



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

VÄGLEDNING

Räddningstjänst under höjd beredskap – RUHB

Del 2. Räddningstjänst och
samhällsviktig verksamhet



Räddningstjänst under höjd beredskap – RUHB
Del 2. Räddningstjänst och samhällsviktig verksamhet

Detta är en del av en serie vägledningar

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Tryck: DanagårdLiTHO
Produktion: Advant

Publikationsnummer: MSB1655 – maj 2021
ISBN: 978-91-7927-088-9

Förord

Bättre förmåga att hantera situationer med höjd beredskap och ytterst krig

Sverige behöver en förbättrad förmåga att hantera situationer vid höjd beredskap och ytterst krig. Den nu återupptagna planeringen ska även stärka samhällets förmåga att hantera fredstida kriser samt kunna hantera gränslandet mellan krig och fred och bygga på väl inarbetade arbetssätt från vardagen

Formerna för planering och hantering av såväl kriser i fredstid som situationer under höjd beredskap, bör i hög grad integreras med varandra. Det finns också behov av att skapa former för en stärkt samordning mellan civilt och militärt försvar. Den grundläggande utgångspunkten bör vara att så långt som möjligt undvika parallella strukturer mellan krisberedskap och civilt försvar – allt för att kunna möta aktuell hotbild.

Vad som är mest angeläget att skydda eller stärka vid ett väpnat angrepp kan komma att variera geografiskt och över tid. Det mest angelägna är att vi kan skydda människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet och grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga rättigheter.

Det finns inget facit för de prioriteringar som kan bli nödvändiga vid ett väpnat angrepp utan det handlar om att, med befolkningens behov i fokus, avväga olika skyddsvärda intressen mot varandra, och att fokusera på de åtgärder som bäst tillgodoser helheten. Ytterst handlar det om människors trygghet och säkerhet.

Med hänvisning till resonemanget ovan kommer denna vägledning att innehålla delar som berör hela hotskalan och inte enbart arbetet inom ramen för Lag om skydd mot olyckor (LSO).

MSB är också väl medveten om pågående diskussion om kommunens förmåga och uppgifter vid höjd beredskap och att vägledningen på sikt kan komma att förändras. Vår förhoppning är dock att vägledningen, i väntan på mera detaljerade inriktningar och finansiering, ska bidra till att ge kommunens räddningstjänst nödvändiga ingångsvärden för att kunna påbörja den initiala planeringen och organisationen av den egna organisationen för höjd beredskap.

Cecilia Looström

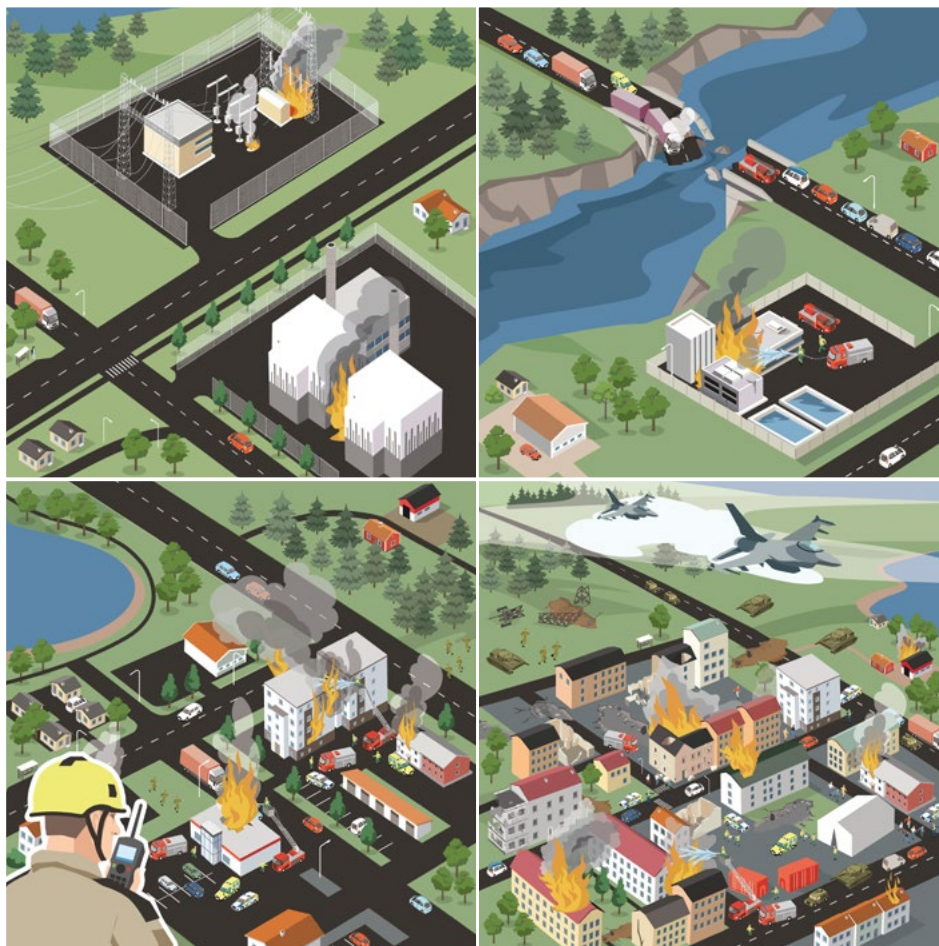
Avdelningschef

Avdelningen för räddningstjänst och olycksförebyggande

Innehåll

1. Inledning	9
1.1 Mål och syfte med vägledningen	9
1.2 Målgrupp	9
1.3 Avgränsningar	10
1.4 Läsanvisningar	10
2. Samhällsviktig verksamhet i ett sammanhang	13
2.1 Målen för civilt försvar ger en bredare bild	14
3. Vad är samhällsviktig verksamhet	17
3.1 MSB:s definition av samhällsviktig verksamhet	17
4. Kommunens organisation för räddningstjänst	19
4.1 Utmaningar	19
4.2 Viktiga verksamheter och samlade resurser	19
4.3 Ansvarsfördelning	20
4.4 Förmåga att skydda samhällsviktig verksamhet	20
4.4.1 Ett systematiskt arbete	21
4.4.2 Övergripande ledning vid räddningstjänstens skydd av samhällsviktig verksamhet	22
4.4.3 Identifiera samhällsviktig verksamhet i kommunen	23
4.5 Effektiva räddningsinsatser och skydd av samhällsviktig verksamhet	23
4.6 Planera i samverkan	23
4.6.1 Aktörernas gemensamma insatsplanering är central	25
4.6.2 Dokumentera risker, planer och erfarenheter	25
4.6.3 Insatsstöd	25
4.6.4 Erfarenheter	25
4.6.5 Offentlighetsprincipen och sekretess	26

Referenslista	29
Bilaga 1: Skydd av samhällsviktig verksamhet – ett exempel på systematiskt arbete	31
Bilaga 2: Planeringsprocess för insatsplanering för skydd av samhällsviktig verksamhet	35
Vikten av att ha en aktörsgemensam insatsplan	35
Åttastegsmodellen – ett systematiskt arbetssätt	36
Stegen i Åttastegsmodellen	37
Steg 1: Identifiera samhällsviktiga verksamheter och sätt målbild för planeringen	37
Steg 2: Utveckla en aktörsgemensam målbild	38
Steg 3: Analysera händelsen, skapa en helhetsbild och ta fram handlingsalternativ	39
Steg 4: Pröva, slutför och godkänn planen	40
Steg 5: Informera om planen för att skapa acceptans och legitimitet	41
Steg 6 och 7: Utbilda och öva på planen	41
Steg 8: Ta tillvara erfarenheter och kunskap och utveckla planen	42
Bilaga 3	45
Sekretess	45
Uppgifter som omfattas av försvarssekretess	45
Uppgifter som omfattas av RSA-sekretess	45
Tänk på att dokumentationen blir allmän handling	45
Råd till dig som hanterar dokumentationen:	46
Följ kraven i säkerhetsskyddslagen (2018:585) och skyddslagen (2010:305)	46



En januarikväll klockan 18:30 går elnätet ned och det blir mörkt i stora delar av tätorten. Strax efter elavbrottet kommer det in ett larm till kommunens räddningstjänst om en explosion i en mindre bränsledepå i ett av tätortens industriområden. Larmet följs nästan omedelbart av ett nytt larm om att det också har börjat brinna i en av bränsledepåns cisterner.

Heltidsstyrkan på ortens huvudbrandstation rycker ut till oljedepån, parallellt med detta larmas tre deltidsstationer till platsen.

