktör känner till om en inträffad händelse. Förståelse och uppfattning är resultatet av de tolkningar som sker av den information som en lägesbild består av. Detta illustreras i avsnittet *Lägesbilden strukturerar informationsflödet*.

Begreppen lägesuppfattning och lägesförståelse har tydligt fokus på kognitiva aspekter, såsom individuell eller kollektiv perception, tolkningsprocesser och mentala modeller.

Begreppet lägesbild fokuserar däremot i högre utsträckning på informationsmässiga och organisatoriska aspekter, såsom vilken information som skapas och hur den bearbetas, visualiseras och utbyts i och mellan organisationer. Fortsättningsvis kommer endast begreppet lägesbild att användas eftersom det främst är dessa aspekter som ligger i fokus.

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



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

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

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

### Lägesbilder med olika syften

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

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

Syftet med samlad lägesbild är att med utgångspunkt från flera olika aktörers lägesbilder skapa en aktörsövergripande överblick och därmed öka förmågan att upprätthålla en aktörsövergripande helhetssyn vid samhällsstörningar. En sådan helhetssyn är användbar vid *aktörsgemensamt agerande* och vid rapportering till en annan nivå. Helhetssynen är också viktig för den *enskilde aktörens agerande*.

### **Samlad lägesbild som stöd vid aktörsgemensamt agerande**

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

### **Samlad lägesbild som underlag för rapportering till andra nivåer och forum**

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

### **Samlad lägesbild som stöd för den enskilde aktörens agerande**

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

#### **REKOMMENDATIONER**

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

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

## Att skapa en lägesbild

### Centrala förmågor för att skapa en lägesbild

En aktör behöver ha ett antal grundläggande förmågor för att på ett professionellt och systematiskt sätt kunna skapa lägesbilder. Dessa förmågor är av generell karaktär för organisationer i allmänhet men samtidigt av specifik vikt i samband med hantering av samhällsstörningar. Aktören ska ha den kompetens och de rutiner som minimerar risken för att aktörens förmåga att skapa lägesbilder är personberoende. Nedan beskrivs dessa förmågor i termer av att kunna *kommunicera*, *dokumentera* och *visualisera*.

### Kommunicera

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

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



### Dokumentera

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

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



### Visualisera

Den insamlade och dokumenterade informationen måste sovras, så att särskilt viktiga aspekter lyfts fram. Urvalet är nödvändigt för att skapa överblick i ett annars svårgreppbart flöde av information. Viktiga aspekter kan med fördel visualiseras i form av kartor, händelsetidslinjer, nätverk av involverade aktörer, konsekvensmatriser med mera. Om förmågan att visualisera brister kan det leda till att aktören inte klarar av att skapa överblick eller att komplexa samband inte blir synliggjorda och kommunicerade. Detta innebär en stor risk för att arbetet med att skapa inriktning och samordning blir ineffektivt.

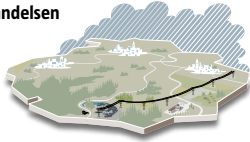





## Lägesbildens innehåll

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

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

## Lägesbildens innehåll

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

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

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

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

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

#### REKOMMENDATIONER

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

Tänk på följande:

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

### Arbetsgång för att skapa en samlad lägesbild

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



på att se till att det är hög kvalitet på den arbetsgång som ligger till grund för lägesbilden. Om det i stället är produkten lägesbild som ligger i fokus bör de inblandade aktörerna lägga kraft på att säkerställa hög kvalitet på de innehållsmässiga delarna.

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

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

Processen kan förenklat sammanfattas med nedanstående steg:

1. *Framtagande av aktörsspecifik lägesbild*  
I detta steg tar aktörerna fram sina aktörsspecifika lägesbilder eller reviderar tidigare lägesbilder så att de innehåller aktuell och i sammanhanget relevant information.
2. *Distribution av de aktörsspecifika lägesbilderna till involverade aktörer*  
I detta steg delar de inblandade aktörerna sina lägesbilder med varandra. Detta kan de göra genom att skicka dokument där lägesbilden finns beskriven, eller genom att informationen från lägesbilderna rapporteras in via någon form av systemstöd.
3. *Lägesanalys genom strukturering och reflektion*  
Analysen är orienterad kring att genomföra ett urval från det inrapporterade materialet från steg 2 och sammanställa detta till en samlad lägesbild. Mer om de analyser som man kan göra i detta steg beskrivs i avsnittet lägesanalys.
4. *Presentation av den genomarbetade samlade lägesbilden*  
I detta steg presenteras den samlade lägesbilden med insikterna som framkommit från arbetsgången ovan.
5. *Diskussion och överenskommelser*  
Utifrån det sammanställda och dokumenterade materialet kan i en del fall aktörerna behöva diskutera igenom resultatet innan eventuella gemensamma överenskommelser kan fattas. I andra sammanhang sker ingen diskussion utan där kommer den samlade lägesbilden främst att spegla myndigheternas huvudsakliga ansvarsområden i relation till det inträffade.

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

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

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

#### REKOMMENDATIONER

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

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

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

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

## Lägesanalys

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

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

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

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

Analysmodellerna som beskrivs här bör alla aktörer behärska. Varje analysmodell är beskriven på ett sådant sätt att de kan användas enskilt utan koppling till de övriga modellerna, men beroende på syftet med analysen eller utifrån vad lägesbilden ska innehålla bör samtliga modeller användas för att skapa en mer heltäckande analys. Läs mer i avsnittet *lägesbildens innehåll*. Analysmodellerna är baserade på studier av det existerande analysarbetet som olika aktörer för samhällsskydd och beredskap mer eller mindre uttalat genomför i olika omfattning. Modellerna är alltså beskrivningar av beprövad kunskap.

## Händelse- och åtgärdsanalys

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

Syftet med analysen är att

- skapa en överblick över händelseutvecklingen,
- identifiera eventuellt motstridiga uppgifter och förväntningar och
- stödja en analys av aktörernas sammanlagda åtgärder och dess effekter på händelsen.

Analysen går till på följande sätt:

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

	Vad har inträffat?	Vad pågår nu?	Vad kan inträffa?
Händelsen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• .....</li> <li>• .....</li> <li>• .....</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• .....</li> <li>• .....</li> <li>• .....</li> <li>• .....</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• .....</li> <li>• .....</li> <li>• .....</li> </ul>
Åtgärder	<ul style="list-style-type: none"> <li>• .....</li> <li>• .....</li> <li>• .....</li> <li>• .....</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• .....</li> <li>• .....</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• .....</li> <li>• .....</li> </ul>

→ Tid

Exempel på händelse- och åtgärdsanalys.

## Aktörsanalys

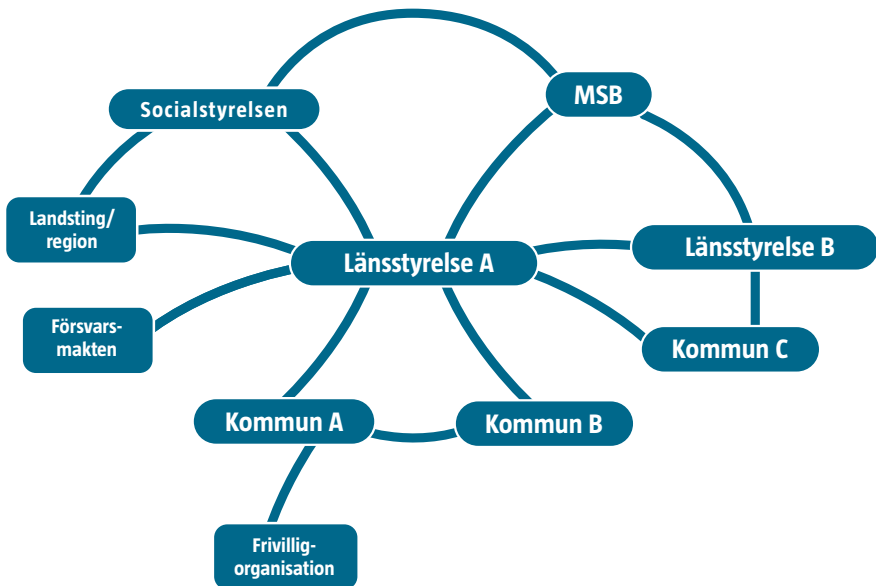
Aktörsanalys handlar om att skapa överblick över de aktörer som är inblandade i arbetet kring händelsen. Genom en överblick kan aktörerna analysera hur de är relaterade till varandra och synliggöra de olika prioriterade fokus som olika aktörer har i relation till händelsen. En aktörs prioriterade fokus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

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

Syftet med aktörsanalys är att

- skapa en överblick över aktiverade relationer vid den aktörs-gemensamma samverkan,
- stödja en analys av aktörernas olika prioriterade fokus i den specifika händelsen samt
- stödja en analys av de kommunikationsmässiga utmaningarna. Analysen går till på följande sätt och sker enklast på en whiteboard eller med hjälp av ett så kallat Mindmap-program:
  1. Varje aktör beskriver vilka andra aktörer de aktivt samverkar med och vad aktörerna har för uttalade fokus i den specifika händelsen.
  2. De olika aktörernas beskrivningar i form av nätverk sammanställs till ett sammanlänkat aktörsnätverk, där relationerna mellan alla aktörer blir tydliga (se figur nedan).

3. Aktörernas olika uttalade prioriterade fokus visas för varje aktör.
4. Med hjälp av det sammanlänkade aktörsnätverket med tillhörande beskrivningar av aktörernas olika fokus kan man göra en analys som identifierar 1) vilka aktörer som eventuellt saknas eller om ytterligare aktörer proaktivt bör involveras (myndigheter, frivilliga, företag med flera), 2) identifiera eventuella motstridiga prioriteringar eller synergier som kan påverka hanteringen och 3) identifiera kommunikationsflödet med fokus på risken för att det uppstår flaskhalsar, informationsvakuum eller överbelastning.



*Exempel på visualisering av inblandade aktörer och deras relationer.*

### Skade- och konsekvensanalys

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

Syftet med skade- och konsekvensanalys är att

- skapa en överblick över det drabbade sammanhanget
- skapa en överblick över påverkade samhällsfunktioner och möjliga spridningseffekter av det inträffade,
- skapa en balanserad bild av konsekvenserna där det inträffade sätts i relation till de samhällsfunktioner som inte är påverkade samt
- analysera kortsiktiga och långsiktiga konsekvenser av det inträffade.

Analysen kan dokumenteras i tabellform (se figur nedan) och går till på följande sätt:

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

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

*Exempel på skade- och konsekvensanalys.*

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

## Dokumentation av lägesbilder

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

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

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

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

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



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

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

Kartor kan med fördel användas för att visualisera och dokumentera:

- trafik, tele, elläge
- smittutbrott, smittspridning
- utsläpp, spridningsrisker
- skadegörelse, brandspridning
- hjälpbehov som kommit in via sociala medier, samt
- påverkad samhällsviktig verksamhet.

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

#### REKOMMENDATIONER

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

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

## Lägesbilder i olika sammanhang

### Kategorier av lägesbilder

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

Lägesbilder kan delas in i följande kategorier:

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

### Globala eller internationella lägesbilder

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

### Nationella lägesbilder

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

### Sektorsspecifika lägesbilder

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

### Lägesbilder utifrån geografiskt områdesansvar

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

### Aktörsspecifika lägesbilder

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

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

### REKOMMENDATIONER

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

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

### Lägesbilder skapas på olika sätt

En lägesbild kan naturligtvis skapas på en mängd olika sätt, eftersom lägesbilder skapas av en mängd olika aktörer och på ett flertal platser i en organisation. Eftersom syftet med lägesbilder är att ge meningsfulla beskrivningar av den verklighet som behöver hanteras kan processen

kring hur en lägesbild skapas ibland uppfattas som sekundär. Det är dock rimligt att anta att *hur* något skapas också påverkar *vad* som skapas.

