



Utbildning och övning inom krisberedskapsområdet

INRIKTNING OCH MODELL FÖR PLANERING

KBM REKOMMENDERAR ■ 2007:3



KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN

KBM REKOMMENDERAR ■ 2007:3

Utbildning och övning inom krisberedskapsområdet

INRIKTNING OCH MODELL FÖR PLANERING

Titel: Utbildning och övning inom krisberedskapsområdet
Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)
Omslagsfoto: Scanpix
Illustrationer: AB Typoform
Upplaga: 1 000 ex

ISSN: 1652-2893
ISBN: 978-91-85797-06-6
KBM:s dnr 1582/2006
Grafisk form: AB Typoform
Tryck: Edita, Västerås 2007

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

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

kbm rekommenderar 2007:3

INNEHÅLL

Föroord 5

Mål för samhällets krisberedskap 7

**Inriktning för utbildnings- och övnings-
verksamheten inom krisberedskapsområdet 9**

Samhällsviktiga aktörer 9

Aktörens ansvar 11

Sektorsövergripande verksamhet 12

Statens stöd 14

Modell för planering av utbildning och övning 16

Aktörsnivå 18

Nationell nivå 19

Målgrupps- och behovsanalys 19

Utbildning 23

Övning 25

Utvärdering, återkoppling och metodutveckling 30

FÖRORD

Krisberedskapsmyndigheten (KBM) har på uppdrag av regeringen tagit fram en inriktning för utbildnings- och övningsverksamheten inom krisberedskapsområdet. KBM:s redovisning till regeringen i september 2007 består av en huvudrapport, ett inriktningsdokument, en modell för planering av utbildning och övning och en inventering av befintligt utbud av utbildningar.

Denna skrift är en bearbetad sammanfattning av inriktningsdokumentet och modellen för planering. Skriften är avsedd att användas av alla aktörer i krishanteringssystemet. Varje aktör har ansvar för att den egna personalen får utbildning och övas regelbundet. Syftet med skriften är att bidra till att statliga myndigheter, kommuner, landsting, företag och organisationer ger utbildning och övning det utrymme i den löpande verksamheten som en god krisberedskap kräver.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2008 uttryckt uppfattningen att en ny samlad myndighet mot olyckor och kriser bör inrättas den 1 januari 2009. Eftersom det är oklart vilka uppgifter och vilket ansvar den nya myndigheten kommer att ha, har KBM:s förslag utformats med utgångspunkt i nuvarande förhållanden.

KBM:s fullständiga redovisning till regeringen kan hämtas på www.krisberedskapsmyndigheten.se/uppdrag

Ann-Louise Eksborg

Generaldirektör, Krisberedskapsmyndigheten

MÅL FÖR SAMHÄLLETS KRISBEREDSKAP

Regeringen har i prop. 2005/06:133 Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle formulerat en strategi för Sveriges säkerhet med målen att värna befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet och förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter.

Med utgångspunkt i dessa mål har KBM ställt upp följande övergripande mål för den svenska krisberedskapen:

1. Samhällsviktig verksamhet ska fungera på ett acceptabelt sätt under en kris.
2. Samhället ska hantera konsekvenserna av en kris för samhället på kort och lång sikt på ett förberett, strukturerat och likartat sätt, oavsett vad det är för slags kris.
3. Samhällets samlade resurser ska användas på ett effektivt sätt under den operativa hanteringen av en kris.

Med samhällsviktig verksamhet ur ett krisberedskapsperspektiv menas följande:

- Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
- Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad allvarlig kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.

De myndigheter och företag som ansvarar för samhällsviktig verksamhet och andra som är viktiga för att upprätthålla denna verksamhet benämns i fortsättningen samhällsviktiga aktörer.

Den här skriften fokuserar på förmågan att hantera konsekvenserna av en kris för samhället. Denna förmåga innebär att vid allvarliga störningar kunna leda den egna verksamheten, fatta beslut inom eget verksamhets- eller ansvarsområde, sprida snabb, korrekt och tillförlitlig information och vid behov kunna medverka i samordning och samverka med andra aktörer. Prioriteringen hänger samman med att KBM valt ett sektorsövergripande perspektiv.

För att ha denna förmåga under en kris krävs kunskap före krisen för förberedelser och kunskap efter krisen för uppföljning, utvärdering och återkoppling.

INRIKTNING FÖR UTBILDNINGS- OCH ÖVNINGSVERKSAMHETEN INOM KRISBEREDSKAPSOMRÅDET

Samhällsviktiga aktörer

Behovet av en grundläggande kunskap om krisberedskap och av att ha den särskilda förmågan som krävs för hantering av kriser är i stora delar detsamma för alla samhällsviktiga aktörer.

Staten har det yttersta ansvaret för samhällets krisberedskap.

Av förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, framgår att varje myndighet ska ansvara för att personalen vid myndigheten får den utbildning och övning som behövs för att den ska kunna lösa sina uppgifter i samband med krissituationer. En planlagd utbildnings- och övningsverksamhet i syfte att kunna utföra denna uppgift ska genomföras. I bilagan till förordningen pekas 26 centrala myndigheter och de 21 länsstyrelserna ut som särskilt ansvariga för att planera och göra förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris och för att förebygga sårbarheter och motstå hot och risker.

Utöver de statliga myndigheter som nämns i förordningen är Försvarsmakten samt vissa utpekade stödmyndigheter viktiga samverkansparter i många kriser.

Kommuner och landsting är självständiga aktörer i krishanteringssystemet och bestämmer själva över metoder och former för sitt krisberedskapsarbete. Viss verksamhet är emellertid reglerad enligt lag. Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ställer bland annat krav på kommuner och landsting att ge förtroendevalda och anställd personal den utbildning och övning som

Den grundläggande kunskap och särskilda förmåga som krävs för hantering av kriser är i stora delar densamma för alla samhällsviktiga aktörer.

behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid en extraordinär händelse i fredstid.

Inom näringslivet finns åtskilliga viktiga aktörer inom krisberedskapsområdet, bland annat inom den tekniska infrastrukturen såsom elförsörjningen och telekommunikationerna, inom betalningsförmedlingen, transportväsendet m.m. KBM anser att varje offentlig myndighet som arrangerar utbildnings- eller övningsverksamhet noga bör analysera vilka privata aktörer som bör bjudas in att delta i sådan verksamhet och försöka skapa förutsättningar för att detta ska kunna realiseras. Länsstyrelsens regionala råd för skydd mot olyckor och krisberedskap bör t.ex. kunna utgöra ett forum för sådan samverkan.

Trossamfunden har lång erfarenhet av att ta hand om människor i kris. Därför kan trossamfundens medverkan vara ovärderlig i vissa typer av krissituationer. De kan erbjuda drabbade människor såväl andlig som medmänsklig och materiell hjälp oberoende av trosbekännelse och livsåskådning. Många trossamfund har nära kontakt med invandrargrupper och har därför en viktig kulturell kunskap som är värdefull i krissammanhang. KBM anser att trossamfunden och de kommunala aktörerna bör utbilda och öva tillsammans för att uppnå bäst möjliga krishanteringsförmåga.

Inom frivilligorganisationerna finns personer som kan utgöra förstärkning i en allvarlig krissituation. Därför är det viktigt att övriga samhällsviktiga aktörer har kunskap om var sådan kompetens finns. KBM anser att det är av största vikt att den organisation som knyter till sig frivilliga upprätthåller kompetensen hos dessa genom att erbjuda lämplig utbildning och övning.

Aktörens ansvar

De viktigaste tillgångarna i krishanteringssystemet är övade organisationer med väl utbildad personal. I enlighet med ansvarsprincipen ska varje aktör inom krishanteringssystemet själv ansvara för att nyckelpersonal får en tillfredställande utbildning och regelbunden övning för att kunna fullgöra sina uppgifter vid kriser. Detta bör ske efter en fastlagd utbildnings- och övningsplan.

Erfarenheter bland annat från samverkansövningarna SAMÖ 2004 och SAMÖ 2007 har visat att kunskapen hos berörda personer om hur krishanteringssystemet är uppbyggt och tänkt att fungera behöver förbättras.

En diskussion om ansvar inom övningsområdet måste föras utifrån delvis andra utgångspunkter än vad som är fallet på utbildningssidan. Övning handlar i första hand om att träna grupper av personer tillsammans för att de gemensamt ska uppnå färdigheter och tillsammans skaffa sig en krishanteringsförmåga. I denna förmåga ligger också att kunna samverka över sektorsgränser och geografiska gränser.

Varje aktör har ett ansvar att öva sin organisation och sin personal för att kunna hantera en kris om den skulle uppstå. Har inte organisationen övat sina egna olika funktioner som måste fungera vid en kris är det mycket svårt att också kunna skapa en förmåga att samverka med andra. Under en övning tillåts organisationer testa metoder och arbetssätt utan att detta ger ohanterliga konsekvenser. Likaså kan man testa om personalen har den utbildning som krävs för att hantera en specifik fråga eller händelse.

I de fall en aktör har valt att lägga ut verksamhet på entreprenad ska avtal också innehålla bestämmelser om entreprenörens medverkan inom utbildning och övning.

Krishantering sker i allt högre grad i en internationell samverkan. Detta måste vägas in vid behovsanalys och planering.

Varje aktör har ett ansvar för att utbilda och öva sin organisation enskilt och i samverkan med andra organisationer. Detta bör ske efter en fastställd plan.

Sektorsövergripande verksamhet

Störningar i en viktig samhällsfunktion får ofta sektorsövergripande konsekvenser för flera andra viktiga samhällsfunktioner. Krishantering involverar ofta ett stort antal aktörer och ställer höga krav på samverkan mellan dessa och mellan olika delar av samhället. Krishanteringssystemets aktörer ska ha tillgång till och ha tagit del av sektorsövergripande utbildning. Antalet sektorsövergripande övningar bör också öka – KBM anser att aktörerna bör delta i en sektorsövergripande övning minst vartannat år.

Övningsverksamheten ska vid sidan av aktörernas enskilda övningar därför innehålla ett stort inslag av samverkansövningar. KBM ska liksom länsstyrelserna arbeta för att antalet samverkansövningar ökar och har bland annat i uppgift att ta fram en utvecklad plan för nationella övergripande samverkansövningar (SAMÖ).

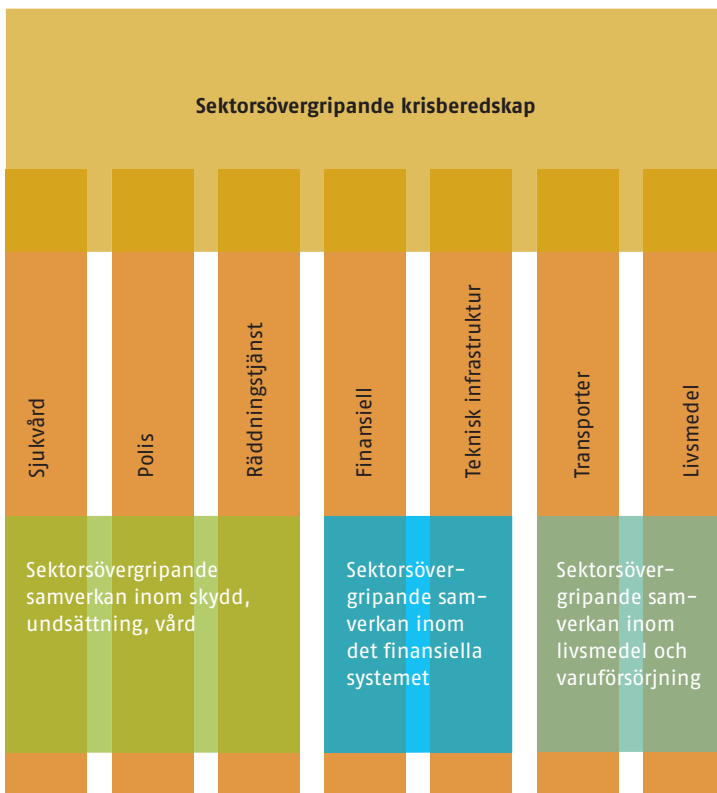


Bild 1. Samverkan mellan verksamhetsområden

Krishanteringssystemet är uppbyggt av sektorsvisa system, till exempel polis, räddningstjänst, sjukvård, energi, transporter, ekonomisk säkerhet med flera.

För att t.ex. hantera en vanlig olycka räcker det oftast med att organisationen har kunskap om och förmåga att samverka med andra närliggande aktörer. För att hantera andra händelser som utvecklas till kriser krävs däremot både kunskap om och förmåga att samverka med aktörer inom övriga samhällssektorer och med områdesansvariga organ, det vill säga med alla aktörer inom kris-hanteringssystemet.

Offentliga och privata aktörer behöver arbeta på ett likartat sätt med frågor som ledning, samordning, information och kommunikation. Alla aktörer som är samhällsviktiga ur ett krishanteringssperspektiv har alltså ett ansvar att kunna samverka. I detta ansvar ligger att aktören och dess personal ska ha kunskap i sektorsövergripande krisberedskap, till exempel i fråga om sådant som ansvarsfördelning, samverkansmönster, regelverk och annan konceptkunskap.

Aktören ska inte bara öva enskilt utan även själv regelbundet ta initiativ till samverkansövningar och kunna delta i sådana övningar, när de anordnas av någon annan.

På det lokala planet har kommunerna det geografiska områdesansvaret med uppgift att bland annat verka för att aktörerna i kommunen samverkar och samordnar sina förberedelser för kris-hantering. Krishanteringsrådet eller motsvarande forum har en viktig roll också när det gäller att få till stånd samverkansövningar.

Utöver dessa samverkansövningar finns ett behov av nationellt övergripande samverkansövningar (SAMÖ), i vilka flera sektorer och nivåer övar samtidigt för att stärka samhällets krisledningsförmåga genom att fokusera på en viss samhällsviktig funktion eller ett visst problemområde.

Antalet sektors-
övergripande
övningar och
samverkans-
övningar bör öka.

Statens stöd

Staten tillhandahåller de sektorsövergripande utbildningar som behövs i samhällets krishanteringssystem.

Regeringen har i olika sammanhang betonat att även icke offentliga aktörer ska få möjlighet att delta i utbildnings- och övningsverksamhet som statliga myndigheter arrangerar inom krisberedskapsområdet. KBM kommer att bevaka att detta sker och att varje år redovisa till regeringen hur andra aktörers deltagande i statliga myndigheters verksamhet på detta område har varit.

KBM avser att inrätta ett **utbildnings- och övningsråd**. Rådet som bör ha representation från alla delar av krishanteringssystemet ska stödja KBM i utvecklingen av utbildnings- och övningsverksamheten.

KBM ska arbeta för att det finns ett **utbildningssystem** som omfattar utbildningar av sektorsövergripande slag. KBM kommer också att undersöka hur det internationella kursutbudet skulle kunna utnyttjas för svensk kompetensutveckling. KBM:s uppgift omfattar också att utveckla och utvärdera samt att ställa upp kvalitetskriterier.

Övningsverksamheten i krishanteringssystemet behöver utvecklas. Aktörerna måste få stöd för att öva i betydligt större utsträckning än vad som skett hittills.

KBM:s roll ska vara pådrivande, inspirerande, stödjande och uppföljande. Exempel på stödjande åtgärder är metodutveckling, handböcker, scenario- och erfarenhetsbank, övningskonferenser, utbildning av övningsledare och utvärderare. Ett arbete med att utveckla ett webbaserat informations- och stödsystem för övningsplanering pågår. Systemet ska kunna användas av alla samhällsviktiga aktörer.

KBM:s uppgift är att arbeta för att antalet samverkansövningar skall öka. Länsstyrelsen ska ha motsvarande uppgift på den regionala nivån. De regionala råden för skydd mot olyckor och krisberedskap har en viktig roll i detta sammanhang.

Länsstyrelsen ska verka för att krisberedskapen anpassas till de behov som finns inom respektive län och för att de aktörer som verkar inom området uppträder samordnat och effektivt. Detta innebär bland annat ett ansvar att stödja kommuner i arbetet med

Icke offentliga aktörer ska få möjlighet att delta i utbildnings- och övningsverksamhet som statliga myndigheter arrangerar inom krisberedskapsområdet.

att stärka den kommunala krisberedskapen, där utbildning och övning är två delkomponenter.

För att aktörernas behov av utbildning ska kunna tillgodoses ska en regionalisering ske. Länsstyrelserna ska i större utsträckning än hittills ge aktörerna i respektive län stöd i samband med utbildning och övning. En utgångspunkt bör vara att varje länsstyrelse ska ha minst en person som på heltid ansvarar för utbildning och övning inom krisberedskapsområdet. Uppgiften ska vara att inom länet arbeta med att bidra till den inriktning för utbildning och övning som KBM här föreslår. Det bör ske genom ett aktivt stöd för analys, planering och genomförande av samverkan inom utbildnings- och övningsområdet till aktörerna inom länet.

Länsstyrelserna ska i samråd med aktörer i länet, såsom landstinget, polismyndigheten, kommunerna, näringslivet, andra regionala organ, frivilliga med flera ta fram regionala övningsplaner.

Länsstyrelserna skall i större utsträckning än hittills ge aktörerna stöd i samband med utbildning och övning.

MODELL FÖR PLANERING AV UTBILDNING OCH ÖVNING

Utbildning och övning måste sättas in i ett sammanhängande system för aktörens fortlöpande arbete med sin krisberedskap. Utgångspunkten är kraven från den del av verksamheten, som alltid måste kunna upprätthållas oavsett vilka störningar som kan tänkas uppstå i en krissituation. Framför allt övningar ger dessutom viktig information för förändring, komplettering och utveckling av krisberedskapen.

Nedanstående modell för planering av utbildning och övning (Bild 2) beskriver aktörens åtgärder för att skapa och upprätthålla sin kompetens i relation till övriga krisberedskapsåtgärder som måste genomföras. Modellen beskriver också kopplingen till den nationella uppföljningen av samhällets krisberedskap. Processen är iterativ, det vill säga ständigt pågående.

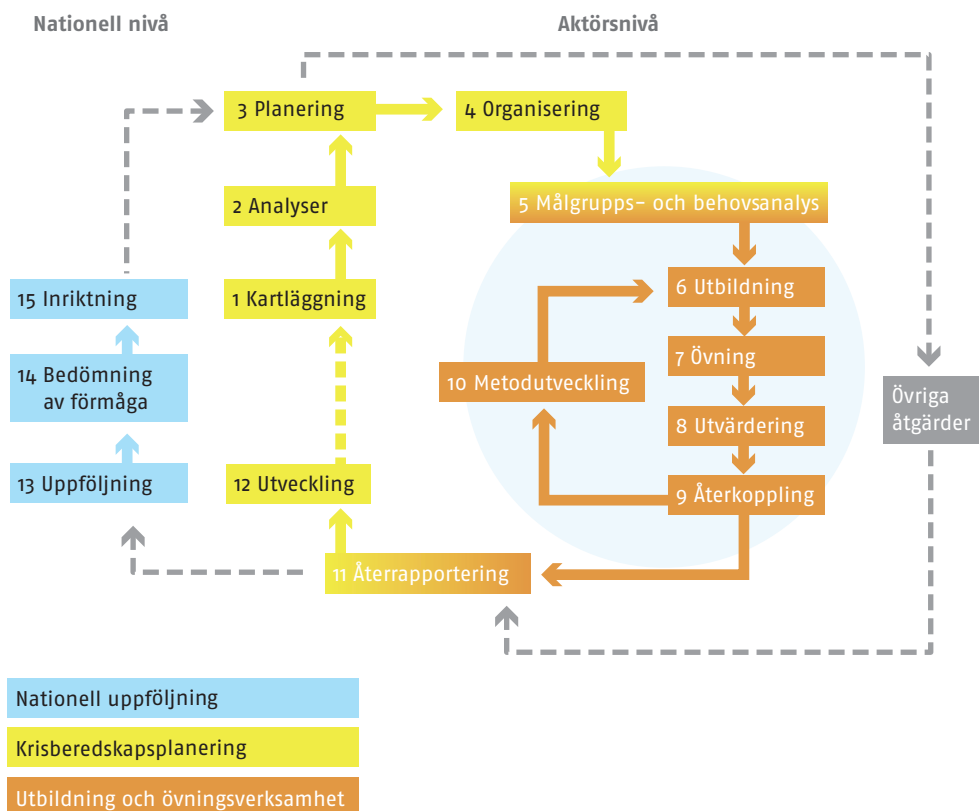
För de myndigheter som har ett geografiskt områdesansvar eller sektorsansvar bör planeringsprocessen omfatta två perspektiv. I det första perspektivet ska förmågan och kompetensen vid den egna myndigheten analyseras. I det andra perspektivet ska analysen också innefatta viktiga aktörer inom det geografiska området eller sektorn. När ordet "myndigheten" används menas här båda dessa perspektiv.

Syftet med modellen för planering av utbildning och övning är följande:

- Den ska vara ett stöd för aktörens ledning i arbetet med att bygga upp och upprätthålla den egna organisationens kunskap om krisberedskap och förmåga att hantera kriser.
- Den ska ge underlag för bedömning av aktörens status i detta avseende och vara vägledande för det fortlöpande arbetet med att utveckla krisberedskapen.

- Den ska användas som underlag i verksamhetsplaneringen.
- Den ska underlätta samverkan genom att bidra till enhetlighet i fråga om kunskap, förmåga, begrepp och krishanteringsmetodik.
- Den ska bidra till att samverkansövningar utvecklas och ökar i antal.
- Den ska också användas som referens för den årliga uppföljningen av de statliga myndigheternas krishanteringsförmåga.

Bild 2. Modell för planering av utbildning och övning.



Aktörsnivå

Startpunkten är en kartläggning av aktörens verksamhet med fokus på vilka delar som alltid måste kunna upprätthållas därför att det är samhällsviktig verksamhet ur ett krisberedskapsperspektiv (1. *Kartläggning*). Genom risk- och sårbarhetsanalys prövas hur aktören påverkas av olika typer av störningar och vilka konsekvenserna blir för genomförandet av den samhällsviktiga verksamheten (2. *Analys*). Så långt möjligt minskar aktören sin sårbarhet genom olika åtgärder. Samtidigt måste det finnas en planering för hur en akut krissituation ska hanteras (3. *Planering*). I krishanteringsplanen regleras mål, krisledningsorganisation, bemanning, uppgifter, befogenheter, samverkan, lokalutnyttjande m.m. (4. *Organisering*).

Krishanteringsplanens genomförande består av kompetensutveckling och ett antal övriga åtgärder som gäller till exempel lokaler, utrustning och metodutveckling (*Övriga åtgärder*). Planens uppgiftsbeskrivning och bemanning är underlag för analys av utbildnings- och övningsbehov. Behovet avser både den enskilde befattningshavaren och krisledningsorganisationen som sådan (5. *Målgrupps- och behovsanalys*).

Analysen ska resultera i förslag till utbildningsinsatser och en flerårig övningsplanering (6. *Utbildning*, 7. *Övning*). Både utbildning och övning måste utvärderas för att resultatet ska kunna säkerställas (8. *Utvärdering*). Resultatet ska återkopplas till ledningen, berörda enheter och övade så att upptäckta brister kan åtgärdas (9. *Återkoppling*, 11. *Åtterrapporering*, 12. *Utveckling*). Utvärderingen kan också leda fram till att förändringar sker i utbildning och övningsverksamhet (10. *Metodutveckling m.m.*).

En verklig kris kan jämföras med en övning i modellen för planering av utbildning och övning, det vill säga att händelsen utvärderas, resultatet återkopplas till verksamheten och metodutveckling sker om det är påkallat. Erfarenheterna tas till vara i kommande utbildningar och övningar.

Denna modell för planering av utbildning och övning omfattar myndighetens eller andra aktörers åtgärder för uppbyggnad och upprätthållande av den egna organisationens kompetens och förmåga att hantera kriser. Detta motsvarar stegen 5. *Målgrupps- och behovsanalys*, 6. *Utbildning*, 7. *Övning*, 8. *Utvärdering*, 9. *Återkoppling* och steg 10. *Metodutveckling m.m.*

Nationell nivå

En myndighets förberedande åtgärder och krisberedskap ska också sättas in i den årliga uppföljningen av samhällets krishanteringssystem. Myndigheterna ska rapportera genomförd verksamhet till KBM (13. *Uppföljning*), KBM bedömer förmågan (14. *Bedömning av förmåga*) och rapporterar vidare till regeringen. En fortsatt inriktning för utvecklingen av samhällets krisberedskap beslutas av KBM (15. *Inriktning*).

Målgrupps- och behovsanalys

De samhällsviktiga aktörerna är mycket olika i fråga om uppgifter, storlek och organisation. Ett försök att fånga in och definiera målgrupper hos aktörerna måste därför ske i mycket generella termer. Även en beskrivning av vilken förmåga respektive målgrupp ska ha blir mycket översiktlig. Nedanstående analysmodell (Bild 3) ska ses som ett sätt att i funktionstermer illustrera vilka målgrupper i en organisation med samhällsviktig verksamhet som det handlar om och vilken kunskap och förmåga dessa måste ha.

Syftet med analysmodellen är att underlätta en analys av organisationens utbildnings- och övningsbehov. Olika delar av organisationen, vare sig det är en statlig myndighet, en kommun, ett landsting eller ett företag vidtar olika krisberedskapsåtgärder i de olika skedena *före*, *under*, och *efter* en kris.

Före handlar om förebyggande åtgärder för att minska sårbarheten och eliminera konsekvenserna av en allvarlig störning. Detta skede innefattar också organisationens förberedelser för att kunna hantera en inträffad kris, det vill säga planering och övning m.m. *Under* gäller själva hanteringen av krisen i det akuta skedet medan *efter* avser sådant som utvärdering, återkoppling och återställning.

► **Ledning av organisationen.** En organisation kan vara uppbyggd på många olika sätt. Analysmodellen har utgått från en enkel modell med inriktning och ledning för hela organisationen samlad i en ledningsgrupp (verksledning, kommunledning etc.) En förutsättning för att krisberedskapsarbetet ska lyckas i en organisation är att det är väl förankrat i organisationens ledning och att tillräckliga resurser avdelas. Vid en kris anpassas den ordinarie ledningsorganisationen till en krisledningsorganisation med upp-

gift att framför allt inrikta och samordna krishanteringen och svara för information utåt.

► **Verksamhetsansvar och specialistfunktioner.** Genomförandet av verksamheten är oftast delegerat till ett antal olika avdelningar, enheter eller motsvarande. Ansvaret inkluderar de förebyggande åtgärderna, förberedelserna och ledningen av den del av verksamheten som alltid måste kunna upprätthållas vid en akut händelse. Till denna kategori hör även specialistfunktioner av olika slag som kommunikation, IT-stöd och administration.

► **Expertfunktion för krisberedskap och stöd.** Varje aktör behöver en expertfunktion för krisberedskap det vill säga en anställd eller grupp av anställda som initierar, samordnar och stödjer krisberedskapsåtgärderna och som kan följa utvecklingen på krisberedskapsområdet. En vanlig benämning på personer med denna befattning är beredskapssamordnare, säkerhetssamordnare eller handläggare/expert i krisberedskap.

I praktiken kan dessa funktioner vara utformade och kombinerade på många olika sätt. Det är en uppgift för varje organisation att själv analysera sitt utbildningsbehov och se till att det tillgodoses. Analysmodellen ska ses som ett exempel på hur kunskaps- och förmågebehov kan se ut i förhållande till målgrupperna. Analysmodellen får inte tolkas som ett facit, som alltid gäller. Resultatet av målgrupps- och behovsanalysen ska dokumenteras i en krishanteringsplan, utbildnings- och övningsplan eller på annat sätt.

FUNKTION	FÖRE	UNDER	EFTER
Ledning av organisationen	Kunskap om krisberedskap.	God förmåga att leda, samordna, samverka och informera vid kriser.	Kunskap om uppföljning och utvärdering.
Verksamhetsansvar och specialistfunktioner	Kunskap om risker och sårbarhet. Kunskap om förberedande åtgärder.	God förmåga att genomföra verksamhet vid kriser.	Förmåga att analysera och utvärdera.
Expertfunktion för krisberedskap och stöd	Mycket god kunskap om krishanteringssystemet och om förberedande åtgärder. God förmåga att initiera och leda processer och att ge stöd.	(Beroende på uppgift vid kriser.)	God kunskap om uppföljning och utvärdering.

Bild 3. Analysmodellen

De ovan beskrivna funktionerna kommer att behöva olika innehåll på sina förmågor och nivå på sina kunskaper. Hur olika funktioner med hjälp av dagens kursutbud och övningar kan bygga upp sin egen kompetensprofil visas här med några exempel på utbildningar hos KBM och Statens Räddningsverk, som kan vara relevanta för respektive funktion (se myndigheternas hemsidor för information om de olika kurserna).

Ledning av organisationen

1. (Ledarskapsutbildningar = egen verksamhetsutveckling)
2. Översiktlig konceptkunskap (lokal/regional kurs)
3. Stabsmetodik
4. Att leda under svåra förhållanden
5. Intern ledningsövning
6. Kriskommunikation
7. Medverkan i samverkansövning
8. Chefskurs på Solbacka

Verksamhetsansvariga, specialister

1. (Hög grundkompetens inom verksamhetsområdet)
2. God kunskap om risker och störningshantering inom verksamhetsområdet (egen kompetensutveckling eller sektorsmyndighet)
3. Översiktlig konceptkunskap (lokal/regional kurs)
4. Ledningsövning – verksamhetsnivå
5. Grundkurs i kriskommunikation
6. Strategisk kriskommunikation (informationschefer med flera)
7. Ledningsövning – aktörsnivå
8. Regional samverkanskurs och del av Central samverkanskurs
9. Samverkan i samhällets krishantering (steg 1)
10. Samverkan i samhällets krishantering (steg 2)
11. Medverkan i samverkansövning
12. Uppgiftsbaserade kurser till exempel tjänsteman i beredskap (TIB), stabsarbete
13. Uppgiftsbaserad övning till exempel stabsarbete

Expertfunktion

1. (Intern kompetensutveckling om den egna verksamheten)
2. Introduktionskurs för beredskapssamordnare (i kommun och landsting)
3. Grundkurs i krisberedskap
4. Regional samverkanskurs och del av Central samverkanskurs
5. Samverkan i samhällets krishantering (steg 1)
6. Samverkan i samhällets krishantering (steg 2)
7. Regional samverkansövning
8. Övningsledarutbildning
9. Övningsutvärdering
10. Magisterprogrammet i samhällsvetenskap med inriktning mot krisberedskap
11. Uppgiftsbaserade kurser till exempel TIB, stabsarbete
12. Uppgiftsbaserad övning till exempel stabsarbete

Utbildning

UTBILDNINGSBEHOV

Till grund för all utbildning ligger ansvarsprincipen. Varje aktör har ansvar för att utveckla och upprätthålla sin kompetens att säkerställa att verksamhet som inte tål störningar alltid kan upprätthållas. Det innebär att all personal som har en roll i krishanteringssammanhang måste utbildas för uppgiften. Aktören måste regelbundet analysera målgrupper och utbildningsbehov. Delar av detta behov handlar om den enskilda individen. Samtidigt bör man ha i åtanke att krishantering är ett lagarbete som kräver ett bra samspel mellan individer och mellan enheter i organisationen. I många frågor måste man diskutera sig fram till hur krishanteringen ska gå till. Det innebär att stor del av utbildningen kan ges till den enskilde befattningshavaren men att andra delar bör ha krishanteringsorganisationen som kollektiv till målgrupp.

Det är viktigt att skilja på sektorsövergripande kunskap och mera specifik yrkeskompetens relaterad till den samhällssektor inom vilken man verkar.

KUNSKAPSOMRÅDEN

Krisberedskapsområdet är mycket brett. Det omfattar flera olika samhällsområden inom vilka det sker en snabb utveckling. Detta innebär att utbildningsbehovet också är brett och komplext. Nödvändig kunskap vilar på flera forskningsdiscipliner och måste kontinuerligt förnyas. Nedan görs ett försök att utan anspråk på fullständighet redovisa några viktiga kunskapsområden som rör hela krishanteringssystemet och är av konceptuell karaktär. Redovisningen anknyter till funktionerna i analysmodellen.

Ett grundläggande kunskapsområde är statskunskap, det vill säga gedigen kunskap om hur samhället styrs och är tänkt att fungera, även i krissituationer. Hit hör kunskap om det offentliga åtagandet, relevant lagstiftning och rollfördelning mellan politikområden och myndigheter. I detta sammanhang är förståelse för den internationella dimensionen viktig, till exempel det svenska nationella säkerhetskonceptets relation till EU:s säkerhetsstrategi och andra länders säkerhetslösningar. Området berör framför allt ledningen av organisationen i "före-skedet".

Ett annat viktigt område är "konceptkunskap", det vill säga kunskap om samhällets krisberedskap. Hit hör också kunskaper om moderna hot och insikter i sårbarhet i samhällsviktig infrastruktur. Kunskapsområdet är centralt för alla tre funktionerna i "före-skedet".

Kunskap om forskning och teoribildning på området är också angelägen. Det finns en omfattande vetenskaplig aktivitet på krisberedskapsområdet. Hit hör erfarenheter från svåra nationella kriser, frågor om ledning under svåra förhållanden, "lessons learned" etc.

Ett annat viktigt kunskapsområde i "före-skedet" är förmågan att upptäcka, verifiera och analysera signaler om en kommande kris och tidig information om en just inträffad händelse. Kunskap om underrättelseverksamhet hör också hit.

En kris ska i så stor utsträckning som möjligt hanteras med normala rutiner och arbetsmetoder. De särskilda förhållanden som råder vid dessa tillfällen (osäkerhet, krav på snabbt agerande och uthållighet m.m.) innebär dock att vissa särskilda färdigheter måste utvecklas. För förmågan att hantera en inträffad händelse är

därför utbildning i stabsmetodik av stor betydelse. Kunskapsområdet är av avgörande betydelse för ledning, verksamhetsansvar och specialistfunktioner i "under-skedet".

Erfarenheterna från senare års verkliga händelser visar entydigt på kriskommunikationens strategiska roll i krishantering. Hur information till media och allmänhet ska kunna förmedlas på ett trovärdigt sätt är därför ett väsentligt kunskapsområde för såväl ledning som verksamhetsansvar och specialistfunktioner i "under-skedet".

Efter en akut krishantering går man in i "efter-skedet". Det kan bestå av till exempel återställande av funktionalitet och förtroende- och ansvarsfrågor. Men lika viktigt är att systematiskt utvärdera den egna verksamhetens agerande före och under krisen. Viktiga lärdomar tas till vara genom att besvara frågor som:

- Vad fungerade bra eller dåligt?
- Var vi ändamålsenligt organiserade?
- Fungerade det tekniska stödet?
- Var våra rutiner och planer funktionella?

Att ha kunskap och förmåga att göra dessa utvärderingar är därför viktigt.

Övning

BEHOVSANALYS

Övning är en av många aktiviteter som behövs för att utveckla en organisations förmåga att hantera kriser och ska ses som ett delmoment av en större helhet i att öka kompetensen och stärka förmågan. Syftet med en övning är framför allt kunskapsuppbyggnad i konkret form och att ge tillfälle att öva färdigheter i krishantering i praktisk verksamhet. Men syftet är också att pröva färdigheter och förmåga hos individer och organisationer och att pröva system och metoder.

Övningarna ska tillgodose den egna aktörens behov. De ska även tillgodose behovet av att utveckla och pröva samverkan med andra. Aktören har ansvar för att båda dessa behov tillgodoses genom återkommande övningar.

Övningsverksamhet ska styras av en behovsanalys.

All personal som har en roll i krishanteringssammanhang måste utbildas för uppgiften. Aktörerna måste regelbundet analysera målgrupper och utbildningsbehov.

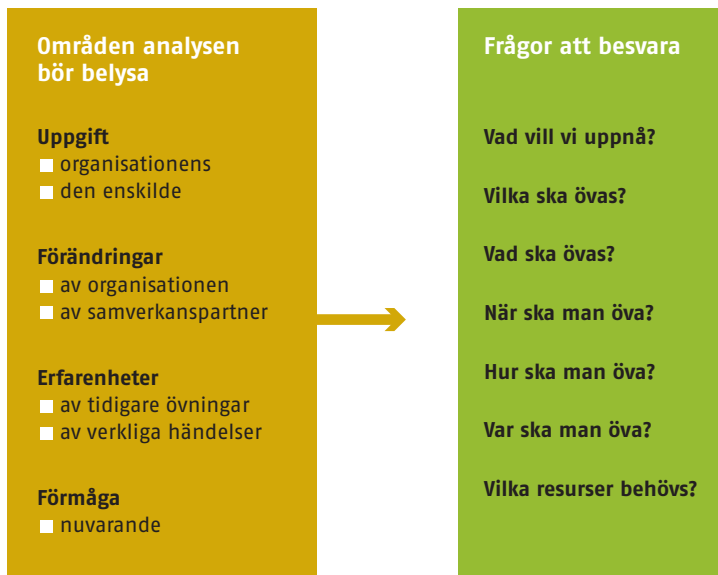


Bild 4. Behovsanalys.

BEHOV

När en kris inträffar är det viktigt att berörda aktörer snabbt kan inleda sin krishantering, oberoende av krisens orsak och dess konsekvenser. Detta innebär att krisledningsorganisationerna aktiveras och bemannas, att information inhämtas, analyseras och kommuniceras. Beslut om åtgärder behöver ibland fattas tidigt samtidigt som man måste inleda en samverkan med andra beslutsfattare och organisationer. För detta krävs ett flertal olika förmågor som måste fungera vid en kris.

► **Krisledning.** Krisledning – att leda, samordna och informera – innebär i stor utsträckning att man måste prioritera och fatta beslut om åtgärder och insatser samtidigt som det krävs att man inhämtar information för att göra lägesbedömningar. Man måste också ha förmåga att tolka all den information som inkommer samt ha kunskap om vilka resurser som finns tillgängliga.

För detta krävs kunskap om och förmåga att veta vilka mandat krisledningsorganisationen har. Det krävs också kunskap om vilka

regler som gäller för att kunna fatta rätt beslut och vilka aktörer man måste samverka med för att kunna lösa sin uppgift.

► **Uthållighet och tillgänglighet.** Aktörerna i samhällets krishanteringssystem måste kunna hantera både kortvariga, akuta förlopp och långvariga händelser.

Förmågan att snabbt initiera en krisledning bygger i stor utsträckning på förmågan att tidigt kunna upptäcka, verifiera, larma och informera vid en kris det vill säga att ansvariga personer finns tillgängliga.

► **Breddat resursutnyttjande.** En kris kan drabba enbart offentlig sektor, privat sektor eller båda. Därför måste samhällets samlade resurser kunna användas på ett sammantaget effektivt och ändamålsenligt sätt oavsett om resurserna finns i offentlig sektor, i näringslivet, i organisationer eller genom frivilliga.

► **Krisinformation och kriskommunikation.** En väsentlig del av krishantering är förmågan att inhämta, bearbeta och förmedla information så att rätt mottagare nås av rätt information vid rätt tillfälle. För att inte riskera en förtroendekris mellan ansvariga myndigheter och organ och medborgare måste den information som lämnas vara tillgänglig, tillförlitlig och samordnad.

► **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 individer i en organisation och mellan organisationer. Skilda fackspråk, värderingar, förväntningar och rutiner kan skapa onödiga och ibland förödande "kulturkrockar" vilket kan leda till att hanteringen av sakfrågor och sakförhållanden påverkas i en omfattning som man inte alltid kan bedöma på förhand.

► **Tekniska ledningsstödssystem.** Även om en krisledningsorganisation inte ska göra sig helt beroende av olika tekniska ledningsstödsystem måste hanteringen av dessa övas.

Övningarna ska tillgodose den egna organisationens behov. De ska även tillgodose behovet av att utveckla och pröva samverkan med andra aktörer.

► **Samverkan på och mellan olika nivåer i samhället.** Hanteringen av en svår kris ställer stora krav på samverkan mellan offentliga organ och med den privata sektorn. Samverkan måste fungera med andra aktörer på samma nivå (horisontellt) och med aktörer på en annan nivå i krishanteringssystemet (vertikalt).

PLANERING

Som ovan nämns ska övningar vara behovsstyrda och anpassade till de övades förutsättningar. För varje övning fastställs syfte (varför övar man?) och mål (vad vill man uppnå med övningen?). Detta blir styrande för vilken övningsform och övningstyp som man bör välja vid varje särskilt tillfälle.

Övningsformer

Aktörens "mognad" när det gäller krisberedskap har stor betydelse när den utformar sin övningsverksamhet. För den oerfarna aktören är det viktigt att öva ofta och öva enkelt. Eftersom behovet av att bygga upp kunskap och hitta former för sin krishantering är stort för denna aktör måste övningen ge stort utrymme för diskussion och kunskapsförmedling.

I detta stadium kan tyngdpunkten i övningsverksamheten ligga på *övning i seminarieform*, det vill säga en övningsform som är relativt enkel att förbereda och genomföra.

Efterhand som organisationens krishanteringskompetens byggs upp kan mer kvalificerade former för övning användas. *Simuleringsövningar* (övningar med motspel) kräver större kunskap och mer resurser för förberedelser och genomförande men ger organisationen möjlighet att pröva och utveckla förmågan under förhållanden som efterliknar en verklig extraordinär händelse.

Det är också väsentligt att deltagande i större gemensamma övningar föregås av interna övningar enligt nedanstående redovisning.

Övningstyper

Behovsanalysen avgör vilken övningstyp som ska väljas för det aktuella övningstillfället. De mest använda typerna anges nedan.

Larmövning – förmågan att snabbt komma igång med krishantering övas genom att hela eller delar av organisationen kallas in.

Startövning – larmövningen byggs på genom att de övade snabbt påbörjar sina uppgifter i avsedda lokaler med för krishantering avsedd utrustning.

Stabsövning – förmågan att arbeta med interna berednings-, stabs- och informationsrutiner övas.

Beslutsövning – tar upp förmågan att under tidspress och osäkerhet fatta beslut.

Ledningsövning – organisationens krisledning övas med roller, organisation, arbetsätt och prioriteringar.

Samverkansövning – organisationens förmåga att hantera en extraordinär händelse i samverkan med andra berörda aktörer övas.

De olika övningstyperna beskriver vilken funktion eller verksamhet som övningen i huvudsak berör. Övningarna kan genomföras som ett seminarium där övningsledaren leder diskussioner med de övade kring vissa frågeställningar, men även simulerat med ett motspel, så att övningen i så stor utsträckning som möjligt sker i en miljö och med uppgifter som liknar verkligheten vid en kris.

Aktörens övningsverksamhet ska sammanfattas i en flerårig utbildnings- och övningsplan, som fastställs. Planen kan därmed ligga till grund för verksamhetsplanering, budget etc. Det är bra om denna plan kan samordnas med övningsplaneringen för viktiga samverkanspartner, inklusive KBM, så att synergier kan uppnås och krockar undvikas.

För en närmare beskrivning av övningsformer, övningstyper, planering och genomförande av övningar m.m. hänvisas till KBM:s övningshandbok "Öva krishantering" (KBM:s utbildningsserie 2007:1).

Organisationens "mognad" när det gäller krisberedskap har stor betydelse när man utformar sin övningsverksamhet. För den oerfarne aktören är det viktigt att öva ofta och enkelt.

Utvärdering, återkoppling och metodutveckling

Såväl utbildning som övning ska utvärderas. En förutsättning för all utvärdering är att man tydligt har definierat syfte och mål för utbildningen respektive övningen med utgångspunkt i målgrupps- och behovsanalysen. Den som deltar i en aktivitet ska alltid känna till syfte och mål med deltagandet.

Efter en utbildning gör kursdeltagaren sin bedömning av om utbildningsmålet har uppnåtts. Slutsatserna återkopplas till den egna organisationen. En återkoppling bör också göras till såväl den som anordnat som beställt och finansierat utbildningen. Genom övningsverksamheten får man också kunskap om organisationens utbildningsnivå och utbildningsbehov.

Att utvärdera en övning har flera syften. Ett syfte är att se om övningsmålen uppnåddes och ett annat att utvärdera övningen i sig, det vill säga om metodiken m.m. varit ändamålsenlig.

Alla som medverkat i en övning bör ges möjlighet att ta del av utvärderingens resultat. Ett sätt att återkoppla är att avsätta lika mycket tid för övningens genomförande som för genomgång och diskussion efter övningen av utvärderingsresultatet (50–50-regeln). Genom diskussion och reflektion efter en övning blir lärdomarna och erfarenheterna begripliga och användbara för deltagarna. Om deltagarna gets tillfälle att diskutera och reflektera över misstag eller identifierade brister blir det betydligt lättare att förankra en utvecklingsprocess hos dessa.

I övningshandboken "Öva krishantering" och i handboken "Utvärdering av övningar" (KBM:s utbildningsserie 2007:2) finns vägledning för utvärdering.

KBM REKOMMENDERAR

- 2007:3 Utbildning och övning inom krisberedskapsområdet
Inriktning och modell för planering
- 2007:2 IT-säkerhetsstandarden Common Criteria (CC)
En introduktion
- 2007:1 Kommunens geografiska områdesansvar
Krishanteringsrådets samordnande roll
- 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: 978-91-85797-06-6

Krisberedskapsmyndigheten

Box 599
101 31 Stockholm

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

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

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