Under de närmaste 30 minuterna kommer det in flera larm:

- Ett lokaltåg står stilla på grund av elavbrottet. Tåget befinner sig i väglöst land ca 10 km utanför tätorten. Personalen ombord begär nu hjälp via larmcentralen för att evakuera ca 100 passagerare, bland annat många barn i yngre skolåldern. Personalen oroar sig för att elbortfallet, på grund av kylan, kommer det att bli en fara för passagerarna

- En trafikolycka med flera fordon inblandade har inträffat på den hårt trafikerade huvudväg som går genom tätorten, skadeläget är okänt. Räddningstjänst, polis och ambulanssjukvård larmas till platsen
- Larm inkommer om en villabrand i nära anslutning (300 meter) till den bränsledepå som står i brand
- Flera samtal kommer in till larmcentralen från privatpersoner som sitter instängda i hissar som fastnat på grund av elbortfallet
- Många villaägare hör av sig till larmcentralen angående elavbrottet, framförallt är de oroliga för elavbrottets konsekvenser på grund av kylan
- Röken från branden i bränsledepån har nu nått tätortens centrala delar, samtidigt som det även kommer in rapporter från ambulanssjukvården om många skadade och fastklämda vid trafikolyckan
- Den styrka som kom först till branden i bränsledepån rapporterar om en fullt utvecklad cisternbrand som hotar att sprida sig till intilliggande cisterner. Styrkan meddelar att brandvattenförsörjningen är begränsad och att man har svårt att få fram tillräckligt med släckvatten för att kyla intilliggande cisterner. Förstastyrkan begär mer resurser till platsen
- Larmsamtalen minskar efter 60 minuter. En orsak kan vara att mobilnätet överbelastats, vilket verkar göra det svårt att komma fram till 112.

Händelseutvecklingen som beskrivs ovan har i ett tidigt skede ställt situationen på sin spets. Sannolikt kommer resurserna inte att räcka till initialt, insatserna måste begränsas till det som har högst prioritet. Men vad är prioriterat och vilka värden ska skyddas i första hand? Vad blir skillnaden om händelserna skulle inträffa i fred, jämfört med under höjd beredskap?

| Inledning

1. Inledning

Samhällets samlade beredskap ska förebygga och hantera samhällsstörningar som kan hota gemensamma värden och intressen. Beredskapen består av såväl offentliga, privata, frivilliga och ideella organisationer som enskilda individer. En av de viktigaste uppgifterna för samhällets beredskap är att skydda och upprätthålla samhällets funktionalitet. En av förutsättningarna för att klara det är att veta vilka verksamheter som är prioriterade och vad som krävs för att samhällsviktiga verksamheter ska kunna motstå och återhämta sig från påfrestningar.

Det övergripande och långsiktiga målet med MSB:s generella vägledningsarbeten för räddningstjänst under höjd beredskap är att bidra till att kommunens organisation för räddningstjänst ska kunna genomföra effektiva och samordnade insatser vid höjd beredskap.

Vägledningarna ingår i en serie av planerat stöd för räddningstjänsternas förberedelser inför höjd beredskap och ytterst krig. Denna vägledning bygger på *Vägledning del 1*. Stöd för inledande planering och fortsatt utvecklingsarbete, vars syfte är att dels beskriva bakgrunden till den lagstiftning som ligger till grund för räddningstjänst under höjd beredskap och, dels ge de ingångsvärden som är nödvändiga för att kunna påbörja arbetet med kontinuitetshandling av egen verksamhet.

Se även www.msb.se.

1.1 Mål och syfte med vägledningen

Denna vägledning handlar bland annat om vikten av att gemensamt analysera vad som är skyddsvärt, vad som hotar och vilka verksamheter som är prioriterade. Den handlar också om att analysera ambitionsnivåer samt behovet av att bygga upp resurser och förmågor, inklusive behovet av utbildning och övning.

Vägledningen har två syften:

- stödja en utveckling där räddningstjänsten, i fred och under höjd beredskap, i högre grad är en del av kommunens samlade resurser för att skydda och upprätthålla samhällets funktionalitet vid kriser eller krig
- ge de ingångsvärden som är nödvändiga för att kunna påbörja insatsplanering för att skydda och upprätthålla prioriterad samhällsviktig verksamhet.

1.2 Målgrupp

Vägledningen vänder sig i första hand till den del av kommunens organisation för räddningstjänst som har till uppgift att planera och organisera räddningstjänst under höjd beredskap. Vägledningen kan också utgöra ett planeringsstöd för kommunens säkerhetssamordnare, kommunens ledning samt länsstyrelsen.

1.3 Avgränsningar

Vägledningen tar sin utgångspunkt i både Lag (2006:544) om kommuner och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO). I och med att räddningstjänstens förmåga att hantera händelser i krig ska bygga på den fredstida förmågan, omfattar också vägledningens resonemang underförstått hotskalans alla nivåer.

1.4 Läsanvisningar

Vägledningen är uppbyggd i följande fem delar plus referenser och bilagor:

- **Inledning:** I denna del återfinns mål och syfte med vägledningen samt målgrupp och avgränsningar
- **Samhällsviktig verksamhet i ett sammanhang:** I detta kapitel beskriver vi beroenden och olika typer av resurser samt målen för civilt försvar
- **Vad är samhällsviktig verksamhet:** I avsnittet tar vi upp den nya definitionen av samhällsviktig verksamhet
- **Kommunens organisation för räddningstjänst:** I detta kapitel tar vi upp delar som är bra att tänka på som till exempel, bedriva, identifiera, samt utveckla förmågan och nödvändig samverkan. Kapitlet berör även övergripande ledning vid skydd av samhällsviktig verksamhet
- **Referenslista:** Här finns en lista av relevanta dokument, utredningar och andra vägledningar som är av intresse i detta sammanhang. Notera att detta är ett levande dokument och att information kan förändras eller tillkomma
- **Bilagor:** Till vägledningen finns också tre bilagor. I bilaga 1 ett exempel på systematiskt arbete. I bilaga 2 Planeringsprocess för insatsplanering. I bilaga 3 berör vi sekretessdelen.



**Samhällsviktig
verksamhet i ett
sammenhang**

2. Samhällsviktig verksamhet i ett sammanhang



Vi lever i ett samhälle där våra verksamheter är allt mer beroende av olika typer av resurser för att fungera. Det kan exempelvis vara el, vatten, IT-tjänster, telefoni och personal. Dagligen inträffar händelser, runtom i Sverige och i världen, som påverkar tillgången på resurser. Ofta drabbar det andra, men plötsligt drabbar det oss. Det kan vara it-system som kraschar, elförsörjning som försvinner eller ett stort antal medarbetare som inte kan komma till arbetsplatsen p g a sjukdom eller transportproblem.

Det finns en oändlig mängd händelser som skulle kunna orsaka de här bortfallen av resurser. Det kan vara höst- eller snöstormar, skadlig kod, överbelastningsattacker, bakterier i dricksvatten – för att nämna några exempel. Det är svårt att förutspå och förbereda sig för alla olika scenarier.

Det vi däremot kan göra, det är att lära känna våra verksamheter:

- Vilka av våra verksamheter måste alltid fungera, oavsett vad som inträffar i vår omvärld?
- Vad behöver dessa verksamheter för att kunna fungera?
- Hur påverkas verksamheten om vi inte får tillgång till de resurser som verksamheten är beroende av?
- Vilken förmåga har vi att fortsätta driva vår samhällsviktiga verksamhet när vardagen inte är sig lik?

2.1 Målen för civilt försvar ger en bredare bild

Målet för det civila försvaret är att ha förmåga att¹:

- värna civilbefolkningen
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna
- upprätthålla en nödvändig försörjning
- bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld
- upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan
- bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred och
- med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

Regeringen betonar att målen för det civila försvaret ska vara ömsesidigt förstärkande. De betonar också att det civila försvaret därmed bör planeras utifrån en helhetssyn där hotskalan omfattar såväl fredstida krissituationer som höjd beredskap. Helhetssynen gäller också vilka aktörer som bör delta i planeringen. Planeringen bör därför ske i samverkan mellan statliga myndigheter, kommuner, regioner, frivilligorganisationer och det privata näringslivet.

1. Regeringen 2020-12-15



**Vad är
samhällsviktig
verksamhet**

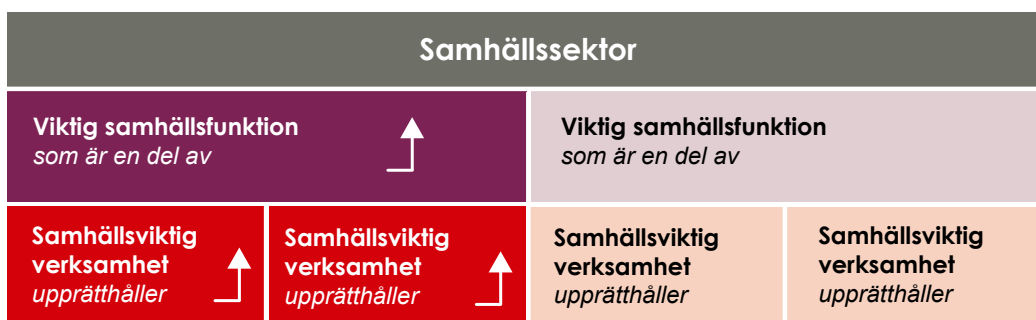
3. Vad är samhällsviktig verksamhet

För att kunna upprätthålla samhällets funktionalitet oavsett störning är vissa verksamheter viktigare än andra – de är samhällsviktiga.