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

### Informationsorienterad process

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

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

*Den informationsorienterade processen kännetecknas av:*

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



### Kommunikationsorienterad process

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

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

*Den kommunikationsorienterade processen kännetecknas av:*

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



### Sensororienterad process

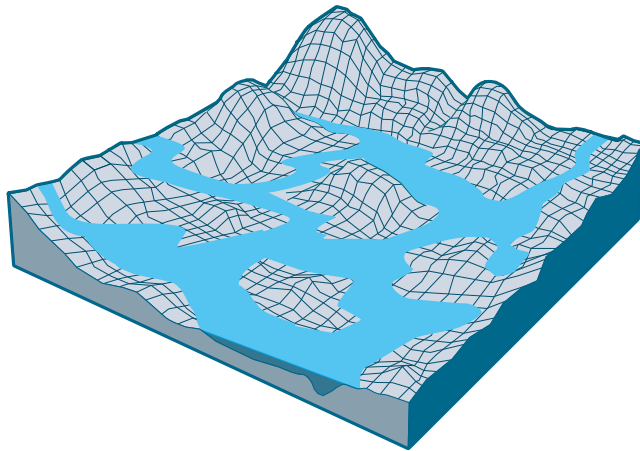
Den sensororienterade processen för att skapa lägesbild bygger på ett antagande att lägesbild handlar om att grafiskt avbilda ett geografiskt område eller en infrastrukturell komponent. Processen syftar till att så exakt som möjligt mäta, simulera och grafiskt beskriva en konkret aspekt

av verkligheten (till exempel antal fartyg i ett område, vattennivåer i älvar och sjöar, bekräftade smittade i ett visst område, trafiksituationen med mera). Den sensororienterade processen skapar lägesbilder som är starkt orienterade mot den modell av verkligheten som ligger till grund för de mätdata som visualiseras. Processen resulterar i mer eller mindre detaljrika grafiska representationer som ger stöd för möjliga tolkningar av händelseutvecklingen.

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

*Den sensororienterade processen kännetecknas av:*

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



### REKOMMENDATIONER

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

Det är därför viktigt att fundera kring följande:

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

## Lägesbilder skapas i olika sammanhang

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

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

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

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

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

## Lägesbilder med önskade egenskaper

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

## Perspektivförskjuten lägesbild

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

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

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

### REKOMMENDATIONER

När lägesbilder förmedlas mellan geografiskt åtskilda grupperingar på olika hierarkiska nivåer inom samma organisation bör man rikta extra uppmärksamhet mot risken för att en förskjuten lägesbild uppstår. Aktörer bör se till att kommunikationen mellan grupperingarna är välorganiserad och att den formella rapporteringen är utformad för att överbrygga skillnader utifrån uppgift, tidsskala och specifik information.

### Fördröjd lägesbild

Både vid vardagsolyckor och vid större störningar i samhället uppstår alltid en risk att tidsfaktorn kring att skapa och kommunicera en lägesbild minskar lägesbildens kvalitet starkt. Brister i kommunikation mellan operativa enheter och strategisk ledningsnivå eller mellan lokala och regionala aktörer



kan leda till att de lägesbilder som förmedlas och används representerar en situation som inte längre är aktuell. När aktörer förmedlar lägesbilder vid samlokaliserade möten och i samverkanskonferenser via telefon bör aktörernas lägesbilder beaktas utifrån om de är skapade under tidsmässig press, vilken tidpunkt beskrivningarna gäller samt tidsfaktorns påverkan på lägesbildens giltighet.

#### REKOMMENDATIONER

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

#### Dominerande lägesbild

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

#### REKOMMENDATIONER

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

### **Påtvingad lägesbild**

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

#### **REKOMMENDATIONER**

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

#### **LÄS MER**

MSB (2014). *Lägesbilder – Att skapa och analysera lägesbilder vid samhällsstörningar*.



## 16. Kunskap, övning och lärande

### SAMMANFATTNING

#### Utbilda och öva utifrån mål för kunskapsutveckling

Använd målen

- för att ta reda på inom vilka kunskapsområden det behövs mer utbildning eller övning
- för att komplettera befintliga utbildningar
- som underlag för innehåll i nya utbildningar och övningar
- för att mäta och utvärdera resultatet av utbildningar och övningar
- för att lära i vardagen.

#### Bygg upp eller utveckla förmågan utifrån utbildnings- och övningsplaner

Varje aktör ansvarar för att bygga upp och underhålla sin egen förmåga till aktörsgemensamt agerande. Denna förmåga består bland annat av individernas samlade kunskap, färdigheter och attityd, samt övrigt beredskapsarbete. Din organisation bör sträva efter att bli så bra som möjligt på att samverka med andra aktörer. Därför behöver organisationen upprätta en utbildningsplan, som kan hjälpa er i arbetet. Det är också upp till varje aktör att ha en övningsplan för att utveckla en samlad förmåga eller identifiera brister i förmågan.

#### Arbeta med kunskapsmål, värdegrund och nätverk samtidigt

Kunskapsutveckling ska alltid genomföras utifrån ett jämställdhets-, likabehandlings- och mångfaldsperspektiv. Därför behöver ni ta med dessa perspektiv i alla kunskapshöjande aktiviteter.

Det är också viktigt att inkludera ett värdegrundsarbete, där tillit, förtroende, öppenhet och respekt för varandras roller kan växa fram. Eftersom grunderna i detta material ska stärka förmågan till aktörsgemensamt agerande bör ni genomföra kunskapshöjande aktiviteter tillsammans med andra aktörer, så att ni får träffas, samverka och knyta tätare kontakter.

#### Kunskap förutsätter utbildning och övning

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

#### Bolognaprocessens kunskapssyn gör resultatet möjligt att mäta och utvärdera

Målen är definierade i fjorton kunskapsområden, dessa svarar mot Bologna-processens sätt att mäta kunskap på tre områden:

- kunskap och förståelse
- färdighet och förmåga
- värderingsförmåga och förhållningsätt.

Målen och kategoriseringen gör att alla aktörer kan mäta sina framsteg.

## Mål för kunskapsutveckling för att stärka samverkan och ledning

Kunskap definieras här i enlighet med *Bolognaprocessen*. Definitionen kombinerar tre aspekter: kunskap, färdigheter och attityd. Med utgångspunkt i detta har mål för kunskapsutveckling som konkretiserar innehållet i *Samverkan och ledning – gemensamma grunder vid hantering av samhällsstörningar* sammanställts.

Målen för kunskapsutveckling kan användas för att organisera, styra och följa upp utbildningar eller andra kunskapshöjande aktiviteter. De kan även användas för att stödja lärande, både i den dagliga verksamheten och efter samhällsstörningar.

Varje aktör ansvarar för att implementera grunderna i den egna organisationen. Det är alltså upp till dig som aktör att välja ambitionsnivå när det gäller kunskapsutveckling. Målen bör ses som fristående kunskapsområden.

Genom att kombinera kunskapsområden och välja olika mål kan en aktör sätta ihop kunskapshöjande aktiviteter utifrån egna definierade behov och vald ambitionsnivå.

## Övning för att stärka samverkan och ledning

Olika aktörer i samhället påverkar varandra i sammansatta mönster utifrån olika beroendeförhållanden. Under sådana omständigheter är det angeläget med utbredd kunskap om hur samhällets krisberedskap ser ut, samt att ledning och samverkan fungerar på ett sätt som motsvarar situationens krav. Aktörer med olika ansvar inom olika samhällssektorer eller aktörer med geografiskt områdesansvar på olika nivåer ska ha förmåga att hantera samhällsstörningar, både enskilt och tillsammans.

### Tvärsektoriella övningar

I samband med samhällsstörningar måste såväl offentliga som privata aktörer på ett effektivt sätt kunna säkerställa att den egna verksamheten fungerar samt bidra till att helheten blir hanterad. Aktörer som inte har kontakt med varandra till vardags måste då även kunna samverka med varandra. Ett viktigt verktyg för att utveckla samhällets förmåga att hantera störningar är att aktörer med geografiskt områdesansvar på olika nivåer möter aktörer med ansvar för olika sektorsintressen. Tvärsektoriella övningar utvecklar och prövar dels gemensam förmåga mellan berörda aktörer i samhället, dels förmåga hos respektive aktör.

### Nationell övningsplan och strategi

Ju mer komplext samhället är och ju större beroendeförhållandena är, desto större blir behovet av tvärsektoriell övning. Det finns en nationell plan och strategi för att effektivt bidra till samhällets krisberedskap genom

övning. Vidare finns en process för att samordna och inrikta dessa tvärsektoriella övningar. Målet med denna process är att kontinuerligt utveckla samhällets gemensamma förmåga, men den kan också användas för att skapa bättre förutsättningar för samordning i tid.

### Generella och specifika förmågor

Den nationella övningsplanen identifierar och beskriver några generella förmågor. De generella förmågorna skiljer sig från de specifika förmågorna. Generella förmågor behöver alla aktörer ha, oberoende av inträffad samhällsstörning. Dessa förmågor behöver därför övas av alla, oavsett val av scenario för en övning. Specifika förmågor är sådana förmågor som viss myndighet, inom viss sektorssektor och visst yrkesområde behöver ha, beroende på en viss inträffad samhällsstörning. Valet av scenario för en sådan övning beror därför på vilka specifika förmågor som just den övningen syftar till att utveckla och pröva.

#### LÄS MER

MSB (2012). *Nationell övningsplan En strategi för tvärsektoriella övningar inom området samhällsskydd och beredskap* (MSB Dnr 2009-5600) samt *Populärversionen av Nationell övningsplan* (Publ.nr MSB417 – sept 2012).

MSB (2014). *Förmågeutveckling genom övning inom området ledning och samverkan* (Dnr 2014-877).

## Kunskapssyn

Målen för kunskapsutveckling utgår från kunskapssynen i det europeiska utvecklingsprojektet Bolognaprocessen.<sup>3</sup>

### Bolognaprocessen och kunskapssyn

Bolognaprocessen är ett samarbete mellan ett stort antal europeiska länder om utbildning på högskolenivå. I Bolognaprocessen presenteras en modell för att beskriva kunskap, som nu används av svenska universitet och högskolor. Kunskapsmodellen är viktig för att ställa upp mätbara mål för kunskapsutveckling. Den är också viktig för att kunna jämföra utvecklingen över tid. När aktörer i samhällets krisberedskap utgår från en och samma kunskapssyn, uppstår möjligheten att dra slutsatser om hur förmågan till samverkan och ledning utvecklas. Bolognaprocessens kunskapssyn medger därmed en kvalitetssäkring.

3. Högskoleverket (2008). Bolognaprocessen – på väg mot ett europeiskt område för högre utbildning.

Sammanfattningsvis kan målen för kunskapsutveckling delas in i olika kunskapsformer enligt tabellen nedan.

Kunskapssyn	Kunskapsformer		
Bologna	Kunskap och förståelse	Färdighet och förmåga	Värderingsförmåga och förhållningssätt

*Bolognaprocessens kunskapssyn.*

Genom att specificera målen enligt denna modell blir de överskådliga och möjliga att mäta och utvärdera. Det ger förutsättningar för fortsatt kunskapsutveckling inom området samverkan och ledning, och är av särskild betydelse för individens lärande. På sikt är det också viktigt för uppföljningen av kunskapshöjande aktiviteter effekter.

#### LÄS MER

Högskoleverket (2008). *Bolognaprocessen – på väg mot ett europeiskt område för högre utbildning.*

Frågor om kunskapssyn kan handla om vad som kan anses vara viktig kunskap, om kunskapens karaktär och hur man tillägnar sig kunskap.

Synen på kunskap kan skilja sig åt. Läs mer i Skolverkets PM 2009-08-12, Ulla Lindqvist.

## Kunskapsformer och lärandemål

I enlighet med de direktiv som finns i Bolognaprocessen bör lärandemålen inbegripa olika kunskapsformer.

Målen ska läsas utifrån att aktören befinner sig i en utbildningssituation. Efter genomförd utbildning eller annan kunskapshöjande aktivitet ska aktören visa kunskap, färdighet och attityd enligt målen under nedanstående rubriker:

1. **Kunskap och förståelse** (kunskapsmål) – att kunna ta till sig och förstå fakta som memorerats. Detta kan formuleras i termer av att kunna beskriva och kunna förklara.
2. **Färdighet och förmåga** (färdighetsmål) – att kunna utföra något med hjälp av de fakta och den kunskap som man fått. Detta kan formuleras i termer av att kunna tillämpa och kunna använda.
3. **Värderingsförmåga och förhållningssätt** (attitydmål) – att kunna dra egna slutsatser samt att kunna producera, planera och generera något nytt. Dessa kan formuleras som att kunna relatera och kunna värdera.

