

Enheten för samverkan och ledning (KC-SL)

## Samverkan och ledning

### Generell behovsbild och förslag på utvecklingsområden

#### Bakgrund

MSB har sedan 2012 arbetat tillsammans med aktörer för att ta fram Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar. De gemensamma grunderna uppfattas i dagsläget av många aktörer som en doktrin och har fått ett brett genomslag inom svensk beredskap genom bred implementering. Samtidigt finns utvecklingsbehov som är viktiga att åtgärda. Sedan de gemensamma grunderna lanserades (2014) har utveckling skett i beredskapssystemet, både genom praktisk tillämpning, erfarenheter från flera större samhällsstörningar (som hanteringen av covid-19) men också från ett ökat behov av att samverkan och ledning ska bedrivas inom totalförsvaret.

GD MSB gav den 30 maj avdelningscheferna för Avdelningen för krisberedskap och civilt försvar, Operativa avdelningen och Avdelningen för räddningstjänst och stora olyckor på MSB i uppgift att under hösten 2021 ta fram ett förslag på hur MSB ska driva en aktörsgemensam sammanhållen utveckling av området samverkan och ledning. Uppdraget skulle utgå från en bred syn på samverkan och ledning (bredare än de gemensamma grunderna) och redovisas i slutet av november. Avdelningen för krisberedskap och civilt försvar och enheten för samverkan och ledning fick i uppdrag att vara sammanhållande för arbetet.

Ett ingångsvärde var att uppdraget skulle bygga på en analys av utvecklingsbehov och vara förankrat hos nyckelaktörer. Denna sammanställning utgör underlaget för det. Behovsanalysen utgår från flera olika arbeten.<sup>1,2,3,4,5,6,7</sup> Därutöver har även erfarenheter från samtal och möten med personer engagerade i olika utvärderingar som berör samverkan och ledning, samt personer som arbetar med implementering och vidareutveckling av de gemensamma grunderna, vägts in i analysen. I författandet har också viktiga inspel från målgrupper, både inom MSB och hos berörda aktörer beaktats och omhändertagits.

<sup>1</sup> Regeringen, SOU 2021:25, *Struktur för ökad motståndskraft*, Slutbetänkande av utredningen om civilt försvar, 2021

<sup>2</sup> MSB, *Fokusområden för utveckling av krishanteringen med anledning av covid-19*, 2020

<sup>3</sup> MSB, *Rapport – Enkät Gemensamma grunder för samverkan och ledning*, 2020

<sup>4</sup> MSB, *Undersökning av ledning och samverkan i samband med hanteringen av covid-19*, 2021

<sup>5</sup> MSB, *Kraftsamling – för en stärkt civil beredskap: baserad på MSB:s nationella risk- och förmågebedömning*, 2021

<sup>6</sup> Försvarsmakten och MSB, *Handlingskraft - Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025*, 2021

<sup>7</sup> Frykmer, T. m.fl., *Forskningsstudie av arbetet i länsstyrelsernas samordningskansli som etablerats med anledning av covid19*, Lunds universitet, 2021

## Syfte och mål

Syftet är att denna sammanställning ska utgöra en bas för vidare analys och prioritering av utvecklingsarbete inom samverkan och ledning. Fortsatt analys och prioritering bör göras utifrån t.ex. störst effekt för helheten inom civil beredskap.

Målet är att detta underlag ska identifiera och tydliggöra områden som aktörerna i beredskapssystemet ser som prioriterade utvecklingsbehov inom samverkan och ledning. I fortsatt konkretisering måste specificerade analyser av behoven i respektive utvecklingsområde göras för att kunna sortera vilka former av vidareutveckling som behövs. I vissa delar kanske det snarare handlar om kompetenshöjande åtgärder eller ökad implementering.

## Läsanvisning

Nedan beskrivs ett antal områden där utvecklingsbehoven är stora. Sammanställningen är ett försök att ringa in återkommande teman om vad aktörerna i beredskapssystemet ser som samlade utvecklingsbehov inom samverkan och ledning. Problemen och behoven bygger på olika aktörers beskrivningar och erfarenheter över vad som inte fungerar tillräckligt bra och var behoven är som störst. Beskrivningen hålls på en övergripande nivå för att möjliggöra att dokumentet kan delas mellan aktörer som öppen information. I ett senare skede kommer varje utvecklingsområde att preciseras i en egen PM. Det bör poängteras att områdena delvis flyter in i varandra och att det inte finns vattentäta skott dem emellan. Områdena bör snarare ses som tyngdpunkter i ett kommande sammanhållet utvecklingsarbete.

Problembeskrivningarna och utvecklingsbehoven är sorterade utifrån hur de innehållsmässigt kopplar till varandra, och inte utifrån detaljeringsgrad. Med andra ord kan konkreta och övergripande problem beskrivas om vartannat i denna fas.

Förutom områdena beskrivs också ett antal frågeställningar som särskilt behöver beaktas och som behöver genomsyra arbetet i alla områden. Därmed inte sagt att det är det enda som ska beaktas.

## Förtydliganden

Utifrån det insamlade materialet bedöms de gemensamma grunderna i sin nuvarande form vara både uppskattade och till många delar funktionella. Det kommande utvecklingsarbetet är därför en vidareutveckling av Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar. Det är angeläget att allt utvecklingsarbete bedrivs med målet att stärka förmågan att skapa effekter, exempelvis som att möta de hjälpbehov som uppstår i samband med kris eller krig. Detsamma gäller att allt utvecklingsarbete ska genomsyras av noggranna aktörs- och målgruppsanalyser.

### Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:  
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240  
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se  
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

## Utvecklingsområden

Utvecklingsområdena finns illustrerade i bilden samt sedan beskrivna mer ingående nedan:



**Arbetet med de olika områdena behöver beakta:**



- Bortfall av kritiska resurser
- Antagonism
- Krigsfara och krig
- Kriskommunikation
- Tekniska stödsystem och digitala data
- Säkerhetsskydd och informationssäkerhet
- Ny beredskapsstruktur (Struktur för ökad motståndskraft)

### Visualisering av systemet och tydliggörande av begrepp

**Övergripande problem:** Det saknas en sammanhållen beskrivning och visualisering av strukturer och arbetsformer för samverkan och ledning under en samhällsstörning i den civila beredskapen. Flera termer behöver ges ett tydligare innehåll.

### Specifika problem att särskilt uppmärksamma:

**Utvecklingsbehov:** Det behövs en övergripande beskrivning av aktörerna och deras roller och ansvar, både för aktörerna i de olika förvaltningsnivåerna och sektorerna, men också för ickeoffentliga aktörer. Det behövs en beskrivning av de konkreta aktörsgemensamma metoderna som kan användas och en beskrivning av hur de stora flödena ser ut. Det behöver synliggöras att det finns både en planeringsdel och en hanteringsdel, som ibland berör samma delar av en organisation men som i större organisationer kan beröra helt olika delar.

Det behövs en beskrivning av vad som är doktrin och koncept, vad som är metod och vad som är rutiner. Flera för området centrala begrepp behöver beskrivas tydligare och på ett sätt som mer direkt kopplar an till praktiskt arbete.

### Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:  
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240  
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se  
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

Visualiseringen bör bidra till att varje aktör har en systemförståelse och ett förhållningssätt som innebär att både förstå och förhålla sig till att systemet är föränderligt, och en förmåga att adaptera i den pågående hanteringen.

Visualiseringen kan ses som ett resultat av övrigt utvecklingsarbete, men den kan också beskrivas ha ett utvecklingsbehov i sig självt. Både visualiseringen och tydliggörandet av begrepp behöver tas fram i växelverkan med arbete inom övriga områden nedan.

**Osäkerheter, utmaningar och viktiga hänsynstaganden i utvecklingsarbetet:** Det är en utmaning att avgöra vilka delar som ska ingå i en sådan visualisering, och hur dessa olika delar hänger samman. Likaså behöver målgrupperna för visualiseringen tydliggöras, och hur visualiseringen är tänkt att användas.

### Generiska metoder för aktörsgemensam inriktning och samordning

**Övergripande problem:** Arbetet med aktörsgemensam inriktning och samordning upplevs inte fungera tillfredsställande och de praktiska verktyg som finns bedöms otillräckliga. Ett problem i kontexten är att många aktörer saknar metoder och planer för sin aktörsinterna inriktning och samordning dvs för sin aktörsinterna organisation och stab. (Läs mer i området *Metoder för organisationsintern ledning under påfrestande förhållanden* nedan).

**Specifika problem att särskilt uppmärksamma:** ISF-konceptet i sin nuvarande form anses otillräckligt. Konceptet med ISF-stöd upplevs till del som otydligt, exempelvis hur det relaterar till stab. Det saknas tydliga (process)beskrivningar kring hur de aktörsgemensamma formerna ska se ut. Det saknas t.ex. aktörsgemensamma arbetsformer och processer för olika typer av beredningar eller för aktörsgemensamma prioriteringar (av t.ex. resurser). Det behövs även ett förtydligande av vad som innefattas i begreppet resurser i den här kontexten. Det kan även saknas en gemensam förståelse för vad inriktning och samordning innebär då aktörer kan ha skapat en egen tolkning.

**Utvecklingsbehov:** Det behöver skapas en helhet av olika funktioner som ger inriktning och samordning utifrån olika nivåer. Det finns gemensamma behov för nivåerna, men även mer specifika behov kopplade till enskilda nivåer som behöver tas omhand. Arbetsformer i de gemensamma grunderna behöver vidareutvecklas och konkretiseras och det behöver utvecklas metoder (organisation och process) för arbete med att uppnå aktörsgemensam inriktning och samordning. Det behövs tydliga (process)beskrivningar kring hur de aktörsgemensamma formerna ska se ut liksom arbetsuppgifter/rutiner och förberedelser för ett ISF-stöd (inför, under och efter ett ISF-möte). Det behöver en beskrivning av hur sektors-ISF:er (nytt) förhåller sig till geografiskt områdesansvars-ISF:er. Det behövs processbeskrivningar för olika typer av aktörsgemensamma beredningar och för aktörsgemensamma prioriteringar. Det behöver utvecklas kompetens att arbeta med metoderna. Utvecklingsarbetet bör beakta skillnader i villkor och behov mellan olika samhällsnivåer, geografiska förutsättningar, storlek m.m.. Det finns även utvecklingsbehov kopplat till det interna arbetet hos aktörerna som indirekt ger konsekvenser i det

#### Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:  
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240  
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se  
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

aktörsgemensamma sammanhanget. Det behöver byggas upp en gemensam förståelse för vad inriktning och samordning innebär.

**Osäkerheter och utmaningar med utvecklingsarbetet:** Det pågår olika, delvis osammanhängande, utvecklingsinitiativ redan nu.

#### Inriktning och samordning på nationell nivå<sup>8</sup>

**Övergripande problem:** Det finns särskilda brister vad gäller arbetet med aktörsgemensam inriktning och samordning på nationell nivå. Implementeringen av de gemensamma grunderna har inte genomförts fullt ut och de centrala krishanteringsaktörerna upplevs inte agera utifrån ett helhetsperspektiv. Detta kan få negativa konsekvenser för arbetet med hanteringen av en samhällsstörning som helhet.

Med nationell nivå avses en betraktelse av systemet i sin helhet, och då särskilt det aktörsgemensamma sammanhanget på en nationell nivå, såsom samspelet mellan centrala myndigheter.

**Specifika problem att uppmärksamma:** Aktörerna uppfattar en otydlighet kring centrala myndigheters roller vid hantering av samhällsstörningar, MSBs roll är ett exempel på det. Den uppfattade otydligheten återfinns i relationen mellan centrala myndigheter och från aktörer på lokal och regional nivå. Det geografiska områdesansvaret på nationell nivå är otydligt, t.ex. gränsytan mot politiken (regering och Regeringskansli) och myndigheters arbete. Det är heller inte tydligt med vad som menas med inriktning och samordning på nationell nivå.

**Utvecklingsbehov:** Det behövs ett tydliggörande hur centrala myndigheters verksamheter förhåller sig till varandra och vad som menas med inriktning och samordning på nationell nivå kontra central nivå. Det finns ett behov av en särskild satsning på förhållningssätt, metoder och kompetens för att säkerställa förmåga till nationell inriktning och samordning. Det behövs utvecklade rutiner och förhållningssätt för att stödja samordningen mellan genomförandenivån och den politiska nivån. Det finns också behov av att inkludera kompetensutveckling gällande skillnader i strukturer, ansvarsområden och roller för inriktning och samordning vid krigsfara och krig.

**Osäkerheter, utmaningar och viktiga hänsynstaganden i utvecklingsarbetet:** Det pågår troligen redan utvecklingsarbete. Behovsbilden är inte fullständig.

#### Centrala myndigheters ansvar kontra geografiskt områdesansvar

**Övergripande problem:** Flera aktörer har upplevt det som otydligt hur centrala myndigheters ansvar och geografiskt områdesansvar förhåller sig till varandra och hur de i praktiken ska hanteras samtidigt utifrån ett helhetsperspektiv. Vem har ansvar för

---

<sup>8</sup> **Tydliggörande:** Att detta område har fokus på nationell nivå utesluter inte utvecklingsarbete på regional och lokal nivå, eller kopplat mot centrala myndigheters roll som expertmyndigheter. Nationell nivå lyfts fram eftersom problemen och därmed utvecklingsbehoven här anses särskilt stora

helhetsperspektivet? Vad innebär betydelskillnaden mellan ansvar och initiativ? Här finns en nära koppling till utvecklingsområde *Inriktning och samordning på nationell nivå*.

Innebörden av ansvarsområde och geografiskt områdesansvar uppfattas och omfattas idag olika. Innebörden skiljer sig också åt beroende på om lokal, regional eller nationell nivå avses.. Likväl finns det ett behov av helhetssyn på varje nivå i systemet och därmed en förmåga hos centrala myndigheter att samverka med länsstyrelser och kommuner i deras respektive roll som geografiskt områdesansvariga.

Genomförandet av förslaget i SOU 2021:25 kan medföra nya begrepp och roller så som beredskapsmyndigheter, beredskapssektorer och sektorsansvariga myndigheter med ansvar att inrikta och samordna arbetet inom sektorn. Vidare föreslås att landet delas in i större geografiska områden för civil ledning och samordning. Det innebär ytterligare en nivå av geografiskt områdesansvariga aktörer, inom s.k. civilområden, som de föreslagna beredskapsmyndigheterna behöver samverka med när det gäller civilt försvar. För de myndigheter som föreslås bli beredskapssektorsansvariga är förslaget att de ska utveckla ett strukturerat samarbete med de länsstyrelser som föreslås bli civilområdesansvariga.

**Specifika problem att särskilt uppmärksamma:** Geografiskt områdesansvariga aktörer, framför allt på regional nivå, har ett försprång i kunskapsutveckling och implementering då delar i de gemensamma grunderna (i synnerhet arbetssätt) till stor del är skrivet utifrån deras behov, eftersom ”sektorsansvaret” inte har varit och är lika formaliserat.

En länsstyrelse kan få fullgöra uppgifter som enligt regeringsformen kap. 8 ankommer på regeringen. (SFS 1988:97, 13 §.) Detta kan även komma att gälla länsstyrelse som är civilområdeschef om denna nivå införs.

**Utvecklingsbehov:** Det behövs en beskrivning av hur aktörer ska verka tillsammans i samverkan på alla nivåer (lokal, regional och nationell nivå) för att nå gemensamma mål eller inriktningar – också för att resursoptimera och inte dubbelarbeta eller vara i vägen för varandra. Det behövs en utveckling av förhållningssätt, metod och kompetens för att praktiskt hantera detta gränssnitt. En enkel beskrivning av innebörden av geografiskt områdesansvar bör tas fram och förankras.

Det är viktigt att i ett kommande system med beredskapssektorer identifiera gränssytor och möjligheter till ett effektivt sätt att arbeta mellan sektorer och mellan olika geografiska nivåer. Sektorsansvar kontra geografiskt områdesansvar måste klargöras. Till exempel samverkan med näringslivet som äger mycket av den samhällsviktiga verksamheten och andra resurser, är en av många gemensamma ytor som måste hanteras på ett klokt sätt. Detta utvecklingsbehov finns oavsett om beredskapssektorer införs eller inte.

#### **Osäkerheter, utmaningar och viktiga hänsynstaganden i utvecklingsarbetet:**

Utredningen om civilt försvar föreslår ändringar i flera lagar och förordningar. Regeringen har kommunicerat sin avsikt att besluta om förordningsändringar under 2022. Om och när förändringar i lag kan beslutas och träda i kraft är svårare att förutsäga men skulle mycket väl kunna ske under tiden detta utvecklingsarbete pågår. Behövs ytterligare justeringar i

#### **Myndigheten för samhällsskydd och beredskap**

Postadress:  
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240  
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se  
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

förordning eller lag pga otydlighet eller att mandat saknas? Finns det intressen kopplat till prestige/resurstilldelning hos aktörer och inom aktörer som försvårar utvecklingsarbetet?

### Flöden, tempo och operativ rytm

**Övergripande problem:** Flödena av information är delvis osammanhängande, ibland osäkra, och sker med otillräckligt tempo vilket genererar dubbelarbete och fördröjer effektskapande verksamhet. En delmängd av detta flöde utgörs av rapportering och den operativa rytmen.

**Specifika problem att uppmärksamma:** Det finns en osäkerhet i hur frågor ska fördelas mellan ”vardagsforum” och forum som specifikt skapats för hantering vid en samhällsstörning. Rapporteringen har en tyngdpunkt mot ett flöde uppåt i systemet vilket försvårar proaktivitet hos de aktörer som tillhandahåller faktiska resurser. Systemet är fragmenterat (det hänger inte ihop) vilket gör att dessa aktörer blir reaktiva, de måste konstant vara beredda på nya ingångsvärden och förändringar i sista stund. Aktörer får frågor de upplever inte går att svara på, vilket skapar stora tolkningsutrymmen och bristande kvalitet i de aggregerade svaren. Det finns också informationssäkerhetsaspekter som är utmanande att hantera. Det finns en utmaning med att inte fastna i det korta perspektivet utan kunna arbeta både med det korta och långa perspektivet.

Dessutom är det svårt att arbeta i samverkan om inte det interna ledningsarbetet är på plats, eller om kopplingarna mellan det aktörsinterna och det aktörsgemensamma arbetet inte är tydliggjorda och fungerar.

**Utvecklingsbehov:** Det behövs beskrivning och utveckling av strukturer och arbetsformer för hur helheten av information, exempelvis i form av lägesbilder, rapporter eller beslut, ska tas fram och delas aktörsgemensamt. Det behövs ett tydliggörande av den operativa rytmen. Det finns behov av tydligare och effektivare metoder för rapportering samt utvecklade förhållningssätt. Det behövs utveckling och samordning av digital teknik och tekniska system för rapportering. Det behövs också kunskapsutveckling så att aktörer på alla nivåer (centralt, regionalt och lokalt) förstår hur flödena av information ska gå till. Utvecklingen måste beakta kraven inom totalförsvaret så att inte parallella system byggs upp.

**Osäkerheter, utmaningar och viktiga hänsynstaganden i utvecklingsarbetet:** Det pågår redan flera olika osammanhängande utvecklingsinitiativ. Det är svårt och tidskrävande (men angeläget) att skapa en helhet av olika aktörsinterna och aktörsgemensamma arbetsprocesser.

### Lägesbild

**Övergripande problem:** Oklara syften med lägesbilder bidrar till att de ibland mer ses som en produkt som ska färdigställas snarare än ett underlag som bidrar till att skapa effekt. Aktörerna upplever det svårt att veta hur man bäst arbetar med lägesbilder, och lägesbilderna beskrivs ibland hålla allt för låg kvalitet. Aktörerna upplever inte de digitala stödsystemen som tillräckliga.

### Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:  
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240  
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se  
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

**Specifika problem att uppmärksamma:** Det upplevs delvis otydligt vad syfte och innehåll i lägesbilder bör vara. Lägesbilder blir då enbart en beskrivning av läget och inte ett underlag för analys av vad som behöver åstadkommas. Det är svårt att aggregera olika lägesbilder. Arbetet med lägesbilder upplevs i många fall vara frikopplade från de processer som förbereder och följer upp beslutsfattande. Det finns en osäkerhet kring vad lägesbilderna baseras på, om källor och metoder håller tillräckligt hög kvalitet. Det upplevs finnas en brist på konkreta metoder för insamling, sammanställning och analys av lägesbilder. De digitala möjligheterna utnyttjas inte fullt ut, och att användningen av digital teknik brister i samordning. Arbete med säkerhetsskyddsklassificerad information gör arbetet svårare.

**Utvecklingsbehov:** Det finns behov av en gemensam bild av vad informationen syftar till att åstadkomma. Det behövs en harmonisering av hur lägesbilder utformas. Det behövs utveckling av metoder och kompetens för att kunna arbeta med lägesbilder så att dessa kommer till största möjliga nytta. Även metod och kompetens för att arbeta med kortsiktig och långsiktig analys behöver utvecklas. Möjligheterna med digital teknik behöver utnyttjas på ett bättre sätt. Möjligheterna att arbeta med säkerhetsskyddsklassificerad information behöver öka och säkerheten behöver ses över. Det behövs metoder för att kvalitetssäkra de källor och arbetssätt som används för lägesbilderna. Den kommunikativa aspekten ska inkluderas i lägesbilder.

**Osäkerheter, utmaningar och viktiga hänsynstaganden i utvecklingsarbetet:** Det pågår redan flera olika osammanhängande utvecklingsinitiativ.

#### Metoder för organisationsintern ledning under påfrestande förhållanden

**Övergripande problem:** Det finns en ojämn förmåga att öka den interna ledningskapaciteten i samband med påfrestande förhållanden. Förmågan är hög hos vissa aktörer och bristfällig hos andra. Det saknas också en differentiering av hur aktörer kan organisera sig i hanteringen av en samhällsstörning (beroende på hur de konkreta uppdragen för aktören är utformade samt utifrån hur ordinarie organisationsstruktur ser ut). Dessutom är gränssnittet mellan det aktörsinterna ledningsarbetet och det aktörsgemensamma arbetet otydligt.

**Specifika problem att uppmärksamma:** Det finns en konceptuell förvirring rörande stab. Dessutom är det inte självklart att organisering i stab är den form som passar alla organisationer och det är otydligt på vilka olika sätt den aktörsinterna ledningskapaciteten kan ökas. Det är svårt för många aktörer att snabbt etablera verksamhet för att hantera en samhällsstörning och skapa effekter. Gränssnittet mellan verksamhet med specifik uppgift att hantera en samhällsstörning och övrig verksamhet är svårt att hantera. Likaså är gränssnittet mellan det aktörsinterna och det aktörsgemensamma arbetet otydligt.

**Utvecklingsbehov:** Det behöver utvecklas metoder som ger ett effektivt stöd för det aktörsinterna arbetet och samtidigt säkerställer en förmåga att delta i aktörsgemensam samverkan och ledning, d.v.s. en vertygslåda för ledning vid samhällsstörningar. Vi behöver hantera den konceptuella förvirringen kring stab. Det behövs en differentiering

#### Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:  
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240  
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se  
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984



och ett tydliggörande över sätt på vilka ledningskapaciteten kan ökas. Gränssnittet mellan det aktörsinterna och det aktörsgemensamma behöver beskrivas då det aktörsinterna arbetet ska stödja både det interna arbetet och det aktörsgemensamma arbetet. Paradoxen att ledningskapaciteten ska öka när förhållandena är påfrestande behöver belysas. I arbetet bör även inkluderas intern rapportering och flöden av information inom den egna organisationen då det annars inte finns möjligheten att rapportera vidare till andra.

För att bli bättre på aktörsgemensamt arbete krävs att organisationen bygger upp en ”samverkanskapacitet” precis som det krävs ledningskapacitet. Detta behöver man i det aktörsinterna arbetet ta höjd för när man förbereder sig och tränar, övar och resurssätter.

En särskilt viktig målgrupp är de aktörer som inte har vana att arbeta med hantering av samhällsstörningar – här behöver lägstanivån höjas.

### **Osäkerheter, utmaningar och viktiga hänsynstaganden i utvecklingsarbetet:**

Mycket av arbetet inom detta område ligger nära det arbete som görs inom ”utveckling av krigsorganisation”. Detta arbete pågår hos myndigheter på nationell och regional nivå, regioner och kommuner. Det blir viktigt att i möjligast mån jacka i arbete som redan görs.

### **Att professionalisera nyckelroller inom samverkan och ledning**

**Övergripande problem:** Arbetet med en samhällsstörning är beroende av nyckelpersoner i olika ledande roller (t.ex. stabschefer, förvaltningschefer, ordföranden i ISF:er, vissa roller inom samhällsviktig verksamhet, beslutsfattare o.s.v.). Det är ett problem i sig att alla dessa nyckelroller och individer inte är identifierade. Betydelsen av personernas kunskap, skicklighet, erfarenheter och attityder är stor, samtidigt som vi delvis förbiser dem i det förberedande arbetet. I vissa av dessa nyckelroller ställs också stora krav på ledarskapet vilket ofta förbises, likaså att de olika sammanhangen i hanteringen av en samhällsstörning kan behöva olika typer av ledarskap.

### **Specifika problem att uppmärksamma:**

Individer som innehar kritiska nyckelroller: Det finns troligen individer som har kritiska nyckelroller hos aktörer som idag inte känner till eller arbetar efter de gemensamma grunderna vilket ger svårigheter i samverkan (därmed inte sagt att alla behöver kunna allt om de gemensamma grunderna utan det är viktigt att skilja på vad individer i olika roller behöver kunna). Det handlar inte enbart om roller som har en central del i de klassiska samverkansprocesserna, utan kan även handla om nyckelpersoner inom olika samhällsviktiga verksamheter som kan få en central roll vid en samhällsstörning.

Ledarskapssammanhang och ledarskap: De olika sammanhangen i arbetet med en samhällsstörning kan också kräva olika typer av ledarskap vilket inte är synliggjort idag. Ett exempel är rollen att leda samverkan vilken idag till stor del baseras på personliga erfarenheter och kunskaper. En utmaning är också att balansera de positiva effekterna av personliga nätverk så det inte medför negativa konsekvenser för demokrati och öppenhet.

### **Utvecklingsbehov:**

Individer som innehar kritiska nyckelroller: Vi behöver väga in dessa nyckelpersoners

### **Myndigheten för samhällsskydd och beredskap**

Postadress:  
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240  
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se  
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

betydelse och på olika sätt stödja deras utveckling. Individer med kritiska nyckelroller behöver (och många har redan) en djup kunskap och förståelse för de gemensamma grunderna och dess tillämpningar. Många av dessa personer behöver också ha en hög grad av analytisk förmåga och strategisk kompetens med erfarenhet av källkritik.

Det behöver finnas en tydlighet i vad personer i olika roller behöver kunna kring Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar, alla behöver inte kunna allt men det måste finnas någon som är garant för att organisationer gör åtgärder som stödjer ett effektivt aktörsgemensamt agerande.

Ledarskapssammanhang och ledarskap: De olika ledarskapssammanhang som finns i systemet behöver tydliggöras, som t.ex. facilitatorn (i t.ex. ordförande i en ISF), den aktörsinterna ledaren och den som ska samverka och skapa överenskommelser. Vilka förväntningar finns i dessa olika sammanhang? Personliga nätverk behöver bejakas samtidigt som problemet med eventuell exkludering behöver uppmärksammas.

Professionalisering: Det behövs en professionalisering av rollen att leda samverkan. Idag baseras rollen i stort sett på personlig erfarenhet och kunskap. För att kunna göra rollen (och agerandet) mer generiskt och likartat i hela systemet behöver en grundläggande kvalifikationslista tas fram. Listan ska inkludera ett antal obligatoriska utbildningar. Ett antal kunskaphöjande aktiviteter bör tas fram. Träning och övning av personal i nyckelbefattningar behöver genomföras regelbundet och följas upp. Det behöver övervägas om antalet nyckelpersoner, eller ”superusers” på sikt behöver öka och om det är möjligt och önskvärt att minska personberoendet.

**Osäkerheter, utmaningar och viktiga hänsynstaganden i utvecklingsarbetet:** Frågor som kopplar till kompetens på individnivå kan kräva varsam och eftertänksam hantering. Hänsyn behöver också tas till den komplexa miljön för ledning och samverkan utifrån komponenter som stress, normer, genus o.s.v..

### Samordning mellan genomförandenivå och politisk styrning

**Övergripande problem:** Politikens uppdrag vid en samhällsstörning är inte synliggjord i de nuvarande gemensamma grunderna. Där den politiska nivån möter den genomförande nivån kan det uppstå friktioner och förseningar.

**Specifika problem att uppmärksamma:** Det finns utmaningar i arbetet med att ta emot styrning från politisk nivå i hanteringen av samhällsstörningar som kräver snabbt agerande baserad på knapphändig information.

**Utvecklingsbehov:** Den politiska dimensionen vid hanteringen av en samhällsstörning behöver synliggöras, t.ex. politikens uppdrag i att värna skyddsvärden. Detta kan synliggöras bl.a. i visualiseringen av systemet. Det finns dessutom ett behov av metoder och att vidareutveckla förmågan att kunna tempoväxla i arbetet där den politiska nivån möter organisationer med ett genomförandeuppdrag. Det finns även ett behov av att tydligare beskriva hur gränssnittet mellan den politiska nivån och de genomförande aktörerna ser ut under en samhällsstörning. Det finns en önskan av att politiken på nationell

#### Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:  
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240  
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se  
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

nivå uppmuntrar politiken på regional och lokal nivå att kunskapshöja sig inom området hantering av samhällsstörningar.

**Osäkerheter, utmaningar och viktiga hänsynstaganden i utvecklingsarbetet:** Det finns en politisk dimension som kopplar till det övergripande problemet (ovan) vilken sannolikt skapar betydande utmaningar vid såväl precisering av problem, som vid utvecklingsarbete och implementeringsarbete.

### **Frågeställningar som ska genomsyra arbetet i samtliga områden**

Medan varje utvecklingsområde ovan handlar om vad som behöver göras, så beskrivs nedan sådant som behöver genomsyra utvecklingsarbetet i samtliga områden. Syftet är att säkerställa att allt utvecklingsarbete ska ta hänsyn till detta under hela arbetets gång. Detta betyder dock inte att det är det enda som utvecklingen behöver ta hänsyn till.

#### **Bortfall av kritiska resurser**

Såsom infrastruktur och personal (inkl. nyckelkompetens). Hur fungerar lösningar på de befintliga problemen vid störningar i till exempel infrastruktur? Vad händer vid bortfall av internet och övrigt samband? Vad händer om personal med kritisk nyckelkompetens faller bort? Vad är plan B oavsett samhällsstörning?

#### **Antagonism**

Hur fungerar olika lösningar i en situation som präglas av att en antagonist på ett medvetet sätt vill försvåra arbetet med samverkan och ledning? På vilket sätt påverkas systemet av att hantera komplexa, hotfulla och kanske långdragna situationer med aktiviteter i form av hybridhot?

#### **Krigsfara och krig**

Då regeringen fattar beslut om skärpt eller högsta beredskap inträder en markant omställningspunkt för systemet och dess aktörer liksom för hela befolkningen. Dels blir det en förstärkning/förskjutning i mandat, roller och ansvar. Fullmaktslagar kan börja tillämpas och en stor mängd resurser frigörs och ska mobiliseras och integreras i Totalförsvaret. Kort sagt, det blir helt andra volymer att leda och aktörer att samverka med. Detta samtidigt som behovet av att uppnå effekt (totalförsvareffekt) avseende samordning och inriktning av åtgärder och kommunikation blir än mer viktigt. Vid krigsfara och krig kommer vi att behöva verka under extremt störda förhållanden, vilket ställer särskilda krav på metoder för ledning och samverkan, ledningsplatser, redundans, försörjning av ”staber”, personalförsörjning, säker och robust informationsdelning – inklusive sambandsplaner.<sup>9</sup>

#### **Kriskommunikation**

På vilket sätt kan aspekter av riskkommunikation inkluderas i området och hur ska utvecklingen ske för att skapa så bra förutsättningar som möjligt för riskkommunikation?

<sup>9</sup> Utgår från Handlingskraft (Försvarmakten och MSB, *Handlingskraft - Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025*, 2021)

Grunden är att vi ser allmänheten som medaktörer (grundläggande perspektiv i vägledningen för integrerad kriskommunikation) och vi förväntar oss att väl avvägd risk- och kriskommunikation bidrar till att individer gör det som bidrar till att hantera störningen/händelsen. Detta behöver genomsyra våra förhållningssätt och arbetssätt, dvs hur vi ser på människor och deras förmåga att förstå och bidra. En diskussion kring människosyn behövs. Även förtroende och tillgänglighet är viktiga aspekter att inkludera i detta.

#### **Tekniska stödsystem och digitala data**

Hur ser behovet ut av tekniskt stöd och digitala verktyg ut för att möjliggöra och effektivisera aktörsgemensamma arbetsformer och informationsdelning? Vilken potential finns i redan befintliga tekniska system? Vilka möjligheter finns att dela och analysera digital information och vidare- eller nyutveckla tekniska stödsystem?

#### **Säkerhetsskydd och informationssäkerhet**

Hur kan man säkerställa både en säker och robust informationsdelning och hantering och hur ser behovet ut att hantera säkerhetsskyddsklassad information? Hur kan man aktivt och effektivt integrera säkerhetsskyddsarbetet?

#### **Ny beredskapsstruktur (Struktur för ökad motståndskraft)**

Vad innebär den nya beredskapshanteringsstrukturen för det aktuella utvecklingsområdet? Påverkas området – på vilket sätt?