



Så vill vi utveckla övningsverksamheten

EN STRATEGI FÖR UTVECKLING AV GENERELL
KRISHANTERINGSFÖRMÅGA I SAMHÄLLET

KBM REKOMMENDERAR ■ 2006:3



KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN

KBM REKOMMENDERAR ■ 2006:3

Så vill vi utveckla övningsverksamheten

EN STRATEGI FÖR UTVECKLING AV GENERELL
KRISHANTERINGSFÖRMÅGA I SAMHÄLLET

Titel: Så vill vi utveckla övningsverksamheten – En strategi för
utveckling av generell krishaneringsförmåga i samhället
Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)
Omslagsfoto över till vänster: Mikael Sjöberg/Pressens Bild, under till vänster:
Claudio Bresciani/Pressens Bild och till höger: Ablestock.com.
Övriga bilder: sid 11 Magnus Berglund/Pressens Bild, sid 16 Rolf Hamilton/Pressens Bild,
sid 17 till vänster Pressens Bild, sid 17 till höger Kevin West/Pressens Bild,
sid 21 Jack Mikrut/Pressens Bild, sid 26 Niclas Ryberg/Pressens Bild,
sid 31 Leif Engberg/Pressens Bild,
Upplaga: 1 000 ex

ISSN: 1652-2893
ISBN: 91-85053-99-6
KBM:s dnr 0785/2005
Grafisk form: AB Typoform
Tryck: Edita, Västerås 2006

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

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

KBM REKOMMENDERAR 2006:3

INNEHÅLL

Förord **5**

Sammanfattning **7**

1. Inledning och läsanvisning **10**
2. Övningar – ett av många verktyg **14**
3. Varför en gemensam strategi? **15**
4. Vad behöver vi öva? **16**
5. Vad behöver göras före, efter och mellan övningar? **25**
6. Därför vill KBM öva detta **29**

FÖRORD

Samhällets förmåga att förebygga och hantera kriser måste utvecklas. Terrorism, smittspridning, radiologiska olyckor, naturkatastrofer och tekniska kollaps i infrastrukturen är exempel på allvarliga händelser som samhället måste kunna förebygga och hantera. Händelserna får konsekvenser för flera samhällsviktiga funktioner och kräver samordnad krishantering.

Den generella krishanteringsförmågan måste utvecklas. Utvecklingsbehovet finns både inom offentlig och i privat sektor. Därför behöver myndigheter, kommuner och landsting liksom företag och organisationer regelbundet öva tillsammans för att utveckla samhällets krishanteringsförmåga. Förmågan till krishanterings- och informations-samverkan mellan inblandade aktörer är avgörande för en effektiv samordning i kriser. Erfarenheterna från flodvågskatastrofen, stormen Gudrun och genomförda övningar visar på stora brister i förmågan att dela och samordna information mellan aktörerna i krishanteringssystemet. Fungerar inte samordningen av information riskerar förtroendet för samhällets krishanteringsförmåga att rubbas. Krisberedskapsmyndigheten (KBM) genomför på regeringens uppdrag stora satsningar för att utveckla förmågan till samordnad krisinformation vid kriser.

KBM vill att arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser och förberedelser för krishantering får en tydligare koppling hos myndigheter, kommuner och landsting. Samma scenarier bör ligga till grund både för de risk- och sårbarhetsanalyser och den övningsverksamhet som genomförs. Kopplingen gör att erfarenheterna från risk- och sårbarhetsanalyserna kan prövas och utvecklas genom övningsverksamheten.

Denna strategi för övningsverksamheten har två syften. Dels uttrycker den KBM:s uppfattning om vilken inriktning övningsverksamheten bör ha för att utveckla generell krishanteringsförmåga hos aktörerna i krishanteringssystemet, enskilt och tillsammans. Dels kan strategin vara en vägledning för övningsansvariga i myndigheter, kommuner, landsting, företag och organisationer som vill inrikta övningarna inom sina respektive ansvarsområden.

Ann-Louise Eksborg

Generaldirektör för Krisberedskapsmyndigheten

SAMMANFATTNING

Ett gemensamt mål för aktörerna i krishanteringssystemet är att utveckla en samfällid generell förmåga i samhället att hantera kriser som kan leda till svåra påfrestningar på samhället i fred. För att utveckla och bibehålla en förmåga måste den övas återkommande. De offentliga aktörerna behöver därför öva generell krishanteringsförmåga enskilt och tillsammans. Under en kris behöver aktörerna i offentlig sektor och i privat sektor samverka med varandra. Offentlig och privat sektor behöver därför också öva tillsammans.

För att nå detta gemensamma mål behöver övningarna samordnas med varandra. Med en gemensam, långsiktig strategi för att utveckla generell krishanteringsförmåga genom övningar bedömer KBM att samordningen av övningar kommer att underlättas. KBM har därför utvecklat en sådan strategi för perioden 2007–2009.

För att samhället ska ha generell krishanteringsförmåga behöver ansvariga aktörer i krishanteringssystemet kunna utöva krisledning och dessutom kunna inleda detta tidigt under en kris. Krisledning innebär i stor utsträckning att kunna prioritera och fatta beslut om åtgärder och insatser genom att leda, samordna och informera.

Denna förmåga behöver finnas hos varje enskild ansvarig aktör men också vara en gemensam förmåga mellan aktörerna. Om innehållet i övningsstrategin förverkligas bör detta leda till att berörda aktörer i krishanteringssystemet har uppnått förmåga till krisledning vid slutet av år 2009.

Syftet med strategin är tvåfalt. Dels att ange en gemensam inriktning för vad aktörerna i krishanteringssystemet behöver öva, enskilt och tillsammans, för att utveckla en gemensam förmåga till krishantering. Dels att vara en vägledning för enskilda övningsansvariga som därutöver vill inrikta övningar i generell krishanteringsförmåga för det egna ansvarsområdet.