Om man ser till utbildning som en helhet och eftersträvar kunskapsprövning på olika nivåer, så beskriver målen en sorts framsteg och rörelse från kunskapsmål, via färdighetsmål över till attitydmål:



*Framsteg i lärandeprocessen.*

I Bologna-processen behandlas också generiska kompetenser. Generiska kompetenser är överförbara förmågor, utan koppling till ett specifikt ämne, som man utvecklar och tillägnar sig över tid.

### **Exempel: Ta körkort (förarprov)**

1. *Kunskapsmål*
  - ge exempel på vägtrafikbestämmelserna såsom vägmärken och vägmarkeringar
  - beskriva egenskaper och utrustning som har betydelse för trafiksäkerheten t.ex. backspeglar, däck, belysning.
2. *Färdighetsmål*
  - tillämpa vägtrafikbestämmelserna t.ex. väjningsplikt, hastighetsbegränsningar
  - använda principerna för hur och varför man håller ett säkert avstånd mellan fordon.
3. *Attitydmål*
  - motivera betydelsen av uppmärksamhet och samspel med samt attityder till andra vägtrafikanter
  - bedöma riskfaktorer som är förknippade med såväl egen som andra trafikanters bristande erfarenhet och uppmärksamhet.

### **Generiska kompetenser**

Aktörsgemensam hantering är ett lagarbete som kräver ett effektivt samspel mellan aktörerna. Här är generiska kompetenser viktiga och kan till exempel gälla problemlösningsförmåga, bedömningsförmåga, samarbetsförmåga, självkännedom och om hur man uttrycker sig i sin roll. En central kompetens är också stresshanteringsförmåga, som innebär att bemästra egna känslor i pressade situationer. God samverkan förutsätter också social kompetens, medveten och skicklig kommunikation samt flexibilitet. Vikten av dessa generiska kompetenser bör synliggöras och kommuniceras vid kunskapshöjande aktiviteter.

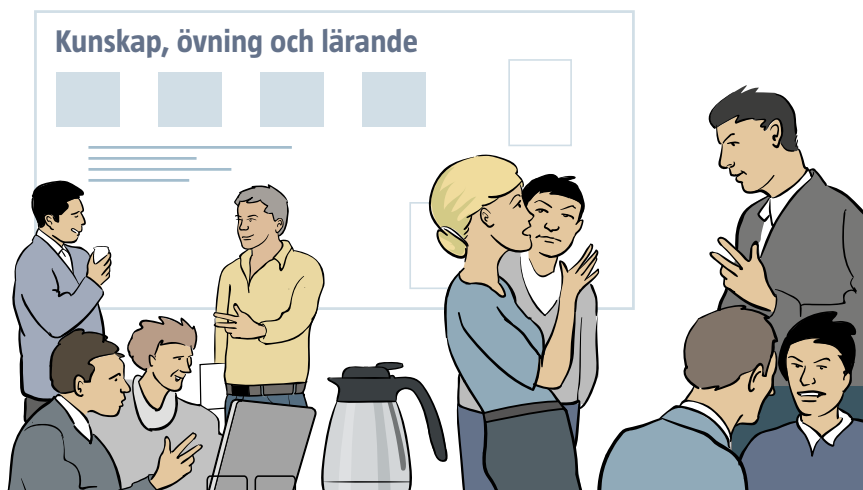


## Målbeskrivningar för kunskapsutveckling

Det finns målbeskrivningar för kunskapsutveckling inom fjorton områden.

För att bidra till goda förutsättningar för samverkan och ledning vid samhällsstörningar bör aktörer utveckla sin kunskap inom dessa områden:

- Tankemodell och centrala termers innebörd
- Den svenska modellen och regelverk
- Helhetssyn
- Perspektivförståelse
- Människors samspel i grupp och ledarskap
- Medvetet beslutsfattande
- Tid, proaktivitet och samtidighet
- Kriskommunikation
- Aktörsgemensamma former
- Helhetsmetoden
- Informationsdelning
- Lägesbilder
- Lärande i samverkan.



## Lärande av erfarenheter

Lärande bör förstås ses som den överordnade process som leder till att någon, en individ eller aktör, får en bättre förmåga att hantera situationer av aktuellt slag. Lärande handlar alltså om en sluteffekt. Det kan också handla om att individen eller aktören får bekräftelse på att den befintliga förmågan är tillräcklig.

Individuella erfarenheter och lärdomar kan finnas hos de individer som varit med om föremålet för lärandet, i detta fall hanteringen av den aktuella samhällsstörningen. Dessa individuella erfarenheter kan omvandlas till så kallade *lessons learned* i form av till exempel rapporter, berättelser och övningsmoment. Erfarenhetsåterföring bör, rent språkligt och logiskt, därför endast användas som benämning på den delprocess som innebär att sprida *lessons learned* till berörda. Detta är en viktig men trots allt begränsad del i ett organisatoriskt lärande. Ibland talas om kedjan *lessons observed and documented*– *lessons learned* – *lessons implemented*, vilket är ett alternativt sätt att beskriva en händelsebaserad lärprocess.

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

#### LÄS MER

MSB (2014). *Lärande i samverkan*. (Dnr 2014-869, UL-LÄR).



# Kunskapsmål

---

## Kunskapsmål om tankemodell och centrala termers innebörd

För att använda samhällets resurser på bästa sätt är ett gemensamt sätt att tänka och tala i det aktörsgemensamma sammanhanget av stor betydelse. Kunskap om hur olika fenomen i samhället påverkar varandra är central, liksom hur förmåga kan omsättas till effekt. Det handlar om att använda termer så att budskapet blir tydligt med minsta möjliga tolkningsutrymme.

### Kunskapsmål

Inom området tankemodell och centrala termers innebörd ska aktören kunna:

- förklara aktörsgemensamma centrala termer
- beskriva innebörden i systemsyn och effekttänk.

### Färdighetsmål

Inom området tankemodell och centrala termers innebörd ska aktören kunna:

- använda centrala termer i det aktörsgemensamma samtalet
- analysera hur systemets olika delar påverkar varandra under hantering av samhällsstörningar.

### Attitydmål

Inom området tankemodell och centrala termers innebörd ska aktören kunna:

- värdera beroenden mellan de beståndsdelar i systemet som berörs av samhällsstörningar
  - komma fram till vilka effekter som krävs för att värna samhällets skyddsvärden.
- 

## Kunskapsmål om den svenska modellen och om regelverk

### Den svenska modellen

Kunskap om den svenska modellen för att hantera samhällsstörningar är en förutsättning för samverkan och ledning. Genom att förstå hur det svenska samhället är uppbyggt och vad andra aktörer kan bidra med och behöver, ökar möjligheten för aktörer att hantera samhällsstörningar. Även kunskap om kommunikation, hur aktörer påverkar varandra och allmänheten är betydelsefull för hanteringen av samhällsstörningar.

### Kunskapsmål

Inom området den svenska modellen för att hantera samhällsstörningar ska aktören kunna:

- beskriva samhällets krisberedskap inklusive regeringens, Regeringskansliets, länsstyrelsernas och kommunernas och landstingens ansvarsområden, det geografiska områdesansvaret samt sektorsmyndigheternas roller och ansvar
- ange civilskyddssamarbetet i EU som ett stöd till myndigheterna vid vissa samhällsstörningar
- beskriva offentliga aktörers mandat att åstadkomma inriktning och samordning vid samhällsstörningar.

### Färdighetsmål

Inom området den svenska modellen för att hantera samhällsstörningar ska aktören kunna:

- upptäcka när det behövs aktörsgemensam hantering
- kartlägga ömsesidiga beroenden i hanteringen av samhällsstörningar.

### Attitydmål

Inom området den svenska modellen för att hantera samhällsstörningar ska aktören kunna:

- värdera hantering av samhällsstörningar som en unik uppsättning av aktörer och beroenden
- bedöma komplexitet och ömsesidiga beroenden i hanteringen av samhällsstörningar.

### Regelverk

Kunskap om det rättsliga perspektivet ger stöd för hur aktörer bör tänka och agera vid samhällsstörningar. Aktörer måste ha egen kännedom om de regler de agerar inom och vilka uppgifter och mandat som följer av reglerna. Genom kunskap om regelverket får aktörer också de förutsättningar som krävs för att öka samhällets samlade förmåga att åstadkomma inriktning och samordning.

### Kunskapsmål

Inom området regelverk ska aktören kunna:

- redovisa regelverk<sup>4</sup> som rör den egna organisationens hantering av samhällsstörningar och syftet med dessa regelverk
- ange regelverk som rör andra aktörers hantering av samhällsstörningar och som är nödvändiga för att förstå egna uppdrag och roller.

---

4. Regeringen leder samhällets aktörer främst genom regelverk i form av bland annat av lagar och instruktioner. I Regeringsformens första kapitel och andra paragraf anges de värden som den offentliga makten ska förhålla sig till. I myndigheternas instruktioner beskriver regeringen det uppdrag som respektive myndighet har.

**Färdighetsmål**

Inom området regelverk ska aktören kunna:

- tillämpa regler för hantering av samhällsstörningar vid eget agerande.

**Attitydmål**

Inom området regelverk ska aktören kunna:

- värdera regler som ett uttryck för demokratisk styrning
- relatera till regler som verktyg för att uppnå demokratiskt beslutade mål.

**Kunskapsmål om helhetssyn**

Helhetssyn är ett förhållningssätt som utgår från den utökade ansvarsprincipen. Förhållningssättet syftar till att samhällets samlade resurser ska användas effektivt. Att ha en helhetssyn innebär att känna ansvar för mer än den egna uppgiften. Detta större ansvar är att se sin egen och andra aktörers hanteringar som en helhet, och att tydligt bidra till att den helheten använder samhällets samlade resurser effektivt.

**Kunskapsmål**

Inom området helhetssyn ska aktören kunna:

- redogöra för det egna ansvarsområdet och andra berörda<sup>5</sup> aktörers ansvarsområden och roller vid samhällsstörningar
- ange de värden som ska skyddas i samhället
- förklara hur den utökade ansvarsprincipen utgör grunden för en helhetssyn.

**Färdighetsmål**

Inom området helhetssyn ska aktören kunna:

- identifiera de hjälpbehov som uppstår, på kort och lång sikt, utifrån en helhetssyn
- sammanfatta vad som behöver göras av överblickbara<sup>6</sup> aktörer för att åstadkomma önskvärda effekter.

**Attitydmål**

Inom området helhetssyn ska aktören kunna:

- bedöma vilket eller vilka skyddsvärden som behöver prioriteras vid samhällsstörningar
- värdera hur överblickbara aktörers hanteringar som en helhet innebär ett effektivt användande av samhällets samlade resurser
- värdera underlag för samordnade beslut och gemensamma överenskommelser.

5. Aktörer som är viktiga för hanteringsens effekt.

6. Aktörer som för tillfället kan identifieras och överblickas.

---

## Kunskapsmål om perspektivförståelse

Perspektivförståelse handlar om att betrakta samhällsstörningar och hanteringar med olika infallsvinklar, till exempel politiska och organisatoriska. Genom att förstå andra aktörers perspektiv, som komplement till det egna perspektivet, skapas förutsättningar för att få en så bra helhetsbild som möjligt av konsekvenser, behov och åtgärder vid samhällsstörningar. Kunskaper om att aktörer betraktar samhällsstörningar ur olika perspektiv och att man kan dra nytta av dessa, har stor betydelse för att åstadkomma en större samlad effekt vid hantering av samhällsstörningar.

### Kunskapsmål

Inom området perspektivförståelse ska aktören kunna:

- förklara varför aktörer har olika problemförståelse och betraktar samhällsstörningar ur flera perspektiv
- förklara hur olika perspektiv och bilder av samhällsstörningar kan påverka hanteringsprocessen och händelseutvecklingen.

### Färdighetsmål

Inom området perspektivförståelse ska aktören kunna:

- använda flera perspektiv för att bidra till en större samlad effekt vid hantering av samhällsstörningar.

### Attitydmål

Inom området perspektivförståelse ska aktören kunna:

- kontrastera flera perspektiv vid hantering av samhällsstörningar.

