

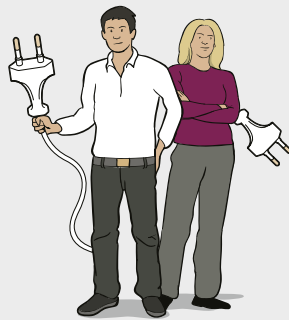


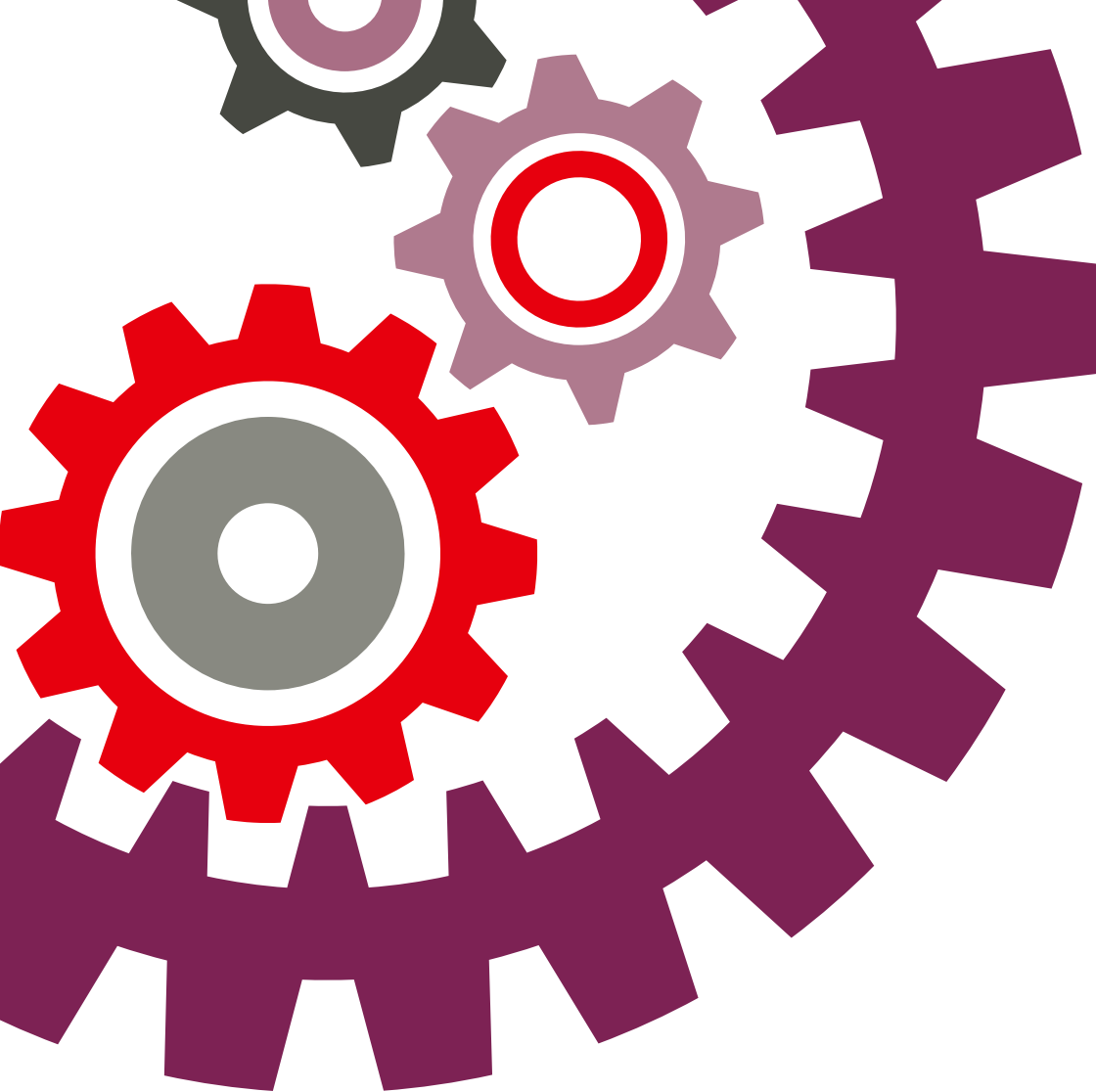
Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

SAMVERKAN OCH LEDNING

Vägledning för lokal ISF

Att åstadkomma inriktning och samordning
vid samhällsstörningar utifrån det lokala
geografiska områdesansvaret





Vägledning för lokal ISF – Att åstadkomma inriktning och samordning vid samhällsstörningar utifrån det lokala geografiska områdesansvaret

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Kontaktpersoner MSB:
Johan Gert, 010-240 53 23
Gunnel Rosenkvist, 010-240 54 66

Illustrationer: Martin Ek

Produktion: Advant

Publikationsnummer: MSB1378 - maj 2019
ISBN: 978-91-7383-939-6

Innehåll

1. Inledning	5
2. Introduktion	7
2.1 Aktörsgemensamma behov	7
2.2 Vad är ISF?	8
2.3 Varför ISF?	9
2.4 När aktiveras en ISF?	9
3. Lokal ISF i praktiken	11
3.1 Värdskapet	11
3.2 Ordförandeskapet	11
3.3 ISF-stödet	12
3.4 Deltagare i ISF	12
3.5 Inriktnings- och samordningskontakt (ISK)	13
4. Från händelse till åtgärd	15
4.1 Att göra en initial bedömning	16
4.2 Att arbeta i ISF-stödet	16
4.3 Att komma överens om inriktning och samordning, ISF	20
4.4 Att fatta beslut om och genomföra åtgärder, alla aktörer	21
4.5 Att följa upp vidtagna åtgärder, ISF-stöd	21
4.6 Att avsluta och utvärdera den gemensamma hanteringen, ISF	21
5. Tio steg på vägen till en lokal ISF	23
6. Fördjupningar	27
6.1 Det geografiska områdesansvaret på lokal nivå	27
6.2 Inriktning och samordning	28
6.3 ISF som arbetsform i ett förebyggande eller förberedande skede	29
6.4 Kommunens olika uppdrag vid en samhällsstörning	30
6.5 Samtidiga ISF:er	31
6.6 Samhällsstörning och extraordinär händelse	32
6.7 Underlätta förstärkning med extern personal och bistånd i händelse	32
6.8 Extraordinära händelser – förtydliganden och fördjupning	33
7. Fiktiva exempel på ISF och ISF-stöd på lokal nivå	35
7.1 Akut brist på tjänligt kommunalt dricksvatten	35
7.2 Väpnat våld i skolmiljö	38

| Inledning

1. Inledning

En kommun har flera uppdrag i en samhällsstörning. Dels att driva egen verksamhet och dels att verka för att åstadkomma inriktning och samordning mellan olika aktörer i sitt geografiska område. Kommunen behöver också ha förmåga att delta i regionala aktörsgemensamma forum. Denna vägledning handlar om att åstadkomma aktörsgemensam inriktning och samordning i kommunens geografiska område.

Kommunerna och staten har i *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap*¹ kommit överens om att kommunerna ska kunna driva en inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) på lokal nivå vid fredstida kriser. *Vägledning för lokal ISF* ska underlätta för kommuner att verka för samordning utifrån deras geografiska områdesansvar. ISF som aktörsgemensam form är i nuläget avsedd att även kunna användas vid höjd beredskap.

Vägledningen tar inte upp hur kommunen kan inrikta och samordna sin egen verksamhet. Däremot uppmärksammar den relationen mellan det geografiska områdesansvaret och den egna verksamheten.

Vägledningen riktar sig dels till beredskaps-samordnare eller motsvarande i kommuner som ska etablera ISF som arbetsform, dels till dem som kan få till uppgift att delta i en ISF eller ISF-stöd på lokal nivå. Den riktar sig också till länsstyrelserna för att de ska kunna stödja kommunerna. Vägledningen riktar sig främst till personer som har kunskap om det svenska krisberedskapssystemet och som redan är bekanta med *Gemensamma grunder för samverkan och ledning*

vid samhällsstörningar. Den kan även användas som fördjupning för den som vill veta mer om ISF och som tagit del av annat material kopplat till vägledningens innehåll.

I vägledningen använder vi ett språk som anknyter till språket i *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Olika aktörer använder ofta olika benämningar och termer men för att underlätta samverkan behöver aktörerna vara tvåspråkiga, det vill säga både kunna behärska begreppen från *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* och behärska sina egna begrepp samt veta hur de relaterar till varandra.

I kapitel 2 ges en övergripande bild av vad en lokal ISF är och förklaras varför och hur den används. I kapitel 3 och 4 finns verktyg och anvisningar som stöd för arbetet och i kapitel 5 tar vi upp hur kommunen kan skapa förutsättningar för att kunna använda en ISF vid samhällsstörningar. Avslutningsvis finns en fördjupning i kapitel 6 och i kapitel 7 finns två fiktiva exempel på när ISF har aktiverats.