Strategin vänder sig därför till:

- Samverkansansvariga myndigheter på central nivå.
- Regeringen, länsstyrelser och kommuner med geografiskt områdesansvar på nationell, regional och lokal nivå.
- Landstingen.
- Företag och andra organ i privat sektor som vill utveckla sin generella krishanteringsförmåga med stöd av strategin.
- KBM med ansvar för att stödja, inrikta och samordna övningsverksamheten.

Strategins kärna finns i avsnitt 4 "Vad behöver vi öva?" och i avsnitt 5 "Vad behöver göras före, efter och mellan övningar?". Avsnitten innehåller i korthet följande:

Avsnitt 4 "Vad behöver vi öva?"

- Vad måste fungera när en kris inträffar?
- Vad är krisledning och vilka krav på förmåga ställer detta på berörda aktörer?
- Ur vilka olika aspekter behöver krisledning övas?
- Vilka övningstyper är lämpliga att använda för att utveckla olika aspekter av krisledning under lednings- och samverkansövningar?

Avsnitt 5 "Vad behöver göras före, efter och mellan övningar?"

Avsnittet behandlar ett antal förutsättningar för övningar som behöver utvecklas i ordinarie organisationer och i samverkan mellan övningsansvariga:

- Användandet av olika underlag för överväganden och planering.
- Samsynen mellan övningsansvariga på övningsverksamhet.
- Den samlade överblicken över övningar.
- De ömsesidiga kunskaperna mellan aktörer i privat och offentlig sektor om den andra partens roll och ansvar i samhället.
- Utvärdering och återkoppling efter övningar.

Slutligen, i avsnitt 6 "Därför vill KBM öva detta", beskriver KBM sin inriktning av det egna, sektorsövergripande, ansvarsområdet för övningsverksamhet under 2007–2009. Inriktningen bygger på den gemensamma strategin i avsnitten fyra och fem.

Det är KBM:s förhoppning att denna gemensamma strategi kan vara en vägledning också för andra övningsansvariga som vill inrikta övningar inom sitt ansvarsområde.

1. INLEDNING OCH LÄSANVISNING

Varför öva?

Övning är en av många aktiviteter som behövs för att utveckla en organisations förmåga att hantera kriser. Under ett uppbyggnadsskede av en krishanteringsorganisation behövs exempelvis analys, planering, organisation, bemanning, utbildning och övning. För en redan etablerad krishanteringsorganisation är övning en återkommande, lärande aktivitet för att vidmakthålla, pröva och utveckla förmågan såväl hos organisationen i sin helhet som hos en enskild befattningshavare.

Ett av de mest verkningsfulla och effektiva sätten att bygga kunskap och färdigheter är genom övningar. Övningsverksamhet är framför allt kunskapsuppbyggnad i konkret form och ger tillfälle att öva färdigheter i krishantering i praktisk verksamhet. I övningar möts människor och organisationer för att tillsammans utveckla egen och gemensam krishanteringsförmåga. Personliga kontakter knyts vilket underlättar senare samarbete vid faktiskt inträffade kriser. Under övningar får man direkt och konkret respons på sina egna insatser, på styrkor och svagheter i den egna organisationen liksom mellan organisationer. Man upplever hur samspelet mellan människor liksom samarbetet mellan organisationer påverkar ledning, samverkan och även lösandet av sakuppgifter i krisledningsorganisationen och på fältet. I övningar visar stödssystemen om de håller måttet – gemensam lägesbild, analysverktyg, rapporteringsrutiner, verktyg för kommunikation med allmänheten och olika informationssystem.

Behovet av att utveckla färdigheter genom övning upphör heller aldrig utan måste vara en ständigt pågående verksamhet.



I övningar möts människor för att tillsammans utveckla färdigheter i krishantering i praktisk verksamhet.

Vilka berörs?

Övningsstrategin berör:

- Samverkansansvariga myndigheter på central nivå.
- Regeringen, länsstyrelser och kommuner med geografiskt områdesansvar på nationell, regional och lokal nivå.
- Landstingen.
- Företag och andra organ i privat sektor som vill utveckla sin generella krishanteringsförmåga med stöd av strategin.
- KBM med ansvar för att stödja, inrikta och samordna övningsverksamheten.

Strategins syfte

Strategin är en långsiktig, gemensam och övergripande vägledning för att utveckla en generell krishanteringsförmåga i samhället genom övningar. För att samhället ska ha denna förmåga behöver ansvariga aktörer i krishanteringssystemet kunna utöva krisledning och dessutom kunna inleda denna tidigt under en kris. Krisledning innebär i stor utsträckning att kunna prioritera och fatta beslut om åtgärder och insatser genom att leda, samordna och informera. Denna förmåga behöver finnas hos varje enskild ansvarig aktör men också vara en gemensam förmåga mellan aktörerna. Om innehållet i övningsstrategin förverkligas bör detta leda till att berörda aktörer i krishanteringssystemet har uppnått förmåga till krisledning vid slutet av år 2009.

Aktörerna behöver också kunna samverka med företag och andra organ som bedriver samhällsviktig verksamhet. Offentlig och privat sektor behöver därför också öva tillsammans.

- Strategin syftar till att inrikta övningsverksamheten så att den bidrar till att utveckla den generella förmågan i samhället att hantera en kris när den inträffar liksom färdigheter som aktörerna i krishanteringssystemet behöver ha tillsammans.
- Strategin syftar också till att vara en vägledning för myndigheter, kommuner och landsting som därutöver vill inrikta övningar i generell krishanteringsförmåga för det egna ansvarsområdet.

För att vara långsiktig, gemensam och övergripande har en avgränsning gjorts för strategin. Den hålls skild från den mångfald av planer och underlag som de övningsansvariga behöver nyttja för att inrikta och genomföra övningar i enlighet med strategin. Sådana dokument behöver finnas som stöd för att omsätta strategin i konkreta övningar men behöver revideras och uppdateras med tätare intervall än strategin.

KBM har använt den gemensamma strategin som vägledning för att inrikta övningsverksamheten för det egna sektorsövergripande ansvarsområdet under 2007–2009. Om även andra övningsansvariga använder strategin som vägledning för att inrikta övningar inom sina respektive ansvarsområden kommer detta att underlätta samordningen av alla övningar i krishanteringssystemet.

Läsanvisning

I **avsnitt 2** beskrivs sambandet mellan övningsverksamhet och andra verktyg för att utveckla krisberedskap.

I **avsnitt 3** beskrivs varför KBM bedömer att aktörerna i krishanteringssystemet behöver en gemensam strategi för övningsverksamhet.

I **avsnitten 4 och 5** utvecklas den gemensamma strategin. Avsnitt 4 inleds med en beskrivning av hur ett samhälle med god krishanteringsförmåga och operativ förmåga snabbt kan påbörja krishantering när en kris inträffar. Detta följs av en beskrivning av ett antal olika komponenter i generell krishanteringsförmåga som måste finnas för att en sådan idealbild ska bli verklighet och som det är strategins mål att vägleda mot att uppnå.

I avsnitt 5 beskrivs ett antal generella åtgärder som aktörerna i krishanteringssystemet också behöver vidta i sina ordinarie organisationer mellan övningar för att skapa goda förutsättningar för övningsverksamheten och därmed också för hanteringen av verkliga kriser när sådana inträffar.

I **avsnitt 6** beskrivs den övningsverksamhet KBM kommer att prioritera att genomföra för aktörerna i krishanteringssystemet under perioden 2007–2009 i syfte att bidra till att utveckla generell förmåga att hantera en kris när den inträffar. I avsnittet beskrivs också ett antal verktyg som KBM kommer att utveckla och tillhandahålla liksom viktiga förutsättningar att utveckla för samverkan med näringslivet och för internationell samverkan under övningar.

2. ÖVNINGAR – ETT AV MÅNGA VERKTYG

Samhällets krisberedskap bygger framför allt på förmågan i kommuner, landsting, myndigheter, organisationer och näringsliv att förebygga och hantera kriser. KBM bidrar till att förbättra denna förmåga genom samordning, expertstöd, metodstöd, utbildning och övningsverksamhet.

För att ge detta stöd arbetar KBM parallellt med olika verksamheter och verktyg däribland följande:

- Årlig inriktning av myndigheternas planering av verksamhet inom ramen för verksamhetsområdena *Svåra påfrestningar* och *Civilt försvar*.
- Omvärldsexempel, hot- och riskrapporter och annan omvärldsanalys som utgör underlag för den årliga inriktningen av myndigheternas planering men också för risk- och sårbarhetsanalyser, för utbildning och för inriktning och utformning av övningsverksamhet och för förmågebedömningar.
- Övningsverksamhet som utvecklar krishanteringsförmåga.
- Kunskapsuppbyggnad genom observatörsinsatser, uppföljning av inträffade händelser, forskning, andra studier och utbildningar.
- Årlig uppföljning och utvärdering av genomförd verksamhet som underlag för att redovisa resultaten av satsade resurser inom verksamhetsområdena *Svåra påfrestningar* och *Civilt försvar*.

Inriktning, analyser, övningsverksamhet, bedömning av förmåga, återkoppling och uppföljning är alla verktyg som på olika sätt bidrar till och medverkar i en process för att utveckla krisberedskap. Det är viktigt att knyta ihop, förstärka och tydliggöra det inbördes sambandet mellan dessa.

3. VARFÖR EN GEMENSAM STRATEGI?

Vi behöver bli ännu bättre på att samverka med varandra i krisberedskapsarbetet. Det gäller på alla nivåer i samhället och även mellan offentlig och privat sektor. Vi måste förbättra överblicken och helhetssynen. Den internationella dimensionen och samarbetet inom EU måste integreras bättre med arbetet på hemmaplan.

Kunskapsuppbyggnad är en aktiv läroprocess som ska utvecklas mellan forskning, omvärldsanalys, studier, utbildningar och övningar. Det finns gemensamma strategier för forskning och för annan teoretisk kunskapsuppbyggnad men inte för övningsverksamhet. KBM har bedömt att det även bör finnas en gemensam strategi för den praktiska kunskapsuppbyggnad som övningsverksamhet ger.

En gemensam strategi för att nå långsiktiga gemensamma mål bör ge förutsättningar att utveckla en övningsverksamhet som är samstämd mellan krishanteringssystemets aktörer både till sin inriktning och över tiden.

Offentliga aktörer har övats alltsedan krishanteringssystemets tillkomst år 2002. Övningarna har emellertid hittills inte genomförts utifrån någon gemensamt uttalad uppfattning om vad som behöver förbättras i svensk krisberedskap eller hur övningsverksamheten kan bidra till att utveckla samhällets förmåga att hantera en kris.

Ovanstående pekar på ett omfattande behov av att utveckla våra färdigheter, framför allt i krishantering, enligt delvis nya förutsättningar. Nyckelorden samverkan, överblick, helhetssyn och internationellt samarbete pekar också på att det inte räcker att ha kunskaper om egen verksamhet utan att vi även behöver bygga gemensamma kunskaper och ömsesidiga kunskaper om varandra i samhället. Detta gäller inte minst mellan offentlig sektor och näringslivet.

4. VAD BEHÖVER VI ÖVA?

Övningarna ska bidra till att utveckla en generell krishanteringsförmåga i samhället. Den generella förmågan kan delas upp i krishanteringsförmåga och operativ förmåga:

KRISHANTERINGSFÖRMÅGA

Berörda aktörer kan leda och samordna vid krisförlopp som kan leda till svåra påfrestningar på samhället i fred samt informera om hanteringen av krisförloppet. Förmågan finns oavsett krisens orsak och konsekvenser.

Krishanteringsförmågan består av kunskaper, krisledningsorganisation, tekniskt ledningsstöd och samverkan.

Kravet på krishanteringsförmåga vid allvarliga kriser varierar från aktör till aktör. De högsta kraven ställs på geografiskt områdesansvariga organ på nationell, regional och lokal nivå och på myndigheter och andra organ som bedriver samhällsviktig verksamhet. Dessa ska

Krishantering kräver förmåga att leda, samordna och informera...





... men också kapacitet och resurser att genomföra operativa insatser på fältet.

samverka med de områdesansvariga organen vid hanteringen av en allvarlig kris. Företag och andra organ som ansvarar för och bedriver samhällsviktig verksamhet måste också ha förmåga att hantera kriser. Gemensamt för samtliga är att man måste kunna reagera snabbt, göra en korrekt värdering av läget och vidta eller påkalla lämpliga åtgärder.

OPERATIV FÖRMÅGA

Berörda aktörer kan genomföra operativa insatser vid krisförlopp som kan leda till svåra påfrestningar på samhället i fred. Förmågan finns oavsett krisens orsak och konsekvens.

Den operativa förmågan består av kunskaper, tekniskt ledningsstöd, förstärkningsresurser och samverkan.

Den operativa förmågan är förmågan hos de aktörer och resurser som engageras för att begränsa, motverka eller lindra de skador som inträffar under en allvarlig kris. Detta är aktörer och resurser som inte bara finns inom offentlig sektor utan även är företag och andra organ inom privat sektor. Det är bl.a. polis, räddningstjänst, akutsjukvård, gränsskydd och infrastrukturens reparationsresurser men också stödfunktioner som dessa organ behöver för att kunna arbeta effektivt vid allvarliga händelser.

Detta måste fungera vid en kris

När en kris inträffar kan de områdesansvariga organen på nationell, regional och lokal nivå (regeringen, länsstyrelserna och kommunerna) inleda sin krishantering snabbt och oberoende av krisens orsak och dess konsekvenser. Detta innebär att krisledningsorganisationerna aktiveras och bemannas, att information inhämtas och värderas och att gemensamma lägesuppfattningar tas fram allteftersom mellan berörda. Beslut om insatser och åtgärder fattas tidigt, beslutens innebörd framgår tydligt och samverkan inleds mellan ansvariga och med andra berörda. En förberedd organisation för kommunikation med massmedierna och med allmänheten kan gå i gång omedelbart så att medborgarna vet var de kan hämta information som är pålitlig och trovärdig.

Myndigheter och andra aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet har också ovan beskrivna beredskap och förmåga att inleda krishantering.

För att inte förlora tid har såväl områdesansvariga aktörer som aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet därutöver säkerställt att tillräckliga resurser för effektiv krishantering finns tillgängliga med mycket kort förvarning. Ledningsorganisationen har en uthållighet om minst en vecka.

Personella och materiella resurser finns tillgängliga för omedelbara operativa insatser på fältet för att motverka eller lindra de skador som har inträffat oavsett dessas orsaker och konsekvenser. Stödresurser har säkrats för att omedelbart kunna bistå ansvariga för fältinsatser. Beredskap och resurser finns också för operativa insatser under åtminstone en vecka.

Ovanstående beskriver målet för den generella krishanteringsförmåga som samhället behöver bygga upp. Övningsverksamheten bör därför inriktas mot att utveckla den förmåga som beskrivs i det följande.

Att utöva krisledning

Krisledning – att leda, samordna och informera – innebär i stor utsträckning att prioritera och fatta beslut om åtgärder och insatser.

Att utöva områdesansvar under en kris kräver följande tidiga föråtgärder av områdesansvariga aktörer:

- Att med den egna krisledningsorganisationen inleda intern krisledning omedelbart.
- Att inhämta information.
- Att göra lägesbedömningar.
- Att fatta tidiga och tydliga beslut.
- Att ha god kunskap om andra myndigheters och organisationers ansvar och uppdrag.
- Att leda och verka för att nödvändig samverkan kan åstadkommas mellan andra myndigheter och aktörer inom det geografiska ansvarsområdet.
- Att samverka externt i övrigt.

Att leda och samordna myndigheter och andra aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet inom en sektor kräver följande tidiga föråtgärder av ansvariga aktörer:

- Att med den egna krisledningsorganisationen inleda intern krisledning omedelbart.
- Att inhämta information.
- Att göra lägesbedömningar.
- Att fatta tidiga och tydliga beslut.
- Att ha god kunskap om andra myndigheters och organisationers ansvar och uppdrag.
- Att leda och samordna andra myndigheter och aktörer inom ansvarsområdet.
- Att samverka externt i övrigt.
- Att berörda aktörer har kapacitet och resurser att genomföra operativa insatser på fältet.

KBM:s samordning av information under kriser bör renodlas och utvecklas även med stöd av övningsverksamheten.

UTHÅLLIGHET OCH TILLGÄNGLIGHET

Myndigheter och andra aktörer måste kunna hantera både akuta förlopp och mer utdragna händelser. Uthålligheten i krisledningsorganisationerna under akuta förlopp bör vara minst en vecka. Med detta menas att krisledningsstaber vid myndigheter och andra aktörer måste vidta förberedelser för att kunna verka dygnet runt under minst en veckas tid. Andra aktörer är sådana som bedriver samhällsviktig verksamhet inom respektive myndighets ansvarsområde/sektor.

Aktörerna bör därför ha en planering för skiftgång inom krisledningsorganisationerna. Det är också önskvärt att aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet ständigt är nåbara. Inom vissa verksamheter är det motiverat att det finns en vakthavande beslutsfattare eller motsvarande som är nåbar.

BREDDAT RESURSUUTNYTTJANDE

Samhällets samlade resurser måste kunna användas på ett sammantaget effektivt och ändamålsenligt sätt oavsett om resurserna finns i offentlig sektor, i näringslivet, i organisationer eller genom frivilliga och oavsett om krisen drabbar offentlig sektor, privat sektor eller båda. Detta är ett sätt att öka uthållighet och tillgänglighet under en kris. Även internationellt stöd vid kriser som inträffar i Sverige innebär en möjlighet till breddat resursutnyttjande. Områdesansvariga aktörer samt myndigheter och organ som bedriver samhällsviktig verksamhet måste därför även kunna leda, samordna, informera och samverka med resurser från näringslivet, från organisationer, frivilliga och stödresurser från annat land under ett krisförlopp och måste kunna inleda detta med mycket kort förvarning.

Kommuner och landsting behöver utveckla förmågan att samverka med frivilliga försvarsorganisationer, trossamfund och andra frivilligorganisationer samt enskilda personer med avtal som kan bidra till samhällets krishantering. Kommuner och landsting måste också öva förmågan att kanalisera spontant frivilliga vid kriser.

SAMVERKAN MELLAN PRIVAT OCH OFFENTLIG SEKTOR

Några grundläggande förutsättningar för samverkan mellan privat och offentlig sektor vid kriser, bl.a. för ett samordnat resursutnyttjande, bör utvecklas i övningsverksamhet:



Samhällets samlade resurser måste kunna användas oavsett om resurserna finns i offentlig sektor, i näringslivet, i organisationer eller genom frivilliga.

- En gemensam syn på ömsesidiga beroenden i samhället och på samhällets säkerhet som ett gemensamt intresse och ett gemensamt ansvar att hantera.
- Utvecklade former för förtroendefullt informationsutbyte vid kriser, bl.a. delning av konfidentiell information.
- Ett medvetande hos aktörerna i offentlig sektor om ett företags skilda roller – som ägare och operatör av kritisk infrastruktur, som användare av kritisk infrastruktur, som producent av varor och tjänster och som kund hos företag som producerar varor och tjänster. Alla dessa roller påverkar ett företags agerande.

EU OCH INTERNATIONELL SAMVERKAN

Den nationella övningsverksamheten bör få en tydligare koppling till EU och till internationell verksamhet. Vi behöver bli bättre på att se kopplingen mellan den nationella och den internationella krisberedskapen och krishantering. Valet av deltagande måste ha en tydlig nytta för

aktörerna i krishanteringssystemet men också bidra till utveckling av krisberedskapen inom EU och bidra till det internationella samarbetet.

Sverige måste kunna öva att alarmera och informera internationellt, ta emot internationellt stöd vid kriser i Sverige, kunna lämna stöd till andra drabbade länder och bistå organisationer i EU med krishantering.

Sverige måste även utveckla förmåga att hantera kriser som drabbar svenskar utomlands, ta emot internationellt stöd och samverka med andra aktörer i dessa länder.

Internationella inslag bör finnas med i någon form i all nationell övningsverksamhet.

KRISINFORMATION OCH KRISKOMMUNIKATION

En väsentlig del av krishantering är att inhämta, bearbeta och förmedla information så att rätt mottagare nås av rätt information vid rätt tillfälle. Erfarenheter från kriser har visat att detta är en väsentlig del av krisarbetet. För att inte riskera en förtroendekris mellan ansvariga myndigheter och organ och medborgarna måste den information som lämnas vara trovärdig. En förutsättning för detta är en väl utvecklad samverkan med massmedierna.

En grundläggande förutsättning för att kunna ta emot internationellt stöd vid en kris är att kunna kommunicera med organisationer och personal från dessa länder.

Kriskommunikation bör därför övas såväl mellan dem som är ansvariga för krishantering som mellan dessa och andra aktörer i samhället nationellt och internationellt. Det är myndigheter och organ i övrigt inom offentlig sektor, företag och organisationer i näringslivet, andra organisationer, frivilliga, massmedier samt enskilda medborgare.

PROCESSMEDVETANDE

Under övningar är det viktigt att uppmärksamma och öva hantering av sakfrågor och sakförhållanden men än viktigare är att öka medvetandet om betydelsen av processer som pågår mellan människor i en organisation och även mellan organisationer. Skilda fackspråk, värderingar, förväntningar och andra "kulturkollisioner" kan påverka denna process och även påverka hanteringen av sakfrågor och sakförhållanden i en omfattning vars vidd inte alltid kan bedömas på förhand. Även om berörda aktörer naturligtvis är medvetna om detta samband mellan sakfrågor och processer bör det ändå uppmärksam-

mas i övningar för att därigenom peka på behov av åtgärder för att motverka sådana hinder.

Sambandet mellan sakfrågor och processer är därför särskilt viktigt att uppmärksamma vid övningar med näringslivet vars förutsättningar och utgångspunkter i samhället skiljer sig från förutsättningarna och utgångspunkterna för offentlig sektor. Detsamma gäller vid övningar där olika yrkeskåror inom offentlig sektor ska samverka och det kan finnas risk för sådana "kulturkollisioner" liksom vid internationell samverkan under en kris och vid internationella övningar.

Ett sätt att medvetandegöra sådana hinder är att avdela personal som har som enda uppgift under övningar att följa samspelet mellan människor och organisationer och notera om och hur detta påverkar hanteringen av sakfrågor och sakförhållanden.

VERKTYG FÖR LEDNING, SAMORDNING OCH KOMMUNIKATION

Även det tekniska ledningsstödet och dess uthållighet kan övas under övningar. Stödsystemen kan övas mot minst en veckas uthållighet under en fredstida kris.

För krishanteringsförmåga är det tekniska ledningsstödet reservkraft, alternativa telekommunikationer och IT-stöd. För den operativa förmågan är det tekniska ledningsstödet ledningsutrymme, ledningsstödssystem och särskilda informations- och kommunikationssystem.

Övningsverksamheten ger också tillfällen att öva den nationella portalen för krisinformation och det webbaserade informationssystemet (WIS) för att ge erfarenheter för vidareutveckling. Även rapporteringsrutiner för krishanteringssystemet bör användas och övas.

Gemensam övningsmodell för lednings- och samverkansövningar

Övningsmodellen består av fyra övningstyper som, oberoende av varandra, kan kombineras efter de övades behov och övningens syfte och mål. En förutsättning för att övningarna ska kunna öka den generella förmågan att hantera en kris är att övningsdeltagarna har relevanta förkunskaper både om sin roll och om organisationens uppgifter.

För varje övningstyp kan olika övningsmetoder användas, t.ex. olika former av grupparbeten och seminarier. Den mest effektiva

metoden för att nå ett gott resultat med en övning är att använda simulering med motspel. Gemensamt för alla övningsmetoder är att ett scenario används som utgångspunkt för grupparbetet, seminariet eller simuleringen.

Nedanstående övningstyper kan användas för att utveckla sådana aspekter av förmåga till krisledning som beskrivs i detta avsnitt.

LARMÖVNING, STARTÖVNING, SYSTEMÖVNING

En larmövning/startövning/systemövning syftar främst till att inom egen organisation öva krisledningsorganisationerna för att snabbt kunna aktivera och bemanna dessa. Denna förmåga kan behöva övas åtminstone några gånger per år med anledning av betydelsen av att kunna påbörja krisledning tidigt under en kris.

STABSÖVNING

En stabsövning syftar till att öka förmågan att arbeta med interna berednings-, stabs- och informationsrutiner för att skapa en gemensam lägesuppfattning och föreslå beslutsunderlag. En organisation med flera olika sådana arbetsrutiner som behöver samordnas internt kan behöva genomföra stabsövningar åtminstone två gånger per år.

BESLUTSÖVNING

En beslutsövning används främst för att öva beslutsprocessen inom en organisation d.v.s. förmåga att fatta tidiga och tydliga beslut, att fatta beslut under tidspress om åtgärder och att inleda samverkan mellan ansvariga och med andra berörda. Sådan förmåga att fatta beslut under ovana och pressade förhållanden kan behöva övas åtminstone en gång per år.

SAMVERKANSÖVNING

I en samverkansövning övas främst samordning genom samverkan. Detta innebär att öva berörda myndigheter och organ som, på olika ledningsnivåer, måste kunna hantera en kris i samverkan. Samverkansövningar kan genomföras för områdesansvariga och inom och mellan samverkansområden. Samverkansövningar kan även bedrivas i mindre format inom eller mellan ett fåtal myndigheter, landsting eller kommuner. Det kan vara lämpligt för berörda aktörer att delta i åtminstone en samverkansövning per år.

5. VAD BEHÖVER GÖRAS FÖRE, EFTER OCH MELLAN ÖVNINGAR?

För att övningsverksamheten på bästa sätt ska bidra till att utveckla samhällets krishanteringsförmåga bör det också finnas en gemensam syn på vilka förutsättningarna är för detta och vad som följaktligen bör utvecklas före, efter och mellan övningar i ordinarie organisationer och i samverkan mellan övningsansvariga. Följande är exempel på sådana förutsättningar som bör utvecklas.

Använd olika underlag för överväganden och planering

- Utvärdera tidigare övningar, såväl övningsresultaten som erfarenheter av planering, genomförande och uppföljning.
- Utgå från målgruppsanalyser och analyser av övningsbehov.
- Utnyttja utvärderingar av krishanteringen vid inträffade kriser; slutsatser från 2005 års katastrofkommission om krishantering under och efter flodvågskatastrofen i Indiska oceanen, KBM:s rapport till regeringen om krishantering under orkanen i Sverige i januari 2005, andra utvärderingar efter inträffade kriser samt kunskaper och erfarenheter såväl hos observatörer som har följt tidigare kriser i Sverige och i andra länder som hos aktörer som har deltagit i kriser.
- Använd scenarier baserade på omvärldsexempel, hot- och riskrapporter, aktuell hotbild för området och resultaten av genomförda risk- och sårbarhetsanalyser inom ansvarsområdet. Använd också scenarier som beskriver händelser med låg sannolikhet men med allvarliga konsekvenser.
- Utnyttja kunskaper och erfarenheter från annan verksamhet t.ex. forskning, utredningar, omvärldsbevakning, omvärldsanalyser och underrättelseverksamhet.



Observatörsinsatser är viktiga för att få del av erfarenheter från allvarliga händelser och kriser i Sverige och i andra länder.

- Tillvarata erfarenheter från forskning och studier om samverkan mellan privat och offentlig sektor.
- Inhämta även erfarenheter från andra länder inom EU om samverkan mellan offentlig sektor och näringslivet vid kriser liksom erfarenheter av och metoder för samverkansövningar med näringslivet.
- Utnyttja rapporter från observatörsinsatser. Dessa är viktiga för att få del av erfarenheter. KBM och andra myndigheter följer allvarliga händelser och kriser medan de pågår i Sverige och i andra länder. Om möjligt sker detta genom att sända observatörer som följer krishanteringen på plats och i annat fall genom att avdela personal för att följa skeendet från ordinarie arbetsplats.

Skapa samsyn

I krishanteringssystemet bör det finnas en gemensam uppfattning om vad samhället ska uppnå genom övningsverksamhet och vad detta kräver av enskilda myndigheter, organ och personer, var och en för sig och tillsammans. För att få en samsyn på detta bör diskussioner genomföras mellan övningsansvariga om hur olika övningar ska planeras och genomföras i förhållande till varandra för att ge bästa ömse-sidiga positiva effekt och utbyte. Risk- och sårbarhetsanalyser kan vara en utgångspunkt för sådana diskussioner.

Diskussioner bör även föras mellan övningsansvariga om nödvändig övningsfrekvens för att leva upp till ställda krav på snabbhet och effektivitet i inledningen av en kris med okända förtecken. Även övningsstöd som kurser, handböcker, tekniska verktyg, övningsmetodik, metoder för observation och uppföljning/återkoppling bör ingå i sådana diskussioner.

Etablera överblick

För den samlade överblickens skull bör sådan övningsverksamhet som berör ett flertal aktörer i krishanteringssystemet kontinuerligt läggas in i en gemensam plan, längs en tidsaxel, allteftersom beslut fattas om sådan. Behovet av en samlad överblick rör främst samverkansövningar och andra större övningar men också övningsverksamhet med internationellt inslag och medverkan i internationell övningsverksamhet.

Den gemensamma planen behöver endast vara översiktlig för att ge en gemensam överblick och ersätter därför inte mer detaljerad planering.

Då KBM har som uppgift att samordna de nationella övningarna bör planen finnas tillgänglig på KBM:s hemsida. Detta ger alla berörda överblick över planerad övningsverksamhet och därför möjlighet att i god tid planera och begära medel för deltagande.

Bygg ömsesidig kunskap

För att bredda perspektiven och bidra till att skapa ömsesidig förståelse behöver aktörer inom såväl offentlig som privat sektor öka kunskaperna om varandras uppgifter, roller och villkor.

Förutom under samverkansövningar bör detta kunna genomföras genom seminarier eller kurser i ordinarie organisationer och genom deltagande i andras övningar.

Utvärdera och återkoppla efter övningar

Övningsresultat – sakfrågor och processer – bör alltid utvärderas och återkopplas till övningsdeltagarna och till övriga berörda aktörer som underlag för att vidta åtgärder i ordinarie organisationer.

Behoven av utvärdering och återkoppling efter övningar kan skilja sig till innehåll och form mellan aktörer inom offentlig sektor, i näringslivet och i organisationer. Övningsansvariga bör därför utveckla former och innehåll för utvärdering och återkoppling i samråd med berörda aktörer.

Likaväl som observatörer används för att studera kriser i Sverige och utomlands, för att hämta hem erfarenheter från dessa händelser, bör ett motsvarande upplägg användas och utvecklas som en del av utvärderingen och uppföljningen av övningar. Inte minst gäller detta för samverkansövningar med aktörer från näringslivet och med internationella stödresurser.

6. DÄRFÖR VILL KBM ÖVA DETTA

I detta avsnitt beskrivs övningsverksamhet och andra angelägna åtgärder som KBM, med utgångspunkt i den gemensamma strategin i avsnitten 4 och 5, planerar att genomföra för att bidra till att utveckla generell krishanteringsförmåga. Dessutom beskrivs den rådande ansvarsfördelningen för övningsverksamhet i krishanteringssystemet.

Prioritering och inriktning

KBM:s arbete med att organisera och genomföra större övningar för krishanteringssystemets aktörer är en av myndighetens viktigaste verksamheter de kommande åren. Det handlar om nationella och internationella övningar, om metodik och teknik. KBM ska stödja, inrikta och samordna nationella övningar och samordna och stödja svenskt deltagande i internationella övningar.

Målet är att KBM ska kunna ta initiativ till och genomföra minst en större övning varje år från och med 2007. Därutöver ska vi kunna genomföra och stödja ett antal mindre övningar och övningsseminarier.

Tillsammans med aktörerna i krishanteringssystemet behöver vi utveckla en övningsplan så att övningarna leder till en utvecklad krishanteringsförmåga.

När det gäller att stödja kommuner och landsting genom övningsverksamhet ska KBM prioritera att bygga upp den generella krishanteringsförmågan. Arbetet bygger på ett nära samarbete med offentliga aktörer och ett gemensamt ansvar för övningsverksamheten.

KBM prioriterar utveckling av förmåga att hantera en svår påfrestning framför förebyggande åtgärder för att motstå störningar som kan uppstå vid en svår påfrestning. Övningsverksamhet är en prioriterad verksamhet för att utveckla generell förmåga i samhället att hantera en kris och myndighetens resurser har därför fördelats i enlighet med detta. Om resurserna för övningsverksamhet trots detta av olika skäl

visar sig vara knappa så att all inplanerad övningsverksamhet inte kan genomföras kommer KBM att prioritera nationella samverkansövningar, internationella övningar och internationell samverkan.

Generell förmåga som KBM vill bidra till

NATIONELLA SAMVERKANSÖVNINGAR

Genom nationella samverkansövningar avser KBM öva samverkan mellan samverkansansvariga myndigheter på central nivå och områdesansvariga på lokal, regional och nationell nivå. Övningarna omfattar:

- Tvärsektorieell samverkan på central nivå.
- Samverkan "vertikalt" mellan nationell, regional och lokal nivå.
- Samverkan "horisontellt" på lokal respektive regional nivå d.v.s. inom och mellan kommuner och inom och mellan län.
- Områdesansvarigas samverkan med landstingen och landstingens samverkan med varandra.

Genom dessa större samverkansövningar kommer också myndigheter på central nivå med sektorsansvar och med samverkansansvar att övas i sektorsövergripande samverkan.

Under 2007–2009 kommer KBM att ägna huvuddelen av sina resurser åt att planera, genomföra och utvärdera tre stora samverkansövningar på nationell nivå: SAMÖ 2007, SAMÖ 2008 och SAMÖ 2009.

Vilka delasppekter av krisledning (se avsnitt 4) som var och en av dessa tre SAMÖ specifikt kommer att inriktas mot att öva avgörs dels i samband med utvärderingen av resultatet av föregående SAMÖ dels utifrån bedömd befintlig förmåga hos aktörerna i krishanterings-systemet. Sådana bedömningar av förmåga redovisar KBM årligen i samband med uppföljning av åtgärder som har vidtagits under föregående år för att stärka förmågan inom det civila försvaret samt beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.



Våra nationella övningar bör få en tydligare koppling till internationell verksamhet så att vi kan bidra till utveckling av krisberedskapen inom EU och till det internationella samarbetet.

INTERNATIONELL SAMVERKAN

Den nationella övningsverksamheten bör få en tydligare koppling till internationell verksamhet. Vi behöver bli bättre på att välja vilka internationella övningar vi ska delta i. Deltagandet måste ha en tydlig nytta för KBM och för övriga aktörer i krishanteringssystemet men också bidra till utveckling av krisberedskapen inom EU och till det internationella samarbetet.

Deltagande sker främst utifrån:

- Förordningen (2002:518) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten.
- Uppdrag av regeringen.
- Bedömningen att övningen dels ger ett tydligt mervärde och nytta för KBM och för svenska aktörer i övningen, dels bidrar till utveckling av krisberedskapen inom EU och till det internationella samarbetet.
- Att de övade har ett behov av stöd/samordning av svenskt civilt deltagande i aktuell övning.
- Samarbetet inom ramen för NATO/EAPC.

MINDRE ÖVNINGAR OCH ÖVNINGSEMINARIER

KBM:s ambition är att genomföra och stödja ett antal mindre övningar och övningsseminarier. Vid konkurrens om knappa resurser kommer emellertid nationella samverkansövningar, internationella övningar och internationell samverkan att prioriteras före mindre övningar och övningsseminarier såväl vad avser stöd som genomförande.

KBM kommer naturligtvis i största möjliga utsträckning att ge efterfrågat stöd men kan därför inte i förväg utlova att ge detta fullt ut. Dels vet KBM ännu inte omfattningen av det stöd som kommer att efterfrågas dels vet KBM heller ännu inte med säkerhet hur stora resursinsatser som kommer att krävas för att genomföra samverkansövningarna och internationell samverkan.

Ansvariga för övningsverksamhet

KBM

KBM:s ansvar är sektorsövergripande.

KBM kan inte ta över det ansvar som ligger på varje organisation eller myndighet men kommer att lämna stöd framför allt avseende att utveckla metodik och stöd för planering, genomförande och utvärdering/uppföljning.

När det gäller den nationella nivån har KBM ett samordningsansvar för att de nationella övningarna blir effektiva och bidrar till att öka den svenska krisberedskapsförmågan.

När det gäller internationella övningar och övningar inom EU har KBM en samordnande roll och har till uppgift att verka för att övningarna med andra länder lägger grunden för en gemensam säkerhet för att möta olika typer av hot och risker.

SAMVERKANSANSVARIGA

MYNDIGHETER MED ANSVAR FÖR EN SEKTOR

Myndigheter på central nivå ansvarar för övningsverksamhet inom den egna organisationen och för övningsverksamhet inom sin sektor. Myndigheterna har också ett ansvar för att, inom respektive samverkansområde, samverka rörande övningsfrågor.

AKTÖRER MED OMRÅDESANSVAR PÅ REGIONAL NIVÅ

De områdesansvariga aktörerna på regional nivå, länsstyrelserna, har ett eget ansvar för övningsverksamhet. Detta ansvar omfattar dels den egna organisationen, dels övningsverksamhet inom ramen för områdesansvaret på regional nivå och övningsstöd till kommunerna. Länsstyrelserna bör anmäla sina samverkansövningar till det gemensamma kalendariet.

AKTÖRER MED OMRÅDESANSVAR PÅ LOKAL NIVÅ

Kommunerna är områdesansvariga aktörer på lokal nivå och ansvarar för att öka kommunens krishanteringsförmåga i såväl den egna organisationen som hos andra ansvariga i hela kommunen. Detta är tillkommande uppgifter för kommunerna som regleras i lag.

LANDSTINGEN

Även landstingen har tillkommande, lagreglerade, uppgifter för att utveckla krishanteringsförmåga inom sitt ansvarsområde.

Verktyg som stöder, inriktar och samordnar

KBM planerar bl.a. följande för att ge goda förutsättningar för övningsverksamheten i krishanteringssystemet och för att i övrigt stödja, inrikta och samordna denna:

- Verksamhetsplaner för övningsverksamhet under åren 2006–2009.
- Planeringskalender.
- Scenariobank.
- Metodik beträffande övningsformer m.m..
- Verktyg för ledningsstöd.
- Övningshandbok.
- Erfarenhetsbank från genomförda övningar.
- Verktyg och metodik för utvärdering och uppföljning.
- Särskilda utbildningar och övningskonferenser samt verka för nätverksbyggande.

Utvecklingsbehov för internationell samverkan och samverkan med näringslivet under övningar

KBM anser det angeläget att initiera följande för att förbättra förutsättningarna för internationell samverkan under övningar och för samverkan om samhällsviktig verksamhet mellan offentlig sektor och näringslivet under övningar. Detta ger i sin tur också bättre förutsättningar för hantering av kriser när dessa inträffar:

- Kartläggning och utredning av förutsättningarna för att kunna nyttja näringslivets resurser i offentlig tjänst och vice versa (juridiskt, ekonomiskt m.m.) och föreslå nödvändiga förändringar.
- En utbildning, riktad till aktörer i näringslivet, som ger sådana baskunskaper om offentlig sektor och om krishanteringssystemet som behövs för samverkan vid en kris.
- En utbildning, i samarbete med företrädare för näringslivet, som ger aktörer i offentlig sektor de baskunskaper om näringslivet som behövs för samverkan vid en kris.
- En gemensam "ord- och begreppslista" för att underlätta samverkan mellan offentlig sektor och näringslivet vid kriser och även under övningar.

- I samarbete med Regeringskansliet och ansvariga myndigheter förbereda mottagandet av internationellt stöd vid kriser i Sverige samt se över nationella och internationella alarmeringsrutiner.
- Medverka i EU-ländernas standardiseringsarbete och i ett arbete för att harmonisera begreppsdefinitioner mellan länderna.

KBM REKOMMENDERAR

- 2006:3 Så vill vi utveckla övningsverksamheten
En strategi för utveckling av generell krishanteringsförmåga i samhället
- 2006:2 Kommunens övningsverksamhet
Tre enkla sätt att öva kommunledning och förvaltningar i krishantering
- 2006:1 Basnivå för informationssäkerhet (BITS)
Utgåva 3
- 2004:1 Kommunens plan för hantering av extraordinära händelser
Vägledning från Krisberedskapsmyndigheten
- 2003:2 Basnivå för IT-säkerhet (BITS)
- 2003:1 Risk- och sårbarhetsanalyser
Vägledning för statliga myndigheter

SEMA RECOMMENDS

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

ISSN: 1652-2893
ISBN: 91-85053-99-6

Krisberedskapsmyndigheten

Box 599
101 31 Stockholm

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

kbm@krisberedskapsmyndigheten.se

www.krisberedskapsmyndigheten.se