---

## Kunskapsmål om människors samspel i grupp och ledarskap

Framgångsrik hantering av samhällsstörningar bygger på ömsesidig respekt och förtroende. Social smidighet och kulturell kompetens över aktörsgränserna underlättar hanteringen. Ledare skapar engagemang för uppgiften genom att inspirera, visa omtanke och föregå med gott exempel. De balanserar regelstyrning med improvisation och stärker gruppens sammanhållning. Ledare ska också kunna hantera sina egna och andras känslor. Genom kunskap om människan ges förutsättningar att öka samhällets samlade förmåga att åstadkomma inriktning och samordning.

### Kunskapsmål

Inom området människors samspel i grupp och ledarskap ska aktören kunna:

- beskriva hur individer, grupper och organisationer kan påverkas av känslor, stress och samspel med andra i svåra situationer
- beskriva hur individer och ledare påverkar varandra och påverkas av förhållanden i omgivningen.

**Färdighetsmål**

Inom området människors samspel i grupp och ledarskap ska aktören kunna:

- visa hur negativa effekter av egna och andras känslor och sociala samspel, såsom grupptänkande, kan motverkas
- visa hur negativa effekter av stress på individ-, grupp- och organisationsnivå kan reduceras.

**Attitydmål**

Inom området människors samspel i grupp och ledarskap ska aktören kunna:

- relatera till människan som en kreativ resurs påverkad av känslor och sociala samspel
- ta ställning till vad som är etiskt och moraliskt försvarbart agerande i stressfyllda situationer
- motivera ett ledarskap som utmärks av gott föredöme, personlig omtanke och inspiration som kan bidra till effektiv ledning och samverkan.

**Kunskapsmål om medvetet beslutsfattande**

Beslut vid hanteringen av samhällsstörningar sker ofta under osäkerhet. Att ha kunskaper i att värdera beslut utifrån en medveten beslutsprocess snarare än faktiskt utfall kan öka samhällets samlade förmåga. Kunskap om att det finns flera olika sätt att fatta beslut, inklusive sättens fördelar och nackdelar, samt förmågan att välja och motivera en beslutsmodell ökar aktörens förutsättningar att effektivt använda samhällets resurser.

**Kunskapsmål**

Inom området medvetet beslutsfattande ska aktören kunna:

- beskriva metoder att fatta beslut och deras för- och nackdelar.

**Färdighetsmål**

Inom området medvetet beslutsfattande ska aktören kunna:

- tillämpa lämplig metod för att fatta beslut utifrån de krav situationen ställer
- använda verktyg och hjälpmedel för beslutsstöd
- tillämpa beslutsfattande med hög transparens och delaktighet.

**Attitydmål**

Inom området medvetet beslutsfattande ska aktören kunna:

- värdera olika metoder för att fatta beslut i en aktuell situation så att vald modell är transparent och kan försvaras.



## Kunskapsmål om tid, proaktivitet och samtidighet

### Tid som kritisk faktor

En utmärkande faktor vid samhällsstörningar är kampen mot tiden. Kunskaper om att samhällsstörningar är en sammansättning av skeenden som utvecklar sig med olika hastighet är betydelsefulla för att kunna hantera den aktuella behovsbilden och förbereda hantering av kommande behov. Det är viktigt att kunna fatta beslut i en dynamisk miljö samt att kunna tänka och arbeta i olika tidsskalor. Genom att organisera arbetet så att alla tidsskalor omhändertas tillgodoses både akuta och långsiktiga behov.

### Kunskapsmål

Inom området tid som kritisk faktor ska aktören kunna:

- beskriva hur processer utvecklar sig med olika hastigheter i hanteringen av samhällsstörningar
- förklara var och hur man kan hämta resurser för att förbereda för framtida behov som inte kan mötas med de resurser som finns tillgängliga i stunden.

### Färdighetsmål

Inom området tid som kritisk faktor ska aktören kunna:

- analysera ett olycks- eller krisförlopp med avseende på de olika processer som måste hanteras
- visa hur man kan bygga upp resurser för att hantera framtida behov.

### Attitydmål

Inom området tid som kritisk faktor ska aktören kunna:

- föreslå prioritering av tillgängliga resurser så att man kan tillgodose såväl omedelbara som framtida behov
- relatera till en beslutsplan grundad på en bedömning av samhällsstörningens sannolika förlopp
- komma fram till hur arbetet kan organiseras så att alla tidsskalor omhändertas.

### Proaktivitet

Proaktivitet vid samhällsstörningar är ett förhållningssätt som kan öka samhällets samlade förmåga. Det innebär att tillsammans med andra aktörer analysera och förbereda för det som kan hända så att det går att hantera. Kunskap om att störningar i samhället i olika grad är tidskritiska fenomen kan minska inslaget av reaktiva åtgärder. Genom att förutse skeendet och engagera resurser effektivt kan onödiga konsekvenser av samhällsstörningar förhindras.

### Kunskapsmål

Inom området proaktivitet ska aktören kunna:

- beskriva aktörers samtidiga ansvar att proaktivt hantera konsekvenserna av samhällsstörningar

- förklara hur olika aktörer kan bidra med bedömningar i syfte att till exempel kunna identifiera kritiska beroenden.

### **Färdighetsmål**

Inom området proaktivitet ska aktören kunna:

- identifiera behov av informationsutbyte mellan aktörer
- visa hur man kan behålla en proaktiv hållning genom alla skeden vid hantering av samhällsstörningar.

### **Attitydmål**

Inom området proaktivitet ska aktören kunna:

- stödja ett tanke- och förhållningssätt som innebär att aktörsgemensamt ”vinna tid”, så att samhällets samlade hantering kan utformas på ett proaktivt sätt
- bedöma förekomst av reaktiva mönster
- bedöma kommande utveckling av ett skeende.

### **Samtidighet**

Konsekvenserna av samhällsstörningar uppstår ofta samtidigt på flera nivåer i samhället, snarare än att de växer gradvis. Med kunskap om dessa förhållanden ökar förutsättningarna att effektivt använda samhällets resurser. Genom att kommunicera egna problem och problemförståelse till de aktörer som berörs och vara uppmärksam på andras kommunikation kan följderna av samhällsstörningar hanteras mer effektivt. Det innebär bland annat att förutse andra aktörers åtgärder och snabbt skapa överblick över generella handlingsalternativ i den inledande fasen.

### **Kunskapsmål**

Inom området samtidighet ska aktören kunna:

- redogöra för betydelsen av att inblandade aktörer påbörjar hanteringen samtidigt.

### **Färdighetsmål**

Inom området samtidighet ska aktören kunna:

- använda omvärldsbevakning för att avgöra när åtgärder ska påbörjas
- planera egen beredskap för att bidra till samtidiga insatser
- förutse åtgärder och handlingsmönster hos andra aktörer.

### **Attitydmål**

Inom området samtidighet ska aktören kunna:

- komma fram till hur och när olika effekter produceras och uppstår i systemet
- ta ställning till när aktörer bör initiera åtgärder för att leva upp till ansvarsprincipen.

---

## Kunskapsmål om kriskommunikation

Kunskap om kommunikation, hur aktörer påverkar varandra och allmänheten är betydelsefull för hanteringen av samhällsstörningar. Det inarbetade begreppet för denna kommunikation är kriskommunikation, som är en form av strategisk kommunikation. Det är av största vikt att kommunikationen är snabb, öppen och korrekt. Med kunskap om att kommunikationen påverkar beslut om åtgärder, liksom förtroendet för myndigheters arbete, ökar förutsättningarna att effektivt hantera samhällsstörningar.

### Kunskapsmål

Inom området kriskommunikation ska aktören kunna:

- beskriva hur kommunikation kan påverka beslut om åtgärder och förtroendet för myndigheters arbete.

### Färdighetsmål

Inom området kriskommunikation ska aktören kunna:

- identifiera informationsbehov som ingen aktör uttalat har ansvar för
- kritiskt bearbeta kommunikationsinsatser
- skapa sammanhängande och rättvisande budskap, även vid bristfällig information.

### Attitydmål

Inom området kriskommunikation ska aktören kunna:

- värdera hur kommunikation kan påverka en möjlig händelseutveckling
- jämföra kommunicerade budskap med den allmänna förståelsen av samhällsstörningen
- ta ställning till hur man kan samverka kring informationen under hela hanteringen.

---

## Kunskapsmål om aktörsgemensamma former

För att underlätta aktörernas samverkan och stöd till varandra vid samhällsstörningar finns det rekommenderade former för inriktning och samordning. Dessa kan tillämpas av alla aktörer på alla samhällsnivåer och har betydelse för att underlätta kontakter och samordna åtgärder. Att kunna agera i aktörsgemensamma former ger förutsättningar för att effektivt använda samhällets resurser.

### Kunskapsmål

Inom området aktörsgemensamma former ska aktören kunna:

- beskriva formerna för aktörsgemensam hantering
- beskriva vad som kan ingå i en initial bedömning

- redogöra för de aktörsgemensamma fokusområdena analys, samlad lägesbild, kriskommunikation och informationsdelning som beaktas vid samverkan
- förklara rollen inriktnings- och samordningskontakt samt inriktnings- och samordningsfunktion
- beskriva förutsättningarna för deltagande i, och värdskap och koordinering av, en inriktnings- och samordningsfunktion
- förklara innebörden av stöd till inriktnings- och samordningsfunktion
- beskriva förutsättningarna för värdskap och koordinering av stöd till inriktnings- och samordningsfunktion
- beskriva förutsättningarna för att delta i ett stöd till inriktnings- och samordningsfunktion.

### Färdighetsmål

Inom området aktörsgemensamma former ska aktören kunna:

- tillämpa former för inriktning och samordning
- ta fram initial bedömning till andra aktörer
- visa hur en inriktnings- och samordningsfunktion kan initieras
- använda de aktörsgemensamma fokusområdena analys, samlad lägesbild, kriskommunikation och informationsdelning som underlag för gemensamt agerande
- agera i rollen som inriktnings- och samordningskontakt
- agera i rollen som representant i en inriktnings- och samordningsfunktion
- samordna arbetet i en inriktnings- och samordningsfunktion (gäller särskilt aktörer med geografiskt områdesansvar och MSB)
- agera i rollen som värd för en inriktnings- och samordningsfunktion
- lösa tilldelade uppgifter i ett stöd till inriktnings- och samordningsfunktion
- organisera stöd till en inriktnings- och samordningsfunktion samt agera i rollen som värd för stödet (gäller särskilt aktörer med geografiskt områdesansvar och MSB).

### Attitydmål

Inom området aktörsgemensamma former ska aktören kunna:

- stödja arbetet med inriktning och samordning vid hanterandet av samhällsstörningar
- stödja överenskommelser om aktörsgemensam inriktning och samordning
- relatera det egna agerandet i förhållande till andra aktörers agerande för att bidra till effektiva helhetslösningar.

---

## Kunskapsmål om helhetsmetoden

För att kunna göra helhetsbedömningar av angelägna behov samt avväga och prioritera de resurser som är tillgängliga är det av betydelse att ha kunskap om helhetsmetoden. Den beskriver hur man systematiskt kommer fram till vad som behöver göras vid samhällsstörningar. Tankandet bör ske i fyra steg som alla tar utgångspunkt i samhällets skyddsvärden.

### Kunskapsmål

Inom området helhetsmetoden ska aktören kunna:

- förklara helhetsmetodens fyra steg utifrån helhetssynen och samhällets skyddsvärden.

### Färdighetsmål

Inom området helhetsmetoden ska aktören kunna:

- tolka skeendet vid samhällsstörningar
- identifiera hjälpbehov och åtgärdsbehov
- analysera gemensam hantering
- visa hur inflytande kan utövas vid samhällsstörningar.

### Attitydmål

Inom området helhetsmetoden ska aktören kunna:

- motivera varför helhetsmetoden har betydelse för ett mer effektivt användande av samhällets resurser
- relatera till samhällets skyddsvärden vid inriktning och samordning.

---

## Kunskapsmål om informationsdelning

Informationsdelning är olika former av aktiviteter, med eller utan systemstöd, där information utbyts, förmedlas och delas mellan aktörer. Kunskaper om informationsdelning för att skapa och dela lägesbild vid samhällsstörningar är viktiga för att förstå det inträffade, vilka konsekvenser det kan få och vilka åtgärder som är nödvändiga. Gemensamma förhållningssätt främjar effektiv informationsdelning mellan aktörer.