Läs mer

Vill du veta mer om inriktnings- och samordningsfunktionen (ISF) samt grunderna i svensk krishantering rekommenderas MSB:s publikationer:

Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar, MSB777

Aktörsgemensamma former för inriktning och samordning vid samhällsstörningar, MSB1031

Kriskommunikation för ökad effekt vid hantering av samhällsstörningar, MSB1266

1. Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019–2022, MSB 2018-09779 SKL 18/03101

| **Introduktion**

2. Introduktion

2.1 Aktörsgemensamma behov

Vid samhällsstörningar behöver de som hanterar störningen samordna sina insatser för att kunna agera så effektivt som möjligt. De uppkomna behoven i en sådan situation kan ibland dessutom överstiga de tillgängliga resurserna. Berörda aktörer behöver därför samordna sina åtgärder, prioritera behoven och hjälpas åt för att tillgodose behoven. Det handlar om att styra hanteringen mot de mest angelägna behoven utifrån en helhetssyn snarare än att enbart se till den egna organisationens uppgifter, samtidigt som ansvarsprincipen alltjämt gäller.

Samhällsstörning

I *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* definieras samhällsstörningar som "de företeelser och händelser som hotar och ger skadeverkningar på det som ska skyddas i samhället".

Läs mer om begreppet under fördjupningen i kapitel 6.6 samt i *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, MSB777, s. 21.



Figur 1: Exempel på vad som kan anses skyddsvärt i samhället

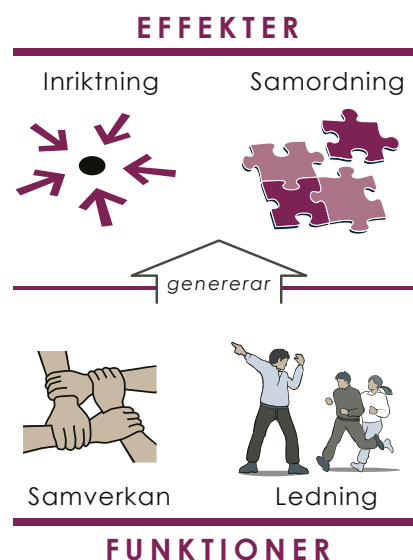
Om aktörerna ska kunna arbeta för att möta de gemensamma behov som är mest angelägna krävs det att de utgår från samma prioriteringsgrunder. Övergripande ska hanteringen alltid värna samhällets skyddsvärden²:

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

Men ofta krävs även mer specifika mål. Vid en aktörsgemensam hantering behöver aktörerna i en medveten process enas om vad som ska uppnås tillsammans och hur tillgängliga resurser ska inriktas. Det måste också vara tydligt vem som gör vad i det fortsatta arbetet. De behöver komma fram till en överenskommelse om aktörsgemensam inriktning och samordning.³ Formen för att åstadkomma detta är en inriktnings- och samordningsfunktion, ISF.

2.2 Vad är ISF?

En inriktnings- och samordningsfunktion, ISF, är en tillfälligt sammansatt aktörsgemensam funktion för att sluta överenskommelser om inriktning och samordning.



2. Samhällets skyddsvärden har formulerats av riksdagen och regeringen och sammanställts av MSB i Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap (MSB, 2014).

3. Inriktning och samordning används som namn på överenskommelsen, men den behöver inte alltid innehålla båda delarna. Se vidare under avsnitt 6.2.

I praktiken är alltså ISF möten, fysiska eller på distans, som berörda aktörer genomför för att komma överens om hur en samhällsstörning ska hanteras.



Genom att aktörerna utgår från en samlad lägesbild blir det lättare för dem att prioritera åtgärder och resurser, vilket görs i överenskommelser om aktörsgemensam inriktning och samordning. Avsikten är att åstadkomma större effekt i hanteringen av en samhällsstörning. En överenskommelse kan gälla till exempel prioritering eller resursfördelning mellan aktörer och ansvarsfördelning eller inriktning på det fortsatta arbetet.

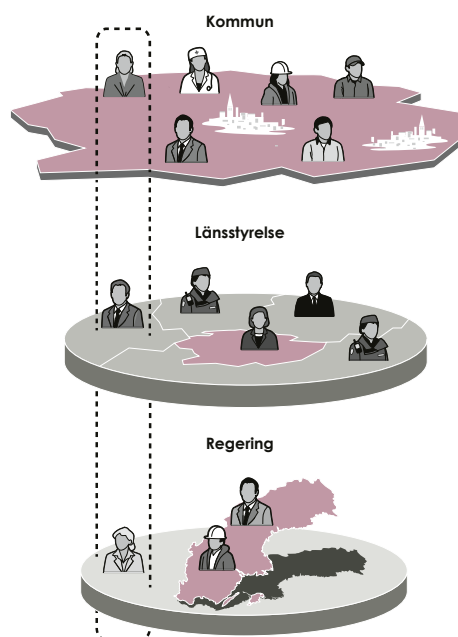
En ISF behöver ha en stödfunktion, ett så kallat ISF-stöd, som samlar in och sammanställer lägesbilder, gör analyser, tar fram underlag och förbereder mötena tillsammans med ordförande. ISF-stödet kan bemannas och utformas på olika sätt utifrån händelsens omfattning. Det kan bestå av allt från en enskild person till många personer från olika aktörer.

2.3 Varför ISF?

I Sverige finns ett geografiskt områdesansvar på tre nivåer, lokalt (kommunerna), regionalt (länsstyrelserna) och nationellt (regeringen). I ansvaret ingår en skyldighet att verka för samordning mellan aktörer under en samhällsstörning.⁴

Ansvaret för de olika nivåerna regleras i olika författningar men grunden är att det dels finns ett behov av att någon verkar för inriktning och samordning och dels att det ska finnas utpekade aktörer som har det juridiska ansvaret för detta arbete. Vidare ska alla aktörer stödja och samverka med varandra, vilket brukar kallas den utökade ansvarsprincipen⁵.

Det geografiska områdesansvaret finns samtidigt på lokal, regional och nationell nivå och kan aldrig övertas mellan nivåerna. Däremot får den regionala nivån vid behov gå in och stötta den lokala nivån på samma sätt som den nationella nivån får gå in och stötta den regionala nivån.



Genom att använda ISF får kommunen förutsättningar att verka för samordning utifrån sitt geografiska områdesansvar.⁶

Att tillämpa arbetsformen ISF underlättar samarbete eftersom den är gemensam för alla aktörer.

2.4 När aktiveras en ISF?

ISF används när flera aktörer berörs av en samhällsstörning och det identifieras behov av gemensam inriktning och samordning. Alla aktörer kan påkalla behovet av en ISF. Den initieras av kommunens inriktnings- och samordningskontakt (ISK)⁷ och genomförs tillsammans med externa aktörer som verkar inom kommunens gränser.

4. Huvudregleringen för kommunernas geografiska områdesansvar återfinns i Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

5. För mer information om den utökade ansvarsprincipen se regeringens proposition: *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*, prop. 2007/08:92, sidan 37–38

6. För vidare läsning om geografiskt områdesansvar se kapitel 6.1

7. För mer information om ISK se avsnitt 3.5



Lokal ISF i praktiken

3. Lokal ISF i praktiken

Kommunen, som har det geografiska områdesansvaret på lokal nivå, kallar till och är värd för möten i ISF men alla berörda aktörer kan påtala behovet. Kommunen kallar samman funktionen enligt en förberedd rutin. Vid mötet är det viktigt att alla deltagare har fokus på samhällets skyddsvärden och ett helhetsperspektiv. Deltagarna ska ha mandat att företräda sin organisation, eller inom rimlig tid kunna inhämta det, för att kunna träffa överenskommelse om inriktning och samordning. Denna omsätts sedan till åtgärder i den egna organisationen.

Nedan går vi igenom de olika roller som är aktuella.

3.1 Värdskapet

Kommunen ska ha en förmåga att verka för samordning av aktörer vid en samhällsstörning. Kommunen ska därmed ha förmåga att kunna stå som värd för en ISF.

I ett förberedande skede behöver det genomföras ett gemensamt arbete med att bland annat skapa kontaktvägar och rutiner för hur inriktning och samordning vid en samhällsstörning ska kunna åstadkommas.⁸



Under en samhällsstörning innebär värdskapet bland annat att:

- organisera ett ISF-stöd tillsammans med andra aktörer
- tillhandahålla ordförande, som driver arbetet och leder möten
- se till att relevanta aktörer deltar i arbetet
- sammankalla, ta fram dagordning och skapa underlag till möten
- leda framtagningen av en samlad lägesbild
- dokumentera möten och distribuera dokumentationen till relevanta aktörer till exempel i informationssystemet WIS
- följa upp gemensamma överenskommelser.

3.2 Ordförandeskapet

I inriktnings- och samordningsfunktionen behöver det finnas en ordförande som ansvarar för att driva arbetet. Ordförandens roll är att sammankalla och leda möten och att driva funktionens arbete framåt. Ordförande ska säkerställa att alla kommer till tals och tydliggöra de diskussioner och de överenskommelser som görs i funktionen. Rollen innebär också att vid behov driva fram gemensamma prioriteringar i en överenskommelse om inriktning och samordning.



Rollen kräver kunskap om samhällets krisberedskap, goda ledaregenskaper och förmåga att skapa förtroende, vid sidan av att ordföranden också måste vara en god förhandlare.

8. Se vidare i kapitel 5, Tio steg på vägen till en lokal ISF

Rollen är central roll och därför bör ordförande vara utsedd, utbildad och övad i förväg. Det är kommunens ansvar att se till att den som ska vara ordförande får de rätta förutsättningarna för uppdraget, såväl före som under en händelse. Viktigt att notera är att ordföranden ska agera som en företrädare för kommunen i dess samordnande roll. Utöver ordföranden företräds den kommunala organisationens sakintressen i ISF av en eller flera personer.