I det här avsnittet presenteras beskrivningar av vad samhällsviktig verksamhet är.

3.1 MSB:s definition av samhällsviktig verksamhet

I oktober 2020 tog MSB tillsammans med andra aktörer fram en ny definition av samhällsviktig verksamhet.



Samhällsviktig verksamhet: Verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet

Definitionen kommer nu att användas i MSB:s fortsatta arbete med samhällsviktig verksamhet för att öka samsynen mellan samhällets olika aktörer om vad som är samhällsviktigt.

Definitionen ska underlätta identifieringen av samhällsviktig verksamhet på alla samhällsnivåer oavsett om det gäller offentlig eller privat verksamhet.

Den uppdaterade definitionen innebär flera förändringar. Definitionen:

- innebär ett perspektivskifte. Fokus ligger nu på verksamhetens roll att upprätthålla och säkerställa viktiga samhällsfunktioner, istället för på bortfall i verksamhet eller hantering av händelser
- förtydligar/klargör att samhällsfunktioner ska upprätthållas och säkerställas såväl före som under och efter störningar. Det gäller i hela hotskalan från olycka till kriser eller krig
- förtydligar att ”samhällsviktig verksamhet” är ett samlingsbegrepp som förutom verksamheter även omfattar till exempel tjänster och infrastrukturer
- omfattar inte enbart verksamheter som vid bortfall kan orsaka kriser ”på kort tid” utan även verksamheter som behöver upprätthållas och säkerställas i ett längre tidsperspektiv.

Läs mer om exempel på samhällssektorer, viktiga samhällsfunktioner och samhällsviktig verksamhet: www.msb.se/samhallsviktigverksamhet



Kommunens organisation för räddningstjänst

4. Kommunens organisation för räddningstjänst

Kommunens räddningstjänst bedriver samhällsviktig verksamhet som har stor betydelse för befolkningens liv och hälsa. Mot bakgrunden av det inledande resonemanget kan, likaväl som för andra samhällsviktiga aktörer, räddningstjänstens verksamhet påverkas av olika typer av risker vilket kan påverka möjligheterna att genomföra insatser.

4.1 Utmaningar

En av de stora utmaningarna med att skapa förståelse för samhällsviktig verksamhet har varit att kunna analysera beroenden mellan verksamheter, samt att analysera konsekvenser när väl något har inträffat. En negativ inverkan på en verksamhet i detta sammanhang kan få stora konsekvenser för såväl den enskilde som för samhället i sin helhet (se beroenden mellan verksamheter).

Samhällsstörningar eller krig kan komma att hota delar av, eller i värsta fall, alla samhällets grundläggande funktioner och värden. För att effektivt kunna hantera stora händelser krävs samordning mellan flera aktörer, ofta mellan olika förvaltningsnivåer. Beslut kan komma att behöva fattas på bristfälliga underlag och under tidspress vilket med stor sannolikhet kommer att innebära stora utmaningar för alla berörda organisationer.

4.2 Viktiga verksamheter och samlade resurser

Begreppet samhällsviktig verksamhet antyder att det finns verksamheter eller objekt som är viktigare än andra för samhällets funktionalitet. Det finns därför nu skäl att fundera över i vilken utsträckning som kommunens räddningstjänst ägnar särskild uppmärksamhet för sådana verksamheter eller objekt i sitt förebyggande arbete, i sin planering samt under och efter en insats.

Att kunna upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna vid kriser eller krig kommer att kräva tillgång till samhällets samlade resurser. Kommuner som planerar för skydd av samhällsviktig verksamhet kan minska händelsernas effekter exempelvis vid långvariga avbrott i eller i värsta fall totalt bortfall av en viktig samhällsfunktion. En sådan planering sträcker sig över alla förvaltningsgränser och involverar såväl offentliga som privata aktörer som civilsamhället i övrigt. Se exempelvis frivillighet. Se även exempel på systematiskt arbete i bilaga 1.

4.3 Ansvarsfördelning

En tydlig ansvarsfördelning mellan aktörer inom och mellan olika nivåer och inte minst kunskap om vem som kan eller bör agera i olika situationer är också av stor betydelse. Beroende på situationen kommer kommunens räddningstjänst, med utgångspunkt från sin särskilda kompetens och sina särskilda resurser, att bli en central aktör i det samlade agerandet. Exempelvis när det krävs resurser för att begränsa bränder, genomföra sök och räddning, röjning och losstagning eller när det krävs resurser för indikering och sanering etc.

4.4 Förmåga att skydda samhällsviktig verksamhet

”En torsdag i maj får räddningstjänsten larm om brand i en femvåningsfastighet där renoveringsarbete pågår. Vid ankomst möts räddningstjänsten av personal som berättar att en person saknas samt att det luktar rök invändigt och att rök kommer från taket. Beslut tas om inträngning i fastigheten med hjälp av rökdykare då branden bedöms som svårlokaliserad och att livräddning krävs... Efter ca 30 min finns fastighetsägare och fastighetsförvaltare på plats. De berättar att det finns en serverhall i fastigheten av stor betydelse för regionen, vars placering de visar på fastighetens planritning. De vet dock inte hur utrymmet är disponerat eller vilka säkerhetsåtgärder som vidtagit för serverhallen. Jakten på information fortsätter...”²



2. Scenarioutdrag ur ”Räddningsinsatser mot samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur”, PublNr MSB734 –2014

4.4.1 Ett systematiskt arbete

Tidigare analyser av kommunens räddningstjänst och skydd av samhällsviktig verksamhet har bland annat visat på följande behov av utveckling:

- Det bör finnas rutiner eller systematik för att få kännedom om vilka samhällsviktiga verksamheter som finns i kommunen
- Det behövs en systematik för insatsplanering av räddningsinsatser mot samhällsviktiga verksamheter
- Det bör finnas rutiner och system som syftar till att säkerställa att räddningsinsatserna genomförs med hänsyn till verksamheternas funktion
- Det bör finnas rutiner och system för att säkerställa erfarenhetsåterföring efter insatser mot samhällsviktig verksamhet.

Kommunens räddningstjänst ska vara en naturlig del av kommunens övergripande systematiska arbete för att skydda samhällsviktig verksamhet, exempelvis med utgångspunkt från LSO, i arbetet med riskhantering, avvägningar, planering och resurssättning³.

Kommuner som systematiskt planerar för skydd av samhällsviktig verksamhet över hela hotskalan kan minska riskerna för avbrott i eller totala förluster av den verksamhet som kommunens invånare behöver för sin säkerhet och överlevnad. En sådan planering sträcker sig över alla förvaltningsgränser och involverar såväl offentliga som privata aktörer och frivilligorganisationer⁴.

För att åstadkomma ett effektivt arbete med skydd av samhällsviktig verksamhet är det viktigt att berörda aktörers roller och ansvar är tydliga. Det handlar till stor del om att ta ett gemensamt ansvar och samverka i beredskapsarbetet för fred som för höjd beredskap.

Samhällsviktig verksamhet bedrivs av såväl i offentlig regi, se exempelvis kommunen, som i privat regi det vill säga näringslivet. Att identifiera och skydda denna verksamhet ställer därför stora krav på privat–offentlig samverkan för att främja samhällets samlade beredskap. Två typer av aktörer spelar en viktig roll för att åstadkomma denna samverkan: de geografiskt områdesansvariga aktörerna och de myndigheter som har ett särskilt utpekat ansvar inom ett specifik ansvarsområde.

Kommunen kan i detta sammanhang, inom ramen för sitt geografiska områdesansvar, verka för samordning av aktörer vid en händelse, exempelvis via inriktnings- och samordningsfunktion (ISF)⁵. Syftet med en inriktnings- och samordningsfunktion är att företrädare för olika aktörer ska kunna mötas för att träffa överenskommelser om aktörsgemensam inriktning och samordning. De samlade aktörerna kan utifrån en samlad lägesbild avväga eller prioritera åtgärder och resurser till de mest angelägna hjälpbehoven. En överenskommelse kan gälla allt från prioritering eller resursfördelning mellan aktörer, till ansvarsfördelning eller inriktning för fortsatt arbete.

3. RSA Kommunal räddningstjänst, MSB, 2018, Dnr 2018-05216

4. Den ursprungliga tanken med kommunernas områdesansvar inom krishanteringsområdet syftade till att ge kommunstyrelsen möjlighet att inrikta, samordna och prioritera de åtgärder som olika krisaktörer genomför med inriktning på kommunen och dess innevanare. Sårbarhets och säkerhetsutredningen SOU 2001

5. Aktörsgemensamma former för inriktning och samordning vid samhällsstörningar Vägledning för aktörer på lokal och regional nivå med utgångspunkt i geografiskt områdesansvar MSB. 2017

4.4.2 Övergripande ledning vid räddningstjänstens skydd av samhällsviktig verksamhet

Kommunen ska också ha ett ledningssystem för räddningstjänsten, där en övergripande ledning ständigt ska kunna upprätthållas. Detta framgår av 3 kap. 6 b § LSO (paragrafen trädde i kraft 2021-01-01). Om flera kommuner samverkar för att åstadkomma en övergripande ledning ska den utövas gemensamt för kommunerna.