### Kunskapsmål

Inom området informationsdelning ska aktören kunna:

- beskriva förhållningssätt för informationsdelning
- beskriva förutsättningar och arbetssätt för att dela information i syfte att skapa och dela lägesbilder
- ge exempel på bestämmelser kring offentlighet och sekretess som kan påverka förutsättningarna för informationsdelning.

**Färdighetsmål**

Inom området informationsdelning ska aktören kunna:

- tillämpa förhållningssätt för informationsdelning beroende på typ av händelse
- tillämpa arbetssätt som främjar informationsdelning.

**Attitydmål**

Inom området informationsdelning ska aktören kunna:

- värdera konsekvenserna av olika arbetssätt för informationsdelning
- bedöma hur strukturer för informationsdelning kan påverka exempelvis förutsättningar för att skapa en lägesbild
- värdera olika arbetssätt för att informationsdelning ska bli så effektiv som möjligt.

**Kunskapsmål om lägesbilder**

Kunskaper om rekommenderade arbetssätt för att skapa lägesbilder och genomföra lägesanalyser är betydelsefulla för att man ska kunna vidta lämpliga och samordnade åtgärder, enskilt eller aktörsgemensamt.

**Kunskapsmål**

Inom området lägesbilder ska aktören kunna:

- redogöra för olika arbetssätt för att skapa och dokumentera lägesbilder
- beskriva hur de olika arbetssätten kan påverka innehållet i lägesbilder
- beskriva skillnader mellan olika typer av lägesbilder
- beskriva olika analysmodeller för lägesbilder.

**Färdighetsmål**

Inom området lägesbilder ska aktören kunna:

- visa hur man kan skapa och dokumentera lägesbilder på olika sätt
- skapa samlade lägesbilder från aktörsspecifika lägesbilder
- tillämpa en eller flera modeller för att analysera lägesbilder.

**Attitydmål**

Inom området lägesbilder ska aktören kunna:

- värdera konsekvenserna av att använda de olika metoderna för att skapa lägesbilder
- avgöra hur lägesbilder ska dokumenteras utifrån det sammanhang de ska användas i
- bedöma hur en lägesanalys kan säkerställa en helhetssyn och ett proaktivt agerande
- motivera hur en samlad lägesbild bildar underlag för inriktning och samordning
- relatera till att aktörer kan använda olika arbetssätt för att skapa lägesbild.

## Kunskapsmål om lärande i samverkan

För att stimulera ett bättre lärande inom området samhällets krisberedskap, bör det finnas en enkel och informell process som tillämpas såväl till vardags som efter allvarligare samhällsstörningar av olika aktörer och på olika nivåer. Detta innebär en process som stöder reflektionsförmågan och insikten om ett gemensamt ansvar för den gemensamma uppgiften. En sådan process bör kontinuerligt tillämpas i utbildning, övning och efter samhällsstörningar med samverkansinsatser för att skapa och vidmakthålla ett gemensamt språk och en naturlig inställning till lärande i samverkan.

### Kunskapsmål

Inom området lärande i samverkan ska aktören kunna:

- ge exempel på hur lärandet efter samhällsstörningar kan ske i samverkan mellan berörda aktörer
- beskriva hur en organisationskultur kan uppmuntra till lärande.

### Färdighetsmål

Inom området lärande i samverkan ska aktören kunna:

- illustrera en gemensam process för lärande, som kan gälla både i vardagen och efter samhällsstörningar
- visa hur en organisationskultur kan uppmuntra till lärande.

### Attitydmål

Inom området lärande i samverkan ska aktören kunna:

- föreslå en gemensam process för lärande, som kan gälla både i vardagen och efter samhällsstörningar
- stödja en organisationskultur som uppmuntrar till lärande.







**Fakta och  
fördjupning**



## 17. Aktörer och deras roller

### SAMMANFATTNING

Aktörerna som agerar på olika samhällsnivåer har olika ansvar och befogenheter, roller och uppgifter vid samhällsstörningar. Några av de aktörer som på olika sätt kan bli involverade i att hantera samhällsstörningar är

- Kommuner
- Landsting och regioner
- Länsstyrelser
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
- Myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskap
- Regeringen
- Riksdagen
- Europeiska kommissionen.

### Lokala aktörer

#### Kommuner

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

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

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

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

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

## Regionala aktörer

### Länsstyrelser

Kommunernas verksamhet utgör grunden för hanteringen av många samhällsstörningar, men i vissa situationer räcker inte den enskilda kommunens resurser till. Då samordnar länsstyrelsen verksamheten mellan berörda kommuner, landsting och myndigheter samt företag och organisationer så att samhällets resurser utnyttjas på bästa sätt.

Genom det geografiska områdesansvaret har länsstyrelsen fått en särskild uppgift som går utöver de enskilda myndigheternas sektorsansvar. Länsstyrelsen ska verka för samordning och inriktning och vara en sammanhållande aktör i länet. Därmed har länsstyrelsen en mer framträdande roll i att ta fram samlade lägesbilder samt koordinera och inrikta resurser med mera inom länet. Länsstyrelsen saknar möjlighet att bestämma att andra aktörer ska agera på ett visst sätt<sup>7</sup> men uppdraget att verka för samordning och inriktning är centralt för krisberedskapen.

Kommuner har normalt inte någon skyldighet att bistå varandra<sup>8</sup>, men länsstyrelsen kan försöka förmå kommunerna att bistå varandra och agera i linje med den inriktning som antagits.

### Landsting och regioner

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

Landstingens och regionernas krishantering regleras av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Enligt LEH är landstingen och regionerna skyldiga att förbereda sig och ha en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras. LEH slår också fast att alla landsting och regioner ska ha en särskild krisledningsnämnd som kan ta över hela eller delar av de vanliga landstings/regionnämndernas uppgifter under en extraordinär händelse.<sup>9</sup> Syftet med nämnden är att skapa möjligheter till snabba politiska beslut. Nämnden tar över verksamheten och fattar beslut om sådant som är kopplat till den extraordinära händelsen. Varje enskilt landsting och region avgör

---

7. Bortsett från länsstyrelsens möjlighet att vid omfattande räddningsinsatser ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst enligt förordning (2003:789) om skydd mot olyckor 4 kap. 33 §. Observera att det endast avser ansvaret för kommunal räddningstjänst och inte insatser som polisen, sjukvården, annan kommunal förvaltning etc. ansvarar för.

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

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

vilka befogenheter i den ordinarie verksamheten som krisledningsnämnden ska ha. Landstings/regionfullmäktige eller landstings/regionstyrelsen avgör när krisledningsnämndens verksamhet ska upphöra.

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

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

## Centrala aktörer

### Regeringen

Regeringen ansvarar för att hantera samhällsstörningar på nationell nivå, det innebär bland annat ansvar för den övergripande samordningen, prioriteringen och inriktningen av samhällets krisberedskap. En annan uppgift är att på övergripande nivå säkerställa att krishanteringen är effektiv och att kriskommunikationen är trovärdig. Frågor som gäller samhällets krisberedskap och Regeringskansliets krishantering är samlade under inrikesministern i Justitiedepartementet. Regeringen ansvarar även för kontakten med internationella aktörer.

Delar av den operativa verksamheten är delegerade till de olika myndigheterna, vilket bland annat framgår av förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap och respektive myndighets instruktion. Det nationella områdesansvaret under en kris innefattar alltså också de samlade krishanteringsåtgärder som regeringen, med stöd av Regeringskansliet eller genom myndigheterna, utövar.

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

Varje departement samt statsrådsberedningen och Förvaltningsavdelningen har en krisledningsgrupp som kan aktiveras utanför normal arbetstid via en tjänsteman i beredskap (TiB). Varje departement har också en cheftjänsteman som ansvarar för att utveckla och upprätthålla förmågan vid departementet. Inrikesministerns statssekreterare leder krishanteringsarbetet och bedömer behovet av samordning i Regeringskansliet och kan sammankalla gruppen för strategisk samordning (GSS), som består av statssekreterare i de departement vars verksamhetsområde berörs.

I Regeringskansliet finns en särskild cheftjänsteman och ett kansli för krishantering. De stödjer inrikesministerns statssekreterare och arbetar med att utveckla, samordna och följa upp Regeringskansliets krishantering. Kansliet för krishantering har en omvärldsbevakning som dygnet runt följer händelseutvecklingen både inom landet och internationellt. Kansliet ska kunna larma, ta fram samlad lägesinformation och en bild av hur samtliga enskilda händelser tillsammans påverkar samhället. Efter en kris ska kansliet kunna följa upp och utvärdera det genomförda arbetet.

### Myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskap

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

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

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

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

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

För att främja en helhetssyn i planeringen för krisberedskap har berörda myndigheter ordnats i olika samverkansområden<sup>10</sup>.

---

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

## Tjänsteman i beredskap

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

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

## Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

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

MSB ska skapa förutsättningar för samordning, bidra till effektiv ledning och bidra till att samhällets samlade resurser används effektivt. Myndigheten ska också kunna bistå Regeringskansliet med underlag och information i samband med allvarliga olyckor och kriser.<sup>11</sup>

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

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

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

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

---

11. 7 § i förordningen (2008:1002) med instruktion för MSB.



Det stöd som MSB kan ge andra aktörer vid hanteringen av inträffade händelser delas upp i ett antal operativa förmågor. Dessa förmågor kan vara såväl nationellt som internationellt inriktade, och de kan avse såväl sektorsspecifikt som sektorsövergripande stöd. Förmågornas bredd och spännvidd speglar variationen i MSB:s operativa roll.<sup>12</sup>

## Europeiskt samarbete (EU)

### Europeiska kommissionen

#### *Civilskyddssamarbetet*

Civilskyddssamarbetet i EU syftar till att skydda befolkningar, miljö, egendom och kulturarv i händelse av en naturkatastrof eller katastrof orsakad av människan.

Civilskyddssamarbetet sorterar under EU-kommissionens generaldirektorat för humanitärt bistånd och civilskydd (DG ECHO).

Syftet med EU:s civilskyddssamarbete är att stärka förmågan att förebygga, förbereda inför, hantera samt lära av katastrofer. Samarbetet syftar till att underlätta för medlemsstaterna att snabbt komma till varandras undsättning vid stora olyckor när en medlemsstat begär stöd via EU-nivån.

ERCC (Emergency Response Coordination Centre) är den funktion som arbetar operativt med samordning av hjälpinsatser inom ramen för EU:s civilskyddssamarbete. Förutom att förmedla resurser till ett drabbat land, såväl inom som utanför EU, och koordinera assistans, fungerar ERCC som ett forum där de medverkande staterna och andra länder och organisationer kan dela och utbyta information.

### Moduler för specifik krishantering

För att hantera en uppkommen kris har EU-kommissionen (DG ECHO) en databas med civilskyddsmoduler. Som ett led i att utveckla EU:s förmåga att hantera en uppkommen kris, pågår arbetet med att ta fram så kallade civilskyddsmoduler. De består av personal och materiel som är ämnade för att kunna hantera specifika kriser, t.ex. för att släcka skogsbränder eller hantera översvämningar.

I dag finns moduler för att hantera exempelvis miljöräddningstjänst till sjöss, kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära händelser (CBRN-händelser), skogsbränder samt sök- och räddning efter en jordbävning.

### Satsning på förebyggande arbete

I den nya rättsakten för civilskyddssamarbetet som trädde i kraft i januari 2014 utgör det förebyggande arbetet en viktig komponent. Arbetet handlar om att utveckla medlemsstaternas arbete med att förebygga såväl naturolyckor som olyckor som orsakats av människor.

---

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



SVERIGES

LAGA



## 18. Regelverk

### SAMMANFATTNING

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

### Regeringsformen (1974:152)

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

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

Regeringens roll är att ha den högsta verkställande makten i landet. Regeringen har huvudansvar för den offentliga förvaltningens uppbyggnad och beslutar bland annat om förutsättningarna för varje myndighets verksamhet. Det är dock inte tillåtet för regeringen att blanda sig i myndigheters ärenden som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag.

### Europaparlamentets och rådets beslut nr 1313/2013/EU om en civilskyddsmekanism för unionen

EU:s nya civilskyddslagstiftning trädde i kraft i december 2013. Den ersätter därmed det tidigare beslutet kring Gemenskapens civilskyddsmekanism från 2007 samt beslutet kring det finansiella instrumentet från samma år. Den nya lagstiftningen fångar de senaste årens utveckling på civilskyddsområdet vilken bl.a. omfattar ett ökat fokus på förebyggande åtgärder och riskhantering. Civilskyddssamarbetet spänner idag över hela katastrofhanteringscykeln inklusive förberedande åtgärder i form av utbildningar, övningar och ett program för erfarenhetsåterföring. Även samarbetet kring insatser har utvecklats och inom ramen för den nya lagstiftningen fastställs bl.a. ett nytt initiativ i form av en frivilligpool av insatskapacitet (moduler) och även experter som på förhand ställs till förfogande av medlemsstaterna för insatser inom och utanför unionen.

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

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

### Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (Krisberedskapsförordningen)

Förordningen om krisberedskap och höjd beredskap (krisberedskapsförordningen) reglerar bland annat hur statliga myndigheter genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter, både under krissituationer under fredstid och inför och vid höjd beredskap. En bilaga till krisberedskapsförordningen anger vilka statliga myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen inför och vid höjd beredskap. Enligt förordningen ska varje statlig myndighet vars ansvarsområde berörs av en krissituation vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av krissituationen. Myndigheterna ska dessutom samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation.

Krisberedskapsförordningen slår även fast länsstyrelsernas geografiska områdesansvar och myndigheternas skyldighet att efter förfrågan informera regeringen och MSB vid en krissituation. Enligt krisberedskapsförordningen är krisberedskap förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris. Termen kris är inte definierad i förordningen men det finns en förklaring i förarbeten.

### Förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap

Om beredskapen skulle höjas kommer ett antal åtgärder att behöva vidtas och vissa lagar och förordningar träder i kraft. Detta beskrivs i Förordningen om totalförsvaret och höjd beredskap.

Bestämmelserna i förordningen syftar till att statliga myndigheter genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter inför och vid höjd beredskap. Varje myndighet ska i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. I myndigheternas planering för totalförsvaret ska det ingå att myndigheten under höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt.

Myndigheternas planering för totalförsvaret ska ske i samverkan med de statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda.

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

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

Enligt LEH är *extraordinär händelse* en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner, och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.

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

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

### Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO)

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

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

### Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor

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

**Polislag (1984:387)**

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

**Socialtjänstlag (2001:453)**

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

**Hälso- och sjukvårdslag (2017:30)**

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

**Kommunallag (2017:725)**

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

**Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion och förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap**

Förordningen med länsstyrelseinstruktion (länsstyrelseinstruktionen) reglerar länsstyrelsernas uppgifter och mandat. Länsstyrelserna har bland annat uppgifter som har att göra med skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Instruktionen slår även fast länsstyrelsernas geografiska områdesansvar enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och höjd beredskap. I förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap regleras att länsstyrelserna ska ha TiB, ledningsfunktion och uppgift att verka för inriktning och samordning före, under och efter en kris.

### Socialstyrelsens författningar och allmänna råd (SOSFS 2013:22) om katastrofmedicinsk beredskap

I författningarna anges bland annat vilken förmåga landstinget skall ha vid allvarlig händelse, att varje landsting ska ha en katastrofmedicinsk beredskapsplan och funktionerna tjänsteman i beredskap, TiB och särskild sjukvårdsledning.

#### Termerna kris, olyckor och extraordinära händelser

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



port  
os-sen (139/top)  
en sent to the remote host.

```
connect with Username: '' Password: 'ADMIN'  
connect with Username: '' Password: 'PASSWORD'  
connect with Username: '' Password: 'TEMP'  
connect with Username: '' Password: 'SHARE'  
connect with Username: '' Password: 'WRITE'  
connect with Username: '' Password: 'FULL'  
connect with Username: '' Password: 'BOTH'  
connect with Username: '' Password: 'READ'  
connect with Username: '' Password: 'FILES'  
connect with Username: '' Password: 'DEMO'  
connect with Username: '' Password: 'TEST'  
connect with Username: '' Password: 'ACCESS'  
connect with Username: '' Password: 'USER'  
connect with Username: '' Password: 'BACKUP'  
connect with Username: '' Password: 'SYSTEM'  
connect with Username: '' Password: 'SERVER'  
connect with Username: '' Password: 'LOCAL'  
connect with Username: '' Password: 'STX3'  
connect with Username: '' Password: 'WORKGROU  
connect with Username: '' Password: 'CFORTUNE'  
connect with Username: 'ADMINISTRATOR' Passwo  
connect with Username: 'ADMINISTRATOR' Passwo  
connect with Username: 'ADMINISTRATOR' Passwo  
connect with Username: 'ADMINISTRATOR' Passwo
```

## 19. Offentlig förvaltning samt offentlighet och sekretess

### SAMMANFATTNING

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

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

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

### Offentlig förvaltning

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

### Offentlighet och sekretess

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

## Rätten att ta del av uppgifter i allmän handling

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

## Sekretess

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

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

## Information mellan offentliga aktörer

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

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

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

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

## Sekretessbrytande bestämmelser

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

Vidare innehåller OSL en generalklausul som ger offentliga aktörer en tämligen stor möjlighet att utväxla uppgifter efter en intresseprövning.<sup>13</sup> Genom generalklausulen får sekretessbelagda uppgifter lämnas till en offentlig aktör, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas väger tyngre än det intresse som sekretessen ska skydda. Uppgifter kan endast lämnas ut till andra offentliga aktörer, och bara efter en prövning av det enskilda fallet. Bestämmelsen kan alltså inte användas för att rutinemässigt lämna ut uppgifter. Flera områden är dessutom undantagna från möjligheten att använda generalklausulen, däribland hälso- och sjukvården.

---

13. 10 kap. 27 § OSL.



## 20. Höjd beredskap

### Totalförsvaret

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

I fred är civilt försvar den verksamhet som genomförs för att höja samhällets förmåga att motstå ett väpnat angrepp. Det militära försvaret utgörs av den verksamhet som Försvarsmakten och de närstående försvarsmyndigheterna har till uppgift att genomföra. Försvarsmakten ansvarar för förmågan till väpnad strid.

Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas.<sup>14</sup>

### Juridisk grund

Totalförsvaret byggdes upp efter andra världskriget med en betydande planerings- och förberedelseverksamhet i samhället. I dag finns ett omfattande regelverk i form av fler än etthundra lagar och förordningar som reglerar planering och förberedelser samt förhållanden vid höjd beredskap (det vill säga vid krigsfara och krig).<sup>15</sup>

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

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

Exempel på åtgärder under administrativ beredskap är att

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

14. Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

15. Delrapportering av uppdrag avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar), F62013/918/SSK.

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

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

Även krisberedskapsförordningen är av central betydelse för myndigheterna under regeringen. Krisberedskapsförordningen beskriver beredskapsplaneringens grund inför höjd beredskap för civila myndigheter. Bevakningsansvaret för höjd beredskap definieras i paragraferna 15–18. Vilka myndigheter som har bevakningsansvar framgår av en bilaga till förordningen. Förordningen anger också att samma myndigheter har ett särskilt ansvar för krisberedskapen. Förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap, § 4 och § 8 beskriver myndigheternas beredskapsplanering för totalförsvaret, samt vissa myndigheters informationsskyldighet gentemot Försvarmakten vid höjd beredskap.

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

### Försvarmakten och andra viktiga aktörer

Försvarmakten upprätthåller förmågan till väpnad strid. Försvarmaktens främsta uppgift är att ansvara för Sveriges militära försvar och under höjd beredskap får Försvarmakten en mycket viktig roll i samhället.

När det gäller samhällets krisberedskap omfattas inte Försvarmakten av krisberedskapsförordningen. Försvarmakten är dock sedan 2013 adjungerad till samtliga samverkansområden och för löpande dialog med andra aktörer i olika frågor.

På **central nivå** företräds den militära verksamheten av Försvarmaktens Högkvarter.<sup>16</sup> På motsvarande sätt företräder MSB verksamheten inom det civila försvaret.<sup>17</sup> De bevakningsansvariga myndigheterna på central nivå inom det civila försvaret har en viktig roll, främst genom arbetet inom samverkansområdena.

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

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

På **regional nivå** företräds den militära verksamheten av regionala staber i de olika militära regionerna. Inom länet är länsstyrelsen den högsta civila totalförsvarsmyndigheten.

På **lokal nivå** företräds den militära verksamheten av regionala staber i de olika militära regionerna och organisationsenheter (förband). Kommunen har ett ansvar till förmåga inom ramen för det civila försvaret.

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

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

### Konsekvenser för ledning och samverkan

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

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

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

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



Samhällets skyddsvärden<sup>18</sup> är tillämpliga även under höjd beredskap. Hur skyddsvärdena prioriteras beror på den aktuella situationen.

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

### Inriktning och samordning under höjd beredskap

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

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

Alla de olika nätverk som finns i kommuner, län och nationellt behöver vara förberedda och förankrade. Det gör man genom att i förväg utbilda och öva hanteringen av de beroenden och behov som kan tänkas uppstå vid höjd beredskap. Vissa sektorer och verksamheter är samhällskritiska och berörs därför mer än andra vid höjd beredskap. Detta gäller till exempel energiförsörjning, transporter, information och kommunikation.<sup>19</sup>

Bevakningsansvariga myndigheter berörs genom de särskilda åtgärder de är ålagda att vidta före och under höjd beredskap. Under höjd beredskap ska dessa myndigheter i första hand inrikta verksamheten på sådant som har betydelse för totalförsvaret, och hålla regeringen informerad.<sup>20</sup>

18. Människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet, demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter, miljö och ekonomiska värden, samt nationell suveränitet (MSB708).

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

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





## 21. Tankemodell och centrala termers innebörd

### SAMMANFATTNING

Detta avsnitt presenterar dels en teoretisk modell för aktörsgemensam hantering av samhällsstörningar, dels ett resonemang om innebörden i, och relationerna mellan, termerna inriktning, samordning, samverkan och ledning. Modellen och resonemangen utgår från systemsyn och designlogik. Det är viktigt att framhålla att det inte finns något *universellt* facit. Däremot finns argument för att använda det som står i det här avsnittet i hanteringen av samhällsstörningar. Argumenten grundar sig i beprövad praktisk erfarenhet och etablerad teoribildning.

Tankemodellen innehåller fyra huvudbudskap:

- Betrakta verkligheten som sammanlänkad i system där de olika delarna påverkar varandra i komplexa mönster.
- Fokusera på behov och effekter snarare än aktiviteter.
- Samverkan och ledning ger effekterna inriktning och samordning, och kan bygga på mandat med varierande styrka eller på överenskommelser.
- Samhället har en självläkande förmåga och det gäller att ta tillvara den förmågan i hanteringen.

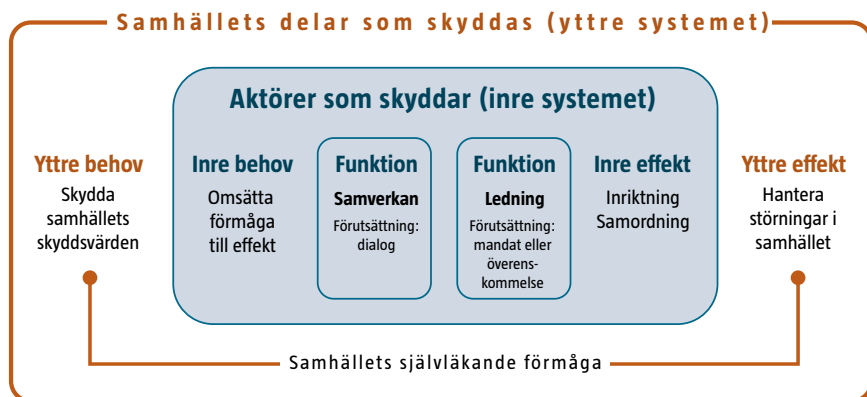
### Tankemodell för aktörsgemensam hantering

Tankemodellen i figuren nedan förtydligar innebörden av termerna inriktning, samordning, ledning och samverkan och hur de hänger samman inom området samhällsskydd och beredskap. Tankemodellen ska även stimulera till att tänka i termer av behov och effekt. Tankemodellen bygger på systemsyn och designlogik.<sup>21</sup>

#### Yttre och inre system

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

21. Se MSB (2014): Utgångspunkter och förhållningssätt i samverkan och ledning – fördjupning.



Tankemodell för aktörsgemensam hantering av samhällsstörningar.

Samhällsstörningar föreligger när skyddsbehovet blir, eller riskerar att bli, så stort att den självläkande förmågan inte längre räcker till. De delar, och relationerna mellan dem, som drabbas av samhällsstörningen utgör *det yttre systemet*. Då behöver samhällets samlade resurser bidra för att stötta den självläkande förmågan. *Det inre systemet* består av de samhällsresurser som har möjlighet att ge det stödet, det vill säga bidra till skyddseffekten i det yttre systemet. De resurserna är inte statiska. Beroende på perspektiv kan det inre systemet ha olika utformning. Det beror alltså på vem som betraktar det. Det inre systemet kan till exempel mobiliseras genom ett samtal till alarmeringstjänsten eller spontant, exempelvis genom att aktörer får signaler genom sin egen omvärldsbevakning.

En central aspekt av det yttre och det inre systemet är relationerna, med andra ord hur de ingående delarna hänger samman och påverkar varandra. Det gäller både inom respektive system och mellan systemen. Att förstå dessa relationer är en förutsättning för att förstå samhällsstörningar utifrån en helhetssyn och utnyttja samhällets samlade resurser på bästa sätt.

### Att omsätta förmåga till effekt

Hantering av samhällsstörningar handlar ytterst om att omsätta aktörernas förmåga till effekt i det yttre systemet (de delar som drabbas) på bästa sätt. Om samhällets samlade resurser ska kunna användas på bästa sätt behöver de ha inriktning och samordning. Inriktning och samordning är att se som *effekter* i det inre systemet (samhällets samlade resurser, de som kan bidra till den självläkande förmågan). Inriktning och samordning kan åstadkommas bland annat genom *funktionerna* samverkan eller ledning.<sup>22</sup>

Fördelen med att beskriva inriktning och samordning som effekter är bland annat att precisera syftet med samverkan och ledning och motverka en inåtblickande syn som fokuserar på aktiviteter i stället för det som bör åstadkommas.

22. I tankemodellen för aktörsgemensam hantering av samhällsstörningar betonas alltså inriktning och samordning som effekter. Detta utsluter inte att inriktning och samordning på andra ställen kan beskrivas som aktiviteter, eller som uppdrag.

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

#### LÄS MER OM DESIGNLOGIK

Checkland, P.B (1981, 1998). *Systems Thinking, Systems Practice*, John Wiley & Sons Ltd.

Capra, F. (1982). *The Turning Point: Science, Society & The Rising Culture*, Simon & Schuster.

Skyttner, L. (2006). *General Systems Theory: Problems, Perspective, Practice*, World Scientific Publishing Company.

Atkinson, S och Moffat J. (2005). *The Agile Organization: from Informal Networks to Complex Effects and Agility*, Command & Control Research Program Publications, Washington D.C.

## Termerna inriktning, samordning, samverkan och ledning

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

### Inriktning

*Inriktning är orientering av tillgängliga resurser mot formulerade mål.*

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

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

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

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

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

### **Samordning**

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

Behov eller aktörer uppträder sällan ensamma. Samordning<sup>23</sup> följer av att varje samhällsstörning uppvisar en *uppsättning* behov och aktörer. På samma sätt som behov ofta är sammanlänkade<sup>24</sup> så påverkar aktörers hanteringar ofta varandra. Ett exempel på det är kriskommunikation, där det är viktigt att inblandade aktörer sänder samstämmiga budskap. När aktörers hanteringar påverkar varandra, eller kan påverka varandra, måste aktiviteter och ibland även delmål justeras gentemot varandra så att tillgängliga resurser verkligen kommer till största möjliga nytta. En sådan anpassning av aktiviteter och delmål kallas samordning.

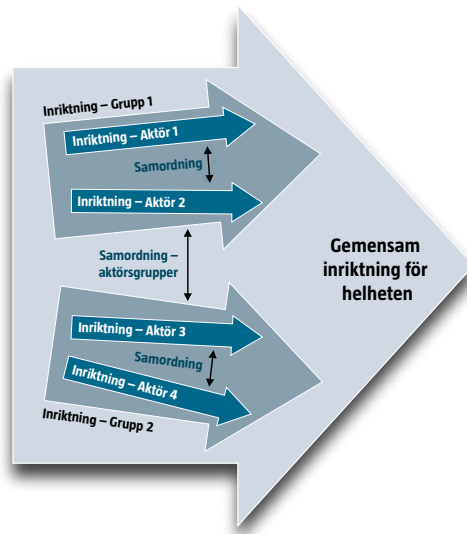
Det finns ofta beroendeförhållanden dels mellan aktiviteterna som företas, dels mellan delmålen som aktiviteterna syftar till att uppnå. Exempelvis kan saker och ting behöva göras i en viss ordning för att resurserna inte ska vara i vägen för varandra, eller för att en aktivitet är beroende av att en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

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

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

23. Koordination ses som en synonym till samordning.

24. Se systemsyn.



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

## Samverkan

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

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

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

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

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



## Ledning

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

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

Termen mandat är en juridisk term som är kopplad till formella förutsättningar. Det är den grund vi oftast förknippar med ledning. Mandat har varierande grad av styrka. Starka mandat medger ledning som är tvingande, det vill säga kan förknippas med sanktioner om ledningen inte efterföljs. Svaga mandat medger inte tvingande ledning. Ledning med svaga mandat bygger i stället i större utsträckning på påverkan/inflytande genom till exempel argumentation och motivation.

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

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

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

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

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

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

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

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

## Termen Samhällsstörningar

I *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* används samhällsstörningar som term för de företeelser och händelser som hotar och ger skadeverkningar på det som ska skyddas i samhället. Termen fungerar som ett verktyg för ett vidgat synsätt och skapar förutsättningar för aktörs-gemensam inriktning och samordning vid hantering av hot mot de värden som ska skyddas. I detta avsnitt finner du utvecklade resonemang kring användningen av termen.

### En vidgad syn på hot och skadeverkningar

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

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

Aktörer tenderar att betrakta olyckor, kriser och krig som väsensskilda företeelser och förknippar sig själva först och främst med en av dem. Vissa aktörers uppdrag beskrivs inte med utgångspunkt i olyckor, kriser och krig. Utöver de så kallade blåljusmyndigheterna kan exempelvis sociala myndigheter och miljöskyddsmyndigheter hantera olika delar av det totala hjälpbehovet vid en olycka. Även händelser som vid en första anblick verkar vara begränsade kan innebära att det uppstår hjälpbehov i flera dimensioner.

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

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

### Att tillämpa tankesättet är viktigare än definitionen

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

### Samhällsstörningars omfattning och sammanhang av aktörer

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

### Identifiera sociala sammanhang som påverkas

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

Sjukdomsfall och olyckor drabbar i första hand individer, familjer och deras närmast anhöriga. Ett långvarigt teleavbrott i en skärgårdsmiljö drabbar ett stort antal individer, som tillhör familjer eller andra grupperingar. Diskoteksbranden i Göteborg 1998 kan sägas ha drabbat hela staden Göteborg. En översvämningssituation kan beröra en eller flera regioner. Händelserna på Utøya och i Oslo den 22 juli 2011 drabbade hela nationen Norge. Askmolnet från Eyjafjallajökull 2010 orsakade stora störningar i flygtrafiken över hela Europa.



#### Exempel på olika sociala sammanhang:

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

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

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

### Aktörssammanhang

Beroende på vad som hänt kommer ett flertal aktörer att behöva agera för att hantera konsekvenserna vid samhällsstörningar. Det är därför viktigt att tidigt identifiera den aktuella grupperingen av aktörer, aktörssammanhanget, och deras behov av samarbete för att åstadkomma gemensam inriktning och samordning i hanteringen. Nedanstående exempel på aktörssammanhang vid samhällsstörningar av olika omfattning stimulerar arbetet med att identifiera den aktuella grupperingen av aktörer:

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

#### LÄS MER

MSB (2014). *Utgångspunkter och förhållningssätt i samverkan och ledning – fördjupning*.

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



## 22. Ordlista

ORD	BESKRIVNING
<b>Aktör</b>	Formell organisation, antingen offentlig, privat eller ideell, eller ett spontant socialt nätverk, som har betydelse för hanteringen av samhällsstörningar.
<b>Aktörsgemensam</b>	”Över organisationsgränser”, i kontrast till aktörsintern. Något blir aktörsgemensamt när flera aktörer ska verka tillsammans. Det kan handla om att förstå uttryck på samma sätt, upprätta eller samutnyttja resurser eller ingå i en och samma process, till exempel en samverkanskonferens. Hanteringen av samhällsstörningar blir aktörsgemensam när mer än en aktör är inblandad och när relationer uppstår mellan dessa aktörer för att hantera händelsen.
<b>Aktörsintern</b>	”Inom egen organisation”, i kontrast till aktörsgemensam. Organisation måste inte tvunget vara en organisation i formell mening utan kan också bestå av ett spontant socialt nätverk som uppstår i hanteringen av samhällsstörningar.
<b>Helhetsmetod</b>	Ett systematiskt sätt att tillämpa helhetssyn, genom att med samhällets skyddsvärden som utgångspunkt analysera hur aktörernas hanteringar som en helhet effektivt svarar mot de skyddsvärden som blir hotade i den aktuella samhällsstörningen.
<b>Helhetssyn</b>	Ett förhållningssätt som utgår från aktörers skyldighet att stödja och samverka med varandra, för att värna samhällets skyddsvärden på bästa sätt. Att ha en helhetssyn innebär att känna ansvar för mer än den egna uppgiften och att se sin egen och andra aktörers hanteringar som en helhet, för att tydligt bidra till att helheten använder samhällets samlade resurser effektivt.
<b>Hjälpbehov</b>	Den hjälp som behövs i samhället för att skydda människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet, demokrati, rättssäkerhet, mänskliga fri- och rättigheter, miljö och ekonomiska värden samt nationell suveränitet.

<b>Informationsdelning</b>	Olika former av aktiviteter, med eller utan systemstöd, där information inhämtas, utbyts och förmedlas mellan aktörer i syfte att skapa förståelse för vad som har inträffat och vilka relevanta åtgärder som behöver vidtas.
<b>Inriktning*</b>	Orientering av tillgängliga resurser mot formulerade mål. Inriktning är en effekt hos de resurser som hanterar samhällsstörningar. Varje aktör har alltid en egen inriktning. När flera aktörer fungerar tillsammans finns det också en aktörsgemensam inriktning.
<b>Kriskommunikation</b>	Det utbyte och den samordning av information som sker inom och mellan aktörer, allmänhet och medier före, under och efter en kris. Kriskommunikationens syfte är att skapa gemensam mening om den faktiska händelsen.
<b>Ledning*</b>	Funktion som, genom att en aktör bestämmer, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser. Ledning förknippas ofta med hierarkier och enskilda organisationer, men kan också ske i aktörsgemensamma situationer. Ledning kan grundas i mandat (juridisk grund) eller i överenskommelse (social grund).
<b>Lägesanalys</b>	Organiserad aktivitet för att strukturerat analysera händelsen, dess konsekvenser och samverkan vid samhällsstörningar. Lägesanalysen kan genomföras både aktörsinternt och aktörsgemensamt och bygger på antingen en aktör-specifik lägesbild eller en samlad lägesbild.
<b>Lägesbild</b>	En aktörs urval av särskilt viktiga aspekter från den tillgängliga informationsmängden, i form av beskrivningar och bedömningar före, under och efter en händelse. Se även Samlad lägesbild.
<b>Mandat</b>	Den juridiska grund för ledning som följer av lag, uppdrag och ansvar. Mandat kan vara svaga (begränsade möjligheter till inflytande eller stort tolkningsutrymme) eller starka (stora möjligheter till inflytande och litet tolkningsutrymme). När mandat saknas kan en aktör ändå utöva ledning grundat på överenskommelse.
<b>Perspektivförståelse</b>	Förståelse för andra aktörers perspektiv, som komplement till det egna perspektivet, som skapar förutsättningar för aktörsgemensam hantering. Aktörer tolkar företeelser och händelser ur olika perspektiv, som utgår från aktörernas egna uppdrag, verksamheter och förmågor.

<b>Proaktivitet</b>	Tankar och handlingar som syftar till att förutse skeenden och ta initiativ så att tillgängliga resurser engageras så tidigt som möjligt och därmed förhindrar onödiga negativa konsekvenser.
<b>Samhällsstörningar</b>	De företeelser och händelser som hotar eller ger skadeverkningar på det som ska skyddas i samhället.
<b>Samlad lägesbild</b>	Ett urval av information från flera aktörers lägesbilder som ger en överblick av de medverkande aktörernas syn på den inträffade händelsen. En samlad lägesbild kan bestå av information och ge uttryck åt perspektiv som inte nödvändigtvis delas av alla aktörer. En samlad lägesbild ersätter inte de aktörs-specifika lägesbilderna utan är istället kompletterande.
<b>Samtidighet</b>	De omedelbara spridningar av konsekvenser mellan olika system i samhället, som följer av de täta kopplingarna mellan systemen.
<b>Samordning*</b>	Anpassning av aktiviteter och delmål så att tillgängliga resurser kommer till största möjliga nytta. Samordning handlar om att aktörer inte ska vara i vägen för varandra, och hjälpa varandra där det går. Samordning är en effekt hos de resurser som hanterar samhällsstörningar.
<b>Samverkan*</b>	En funktion som, genom att aktörer kommer överens, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser.
<b>Samverkansområden</b>	En typ av samverkan där utpekade myndigheter är indelade i olika grupper och varje grupp är ansvarig för krisberedskapen inom ett särskilt område, ett så kallat samverkansområde (SO). Teknisk infrastruktur SOTI, Transporter SOTP, Farliga ämnen SOFÄ, Ekonomisk säkerhet SOES, Geografiskt områdesansvar SOGO, Skydd, undsättning och vård SOSUV.
<b>Skyddsvärden (samhällets skyddsvärden)</b>	Är värden formulerade av regering och riksdag som ska skyddas i arbetet med samhällsskydd och beredskap. De är: <ul style="list-style-type: none"> <li>• människors liv och hälsa</li> <li>• samhällets funktionalitet</li> <li>• demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter</li> <li>• miljö och ekonomiska värden</li> <li>• nationell suveränitet.</li> </ul>

\* Termer definierade inom ramen för Projekt Ledning och samverkan i samarbete med projekt Enhetlig terminologi.





## 23. Om Projekt Ledning och samverkan (2012–2014)

*Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar är resultatet av det aktörsgemensamma arbetet i Projekt Ledning och samverkan år 2012–2014. Viktiga framgångsfaktorer för projektet var delaktighet och förankring hos berörda samhällsviktiga aktörer.*

Projektet var indelat i fem delprojekt. Varje delprojekt hade en arbetsgrupp och en referensgrupp med bred representation. Arbetet genomfördes till stor del genom workshops och arbetsinternat.

Projektet hade även kontaktpersoner vid olika organisationer som fick möjlighet att ta del av resultaten under arbetets gång och ha synpunkter. Resultaten remissbehandlades i september–oktober 2014.

Aktörer som har deltagit i projektet är myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskap enligt förordning 2006:942 om krisberedskap och höjd beredskap samt representanter för kommuner och landsting/regioner. Även forskare och experter från universitet och högskolor deltog i arbetet.

### **Aktörer som på olika sätt bidragit till eller deltagit i projektet är:**

Arbetsförmedlingen	Landstinget i Jönköpings län
Brandkåren Attunda	Landstinget i Kalmar län
Chalmers	Landstinget Kronoberg
Elsäkerhetsverket	Norrbottnens läns landsting
Energimyndigheten	Landstinget Stockholm
FOI, Totalförsvarets forskningsinstitut	Landstinget i Värmland
Fortifikationsverket	Västerbottnens läns landsting
FRA, Försvarets radioanstalt	Lantmäteriet
Försvårshögskolan/Crismart	Livsmedelsverket
Försvarsmakten	Länsstyrelsen Dalarnas län
Försäkringskassan	Länsstyrelsen Gävleborg
Göteborgs Stad	Länsstyrelsen Hallands län
Höglandets Räddningstjänstförbund	Länsstyrelsen Kalmar län
Jordbruksverket	Länsstyrelsen i Kronobergs län
KMC, Katastrofmedicinskt centrum	Länsstyrelsen Norrbotten
Kustbevakningen	Länsstyrelsen Skåne
Landstinget Blekinge	Länsstyrelsen Södermanlands län
Landstinget Dalarna	Länsstyrelsen Uppsala län

Länsstyrelsen Värmland	Räddningstjänsten Storgöteborg
Länsstyrelsen Västerbotten	Räddningstjänsten Syd
Länsstyrelsen Västernorrland	Brandförsvaret Uppsala
Länsstyrelsen Västmanlands län	SMHI
Länsstyrelsen Västra Götalands län	Smittskyddsinstitutet (Folkhälsomyndigheten)
Länsstyrelsen Örebro län	Socialstyrelsen
Länsstyrelsen Östergötland	SOS Alarm Sverige AB
Länsstyrelsen Jämtlands län	SVA, Statens veterinärmedicinska anstalt
Mittuniversitetet	SSM, Strålsäkerhetsmyndigheten
MSB, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Sundsvalls kommun
Pensionsmyndigheten	Swedavia
Polishögskolan	Svenska Kraftnät
PTS, Post och Telestyrelsen	SKL, Sveriges Kommuner och Landsting
PKMC, Prehospitalt och Katastrofmedicinskt Centrum	Sveriges Radio
Region Gotland	SäkSam
Region Halland	Trafikverket
Region Skåne	Transportstyrelsen
Riksgälden	Trygghetens Hus Jämtland
Rikspolisstyrelsen	Tullverket
Räddningstjänsten Arvika Eda	Västra Götalandsregionen
Räddningstjänsten Helsingborg	Västra Mälardalens Kommunalförbund
Räddningstjänsten Kristianstad	

## 24. Ändringar

### **Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar. Utgåva 4, tryckning oktober 2018.**

S. 26, st 4: §52 har ändrats till §7

S. 26: texten innan punktlistan har ändrats från ”Länsstyrelsen ska” till ”Länsstyrelsen ska bland annat”

S. 27: ändrade beteckningar på följande författningar:

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO)

Hälso- och sjukvårdslag (2017:30)

Kommunallag (2017:725)

Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion

Ny författning: Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap

S. 30, st 3: länsstyrelseinstruktionen har ändrats till ”förordning om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap”

S. 30, fotnot 1: har ändrats till 4§, förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap

S. 59: en hänvisning till ”MSB (2018) Vägledning för beslutsfattande i samband med samhällsstörningar – Metod, fördjupning och exempel, MSB1135” har lagts till i Läs-mer rutan.

S. 85: en hänvisning till ”MSB (2017) Aktörsgemensamma former för inriktning och samordning vid samhällsstörningar – Vägledning för aktörer på lokal och regional nivå med utgångspunkt i geografiskt områdesansvar, MSB1031.” har lagts till i en ny Läs mer-ruta.

S. 179: I Europaparlamentets och rådets beslut nr 1313/2013/EU om en civilskyddsmekanism för unionen har meningen ”Sverige har för avsikt att anmäla in ett antal moduler till den nya poolen.” tagits bort.

S. 182: rubriker har uppdaterats till Hälso- och sjukvårdslag (2017:30) samt Kommunallag (2017:725).

S. 182: texten om Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion har uppdaterats till att även innefatta en beskrivning av förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap. Den nya texten lyder:

Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion och förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap

Förordningen med länsstyrelseinstruktion (länsstyrelseinstruktionen) reglerar länsstyrelsernas uppgifter och mandat. Länsstyrelserna har bland annat uppgifter som har att göra med skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Instruktionen slår även fast länsstyrelsernas geografiska områdesansvar enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och höjd beredskap. I förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap regleras att länsstyrelserna ska ha TiB, ledningsfunktion och uppgift att verka för inriktning och samordning före, under och efter en kris.

S.190, st 4: ”instruktion” har ändrats till ”förordning om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap”.

## **Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar. Utgåva 3, tryckning 1 mars 2017.**

S. 26–27: Referenser till den gamla förordningen om krisberedskap har tagits bort och den nya lagts till; Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, och paragraf 7 ändrad till 6. Förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap har lagts till förteckningen.

S. 78, st 4: Texten ”enligt krisberedskapsförordningen” har strukits eftersom det inte är alla myndigheter enligt den som har krav på jour eller beredskap.

S. 78–84: Illustrationerna har bytts mot nya versioner som är tydligare, mer pedagogiska samt ska spegla mer mångfald.

S. 133: Ny version av illustrationen ”Aktörsanalys” med mer korrekta begrepp och realistiska kopplingar mellan aktörer.

S. 134: Ny version av illustrationen ”Skade och konsekvensanalys” utan tidslinje.

S. 172, fotnot 7: Länsstyrelsen, ej inledande versal.

S. 173. ”Regeringen”, st 1: Ny mening i slutet tillagd; ”Frågor som gäller samhällets krisberedskap och Regeringskansliets krishantering är samlade under inrikesministern i Justitiedepartementet.”

S. 173. ”Regeringen”, st 2: Ändrad beteckning på Krisberedskapsförordningen.

S. 174, st 1 och 2 har bytts ut mot: ”Inrikesministerns statssekreterare leder krishanteringsarbetet och bedömer behovet av samordning i Regeringskansliet och kan sammankalla gruppen för strategisk samordning (GSS), som består av statssekreterare i de departement vars verksamhetsområde berörs.

I Regeringskansliet finns en särskild chefstjänsteman och ett kansli för krishantering. De stödjer inrikesministerns statssekreterare och arbetar med att utveckla, samordna och följa upp Regeringskansliets krishantering. Kansliet

för krishantering har en omvärldsbevakning som dygnet runt följer händelseutvecklingen både inom landet och internationellt. Kansliet ska kunna larma, ta fram samlad lägesinformation och en bild av hur samtliga enskilda händelser tillsammans påverkar samhället. Efter en kris ska kansliet kunna följa upp och utvärdera det genomförda arbetet.

**S. 180:** Beskrivning av den gamla krisberedskapsförordningen borttagen och ersatt med texter som beskriver SFS 2015:1052 och 2015:1053:

**Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap**

Förordningen om krisberedskap och höjd beredskap (krisberedskapsförordningen) reglerar bland annat hur statliga myndigheter genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter, både under krissituationer under fredstid och inför och vid höjd beredskap. En bilaga till krisberedskapsförordningen anger vilka statliga myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen respektive inför och vid höjd beredskap. Enligt förordningen ska varje statlig myndighet vars ansvarsområde berörs av en krissituation vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av krissituationen. Myndigheterna ska dessutom samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation.

Krisberedskapsförordningen slår även fast länsstyrelsernas geografiska områdesansvar och myndigheternas skyldighet att efter förfrågan informera regeringen och MSB vid en krissituation. Enligt krisberedskapsförordningen är krisberedskap förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris. Termen kris är inte definierad i förordningen men det finns en förklaring i förarbeten.

**Förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap**

Om beredskapen skulle höjas kommer ett antal åtgärder att behöva vidtas och vissa lagar och förordningar träder i kraft. Detta beskrivs i Förordningen om totalförsvar och höjd beredskap. Bestämmelserna i förordningen syftar till att statliga myndigheter genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter inför och vid höjd beredskap. Varje myndighet ska i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. I myndigheternas planering för totalförsvaret ska det ingå att myndigheten under höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt.

Myndigheternas planering för totalförsvaret ska ske i samverkan med de statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda.

**S. 190, st 3:** Paragrafhänvisningar 18–20 ska vara 15–18 enligt nya Krisberedskapsförordningen.

*Tillägg:* "Förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap, § 4 och § 8 beskriver myndigheternas beredskapsplanering för totalförsvaret, samt vissa myndigheters informationsskyldighet gentemot Försvarsmakten vid höjd beredskap".

**S. 190, st 6, första meningen:** Orden "delar av" har strukits eftersom Försvarsmakten inte har någon aktiv roll enligt nya krisberedskapsförordningen.

**S. 191, fotnot 18:** Referensen ändrad till MSB708.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

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

Publ.nr MSB777 - reviderad oktober 2018 ISBN 978-91-7383-884-9