3.3 ISF-stödet



Det bör finnas ett stöd till ISF. ISF-stödet kan i det närmaste beskrivas som en stab⁹ till ISF som ska kunna ta fram till exempel analyser, samlade lägesbilder och förslag till innehåll i överenskommelser. I uppgiften ingår också att administrera, dokumentera och diarieföra möten. Vid längre samhällsstörningar kan ISF-stödet behöva hantera interna frågor om planering av resurser, avlösning, mathållning och sovplatser för att säkerställa sin egen uthållighet. ISF-stödet leds av en koordinator och arbetar mer kontinuerligt än ISF.

Kommunen ansvarar för att upprätta ISF-stödet och bör ha en förberedd uppstartsbe-
manning. Stödet bör kompletteras av övriga berörda aktörer för att säkerställa exempelvis ämneskunskap utifrån den specifika händelsen och omfattningen av behoven. Deltagare i

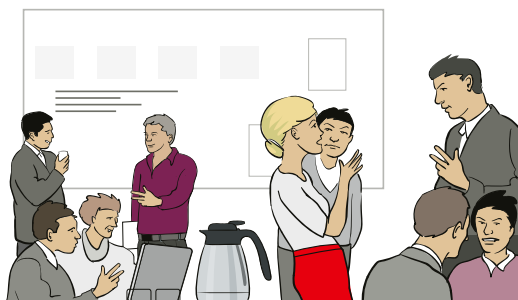
ISF-stödet ska bidra aktivt till att hanteringen sker utifrån en helhetssyn.

ISF-stödet bör organiseras så att det stämmer överens med kommunens ordinarie krishan-
teringsorganisation och tillgängliga resurser. Grunden för ett ISF-stöd kan vara kommu-
nens ordinarie ledningsstöd – det viktiga är att det aktörsgemensamma perspektivet är i fokus för de analyser och underlag som tas fram till ISF.

Koordinatorn ansvarar för att hålla samman arbetet i ISF-stödet och bör därför vara initierande, pådrivande, samordnande och stödjande.

3.4 Deltagare i ISF

Deltagarna i inriktnings- och samordnings-
funktionen representerar sin egen organisa-
tion men med ett särskilt uppdrag att bidra till effektiva helhetslösningar. För att kunna träffa konkreta överenskommelser om inriktning och samordning bör deltagare ha mandat att bidra med den egna organisationens resurser och kompetens. Ett alternativ är att deltagare har möjlighet att inhämta tillräckligt mandat inom rimliga tidsramar. För att detta ska vara möjligt måste det i kallelsen vara tydligt vad arbetet syftar till och vilka överenskommelser som behöver göras. Beroende på frågornas art kan representation skifta över tid och ibland utgöras av flera individer från samma aktör.



9. ISF-stödet kan liknas vid en stab då det kan ha fler uppdrag än att enbart vara en analysgrupp

Deltagarna ska aktivt bidra till att hanteringen av samhällsstörningar sker utifrån en helhetssyn. Det kan innebära att den egna organisationens intressen i vissa fall får stå tillbaka. Vidare ska deltagarna kunna förmedla sitt aktörsspecifika perspektiv utifrån den uppkomna händelsen. Deltagarna har även ett ansvar att se till att det tas formella beslut i den egna organisationen utifrån överenskommelserna i ISF, och att besluten realiserar i den egna organisationen.

Mandat

För att ett ISF-möte ska kunna vara effektivt och ge resultat behöver alla deltagare ha med sig mandat för att träffa överenskommelse inom det aktuella området. Det kan handla om att bidra med egna resurser och kompetens. I kallelsen måste det vara tydligt vad mötet syftar till så att behovet av mandat kan bedömas.

Till exempel behöver det inte vara chefer som deltar utan det kan vara tjänstepersoner som har fått mandat i förväg. Mandatet kan inhämtas specifikt för ett möte utifrån de frågor som ska avhandlas på mötet. Skulle överenskommelsen ligga utanför mandatet behöver deltagarna ha möjlighet att snabbt kunna inhämta mandat.

i beredskap (RCB) eller någon annan beredskapsfunktion som fungerar som primär kontaktpunkt. ISK behöver ha klara mandat, riktlinjer, kontaktvägar internt och förmåga att göra en initial bedömning. Aktörer kan samarbeta kring en ISK.

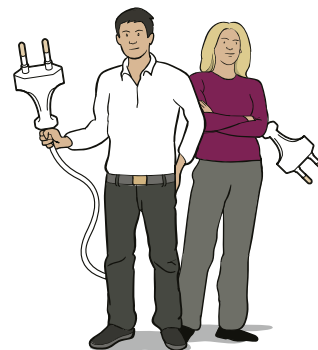
Hur respektive aktör kontaktas behöver vara tydligt och välkänt för övriga aktörer.

ISK ska till exempel kunna:

- Se till att rätt mottagare nås i den egna organisationen.
- Etablera kontakt med andra aktörer för det aktörsgemensamma arbetet.
- Kunna hantera tillgängliga samband och kommunikationssystem till exempel telefon, Rakel och WIS.
- Medverka till en initial bedömning av händelsen och vilka aktörer som berörs.
- Påkalla behov av att initiera en inriktnings- och samordningsfunktion vid en samhällsstörning. Alla aktörer ska kunna påkalla behovet och kommunens ISK ska kunna initiera arbetet.
- Dokumentera inkommen information, egna åtgärder och beslut.

3.5 Inriktnings- och samordningskontakt (ISK)

Aktörer som kan komma att involveras vid samhällsstörningar ska sträva efter att vara nåbara. Varje aktör behöver en kontaktpunkt, här kallad inriktnings- och samordningskontakt (ISK), för att underlätta kommunikationen med andra aktörer. Det kan vara via en funktion som till exempel tjänsteperson i beredskap (TiB)¹⁰, kommunikatör i beredskap (KiB), vakthavande ingenjör, räddningschef



10. MSB har valt att använda den könsneutrala benämningen tjänsteperson i beredskap på funktionen som i författning benämns tjänsteman i beredskap



Från händelse till åtgärd

4. Från händelse till åtgärd

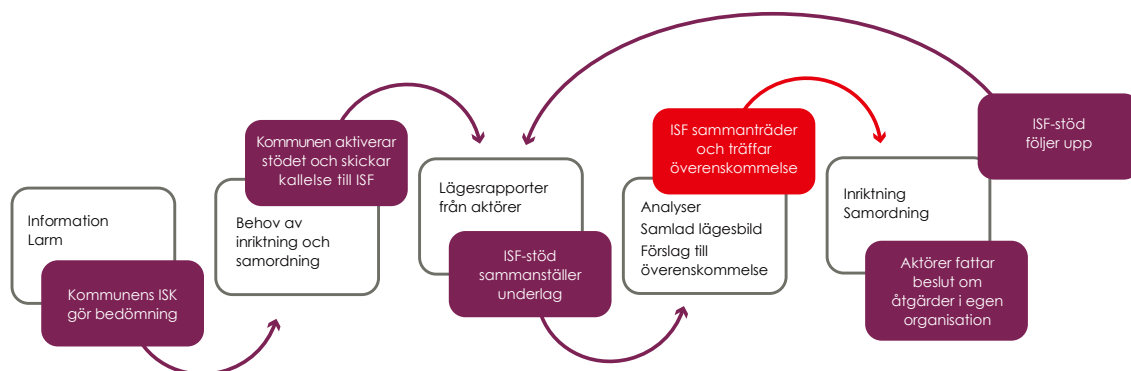
Figur 2 nedan visar ett exempel på hur ett förlopp kan se ut, från det att information tas emot om en befarad eller inträffad samhällsstörning till det att åtgärder som överenskommit följs upp. I det här kapitlet beskriver vi de olika stegen närmare.

Ett larm eller information om en inträffad eller befarad samhällsstörning kommer in till kommunens ISK. ISK gör en initial bedömning om behov av samverkan med anledning av händelsen. Om den bedömningen visar att det finns behov av gemensam inriktning och samordning aktiverar kommunen ISF-stödet och bjuder in till en ISF.

Stödet efterfrågar lägesbilder från de enskilda aktörerna och sammanställer analyser och underlaget till en samlad lägesbild och tar också fram ett förslag till en överenskommelse om inriktning och samordning.

ISF möts, fysiskt eller via distanslösningar, för att diskutera underlaget och ta ställning till det framlagda förslaget till överenskommelse. Överenskommelse om inriktning och samordning träffas, varefter respektive aktör fattar beslut om åtgärder i egen organisation utifrån den gemensamma inriktningen. ISF-stöd följer upp vidtagna åtgärder, nya bedömningar görs och vid behov nya lägesbilder och uppdaterade överenskommelser.

Hur snabbt förloppet som illustreras i figuren är beror helt på samhällsstörningens karaktär och omfattning. I vissa fall måste det gå mycket snabbt och ibland kan respektive steg ta längre tid och vara mer djupgående.



Figur 2: Exempel på händelseförlopp vid aktiverande av ISF, bearbetning ur Aktörsgemensamma former för inriktning och samordning vid samhällsstörningar, MSB 1031, s. 17

4.1 Att göra en initial bedömning

Kommunens ISK gör en initial bedömning om behov av samverkan med anledning av händelsen. Detta görs med fördel i kontakt med ISK hos andra aktörer, med kommunledningen, länsstyrelsen och med den som kan komma att agera ISF-ordförande i aktuell händelsen. Om den initiala bedömningen pekar på att det finns behov av gemensam inriktning och samordning nu eller längre fram ska kommunen aktivera ISF-stödet och bjuda in till en ISF

Viktigt vid initial bedömning

En samhällsstörning kan leda till att både lokal och regional hantering är aktiverad samtidigt och därmed att en aktörsgemensam ISF eller motsvarande finns på flera nivåer samtidigt. Det är då av avgörande vikt med kommunikation mellan kommun och länsstyrelse. Detta både för att undvika dubbelarbete och att frågor hamnar mellan stolarna.

En viktig utgångspunkt i dialogen mellan kommun och länsstyrelse bör vara de specifika frågor den aktuella händelsen väcker och i vilken ISF de bäst hanteras.

Om det på lokal nivå har slutits en överenskommelse om en aktörsgemensam inriktning och samordning påverkar detta regional nivå och tvärt om

Kommunens checklista inför uppstart av en ISF

- Gör en första aktörsanalys det vill säga skapa överblick över de aktörer som är, eller kan bli inblandade i arbetet kring händelsen och observera om regional eller nationell ISF är aktiverad.
- Bemanna ISF-stödet och inled arbetet med att ta fram underlag till inriktnings- och samordningsfunktionen.
- Bemanna rollen som ordförande för inriktnings- och samordningsfunktionen.
- Bestäm syftet med inriktnings- och samordningsfunktionens möte.
- Bestäm var ska inriktnings- och samordningsfunktionen samlas, fysiskt eller på distans.
- Bestäm när ska samlingen ske.
- Ta fram dagordning och informationsunderlag.

4.2 Att arbeta i ISF-stödet

Komplexiteten i samhällsstörningen avgör behovet av samverkan och därmed också sammansättningen av ISF-stödet. Som nämnts tidigare ansvarar kommunen för stödet och dess sammansättning även om deltagarna kommer från olika aktörer. Vid uppstarten av ISF-stödet behöver därför roller och ansvarsområden fördelas tydligt. Det behöver också klargöras vilka uppgifter som ISF-stödet ska lösa.

Arbetets mål är att tillhandahålla underlag för överenskommelser. När ett underlag tas fram kan det vara en god hjälp att utgå från redan framtaget material, till exempel utvärderingar av tidigare samhällsstörningar och kommunens risk- och sårbarhetsanalys¹¹. När det gäller lägesbild och samordnad kriskommunikation är det särskilt viktigt att arbetet sker integrerat så att kommunikationen stödjer hanteringen. Även om arbetet i ISF-stödet måste anpassas till situationen så finns det några generella uppgifter som är viktiga att lyfta fram. ISF-stödet ska:

- inhämta lägesbilder, inklusive kommunikativa bedömningar¹², från relevanta aktörer, se exempel i figur 3 nedan.

- ta fram olika typer av analyser, beroende på samhällsstörningens art och omfattning. Det kan exempelvis vara lägesanalyser eller skade- och konsekvensanalyser och omfallsplaner.
- genomföra omvärldsbevakning och mediebevakning.
- ta fram samlade lägesbilder bland annat utifrån ovanstående underlag, se exempel i figur 4.
- ta fram förslag på aktörsgemensam inriktning och samordning, inklusive samordning av kommunikation

Det kan även vara lämpligt att det är koordinatören i ISF-stödet som föredrar den samlade lägesbilden och beslutsunderlaget i ISF:en.

11. Kommunerna ska i risk- och sårbarhetsanalys enligt 4§ punkt 5 i MSBFS 2015:5 identifiera och analysera riskerna för kommunen och kommunens geografiska område

12. Kommunikativa bedömningar – Bedömningar av situationen inkluderar människors reaktioner, frågeställningar och mediens rapportering. Läs mer i *Kriskommunikation för ökad effekt vid hantering av samhällsstörningar*, MSB1266

Lägesrapportering i WIS

Hur ISF-stödet rent praktiskt inhämtar lägesbilder från de relevanta aktörerna kan se ut på olika sätt. I WIS finns en funktionalitet som stödjer delande och sammanställande av lägesrapporter.

Figur 3: Rapporteringsmall i WIS <https://www.msb.se/WIS>

Samlad lägesbild

En lägesbild innehåller information som till exempel; vad som har hänt, fakta och antaganden om händelseutveckling, hur samhällsstörningen uppfattas, konsekvenser på kort och lång sikt, informationsbehov, resurser och vilka aktörer som berörs. Olika aktörers enskilda lägesbilder har olika perspektiv och detaljnivå.

För att möjliggöra en aktörsövergripande helhetssyn vid samhällsstörningar bör en samlad lägesbild skapas med ingångsvärden från berörda aktörer. För att underlätta en gemensam förståelse bör olika sätt att visualisera situationen utnyttjas. Använd till exempel kartor och bilder för att förstärka den gemensamma uppfattningen om läget.

Den samlade lägesbilden används för att dra slutsatser genom att se på helheten utifrån samhällets skyddsvärden. Slutsatserna ska ge en övergripande inriktning för vad som behöver uppnås för att hantera samhällsstörningen och för att formulera ett förslag till överenskommelse om inriktning och samordning.

Nedan finns ett exempel på hur en samlad lägesbild kan utformas.

Samlad lägesbild	
Fakta	Antaganden
Händelsen och konstaterade konsekvenser	Händelsen och troliga konsekvenser
Resurssituation	Resursbehov framåt
Ansvariga aktörer och behov av samverkan	
Målgrupper	
Åtgärder	
Genomförda	Planerade
Prioriterade behov (nu och framåt)	

Figur 4: Exempel på samlad lägesbild, bearbetning ur Kriskommunikation för ökad effekt vid hantering av samhällsstörningar, MSB1266, s. 25

För att åstadkomma aktörsgemensam inriktning och samordning behöver ISF-stödet ta fram ett förslag på aktörsgemensam inriktning och samordning. Situationen styr vad en överenskommelse om aktörsgemensam inriktning och samordning ska innehålla. Följande är några exempel på vad som kan ingå:

- Mål: ett klagörande av vad aktörerna ska uppnå i stort.
- Delmål: Nedbrytning av målet för att tydligare precisera vad resurserna ska användas till och en ansvarsfördelning.
- Samordning av åtgärder
- Gemensamma och/eller samordnade budskap: Vad är viktigast att förmedla?

Överenskommelsen klargör vad som ska uppnås i den gemensamma hanteringen. Genom att målen bryts ned till delmål visar inriktningen hur tillgängliga resurser ska användas. Delmålen ger också ett stöd för hur ett samordnat åtgärdsarbete ska bedrivas.

Ett exempel på hur en överenskommelse kan formuleras finns i figur 5.

Kvartersbrand i flerfamiljshus och radhuslänga, överenskommelse om inriktning och samordning kl. 22:45

Målet är att samtliga evakuerade boende ska ha tak över huvudet för natten, ha erbjudits tillgång till krisstöd och information om vad som händer framåt.

- Räddningstjänstförbundet arbetar vidare med att begränsa brandspridning och minimera skada. Polisen sköter avspärningar och bevakning.
- Räddningstjänsten, kommunens miljöförvaltning och VA-bolaget ska tillsammans undersöka de uppgifter som förekommit om släckvatten i dagvattentäkt.
- Kommunen ska senast kl. 23:30 i samarbete med kyrkan ha öppnat en evakueringslokal på Bygatan 22 där boende vid behov tillfälligt kan samlas. Information om detta ska fr.o.m. nu ges på plats av fastighetsförvaltaren. Kyrkans krisstödjare ska tillsammans med Röda korset och kommunen bemanna evakueringslokalen.
- Kommunens socialjour inleder under natten ett arbete tillsammans med det privata bostadsbolaget för att säkerställa att alla boende har någonstans att ta vägen, alternativt ordna tillfälliga hotellboenden. Viktigt är att inga personer utan hemförsäkring faller mellan stolarna.
- Ett gemensamt informationsmöte tillsammans med aktuella försäkringsbolag ska arrangeras imorgon kl. 15:00 i evakueringslokalen.

Samordnat budskap sker utifrån underlaget med talepunkter som är bilagt den gemensamma inriktningen.

Ny överenskommelse ska göras senast kl. 07:00, tidigare vid behov.

Figur 5: Exempel på överenskommelse om inriktning och samordning

4.3 Att komma överens om inriktning och samordning, ISF

När ISF samlas, fysiskt eller via distanslösningar är syftet att deltagarna ska ta ställning till det förslag som förberetts av ISF-stödet och träffa en överenskommelse om inriktning och samordning. En central del i det underlag för överenskommelse som ISF-stödet lägger

fram är den samlade lägesbilden som i sin tur bygger på aktörernas respektive lägesbilder. Det är viktigt för alla aktörer att se sin del i helheten. I figur 6 nedan finns ett exempel på hur en agenda kan se ut vid ett sådant möte.

Överenskomna inriktningar och samordningar dokumenteras skyndsamt och skickas till alla berörda aktörer för att säkerställa att alla har samma bild av vad som är överenskommet.

Agenda ISF

1. Formalia

- Närvarande
- Syftet med mötet
- Beskrivning av vad som gäller för mötet (former, anteckningar, sekretess¹³ osv.)

2. Bedömning och prioriterade behov

- Sammanfattning av samlad lägesbild, bedömd händelseutveckling och förslag på prioriteringar (förberett underlag)
- Eventuell komplettering av underlag vid sittande bord

3. Aktörsgemensam inriktning och samordning

- Förslag på överenskommelse presenteras (förberett underlag)
- Förslaget diskuteras och justeras vid behov
- Överenskommelse träffas mellan aktörerna utifrån justerat förslag

4. Fortsatt konkretisering och planering

- Sammanfattning av hur åtgärdsarbetet ska bedrivas i ett nästa steg (utifrån delmålen), på kort och lång sikt.
- Vilka aktörer som är ansvariga för att driva arbetet med åtgärder inom respektive åtgärdsområde, samt vilka övriga aktörer som deltar
- Tidpunkt för återrapportering (bestäms beroende av situationen)

5. Nästa möte

Figur 6: Exempel på en agenda till ISF, bearbetning ur Kriskommunikation för ökad effekt vid hantering av samhällsstörningar, MSB1266, s.35.

13. Vägledning för säker och robust samverkan, MSB1285

4.4 Att fatta beslut om och genomföra åtgärder, alla aktörer

För att kunna uppnå de önskade effekterna inriktning och samordning så måste varje aktör som berörs av överenskommelsen fatta beslut om hur den ska genomföras i den egna organisationen. Den gemensamma överenskommelsen behöver då konkretiseras och brytas ned till åtgärder hos aktörerna.

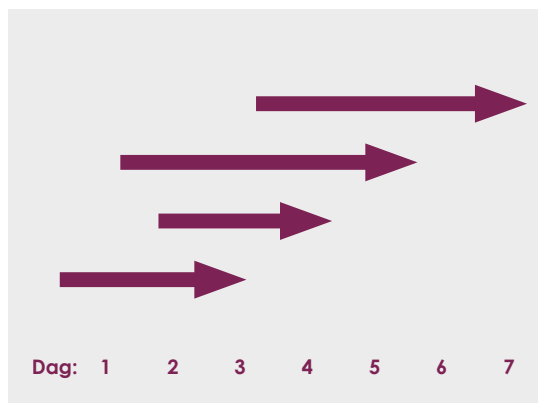
4.5 Att följa upp vidtagna åtgärder, ISF-stöd

ISF-stödet bevakar och följer upp vidtagna åtgärder för att se hur samhällsstörningen utvecklas. Alla inblandade aktörer bör kontinuerligt lämna in sina lägesbilder till ISF-stödet, när dessa uppdateras. Nya bedömningar görs kontinuerligt likväl som nya samlade lägesbilder och förslag till uppdaterade överenskommelser tas fram. Uppföljningen är viktig som grund för förberedelser inför nästa möte i ISF.

4.6 Att avsluta och utvärdera den gemensamma hanteringen, ISF

När bedömningen görs att gemensam hantering inte längre behövs ska denna avslutas. Detta är ett aktivt beslut som behöver kommuniceras tydligt. Olika aktörer avslutar sin del vid olika tidpunkter, vilket innebär att

även de som avslutat sin interna hantering kan vara fortsatt aktiva i ett gemensamt arbete i en ISF. Det gör det extra viktigt att vara tydlig med när den gemensamma hanteringen avslutas. Efterarbetet kan sedan behöva pågå under lång tid efter att den aktörsgemensamma hanteringen har avslutats.



Varje hantering av en samhällsstörning ger erfarenheter som är viktiga att ta tillvara för att utveckla arbetet och hitta förbättringar. Varje aktör gör detta utifrån egna rutiner för erfarenhetsåterföring men det behövs även en gemensam utvärdering av de berörda aktörerna. Detta görs med fördel så snart som möjligt efter en inträffad samhällsstörning och det är bra att ha förberett en metod för detta i förväg.¹⁴

14. Förslag på frågor vid utvärdering av tillämpningen av Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar är ett material att utgå ifrån vid utvärdering av aktörsgemensam hantering av samhällsstörningar: https://www.msb.se/Upload/Insats_och_beredskap/Ledning_och_samordning/Gemensamma%20grunder/Utv%c3%a4rderingsst%c3%b6d%20nyversion.docx Hämtad 2019-04-25



Tio steg på vägen till en lokal ISF

5. Tio steg på vägen till en lokal ISF

För att en kommun effektivt ska kunna stå värd för och verka i en ISF vid en händelse krävs att funktionen är anpassad, implementerad, prövad och övad. Det här arbetet behöver utföras i god tid innan en händelse för

att fungera på bästa sätt. Det finns några steg som är viktiga att tänka på när kommunen ska arbeta fram formerna för lokal ISF. Här delar vi in dessa steg i fyra block.



1. Förankra arbetsformen

Säkerställ att arbetet är förankrat för att ge mandat och tyngd åt det samt utrymme för att arbeta med frågan. Framför allt handlar detta om att det sker en medveten prioritering från kommunledningens sida.

2. Tydliggör hur kommunen ska arbeta

Tydliggör förhållandet mellan kommunens egen systematik för krishantering och den aktörsgemensamma hanteringen.

En viktig aspekt är att kommunen har flera uppdrag i en samhällsstörning.

- verka för inriktning och samordning mellan olika aktörer i sitt geografiska område
- driva egen verksamhet
- ha förmåga att delta i regional ISF

Kom överens med länsstyrelsen om hur relationen mellan lokal och regional ISF ska fungera. Stäm också av med andra berörda kommuner.

3. Kartlägg med vilka samverkan bör ske

Kartlägg vilka som är de mest troliga samverkande aktörerna. Här kan bland annat kommunens risk- och sårbarhetsanalys vara ett stöd. Upparbeta kontakter om dessa inte redan finns. Sammanställ också kartläggningen i en samverkansmatris. En sådan kan underlätta och snabba upp den praktiska hanteringen under en händelse.

4. Arbeta in ISF i kommunens planverk

Arbetsätt och planverk kopplade till ISF behöver stämma överens för att arbetet ska fungera vid hanteringen av en händelse.

Säkerställ att de aktörsgemensamma formerna arbetas in i kommunens planverk och därigenom formaliseras.¹⁵ Ta fram mallar och rutiner för det aktörsgemensamma arbetet, gärna tillsammans med andra samverkande aktörer. Undersök om det redan finns mallar och rutiner regionalt eller nationellt och om dessa fungerar tillsammans med den lokala planen. Ta i detta arbete också höjd för att det kommer att behövas förvaltning av de aktörsgemensamma formerna.

Stäm av med externa aktörer om hur samverkan via ISF ska ske i realiteten. Finns förmågan att ingå i en ISF? Behöver de se över av sina krisberedskapsplaner och synkronisera dessa med lokal respektive regional ISF?

15. För mer information om framtagande av styrdokument för kommunens egen krisberedskap se *Vägledning för kommunens arbete med styrdokument 2019–2022*, MSB1363

5. Utbilda nyckelpersoner

Utbilda nyckelpersoner i den egna organisationen. Det handlar om personer som ska kunna vara ordförande för en ISF, personer som ska kunna fungera som ISK och personer som ska kunna leda eller ingå i ISF-stödet. Även andra aktörer kan behöva utbildas.

6. Informera externt

Ta fram en kort information om vad ISF är i just er kommun och hur det fungerar. Denna kan delas till de externa aktörer som inte har identifierats som någon av de mest troliga samverkansparterna för att olika aktörer både inför och vid en samhällsstörning snabbt ska kunna förstå i vilket sammanhang de befinner sig.

7. Träna och öva

Träna på de olika stegen i processen, till exempel att begära in aktörsspecifika lägesbilder, ta fram en samlad lägesbild, formulera förslag till överenskommelse och komma överens om en aktörsgemensam inriktning. Testa rutiner och mallar både som enskild aktör och tillsammans med andra. Utöver det behöver ISF också övas parallellt med kommunens egen krishanteringsorganisation.

Utgå från kommunens utbildnings- och övningsplan och uppdatera den efter träning och övning. Justera vid behov rutiner och mallar samt tillgodose eventuellt behov av ytterligare utbildning.

8. Våga prova

För att komma snabbare till aktörsgemensam effekt är det viktigt att våga prova sig fram geör att komma snabbare till aktörsgemensam effekt är det viktigt att våga prova sig fram gemensamt. Det är oftast en mer framkomlig väg att prova nya rutiner och jobba med ständig förbättring, snarare än att försöka få ett perfekt system från början. Starta hellre en ISF en gång för mycket än en gång för lite.

9. För en löpande dialog med länsstyrelsen

Säkerställ att ISK i kommunen och dess motsvarighet på regional nivå har löpande kontakt så att samordning, bedömning och åtgärder hamnar på rätt nivå och för att undvika dubbelarbete eller att frågor faller mellan stolarna.

10. Lär av varandra och av andra

Inspireras och lär av andra genom att ta del av hur de gör. Ta också del av de exempel som finns på msb.se/samverkanledning och säkerställ ett kontinuerligt lärande genom att delta i och lyfta frågor i de regionala och nationella forum som finns. Säkerställ ett gemensamt lärande genom enkla rutiner för erfarenhetsåterföring efter hantering av en samhällsstörning. Utvärdera hanteringen av inträffande samhällsstörningar.

| Fördjupningar

6. Fördjupningar

6.1 Det geografiska områdesansvaret på lokal nivå

Samhällets aktörer bör arbeta för att uppnå en gemensam syn på vad som är skyddsvärt och för att samordna åtgärder och resurser vid kriser. En sådan samlad syn behöver omfatta hela hotskalan och åtgärdsplanerat, från förberedelser till akut hantering, återuppbyggnad och lärande¹⁶. Den svenska krisberedskapen utgår från ett geografiskt områdesansvar på tre nivåer, lokalt (kommunerna), regionalt (länsstyrelserna) och nationellt (regeringen). Detta är ett viktigt ansvar när det gäller aktörsgemensam hantering.

Geografiskt områdesansvar

Geografiskt områdesansvar på lokal nivå regleras i Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). I 7 § framgår att kommuner inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid ska verka för att:

1. olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet,
2. de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas, och
3. informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas.

16. *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, MSB777, sidan 29

Extraordinär händelse

Med en extraordinär händelse avses i lagen 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. Termen samhällsstörningar innefattar också extraordinära händelser.

Sedan juni 2006 är det geografiska områdesansvaret en lagreglerad kommunal uppgift. Ansvaret innebär att kommunen ska verka för att olika aktörer, bland annat de som bedriver samhällsviktig verksamhet, inom kommunens geografiska område får möjlighet att samverka i syfte att uppnå samordning av förberedelser *inför* hantering av extraordinära händelser. Vidare ska kommunen *under* en extraordinär händelse verka för samordning mellan olika aktörer inom sitt geografiska område. Med olika aktörer menas såväl offentliga aktörer som privata aktörer och aktörer inom det civila samhället¹⁷ vars insatser kan komma att omfattas av aktörsgemensamma överenskommelser om inriktning och samordning i den aktuella händelsen. Till detta kommer att kommunen ska verka för att information till allmänheten samordnas. Detta hanteras oftast som en delmängd inom ramen för kommunikationssamordning.

17. Med det civila samhället avses en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor organiserar sig och agerar tillsammans i gemensamma intressen. I området ingår allt från nätverk, ideella föreningar till registrerade trossamfund med mera. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/civila-samhallet/> Hämtad 2019-04-25

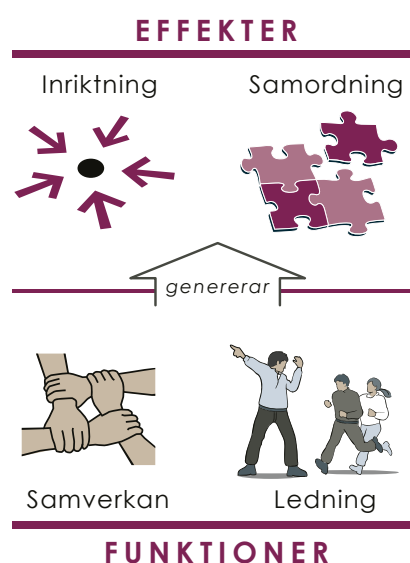
I *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019-2022*¹⁸ som har träffats mellan Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och MSB preciseras uppgifterna inom det geografiska områdesansvaret ytterligare. Av överenskommelsen framgår:

- Kommunen ska ge aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område möjlighet att samverka i syfte att uppnå samordning av förberedelser inför extraordinära händelser.
- Kommunen ska under en extraordinär händelse kunna stå värd för en inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) på lokal nivå, i syfte att verka för samordning av olika aktörers åtgärder.
- Kommunen ska ta initiativ till att en samlad lägesbild tas fram i samband med en extraordinär händelse.
- Kommunen ska verka för att information till allmänheten vid en extraordinär händelse samordnas.
- Kommunens förberedelser inför extraordinära händelser ska ske i samverkan med närliggande kommuner och relevanta aktörer utanför det egna geografiska området. En förutsättning för att samverkan ska ske är att de externa aktörerna vill och kan samverka med kommunen.
- Berörda kommuner ska säkerställa att Viktigt meddelande till allmänheten (VMA) kan sändas via anläggningar för utomhusvarning genom att ljudsändare underhålls.

18. Dnr: MSB 2018-09779, SKL 18/03101

6.2 Inriktning och samordning

Inriktning är *vad* som ska göras, det vill säga vilka mål som ska uppnås medan samordning är *hur* det ska göras, till exempel av vem och i vilken ordning. De åtgärder som görs och de resurser som används behöver användas effektivt och inte motarbeta varandra. Oftast behöver vad som ska göras och hur det ska göras kombineras.



Vid en samhällsstörning där många olika aktörer har olika ansvar behövs en aktörsgemensam inriktning och samordning utifrån samhällets samlade behov. Inriktningen och samordningen skapas tillsammans genom samverkan eller i vissa fall ledning. Samverkan sker alltså för att uppnå inriktning och samordning. Syftet är att samhället bättre ska

kunna hantera konsekvenserna av samhällsstörningar och använda samhällets samlade resurser effektivt.

När en samhällsstörning hanteras har olika aktörer olika roller utifrån respektive ansvarsområde. De har normalt sett inte mandat att bestämma över varandra. Därför behöver samverkan ske över organisationsgränserna och det behöver träffas överenskommelser om inriktning och samordning. Detta görs på lokal nivå i en gemensam funktion som kommunen som geografiskt områdesansvarig står värd för, en lokal ISF.

På agendan för ett ISF-möte kan finnas frågor som är av både samordningskaraktär och inriktningskaraktär. Det är inte nödvändigt att ISF-möten alltid leder till både inriktning och samordning. Oavsett så används inriktning och samordning som namn på resultatet av samverkan.

ISF är det aktörsgemensamma begreppet för möten med det uttalade syftet att uppnå aktörsgemensam inriktning och samordning, i enlighet med *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Det förekommer även andra möten och former för samverkan med olika namn och med olika syften, till exempel inriktning och samordning respektive informationsdelning.

Aktörernas förståelse för och förmåga att gemensamt arbeta i en ISF är en viktig byggsten i samhällets samlade förmåga att uppnå inriktning och samordning vid samhällsstörningar.

6.3 ISF som arbetsform i ett förebyggande eller förberedande skede

En ISF kan även användas före en samhällsstörning för att etablera gemensamma arbetsätt och arbeta in rutiner. I många organisationer är olika enheter och individer ansvariga för samverkan i olika skeden av en händelse. Det kan till exempel vara en funktion som arbetar med risk- och sårbarhetsanalyser medan en annan funktion ansvarar för analyser i den lokala krisledningen. Det kan leda till att arbetssätten inom samma aktör skiljer sig markant mellan före- och underfaserna samt att de upparbetade relationerna finns hos personer som inte är aktiva i den operativa hanteringen.

Genom att utgå från ISF som arbetsätt redan före samhällsstörningen ökar möjligheten att dra nytta av det förebyggande arbetet, vilket möjliggör ytterligare användning av redan upparbetade nätverk. Inför planerade händelser¹⁹, exempelvis demonstrationer och internationella besök, kan ISF med fördel användas även i det förberedande skedet.

19. Definitionen av termen samhällsstörning i *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* är "företeelser och händelser som hotar eller skadar det som ska skyddas i samhället" vilket inkluderar ännu ej inträffade händelser

egna förvaltningar och bolag till frivilligorganisationer, andra föreningar och näringsliv. Eftersom viktiga resurser återfinns i hela denna bredd av aktörer behöver dessa inkluderas i hanteringen för bäst effekt. Detsamma gäller även för samhällsviktig verksamhet som drivs i privat regi.

Varje aktör agerar självständigt och leder sin egen verksamhet, samtidigt som det kan finnas ett starkt beroendeförhållande mellan aktörerna. Därför krävs samordning så att samhällsstörningen kan hanteras på ett effektivt sätt. Aktörerna måste försäkra sig om att de delar uppfattning om vad som hänt, hur händelsen kommer att utvecklas, vilken inriktning de bör ha för sina åtgärder och vilka prioriteringar som bör göras. Aktörerna är ofta beroende av information från varandra för att få en helhetsbild men också för att kommunikationen till allmänhet och media blir samstämmig.

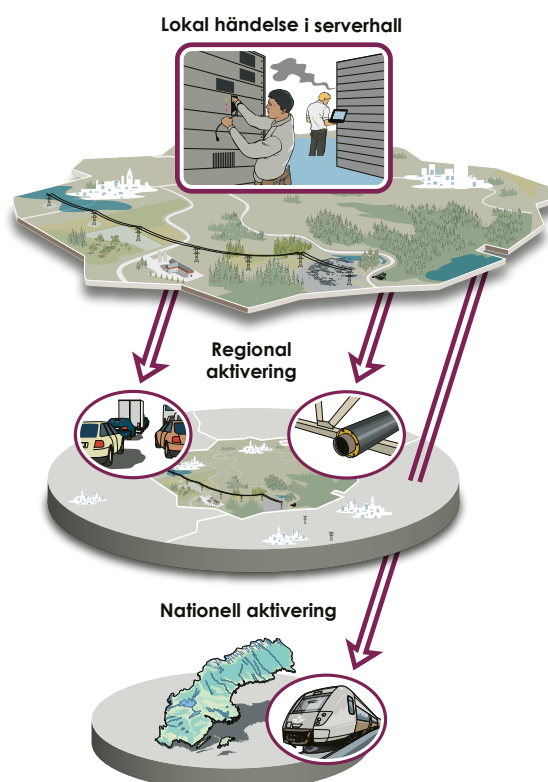
När en lokal ISF aktiveras bör kommunen ha regelbunden kontakt med sin länsstyrelse för att säkerställa samarbetet och bidra till proaktivitet, även när samhällsstörningen bedöms som bara lokal. Det är även viktigt att poängtera att kommunen har ett ansvar att verka för samordning inom det geografiska området vid samhällsstörningar även om kommunens egen verksamhet inte berörs av samhällsstörningen.

När kommunen deltar i en regional ISF så representerar de hela det geografiska området och dess aktörer. Det innebär att kommunen behöver företräda det lokala perspektivet och kunna bidra med en samlad lägesbild utifrån det geografiska områdesansvaret. Kommunen kan inte uttala sig för andra aktörer eller träffa överenskommelser om det inte är förberett innan. Vid behov kan kommunen i dialog med länsstyrelsen ta med sig närmast berörda aktörer till den regionala ISF:en.

6.5 Samtidiga ISF:er

När ISF:er är aktiverade på flera nivåer samtidigt är det viktigt att klargöra vilka frågor som hanteras var och vilka aktörer som berörs och deltar på respektive nivå, lokal, regional och nationell. För detta behövs en tidig dialog mellan nivåerna. När flera kommuner är involverade kan detta ske i ett gemensamt möte mellan kommunerna och länsstyrelsen.

Regionala och nationella aktörer är antagligen ofta bara deltagare på en av nivåerna om ISF är aktiverad på flera nivåer samtidigt. Det är händelserna och frågorna som styr var aktörerna deltar snarare än deras geografiska organisation. Även om händelsen är enbart lokal så kan det finnas med nationella aktörer i lokal ISF om det är där deras deltagande har störst effekt. Och tvärtom kan lokala aktörer vara med på andra nivåer.



Om det har slutits en överenskommelse på lokal nivå om en aktörsgemensam inriktning och samordning påverkar detta regional nivå och tvärt om. Frågor kan behöva hanteras i olika upplösningsgrad på regional och lokal nivå. Det kan till exempel behövas en övergripande fördelning av resurser på länsnivå medan den lokala nivån kan behöva göra en mer detaljerad inriktning och samordning av resurserna. De olika lokala behoven kan vara olämpliga att hantera i detalj regionalt. Ett annat exempel är då en överenskommelse tas fram på regional nivå och sedan behöver omsättas av lokala aktörer utifrån specifika lokala förutsättningar. Det kan handla om en specifik lokal risk som inte berör övriga länet

6.6 Samhällsstörning och extraordinär händelse

I denna vägledning används *samhällsstörning* som term för ”de företeelser och händelser som hotar och ger skadeverkningar på det som ska skyddas i samhället”. Termen är dock inte en reglerad term utan används som ett samlingsbegrepp i *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* i stället för de olika benämningar för en händelse som finns i olika lagar. Det betyder inte att termen samhällsstörningar ersätter andra uttryck; begrepp som *olycka*, *särskild händelse*, *kris*, *extraordinär händelse* och *krig* 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 när olika företeelser och händelser ska hanteras.²⁰

6.7 Underlätta förstärkning med extern personal och bistånd i händelse

Flera samhällsstörningar, bland annat skogsbränderna i Västmanland 2014 och skogsbränderna 2018 har visat att det kan behövas resursförstärkning med personal från ett stort antal olika organisationer, inklusive frivilliga. Gemensamma arbetsformer, verktyg och begrepp förenklar och förkortar startsträckan för förstärkningsresurser att bidra i hanteringen betydligt. Det möjliggör för individer att bidra i sammanhang som är nya för dem och för aktörer att ta emot stöd. Därmed stärks den sammantagna förmågan att hantera omfattande samhällsstörningar. När flera aktörer på lokal nivå behöver stöd samtidigt kan det behöva samordnas på regional nivå.

20. För förtydliganden och fördjupning kring extraordinär händelse se avsnitt 6.8

6.8 Extraordinära händelser – förtydliganden och fördjupning

Lokal ISF används utifrån kommunens geografiska områdesansvar som regleras i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Lagen ger även kommunen andra verktyg som relaterar till dess hantering av extraordinära händelser

Det är upp till varje kommun att avgöra när en händelse innebär en sådan störning för kommunen att den är att betrakta som en extraordinär händelse enligt LEH. En extraordinär händelse är dock inte något som behöver formaliseras i ett beslut i sig.

Vid en extraordinär händelse ger LEH vissa verktyg som kan underlätta kommunens hantering av händelsen. Till exempel kan en drabbad kommun få hjälp av andra kommuner och den drabbade kommunens krisledningsnämnd kan aktiveras för att möjliggöra ett effektivare kommunalt beslutsfattande. Det är dock inte nödvändigt att aktivera krisledningsnämnden vid en extraordinär händelse utan behovet av att aktivera nämnden får bedömas i varje enskild händelse.

Det som särskiljer extraordinära händelser från andra händelser är deras stora omfattning, att händelseförloppet är snabbt, svårt att överblicka och därmed kräver snabba beslut av kommunen.

En samhällsstörning definieras i 1 kap. 4 § LEH som en extraordinär händelse om den

- avviker från det normala,
- innebär en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner eller en överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och
- kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.

Det är upp till varje kommun att avgöra när en händelse är extraordinär för den enskilda kommunen, och att agera därefter. En extraordinär händelse behöver dock inte beslutas om eller förklaras i särskild ordning. Det finns inte heller något krav på att krisledningsnämnden ska aktiveras vid extraordinär händelse.

När en samhällsstörning definierats som extraordinär händelse ger dock LEH en del möjligheter som kan underlätta för kommunen och som annars inte är möjliga enligt normala regelverket²¹, däribland möjligheten att ta hjälp från en annan kommun enligt 4 kap. 1 § eller att aktivera kommunens krisledningsnämnd för att möjliggöra ett effektivare beslutsfattande enligt 2 kap. Om hjälp har lämnats från en kommun har den hjälpanne kommunen rätt till skälig ersättning från den drabbade kommunen enligt 4 kap. 1 §.

Det finns alltså flera rättsliga möjligheter kopplade till begreppet extraordinär händelse och det behöver inte vara komplicerat eller medföra några krav i sig. Som alltid är det dock lämpligt att en kommun dokumenterar sina olika överväganden kopplat till den aktuella händelsen.

21. Till exempel avvikelser från kommunallagens normala beslutsprocesser eller lokaliseringsprincipen



Fiktiva

exempel på ISF

och ISF-stöd på

lokal nivå

7. Fiktiva exempel på ISF och ISF-stöd på lokal nivå

Exemplen nedan visar hur ISF och ISF-stöd kan tillämpas på lokal nivå där kommunen står värd. Notera att exemplen är fiktiva och förenklade.

7.1 Akut brist på tjänligt kommunalt dricksvatten

Detta har hänt

Det råder akut brist på tjänligt dricksvatten i Allmänsta kommun på grund av smitta i vattnet. Särskilt drabbade verksamheter är ett sjukhus, kommunens centralkök, skolor, barn- och äldreomsorg samt hemtjänst och hem-sjukvård. Det finns även flera stora industrier i kommunen, varav en livsmedelsproducent. I Allmänsta kommun är det tekniska förvaltningens VA-avdelning som ansvarar för distribution och produktion av dricksvatten.

Efterfrågan på vatten är större än tillgången och prioritering av vem som ska få vatten krävs omedelbart, inom 4 till 6 timmar. Utplacering av vattentankar, distribution av tjänligt vatten till prioriterade grupper samt kommunikation till kommunens invånare kräver samordning. Inriktnings- och samordningskontakter (ISK) hos flera aktörer ser ett behov av att aktivera ISF i kommunen för att komma överens om en gemensam inriktning och samordning.

Bristen på dricksvatten innebär en samhällsstörning. Därför sammankallas kommunens krisledningsorganisation. Krisledningsorganisationen kompletteras även med andra berörda aktörer och bildar en inriktnings- och samordningsfunktion (ISF). Det är kommunens ansvar att aktivera inriktnings- och samordningsfunktionen (ISF) och dess stöd (ISF-stöd), se figur 8 nedan.

ISF-stöd förbereder ett aktörsgemensamt möte

ISF-stödet leds av en koordinator, en roll som inledningsvis i detta exempel bemannas av beredskapssamordnaren i Allmänsta kommun. Övriga deltagare i ISF-stödet är en person från kommunens krisledningsorganisation, en representant för dricksvattenproducenten med inriktning mot laboratoriemedicin/kemi/mikrobiologi, en representant från nationella vattenkatastrofgruppen (VAKA), en representant för kommunens tekniska förvaltning och en representant för miljö- och hälsoskyddsförvaltningen.



ISF-stödet samlas i anslutning till kommunens ledningsplats och inleder sitt arbete med att analysera vilka berörda aktörer som bör bjudas in till möte i ISF. De inleder också direkt arbetet med att sammanställa information i en samlad lägesbild som underlag till ett förslag till överenskommelse. Inbjudan och dagordning tas fram i samråd med ordförande för ISF. ISF-stödet ansvarar för att ta fram informationsunderlag till ISF. Representanter i ISF-stödet har som främsta uppgift att stödja och ta fram ett samlat underlag till ISF. Det innebär att aktörer som exempelvis VAKA kan finnas i både ISF (eftersom VAKA beslutar om användningen av nationella resurser till exempel utlåning av vattentankar) och i ISF-stöd (som expertstöd).

ISF sammanträder

Den aktuella grupperingen av aktörer i ISF består av representanter för Allmänsta kommun, näringslivet, regionen och FRG. En person i kommunen som är förberedd och övad för rollen är ordförande i ISF och ansvarar för att driva arbetet i funktionen. ISF-stödet arbetar i stort sett kontinuerligt under hanteringen av samhällsstörningen, medan ISF koncentrerar sitt arbete till vissa mötestillfällen. Representanter i ISF bör ha mandat att träffa överenskommelser med andra aktörer om gemensam inriktning.



Figur 8: Exempel på aktörer i en lokal inriktnings- och samordningsfunktion vid smitta i det kommunala dricksvattnet. Kommunens krisledning, tillsammans med övriga berörda verksamheter, bildar en inriktnings- och samordningsfunktion (ISF). Kommunen ansvarar för att aktivera inriktnings- och samordningsfunktionen (ISF) och dess stöd (ISF-stöd). *GIS står för Geografiskt Informationssystem.

Gemensam prioritering i ISF

ISF-stöd tar fram en samlad lägesbild av det inträffade, och av konsekvenserna av smittan i vattnet, som underlag för en överenskommelse mellan berörda aktörer. Med detta underlag från ISF-stöd gör deltagarna i ISF en gemensam prioritering av vilka grupper och verksamheter i samhället som har störst behov av rent dricksvatten. Med denna prioritering åstadkommer aktörerna samordning av nödvattendistributionen och kommunikationen till kommunens invånare.

Dricksvattenproduktion i kommunalförbund eller i kommunalt bolag

Många kommuner har ett gemensamt kommunalförbund som ansvarar för dricksvattenproduktionen i flera kommuner. Det är också vanligt att kommuner har dricksvattenproduktionen i ett kommunalt bolag. Inom ramen för det geografiska områdesansvaret är det den drabbade kommunen som har ansvaret för att verka för samordning av olika aktörers åtgärder. Det gäller oavsett hur kommunen har valt att organisera dricksvattenproduktionen. Det är således den drabbade kommunens ansvar att aktivera ISF och ISF-stöd.

Överenskommelse om inriktning och samordning kl. 13:00

Verksamheter inom vård och omsorg samt centralkök har högsta prioritet vad gäller vatten av dricksvattenkvalitet som ska levereras i nödvattentankar. Målet är att detta ska levereras inom 6 timmar.

Information till invånare, media och andra ska vara tydlig och samordnad. Ett initialt gemensamt budskap är att vattnet ska kokas. Detta budskap ska gå ut i samtliga kanaler inklusive genom VMA.

Aktörerna inom inriktnings- och samordningsfunktionen åtar sig att skyndsamt ställa överenskomna resurser till förfogande till dricksvattenproducenten för att på ett samordnat och effektivt sätt bistå i arbetet med nödvattenförsörjningen. Smittskyddsläkare, dricksvattenproducent och miljö- och hälsoskydd ska fortsätta gemensamt spåra smittan.

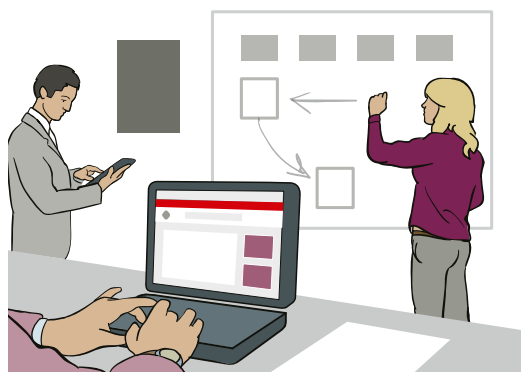
Ny överenskommelse ska göras senast kl. 16:00.

7.2 Väpnat våld i skolmiljö

Detta har hänt

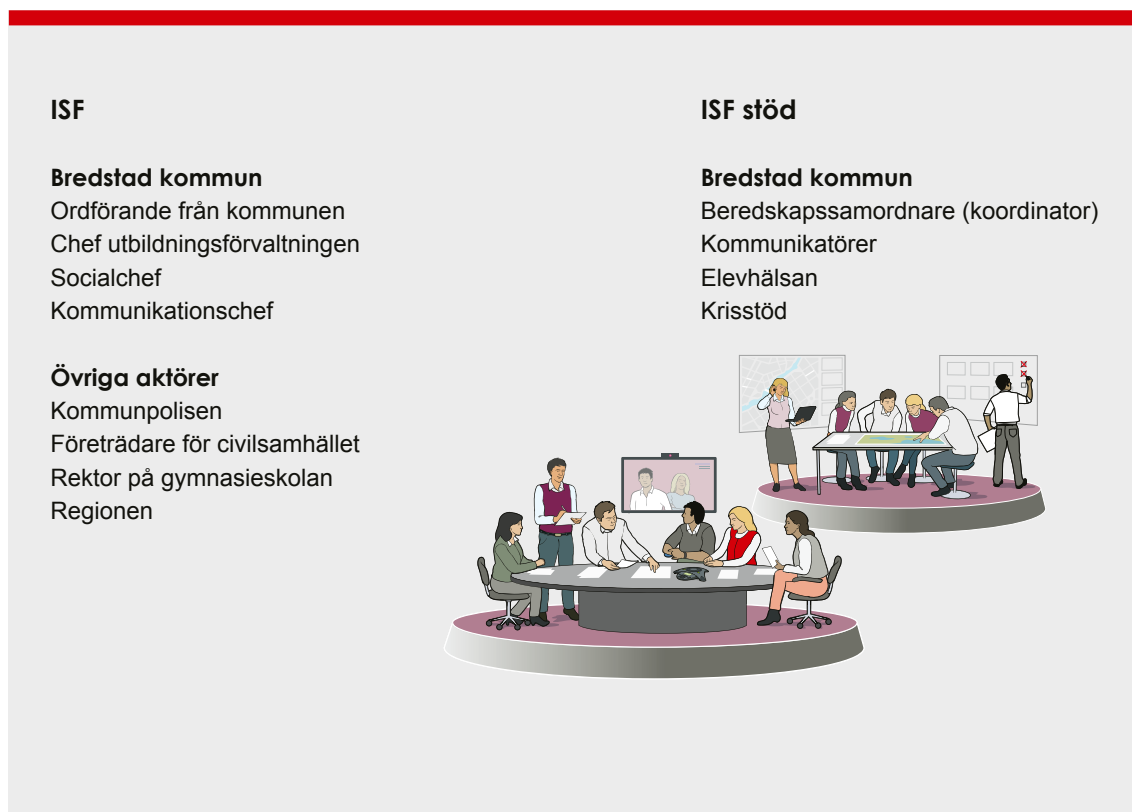
På en fristående gymnasieskola i Bredstad kommun har en maskerad person skjutit vilt omkring sig. Konsekvenserna visar sig vara fruktansvärda. Fem elever har hittills påträffats döda och ett tiotal är skadade. Även bland personalen är två dödsfall konstaterade och en är skadad. Den misstänkte gärningspersonen har begått självmord genom att skjuta sig själv på skolgården. Det mest akuta skedet är över men det är en kaosartad situation med drabbade, närstående, vänner till de drabbade och media.

Förutom att hantera den pågående situationen på skolan, uppstår ett stort behov av samverkan för att hantera informationsbehovet till drabbade och anhöriga. Det behöver till exempel upprättas samlingsplatser för såväl drabbade och anhöriga som för media, för att undvika att det bildas folksamlingar



utanför skolan. Intresset från media är stort och ryktesspridningen i de sociala medierna behöver hanteras. Till detta krävs resurser och samordning, samt krisstöd.

Kommunen ansvarar för att aktivera inriktnings- och samordningsfunktionen (ISF) och dess stöd (ISF-stödet), se figur 9.



Figur 9: Exempel på aktörer i en lokal inriktnings- och samordningsfunktion vid skolskjutning.

ISF-stöd förbereder ett aktörsgemensamt möte

ISF-stödet bemannas av personal från kommunen, elevhälsan samt en representant för krisstödet. ISF-stödet leds av en koordinator – en roll som inledningsvis bemannas av beredskapssamordnaren i Bredstad kommun. ISF-stödet samlas i anslutning till kommunens ledningsplats och inleder sitt arbete med att analysera vilka berörda aktörer som bör bjudas in till ett möte i ISF. Inbjudan och dagordning tas fram i samråd med ordförande för ISF.

ISF sammanträder

Den aktuella grupperingen av aktörer i ISF består av representanter från kommunen, polisen, regionen och den fristående gymnasieskolan. En person från kommunen utbildad och övad för rollen är ordförande i ISF och ansvarar för att driva arbetet i funktionen.

Kriskommunikation och stöd till drabbade och anhöriga

Aktörerna identifierar behovet av stöd till de drabbade och deras närstående i samband med händelsen. De kommer överens om lämpliga samlingslokaler och resurser för krisstöd. Samordnade budskap är en prioriterad fråga i ISF. Med tanke på ryktesspridning i sociala medier tillsätter aktörerna i ISF därför särskilda resurser för att följa, bemöta och informera kring händelsen.

Överenskommelse om inriktning och samordning kl. 15:25

Inriktning – En första samling av drabbade genomförs i kommunhuset tillsammans med skola, krisstöd, polis och företrädare för civilsamhället. Samtliga drabbade och deras anhöriga ska erbjudas krisstöd inom 12 timmar. Därefter sker uppföljning av krisstödet utifrån behov.

Kommunikation till allmänheten ska genomföras kontinuerligt med mål att ge en korrekt bild som motverkar både oro och ryktesspridning.

Samordning – Kommunen tillhandahåller en samlingslokal i kommunhuset och ställer i ordning lokaler för enskilda samtal tillsammans med krisstödsgruppen.

Kommunikation sköts av respektive aktör och samordnas av kommunens kommunikationsavdelning. Möten för kommunikationssamordning genomförs var tredje timme tillsvidare med fokus på omvärldsbevakning och samordnade budskap. En gemensam presskonferens ska hållas kl. 17.30.

I kommande överenskommelse ska inriktning och samordning även röra frågor kring minnesstund, begravningar och årsdagar.

Nästa ISF genomförs kl. 18.30.



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap