

Gemensamma grunder

Konceptuell grund

Centrala koncept

En grund för aktörsgemensamt arbete
med ledning, samverkan och övrig styrning



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Centrala koncept – En grund för aktörsgemensamt arbete med ledning, samverkan och övrig styrning

© MSB – Myndigheten för samhällskydd och beredskap

Enhet: Myndigheten för samhällskydd och beredskap inom ramen för vidareutvecklingen av Gemensamma grunder.

Texten är ett utkast inom ramen för ett utvecklingsarbete mellan 2022 och 2024. Slutgiltig version uppdateras november 2024.

Foto omslag: Carl-Johan Breitholz

Språkgranskning: Lena Ogland och Hans Larsson, Expertinfo

Produktion: Advant

Publikationsnummer: MSB2383 – juni 2024

ISBN-nummer: 978-91-7927-515-0

Innehåll

1. Vad är Centrala koncept?	7
1.1 Varför behöver vi Centrala koncept?	7
1.2 Vem behöver förstå och tillämpa Centrala koncept?	8
1.3 Varför är Centrala koncept abstrakt?	8
1.4 Hur avgränsas innehållet i Centrala koncept?	8
2. Värderingar som präglar innehållet	11
2.1 Innehållet ska vara så enkelt som möjligt – men inte enklare än så	11
2.2 Utgå från att alla modeller har begränsningar men de kan ändå vara användbara	11
2.3 Det är kärnan i begreppen som är viktig	12
2.4 Det gemensamma språket är lika viktigt som det interna	12
3. Att hantera samhällsstörningar	15
3.1 Vad är samhällsstörningar?	15
3.2 Hur uppstår samhällsstörningar?	15
3.3 Vad och vilka påverkas av samhällsstörningar?	16
3.4 Samhällsstörningar kan vara förväntade eller oväntade	16
3.5 Vad orsakar samhällsstörningar?	17
3.6 Vad är viktigt att tänka på vid samhällsstörningar?	18
3.7 Varför ska vi använda begreppet samhällsstörningar?	18
4. Från förmåga till effekt	21
5. Systemsyn som utgångspunkt	23
5.1 Systemavgränsningar är nödvändigt	23
5.2 Vi kan sortera samhällets samlade resurser utifrån vilken organisation de tillhör	24
5.3 Vi kan också sortera samhällets samlade resurser utifrån ett nätverksperspektiv	25
6. Inriktning och samordning	29
6.1 Inriktning och samordning som ett begreppspar	29
6.2 Att göra rätt saker – och att göra saker på rätt sätt	30
6.3 Inriktning handlar dels om målet, dels om vägen dit	31

6.4	Samordning – hur ska det gå till?	32
6.5	Se bortom pappersprodukterna – fokusera på effekter	33
6.6	Inriktning och samordning utifrån olika systemperspektiv	34
6.7	Inriktning och samordning kan uppstå genom självorganisering ..	34
7.	De generella aktiviteterna för att åstadkomma inriktning och samordning	37
7.1	Aktiviteten Kommuniera	38
7.2	Aktiviteten Samla in och bearbeta information	38
7.3	Aktiviteten Förstå situationen	39
7.4	Aktiviteten Ta fram eller justera inriktning	39
7.5	Aktiviteten Åstadkomma samordning	40
7.6	Exempel på konkreta leveranser från de generella aktiviteterna ..	40
7.7	Viktigt att tänka på gällande de generella aktiviteterna	41
8.	Ledning, samverkan och övrig styrning	45
8.1	Vad är ledning?	45
8.2	Vad är samverkan?	46
8.3	Vad är övrig styrning?	47
9.	Visualiseringar av ledning, samverkan och övrig styrning	49
9.1	Vem har rätt att fatta beslut?	49
9.2	Responssystemet är ett system av system	50
9.3	Visualisering av samverkanssystemet	52
9.4	Visualisering av övrig styrning	54
9.5	Aktörer påverkar varandra uppifrån och ned, nedifrån och upp eller från sida till sida	55
9.6	Visualisering av när de generella aktiviteterna genomförs i samverkanssystemet	56
10.	Olika former av planering	59
10.1	Det finns fyra typer av planering	59
11.	Centrala koncept – en grund för vidare arbete om ledarskap	65

1. Vad är Centrala koncept?

1. Vad är Centrala koncept?

Centrala koncept tillhör nivån Konceptuell grund i ramverket Gemensamma grunder för samverkan och ledning.¹ Centrala koncept är en sammanställning av innebörder, definitioner och kopplingar utifrån val och tolkningar av vetenskap och beprövad erfarenhet inom fackområdet Samverkan och ledning². Centrala koncept omfattar ett antal nyckelbegrepp (till exempel inriktning, samordning, ledning, samverkan, övrig styrning och planering) och hur dessa hänger ihop.

Centrala koncept syftar till att både bidra till att vara en bas för förståelse inom området Samverkan och ledning och till att vara en grund för utveckling inom de andra nivåerna i ramverket – från förhållningssätt till arbetssätt, checklistor och mallar. Eftersom språket inom Samverkan och ledning omfattar flera hundra ämnesspecifika termer kan Centrala koncept skapa en gemensam grund som vi kan utgå ifrån i vår gemensamma hantering av samhällsstörningar.

1.1 Varför behöver vi Centrala koncept?

Målet med Centrala koncept är att förbättra förutsättningarna för en sammanhängande hantering och utveckling av aktörsgemensamt arbete inför och under samhällsstörningar både i fredstid och vid höjd beredskap. Innehållet gör också att det finns en spårbarhet och transparens bakom Centrala koncept, vilket är till nytta vid framtida utveckling.

Målet nås genom att beskriva just centrala och sammanhängande koncept för området Samverkan och ledning, som en del av området Samhällsskydd och beredskap.

Not. 1 Centrala koncept är en text av flera som ligger på nivån Konceptuell grund i ramverket.

Not. 2 Se *Samverkan och ledning* som den etikett på området som MSB tillämpar. Denna text handlar om områdets begreppsliga inramning och innehåll. Andra aktörer kan benämna området på andra sätt, exempelvis *Ledning och samverkan* eller *Ledarskap och ledning*, men oavsett etikett är områdets inramning och innehåll ungefär detsamma.

1.2 Vem behöver förstå och tillämpa Centrala koncept?

Centrala koncept riktar sig till dig som behöver ha en djup kunskap och förståelse inom området Samverkan och ledning vid samhällsstörningar. Detta oavsett om du arbetar med utveckling inom området, utbildning och studier eller om du praktiskt hanterar samhällsstörningar.

Texten ger dig som läsare möjlighet att skapa tankemodeller, göra analyser och synteser inom området och se hanteringen av samhällsstörningar utifrån flera olika perspektiv.

1.3 Varför är Centrala koncept abstrakt?

Hela ramverket Gemensamma grunder spänner från det konkreta till det abstrakta:

- **De övre nivåerna i ramverket SKA vara konkreta.** Leveranser inom Arbetsätt samt Checklistor och mallar ska utgöra ett konkret stöd och vara direkt användbara i praktiken.
- **De undre nivåerna i ramverket SKA vara abstrakta.** Abstrakt tänkande går från det generella till det specifika, vilket gör det möjligt att formulera underliggande principer och teorier. Att i praktiken arbeta med ledning och samverkan kräver att man också kan använda sig av ett abstrakt tänkande, till exempel för att se händelsen och agerandet utifrån olika perspektiv. En stor fördel med att tänka abstrakt är att vi då är mer flexibla och öppensinnade när vi diskuterar eller skapar hypoteser.

Centrala koncept beskriver de val och tolkningar vi har gjort utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet inom fackområdet Samverkan och ledning. Med andra ord skiljer sig karaktären i innehållet i Centrala koncept från vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet i bemärkelsen att konceptuell grund inte alltid kan bygga på empirisk evidens. Innehållet hämtar givetvis inspiration från evidensbaserad vetenskap där det är möjligt, men präglas samtidigt av praktiska traditioner.

1.4 Hur avgränsas innehållet i Centrala koncept?

Centrala koncept är inte menat som ett lexikon eller en manual som beskriver hur vi ska göra vid praktisk hantering. Betrakta snarare Centrala koncept som en övergripande beskrivning av en tankemässig och språklig stomme för området Samverkan och ledning. Målet med denna inkluderande inramning är att bidra till ett mer samlat samtal samt att vara en utgångspunkt för gemensam hantering och fortsatt utvecklingsarbete.

2. Värderingar som präglar innehållet

2. Värderingar som präglar innehållet

Arbetet med att studera och utveckla Samverkan och ledning har pågått i många år och genomförts ur många olika perspektiv. Innehållet i Centrala koncept hämtar inspiration från flera olika kunskapstraditioner. I konceptuella resonemang är dock systemsyn en grundläggande förutsättning, eftersom systemsyn innebär att ledning och samverkan sker i en miljö där olika system påverkar varandra i en helhet som går att betrakta ur många olika perspektiv. En motsats till systemsyn är att betrakta olika företeelser som isolerade fenomen, alltså utifrån ett enda perspektiv.

2.1 Innehållet ska vara så enkelt som möjligt – men inte enklare än så

Detta är en viktig värdering som löper genom Centrala koncept. Alla som arbetar med ledning och samverkan i ett aktörsgemensamt sammanhang måste förhålla sig till den krångliga verkligheten. Vi behöver helt enkelt vara medvetna om att den är komplex. Just att vara medveten om komplexiteten möjliggör ett effektivt agerande i en miljö där samhällets samlade resurser ska åstadkomma så bra effekter som möjligt när det behövs som allra mest.

2.2 Utgå från att alla modeller har begränsningar men de kan ändå vara användbara

Centrala koncept innehåller en rad sammanhängande tankeverktyg som grund för ett gemensamt språk och tänkande. Flera av resonemangen sammanfattas i illustrationer. Det är viktigt att betrakta såväl illustrationer som tillhörande resonemang som förenklingar av verkligheten.

Ingen modell kan fånga allt på en gång, och alla modeller bygger på individers urval och tolkningar. Exempelvis är de illustrationer som finns i kapitel 9 begränsade till att visa bara ett eller ett fåtal perspektiv på hur samhällets resurser skapar effekter vid samhällsstörningar.

2.3 Det är kärnan i begreppen som är viktig

I Centrala koncept skapas en stomme till ett gemensamt språk genom att precisera den innehållsmässiga kärnan i vanliga begrepp, såsom ”samhällets samlade resurser”, ”inriktning” och ”samordning”.

I många sammanhang kan det vara viktigt att sätta en tydlig definition genom att säga exakt vad som ingår i ett begrepp i relation till ett annat. Inom ramarna för innehållet i Centrala koncept är detta emellertid ofta svårt. Ett exempel är relationen mellan ledning och ledarskap. Det är svårt att sätta en exakt gräns för vad som är det ena och vad som är det andra. Istället kan vi använda ett resonemang som utgår från de viktiga begreppens tyngdpunkter – alltså innehållsmässiga kärnor.

2.4 Det gemensamma språket är lika viktigt som det interna

Ramverket bygger på behovet av ”tvåspråkighet”, som i detta sammanhang innebär att aktörer både behöver kunna sitt eget språk och det gemensamma språket. När samhällets olika resurser ska agera tillsammans inför och under en samhällsstörning är detta gemensamma språk nödvändigt.

De centrala koncepten utgör själva stommen i vårt gemensamma språk, men det kommer alltid förekomma vissa språkliga variationer i termer och begrepp mellan olika organisationer. Att behärska både ett aktörsgemensamt språk – och samtidigt förstå en språklig mångfald – är därmed en nyckelkompetens hos personer som arbetar med ledning och samverkan.

3. Att hantera samhällsstörningar

3. Att hantera samhällsstörningar

3.1 Vad är samhällsstörningar?

Samhällsstörningar är ett samlingsbegrepp för företeelser och händelser och deras negativa konsekvenser för det som ska skyddas i samhället. Det som ska värnas är samhällets grundläggande skyddsvärden:

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

Samhällsstörningar drabbar ofta flera skyddsvärden samtidigt, vilket kräver att olika aktörer behöver arbeta tillsammans för att hantera de negativa konsekvenserna som uppstår.

3.2 Hur uppstår samhällsstörningar?

Samhällsstörningar kan förekomma både i fredstid och under höjd beredskap. Företeelser och händelser som hotar eller skadar det som är skyddsvärt kan uppstå plötsligt men det kan också vara diffusa och långsamma skeenden. En skogsbrand, en cyberattack eller ett väpnat angrepp är exempel på händelser som uppstår plötsligt och med tydligt negativa konsekvenser. Det kan också finnas ett mönster av företeelser och händelser som uppstår på olika platser under en längre tidsperiod. Vissa klimatförändringar, olika former av påverkansoperationer och ett successivt ökat antal skjutningar kan vara exempel på relativt långsamma, utspridda eller diffusa skeenden med negativa konsekvenser.

Samhällsstörningar kan också uppstå i samband med vissa aktiviteter som i sig är önskvärda. Det kan vara olika typer av publika evenemang som kan leda till vissa negativa konsekvenser för skyddsvärdena. Sådana evenemang kan påverka samhällets funktionalitet genom negativa konsekvenser för till exempel viktiga trafikflöden.

3.3 Vad och vilka påverkas av samhällsstörningar?

Samhällsstörningar kan innebära tydliga och avgränsade negativa konsekvenser men samhällsstörningar kan också innebära många negativa konsekvenser av olika slag som behöver hanteras samtidigt. De kan drabba hela nationen eller avgränsade delar av ett enskilt samhälle. Samhällsstörningar kan också påverka helt olika områden som teknisk infrastruktur, logistik, miljön och sociala sammanhang. Enskilda och grupper av individer kan påverkas både fysiskt och känslomässigt i olika omfattning inom delar av eller i samhället i stort. Flera samhällsstörningar kan också inträffa och pågå samtidigt vilket ställer ännu högre krav på vår förmåga till aktörsgemensam hantering.

3.4 Samhällsstörningar kan vara förväntade eller oväntade

Samhällsstörningar kan vara förväntade eller oväntade. Förväntade samhällsstörningar är företeelser och händelser med förhöjd risk att inträffa och som vi i viss mån kan förutsäga och förbereda oss för. Exempel på det är olika väderhändelser som snöstormar och skyfall. Förväntade samhällsstörningar kan också bero på planerade inskränkningar i samhällets funktionalitet på grund av till exempel underhåll av järnväg och vägar eller genom publika evenemang.

Oväntade samhällsstörningar är företeelser och händelser som på något sätt är överraskande. Kanske inte alltid överraskande genom vilken typ av händelse det är men genom att de inträffar just där och just då.



3.5 Vad orsakar samhällsstörningar?

Det finns olika typer av företeelser och händelser som kan innebära negativa konsekvenser för det som ska skyddas i samhället, vilket följande exempel illustrerar:

- **Naturkatastrofer:** Dessa inkluderar fenomen som jordbävningar, tsunamier, orkaner, översvämningar, skogsbränder, vulkanutbrott och torka. Naturkatastrofer orsakas av naturliga processer.
- **Mänskliga orsaker:** Dessa omfattar incidenter som människor direkt eller indirekt är ansvariga för, såsom industriella olyckor, kemiska utsläpp, kärnkatastrofer, terrorism, krig, politisk instabilitet, ekonomiska krascher och sociala konflikter. Mänskliga orsaker till samhällsstörningar kan vara avsiktliga eller oavsiktliga.
- **Miljöförändringar:** Klimatförändringar och miljöförstöring kan också leda till samhällsstörningar. Det kan handla om havsnivåstigning, förändringar i nederbördsmonster, ökenspridning, förlust av biologisk mångfald och förorening av luft och vatten. Dessa faktorer kan förvärra naturliga katastrofer och öka sårbarheten för samhällen.
- **Teknologiska fel eller misslyckanden:** Teknologiska katastrofer kan uppstå på grund av systemfel, bristande underhåll, felaktig användning av teknik eller sabotage. Exempel inkluderar strömavbrott, dataintrång, cyberattacker och olyckor vid industrianläggningar.

3.6 Vad är viktigt att tänka på vid samhällsstörningar?

Oavsett orsak, typ och omfattning av samhällsstörningarna är det viktigt att identifiera de potentiella eller inträffade negativa konsekvenserna och fokusera på hur de kan förebyggas, minskas eller elimineras. Vi behöver förstå vilka behov som finns och vilka aktörer som kan tillgodose behoven. Därför behöver vi använda samhällets samlade resurser på ett effektivt sätt genom en god förmåga att åstadkomma aktörsgemensam inriktning och samordning. Det underlättas av ett gemensamt språk, gemensamma förhållningssätt och gemensamma arbetssätt.

3.7 Varför ska vi använda begreppet samhällsstörningar?

Samhällsstörningar är inte en juridisk term och det ersätter inte befintliga termer i lagar och förordningar som till exempel olyckor, fredstida kriser, extraordinära händelser, inför och vid höjd beredskap. Dessa benämningar är viktiga för att beskriva olika aktörers uppgifter, roller och formella ansvar vid hantering av olika företeelser och händelser.

Syftet med att använda begreppet samhällsstörningar är att uppmuntra till helhets- syn, perspektivförståelse och proaktivitet, oavsett vilka lagrum som är aktuella vid vissa företeelser och händelser. Om vi tillsammans ska kunna hantera samhällsstörningar och åstadkomma aktörsgemensam inriktning och samordning både i fredstid och under höjd beredskap kräver det att vi samverkar mellan lag- reglerade ansvarsområden. Vi behöver därför värdera omfattningen på vad som kan drabbas, vilka negativa konsekvenser som kan uppstå och vilka aktörer som tillsammans kan hantera samhällsstörningarna på ett konstruktivt sätt.

4. Från förmåga till effekt

4. Från förmåga till effekt

Den förmåga vi har måste kunna omsättas till effekt. En grundförutsättning för att vi ska kunna hantera samhällsstörningar i fredstid och vid höjd beredskap är att vi har förmåga för detta.

Så här definieras termen förmåga³ när det handlar om **akut hantering**:

”möjligheten att kunna åstadkomma något med syftet att positivt påverka utfallet av negativa händelser.”

Förmåga kan därmed härledas till en rad olika resurser, till exempel utrustning, människor och kompetens. För att ha förmåga räcker det dock inte att dessa resurser finns på plats – vi måste dessutom kunna bedriva en verksamhet som leder fram till effekter, alltså åstadkomma något med resurserna.

Samverkan och ledning⁴ handlar om att öka sannolikheten för att den verksamhet som bedrivs ska uppnå så bra effekter som möjligt. **Effekter** innebär vanligen att olika typer av behov tillgodoses och att vi återgår till ett önskat läge.

Det finns en rad **förutsättningar** som ofta blir särskilt kännbara vid arbete med ledning och samverkan i samband med samhällsstörningar, särskilt om vi jämför med ledning och samverkan i andra situationer. Dessa förutsättningar är något förenklat en kombination av följande faktorer, vilka i sin tur både ställer krav på **speciell kompetens** och **anpassade arbetssätt**:

- inträffade eller nära förestående förluster av olika slag
- tidspress
- osäkerhet och oklarhet
- resursbrist
- upplevelser av stress – som ett resultat av bland annat ovanstående villkor.

Själva tanken på att det är ”effekter som ska uppnås” kan verka enkel, men det finns här en påfallande risk att vi blir inåtblickande i både utvecklingsarbeten och hantering. Det är alltför lätt att lägga för stort fokus på saker som lägesbilder, strukturer och samverkanskonferenser istället för på det som till syvende och sist ska uppnås i samhället.

Not. 3 Lindbom, H. & Tehler, H. (2020). *Enhettlig terminologi kring begreppet förmåga i det förebyggande och förberedande arbetet över hela hotskalan*. Avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet, Lunds universitet. Rapport beställd av MSB.

Not. 4 Se *Samverkan och ledning* som den etikett på området som MSB tillämpar. Denna text handlar om områdets begreppsliga inramning och innehåll. Andra aktörer kan benämna området på andra sätt, exempelvis *Ledning och samverkan* eller *Ledarskap och ledning*, men oavsett etikett är områdets inramning och innehåll ungefär detsamma.

5. Systemsyn som utgångspunkt

5. Systemsyn som utgångspunkt

För att komma vidare i beskrivningen av området Samverkan och ledning behöver vi introducera tanken om att se samhällets samlade resurser som **sammankopplade system**, vilka går att betrakta från olika perspektiv. Systemsyn innebär att förstå helheter och beroendeförhållanden, vilket möjliggör ett flertal av de förhållnings-sätt som tillämpas vid praktisk hantering – såsom helhetssyn, perspektivförståelse och medvetet beslutsfattande.

5.1 Systemavgränsningar är nödvändigt

Eftersom allting på något sätt hänger ihop blir det i praktiken ofrånkomligt att vi – samtidigt som vi har en systemsyn – behöver göra systemavgränsningar. Det är helt enkelt omöjligt att ta hänsyn till precis alla perspektiv på en och samma gång. Ett systemperspektiv är därmed en systemavgränsning i sig, eftersom det är lite som att vi valt ett visst ”snitt” av verkligheten. Men en systemavgränsning kan också utgå från vilken typ av system som avses (till exempel ett system av människor, ett system av teknik eller en kombination) ihop med en rumslig eller byråkratisk avgränsning.⁵

För att samhällets samlade resurser ska komma till bästa möjliga nytta behöver personer som arbetar med samverkan och ledning därmed kunna

- **byta systemperspektiv** (se exempelrutan nedan)
- **lägga olika systemperspektiv på varandra** – likt en GIS-karta, som består av olika lager av information.

Ett exempel på hur vi kan byta systemperspektiv

Om vi utifrån ett visst sammanhang

1. först väljer att enbart titta på de tekniska förutsättningarna för samverkan och ledning
2. därefter byter perspektiv och studerar samma sammanhang utifrån de juridiska förutsättningarna
3. slutligen byter perspektiv igen och enbart tittar på de sociala interaktion mellan människor...

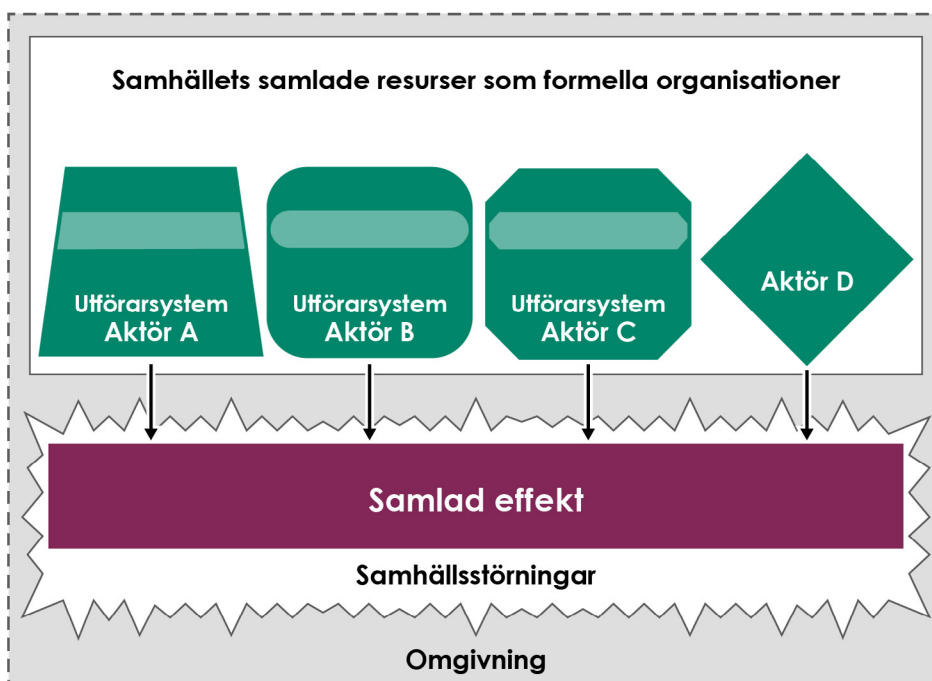
... då har vi studerat samma sammanhang ur tre olika systemperspektiv.

Not. 5 Bergström, J., Uhr, C., & Frykmer, T. (2016). *A Complexity Framework for Studying Disaster Response Management*. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 24(3), s. 124–135.

5.2 Vi kan sortera samhällets samlade resurser utifrån vilken organisation de tillhör

Samhällets resurser är ett brett begrepp som rymmer allt från individer och kompetenser till saker som infrastruktur och utrustning.⁶ Ofta börjar vi med att sortera resurser utifrån formella organisationer där en del i organisationen utför de väldigt praktiska uppgifter som behövs för att åstadkomma effekter, medan en annan del försöker se till att alla jobbar **mot ett mål** och gör saker **i rätt ordning, på rätt plats** och **i rätt tid** – det vill säga försöker säkerställa att vi gör det bästa vi kan med de resurser vi har.

Figur 1. Samhällets samlade resurser – ett byråkratiskt perspektiv



Det finns många sätt att se på vad som utgör samhällets resurser för akut hantering av samhällsstörningar. En av flera startpunkter är att börja sortera resurserna och deras verksamhet utifrån formella organisationer. En organisation är inte den andra lik. Helheten av organisationer som är verksamma under en större händelse kan inte placeras in i en och samma beslutshierarki.

Not. 6 Uhr, C., Tehler, H., & Fredholm, L. (2008). *Analysing Emergency Response Systems*. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 16(2), 80–90; Bram och Verstergren (2011). *Emergency Response Systems: Concepts, features, evaluation and design*, Linköping University Academic Press; Uhr, C. & Frykmer, T. (2021). *Ledning och samverkan över hela hotskalan*, Lunds universitet.

Vanligtvis placerar vi de formella organisationerna – såsom kommunala förvaltningar, länsstyrelser, regioner, Regeringskansliet, MSB, Försvarsmakten, privata företag, de frivilliga försvarsorganisationerna och liknande – i en samhällsstruktur med olika nivåer och sektorer där olika organisationer har olika uppdrag.

Hela vårt sätt att organisera samhällets hantering av samhällsstörningar i fred och krig bygger på tanken att olika organisationer har olika uppdrag som genomförs samtidigt. Det är därför mycket viktigt att komma ihåg att organisationerna som agerar under händelser ser väldigt olika ut, både gällande uppbyggnad och kultur.

Förutom de formella organisationerna kommer vi under större händelser även se spontana organisationsformer och andra resurssammansättningar som inte alltid bygger på etablerade beslutshierarkier, men som ändå bidrar till att uppnå olika effekter.⁷ Även enskilda individer kan ses som en viktig samhällsresurs även om de inte är organiserade. I vår strävan att nå effekter under en större händelse är det viktigt att vi förstår resurserna som komplexa system.

5.3 Vi kan också sortera samhällets samlade resurser utifrån ett nätverksperspektiv

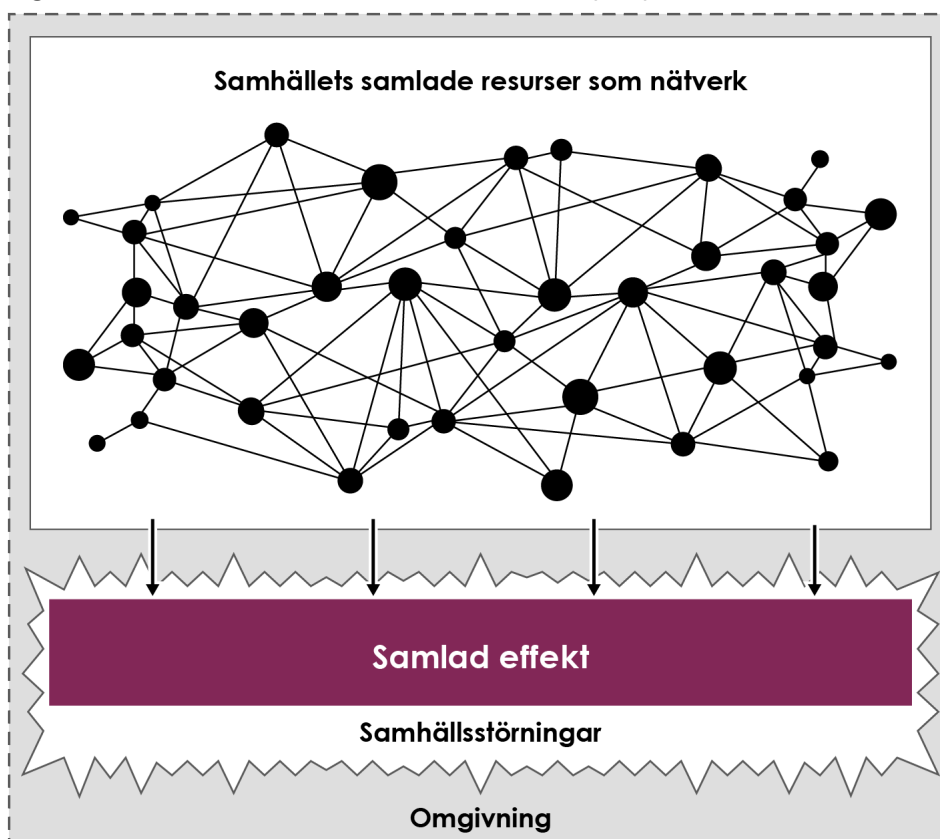
Ett alternativt sätt att försöka skapa struktur kring de resurser som engageras är att beskriva olika typer av nätverk.⁸ När vi gör det kan vi välja om de olika noderna i nätverken ska vara exempelvis **individer** eller **organisationer**. En nätverksstruktur är också en typ av organisationsstruktur – ofta mer informell – men det är även en utgångspunkt för samverkan.⁹

Not. 7 Rodríguez, H., Donner, W. & Trainor, J. (2018). *Handbook of Disaster Research*. Springer US.

Not. 8 Bodin, Ö. & Nohrstedt, D. (2016). *Formation and performance of collaborative disaster management networks: Evidence from a Swedish wildfire response*, *Global Environmental Change*, vol. 41, s. 183–194 (se även fotnot 5).

Not. 9 Bryson, J. K., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). *Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging*, *Public administration review*, 75(5) s. 647–663.

Figur 2. Samhällets samlade resurser – ett nätverksperspektiv



Samhällets samlade resurser kan också ses som nätverk. Att kunna växla mellan perspektiv är viktigt för att skapa så många möjligheter som möjligt att nå effekter. Ett exempel är hur vi tänker och agerar utifrån ett ledarskapsperspektiv.

6. Inriktning och samordning

6. Inriktning och samordning

För att samhällets resurser och den förmåga vi har byggt upp ska komma till faktisk nytta – det vill säga skapa de effekter vi önskar – behöver den verksamhet vi bedriver under en samhällsstörning både ha en inriktning och ske samordnat.¹⁰ Detta kapitel förklarar innebörden i nyckeltermerna inriktning och samordning, vilket bygger vidare på det synsätt på system som introducerades i kapitel 5.

Utökat begrepp för termen inriktning

Ursprungligen har Gemensamma grunder beskrivit termen inriktning som en "inre effekt", alltså **något som vi uppnår** hos de resurser som vi har att hantera.

I detta kapitel har vi utökat denna beskrivning av inriktning, med tillägget att det också är **vad vi vill uppnå**. Vad vi vill uppnå beskrivs vanligen i ett dokument eller muntligen.

Resonemanget om vad inriktning innebär och hur det definieras har därmed justerats och begreppet har utvidgats.

6.1 Inriktning och samordning som ett begreppspar

I praktiken kommer det finnas en uppsjö av olika initiativ för att uppnå inriktning och samordning utifrån olika systemperspektiv. En stor utmaning i samband med en samhällsstörning är att se till att alla sådana initiativ hänger ihop (så långt det är möjligt).

Även om vi skiljer mellan inriktning och samordning är det ett begreppspar som oftast nämns i en och samma mening. Detta beror på att de hänger ihop, vilket medför att det inte går att säga **exakt** var gränsen går mellan när någonting har med inriktning respektive med samordning att göra. Däremot kan vi beskriva både den innehållsmässiga tyngdpunkten i begreppen och skillnaden mellan dem.

Not. 10 MSB (2018). Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar (MSB 777). Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap; Brehmer, B. (2013). *Insatsledning – Ledningsvetenskap hjälper dig att peka åt rätt håll*. Försvarshögskolan, Stockholm.

6.2 Att göra rätt saker – och att göra saker på rätt sätt

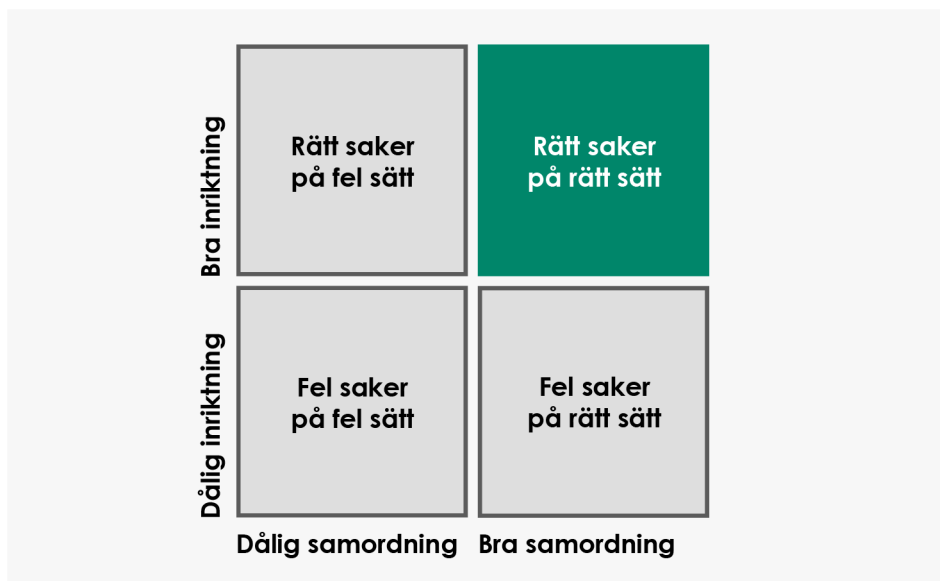
Bland personer som arbetar med samhällsskydd och beredskap används termerna inriktning och samordning ibland som **något vi tar fram**, ibland som **något som blir** och **ibland som något vi gör**. Ofta används dock inriktning och samordning utan närmare förklaring, vilket skapar missförstånd och olika förväntningar på innehållet (exempelvis i möten och dokument).

När vi ger de två centrala begreppen ett tydligt innehåll börjar vi först brett, för att sedan gå vidare med detaljer och nyanser. I den breda ingången till en mer preciserad innehållsbeskrivning väljer vi att utgå från en modell som beskriver olika typer av effektivitet utifrån följande frågeställningar:

- Gör vi **rätt** saker? (Inriktning.)
- Gör vi saker **på rätt sätt**? (Samordning.)

Inriktning har således att göra med frågan om vi gör rätt saker, medan **samordning** har att göra med frågan om vi gör saker på rätt sätt.¹¹ Vad som är rätt handlar om vad vi tror och bedömer skapar mest värde eller nytta i den givna situationen. Vi behöver dessutom hela tiden ompröva vad vi bedömer som rätt, och uppdatera detta utifrån situationens aktuella behov.

Figur 3. Rätt saker på rätt sätt



För att tillgängliga resurser ska komma till så bra nytta som möjligt under en samhällsstörning i fred och krig krävs både att vi gör rätt saker och att vi gör saker på rätt sätt.

Not. 11 Avsnittets resonemang och logik bygger bland annat på följande källor:

- Ljungberg, A. & Larsson, E. (2012). *Processorienterad verksamhetsutveckling*. Studentlitteratur, Lund.
- Eriksson, H. (2019). *Sveriges bästa verksamheter*. Förbättringsakademien.
- Gustafsson, D. (2019). *Analyzing the Double diamond design process through research and implementation*. Aalto University.

För att vi ska få så bra effekter som möjligt utifrån de resurser som finns att tillgå vid en samhällsstörning krävs att vi har **både** en bra inriktning (att vi gör rätt saker) och att vi har bra samordning (att vi gör saker på rätt sätt) i kombination. Att enbart ha det ena eller det andra räcker därmed inte.

Att göra rätt saker och att göra saker på rätt sätt kan låta enkelt, men under en samhällsstörning kan det vara svårt att tolka och fatta medvetna beslut om vad som är ”bra” inriktning och vad som är ”bra” samordning. Under en samhällsstörning råder det ofta brist på korrekt information och det finns många olika behov – dessutom är det ofta bråttom (tidsbrist). Det går fortfarande att nå effekter utifrån en bra inriktning, men om samordningen är dålig så blir arbetet ineffektivt. Är däremot inriktningen fel spelar det mindre roll hur bra samordningen är. Det går med andra ord att vara jättebra på att göra fel saker!

I vissa sammanhang räcker det att prata mer övergripande om inriktning och samordning – vi kan prata om inriktning som ”att göra rätt sak” och om samordning som ”att göra saker på rätt sätt”. Oftast behöver vi dock vara mer specifika än så.¹²

6.3 Inriktning handlar dels om målet, dels om vägen dit

När vi vill följa upp en hantering behöver vi skilja på

- **avsedd inriktning**, alltså den inriktning som vi från början vill att det ska bli
- **uppnådd inriktning**, alltså den inriktning som det faktiskt blir i praktiken.

I bästa fall stämmer dessa överens, men ofta blir det inte riktigt som vi tänkte oss från början, och då behöver vi kunna sätta ord på det. Resonemanget kring inriktning i form av att ”göra rätt saker” kräver ju att vi från början fattar ett beslut om vad vi tror är ”rätt” – både gällande **vad vi vill uppnå** och i grova drag **hur vi ska göra** för att uppnå detta i den aktuella situationen.

Den avsedda inriktningen kan vi antingen beskriva skriftligt (i ett dokument) och/eller muntligt. Förutom ”avsedd inriktning” finns ett flertal olika etiketter som fångar denna betydelse av inriktning, såsom ”önskad inriktning”, ”mål och avsikt”, ”målbild”, ”inriktningsbeslut” eller ”beslut i stort”. Namnet på dokumentet eller vad man kallar själva fenomenet spelar däremot mindre roll. Det viktigaste är att de som arbetar tillsammans har klargjort det begreppsliga innehållet i förväg.

Not. 12 I den separata bilagan *Centrala koncept – Praktiska exempel med fokus på inriktning och samordning* finns ett antal exempel som sätter de konceptuella resonemangen i ett praktiskt sammanhang.

Vad ska en avsedd inriktning innehålla?

Den avsedda inriktningen innehåller vanligtvis

- **en beskrivning av målet** – alltså vad som ska uppnås i form av effekter (till exempel ett önskat sluttillstånd)
- **en övergripande beskrivning av vad som i stort behöver göras** för att vi ska nå de önskade effekterna (såsom en operationsidé eller avsikt).

Hur vi sedan konkret ska göra i praktiken har alltså inte med inriktning att göra, utan det hör till samordning (se avsnitt 6.4).

När ska vi utvärdera den avsedda inriktningen?

Under ett genomförande behöver vi kontinuerligt tolka hur insatta resurser agerar i relation till den avsedda inriktningen. Om vi svarar på någon av frågorna ”Hur går det?”, ”Gör vi rätt saker?” eller ”Är vi på väg åt rätt håll?” får vi en uppfattning om den inriktning som uppnåtts i praktiken – det vill säga om den uppnådda inriktningen. Ifall denna pekar åt ett annat håll än vad vi formulerat från början har vi således ett problem, eftersom det indikerar att vi gör ”fel” saker, alltså utifrån vad vi avser (se figur 4). Det blir inte alltid som man tänkte sig från början.

Viktigt om inriktning!

Inriktning handlar om övergripande riktning snarare än om detaljer.

Avsedd inriktning är den inriktning vi vill att en verksamhet ska ha.

Den avsedda inriktningen beskriver

1. målet – det vi vill uppnå
2. avsikten – vad vi övergripande ska göra för att uppnå målet.

När resurserna agerar i praktiken behöver vi bedöma den uppnådda inriktningen, för det ger en bild av vart vi är på väg.

En central aspekt av uppföljning är att göra en tolkning av eventuella skillnader mellan den avsedda och den uppnådda inriktningen.

6.4 Samordning – hur ska det gå till?

Precis som med inriktning är samordning något vi vill uppnå. Samordning konkretiserar **hur** verksamheten vi genomför ska gå till. Med andra ord svarar inriktning på frågan Vad medan samordning svarar på frågan Hur. Samordning kan beskrivas som att rätt resurser gör rätt aktiviteter, på rätt plats och i rätt tid.

Precis som med inriktning kan vi förvänta oss skillnader mellan den samordning vi från början vill att det ska bli, avsedd samordning, och den samordning som sker i praktiken, uppnådd samordning. Ett sätt att uppnå samordning är att ta

fram en plan¹³ (eller flera planer) som beskriver mer eller mindre i detalj **vem** som gör **vad**, **var** och **när**.

I samband med hantering av en inträffad eller en nära förestående händelse beskriver en plan den samordning vi vill att det ska bli. Men en plan är ingen garanti för bra samordning – det vill säga att resurser i praktiken gör rätt aktiviteter, på rätt plats och i rätt tid. Hur vi gör i praktiken stämmer av olika skäl inte alltid med planen, alltså med den samordning vi tänkte oss från början.

Om det saknas samordning, eller om samordningen brister, nyttjar vi inte samhällets olika resurser på bästa möjliga sätt. Detta kan beskrivas som att systemet (av insatta resurser) har **dålig verkningsgrad**, alltså att samordningen på något vis är otillfredsställande.

För att kunna avgöra om det som sker i praktiken är ”rätt” eller inte behöver vi en referens att utgå ifrån. I detta fall är det **planen** som avgör vad som är ”rätt” – alltså den avsedda samordningen. Om det saknas en plan, eller om den som finns blivit inaktuell, är det istället vad som går att utläsa från den ursprungliga planen eller inriktningen som avgör vad som är rätt.

I praktiken måste vi ta hänsyn till det faktum att det som var ”rätt” när planen togs fram kan vara ”fel” när den används. Detta på grund av förändringar i omgivningen – som inte alltid är lätta att förutspå innan de inträffat. Det finns många sägningar som fångar detta problem, exempelvis ”Ingen plan överlever kontakten med verkligheten”.

Att **kunna göra uppföljningar**, **vara proaktiv** och **anpassa planen** är därför centrala kvaliteter hos nyckelindivider som arbetar med samverkan och ledning.

6.5 Se bortom pappersprodukterna – fokusera på effekter

Ett huvudskäl att dela upp inriktning och samordning i avsedd och uppnådd är att uppmuntra till att tänka på vilka effekter vi vill ha. Om vi fokuserar på att verkligen åstadkomma så bra effekter som möjligt minimerar vi risken för att arbetet med samverkan och ledning stannar vid att ta fram ”önskelistor” i form av avsedda eller önskade inriktningar och planer – bara för att det är lättare. Det finns gott om exempel på både inriktningsbeslut, beslut i stort och diverse andra planer som i praktiken inte blev mer än en pappersprodukt.¹⁴

Att skilja mellan avsedd och uppnådd framhäver den svåra konsten att följa upp, tolka och påverka hur resurser faktiskt agerar. Kapitel 7 (om generella aktiviteter för att åstadkomma inriktning och samordning) beskriver detta mer i detalj.

Not. 13 I detta sammanhang relaterar planera och planer till den typ av planering som har att göra med att använda förmåga enligt MSB:s vägledning *Planering för civil beredskap: Process och metod* (version 2023).

Not. 14 Se till exempel Auf Der Heide (1989). *Disaster Response: Principle of Preparations and Coordination*. †C.V. Mosby Company, First Edition.

6.6 Inriktning och samordning utifrån olika systemperspektiv

Inriktning och samordning behöver åstadkommas och förstås utifrån flera olika systemperspektiv. Ett visst systemperspektiv innebär att vi gjort en avgränsning av vilken typ av resurser vi för tillfället betraktar, samt en avgränsning utifrån geografi och/eller organisatorisk tillhörighet. Avgränsningen kan alltså handla om att vi väljer att titta på allt från resurser i form av enskilda enheter i en organisation till resurser som tillhör en nation eller flera olika nationer. Det är själva uppdraget som styr vilken avgränsning vi ska göra.

I verkligheten kommer det finnas en rad olika inriktningar och planer på olika samhällsnivåer. Om exempelvis regeringen formulerar en övergripande inriktning för all offentlig verksamhet behöver den inriktningen både tolkas och kompletteras på lägre nivå för att bli tillräckligt konkret och situationsanpassad, det kan till exempel behövas separata inriktningar i specifika frågor.

Till sist är det viktigt att komma ihåg att arbete med inriktning och samordning inte måste ske på ett och samma ställe. Med andra ord kan en avsedd inriktning tas fram i ett organisatoriskt sammanhang, medan planeringen sker i ett annat organisatoriskt sammanhang.

6.7 Inriktning och samordning kan uppstå genom självorganisering

När det gäller området Samverkan och ledning är det viktigt att påminna sig om att samhällets samlade resurser är att betrakta som ett **komplext system**¹⁵ – och i ett komplext system sker självorganisering. Vid de flesta samhällsstörningar kommer många av samhällets resurser att börja agera även om det inte finns någon situationsspecifikt formulerad inriktning eller plan. Det finns flera skäl till att det är så, bland annat

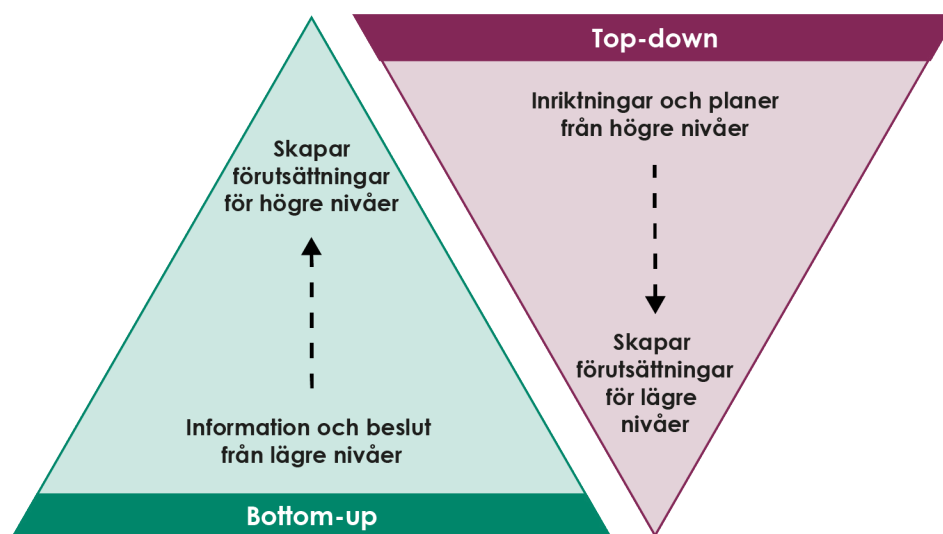
- vår vilja att hjälpa till¹⁶
- att vi agerar utifrån vad vi har lärt oss, de planer som finns och den information vi har tillgänglig.

Not. 15 Uhr, C., Johansson, H., & Fredholm, L. (2008). *Analysing emergency response systems*. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 16(2): 80–90; Atkinson, S. & Moffat, J. (2005). *The Agile Organization: From Informal Networks to Complex Effects and Agility*.

Not. 16 Drury, J., Novelli, D., & Stott, C. (2013). *Psychological disaster myths in the perception and management of mass emergencies*. *Journal of Applied Social Psychology*, 43(11), 2259–2270.

Arbetar vi med samverkan eller ledning i en skarp situation är det alltså viktigt att ta hänsyn till detta Bottom-up-beteende, eftersom det med stor sannolikhet kommer att manifesteras hos samhällets samlade resurser. Fenomenet kan både förenkla och försvåra arbetet. Faktorer som har betydelse är bland annat hur tydlig den övergripande inriktningen är och hur stora möjligheter de involverade resurserna har att kommunicera med varandra. Med detta sagt: betrakta arbetet med att åstadkomma inriktning och samordning som att hitta en balans mellan att hantera båda dessa beteenden – både Bottom-up och Top-down (se figur 4).¹⁷

Figur 4. Flöden av information och beslut vid hantering av samhällsstörningar



Information och beslut flödar mellan resurserna i systemet. Ibland är det mer Bottom-up-influenser som påverkar hanteringen, och ibland mer Top-down-influenser.

Not. 17 Fredholm, L., & Uhr, C. (2007). *Ledning som inflytanderelationer mellan beslutsfattare – en explorativ ansats till teoretisk utveckling för att förstå komplexiteten i att leda hantering av stora nödlägen (olyckor, kriser, påfrestningar) i samhället.* (LUCRAM; Vol. 1013). LUCRAM, Lunds universitet; Uhr, C. & Pettersson, U. (2018). *Who Commands Whom? A Discussion on Bottom-up Behavior and its Consequences in Military Influenced First Response Organizations.* Presented at The Third Northern European Conference on Emergency and Disaster Studies, March 21–23.

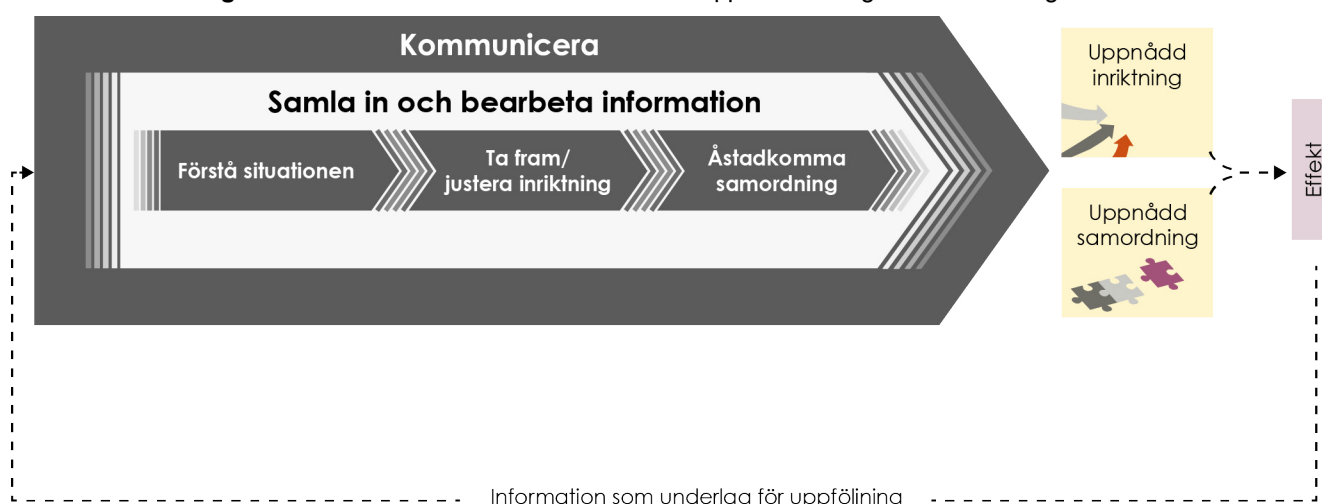
7. De generella aktiviteterna för att åstadkomma inriktning och samordning

7. De generella aktiviteterna för att åstadkomma inriktning och samordning

Hur vi konkret arbetar med att åstadkomma inriktning och samordning – exempelvis i form av aktiviteter, strukturer och ledarskap – beror på en rad olika saker. Ett lokalt sammanhang med ett fåtal professionella resurser innebär andra förutsättningar än ett nationellt sammanhang där arbetet kan omfatta flera hundra olika typer av organisationer. Med det sagt så finns det ett antal saker som alltid måste göras för att någon eller några medvetet ska åstadkomma inriktning och samordning. Vi kallar detta för **generella aktiviteter**.

De generella aktiviteterna är en gemensam referenspunkt vid framtagandet av konkreta arbetssätt, rutiner och checklistor – oavsett sammanhang. Aktiviteterna kan också användas som en utgångspunkt för att identifiera brister och förbättringspotential i pågående hantering: Var kan vi börja leta när vi ser att effekter inte uppnås på bästa möjliga sätt?

Figur 5. Generella aktiviteter för att medvetet uppnå inriktning och samordning



Aktiviteterna är inte bundna till någon särskild situation eller nivå. De måste alltid genomföras, men kan genomföras på olika sätt och på olika ställen.

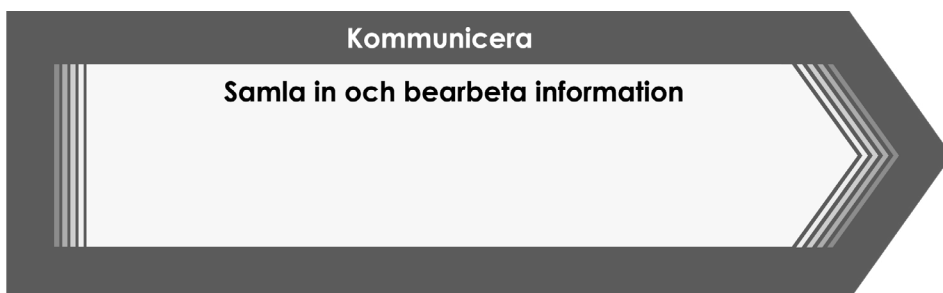
7.1 Aktiviteten Kommunlicera



Kommunikation är en fundamental del i arbetet med samverkan och ledning för att uppnå inriktning och samordning. Utan kommunikation blir mycket annat (exempelvis lägesbilder, formella beslut och planer) ganska meningslöst. Det är genom kommunikation som vi åstadkommer påverkan av de system av resurser som i slutändan skapar effekter i ett drabbat sammanhang. Detta oavsett om vi vill eller kan påverka resurserna utifrån, exempelvis en rekommendation eller en order.

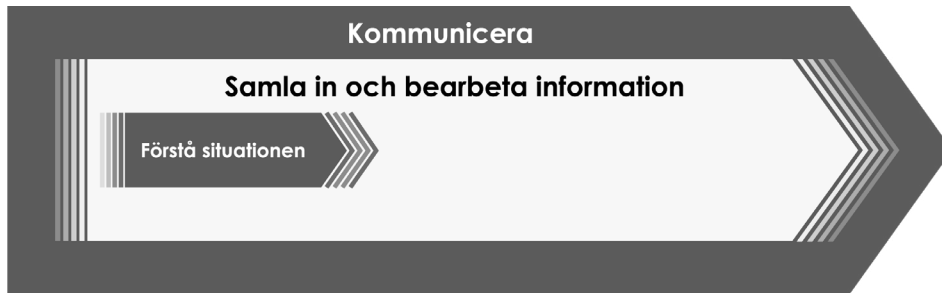
Kommunikation kan tolkas brett, men i de generella aktiviteterna avgränsas det till kommunikation som har till syfte att i slutändan leda till inriktning och samordning. Kommunikation är en förutsättning för vårt arbete med att till exempel förstå situationen, ta fram en avsedd inriktning, planera arbetet och följa upp hur det går. Inom området Samverkan och ledning knyter vi även ledarskap till kommunikation, eftersom många definitioner av ledarskap rymmer ordet ”inflytande”, vilket är att betrakta som en del av kommunikation.

7.2 Aktiviteten Samla in och bearbeta information



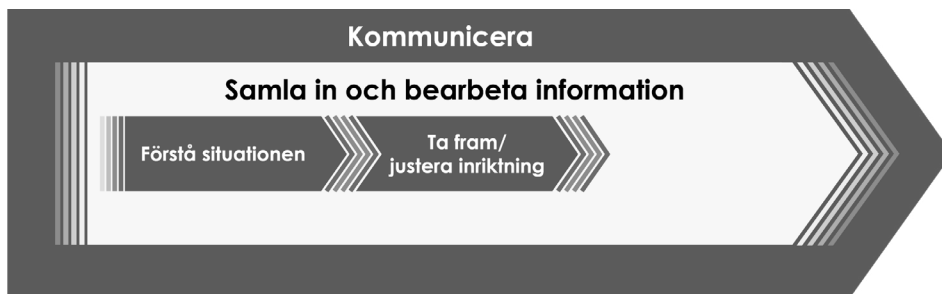
För att vi ska kunna arbeta med att medvetet åstadkomma inriktning och samordning behöver vi också samla in och bearbeta information. Om vi saknar information om vad som har hänt eller vad som händer kan vi varken fatta meningsfulla beslut om vad som behöver göras, eller på vilket sätt det bör göras. Precis som med kommunikation behöver inhämtning och bearbetning av information pågå kontinuerligt för att allt annat som görs ska vara meningsfullt och effektivt. En konkret produkt av arbete med att samla in och bearbeta information är en lägesbild.

7.3 Aktiviteten Förstå situationen



Den tredje generella aktiviteten handlar om att förstå situationen utifrån den information vi har samlat in. Det kan exempelvis handla om förståelse av olika hjälpbehov i nutid och framtid, men också förståelse för de effekter som uppnåtts hittills (återkoppling) eller vad olika resurser företar sig här och nu. Arbetet med att förstå situationen inkluderar också att förstå informationsbehov. Förståelsen av informationsbehov påverkar det kontinuerliga arbetet med att inhämta och bearbeta information. Att förstå att vi inte förstår är också en del i att gradvis förstå situationen.

7.4 Aktiviteten Ta fram eller justera inriktning



Efter att vi har en förståelse för situationen behöver vi komma fram till vad vi ska försöka åstadkomma, alltså vilka önskade effekter vi vill uppnå och övergripande på vilket sätt. Detta kopplar till resonemanget om avsedd inriktning i kapitel 6.3. Arbetet med att ta fram eller justera den avsedda inriktningen kan utföras på en mängd olika sätt beroende på situation och sammansättningen av resurser. Precis som aktiviteten Samla in och bearbeta information leder aktiviteten Ta fram eller justera avsedd inriktning till en konkret produkt.

7.5 Aktiviteten Åstadkomma samordning



Att **planera**¹⁸ och **koordinera**¹⁹ är en förutsättning för att medvetet åstadkomma samordning. Här är det dock viktigt att tänka på att samordning till viss del kan uppstå av sig självt, av anledningar vi inte alltid förstår. Planering är något som sker innan ett visst genomförande påbörjats, och beskriver hur genomförandet ska gå till. Planering kan också ske under ett genomförande och innebära att vi utifrån olika scenarier tar fram alternativa handlingsmönster.

Under ett genomförande behöver man oftast justera vem som gör vad, var och när i realtid. Att planera och koordinera fångar alltså helheten av det vi gör för att åstadkomma samordning ur olika tidsperspektiv, det vill säga ett effektivt arbete där rätt resurser gör rätt aktiviteter på rätt plats och i rätt tid.

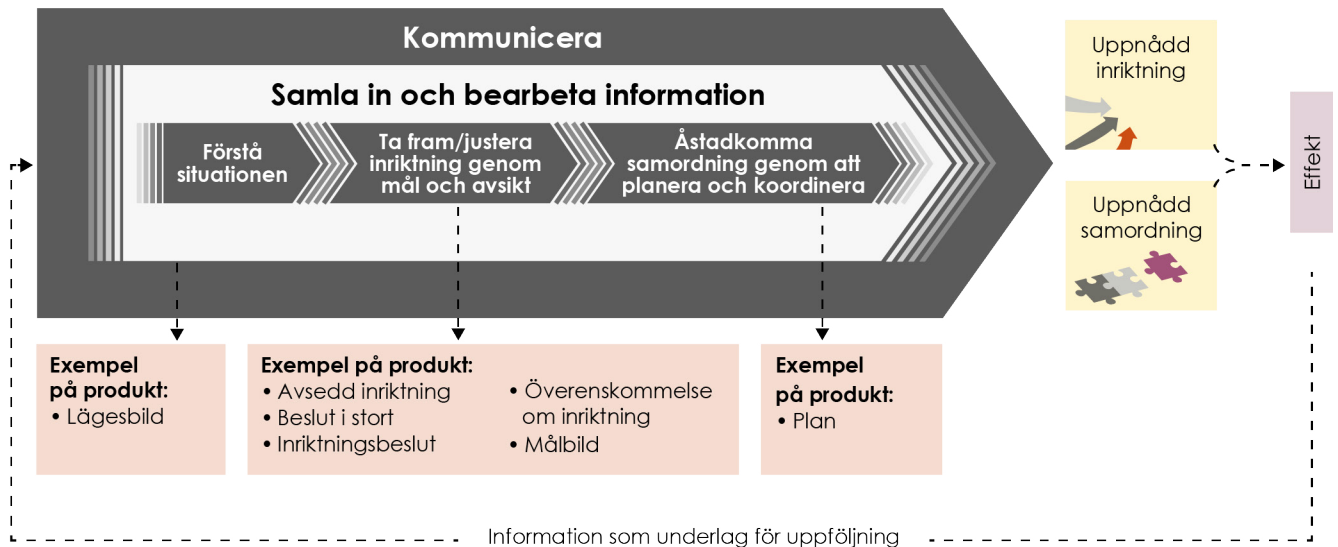
7.6 Exempel på konkreta leveranser från de generella aktiviteterna

I praktiken kommer olika arbetssätt för de olika aktiviteterna att generera en rad olika konkreta produkter. Exakt hur de konkreta produkterna behöver utformas beror exempelvis på vilken organisatorisk nivå det handlar om, om det är en eller flera aktörer som genomför arbetet och hur mycket tid som finns till förfogande.

Not. 18 I detta sammanhang relaterar planera och planer till den typ av planering som har att göra med att använda förmåga enligt MSB:s *Vägledning – Planering för civil beredskap: process och metod* (version 2023).

Not. 19 I detta sammanhang använder vi ordet koordinera, men det är bra att känna till att benämningen på denna aktivitet kan skilja sig åt mellan olika organisationer.

Figur 6. Generella aktiviteter och exempel på konkreta leveranser



Några exempel på viktiga produkter som alltid behöver tas fram är lägesbild, avsedd inriktning och någon form av plan.

7.7 Viktigt att tänka på gällande de generella aktiviteterna

De generella aktiviteterna säger ingenting om var i organisationen eller organisationerna arbetet sker

Resonemanget om de generella aktiviteterna säger ingenting om **var** i organisationen eller organisationerna aktiviteterna sker. Arbetet kan ske i olika organisatoriska delar, exempelvis i en ledningsgrupp, i en stab eller i olika delar av en stab, men också på olika nivåer och ibland i olika organisationer.

Vissa av de generella aktiviteterna behöver komma före andra

Någon form av kommunikation och informationsinhämtning sker i regel hela tiden. Arbetet med att förstå situationen, ta fram eller justera avsedd inriktning samt planering är till viss del beroende av en sekventiell ordning, där det ena kommer före det andra – särskilt i uppstarten av en hantering. Utan förståelse blir arbetet med att ta fram och justera den avsedda inriktningen på gränsen till meningslöst, och utan avsedd inriktning blir det svårt att planera och koordinera.

Ibland kan den avsedda inriktningen vara både formulerad och kommunicerad innan vi ens startar arbetet, exempelvis genom planer som är gjorda i förväg. En sådan förberedd inriktning blir då ett ingångsvärde i hela arbetet. Och ibland, särskilt i början av en hantering, sker samordningsarbetet ofta med enbart skyddsvärdena som outtalad överordnad inriktning i kombination med att inte gå i vägen för varandra. Detta kan alltid ses som en överordnad inriktning. I dessa fall uttrycker vi ibland att vi arbetar med samordning utan att lägga så stort fokus vid inriktning.

Allteftersom arbetet utkristalliseras uppkommer ofta behovet av att precisera den avsedda inriktningen i olika frågor. Att kontinuerligt bedöma när den överordnade inriktningen behöver övergå i mer preciserade inriktningar är en central uppgift vid både ledning och samverkan.

De generella aktiviteterna är en startpunkt för att diskutera olika arbetssätt

De generella aktiviteterna är en startpunkt för att diskutera skillnader mellan olika arbetssätt för att åstadkomma inriktning och samordning, och för att förstå hur de kan relatera till varandra. Skillnaderna mellan verktygen syns inte förrän aktiviteterna konkretiseras. Exempelvis kan arbetet med att komma fram till en avsedd inriktning utgå från en individs beslutsmandat (som vid ledning) eller från överenskommelser mellan representanter från olika aktörer, och förfaringssätten är då olika.

8. Ledning, samverkan och övrig styrning

8. Ledning, samverkan och övrig styrning

De generella aktiviteterna som kapitel 7 beskrev kan genomföras på en rad olika sätt utifrån de förutsättningar som finns.²⁰ Det finns alltså många olika arbetsätt för praktisk hantering och genomförande av aktiviteterna. En första grov sortering av sådana arbetsätt är att klargöra huruvida arbetsätten handlar om **ledning, samverkan** eller **övrig styrning**. Uppdelningen bygger i huvudsak på om formella mandat föreligger eller inte, samt huruvida arbetet med att åstadkomma inriktning och samordning sker gemensamt eller inte.

De tre kategorierna är inte bara en förutsättning för att diskutera och utveckla **konkreta arbetsätt**, utan även ett underlag för att diskutera förutsättningarna för **ledarskap** och hur ledarskapet bör utövas.

8.1 Vad är ledning?

Ledning innebär att inriktning och samordning uppnås med utgångspunkt i en förutbestämd beslutshierarki där någon ges rätt att bestämma. Ledning förekommer inom en organisation, men kan också beröra flera organisationer om mandat föreligger. När ledning omfattar flera olika organisationer rör det i regel specifika frågor, exempelvis smittskydd eller evakuering.

I samband med höjd beredskap är det viktigt att känna till att förutsättningarna för ledning utökas i jämförelse med fredstid, exempelvis genom fullmaktslagar.

Not. 20 I arbetsdokumentet *Från generella aktiviteter till sammanhängande och konkreta arbetsätt* (ännu inte publicerat) finns en detaljerad beskrivning av dessa förutsättningar – exempelvis mandat, uppdrag, nivå och tidsåtgång samt hur utvecklare kan tänka vid framtagandet av olika konkreta arbetsätt.

8.2 Vad är samverkan?

Läsaren bör tänka på att samverkan i vardagligt tal kan innebära allt som görs i bemärkelsen ”verka tillsammans”. Ibland räcker en sådan väldigt allmän tolkning för ett begripligt samtal, men ofta behövs en mer preciserad betydelse av samverkan. En viktig anledning till en mer preciserad innebörd är att skapa rätt förväntningar på vad som i praktiken ska göras för att skapa inriktning och samordning i ett aktörsgemensamt sammanhang.

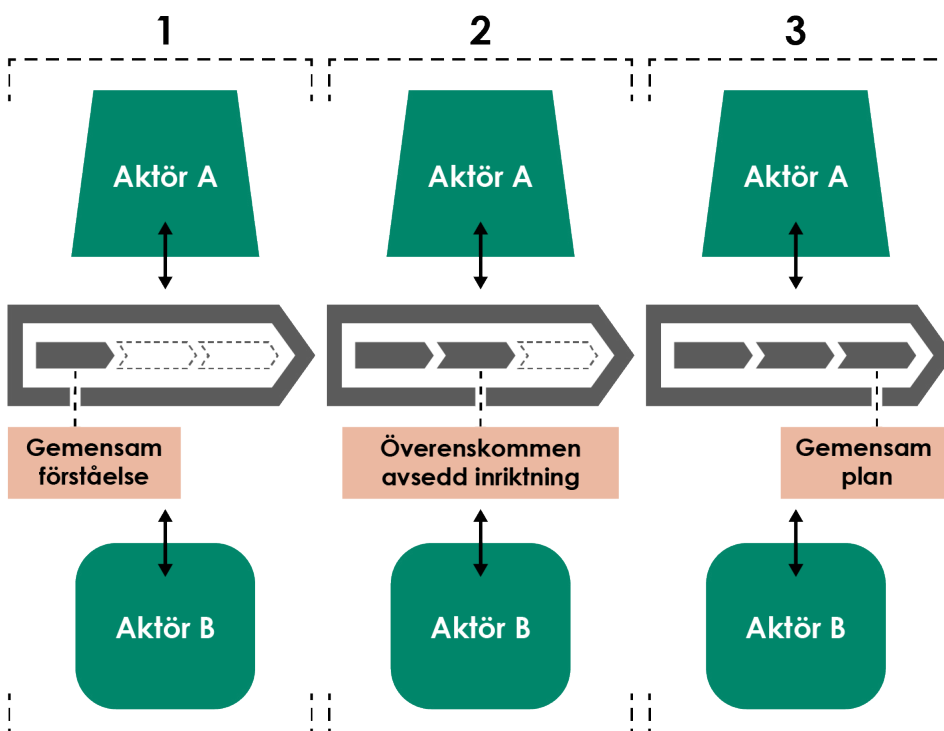
I ramverket Gemensamma grunder för samverkan och ledning definieras termen **samverkan** så här:

”...att i ett sammanhang, där ingen har mandat att bestämma över någon annan, åstadkomma inriktning och samordning genom informationsdelning och överenskommelser...”

De överenskommelser som är ett resultat av samverkan behöver kommuniceras och omhändertas av de organisationer som ingått i samverkan. Överenskommelsen kan omfatta exempelvis en gemensam prioritering, men också ett gemensamt tillvägagångssätt i form av en gemensam plan (se kapitel 10).

All form av samverkan kräver någon form av dubbelriktad kommunikation – ömsesidigt engagemang – mellan de ingående parterna. Finns inget sådant ömsesidigt engagemang utan det handlar om enkelriktade rekommendationer eller uppmaningar från den ena eller andra parten är det därmed inte samverkan utan övrig styrning.

Figur 7. Samverkan



Aktörer kan gå olika långt i samverkan. 1) Ibland räcker det att dela information och skapa en gemensam förståelse för situationen. 2) Ibland behöver aktörerna göra en överenskommelse om aktörsgemensam inriktning, och 3) ibland behöver de också planera och koordinera arbetet eller delar av arbetet gemensamt.

8.3 Vad är övrig styrning?

Förutom ledning och samverkan finns flera andra sätt att skapa inriktning och samordning. Dessa samlas under kategorin **Övrig styrning**.

Övrig styrning innebär att en eller flera aktörer – utifrån en framtagna inriktning och plan – påverkar andra organisationers ageranden genom exempelvis rekommendationer, uppmaningar och liknande. Denna typ av styrning ska inte ses som en del i samverkan. De som tar emot informationen har inte själva varit med i några gemensamma arbeten, utan är endast **mottagare** av dessa rekommendationer, uppmaningar och liknande.

Övrig styrning är en medveten handling i syfte att uppnå inriktning och samordning. Det finns ingen värdering i övrig styrning; det finns situationer där övrig styrning är bra, men också situationer där det är dåligt. Precis som vid ledning och samverkan är **ledarskap** en helt central aspekt för övrig styrning.

Två exempel på när övrig styrning genomförs

- Aktör X har geografiskt områdesansvar och vill påverka aktörer som inte själva deltagit i arbetet med samverkan (och därmed inte heller varit med och kommit överens om en aktörsgemensam inriktning). Aktör X har inte mandat (ledning) att bestämma över dessa aktörer. I detta fall tillämpar aktör X övrig styrning genom att kommunicera till alla aktörer att de bör följa den aktörsgemensamma avsedda inriktningen – det vill säga även de aktörer som inte deltagit i samverkan.
- Aktör Y (utan geografiskt områdesansvar eller sektorsansvar) har bestämt sig för att agera så att övriga aktörer följer deras föreslagna inriktning. De har inte mandat att utöva ledning och de har inte heller tid för samverkan. De kommunicerar istället ut hur de tycker att övriga aktörer ska agera och hoppas att de ska följa detta.

9. Visualiseringar av ledning, samverkan och övrig styrning

9. Visualiseringar av ledning, samverkan och övrig styrning

I detta kapitel beskrivs ledning, samverkan och övrig styrning utifrån ett systemperspektiv där olika system påverkar varandra. Kom ihåg devisen att ”alla modeller har sina begränsningar men kan vara användbara ändå”. I detta fall består begränsningarna i att visualiseringarna inte fångar hela verklighetens komplexitet. Beskrivningarna är principiella och visar inte den föränderliga natur som präglar verklighetens arbete med ledning och samverkan. Sociala och psykologiska aspekter såsom ledarskap, makt och normer visas inte.

Det användbara i detta avsnitt består av ett tankestöd för att förstå hur olika begrepp relaterar till varandra, och förstå några av de viktiga förutsättningar som finns för att medvetet åstadkomma inriktning och samordning för bästa möjliga effekt. Tankestödet utgår från ett aktörsgemensamt sammanhang där olika aktörer har olika uppdrag, och där det inte finns en enda sammanhängande beslutskedja från central till lokal nivå som omfattar samhällets alla olika resurser.

9.1 Vem har rätt att fatta beslut?

När man visualiserar system och strukturer är det lätt att läsa in detaljer kring de formella beslutsnivåer och mandat som finns i Sverige. En sådan redogörelse ligger utanför syftet med detta kapitel. Hur samhällets samlade resurser är organiserade i detalj, och vem som i Sverige bestämmer över vem, är en del av det som i ramverket kallas för utgångspunkter (se Utgångspunkter i Ramverket för samverkan och ledning, figur 1).

Mandat är något som tilldelas genom de uppdrag olika offentliga aktörer har, och som sedermera fördelas inom respektive organisation. Hur mandat ser ut inom privata och enskilda aktörer kan skilja väsentligt, exempelvis beroende på den verksamhet som bedrivs och vilken organisationskultur som råder.

Ur ett aktörsgemensamt perspektiv är mandat i regel kopplat till specifika frågor och situationer. Ibland har en aktör långtgående mandat att bestämma över någon annan i en specifik fråga.

Under en samhällsstörning kommer hanteringen utgå från en blandning av

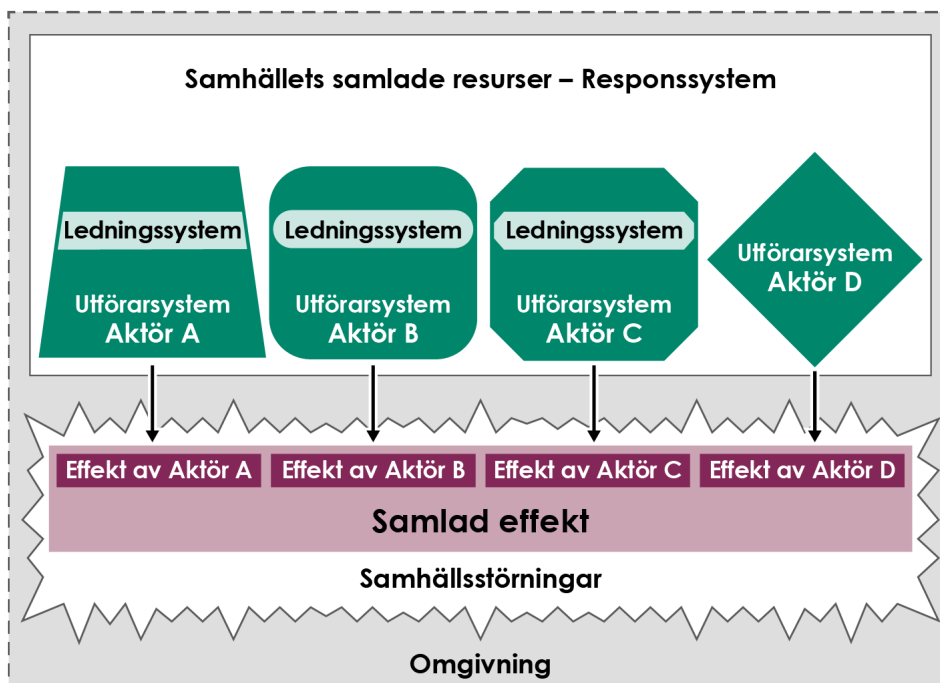
- **ledning** (som bygger på mandat)
- **samverkan** (som bygger på överenskommelser)
- **övrig styrning** (som innebär att en aktör agerar i syfte att åstadkomma inriktning och samordning, utan att det finns mandat eller överenskommelser).

Vidare är det viktigt att komma ihåg att det aktörsgemensamma sammanhanget i stort präglas av uppdragsparallellitet. Uppdragsparallellitet innebär att varje aktör arbetar utifrån sitt eget specifika uppdrag, även om de hanterar samma samhällsstörning. Med det följer delvis parallella beslutskedjor, oavsett om det är fred, krig eller något däremellan. Det går inte att entydigt svara på frågan om vem som har rätt att fatta beslut, utan det beror på situationen och på vilka lagar som är aktuella i det specifika fallet.

9.2 Responssystemet är ett system av system

I kapitel 2 beskrivs att samhällets samlade resurser består av en mängd olika typer av aktörer som är organiserade på olika sätt och har olika kulturer. Några har tydliga beslutshierarkier och många ledningsnivåer, medan andra är decentraliserade och organiserade mer i form av nätverk. Tillsammans utgör alla aktörer som är engagerade i en samhällsstörning kärnan i ett responsystem.

Figur 8. Aktörer utgör tillsammans responsystemet



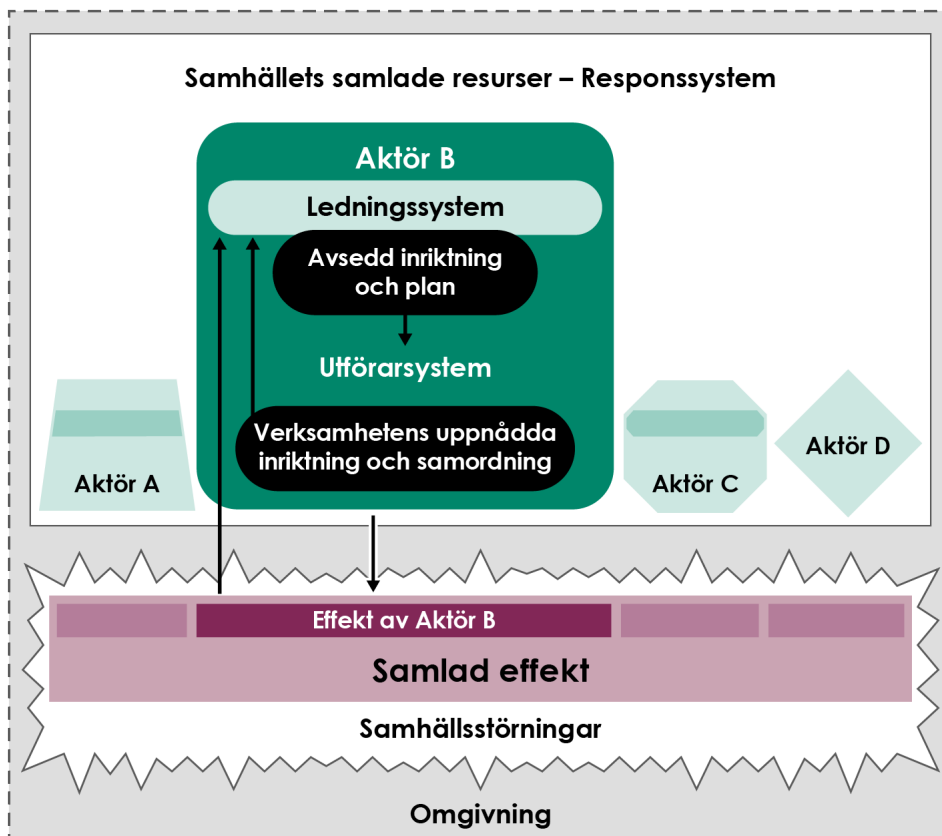
Varje aktör hanterar samhällsstörningen utifrån sitt specifika uppdrag.

Många aktörer har vad man kan kalla ett ledningssystem, vars uppgift är att åstadkomma inriktning och samordning av verksamheten som bedrivs. Ur ett systemperspektiv kan man tala om att många aktörer har **ett ledningssystem och ett utförarsystem** (kallas ibland verkanssystem).

Ett ledningssystem består av allt som behövs för att kunna åstadkomma inriktning och samordning, till exempel rollbeskrivningar, processbeskrivningar, tekniska stödsystem och inte minst människor. Ett utförarsystem består av de resurser som utför de fattade besluten. Vi betonar att ledningssystem och utförarsystem är två principiella perspektiv på resurser som bedriver en verksamhet utifrån aktörens uppdrag.

Verkligheten är dock betydligt mer invecklad, men vi behöver göra den här uppdelningen för att kunna sätta begreppen inriktning och samordning i ett konkret sammanhang.

Figur 9. Ledningssystem och utförarsystem



Ledningssystemet tar fram lämplig avsedd inriktning och plan som sedan verkställs av utförarsystemet för att ge önskad effekt. De som arbetar i ledningssystemet behöver hela tiden följa upp hur arbetet går, antingen direkt eller via återkoppling från utförarsystemet.

Ett ledningssystem kan omfatta flera aktörer, så länge det finns mandat i de frågor ledningssystemet ska hantera. Det är svårt att visualisera alla tänkbara systemperspektiv på en och samma gång. Figur 9 och 10 är principiella och visar inte de situationer då en aktör genom ledning åstadkommer inriktning och samordning av andra. Det finns flera resurser som kommer bli engagerade under en samhällsstörning, som inte har något som motsvarar det vi här kallar för ledningssystem. Vi påminner därför om att inriktning och samordning av en verksamhet även kan uppkomma genom exempelvis självorganisering.

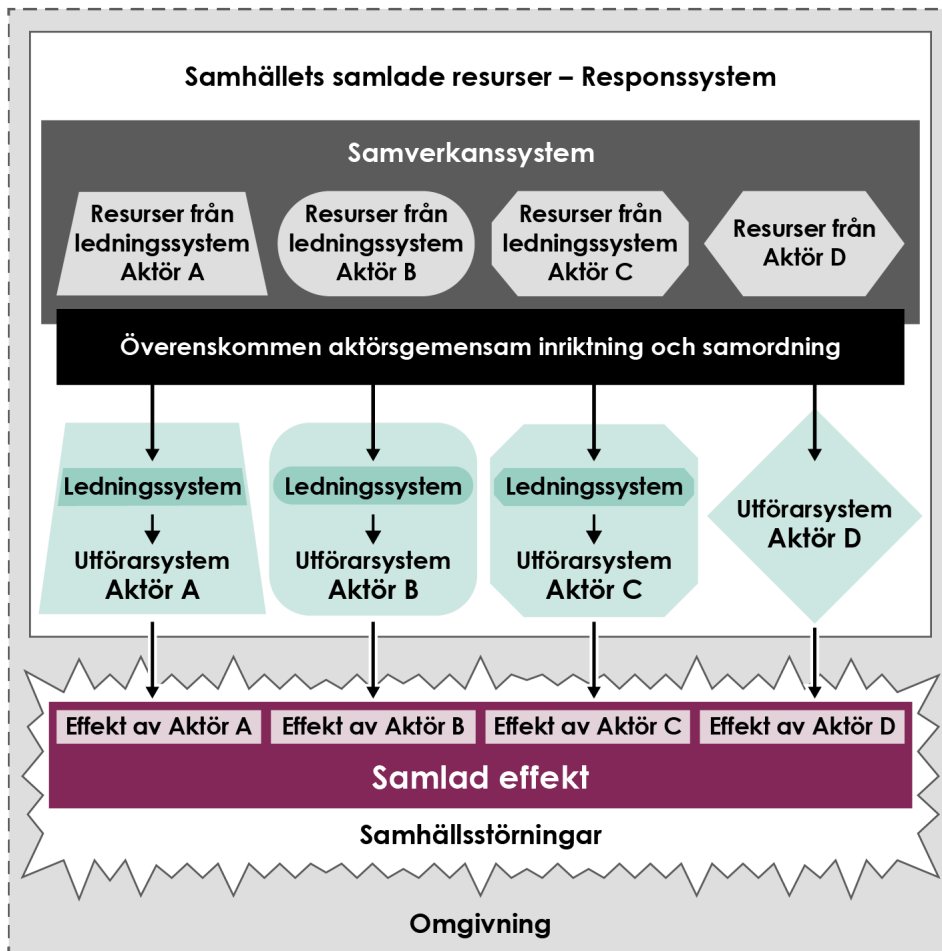
9.3 Visualisering av samverkanssystemet

För att förstå situationen och tillsammans skapa inriktning och samordning behöver representanter från olika aktörer träffas och tillsammans genomföra flera av de aktiviteter som beskrivs i kapitel 4. En sådan konstellation har i regel inget så kallat utförarsystem, då dessa ligger hos de olika aktörerna. Samverkanssystemet har som syfte att skapa förståelse för situationen, träffa överenskommelser om avsedda inriktningar och eventuellt genomföra gemensam responsplanering (se kapitel 10).

Ett samverkanssystem kan vara alltifrån högst tillfälligt till permanent. Samverkanssystemet består av allt som behövs för att dess syfte ska kunna nås. Exempel på delar i ett samverkanssystem är rollbeskrivningar, processbeskrivningar, tekniska stödsystem och – inte minst – **människor som representerar olika samhällsaktörer**.

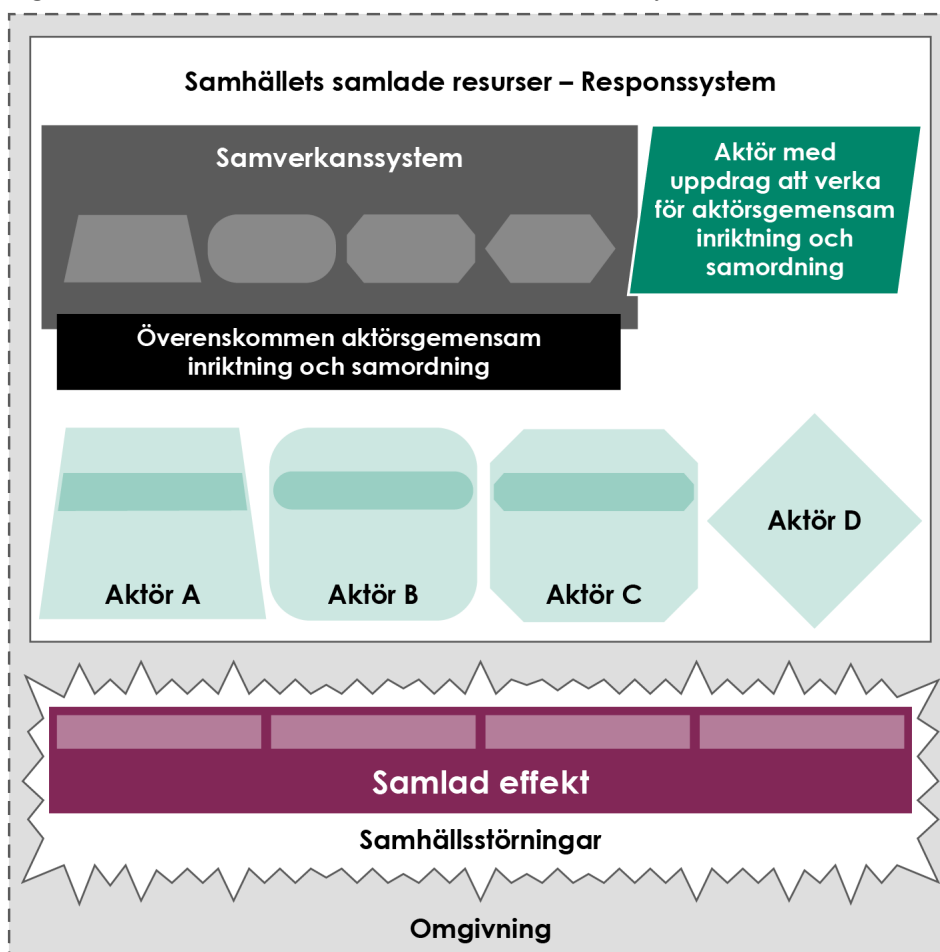
Genom förberedande planering (se kapitel 10) skapas förutsättningar för ett effektivt arbete i ett samverkanssystem. I verkligheten kommer det finnas flera olika samverkanssystem, exempelvis på olika samhällsnivåer.

Figur 10. Samverkanssystemet



Samverkanssystemet består av resurser från de olika aktörerna och det har som syfte att skapa förståelse för situationen, träffa överenskommelser om avsedd inriktning och eventuellt genomföra en gemensam responsplanering. Vissa aktörer har i sitt uppdrag att verka för att ett samverkanssystem kommer på plats och kan fungera utifrån sitt tänkta syfte.

Figur 11. Aktörer med särskilt ansvar för ett samverkanssystem

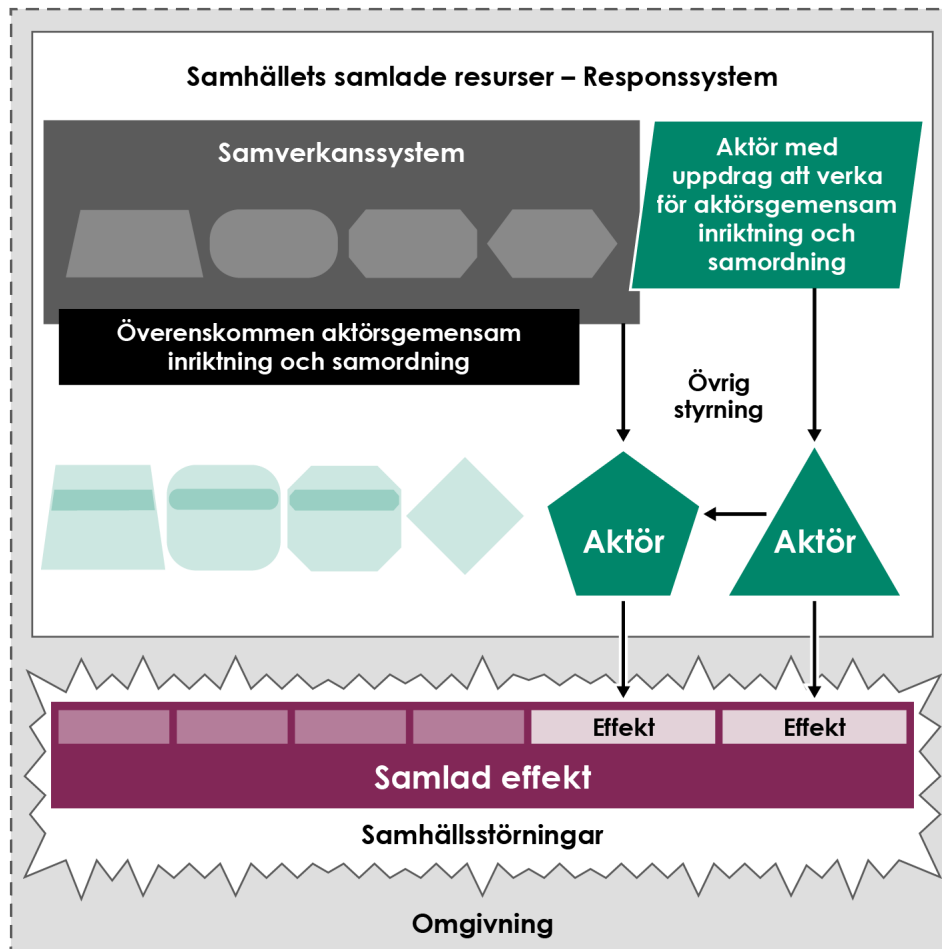


Aktörer som har ett utpekat ansvar för ett samverkanssystem behöver säkerställa att det kommer på plats, att rätt aktörer involveras och att arbetet i systemet sker på ett sätt så att inriktning och samordning uppnås på bästa sätt och effekten därmed blir så bra som möjligt.

9.4 Visualisering av övrig styrning

Inför och under en samhällsstörning är det vanligt att aktörer medvetet försöker åstadkomma inriktning och samordning i ett aktörs gemensamt sammanhang utan att det finns överenskommelser om vad som behöver göras och hur. Ibland är det en aktör som försöker påverka övriga aktörer, ibland är det flera aktörer som tillsammans utövar sådan övrig styrning.

I fallet med övrig styrning så går det inte generellt att säga att det är bra eller dåligt. Det beror på situationen. Vad vi kan konstatera är att det sker. Övrig styrning handlar alltså om att åstadkomma inriktning och samordning över andra, utan mandat och uttalade överenskommelser.

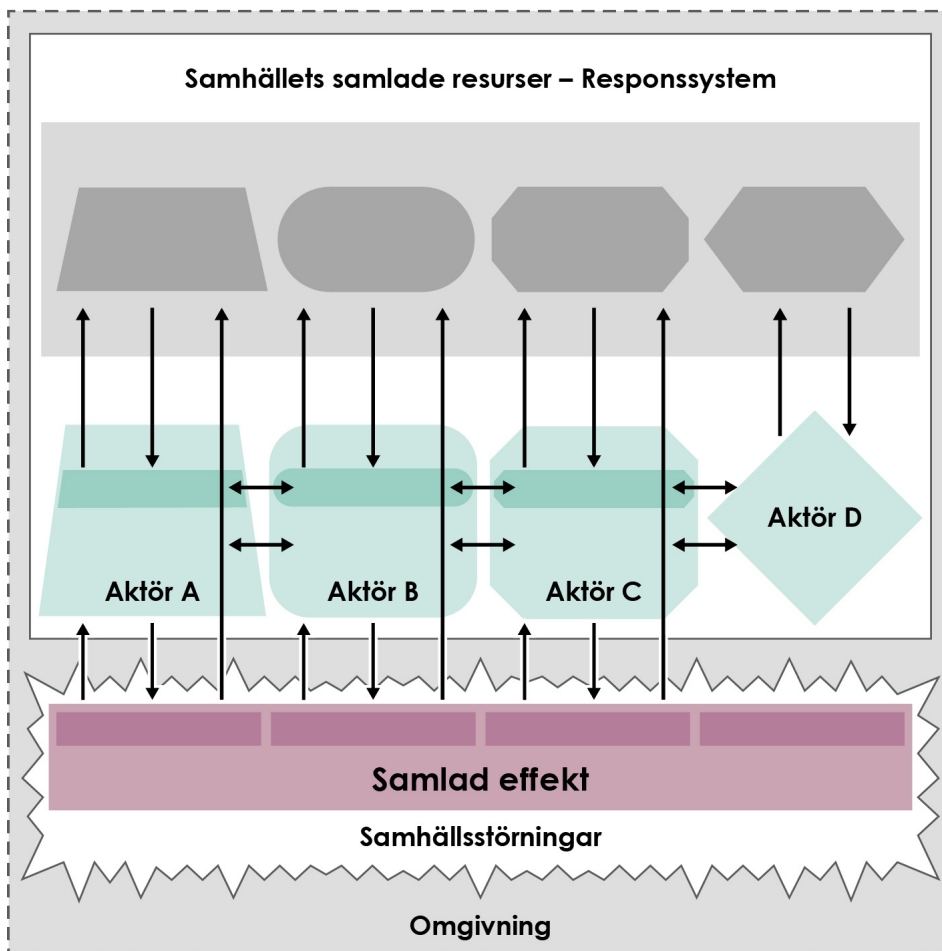
Figur 12. Övrig styrning – att påverka andra aktörer utan att arbeta tillsammans

En aktör, eller ett samverkanssystem, kan på olika sätt påverka andra aktörer att agera på ett visst sätt, exempelvis genom att kommunicera ut information om lämpligt agerande, utan att ha kommit överens om det. En förhoppning är då att övriga aktörer väljer att följa detta.

9.5 Aktörer påverkar varandra uppifrån och ned, nedifrån och upp eller från sida till sida

När vi utifrån olika uppdrag arbetar med att medvetet åstadkomma inriktning och samordning kommer vi befinna oss i en situation där olika typer av inflytanden påverkar vårt beslutsfattande. Se därmed figur 13 som en viktig påminnelse om att inriktning och samordning av verksamheter är ett resultat av många olika faktorer, inte bara det vi kallar för ledning, samverkan och övrig styrning. Inför och under en samhällsstörning kommer verkligheten bestå av olika komplexa mönster av inflytanderelationer, både medvetna och omedvetna. Det är lätt att bli frustrerad av röran i denna verklighet – men det hjälper inte att blunda för problemen eftersom det varken gör att problemen försvinner eller slutar påverka hur det blir.

Figur 13. Aktörer påverkar varandra på många olika sätt



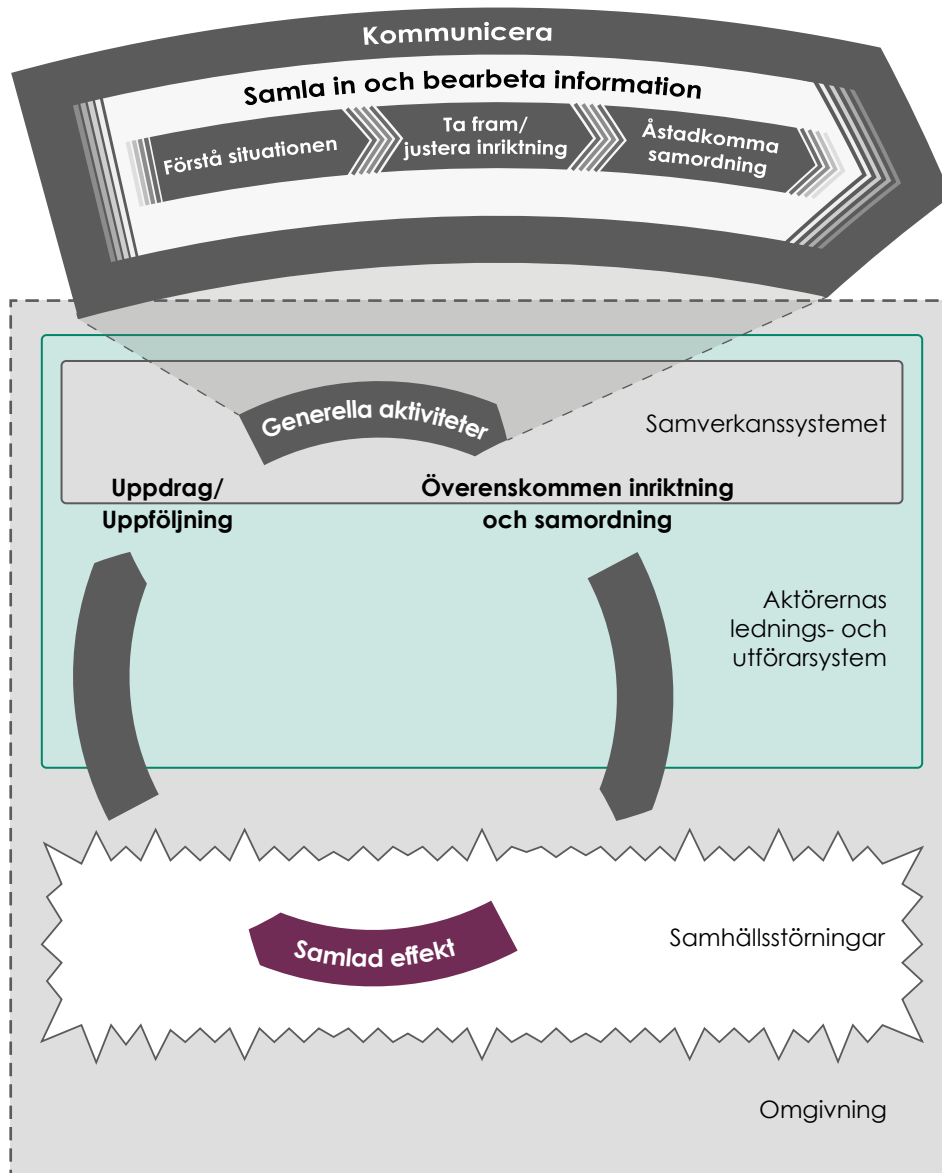
Inför och under samhällsstörningar kommer det finnas en rad olika typer av inflytanden som påverkar hur inriktning och samordning blir. För att förstå och använda dessa inflytanden blir det nödvändigt att kunna byta mellan olika systemperspektiv.

9.6 Visualisering av när de generella aktiviteterna genomförs i samverkanssystemet

Kapitel 7 redovisade de generella aktiviteter som vi alltid måste genomföra för att uppnå inriktning och samordning. De generella aktiviteterna är giltiga oavsett om det handlar om ledning, samverkan eller övrig styrning. I ett ledningssystem ger aktiviteterna inriktning och samordning till resurserna i utförarsystemet.

Till skillnad från ett ledningssystem har ett samverkanssystem inget eget utförarsystem, alltså inga egna resurser som det råder över. Resurserna, och därmed utförarsystemen, tillhör istället respektive ingående aktör. I de här lägena måste resultaten från de generella aktiviteterna i samverkanssystemet därför omhändertas av respektive aktör, för att kunna omsättas till effekt. Exempelvis är en aktörsgemensam inriktning (ett resultat av arbetet i samverkanssystemet) ett ingångsvärde för respektive aktörs eget arbete.

Figur 14. De generella aktiviteterna vid samverkan



Resultatet från de generella aktiviteterna i ett samverkanssystem behöver omsättas av respektive aktör för att ge effekt. (Figuren visar endast på hur resultatet från de generella aktiviteterna omsätts vid samverkan, inte vid ledning och övrig styrning.)

10. Olika former av planering

10. Olika former av planering

Att planera civil beredskap, som innefattar civilt försvar och krisberedskap, syftar till att kunna agera snabbt och effektivt. Planeringen handlar dels om att tänka igenom och förbereda vad vi gör ifall risker blir verklighet, dels om att kunna agera omgående i en pågående eller nära kommande hantering. Planering sker alltså inte bara innan hantering. I ett akut läge fungerar planering som direkt stöd till hanteringen. Hanteringen består då dels av planering, dels av själva genomförandet av åtgärder. Planering och hantering ska därför inte ses som skilda verksamheter, utan som tätt sammanflätade och beroende av varandra.

10.1 Det finns fyra typer av planering

Ramverket för samverkan och ledning utgår från Natos beskrivning av planering.²¹ Natos planeringsindelning består av fyra planeringsdimensioner som här översatts, varav de två första utvecklas i varsitt avsnitt:

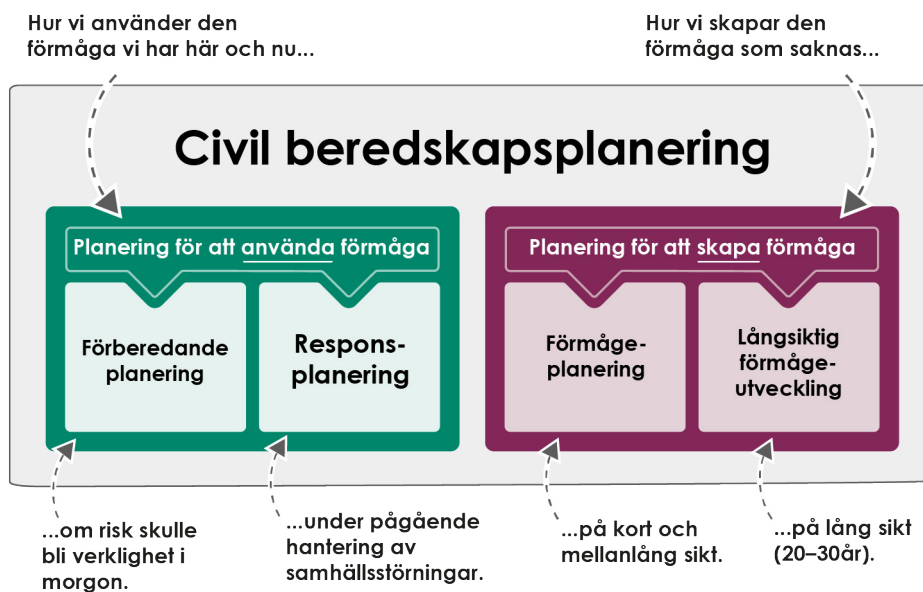
1. **Förberedande planering.**
2. **Responsplanering.**
3. Långsiktig förmågeutveckling.
4. Förmågeplanering.

Varje typ av planering fyller ett särskilt syfte inom ramen för civil beredskap. Denna del av den konceptuella grunden skapar förutsättningar för konkreta arbetssätt för planering. Här tar vi upp planering för att använda förmåga, det vill säga den vänstra delen av figur 16.

Not. 21 En så nära översättning det går, med hänsyn till svenskt civilt språkbruk. Källmaterialet består främst av

- Nato-doktrin i form av Allied Joint Publication AJP-5 (hämtad 2022-09-08): <https://www.gov.uk/government/publications/allied-joint-publication-ajp-05a-allied-joint-doctrine-for-the-planning-of-operations>
- Nato-artikeln "NATO Defence Planning Process" (hämtad 2022-09-08): https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm
- Nato-artikeln "Strategic Foresight Analysis" (hämtad 2022-09-08): <https://www.act.nato.int/futures-work>
- Försvarsmaktens Svensk planerings- och ledningsmetod SPL 2017, vilken i sin tur bygger på Natos Comprehensive Operative Planning Directive, COPD (hämtad 2023-11-29):

Figur 15. Fyra typer av planering



Illustrationen visar de fyra typerna av planering. I Centrala koncept beskrivs grundläggande principer för den vänstra delen av figuren som handlar om planering för att använda förmåga. Planering för att använda förmåga, det vill säga förberedande planering och responsplanering, är till nytta på kort sikt, men det ger också kunskap om vilken förmåga vi behöver skapa på längre sikt. Det är därför förberedande planering och responsplanering ligger till vänster i figuren.

Förberedande planering – skapar förutsättningar för att använda förmågor när de behövs som bäst

Förberedande planering innebär att på förhand fundera på hur vi använder den befintliga förmågan²² vid samhällsstörningar i fredstid och vid höjd beredskap. Förberedande planering utgår alltså från vilka **risker** som finns och syftar till att minska ledtider om de identifierade riskerna skulle bli verklighet.

Den förberedande planeringen är viktig både när planen är mer generiskt hållen och när den baseras på scenarion. Den förberedande planeringen minskar reaktionstiden och ökar sannolikheten att adekvata åtgärder vidtas. Samtidigt behöver ofta den förberedande planeringen anpassas och preciseras i den aktuella situationen (som en del i responsplanering).

Förberedande planering resulterar i en idé om hur vi ska göra för att åstadkomma inriktning och samordning i de sammanhang som kan bli verklighet. Produkten – alltså planen – bör även beskriva ”tänket bakom”, och utgör då en robust grund för att kunna genomföra de övergripande aktiviteterna kopplade till inriktning och samordning. I arbetet med förberedande planering vinner vi ofta på att utbyta erfarenheter med pågående hanteringar i andra sammanhang – ofta ger det viktiga lärdomar till bägge verksamheter.

Not. 22 Den förmåga som vi vet säkert att vi har här och nu, som är direkt gripbar – så att säga förmåga ”som ligger på hyllan”.

Det är viktigt att resultaten av den här typen av planering (planverken) uppdateras med jämna mellanrum, eftersom förutsättningarna för den planerade verksamheten förändras. I takt med att resurser och förmågor stärks måste dessa omhändertas i den förberedande planeringen för att nyttjas optimalt. Om vi väntar med det tills responsplaneringen tar vid riskerar vi att försena vårt agerande.

Responsplanering – den planering vi använder när något redan har hänt eller är på väg att hända

När en risk inte längre enbart är en risk, utan har blivit eller håller på att bli verklighet, kompletteras verksamheten med responsplanering för den verkligheten.²³ Responsplanering handlar om att förutse vad som behöver hända ”runt hörnet” – alltså bortom här och nu.

Målet med responsplanering är att uppnå effekt på bästa möjliga sätt i den givna situationen, vilket förutsätter att det finns en tydlig idé om vad som behöver göras och hur det ska gå till. Idén som ligger till grund för responsplaneringen beskrivs ofta i form av målsättning och avsikt, alltså vad vi vill uppnå, och i grova drag hur.

Responsplanering följer dynamiken i händelsen och arbetar med konkreta förhållanden som till exempel väder, resursläge, media och tidsramar – ofta i termer av timmar och dygn. Tidsperspektiven kan vara både längre (månader) och kortare (minuter) – det är händelsens och verksamhetens behov som styr.

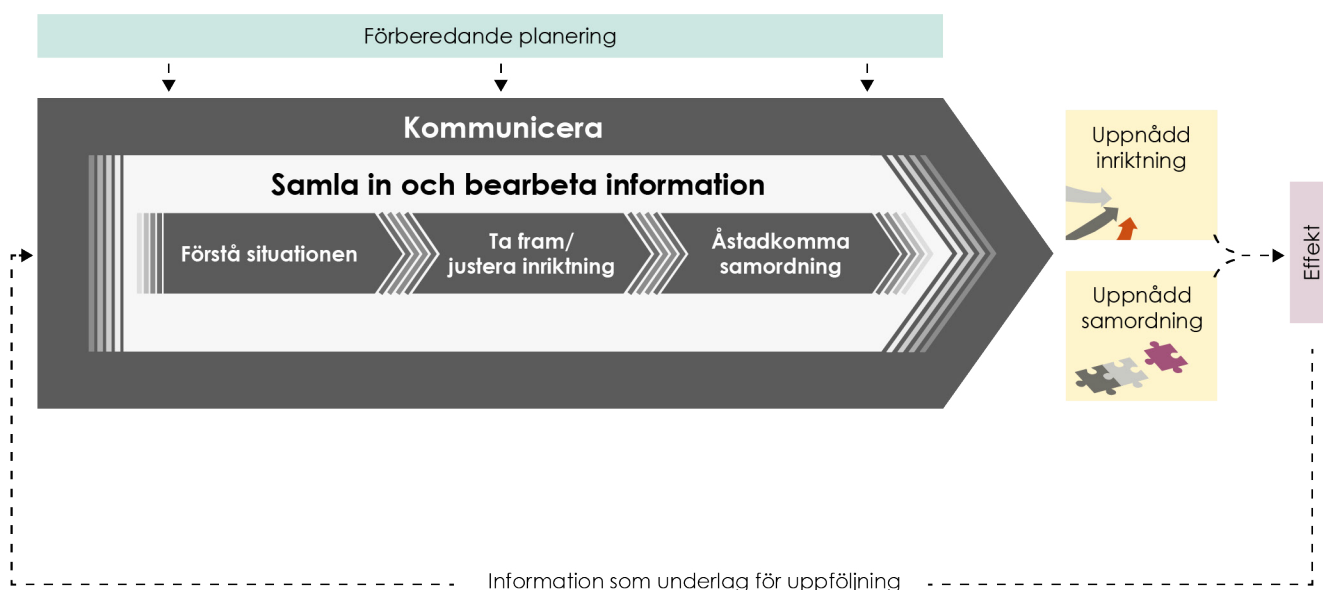
I de generella aktiviteterna beskrivs responsplanering som enbart ”planering”. I många fall behöver denna responsplanering (eller planering) åtföljas av koordinering, där vi i realtid koordinerar resursernas olika agerande.

En händelse kan vara förutsedd eller komma som en överraskning. Därmed ser responsplaneringen lite olika ut i de bägge fallen:

- **I den förutsedda händelsen** ska det finnas en plan som visar resultatet av den förberedande planeringen – även om den planen stämmer mer eller mindre bra överens med vad som faktiskt händer i det akuta läget. I detta fall bygger responsplaneringen vidare på den plan som finns, och reviderar planen där det behövs. I praktiken spar detta mycket tid – tid som vi kan använda för att kunna arbeta proaktivt.
- **I den oförutsedda händelsen** finns det sällan en plan. Detta innebär att responsplaneringen behöver utgå från noll (”från ett vitt papper”), vilket blir betydligt mer intensivt och resurskrävande.

Not. 23 Förberedande planering fortsätter alltså för övriga risker som vi identifierat.

Figur 16. Förberedande planering och hantering



Förberedande planering kan ge ingångsvärden till alla delar av de generella aktiviteterna. Det kan till exempel finnas förberedda inriktningar för olika händelser och detaljerade planer för hur arbetet ska genomföras. Planen måste dock anpassas till den aktuella situationen.

11. Centrala koncept – en grund för vidare arbete om ledarskap

11. Centrala koncept – en grund för vidare arbete om ledarskap

Texten i Centrala koncept tar sin utgångspunkt i systemsyn och lägger inte fokus vid människan i systemet. För att inriktning och samordning ska uppnås och leda till bra effekter så är dock människors beteenden och relationer avgörande, inte minst ur ett ledarskapsperspektiv. Innehållet i Centrala koncept, med utgångspunkt i systemsyn, är en central utgångspunkt för att diskutera, utveckla och utöva ledarskap i olika organisatoriska sammanhang. Vi bör därför betrakta olika aspekter av ledarskap som en integrerad del i samverkan och ledning – likaså gällande samverkansskap.

För det ska vara möjligt att paketera och tillgängliggöra dessa aspekter på bästa sätt kommer det att finnas separata texter om ledarskap. Dessa texter kommer att omfatta allt från konceptuella resonemang och kunskapsläge till handfasta rekommendationer.



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

© MSB – Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
651 81 Karlstad Tel 0771-240 240 www.msb.se
Publikationsnummer: MSB2383 – juni 2024
ISBN-nummer: 978-91-7927-515-0