Den övergripande ledningens uppgift är att göra en relevant prioritering, fördela resurser och se till att räddningsinsatser kan genomföras effektivt. För att de ska klara denna uppgift krävs följande förutsättningar:

- en aktuell lägesbild, överblick, resurstillgång och beredskap
- kunskap om vad som är lokal, regional och nationell samhällsviktig verksamhet inom det aktuella geografiska området
- tillräcklig och relevant kunskap om objektens betydelse och egenskaper.

Om den övergripande ledningen utövas gemensamt för flera kommuner, exempelvis i en räddningsregion, krävs alltså att de deltagande kommunerna delar informationen om samhällsviktig verksamhet och om den insatsplanering som är gjord.



Foto: Johan Eklund.

Det är inte enbart den övergripande ledningen som har möjlighet att omfördela resurser vid stora olyckor. Såväl länsstyrelserna som MSB kan i vissa situationer, bland annat under höjd beredskap, göra detta enligt lagar och förordningar som reglerar skydd mot olyckor. Det är därför av största vikt att aktörerna, genom samverkan, samordnar sin användning av mandatet redan i fredstid, så att inte osäkerhet och försämrad effekt ska uppstå, detta gäller särskilt vid höjd beredskap, när till exempel länsstyrelsernas mandat ökas.

4.4.3 Identifiera samhällsviktig verksamhet i kommunen

En annan förutsättning för att kunna genomföra effektiva räddningsinsatser är insatsplanering. Planering för skydd av samhällsviktig verksamhet förutsätter dock att kommunens räddningstjänst har fått kännedom om vad som identifierats som samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område.

Identifieringen av samhällsviktig verksamhet är bland annat en del av arbetet med de risk- och sårbarhetsanalyser som utförs av kommuner, regioner, länsstyrelser och statliga myndigheter. RSA-arbetet regleras i lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH), förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (krisberedskapsförordningen) samt föreskrifter för risk- och sårbarhetsanalyser.

4.5 Effektiva räddningsinsatser och skydd av samhällsviktig verksamhet

Räddningstjänstens materiella och personella resurser är i första hand dimensionerade för att kunna hantera vardagsolyckor vilket kan innebära att resurserna initialt kan komma att vara underdimensionerade för händelser under höjd beredskap. Antalet räddningsinsatser kommer med stor sannolikhet att öka under höjd beredskap. Brist på drivmedel, elbortfall, flera samtidiga händelser och personalbortfall kan vara andra faktorer som begränsar förmågan att genomföra effektiva räddningsinsatser.

Vid höjd beredskap kan också de samverkanslösningar som fungerar i vardagen komma att begränsas exempelvis om situationen initialt omöjliggör lokal samverkan eller om kontakt med den övergripande ledningen fallit bort, till exempel på grund av förstörd infrastruktur.

Detta kan i sin tur ställa krav på förmåga till snabba prioriteringar och förmåga till effektiv samverkan för att de samlade resurserna ska kunna användas där de ger störst effekt. I händelse av sådana situationer bör kommunens räddningstjänst ha säkerställt tillgång till information i sina insatsstöd exempelvis om vilka samhällsviktiga verksamheter som i första hand ska prioriteras.

Kommunens räddningstjänst bör dessutom vid larmtillfällena veta vilka särskilda insatsåtgärder som kan komma att krävas samt vilka säkerhetsskyddsaspekter som måste beaktas för respektive samhällsviktig verksamhet etc. Rutiner för detta bör finnas dokumenterade.

4.6 Planera i samverkan

Skyddet av samhällsviktig verksamhet innefattar även en förmåga, som tidigare nämnt, att kunna agera samordnat tillsammans med andra ansvariga aktörer. Detta kommer att innebära att berörda aktörer aktivt behöver medverka i räddningstjänstens insatsplanering, utbildning och övning.

Den insatsplanering som genomförs inom ramen för skydd av samhällsviktig verksamhet kan innefatta samverkan med representanter från kommunens säkerhetssamordning, kommunens krishanteringsråd, kommunala förvaltningar och kommunala bolag, privat verksamhet, regionen, polisen, försvarsmakten i förekommande fall, men även fastighetsägare och nyttjanderättsinnehavare etc.

Planeringen kan i tillämpliga delar även involvera centrala aktörer som företrädare till exempel energiförsörjning, livsmedelsförsörjning och transporter. Detta kan inkludera såväl offentliga som privata aktörer.

Privata aktörer äger och ansvarar i stor utsträckning för många av de viktigaste samhällsfunktionerna. Det privata näringslivet har också en central betydelse för totalförsvaret vilket innebär att de offentliga aktörerna, i nära dialog med de privata aktörerna, bör sätta mål och bedöma behovet av förberedelser för att säkerställa en rimlig beredskap⁶.

Under höjd beredskap, som tidigare nämnts, kommer sannolikt antalet räddningsinsatser att öka samtidigt som tillgängliga resurser kan komma att begränsas av till exempel personalbortfall, drivmedelsbrist etc. Initialt kan detta, i ett kortare perspektiv, hanteras med hjälp av en organisation som på ett effektivt sätt kan ställa om sin verksamhet och som snabbt kan koncentrera befintliga resurser i tid och rum, exempelvis till platser som drabbats hårt av krigets verkningar. Ska förmågan vara hållbar över tid och för att tillgängliga resurser ska kunna utnyttjas på bästa sätt, särskilt under höjd beredskap, behöver dock det förberedande planeringsarbetet ta hänsyn till samhällets samlade behov av att upprätthålla samhällsviktiga verksamheter.

Samhällsviktiga verksamheter och deras inbördes prioritering kan ses och vägas mot varandra ur flera olika perspektiv och intressen, som exempelvis det nationella, regionala och lokala intresset. För att prioritera och väga samman intressen och perspektiv bör länsstyrelsen vara den myndighet som för dialogen med såväl lokala som nationella intressenter, i frågor om bland annat prioriteringar av samhällsviktiga verksamheter. Detta gäller såväl för länsstyrelsens som kommunernas geografiska ansvarsområde.

Planeringsarbetet kan prioriteras. Aktörsgemensam strukturerad insatsplanering kan generellt vara ett effektivt sätt att skapa bra förutsättningar för bra samverkan såväl som att skapa förutsättningar för att kunna agera exempelvis autonomt inom ramen för planeringens intentioner. Insatsplanering kan dessutom skapa förutsättning för att precisera behovet av nödvändiga resurser, såväl personal som materiel, som att precisera behov av utbildningar och övningar etc. Planeringsarbetet kan dock vara resurskrävande, inte minst vad gäller tids- och personalåtgång. Ett sätt att hantera detta kan vara att den generella förmåga, som ska ligga till grund för skydd av samhällsviktig verksamhet, i tillämpliga delar, ska kunna baseras på generell planering, se exempelvis hantering av bränder, räddning etc i vardagen.

Samhällsviktiga verksamheter, som utifrån samhällets samlade behov, pekats ut som särskilt viktiga och som ska upprätthållas under höjd beredskap, kan vara ett bra ingångsvärde för precisera behovet av exempelvis objektsspecifika insatsplaner. Här bör kommunens räddningstjänst föra en levande dialog med länsstyrelsen och primärkommunen om behovet av prioriterade och specifika insatsplaner.

6. Fler tydliggöranden och stöd kring dimensionerande utgångspunkter finns i Försvarsberedningens rapport Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025

4.6.1 Aktörernas gemensamma insatsplanering är central

En räddningsinsats som syftar till att skydda samhällsviktig verksamhet kan innebära en initialt svårbedömd situation där snabba beslut måste fattas utifrån en oklar lägesbild. I en sådan situation krävs förmåga till ett självständigt agerande, exempelvis inom ramen för en beslutad inriktning.

De som ska agera under höjd beredskap behöver kunskap om sin egen roll och ansvar, ha förmågan att samarbeta samt förmåga till självständigt och proaktivt agerande. Det krävs också en god kännedom och förståelse för de övriga samverkande aktörernas ansvar, prioriteringar och behov av stöd.

En fungerande gemensam planeringsprocess kan ge ett bra underlag för att skapa förståelse för helheten och för att skapa ramverket, det vill säga planen för hur den samordnade insatsen ska genomföras. Planeringen ger också en bild av vilka behov av resurser, utbildning och övning som finns för såväl enskilda som gemensamma behov. Till exempel kan berörda parter upprätta en flerårig utbildnings- och övningsplan med utgångspunkt från den gemensamma insatsplanen.

Sammantaget betyder detta att planeringsprocessen är central för att skapa ömsesidig förståelse för uppdraget. Den plan som processen utmynnar i ska ses som ett hjälpmedel, en ledstång att hålla i när insatsen väl sker, oavsett om det handlar om övning eller en verklig händelse.

4.6.2 Dokumentera risker, planer och erfarenheter

Under planeringsarbetet behöver aktörerna bedöma och dokumentera de risker som kan förekomma vid insatsen. I och med detta blir planeringen också en mycket viktig del i aktörernas systematiska arbetsmiljöarbete. Som ett exempel kan det eventuellt finnas förhöjda hot mot insatspersonalen (antagonistiska). Det är därför väsentligt att aktörerna i både dokumentationen och erfarenhetsåterföringen tar hänsyn till sekretess, se bilaga 3.

4.6.3 Insatsstöd

En del av dokumentationen utgörs av insatsstöd som kan användas vid insatsens genomförande. Insatsstödet kan också användas för att öva personalen för några typanläggningar som bedömts som samhällsviktiga. I insatsstödet ingår insatskort, kartor, samverkansrutiner med mera, som påverkar hur insatsen genomförs. De ska även utgöra underlag för att säkerställa att insatsen blir så effektiv som möjligt.

4.6.4 Erfarenheter

Efter räddningsinsatser vid samhällsviktig verksamhet i fredstid bör inblandade aktörer ta tillvara sina erfarenheter, exempelvis via en olycksundersökning eller i händelserapporten har angett att det har förekommit överhängande fara för störning av samhällsviktig verksamhet, exempelvis i samband med bränder i byggnad.

Lärdomarna bör sedan förmedlas till de aktörer inom kommunen som är verksam i samhällsviktig verksamhet, vilket även inkluderar privata verksamhetsutövare. Erfarenheterna bör även analyseras och påverka den fortsatta utvecklingen av insatsplaner. Till exempel kan erfarenheterna leda till att ny planering initieras eller att befintliga planer justeras.

4.6.5 Offentlighetsprincipen och sekretess

Offentlighetsprincipen är central i den svenska rättsordningen. Den innebär att allmänheten, till exempel enskilda individer och företrädare för media, har rätt till insyn i och tillgång till information om statens och kommunernas verksamhet. Den som vill har rätt att begära ut allmänna handlingarna anonymt, och att begäran om utlämnandet alltid ska hanteras skyndsamt. Detta gäller också planeringsunderlag som upprättas av kommunens räddningstjänst. I samband med bland annat insatsplanering är det viktigt att vara medveten om hur offentlighetsprincipen och sekretess kan komma att påverka det arbete som sker under planeringen. Under arbetet kommer aktörerna att utbyta information, särskilt vad gäller säkerhet och företagshemligheter men även om RSA- och försvarssekretess. För mer information om sekretess, se bilaga 3.

Kommunens organisation för räddningstjänst ska ha kunskap och rutiner för att kunna hantera uppgifter som exempelvis kan falla under försvarssekretess⁷ eller RSA-sekretess⁸. Detta gäller särskilt i samband med dokumentation av till exempel insatsplanering, utveckling av insatsstöd och arbete med insatsrapporter eller annat utvärderingsmaterial.

**KVALIFICERAT
HEMLIG**

Handlingar som rör samhällsviktiga verksamheter kan innehålla säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter måste hanteras korrekt och skyddas. Genom att hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter på ett noggrant sätt, i enlighet med lagstiftning och föreskrifter för säkerhetsskydd, bidrar vi alla till att skydda det mest skyddsvärda.

7. 15 kap. 2 § Offentlighets –och sekretesslagen, OSL

8. 18 kap. Offentlighets –och sekretesslagen OSL

| Referenslista

Referenslista

Ett fungerande samhälle i en föränderlig värld, Nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet, Publ.nr: MSB266 - december 2011, ISBN: 978-91-7383-137-6

Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet, Publ.nr: MSB597 - december 2013, ISBN: 978-91-7383-373-8

Systematiskt arbete med skydd av samhällsviktig verksamhet – Stöd för arbete med riskhantering, kontinuitetshantering och hantera händelser, Publ. Nr MSB932 - reviderad april 2018 ISBN: 978-91-7383-823-8

Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar, Publ.nr.: MSB777 - reviderad oktober 2018 ISBN: 978-91-7383-884-9

Räddningsinsatser mot samhällsviktig verksamhet, Publikationsnummer MSB734 – Juli 2014 , ISBN 978-91-7383-473-5

RSA, Beredskapshänsyn i samhällsplanering

RSA kommunal räddningstjänst – Underlag till MSB:s RSA-arbete angående kommunernas förmåga till räddningsinsatser vid samhällsviktig verksamhet, 2018, dnr 2018-05216

Vägledning till statliga myndigheters RSA-redovisning 2020, Publ.nr: MSB1457 - december 2019

Räddningstjänst under höjd beredskap – RUHB Del 1. Stöd för inledande planering och fortsatt utvecklingsarbete, Publ.nr: MSB1456 - mars 2020

[Samhällsviktig verksamhet \(msb.se\)](https://www.msb.se)

[Handbok i kommunal krisberedskap \(msb.se\)](https://www.msb.se)

| Bilaga 1

Bilaga 1:

Skydd av samhällsviktig verksamhet – ett exempel på systematiskt arbete

Det systematiska aktörsgemensamma arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet omfattar tre huvudsakliga områden⁹.

Riskhantering som inkluderar att identifiera, bearbeta, värdera, hantera och kontrollera risker.

Kontinuitetshantering med fokus på att planera för att kunna upprätthålla verksamhet och processer för att skapa en nödvändig förmåga till funktionalitet, oavsett händelse.

Hantering av händelser, som omfattar allt från incidenthantering till hantering av stora samhällsstörningar, ett arbete som ska skapa förutsättningar för att samhällsviktig verksamhet ska kunna upprätthållas.

Nedan följer några exempel på åtgärder som ansvariga aktörer, såväl offentliga som privata, kan vidta inom ramen för det systematiska arbetet. Vissa åtgärder ska lösas inom egen organisation medan andra kräver extern samverkan, exempelvis med kommunens räddningstjänst.

Tabell 1. Några exempel på komponenter i riskhanteringsarbetet (privata och offentliga)

Åtgärd	Anm berör kom.rtj
Ansvarig aktör har implementerade och dokumenterade beskrivningar för roller och ansvar gällande riskhantering.	
Ansvarig aktör arbetar med riskhanteringen i det dagliga arbetet.	
Ansvarig aktör genomför regelbundet bedömningar av risker och sårbarheter i verksamheten: <ul style="list-style-type: none">• Identifierar och prioriterar verksamhetens risker• Bedömer sannolikheten och konsekvenserna av att riskerna inträffar• Utvärderar riskerna i relation till verksamhetens mål• Har en åtgärdsplan för hantering av riskerna.	Ska ge aktören en tillräckligt bra bild över vilka interna och externa risker som finns kopplat till verksamheten.
Ansvarig aktör har beslutat och genomfört åtgärdsplan för hantering av identifierade och prioriterade risker	Kan innefatta samverkan med kommunens räddningstjänst

9. Text och exempel är hämtad från "Systematiskt arbete med skydd av samhällsviktig verksamhet, MSB, 2018

Tabell 2. Några exempel på komponenter i kontinuitetshanteringsarbetet

Åtgärd	Anm
<p>Organisationen arbetar med kontinuitetshanteringen i det dagliga arbetet.</p>	<p>Se vägledning 1 RUHB vad gäller kommunens räddningstjänst och egen kontinuitetshantering</p>
<p>Organisationen har genomfört och dokumenterat konsekvensanalys för organisationens viktiga/kritiska produkter och tjänster som kan innehålla:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vilka aktiviteter och beroenden i form av interna och externa resurser som behövs för att leverera produkterna och tjänsterna • Vilken konsekvens ett avbrott på dessa aktiviteter och resurser har för organisationen • Definition av hur länge produkten och/eller tjänsten kan ligga nere utan att verksamheten hotas (acceptabel avbrottstid) • Definition vid vilken tidpunkt produkten och/eller tjänsten måste vara återställd. 	<p>En konsekvensanalys identifierar och dokumenterar verksamhetens nyckelfunktioner och tjänster, vilka aktiviteter och resurser som behövs för att leverera dessa och vilken konsekvens ett avbrott på dessa aktiviteter har på verksamheten.</p>
<p>Organisationen har fastställt och dokumenterat hur de ska hantera störningar i verksamheten, före, under och efter en händelse.</p>	<p>Kan i relevanta delar innebära samverkan med kommunens räddningstjänst</p>
<p>Organisationen har upprättat och dokumenterat en kontinuitsplan som kan innehålla:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Syfte och mål • Dokumentägare och förvaltare av planen • Lista med relaterade planer och dokument • Aktiveringsrutiner • Utbildning och övning • Aktiviteter och resurser • Incidenthantering, roller och ansvar • Återställning till normalt läge • Kontaktinformation • Kontinuitetsåtgärder för respektive aktivitet och resurs. 	<p>Incidenthantering kan även omfatta behov av resurser från kommunens räddningstjänst</p>

Tabell 3. Att hantera händelser, några exempel på komponenter

Åtgärd	Anm
Organisationen har etablerade metoder och former för hur en händelse ska hanteras, inklusive tydliggjorda roller och ansvar: <ul style="list-style-type: none"> • Internt inom den egna organisationen • I samverkan med andra aktörer. 	Samverkan med andra aktörer kan exempelvis innefatta kommunens räddningstjänst
Organisationen har etablerade kontakter, nätverk eller forum med berörda aktörer.	Se ovan
Organisationen har en kontaktpunkt för: <ul style="list-style-type: none"> • Larmning och samordning internt inom organisationen • Att samverka med andra aktörer. 	Exempelvis TIB, jourhavande chef, inriktnings- och samordningskontakt eller motsvarande.
Organisationen har rutiner för att dokumentera överväganden och beslut före, under och efter en inträffad händelse.	Se gemensamma grunder
Respektive verksamhet har upprättat en eller flera planer för hantering av händelser. Planerna kan innehålla följande: <ul style="list-style-type: none"> • Roller, ansvar och mandat • Ägare och förvaltare av plan • Mål och syfte • Aktivering av plan • Larmrutin • Kontaktuppgifter internt samt till andra aktörer • Metoder och former för hur händelser hanteras internt samt i samverkan med andra aktörer • Rutiner för att dela information och skapa lägesbilder • Rutiner för intern och extern kommunikation • Rutiner för kriskommunikation • Rutiner för dokumentation • Rutiner för omvärldsbevakning • Lokaler och teknisk utrustning • Rutiner för erfarenhetsåterföring • Rutiner för uthållig resursförsörjning • Rutiner för utbildning och övning av plan • Plan för återställande. 	Planer kan bestå av en eller flera rutiner, checklistor etc. De används vid händelse där det finns ett behov av att upprätta en krishanteringsorganisation för att hantera den uppkomna händelsen. Dessa planer kan benämnas beredskapsplaner, krishanteringsplaner etc. Kan också komma att ställa krav på objektsspecifika insatsplaner hos kommunens räddningstjänst, (se bilaga 2)

| Bilaga 2

Bilaga 2:

Planeringsprocess för insatsplanering för skydd av samhällsviktig verksamhet

Här beskriver vi ett systematiskt arbetssätt som kan användas vid insatsplaneringen för skydd av samhällsviktig verksamhet. Vi vänder oss till er som driver processen för att planera räddningsinsatser.

Vikten av att ha en aktörsgemensam insatsplan

En bra grund för en hållbar plan är att det tydligt framgår vad som ska uppnås gemensamt, det vill säga att det finns en tydlig aktörsgemensam målbild. För att planen ska hålla över tid ska den även vara känd, accepterad och testad samt uppdateras när ny kunskap och nya erfarenheter kommer fram. Dessutom måste den aktörsgemensamma målbilden stödja och avstämmas mot respektive aktörs egna målbilder.

För att en aktörsgemensam planering ska fungera bra behövs bland annat följande utgångsvärden:

- De relevanta aktörerna är identifierade och deltar i planeringsarbetet
- Planeringsprocessen företräds av personer med mandat att ge planen legitimitet och acceptans i respektive organisation
- Deltagarna känner till den egna organisationens målbild och kan bidra med relevant kunskap samt identifiera vilken samordning som behövs
- Deltagarna är införstådda i insatsplaneringsprocessen samt syftet och målet med planeringsarbetet
- Det finns en ledare som håller i planeringsarbetet och en sekreterare som sammanställer planeringsgruppens resultat
- Den som leder planeringen har god struktur, förmåga att fånga helheten och förmåga att avbryta sidospår
- Det finns en generisk mall som ger exempel på omfattning och innehåll i planen vilket underlättar för alla, inte minst för sekreteraren som ska sammanställa olika aktörers bidrag till innehållet
- Den som leder planeringen har en viss förstegsutbildning i aktörsgemensam planering¹⁰.

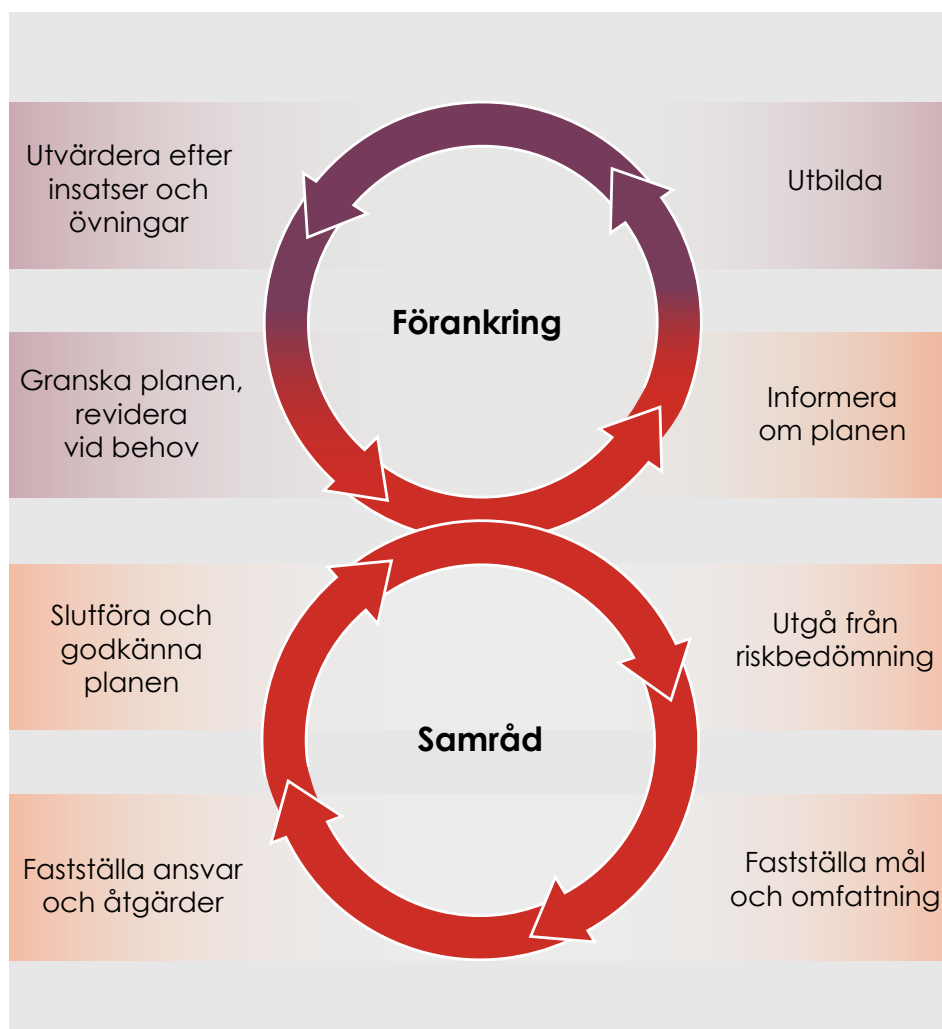
10. Se MSB:s utbildningsportal och insatsplanering som exempel

Om behovet av en plan är akut och deltagarna har begränsade personella resurser, kan aktörerna utveckla en gemensam målbild, baserad på alla aktörers delmål- bilder. Därefter kan det genomföras en enklare skrivbordsövning utifrån det aktuella läget och den aktörsgemensamma målbilden.

Åttastegsmodellen – ett systematiskt arbetssätt

I MSB:s rapport *Insatsplanering – åttastegsmodellen*¹¹ beskrivs ett systematiskt arbetssätt, en metod som också kan användas vid en aktörsgemensam insatsplane- ring för skydd av samhällsviktig verksamhet.

Metoden är utvecklad i Storbritannien och används där under namnet ”the cycle of emergency planning”¹². I rapporten är metoden anpassad till svenska förhållanden och kallas ”åttastegsmodellen”. Rapporten finns att läsa i sin helhet på [msb.se](https://www.msb.se)¹³.



11. Insatsplanering, Åttastegsmodellen, MSB 2015, Publ.nr MSB931 – november 2015

12. Cabinet Office, Chapter 5 (Emergency planning), UK

13. <https://www.msb.se/sv/publikationer/insatsplanering--attastegsmodellen/>

Stegen i Åttastegsmodellen

Här beskriver vi de åtta stegen i modellen – från att identifiera vilka verksamheter som ska skyddas till att utvärdera planen och dra lärdom av erfarenheter.

Steg 1: Identifiera samhällsviktiga verksamheter och sätt målbild för planeringen

Syftet med detta första steg är att berörda aktörer ska få kännedom om vilka verksamheter som identifierats som samhällsviktiga, vilka verksamheter som ska prioriteras, vilket eller vilka scenarier som ska ligga till grund för det fortsatta planeringsarbetet och vilka aktörer som ska involveras i planeringsprocessen. Detta steg omfattar även att fastställa målet för själva planeringsarbetet, det vill säga hur omfattande planen ska vara, vilka aktörer som ska medverka och när planen ska vara klar.

Identifieringen av vad som är samhällsviktig verksamhet sker bland annat i kommuners, regioners, länsstyrelser och andra myndigheters RSA-process.

Välj ett realistiskt scenario

Ett realistiskt scenario ska bygga på lokala och regionala hot- och riskbedömningar, exempelvis kommunens RSA och den angivna riskbilden i handlingsprogrammen för räddningstjänst, samt tidigare erfarenheter från liknande händelser. Regionala risk- och sårbarhetsbedömningar anpassas till lokala förhållanden.

Ta stöd av andra aktörer för att göra scenariot så relevant som möjligt, till exempel länsstyrelsen (särskilt vad gäller hotbilden under höjd beredskap), den kommunala säkerhetssamordnaren och regionen.

Identifiera vilka aktörer som behöver delta i planeringen

Det är naturligt att ni först vänder er till kommunens säkerhetssamordnare som sannolikt har den samlade bilden av identifierade samhällsviktiga verksamheter och möjliga prioriteringar. Erfarenheterna visar dock tydligt att fler aktörer kommer att involveras i flera skeden av händelsen. Först och främst berörs anläggningsägaren men även till exempel kommunledningen och kommunens krishanteringsfunktioner, berörda kommunala förvaltningar, Polismyndigheten, regionen, bevakningsföretag etc.

Identifiera alltså vilka övriga aktörer som kommer att beröras av händelsen i ert scenario, och överväg sedan om och när de ska medverka i planeringen.

Funktioner som berörs

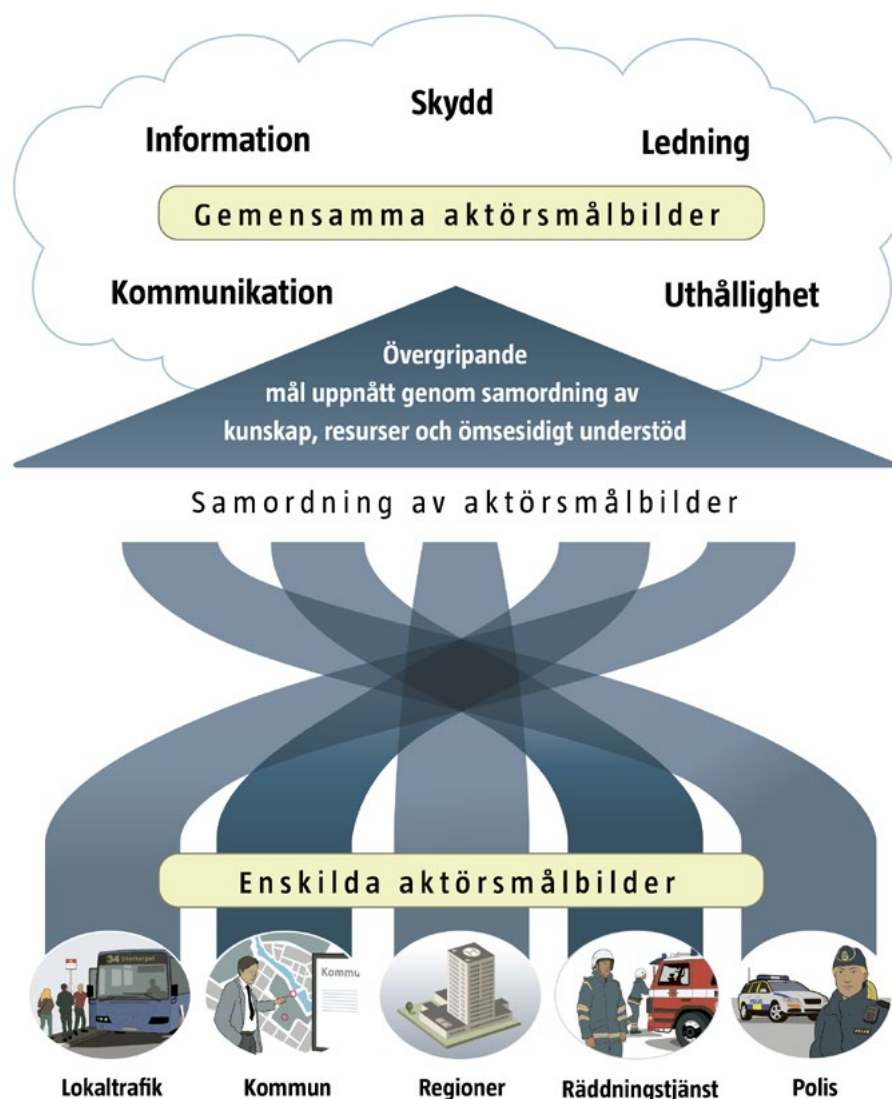
Exempel på funktioner som relativt omgående kommer att beröras är kommunens krishanteringsorganisation och eventuellt representanter för kommunens krisledningsnämnd. De kan därför behöva vara med under hela planeringsprocessen för att kunna påtala behovet av skydd av vissa samhällsfunktioner och behovet av planering och övning.

Identifiera även om det finns aktörer som bör delta för att de indirekt eller på längre sikt kommer att påverkas av händelsen till exempel regionen, lokalt näringsliv och frivilligorganisationer. Det kan även finnas andra aktörer som kan bidra med exempelvis expertkunskap eller särskilda resurser.

Tydliggör ambitionsnivån

Aktörsgemensam planering är mycket givande men det är också krävande att samordna målbilder och metoder, att diskutera innebörden av olika begrepp med mera. Var därför tydliga med vad ni vill åstadkomma med planeringen det vill säga ambitionsnivån och kom överens om detta innan ni påbörjar arbetet.

Steg 2: Utveckla en aktörsgemensam målbild



I steg 2 ska ni utveckla en aktörsgemensam målbild. Scenariot i steg 1 ger fokus, och målbilden klargör er ambitionsnivå. Er målbild ska alltså beskriva vad ni gemensamt behöver åstadkomma för att hantera en händelse. Målbilden ska sedan löpa som en röd tråd genom hela planeringsprocessen, och det är den som alla aktörer tillsammans ska sträva mot.

Vissa aktörer har tydliga mål och ramar för den egna verksamheten när samhällsviktig verksamhet ska skyddas samtidigt som andra har en mer diffus uppfattning om vad som ska åstadkommas. Denna skillnad kan innebära utmaningar som kan uppstå framför allt när flera aktörsspecifika målbilder ska hanteras parallellt.

Den aktörsgemensamma målbilden bör vara väl genomtänkt, enkel och lättbegriplig. Exempel på struktur:

1. ”Inledningsvis ska vi gemensamt ...” – det inledande akuta och mest svårbedömda skedet.
2. ”Därefter ska vi ...” – det nästkommande stabiliserande skedet.
3. ”Avslutningsvis ska vi ...” – det avslutande normaliseringskedet.

Illustrationen på föregående sida visar exempel på möjliga aktörsgemensamma behov men också allmänna behov där enskilda aktörer behöver stöd så som:

- Vi behöver bibehållen beredskap för parallella insatser.
- Vi har använt gemensamma begrepp och definitioner.

Exempel på allmänna behov och enskilda aktörers behov av stöd:

- Att kontinuerligt säkerställa driften av den samhällsviktiga verksamheten.
- Att tidigt skapa egen handlingsfrihet för insatsernas aktörer.

Exempel på minsta gemensamma nämnare:

- Vi har en gemensam målbild av vad vi ska uppnå.

Steg 3: Analysera händelsen, skapa en helhetsbild och ta fram handlingsalternativ

I detta steg ska ni analysera scenariot, steg för steg. Gruppen kan dela in sig i undergrupper så att ni kan arbeta parallellt och behandla flera steg i planeringsarbetet samtidigt. Det är dock viktigt att ni har en gemensam redovisning för att alla ska se helheten. Det är också mycket viktigt att varje aktör bidrar med sina kunskaper om den egna organisationens resurser, behov, handlande med mera, för att skapa en helhetsbild av vad som krävs.

Exempel på frågor som ni kan diskutera, antingen i helgrupp eller i undergrupper:

- allmänhetens behov och resurser
- deltagande aktörers behov och resurser
- platsen
- hot och risker
- hot och riskutveckling.

Arbeta med flera alternativ

Innan ni fastställer grunden för er plan är det bra att utmana planeringsarbetets slutsatser. Ni behöver alltså undersöka om ni har blivit för likformiga och därmed missar alternativa och bättre lösningar. Ett sätt att ta fram olika lösningar är att deltagarna får i uppgift att grafiskt beskriva en inriktning, ett ”beslut i stort”. Detta kan snabbt ge en bild av vilka delmål som måste uppfyllas för att nå den gemensamma målbilden.

Exempel på delmål i olika skeden:

- Inledningsvis: Bryt olycksförloppet, begränsa skadeutvecklingen samt omhänderta skadade och transportera dessa till sjukhus
- Därefter: Återskapa rörlighet i området för att kunna evakuera allmänheten, säkra trygghet och förmedla en så korrekt lägesbild som möjligt
- Avslutningsvis: Utred och informera om vad som hände, återskapa normalbild i området och vidta nödvändiga åtgärder för trygghet och säkerhet.

Steg 4: Pröva, slufför och godkänn planen

I steg 4 kan ni gärna utgå från en mall för aktörsgemensamma planer. Börja med att fylla i respektive underrubrik. Utveckla sedan resonemangen, och formulera texten så att även de som inte har deltagit i planeringen lätt kan följa med och förstå innehållet.

Efterhand som ert arbete i planeringsgruppens fortskrider kan ni komplettera planen med checklistor, larmlistor, resursförteckningar, kommunikationsplaner och så vidare. Det är särskilt viktigt att ha väl förberedda aktörsgemensamma kommunikationsplaner för hur information ska hanteras, insamlas, bearbetas och spridas – dels internt mellan aktörer, dels externt gentemot media och allmänheten.

Spela – pröva innan godkännande

Nu börjar planen bli klar och alla tror sig ha en gemensam bild av utmaningarna och hur dessa ska lösas. Ändå kan ni ha missat viktiga utgångspunkter eller viktiga detaljer, eller helt enkelt ha missförstått varandra.

För att identifiera och åtgärda brister i planen bör ni tillsammans genomföra en enklare skrivbordsövning. Syftet är att simulera planen genom att spela upp händelsen som en berättelse där aktörerna förklarar hur de agerar i varje steg. På så sätt kommer planen att förfinas och utvecklas. Utse en spelledare som leder scenariot och även utmanar planen.



Spel på planen med hjälp av kartbild projicerad på whiteboard samt spelprotokoll.

Slutför och godkänn planen

När ni har granskat och justerat planen bör den beredas internt hos respektive aktör. För att planen ska börja gälla bör den sedan undertecknas av de ansvariga organisationerna.

Bedöm sekretessen

Ni bör undvika att ta in uppgifter som omfattas av sekretess i ett dokument som ska delas av många aktörer. Varje aktör gör en självständig prövning av det men det kan i planeringsarbetet vara klokt att ha en samsyn kring vilka uppgifter som kan medföra skada om de röjs. Detta för att alla aktörer ska kunna göra en korrekt bedömning av sekretessen.

Sekretess kan vara nödvändigt i vissa fall för att inte avslöja prioriteringar, viktig taktik och uppträdande för en potentiell angripare. Här bör det vara en balans mellan tillgänglighet och sekretess. Se även bilaga 2.

Steg 5: Informera om planen för att skapa acceptans och legitimitet

För att planen ska kunna användas bör ni informera de berörda aktörerna så att de känner till den. Eftersom det handlar om skydd av samhällsviktig verksamhet bör ni dock göra en sekretessmarkering och vid ett eventuellt utlämnande göra en sekretessbedömning.

Se även över behovet av att informera om delar av insatsplanen för samhällsviktig verksamhet om det finns ett särskilt behov, exempelvis för allmänheten eller andra aktörer.

Steg 6 och 7: Utbilda och öva på planen

Öva för att skapa mental förberedelse

Den plan som ni har tagit fram innehåller aktörsgemensamma prioriteringar, målbilder och delmålbilder. Planen kan dock inte förutse eller ta höjd för alla typer av scenarier, och kan och ska heller inte i detalj styra genomförandet.

Därför är det viktigt att öva tillsammans med andra aktörer. Att öva är angeläget för att:

- skapa en mental förberedelse för liknande händelser
- göra personalen bekväm i sina roller
- testa procedurer i planen
- pröva planen i sin helhet exempelvis vad gäller samordning mellan aktörerna.

Vilka ska utbildas och övas – och hur?

Under planeringsprocessen har ni identifierat behov av utbildning och övning, dels inom den egna organisationen, dels aktörsgemensamma. Ni kan också ha identifierat behov av utbildning för aktörer som inte har deltagit i planeringsarbetet.

Dessa behov utgör nu ert underlag för att ta fram en gemensam utbildnings- och övningsplan. Denna plan kan omfatta allt från att helt enkelt informera om den utbildning och övningsplan som finns, till att hantera viss teknik och genomföra gemensamma övningar. Under dessa utbildningar och övningar är det viktigt att nya iakttagelser och slutsatser förmedlas till er i planeringsgruppen, så att ni kan uppdatera och revidera planen.

Steg 8: Ta tillvara erfarenheter och kunskap och utveckla planen

Planer som avser skydd av samhällsviktig verksamhet bör ses över årligen eller i samband med att ny kunskap kommer fram. Efterhand som ni genomför övningar, eller i värsta fall insatser i fredstid, uppstår ny kunskap som antingen bekräftar planen eller visar att den behöver utvecklas. Likaså kan andras erfarenheter av motsvarande händelser vara relevanta för att analysera och kontrollera er plan.

| Bilaga 3

Bilaga 3

Sekretess

När ni planerar insatser, särskilt tillsammans med det privata näringslivet, behöver ni göra en sekretessprövning av den information som presenteras under de möten där näringslivet deltar. Det kan till exempel vara budskap om företagshemligheter, koder till grindar eller nyckelskåp, områdeskartor eller delar av objektet som har känsliga information.

Ett annat exempel på prövning är när det gäller försvarssekretess som kommunens räddningstjänst ska ta del av och som berör försvarsplanering eller risk- och sårbarhetsanalyser.

Den färdiga planen behöver också sekretessprövas innan beslut fattas om vilka som ska få ta del av den.

Uppgifter som omfattas av försvarssekretess

För vissa uppgifter gäller försvarssekretess enligt *15 kap. 2 §* offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Det gäller uppgifter som rör försvarsplanering eller annan förberedelse eller verksamheter som rör totalförsvaret, om informationen kan antas skada landets försvar eller, om uppgiften röjs, på annat sätt orsakar fara för rikets säkerhet.

Uppgifter som omfattas av RSA-sekretess

För risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) gäller sekretess enligt 18 kap. 13 § offentlighets- och sekretesslagen, för uppgifter som räknas till en myndighets verksamhet och omfattar risk- och sårbarhetsanalyser för krissituationer i fred. Sekretessen omfattar även planering och förberedelser inför eller hantering av liknande situationer, om det kan antas att det allmännas möjligheter att förebygga och hantera framtida kriser motverkas om uppgiften röjs.

Tänk på att dokumentationen blir allmän handling

I arbetet med insatsplaneringen kommer ni att behöva dokumentera informationen. Det gäller både den dokumentation som kan komma att upprättas under möten med aktörerna (exempelvis fastställda protokoll, beslut och andra färdigställda dokument) såsom insatsplanen och operativa instruktioner (exempelvis insatskort). Notera att minnesanteckningar och arbetsmaterial som ännu inte är färdigställt är undantag från allmänna handlingar.

Dokumentationen blir en så kallad inkommen eller upprättad handling (allmän handling) och faller under offentlighetsprincipen. Detta medför att allmänheten har rätt att begära ut dokumentationen.

Råd till dig som hanterar dokumentationen:

- Ta del av grundläggande kunskaper om offentlighet och sekretess. Det kan hjälpa dig i arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet.
- Var uppmärksam på att information som framkommer vid arbetet med insatsplanering kan behöva sekretessmarkeras – aktörerna som är med i processen behöver uppmärksamma detta utifrån sin egen verksamhet. Vad är det som till exempel länsstyrelsen, kommunen eller näringslivet anser behöver skyddas enligt en sekretessgrund? Finns det andra uppgifter som aktörerna gemensamt behöver diskutera utifrån sekretess?
- Om du arbetar med insatsplanering gentemot exempelvis en Seveso-anläggning finns det specifika krav på hur allmänheten ska kunna ta del av information. Tänk på att ”tvätta” den information som behöver förmedlas till allmänheten gällande resultatet av insatsplaneringen. Skriv begripligt och gör den lättillgängligt, och var medveten om vilken typ av information som ingår, så att du inte tar med delar som borde omfattas av sekretess.
- Försök att ha beredskap för om någon vill begära ut de allmänna handlingar som är knutna till insatsplaneringsarbetet så att du följer de lagkrav som finns. Här kan de sekretessmarkeringar som gjorts innan handlingarna lämnas ut vara till hjälp. Dessa handlingar ska dessutom lämnas ut skyndsamt och oftast av den som ”står närmast materialet”, vilket kan vara processledaren. En bedömning av sekretessen görs alltid vid varje enskild begäran om att lämna ut handlingarna.
- Den som begär ut handlingen har rätt att vara anonym.
- Vid behov sök stöd från kommunens jurister om du har frågor om offentlighet och sekretess. Du behöver också samråda med länsstyrelsen om den dokumentation som rör uppgifter om höjd beredskap, exempelvis planeringsanvisningar hotbildsbeskrivningar, risker och resurser.

Följ kraven i säkerhetsskyddslagen (2018:585) och skyddslagen (2010:305)

I insatsplaneringen behöver ni också ta särskild hänsyn till och analysera kraven i säkerhetsskyddslagen (2018:585) kopplade till skyddsobjekt, enligt skyddslagen (2010:305). I lagen finns till exempel förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjekt.

Ni behöver också ta hänsyn till uppgifter som berör säkerhetsskydd, enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585), och skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av klassificerade säkerhetsskyddsuppgifter.

Tänk på att skydd av information inte bara handlar om att inte lämna ut detaljer i allmänna handlingar utan också om hur kommunikation och förvaring av planerna hanteras.



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap