

SAMMANTRÄDESHANDLINGAR
LANDSTINGSSTYRELSEN
30 SEPTEMBER–1 OKTOBER 2014

Samordningskansliet
Helge Jonsson
Tfn: 063-14 76 36
E-post: helge.jonsson@jll.se

2014-09-09

Dnr LS/842/2014
S2014/4386/FS

Socialdepartementet

s.registrator@regeringskansliet.se
s.fs@regeringskansliet.se

Svar på departementspromemorian Statlig ersättning till barn och unga som insjuknat i narkolepsi efter pandemivaccinering, Ds 2014:19

Jämtlands läns landsting tillstyrker promemorians förslag.

Landstinget anser att det är utmärkt att staten tar ansvar för de läkemedelsskador som uppkommit till följd av vaccinering med Pandemrix under vaccinationskampanjen år 2009 - 2010. Förslaget är väl avvägt både vad gäller ersättning och hantering av ersättningsfrågor.

JÄMTLANDS LÄNS LANDSTINGSSTYRELSE

Harriet Jorderud
Landstingsstyrelsens ordförande

Björn Eriksson
Landstingsdirektör



Socialdepartementet

Enheten för folkhälsa och sjukvård

JÄMTLANDS LÄNS
LANDSTING

2014 -06- 02

Dnr LS/...../20.....

Ds 2014:19 Statlig ersättning till barn och unga som insjuknat i narkolepsi efter pandemivaccinering

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän (JO)
2. Riksrevisionen
3. Hovrätten över Skåne och Blekinge
4. Kammarrätten i Göteborg
5. Stockholms tingsrätt
6. Förvaltningsrätten i Stockholm
7. Justitiekanslern (JK)
8. Barnombudsmannen (BO)
9. Datainspektionen
10. Ekonomistyrningsverket (ESV)
11. Folkhälsomyndigheten
12. Försäkringskassan
13. Inspektionen för vård och omsorg (IVO)
14. Kammarkollegiet
15. Läkemedelsverket
16. Myndigheten för delaktighet
17. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
18. Myndigheten för vårdanalys
19. Regelrådet
20. Riksrevisionen
21. Skolinspektionen
22. Skolverket
23. Socialstyrelsen
24. Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU)
25. Statens medicinsk-etiska råd (Smer)
26. Statskontoret
27. Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV)
28. Umeå universitet (juridiska fakulteten)
29. Uppsala universitet (juridiska fakulteten)

30. Bollnäs kommun
31. Burlövs kommun
32. Degerfors kommun
33. Finspångs kommun
34. Gotlands kommun
35. Grästorps kommun
36. Göteborgs kommun
37. Härnösands kommun
38. Jönköpings kommun
39. Karlsborgs kommun
40. Knivsta kommun
41. Malmö kommun
42. Malå kommun
43. Marks kommun
44. Mora kommun
45. Nacka kommun
46. Nora kommun
47. Partille kommun
48. Sorsele kommun
49. Stockholms kommun
50. Strömstads kommun
51. Säfte kommun
52. Torsbys kommun
53. Torsås kommun
54. Trosa Kommun
55. Ulricehamns kommun
56. Umeå kommun
57. Valdemarsviks kommun
58. Ydre kommun
59. Ånge kommun
60. Östersunds kommun
61. Blekinge läns landsting
62. Dalarnas läns landsting
63. Gävleborgs läns landsting
64. Hallands läns landsting
65. Jämtlands läns landsting
66. Jönköpings läns landsting
67. Kalmar läns landsting
68. Kronobergs läns landsting
69. Norrbottens läns landsting
70. Skåne läns landsting
71. Stockholms läns landsting
72. Södermanlands läns landsting
73. Uppsala läns landsting

74. Värmlands läns landsting
75. Västerbottens läns landsting
76. Västernorrlands läns landsting
77. Västmanlands läns landsting
78. Västra Götalands läns landsting
79. Örebro läns landsting
80. Östergötlands läns landsting
81. Barnens rätt i samhället (BRIS)
82. DHR – förbundet för ett samhälle utan rörelsehinder
83. Handikappförbundens samarbetsorgan (HSO)
84. Hjärnfonden
85. Läkemedelsindustriföreningen (LIF)
86. Narkolepsiföreningen Sverige
87. Neuroförbundet
88. Näringslivets Regelnämnd
89. Riksföreningen för skolsköterskor
90. Rädda barnen
91. Smittskyddsläkarföreningen
92. Svensk förening för allmänmedicin (SFAM)
93. Svensk försäkring
94. Svensk sjuksköterskeförening (SSF)
95. Svenska Barnläkarföreningen
96. Svenska Infektionsläkarföreningen
97. Svenska Läkaresällskapet
98. Svenska Läkemedelsförsäkringen AB
99. Svenska Skolläkarföreningen
100. Svenskt Näringsliv
101. Sveriges advokatsamfund
102. Sveriges Kommuner och Landsting
103. Sveriges Läkarförbund
104. Vårdförbundet

Synpunkter på förslaget lämnas till Socialdepartementet senast den 30 september 2014. Vi ser helst att ni endast skickar dem i elektronisk form och då både i wordformat och pdf-format. Remissvaren ska skickas till följande e-postadresser: s.registrator@regeringskansliet.se samt s.fs@regeringskansliet.se

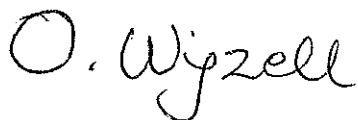
I remissvaren ska Socialdepartementets diarienummer S2014/4386/FS åberopas.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens broschyr "*Svara på remiss – hur och varför*". Broschyren kan laddas ner från <http://www.regeringen.se/sb/d/242/a/3652>

Frågor under remisstiden besvaras av Malin Jörnehag, Enheten för folkhälsa och sjukvård, malin.jornehag@regeringskansliet.se eller tfn 08-405 27 99 samt Åsa Nilsson, rättssekretariatet, asa.m.nilsson@regeringskansliet.se eller tfn 08-405 42 48.



Olivia Wigzell
Departementsråd

Ds 2014:19

Statlig ersättning till barn och unga som insjuknat i narkolepsi efter pandemivaccinering

[Länk till hela promemorian](#)

Sammanfattning

Åren 2009–2010 genomfördes i Sverige en omfattande vaccinationskampanj till följd av att Världshälsoorganisationen (WHO) hade deklarerat en pandemi som orsakats av influensaviruset A(H1N1). 60 procent av den svenska befolkningen vaccinerades med Pandemrix. Efter vaccinationskampanjen drabbades ett ökat antal barn och unga av sjukdomen narkolepsi. Studier har sedermera visat på en ökad risk för yngre att insjukna i narkolepsi om de vaccinerats med Pandemrix.

Läkemedelsförsäkringen är en överenskommelse mellan läkemedelsföretag i Sverige om att under vissa förutsättningar ersätta personskador orsakade av läkemedel. Nästan alla läkemedelsbolag som verkar i Sverige är anslutna till försäkringen. Pandemrix omfattas av försäkringen. I Läkemedelsförsäkringens åtagande finns dock vissa beloppsgränser som skapar en risk för att de som har fått narkolepsi efter vaccineringen med Pandemrix inte ersätts fullt ut enligt gällande principer. I september 2011 inkom därför en hemställan från Narkolepsiföreningen Sverige till regeringen om att staten bland annat ska garantera full ersättning på skadeståndsrättslig grund till de barn som har drabbats av narkolepsi till följd av vaccineringen med Pandemrix.

Regeringspartierna och Socialdemokraterna gjorde i juni 2012 en gemensam utfästelse om statlig ersättning till de drabbade, som presenterades på Dagens Nyheters debattsida. Enligt denna utfästelse ska staten ta det yttersta ansvaret för att de barn och ungdomar som var 19 år eller yngre vid vaccinationstillfället och som drabbats av narkolepsi efter vaccineringen med Pandemrix, och som av Läkemedelsförsäkringen bedömts ha en läkemedelsskada, ska få ersättning. Det gäller efter det att begränsningen i Läkemedelsförsäkringen om hur mycket som totalt kan utgå till samtliga drabbade eventuellt aktualiseras.

I denna departementspromemoria övervägs hur överenskommelsen mellan regeringspartierna och Socialdemokraterna, som redogjordes för i debattartikeln i Dagens Nyheter, ska uppfyllas och förslag lämnas till de lagstiftningsåtgärder som bedöms nödvändiga. Med utgångspunkt från den gemensamma utfästelsen föreslås att de drabbade i första hand ska få ersättning från Läkemedelsförsäkringen. Staten ska betala kompletterande ersättning, om betalningarna från försäkringen inte ger full ersättning till följd av begränsningen i Läkemedelsförsäkringen om hur stor ersättning som totalt kan utgå till samtliga drabbade.

Staten ska enligt förslaget betala ersättning för personskada till personer som har fått narkolepsi som med övervägande sannolikhet har orsakats genom användning av vaccinet Pandemrix. Rätten till ersättning från staten ska gälla i de fall vaccinet

har tillhandahållits under vaccinationskampanjen år 2009 och 2010. Personer som inte hade fyllt 20 år vid det första vaccinationstillfället ska ha rätt till ersättning. Den statliga ersättningen ska uppgå till de belopp som följer av skadeståndslagens (1972:207) bestämmelser om ersättning för personskada. Staten bedöms inte vara skadeståndsskyldig, utan ersättningen har ex gratia-karaktär. Den sammanlagda ersättningen från försäkringen och staten ska vara begränsad till högst tio miljoner kronor för varje person som har beviljats ersättning.

Det föreslås att den statliga ersättningsordningen ska administreras av Kammarkollegiet. Förfarandet vid ansökan om ersättning föreslås få följande utformning. En person som har insjuknat i narkolepsi ansöker till Läke-medelsförsäkringen om ersättning varvid försäkringen handlägger ärendet enligt sina regler och betalar ersättning enligt sitt åtagande. Läke-medelsförsäkringen ska underrätta Kammarkollegiet såväl när en ansökan om ersättning kommit in som när ersättning inte kan utbetalas från försäkringen. Kammarkollegiet kan inte grunda sin bedömning i frågan om statlig ersättning på Läke-medelsförsäkringens ställningstaganden rörande försäkringsersättningen, utan måste göra självständiga bedömningar. I det första skedet ska kollegiet ta ställning till om den statliga ersättningsordningen är tillämplig, även om staten inte ska börja betala ersättning förrän Läke-medelsförsäkringens åtagande är uttömt. I de fall där en underrättelse från Läke-medelsförsäkringen görs om att ersättning inte längre kan utbetalas, ska Kammarkollegiet fatta beslut om utbetalning av statlig ersättning. En förutsättning för att Läke-medelsförsäkringen ska kunna underrätta Kammarkollegiet om att bolaget har tagit emot en ansökan om ersättning eller att ersättning inte längre kan betalas, är att den sökande samtycker till underrättelse. Kammarkollegiet kommer att tillämpa förvaltningslagen (1986:223) i sin ärendehandläggning. Kammarkollegiets beslut ska kunna överklagas till Statens skaderegleringsnämnd. För att säkerställa att Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning tillgodoses föreslås att ordföranden i nämnden ska vara eller har varit ordinarie domare. Det föreslås också bestämmelser om rätt till muntlig förhandling samt om offentlighet och sekretess vid förhandling.

Eftersom det i ärenden om statlig ersättning till barn och unga som insjuknat i narkolepsi kommer att inhämtas uppgifter av känslig personlig karaktär, föreslås att en ny bestämmelse ska föras in i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

I promemorian föreslås en lag om ersättning till vissa narkolepsidrabbade. Den nya lagen och ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2015.

Centrum för barn, kvinna och psykiatri
Irène Hoglert Områdeschef Kvinna
Eva Spetz MLA

2014-08-20

Dnr LS/855/2014

Justitiedepartementet
Enheten för familjerätt och allmän förmögenhetsrätt

103 33 STOCKHOLM

Svar på remiss om delbetänkandet Assisterad befruktning för ensamstående kvinnor (SOU 2014:29)

Jämtlands läns landsting har beretts möjlighet att yttra sig över rubricerat delbetänkande. Yttrandet har delgivits representanter för övriga landsting i Norra regionen. Dock är det endast Västerbottens läns landsting och Jämtlands läns landsting som är remissinstanser.

Sammanfattning av ärendet

Betänkande är en del av Utredningen om utökade möjligheter till behandling av ofrivillig barnlöshet och berör möjligheten för ensamstående kvinnor att få möjlighet till assisterad befruktning inom svensk hälso- och sjukvård.

I utredningen föreslås att ensamstående ska få möjlighet till insemination och befruktning utanför kroppen inom den svenska hälso- och sjukvården. Vid behandling av ensamstående kvinna ska det tillsvidare bara vara tillåtet att använda kvinnans eget ägg. Det som anges i delbetänkandet om kvinnor gäller också för de personer som ändrat könstillhörighet från kvinna till man och behållit sin fortplanteringsförmåga. Utredningens reglering om assisterad befruktning för ensamstående kvinnor betraktas som ett undantag från regeln att barnet ska garanteras två rättsliga föräldrar redan från födelsen.

Synpunkter

Utredningen menar att det inte finns något utrymme att ifrågasätta om ensamstående kvinnor skall få tillgång till assisterad befruktning utan bara om hur de ska få det. Slutsatsen är tveksam med tanke på att arbetet inför direktiven inte hade genomfört några djupgående analyser ur barnets synvinkel.

Regeln att barnet skall garanteras två rättsliga föräldrar redan från födelsen anser vi kan vara en rimlig regel.

Vi anser att motiven för att göra undantag från grundregeln, med förändring i lagstiftningen så att ett barn efter sådan behandling medges endast en rättslig förälder, också är ofullständigt utredd och inte tillräckligt diskuterad i utredningen. Detta är en ny situation där konsekvenserna för det enskilda barnet är oklart. Barnets rättssäkerhet och rätt till trygghet behöver därför beaktas ytterligare.

Utredningen anser inte heller att det behöver vara någon nedre eller övre åldersgräns vilket känns högst diskutabelt. Idag har vi en nedre gräns på 25 år och en övre på 38 år. Den nedre tycker vi definitivt är rimlig. Höjer man den övre åldern ökar sjukligheten för kvinnorna och kostnader för övervakning och eventuella åtgärder under graviditet och förlossning.

Konsekvenser för landstingen

Det råder en stor osäkerhet beträffande efterfrågan på infertilitetsutredningar och behandlingar som kommer att gälla. Uppskattningen av antalet rör sig från siffror mellan 1500 till 2000 per år till uppemot 10 000 per år i Sverige. Det vi vet är att prognosen när det gäller lesbiska nationellt tredubblades på 3-6 år.

Förutom kostnad för utredning tillkommer behandling, läkemedel, samt kostnad för bl.a. rekrytering av spermiedonatorer. Kostnaden för utredning, behandling och läkemedel sammanlagt blir enligt utredningen uppemot 90 miljoner kronor. Till detta kommer kostnad för graviditetsövervakning och förlossning.

Vid en schablonmässig uträkning, enligt ovanstående siffror baserat på befolkningsmängd och nuvarande kostnader barnlöshetsutredning/behandling, så skulle det innebära närmare 50 % ökning av budgeten för barnlöshetsutredning och behandling i Jämtland.

Jämtlands läns landsting tycker att den så kallade ”finansieringsprincipen” ska gälla om utredningsförslaget går igenom. Nationella beslut borde åtföljas av motsvarande utökade statsbidrag till landstingen för att dessa ska kunna klara av nya uppdrag.

I utredning beräknas att den totala kostanden för sjukvården är så liten att det inte borde vara något problem för landstingen. Det anser vi inte stämmer. Det finns många olika aktuella behov inom kvinnosjukvården och landstinget. Vid en prioriteringsdiskussion är det osannolikt att finansiering av assisterad befruktning för ensamstående skulle ges företräde.

Om statlig finansiering inte sker bör SKL rekommendera att de ensamstående får egenfinansiera detta. En ny patientlag är antagen av riksdagen med fritt vårdval för all öppenvård över hela Sverige från 1 januari 2015, vilket gör att samordningen mellan landstingen blir allt viktigare av två skäl, dels att strömmar av patientgrupper till mer generösa landsting kan innebära kapacitetsproblem och köer där, dels att de starka grupper som tar reda på olika villkor och är beredd att betala egen resa samt uppehälle kan innebära risk för ojämlik vård gentemot andra grupper.

Då Jämtland tillsammans med norra regionen redan idag har striktare kriterier än övriga Sverige när det gäller infertilitetsutredningar och behandlingar beräknar vi att den nya patientlagen i sig innebär en 65% ökning av kostnader för kvinnosjukvården.

Sammanfattningsvis är vi positiva till laglig rätt för ensamstående kvinnor att få tillgång till assisterad befruktning under förutsättning att barnets rättssäkerhet och rätt till trygghet är tillgodosedda. Om detta ska ske landstingsfinansierat innebär det ett tydligt ökat

budgetbehov och att tydliga nationella regler bör finnas för vad som gäller avseende antal försök, åldersgränser och sociala utredningar .

JÄMTLANDS LÄNS LANDSTINGSSTYRELSE

Harriet Jorderud
Landstingsstyrelsens ordförande

Björn Eriksson
Landstingsdirektör



Justitiedepartementet

Enheten för familjerätt och allmän förmögenhetsrätt

Linnéa Brossner

Telefon 08-405 25 94

E-post linnea.brossner@regeringskansliet.se

JÄMTLANDS LÄNS
LANDSTING

2014 -06- 04

Dnr LS/...../20.....

**Betänkandet Assisterad befruktning för ensamstående kvinnor
(SOU 2014:29)**

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän
2. Svea hovrätt
3. Göteborgs tingsrätt
4. Kammarrätten i Jönköping
5. Förvaltningsrätten i Malmö
6. Förvaltningsrätten i Karlstad
7. Försäkringskassan
8. Socialstyrelsen
9. Inspektionen för vård och omsorg
10. Statens medicinsk-etiska råd
11. Barnombudsmannen
12. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
13. Länsstyrelsen i Västerbottens län
14. Skatteverket
15. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet
16. Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet
17. Barnrättsakademin vid Örebro universitet
18. Tema barn vid Linköpings universitet
19. Sahlgrenska Akademin vid Göteborgs universitet
20. Diskrimineringsombudsmannen
21. Blekinge läns landsting
22. Dalarnas läns landsting
23. Gävleborgs läns landsting
24. Jämtlands läns landsting
25. Jönköpings läns landsting
26. Skåne läns landsting
27. Stockholms läns landsting
28. Uppsala läns landsting
29. Västerbottens läns landsting

30. Västra Götalands läns landsting
31. Örebro läns landsting
32. Östergötlands läns landsting
33. Dorotea kommun
34. Göteborgs kommun
35. Helsingborgs kommun
36. Hudiksvalls kommun
37. Höganäs kommun
38. Kalmar kommun
39. Karlstads kommun
40. Kungälv kommun
41. Lidingö kommun
42. Lomma kommun
43. Malmö kommun
44. Mörbylånga kommun
45. Pajala kommun
46. Partille kommun
47. Stockholms kommun
48. Sundsvalls kommun
49. Sätters kommun
50. Tranås kommun
51. Täby kommun
52. Umeå kommun
53. Vadstena kommun
54. Varbergs kommun
55. Vellinge kommun
56. Västerås kommun
57. Åmåls kommun
58. Akademiska sjukhuset i Uppsala
59. Karolinska universitetssjukhuset i Stockholm
60. Norrlands universitetssjukhus i Umeå
61. Skånes universitetssjukhus i Malmö
62. Universitetssjukhuset i Linköping
63. IVF-kliniken Cura Öresund
64. Barnets Rätt I Samhället (BRIS)
65. Familjerättsassocionomernas riksförbund
66. Förenade Islamska Föreningar i Sverige
67. Föreningen Barnlängtan
68. Föreningen enastående föräldrar
69. Föreningen Femmis
70. Föreningen för ensamstående adoptivföräldrar
71. Judiska Centralrådet i Sverige
72. Kvinnliga läkares förening
73. Riksförbundet för familjers rättigheter
74. Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners och queeras rättigheter
75. Riksförbundet för sexuell upplysning
76. Rädda barnen

77. Svenska Barnmorskeförbundet
78. Svenska Läkaresällskapet
79. Svensk förening för obstetrik och gynekologi
80. Sveriges Kommuner och Landsting
81. Sveriges Kristna råd
82. Sveriges Kvinnolobby
83. Sveriges Läkarförbund
84. Sveriges Makalösa Föräldrar
85. Sveriges Psykologförbund
86. Unicef

Remissvaren ska ha kommit in till Justitiedepartementet **senast fredagen den 3 oktober 2014**. Svaren bör lämnas både på papper och per e-post (ju.L2@regeringskansliet.se).

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen i betänkandet.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.



Tobias Eriksson
Departementsråd

Kopia till
Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm

Samordningskansliet
Charlotte Funseth
Tfn: 063-14 75 51
E-post: charlotte.funseth@jll.se

2014-08-20

LS/855/2014

Sammanfattning av remiss Betänkandet Assisterad befruktning för ensamstående kvinnor (SOU 2014:29)

[Länk till hela Betänkandet Assisterad befruktning för ensamstående kvinnor \(SOU 2014:29\)](#)

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Utredningens övergripande uppdrag är att överväga olika sätt att utöka möjligheterna för ofrivilligt barnlösa att kunna bli föräldrar. Vi ska i ett delbetänkande lämna förslag som ger ensamstående en möjlighet till assisterad befruktning i motsvarande utsträckning som gifta par och sambor. I delbetänkandet ska vi också föreslå nödvändiga följdändringar i den föräldraskapsrättsliga regleringen och i annan lagstiftning. Uppdraget i övrigt, som bl.a. innefattar frågor om surrogatmoderskap, ska redovisas senast den 24 juni 2015.

Avgränsningar

I detta delbetänkande lämnar vi endast förslag som ger ensamstående kvinnor en möjlighet till insemination och befruktning utanför kroppen (IVF) inom den svenska hälso- och sjukvården samt förslag till nödvändiga följdändringar. Vi lämnar således inga förslag till ändringar i de regler som gäller när ett barn har kommit till genom behandling av en ensamstående kvinna i utlandet eller i egen regi. Vi behandlar dessutom i princip bara sådana frågor som är specifika för ensamstående kvinnor. Frågor som har betydelse för både par och ensamstående, t.ex. frågan om det bör vara tillåtet att utföra en assisterad befruktning med både donerade ägg och donerade spermier, behandlas först i vårt slutbetänkande.

Utredningens uppdrag, såvitt avser delbetänkandet, är inte att föreslå nya möjligheter för två personer att gemensamt bli föräldrar genom en assisterad befruktning. Några sådana förslag lämnas därför inte.

När det gäller personer som har ändrat könstillhörighet och behållit sin fortplantningsförmåga, anser vi att det som tidigare sagts – dvs. att befintliga regler kan tillämpas direkt eller analogt (se bl.a. prop. 2012/13:107) – bör gälla till dess att vi i slutbetänkandet har tagit ställning i frågan om nuvarande ordning kan medföra problem vid tillämpningen av olika författningar. Detta innebär att det som i delbetänkandet anges om kvinnor också gäller för de personer som har ändrat könstillhörighet från kvinna till man (KtM-personer) och behållit sin fortplantningsförmåga.

Utredningens utgångspunkter

Vår uppfattning är att människovärdesprincipen är central i frågor som rör assisterad befruktning, att det aldrig kan vara en mänsklig rättighet att till varje pris få föda ett eget barn och att barn som kommer till genom en assisterad befruktning inte får utsättas för större risker än andra barn. Vi anser också att en försiktighetsprincip bör tillämpas när nya grupper ges tillgång till assisterad befruktning. Det finns även andra principer som är centrala i frågor om assisterad befruktning. Som exempel kan nämnas principerna om barnets bästa, lika vård på lika villkor, icke-diskriminering och krav på informerat samtycke.

Vid ställningstaganden i frågor som rör assisterad befruktning måste det alltid ske en avvägning mellan olika intressen, varvid principen om barnets bästa bör tillmätas en särskild vikt. Samhället har i dessa fall ett särskilt ansvar för att bevaka och tillvarata det blivande barnets intressen.

Huvudregeln bör även fortsättningsvis vara att ett barn ska ha rätt till två föräldrar och dessutom garanteras två rättsliga föräldrar redan från födseln. En reglering om assisterad befruktning för ensamstående kvinnor bör således betraktas som ett undantag från det som annars gäller.

Ändringar i lagen om genetisk integritet m.m.

De centrala reglerna om assisterad befruktning finns i lagen (2006:351) om genetisk integritet m.m. Reglerna innebär att gifta, registrerade partner och sambor kan genomgå en insemination eller befruktning utanför kroppen inom svensk hälso- och sjukvård. Vårt uppdrag är, som tidigare nämnts, att ge ensamstående kvinnor en möjlighet att genomgå assisterad befruktning i motsvarande utsträckning som gifta och sambor.

Vi föreslår inledningsvis att det införs ett nytt begrepp i lagen, nämligen begreppet ”ensamstående kvinna”, och att begreppet definieras i 1 kap. 5 § lagen. Definitionen innebär att begreppet innefattar varje kvinna som inte är gift, registrerad partner eller sambo. Vi föreslår också att bestämmelser om assisterad befruktning för ensamstående kvinnor tas in som ett andra stycke i 6 kap. 1 § lagen (insemination) och 7 kap. 3 § lagen (befruktning utanför kroppen) samt att det nuvarande andra stycket i 6 kap. 1 § blir tredje stycket i samma paragraf.

I dag finns det ett krav på genetisk koppling vid assisterad befruktning. Kravet innebär att det vid en behandling inte är tillåtet att använda både donerade ägg och donerade spermier. Frågan om detta krav ska behållas eller inte kommer att behandlas i vårt slutbetänkande. Den omständigheten att kravet på genetisk koppling behålls tills vidare, föranleder ett tillägg i 7 kap. 3 § andra stycket lagen. Vi föreslår således att det där införs en bestämmelse om att det vid behandling av en ensamstående kvinna bara är tillåtet att använda kvinnans eget ägg.

Om ett par vill genomgå en behandling med donerade könsceller, ska den ansvariga läkaren pröva om det med hänsyn till parets medicinska, psykologiska och sociala förhållanden är lämpligt att behandlingen äger rum. En behandling får bara utföras om

det kan antas att det blivande barnet kommer att växa upp under goda förhållanden (6 kap. 3 § och 7 kap. 5 § lagen). Vi har övervägt om införandet av möjligheten till assisterad befruktning för ensamstående kvinnor föranleder några sakliga ändringar i dessa regler, och har kommit fram till att så inte är fallet. Vi föreslår därför att bestämmelserna bara ändras på så sätt att de också blir tillämpliga vid behandling av ensamstående kvinnor.

Ett par som vägras behandling har möjlighet att begära Socialstyrelsens prövning av frågan. En sådan möjlighet till överprövning bör naturligtvis finnas också för en ensamstående kvinna som vägras behandling. Detta föranleder ändringar i 6 kap. 3 § andra stycket och 7 kap. 5 § andra stycket lagen.

I 7 kap. 2 § lagen anges det, såvitt avser befruktning utanför kroppen, att en givare av ägg eller spermier ska vara myndig, att givaren ska lämna skriftligt samtycke till att ägget får befruktas eller att spermier får användas för befruktning samt att givaren får återkalla sitt samtycke fram till dess befruktning skett. Det som i lagrummet anges om en spermiegivare bör i tillämpliga delar gälla också vid insemination. Vi föreslår därför att det införs en ny paragraf i lagen, 6 kap. 1 a §, och att det i paragrafen föreskrivs att en givare av spermier ska vara myndig, att givaren ska lämna ett skriftligt samtycke till att hans spermier får användas för insemination och att en spermiegivare får återkalla sitt samtycke fram till dess att inseminationen har skett.

Det finns enligt lagen om genetisk integritet m.m. ingen möjlighet för en spermiegivare att begränsa sitt samtycke på så sätt att hans spermier bara får användas vid behandling av t.ex. olikkönade par. Det finns inte heller någon föreskrift som innebär att man vid behandling av samkönade par måste inhämta ett särskilt samtycke från spermiegivaren. Införandet av en möjlighet till assisterad befruktning för ensamstående kvinnor föranleder inget behov av att ändra det som nu gäller. Det bör alltså inte införas någon föreskrift som innebär att en spermiegivare t.ex. kan välja bort ensamstående kvinnor som mottagare av hans spermier. Vi återkommer under rubriken Ikraftträdande och övergångsbestämmelser till vad som bör gälla för spermier som har donerats före de nya reglernas ikraftträdande.

I övriga avseenden bör det som nu gäller för par också gälla för ensamstående kvinnor. Detta innebär bl.a. att behandlingar av ensamstående kvinnor bör få utföras vid de sjukvårdsinrättningar som i dag får utföra motsvarande behandlingar av par.

Följdändringar i föräldrabalken

Vi har övervägt vilka ändringar i föräldrabalken (FB) som är nödvändiga att genomföra med anledning av ändringarna i lagen om genetisk integritet m.m., och har kommit fram till att ändringsbehovet är begränsat.

Utgångspunkten bör vara att barnet i dessa fall bara får en rättslig förälder, nämligen modern. Vi har, med hänsyn till denna utgångspunkt, övervägt om det i föräldrabalken behöver införas undantag från det som nu gäller i vissa avseenden, dvs. särregleringar som bara blir tillämpliga när ett barn har tillkommit genom behandling av en ensamstående kvinna. Övervägandena har resulterat i bedömningen att så inte är fallet. Vi anser således att det inte behöver införas ett undantag från den faderskapspresumtion

som innebär att en kvinnas make, oavsett om han är barnets biologiska far eller inte, per automatik ska anses som barnets far. I de undantagsfall där en kvinna gifter sig med en man mellan den assisterade befruktningen som ensamstående och barnets födelse, kan presumptionen – på samma sätt som i andra fall där presumptionen ger ett ”felaktigt” resultat – hävas med stöd av 1 kap. 2 § FB. Det bör inte heller införas ett förbud mot att fastställa spermiegivaren som far i sådana fall där en kvinna har genomgått en behandling som ensamstående. En man, vars spermier har använts vid behandlingen av en ensamstående kvinna, bör alltså – under förutsättningen att mannen och kvinnan eller det myndiga barnet är överens om det – kunna fastställas som far genom bekräftelse (se 1 kap. 4 § FB).

Frågan är då vad som bör gälla för den majoritet av fall i vilka en kvinna har genomgått en assisterad befruktning som ensamstående och det t.ex. inte finns en make som på grund av faderskapspresumptionen ska anses som barnets far. Utgångspunkten bör i sådana fall vara att det inte behöver fastställas något faderskap eller föräldraskap. Vi föreslår därför att det i föräldrabalken införs en ny paragraf, 1 kap. 3 a § FB, i vilken det anges att faderskap eller föräldraskap inte behöver fastställas om modern har genomgått en insemination eller befruktning utanför kroppen enligt lagen om genetisk integritet m.m., hon vid behandlingen var en ensamstående kvinna enligt 1 kap. 5 § den lagen och det med hänsyn till samtliga omständigheter är sannolikt att barnet har avlats genom behandlingen. Användningen av ordet ”behöver” innebär här att det, även om förutsättningarna i paragrafen är uppfyllda, finns en möjlighet att genom bekräftelse fastställa spermiegivaren som barnets far (se ovan).

Det förhållandet att det i majoriteten av fall inte behöver fastställas något faderskap eller föräldraskap föranleder vissa ändringar i 2 kap. FB. Vi föreslår att det i 2 kap. 7 § FB införs ett nytt andra stycke där det anges att socialnämnden *ska* lägga ner en påbörjad faderskaps- eller föräldraskapsutredning om förutsättningarna i 1 kap. 3 a § är uppfyllda. Det nuvarande andra stycket i paragrafen blir då tredje stycket i samma paragraf. En ändring i 2 kap. 9 § andra stycket FB innebär att det som anges i 2 kap. 7 § andra stycket FB också ska gälla i sådana utredningar som inleds med stöd av den förstnämnda paragrafen. I övrigt bör det som anges i 2 kap. FB gälla också i här aktuella utredningar, om än i tillämpliga delar.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Författningsändringarna bör träda i kraft den 1 juli 2015. För att tillgodose det inom hälso- och sjukvården centrala kravet på informerat samtycke, föreslår vi att det i lagen om genetisk integritet m.m. införs en övergångsbestämmelse. Bestämmelsen innebär att spermier som har donerats före de nya reglernas ikraftträdande inte utan skriftligt samtycke från donatorn får användas vid assisterad befruktning för ensamstående kvinnor.

Konsekvenserna av våra förslag

Förslagen kommer att innebära en ökad efterfrågan på assisterad befruktning med donerade spermier inom svensk hälso- och sjukvård. Om denna efterfrågan tillgodoses fullt ut, kan kostnadsökningen för hälso- och sjukvården som helhet uppskattas till 60–80 miljoner kronor. Det blir, på samma sätt som vid tidigare författningsändringar på området, upp till varje landsting att bestämma hur tillgängliga resurser ska fördelas och att bestämma om möjligheten att få assisterad befruktning kan ske inom den

befintliga verksamheten eller om denna typ av behandlingar ska avgiftsbeläggas för patienterna.

Förslagen bedöms i övrigt inte få annat än mindre eller marginella konsekvenser. Eventuella kostnadsökningar bedöms kunna hanteras med befintliga resurser eller inom befintliga ramar.

Vi vill samtidigt framhålla vikten av att det genomförs mer forskning på detta område och särskilt forskning som avser svenska förhållanden och konsekvenserna för barnen.

Jimmy Eriksson
Länskulturen
063-14 67 03
jimmy.eriksson@regionjamtland.se

2014-06-17
RS/2013-133

MISSIV – KULTURPLAN FÖR REGION JÄMTLAND-HÄRJEDALEN 2015-2017

Styrelsen för Regionförbundet Jämtlands län beslutade 2013-03-11 om process för framtagandet av en ny regional kulturplan för Jämtlands län för åren 2015-2017 (RS/2013-133). Planen, som ersätter nuvarande Kulturplan 2012-2014, har tagits fram av Länskulturen – en del av Regionförbundet Jämtlands län. Beredningen för hållbart näringsliv och attraktionskraft har varit styrgrupp och det regionala samrådsorganet Kultur Z har utgjort en viktig referensgrupp. Kulturplanen är en del av den nationella Samverkansmodellen och styrs av förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.

Genomförandet har skett genom samråd med kommunerna, länets regionala kulturverksamheter samt företrädare för civilsamhället och de professionella kulturskaparna. Processen har utgjorts av samråd med kommunala styrelser, lokala samråd med civilsamhället, dialogmöten, workshops och seminarier. Kulturplanen är regionens operativa program för utveckling av regional kulturverksamhet och samspelar med Regional Utvecklingsstrategi och Regionförbundets verksamhetsplan.

Remissutgåva av Kulturplan för Region Jämtland Härjedalen fastställdes av Regionstyrelsen 16 juni och går härmed ut på remiss enligt lista. Remissutgåvan finns att hämta på Länskulturens hemsida www.lanskulturen.se och remisstiden är 17 juni till och med den 30 september.

I första hand ber vi om synpunkter gällande kulturplanens prioriterade områden samt beskrivna utvecklingsområden. Även synpunkter och tankar om övrigt innehåll kan givetvis lämnas.

Synpunkter lämnas **senast 30 september** till registrator@regionjamtland.se eller Regionförbundet Jämtlands län, Box 3123, 831 03 ÖSTERSUND. Ange diarienummer RS/2013-133 på yttrandet. Beslut om Kulturplanen fattas av regionstyrelsen.

Jörgen Persson
Ordförande, Beredningen för hållbart
näringsliv och attraktionskraft

Ingrid Printz
Länskulturchef



Kulturplan för Region Jämtland Härjedalen 2015-2017

Remissutgåva



Regionförbundet
Jämtlands län

*“inte så jävla nischat,
inte så jävla vitt
och medelklass”*

Deltagare i
Inflytandeprojektets Workshop
– Unga i Kulturplanerna



Förord

Välkommen till Region Jämtland Härjedalen – en nybildad region mitt i Sverige och till den nya kulturplanen.

Kulturplanen är en regional handlingsplan för utveckling av och genom kultur som tar sin utgångspunkt i kulturens egenvärde och beskriver länets kulturpolitiska ambitioner under kommande treårsperiod. Planen bygger på alla de samtal som genomförts med representanter för länets åtta kommuner, det professionella kulturlivet och civilsamhället och utgår från allas rätt till goda upplevelser av konst och kultur samt möjlighet att själva vara medskapande. Kulturplanen utgör underlag för regionens ansökan om statsbidrag för de delar av planen som är kopplad till statlig medfinansiering. Kulturplanen omfattar tre år men är ett rörligt och levande dokument som kan komma att revideras och kompletteras.

Regionen har ett rikt kulturliv med både bredd och spets. Kulturplanen ger en samlad bild av de regionala kulturverksamheterna som finansieras såväl statligt som regionalt samt regionens aktuella utvecklingsområden. De regionala kulturresurserna kompletterar och samverkar med kommunernas kulturverksamhet och omfattar ett nät av konst- och kulturfrämjande verksamheter och etablerade kulturinstitutioner. De samlade kulturresurserna ska bidra till regionens utveckling och attraktionskraft där regionen har rollen att samordna arbetet i nära samspel med kommuner, institutioner, organisationer och medborgare.

Regionens kulturverksamheter samspelar inom områden som berörs av kulturpolitik, konstpolitik och regionalpolitik. Prioriterade områden under kommande period är kultur för alla, kulturskaparna- kärnan i kulturlivet och kulturdriven tillväxt. De nationella kulturpolitiska målen är styrande för verksamheten. Från och med 2015 omfattar samverkansmodellen ytterligare ett konstområde. Litteraturen är en konstform med potential att bidra till demokratipolitiska mål och främja litteraturens konstnärliga utveckling i regionen. Kulturplanens ambition är att spegla ett antal utvecklingsområden där kulturen är ett kraftfullt verktyg för länets attraktionskraft, tillväxt och sociala sammanhållning och där kulturskapande och kulturkonsumtion är värdeskapande i sig. Vi vill skapa bästa förutsättningar för konst- och kulturlivets utveckling, för en mångfald av uttryck och för ett ökat deltagande i kulturlivet. Regionen ska vara positiv till att unga vill utbilda sig och satsa på en framtid inom kulturområdet. Konst och kultur är aldrig stillastående. Genom att samspela inom kulturplanens prioriterade områden kan vi nå längre.

Återigen, välkommen till Region Jämtland Härjedalen och den nya kulturplanen!

Robert Uitto
Regionstyrelsens ordförande

Ingrid Printz
Länskulturchef

Innehåll

1. Kulturpolitisk inramning - utgångspunkter	7
Reflektion	7
Regional utvecklingsstrategi - mål 2030	7
Regional kulturpolitisk vision.....	8
Kulturpolitiska mål	8
Samverkansmodellens områden	8
2. Kulturpolitik - ett gemensamt ansvar	9
Region Jämtland Härjedalen	9
Regionen och primärkommunerna.....	9
3. Regionens prioriterade områden	10
Kultur för alla – kulturpolitisk prioritering	10
Stärkt kulturell infrastruktur.....	10
Ökad tillgång och tillgänglighet till kulturlivet	10
Ett jämlikt och jämställt kulturliv	10
Ett inkluderande kulturliv - nationella minoriteter	11
Barn och ungas rätt till kultur - fler är aktiva och skapande	11
Kultur är hälsa - förebygga ohälsa genom kultur	11
De professionella kulturskaparna, kärnan i kulturlivet - konstpolitisk prioritering	12
Förbättrade villkor för kulturskapare att verka i länet.....	12
Kulturutbudet kännetecknas av kvalitet, mångfald och förnyelse	12
Kulturdriven tillväxt - regionalpolitisk prioritering	12
Stärkt kreativ sektor - kulturen en motor i regionala utvecklingen	13
Den ideella sektorn stärker sin roll i kulturlivet genom ökad samverkan	13
Upprätthålla och främja interregionala, internationella och interkulturella samarbeten.....	13
Ökad samverkan mellan kultur och andra politikområden	13
4. Regionens prioriterade samverkan.....	14
Regionala samråd	14
Regionens samverkan - interregionalt, nationellt och internationellt.....	14
Kunskapsutveckling och forskning	15

5. Regional kultur med utvecklingsområden	17
Scenkonst – Musik, teater och dans	17
Museiverksamhet	18
Arkivverksamhet.....	18
Kulturmiljö och kulturhistoria	19
Bildkonst, form och design.....	20
Film och rörlig bild	20
Hemslöjdsfrämjande verksamhet.....	21
Bibliotek och Litteratur	22
 6. Kulturskaparna och kreativa näringar	23
Kulturella och kreativa näringar	23
De professionella kulturskaparna.....	23
 7. Den sydsamiska kulturen	24
 8. Civilsamhällets kultur	25
Folkbildning och det ideella kulturlivet.....	25
Arrangörskap	25
 9. Uppföljning och utvärdering	27
 10. Regionala verksamheter och kulturinstitutioner	28
Professionell teater-, dans- och musikverksamhet.....	28
Estrad Norr	28
Museiverksamhet	29
Stiftelsen Jamtli.....	29
Nordiskt centrum för kulturarvspedagogik AB	30
Fjällmuseet AB.....	30
Teknikland AB.....	30
Biblioteksverksamhet.....	30
Regional biblioteksverksamhet.....	30
Konst- och kulturfrämjande verksamhet.....	31

Bildkonsten med konstkonsulent.....	31
Riksteatern Jämtland/Härjedalen	31
Arkivverksamhet.....	32
Föreningsarkivet i Jämtlands län	32
Landsarkivet i Östersund	32
Filmkulturell verksamhet.....	32
Filmpool Jämtland.....	32
Hemslöjdsfrämjande verksamhet.....	33
Hemslöjdskonsulenterna	33
Litterär verksamhet.....	34
Övrig regional kulturverksamhet	34
Regionalt Designcentrum Jämtland.....	34
Härke Konstcentrum	34
Länsstyrelsen.....	35
Stiftelsen Gaaltjie - Sydsamiskt Kulturcentrum	35
Ungdomskulturrådet.....	35
Folkbildning	35
Studieförbunden.....	35
Folkhögskolorna.....	36
Bilaga 1: Ekonomiska förutsättningar	37
Bilaga 2: Organisationsplan.....	38
Bilaga 3: Processplan.....	39
Bilaga 4: Remissinstanser.....	41

1. Kulturpolitisk inramning - utgångspunkter

Riksdagens beslut 2009 om en ny nationell kulturpolitik, Kultursamverkansmodellen, har gett förutsättningar att öka samspelet mellan kulturpolitikens olika nivåer: lokalt, regionalt och nationellt. Modellen innebär att regionerna får ett samlat statligt anslag att fördela till regional kulturverksamhet inom åtta områden utifrån de nationella kulturpolitiska målen. Från 2012 har regionen en kulturplan, en handlingsplan för regionens kulturpolitik. Regionen har ett nära samarbete med kommunerna och kulturlivets intressenter i syfte att skapa en positiv kulturutveckling i Jämtland Härjedalen. Genom ett processorienterat arbete är målsättningen att tillgodose gemensamma behov och prioriteringar. Kulturplanen utgår från regionens prioriteringar och utgör underlag för samverkan med kommunerna, kulturskaparna och civilsamhället men också med staten och med andra regioner i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Reflektion

Jämtland Härjedalen omfattar ca 12 procent av Sveriges yta och har 1,3 procent av landets invånare vilket innebär en rad utmaningar för kulturens aktörer att nå alla länets invånare. Drygt 6 procent av regionens befolkning är utrikes födda mot 15 procent i riket. En utmaning är att arbeta för integration och mångfald samt inkludera nyanlända. Här har kulturen har goda möjligheter att bidra.

Regionen har under tre år varit del av den nationella kultursamverkansmodellen. En modell där landsting, regioner har fått ökat ansvar och frihet att fördela de statliga medlen till regionala kulturverksamheter. Förväntningarna på den nya kulturpolitiken är fortsatt höga. Under denna korta tid är det svårt att dra några avgörande slutsatser av modellens resultat men vi kan konstatera att det är en lärandeprocess över tid, där kvalitetsarbetet ständigt utvecklas. Kulturplanen bygger också vidare på ett arbete som sträcker sig lång tid bakåt. Det vi kan se är att modellen leder till ökad samverkan men framförallt att kulturen fått ett ökat utrymme som angeläget politikområde och regional utvecklingsfaktor. För att göra långsiktiga omprioriteringar krävs en ökad tilldelning av resurser från såväl regionalt som statligt håll men även att använda de möjligheter som EU-programmen ger under kommande period.

Kultur kan ses ur olika perspektiv där kulturens egenvärde är en aspekt. Kultur som verktyg i arbetet att skapa regional utveckling och attraktionskraft är en annan. Kultursamverkansmodellen möjliggör att kulturen i högre grad kan samspela med och vara en del i det regionala innovativa tillväxtarbetet. En utmaning är därför att göra kulturen till en angelägenhet för fler.

Regional utvecklingsstrategi - mål 2030

Den regionala utvecklingsstrategin ”Jämtland/Härjedalen 2030 – innovativt & attraktivt”, lyfter fram kultur som en viktig del för regionens attraktionskraft och utveckling. Konst och kultur är en viktig resurs som kan stärka regionen och förbättra förutsättningarna för tillväxt. Med en stark kulturpolitisk infrastruktur som erbjuder ett kvalitativt och rikt kulturutbud kan kulturen på olika sätt bidra till att utveckla länet. De regionala tillväxtfrågorna handlar om att se hur kulturen kan utvecklas som en näring i sig och hur samspelet mellan kultur och näringsliv kan stärkas. Utvecklingsstrategin lyfter fram kultur och kulturnäringsgar som drivkrafter för såväl individens som för samhällets utveckling och ses dessutom som viktiga delar för besöksnäringens tillväxt. Utvecklingsstrategin lyfter även fram den sydsamiska kulturen som en viktig del av länets kulturarv med en stor utvecklingspotential.

Regional kulturpolitisk vision

Jämtlands län är en livskraftig region, där kulturen är en drivkraft för utveckling och hållbar tillväxt och där alla har tillgång till kulturella upplevelser och möjlighet att själva skapa och uttrycka sig.

Kulturpolitiska mål

De nationella kulturpolitiska målen beslutades av riksdagen i december 2009 och är gällande för den regionala kulturpolitiken.

Nationella kulturpolitiska mål

Kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund. Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska präglade samhällets utveckling. För att uppnå målen ska kulturpolitiken:

- främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor
- främja kvalitet och konstnärlig förnyelse
- främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas
- främja internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan
- särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur

Regionens övergripande mål

De övergripande mål som har koppling till kulturen i den regionala utvecklingsstrategin är att:

- fler personer är aktiva och skapande i kulturlivet, särskilt barn och unga
- den ideella sektorn har stärkt sin roll i kulturlivet
- fler företag inom kulturella och kreativa sektorn stärker länets attraktionskraft

Samverkansmodellens områden

Förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet definierar sju områden som ingår i Samverkansmodellen. Inför 2015 har Kulturrådet fått i uppdrag att föra in litteratur i modellen vilket innebär att Samverkansmodellen nu innefattar åtta områden¹:

1. professionell teater-, dans- och musikverksamhet
2. museiverksamhet
3. biblioteksverksamhet
4. konst- och kulturfrämjande verksamhet
5. regional enskild arkivverksamhet
6. filmkulturell verksamhet
7. främjande av hemslöjd
8. litteratur

Regionen får fördela statsbidrag till dessa områden, under förutsättning att en regional kulturplan har utarbetats i samverkan med länets kommuner och efter samråd med länets professionella kulturliv och det civila samhället. Det är kulturplanen som utgör grund för statens beslut om det årliga statsbidrag som regionen ska fördela.

¹ Regionala verksamheter inom samverkansmodellen med regionalt och statligt stöd beskrivs i kapitel 10.

2. Kulturpolitik - ett gemensamt ansvar

Den regionala kulturpolitiska administrationen är placerad hos Länskulturen - en del av Region Jämtland Härjedalen. Länskulturen arbetar strategiskt för kulturens utveckling i länet, ansvarar för samråd och dialoger samt följer upp, utvärderar och återskriver verksamheten till regionen och staten. Länskulturen har egna regionala kulturverksamheter och skriver dessutom avtal med externa regionala organisationer och utförare. De regionala verksamheterna ska komplettera och samverka med de kommunala kulturverksamheterna som exempelvis bibliotek, kulturskola och föreningsliv.

En central del i genomförandet av kulturplanen handlar om att fortsätta utveckla formerna för samverkan mellan kommunal, regional och nationell nivå samt att identifiera behov av utveckling och förnyelse inom konst- och kulturområdet i regionen. Det är ett gemensamt ansvar.

Region Jämtland Härjedalen

Från 1 januari 2015 bildar Jämtlands län en egen region med direktvalt fullmäktige. De flesta verksamheter som Regionförbundet Jämtlands län omfattat har överförts till den nya regionorganisationen där landstingets verksamheter också ingår. Den nya regionen har ett utökat ansvar för regionala utvecklingsfrågor och ett tydligare mandat att verka för att alla som arbetar för länets utveckling samordnar sina insatser. Länskulturens verksamhet och ansvarsområde är placerade under en regional utvecklingsnämnd.

Regionen och primärkommunerna

Region Jämtland Härjedalen utgör mer än 10 procent av hela Sveriges yta och har ca 1,3 procent av landets totala befolkning, befolkningstätheten är den lägsta i landet. Regionen består av åtta kommuner, Berg, Bräcke, Härjedalen, Krokom, Ragunda, Strömsund, Åre och Östersund. Östersund är den största kommunen med nära hälften av länets invånare. Östersund har som enda stad en betydande roll för kulturlivets utveckling i regionen. Här finns samtliga regionala kulturinstitutioner samlade. Geografin och befolkningsstrukturen innebär att det är viktigt att prioritera tillgång till kulturupplevelser och aktiviteter i hela länet.

Samtliga kommuner bidrar starkt till länets kulturliv, genom aktiva kulturskolor, ett rikt föreningsliv, lokala besöksmål och genom särskilda profilområden. De lokala biblioteken är viktiga mötesplatser och kulturarenor. Kommunerna i regionen kan utveckla och profilera sina kulturverksamheter i samverkan med länets regionala kulturverksamhet. Samtidigt har flera av de mindre kommunerna en begränsad kommunal förvaltning vilket ger skilda förutsättningar att arbeta med ett kulturpolitiskt utvecklingsarbete.

3. Regionens prioriterade områden

Regionens prioriteringar utgår från tre politikområden som ska genomsyra den regionala verksamheten; kulturpolitik, konstpolitik och regionalpolitik. Under respektive prioriterat område beskrivs Kulturplanens övergripande perspektiv och mål för perioden 2015-2017. Alla de utvecklingsmöjligheter som anges i planen är viktiga och gäller samtliga kulturverksamheter i Jämtland Härjedalen med regionalt och statligt stöd. Hur och i vilken ordning de ska utvecklas blir föremål för den fortsatta samverkans- och samrådsprocessen.

Kultur för alla – kulturpolitisk prioritering

Alla ska ha tillgång till kulturella upplevelser och möjlighet att själva skapa och uttrycka sig. Det uttrycks både i de nationella kulturpolitiska målen och i den regionala visionen. Det innebär att vi behöver ha en kulturell infrastruktur med institutioner, scener och miljöer som är tillgängliga för alla i hela regionen. Alla som verkar inom den kulturella infrastrukturen ska ha ett förhållningssätt som präglas av öppenhet och mångfald.

Stärkt kulturell infrastruktur

Alla regionala verksamheter ska verka för att tillgängliggöra resurser, mötesplatser och kompetens i hela regionen.

Kulturens infrastruktur kan stärkas genom ökad samverkan och samordning med och mellan institutioner, kommuner, föreningsliv och enskilda aktörer men även genom samverkan med politikområden som exempelvis utbildning, näringsliv och infrastruktur. En stärkt kulturell infrastruktur spelar en avgörande roll för nyskapande kultur och ger möjligheter att nå en större publik. Att utveckla kulturella mötesplatser, besöksmål, bibliotek och andra samlingslokaler är centralt för kulturens utveckling.

Ökad tillgång och tillgänglighet till kulturlivet

Alla regionala kulturverksamheter ska identifiera och undanröja synliga och osynliga hinder för ökad tillgänglighet till kulturlivet.

Kultur ska vara tillgänglig för alla i hela regionen, oavsett bostadsort eller funktionsmöjligheter. Konkreta hinder som otillgängliga lokaler, bristfällig teknik eller geografiska avstånd ska undanröjas. Målet är också att förändra hindrande attityder och värderingar. Särskilda insatser ska göras för att öka tillgängligheten för personer med funktionsnedsättningar. Vid stöd och bidragsgivning till kulturprojekt ska regional spridning och tillgänglighet beaktas. Samtliga regionala kulturinstitutioner har från och med 2014 aktuella handlingsplaner för ökad tillgänglighet som årligen följs upp. Handlingsplanerna berör fysisk, geografisk och socioekonomisk tillgänglighet samt kommunikation och information. Enkelt avhjälpta hinder ska åtgärdas senast 2016. Användningen av digital teknik ska utvecklas för möten och för spridning av kultur.

Ett jämlikt och jämställt kulturliv

Alla regionala kulturverksamheter ska verka för att jämställdhet och mångfald ska vara en naturlig del i verksamheten.

Ett jämlikt och jämställt kulturliv bidrar till ökad kvalitet och mångfald genom delade erfarenheter och berättelser. Oavsett kön, ålder, klass, etnicitet, sexualitet, könsöverskridande identitet,

funktionsnedsättning eller religiös åskådning ska alla ges möjligheter till delaktighet och inflytande i kulturlivet. Ojämliga förhållanden ska medvetandegöras och motarbetas. Regionen har en jämställdhetsstrategi 2014 -2016, och har dessutom undertecknat en europeisk deklaration för jämställdhet, CEMR, vilket innebär att uppmärksamma och aktivt arbeta med jämställdhetsfrågor. Målsättningen är att män och kvinnor, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter att ta del av kulturens ekonomiska resurser och att människors erfarenheter och kunskaper ska speglas och tillvaratas på ett likvärdigt sätt.

Ett inkluderande kulturliv - nationella minoriteter

Alla regionala kulturverksamheter ska verka för att spegla regionens etniska och kulturella mångfald.

Interkulturell dialog handlar om att mötas över gränser för ökad förståelse mellan olika kulturer. Att stärka en interkulturell utveckling är önskvärt för att länet ska medverka till ett omfattande och varierat kulturutbud av hög kvalitet för alla. Regionen har i likhet med många andra regioner en utmaning gällande befolknings- och utbildningsmässig utveckling. En bred kulturdefinition som är inkluderande och öppnar för samverkan bidrar till samhällsutveckling och social sammanhållning. Genom att öka den etniska och kulturella mångfalden inom kulturlivet främjas allas rättigheter och möjligheter till deltagande. Nationella minoriteter ska särskilt uppmärksammas och deras berättelser ska ges utrymme. Regionens årliga sydsamiska stipendium ska gå till aktörer som medverkat till att bevara och föra vidare det sydsamiska kulturarvet.

Barn och ungas rätt till kultur - fler är aktiva och skapande

Alla regionala kulturverksamheter ska verka för barn- och ungas rätt att ta del av konst och kultur och själva vara skapande.

Konst och kultur har stor betydelse för barns utveckling och ger förutsättningar för identitetsskapande. Barn och unga är såväl aktiva kulturskapare som konsumenter av kultur. Regionens ambition är att ge barn och unga förutsättningar att vara aktiva i kulturlivet. Utgångspunkten är FN:s konvention om barns rätt att fritt ta del av konst och kultur och att uttrycka sig i konstnärlig form. Ungas egna initiativ ska stötta genom exempelvis handledning och arrangörstöd. Regionen ska vara positiv till att unga vill utbilda sig och satsa på en framtid inom kulturområdet. Samverkan mellan regionala kulturverksamheter och kommunala kulturskolor ska leda till ökad tillgång till och breddat utbud för målgruppen. Unga ska ges ett reellt inflytande på regionens kulturpolitik genom att erbjudas deltagande i referensgrupper och liknande grupperingar. Samtliga regionala kulturverksamheter ska aktivt medverka till kultur i skolan.

Kultur är hälsa - förebygga ohälsa genom kultur

Alla regionala kulturverksamheter ska främja äldres delaktighet i kulturlivet.

Kulturens roll och dess koppling till hälsa väcker allt större intresse. Kulturella upplevelser och eget skapande kan förebygga ohälsa. Konst och kultur kan dessutom användas som ett komplement till traditionella behandlingsmetoder, exempelvis genom kultur på recept. Ett område inom fältet kultur och hälsa är kultur för seniorer, där regionen har en utmaning i att främja äldres möjlighet till delaktighet och medskapande i kulturlivet. Kultur i vården är exempel på ett område som kan utvecklas.

De professionella kulturskaparna, kärnan i kulturlivet - konstpolitisk prioritering

De professionella kulturskaparna, länets konstnärer, hantverkare, författare, dansare, skådespelare, musiker, filmare och andra yrkesutövare, är ofta högt utbildade och bör ses som en regional resurs med stor betydelse för konstnärlig utveckling och för att kultur når utanför storstäderna. Med fria kulturskapare menas personer som har professionell kompetens att arbeta med kultur och som kan verka både inom och utanför institutionernas verksamheter.

En konstpolitisk prioritering utgår från kulturens egenvärde och spannar över alla kulturområden. Om länet ska upplevas attraktivt för kulturskapare att leva och verka i behöver regionen erbjuda goda förutsättningar och villkor för konstnärligt skapande. Att värna den konstnärliga integriteten blir viktigt liksom att följa de avtal och regleringar som finns angående ersättning för konstnärlig verksamhet.

Förbättrade villkor för kulturskapare att verka i länet

Alla regionala kulturverksamheter ska verka för att gällande riktlinjer och rekommendationer efterföljs.

Regionens samarbete och samverkan med de professionella utövarna kan stärkas genom exempelvis kompetensutveckling, information och genom att erbjuda mötesplatser och nätverk. Institutioner med statligt stöd ska värna upphovsrätten och verka för att följa MU-avtalet som reglerar medverkans- och utställningsersättning till konstnärers arbetsinsats i samband med en utställning samt motsvarande riktlinjer och rekommendationer för andra konstområden. Regionens ska verka för målsättningen att i samband med ny- och ombyggnation avsätts lägst en procent av investeringsbudgeten till konstnärlig gestaltning. Regionens årliga kulturpris är ett erkännande till en professionell utövare inom kulturområdet med syfte att stimulera till fortsatt konstnärligt skapande.

Kulturutbudet kännetecknas av kvalitet, mångfald och förnyelse

Alla regionala kulturverksamheter ska värna professionalitet och yrkeskunnande och stimulera till konstnärlig förnyelse.

Konstnärlig kvalitet, kreativitet och mångfald ska präglade samhällets utveckling. Principen om ”armlängds avstånd” ska tillämpas vilket innebär att den politiska nivån beslutar om mål, riktlinjer och ekonomiska ramar medan de konstnärliga och kvalitativa bedömningarna överläts till konstnärliga ledare och sakkunniga. Diskussionen om konstnärlig kvalitet ska alltid hållas levande.

Kulturdriven tillväxt - regionalpolitisk prioritering

Ett rikt kulturliv med goda villkor för kulturskapare att verka i regionen är en förutsättning för ökat företagande inom de kulturella och kreativa näringarna. Att nyttja den potential som finns inom kulturella och kreativa näringar har stor betydelse för glest befolkade regioner som Jämtland Härjedalen, där ökad sysselsättning och goda villkor för företagande är en förutsättning och drivkraft för länets utveckling och attraktionskraft.

Stärkt kreativ sektor - kulturen en motor i regionala utvecklingen

Alla regionala kulturverksamheter ska bidra till regional utveckling.

Regionen ska verka för ett gott innovationsklimat som bidrar till kulturskapares och konstnärers möjligheter att försörja sig på sitt företagande. Fler företag inom kulturella och kreativa sektorn stärker länets attraktionskraft.

Den ideella sektorn stärker sin roll i kulturlivet genom ökad samverkan

Alla regionala kulturverksamheter ska samverka med civilsamhället.

Ett aktivt föreningsliv och ett attraktivt kultur- och fritidsutbud ökar både individens och regionens möjlighet att växa. Den ideella sektorn har dessutom en stor betydelse för människors livskvalitet och är avgörande för kulturens tillgänglighet i hela regionen. Regionens och de regionala kulturverksamheternas samverkan med föreningslivet behöver därför stärkas.

Upprätthålla och främja interregionala, internationella och interkulturella samarbeten

Alla regionala kulturverksamheter ska verka för ökad internationalisering.

Kulturell utveckling förutsätter samarbete över både region- och kulturgränser där regionens ambition är att verka för ökad internationalisering och interkulturella samarbeten. Det förutsätter resurser och kompetens för interregionala, internationella och interkulturella utbyten och samarbeten. Creative Europe, EU-kommissionens ramprogram för att stödja kultur, liksom EU:s programområden 2014 -2020, kan möjliggöra utveckling av internationella projekt och europeiska samarbeten på kulturområdet.

Ökad samverkan mellan kultur och andra politikområden

Alla regionala kulturverksamheter ska verka för ökad samverkan med omgivande samhälle.

Kulturen har en roll att spela inom flera politikområden för regional utveckling och livslångt lärande. Genom högt ställda mål om yttrandefrihet, bildning, mångfald och konstnärligt skapande för alla medborgare behöver regionen samverka mellan kultur och utbildningspolitik. Ökad samverkan med skolan för estetiska läroprocesser, kreativitet, eget skapande och upplevelser av kultur är angeläget liksom samverkan med näringslivsområdet för stimulans av kulturella och kreativa näringar, innovationer och besöksnäring.

4. Regionens prioriterade samverkan

Det övergripande målet för samråd och samverkan är att utifrån en gemensam bild skapa de bästa förutsättningarna för konst- och kulturlivets utveckling. Kulturens roll som utvecklingsfaktor ska lyftas. Den grundläggande förutsättningen för samverkan är att mötas, att samtala och att kunna delta på lika villkor. Dialogen syftar till ett gemensamt ansvarstagande för kulturens utveckling i länet och ska tydliggöra resursbehov och ge förutsättningar för strategiska och ekonomiska prioriteringar över tid.

Regionala samråd

Den regionala kulturadministrationen har ansvar för och genomför årliga samråd och dialoger med samtliga regionala kulturverksamheter och institutioner samt med kommunerna, statliga aktörer som Länsstyrelsen och Landsarkivet, folkbildningsorganisationerna, Gaaltje- sydsamiskt kulturcentrum och de fria kulturskaparna. Samråden är formaliserade dialoger med utgångspunkt i kulturplanen och rör uppdrag och avtal. Regionen genomför även workshops för ungas inflytande i samverkan med Riksteatern Jämtland/Härjedalen. Kommunerna ansvarar för samråd med föreningslivet där den regionala kulturadministrationen gärna medverkar. Regionen ansvarar för ett antal löpande formaliserade samråd inom ramen för följande organ och organisationer:

Kultur Z

Regionens kulturpolitiska samrådsorgan med representation av politiker och kulturtjänstemän från samtliga kommuner och region med övergripande uppgift att löpande följa kulturutvecklingen i länet. Kultur Z sammanträder 3-4 gånger per år.

Regionalt Kulturforum

Regionalt Kulturforum är regionens operativa samverkansorgan för de regionala kulturverksamheterna med särskilt fokus på kultur för barn och unga samt kultur för äldre. Regionalt Kulturforum ska hitta långsiktiga arbetsformer för ökad samverkan mellan regionala kulturverksamheter. Forumet sammanträder en gång i månaden och genomför även en årlig utbuds- och inspirationsdag för kultur i skolan.

Samråd med professionella kulturskapare

Ett formaliserat samråd med representanter för de professionella kulturskaparna genomförs i samverkan med KLYS, Konstnärers och litterära yrkesutövares samverkansnämnd och Landstinget Västernorrland. Arvode utgår enligt KRO:s rekommendationer.

Samtliga samråd är aktiva i framtagande av och genomförande av den regionala kulturplanen och fungerar som remissinstans i framtagandet.

Regionens samverkan - interregionalt, nationellt och internationellt

Regionens samverkan sträcker sig även utanför regionens gränser. Avgörande för kulturens utveckling i regionen är ett öppet förhållningssätt gentemot vår omvärld. Regionen har därför gemensamma åtaganden med närliggande regioner och nationell samverkan med staten samt representation i europeiska nätverk.

Kulturting

Tillsammans med Landstinget Västernorrland, genomför regionen årliga kulturting i syfte att erbjuda en tematisk arena för inspiration och samtal. Teman för kulturtingen kan exempelvis vara barn och ungas rätt till kultur samt civilsamhällets kultur.

Samverkan mellan norrlandslänen

Under ett tiotal år har de fyra nordligaste länen, Region Jämtland Härjedalen, Landstinget Västernorrland, Norrbottens läns landsting och Regionförbundet Västerbottens län samverkat över de administrativa gränserna. Samarbetet har sin utgångspunkt i gemensamma utmaningar som att överbrygga avstånd, utveckla starka, nationellt intressanta norrländska scener och verksamheter och förmera ett kvalitativt utbud av kultur till den norrländska befolkningen på jämlika villkor. Utbyte sker särskilt inom scenkonstområdet men även genom långvarig musei- och biblioteks- och konsulentsamverkan. Genom gemensamma metoder och projekt syftar samarbetet till att ytterligare stärka det professionella kulturlivets roll och position som tillväxtfaktor i norra Sverige. Kulturhuvudstadsåret Umeå 2014 förväntas ge lyskraft och positiva effekter under lång tid för den kulturella utvecklingen i såväl regionen som i övriga Norrland.

Norrlands Nätverk för Musikteater och Dans - NMD

NMD är ett kommunalförbund med landstingen/regionerna i Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland och Jämtland som medlemmar vars uppgift är att medverka till att opera, musikteater och dans blir tillgänglig för alla i norra Sverige. Institutioner som ingår i NMD är Estrad Norr, Norrdans, Piteå Kammaropera och Norrlandsoperan.

Nationell samverkan

Nationell samverkan omfattar gemensamma åtaganden som exempelvis Kulturdatabasen, ett nationellt webbverktyg för åiterrapportering av de statliga medlen för regional kulturverksamhet. Regionen deltar även i nationella nätverk genom exempelvis Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Myndigheten för Kulturanalys. Regionens samverkan med staten innefattar fördelning av bidrag till samverkansmodellens sju områden samt till gemensamt strategiska utvecklingsområden.

Internationell samverkan

Regionen är medlem i EARLALL, European Association of Regional and Local Authorities on Lifelong Learning, ett politiskt och praktiserande nätverk för lärande och kompetensutveckling som möjliggör utbyten inom kulturområdet. Nordiskt centrum för kulturarvspedagogik (NCK) deltar i ett flertal interregionala och internationella samarbeten och projekt där man i vissa sammanhang företräder hela regionen.

Mittnordiskt kultursamarbete

Det finns ett långvarigt kultursamarbete mellan de mittnordiska regioner som är medlemmar i Mittnordenkommittén. Syftet är att utveckla ett aktivt och engagerande kulturliv som drivkraft för en positiv och hållbar samhällsutveckling i Mittnorden

Kunskapsutveckling och forskning

Forskning och utveckling är av central betydelse för att kulturlivet i länet ska kunna utvecklas med god kvalitet. I regionen finns egen forskningskompetens genom exempelvis Nordiskt centrum för kulturarvspedagogik men det är även viktigt att stärka kopplingen till universiteten, bland annat

Mittuniversitetet. Regionen har genom tidigare projekt genomfört forskningsinsatser avseende länets kulturella och kreativa näringar.

Utvecklingsområden – För ökad samverkan vill regionen

- kontinuerligt genomföra dialog och samråd med folkbildningen och det ideella kulturlivet
- utveckla former för samråd med funktionsnedsattas intresseorganisationer
- årligen genomföra samråd med professionella kulturskapare
- utveckla former för ungas delaktighet, inflytande och skapande
- uppmuntra och stödja en regional samordning för det civila samhällets kultur
- utveckla samarbete mellan de regionala kulturverksamheterna och kulturskolorna
- stärka koppling till aktuell forskning inom bland annat kultur och hälsa samt kulturella och kreativa näringar

5. Regional kultur med utvecklingsområden

Region Jämtland Härjedalen har en infrastruktur på kulturområdet som omfattar ett antal regionala kulturinstitutioner och främjande verksamheter. Dessa redovisas i kapitel 10. Kulturplanen delar in dessa verksamheter i områdena Scenkonst, Museiverksamhet, Arkivverksamhet, Kulturmiljö och kulturhistoria, Bildkonst, form och design, Film och rörlig bild, Hemslojdsfrämjande verksamhet samt Bibliotek och litteratur.

Scenkonst – Musik, teater och dans

Regionen har ett rikt musikliv med både bredd och spets. På musikområdet utgörs infrastrukturen av en regional musikinstitution, kommunala kulturskolor, studieförbund med cirkelverksamhet, replokaler och kulturarrangemang, yrkesutövande musiker och tonsättare, lokala arrangörer, körer och musikfestivaler. Utmärkande är den traditionella folkmusiken, jazzen, bluesen och körlivet men även länets pop-, rock- och hårdrockscen har utmärkt sig på både den nationella och internationella arenan.

När det gäller teater finns en regional institution samt ett främjandearbete som säkerställer professionell och aktuell teater till regionens invånare och skolor. Teater Barda bidrar till att vidga begreppet tillgänglighet. Det finns dessutom ett flertal amatörteatersällskap som utgör en stor del av det lokala kulturlivet genom revyer, bygdespel och sommarteater. Vridscenen vid Döda Fallet i Ragunda är en attraktiv scen för sommarteater som lockar tusentals besökare. Det finns några fria grupper som är medlemmar i Teatercentrum.

De senaste årens satsning på att utveckla dans i länet har gett resultat. Det finns flera dansskolor och scenkonstinstitutionen Estrad Norr har numera ett professionellt utbud av dans i sitt program. Det finns dessutom fria aktörer i länet som aktivt bidrar till att stärka dans som konststart. Härjedalens Kulturcentrum har bidragit till att höja kompetensen kring dans och tillhandahåller en scen för professionell scenkonst som även verkar på den internationella arenan.

Regionens glesa befolkningstäthet samt ett stort antal samlingslokaler och scener anpassade för mindre produktioner ger särskilda förutsättningar för de professionella grupper och artister som spelar i länet. Samtidigt finns det ett påtalat behov av anpassade konsertlokaler för klassisk eller akustisk musik.

Utvecklingsområden – Inom området Scenkonst vill regionen

- stärka barn och ungas tillgång till upplevelser av scenkonst med hög kvalitet
- utveckla och stärka samarbetet med den ideella sektorn
- särskilt verka för jämställdhet på scen
- utveckla arbete för ungas delaktighet och inflytande
- utveckla publikarbete och arrangörsnätverk
- verka för ökad internationell samverkan och utveckla samarbetet med Trøndelag
- i samverkan mellan Ragunda kommun, Scenkonstbolaget i Västernorrland och Estrad Norr, utveckla Döda Fallet i Ragunda som kulturarena
- utveckla samverkan med norrlandslänen genom produktioner och turnéverksamhet över länsgränserna för ett brett och tillgänglighet utbud av scenkonst
- prioritera samarbetet genom Norrlands nätverk för musikteater och dans och Norrscen
- stärka dansen som konstform, utveckla pedagogisk verksamhet och samarbetet med Norrdans och andra aktörer på dansområdet

Museiverksamhet

Museiverksamheten i Jämtland och Härjedalen är framträdande genom såväl regionala institutioner som lokal verksamhet. Museerna är viktiga kunskapscentra och tar en aktiv roll för samhällets utveckling. Att öka tillgängligheten till och synliggöra regionens kulturarv är angeläget liksom att ge fördjupade upplevelser av och genom vårt gemensamma kulturarv. Hembygdsrörelsen är genom föreningen Heimbygda regionens största kulturarvsorganisation som engagerar drygt 12 000 medlemmar och lokala museer som finns i hela regionen. De lokala hembygdsföreningarna har en stor betydelse för kulturarvets utveckling och bevarande. Utöver dessa finns även ett starkt samarbete mellan lokala föreningar och regionala institutioner. Museiverksamheten hanterar såväl det materiella som det immateriella kulturarvet.

Utvecklingsområden – Inom området Museiverksamhet vill regionen

- i samverkan mellan Jamtli, kommuner och föreningsliv utveckla Döda Fallet i Ragunda och Mus-Olles museum i Krokom samt stärka Fjällmuseet och utveckla Teknikland som lokala turistiska besöksmål
- utveckla besöksanläggningen på Jamtli för att upprätthålla attraktionskraft
- utveckla Jamtlis pedagogiska program för livslångt lärande och socialpedagogiska metoder för att nå nya målgrupper
- utveckla volontärsarbete på Jamtli
- utveckla utställnings- och programverksamhet vid Fjällmuseet för att verka för interkulturell dialog
- utveckla fler kulturpedagogiska program kring Tekniklands samlingar
- utveckla varumärket Kulturarvspedagogik
- stärka regionens position som ett nationellt och internationellt nav för kulturarvspedagogik samt involvera fler regionala aktörer i det nordiska och europeiska arbetet

Arkivverksamhet

Arkiven är en viktig del av vårt gemensamma kulturarv. Genom arkiven finns naturliga kontaktytor mellan kultur, föreningsliv och myndigheter. Hembygdsrörelsen med sina gårdar, samlingar och lokalföreningar är även de en viktig resurs i bevarandet av kulturarvet. Tillgången till arkiven fyller en viktig funktion för demokratin, för insyn och utblick, för nytta och nöje, för social rättvisa och livslångt lärande. Arkivens historiska information kan användas av person- och lokalhistoriskt intresserade, som en del i skolans undervisning, som underhållning, för hälsa och välbefinnande och inte minst för att väcka lust att lära mer. Arkivens material och historiska kunskap är en viktig resurs för kulturella och kreativa näringar och destinationsutveckling. Verksamheten ska präglas av ett lärandeperspektiv med särskild inriktning mot barn och unga, men också mot vuxna och äldre samt inspirera till och stödja forskning. Arkiven ska arbeta för att bredda sin användbarhet som samhällsresurs och arbetet mot skolan är ett prioriterat område. Föreningsarkivet i Jämtlands län och Landsarkivet i Östersund har nära samarbete när det gäller arkivpedagogiska frågor och publik verksamhet. Arkivverksamheten har även ett samarbete med Jamtli och NCK.

I Landsarkivets lokaler finns också Föreningsarkivet i Jämtlands län, Jämtlands lokalhistoriker och släktforskare, Jämtlands läns Fornskriftsällskap och från och med hösten 2014 även Jamtlis arkiv. Verksamheten i Landsarkivets byggnad har därmed utvecklat ett samlat arkivcentrum för hela regionen.

Utvecklingsområden – Inom området Arkivverksamhet vill regionen

- utveckla delaktighet, medskapande och engagemang bland arkivbesökarna
- fortsätta metodutveckling inom området barn och unga
- utveckla publika aktiviteter för äldre med särskilt perspektiv på kultur och hälsa
- arbeta för en aktiv dokumentation av regionens föreningsliv och sociala rörelser
- utveckla det nordiska samarbetet kring kulturarvspedagogik
- utveckla samarbetet med övriga föreningar och verksamheter i Landsarkivhuset
- driva och utveckla arbetet inom Arkivpedagogiskt Forum och Nordiskt Arkivpedagogiskt nätverk

Kulturmiljö och kulturhistoria

De statliga insatserna på kulturmiljöområdet styrs av nationella mål men dessa ska även kunna inspirera och vägleda politiken på regional och kommunal nivå. De nya nationella målen för kulturmiljöarbetet är:

- ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas,
- människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön,
- ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap, bildning och upplevelser,
- en helhetssyn på förvaltningen av landskapet, som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen.

Insatser för bevarande och utveckling av den regionala kulturmiljön görs i nära samarbete mellan myndighetsinsatser från kommuner och länsstyrelse samt fastighetsägare och Stiftelsen Jamtli samt insatser från Härjedalens Fjällmuseum. Jamtlis och Härjedalens Fjällmuseums arbete med kulturmiljö baseras på den kunskap om den regionala kulturmiljöns historiska utveckling som museerna har byggt upp under många års verksamhet. Verksamheten kan huvudsakligen delas upp i den verksamhet som museet själva tar initiativ till och den verksamhet som bygger på fastighetsägares önskan om förändringar i den fysiska miljön så som ombyggnader och nybyggnader.

Utvecklingsområden – Inom området Kulturmiljö och kulturhistoria vill regionen

- verka för att bredda samtalet om kulturmiljöns utveckling
- stötta, inspirera och aktivt medverka i processerna med framtagning av kulturmiljöprogram på kommunal nivå
- aktivt delta i utvecklingssatsningar som bidrar till att synliggöra och tillgängliggöra kulturarv och kulturmiljöer
- stödja initiativ som lyfter fram samiska kulturmiljöer och sydsamiskt språk och andra minoriteter i regionen
- bidra till att en mångfald av kulturmiljöer får ta plats i regionens historieskrivning
- öka kunskapen och stödja projekt om det immateriella och biologiska kulturarvet
- i samverkan mellan Jamtli, kommun och föreningsliv utveckla Döda Fallet i Ragunda för en nominering till UNESCOs Världsarvslista

Bildkonst, form och design

I regionen finns ett 80-tal yrkesverksamma konstnärer och konsthantverkare. Ett flertal är egenföretagare samt organiserade via KRO/KIF och/ eller Konstnärscentrum Nord. Utmärkande för regionen är dess varierande utbud av konstutställningar. Regionen har ett flertal privata gallerier och ett antal offentliga samt konstnärsk- och föreningsdrivna utställningsplatser. Det finns dessutom ett flertal konstföreningar och konstkooperativ som anordnar utställningar, föreläsningar och seminarier. I regionen finns en konstskola, en tvåårig konstnärlig grundutbildning som drivs av Hållands folkhögskola i samarbete med Studieförbundet Vuxenskolan. Inom den kommunala kulturskolan erbjuder två kommuner undervisning inom bild- och formområdet.

Region Jämtland Härjedalen äger en stor offentlig konstsamling med ca 8700 verk placerade i egna verksamheter samt genom deposition hos regionens kommuner. Konstsamlingen har tillkommit under Jämtlands läns landsting. Vidare avsätter Region Jämtland Härjedalen 0,5 procent av byggnadskostnaden för konstnärliga gestaltningar vid ny- och ombyggnation. Några av regionens kommuner har målsättningen att en procent av byggnadskostnaden ska gå till konstnärlig gestaltning, medan andra utgår från 0,5 procent eller inte har preciserat en ambitionsnivå.

Utvecklingsområden – Inom området Bildkonst, form och design vill regionen

- etablera och formalisera ett samverkansforum för konsten i regionen
- verka för etablering av Nationalmuseum Norr på Jamtli samt en arena för samtidskonst
- prioritera konstpedagogisk verksamhet för barn och unga
- verka för att region och kommuner har som målsättning att lägga en procent i samband med ny och ombyggnation ska gå till konstnärlig gestaltning
- i samverkan med Gaaltje utreda förutsättningar för en sydsamisk konstarena
- verka för att Konstlab för unga blir ordinarie verksamhet vid Länskulturen
- öka tillgängligheten till Designcentrum som kreativ mötesplats
- stärka förutsättningarna för designer att vara yrkesverksamma i regionen
- utveckla metoder för ökad designmognad i koppling till utbildning, näringsliv och besöksnäring
- långsiktigt verka för ett resurscentrum för konst genom samordning och samverkan

Film och rörlig bild

Den rörliga bilden kommunicerar över språkbarriärer och är därmed ett viktigt verktyg för interkulturell dialog. Den filmkulturella verksamheten i regionen ska erbjuda invånarna ett rikt och kvalitativt utbud av film.

I regionen finns ett flertal folkrörelsedrivna samlingslokaler som regelbundet visar film. Digitalisering av biografer är en viktig utvecklingsfråga och antalet digitala salonger fortsätter att öka. Målet är att varje kommun ska erbjuda minst en digital biograf. Biograferna får genom digitaliseringen möjlighet att bredda sitt utbud med direktsänd opera, musik, teater, kulturprogram och idrottsevenemang. Den digitala visningstekniken innebär också att det blir enklare att göra film tillgänglig för personer med syn- och hörselnedsättning. Andra utvecklingsområden för biograferna handlar om att öka deltagande bland unga

och möjlighet att bredda de publika aktiviteterna. Tännäs i Härjedalen driver landets högst belägna filmfestival med besökare från hela landet.

I regionen finns professionella filmskapare samt företag och kooperativ som verkar inom film och rörlig bild. Mid Nordic Film, är ett samarbete mellan Filmpool Jämtland, Mittnorsk Filmsenter i Trøndelag och Film i Västernorrland, som verkar för att regionens filmskapare och filmarbetare får tillgång till kompetensutveckling. Mid Nordic Film kan bidra till nationella och internationella filminspelningar till regionen som kan ge filmarbetare ökad sysselsättning.

Utvecklingsområden – Inom området Filmkulturell verksamhet vill regionen

- stärka och utveckla nätverk för regionens filmare och pedagoger
- prioritera barn och unga genom filmpedagogisk verksamhet
- utveckla publikarbete och arbeta för att regional film får större spridning i regionen
- arbeta för internationell samverkan och utveckla samarbetet inom Mid Nordic Film
- verka för kompetensutveckling som stärker filmskapare och filmarbetare
- stärka det filmiska berättandet från regionen och spridning av regionalt producerad film

Hemslöjdsfrämjande verksamhet

Regionen har en rik tradition inom slöjd, folkkonst och konsthantverk. Hemslöjden arbetar för hållbar regional utveckling, där slöjd har en naturlig plats både för den som slöjdar och den som har intresse för hemslöjdens produkter. Att utveckla slöjdens möjligheter att nå unga för eget skapande och främja entreprenörskap är angeläget. Verkstäder, ateljéer, slöjdare, hantverkare, butiker och föreningar är kärnan i det kreativa slöjddandet. I den gemensamma webbportal som hemslöjdskonsulenter initierat ingår idag drygt hundra slöjdare, konsthantverkare och butiker. Flera av dessa är företagare med en potential att växa.

Hemslöjdsföreningarna fyller en viktig funktion för människors behov av eget skapande. De erbjuder mötesplatser, kurser och synliggör hantverket på olika sätt. Dessutom finns ett sjuttiotial vävstugor i regionen samt ett antal slöjdklubbar med utbildade handledare. Regionens tre folkhögskolor har alla utbildningar och kurser inriktade på slöjd och hantverk.

Hemslöjden gränsar många gånger till andra yttringar som konst och design och det genomförs samarbeten och projekt för att gemensamt lyfta området. Inom hemslöjden finns även en stark utvecklingspotential vad gäller besöksnäring och turism där samarbete mellan turistdestinationerna och andra regionala kulturverksamheter kan utvecklas. Den årliga konst- och hantverksrundan Kul Tur med öppna ateljéer och verkstäder är ett resultat av samverkan mellan regionala kulturverksamheter och professionella kulturskapare.

Utvecklingsområden – Inom området Hemslöjdsfrämjande verksamhet vill regionen

- utveckla besöksmål inom hantverksnäringar enligt Économuseummodellen
- stärka och utveckla nätverk inom slöjd- och hantverksnäringen
- utveckla pedagogisk verksamhet för att öka intresset för slöjd
- utveckla nya koncept, metoder och arbetssätt genom projektet Next Level Craft, Sloydify Society i samverkan med övriga norrlandslän

Bibliotek och Litteratur

Biblioteken är arenor för inspiration, kunskap och upplevelser, för möten mellan människor och möten med litteratur och berättelser i olika former. Biblioteken är viktiga aktörer i det demokratiska samhället där grunden är yttrandefrihet och allas rätt till information. I Jämtlands län finns åtta huvudbibliotek, 28 filialer, två biblioteksbuskar och två bokbilar. För att öka tillgängligheten till biblioteken och dess utbud är det viktigt att skapa attraktiva bibliotekslokaler som tilltalar många grupper samt arbeta med bemötande och utbud av medier. Målet är att alla medborgare ska få tillgång till bra biblioteksservice. Samtliga kommunbibliotek i regionen driver en gemensam webbplats för att öka tillgängligheten till bibliotekens utbud. Den inspirerar till läsning och ger likvärdiga ingångar till information oavsett bostadsort. Webbplatsen erbjuder även ökade möjligheter till inflytande och delaktighet i verksamheten. Målet är att alla invånare ska uppleva digital delaktighet.

Det skrivna ordet är språk- och kulturbärande och litteraturen är en konstform med potential att bidra till demokratiska mål. Folkbiblioteken, i samverkan med skola och folkbildning, har en viktig roll för att stärka det litterära området och verka för läsfrämjande insatser i hela regionen. Samspelet mellan den regionala och kommunala nivån är viktigt att utveckla. Det är även angeläget att samordna planering och uppföljning av verksamhet som riktar sig till barn och unga.

Att främja läsning och tillgång till litteratur är en kärnuppgift. Läsning och läskunnighet är viktig för människors personliga utveckling men också för att kunna tillgodogöra sig information och vara en del av ett demokratiskt samhälle. Det är särskilt viktigt att arbeta med läsning, läslust och berättande när det gäller barn och unga.

Litteraturen i regionen är ett tematiskt område som kan utvecklas. Litteraturens bildande och berörande dimensioner är centrala, men litteraturen kan också resultera i bokförlag och besöksmål.

Kulturrådet verkar för att fler svenska städer och regioner blir fristäder för författare, dramatiker, journalister och andra professionella skribenter som lever under hot i sina hemländer. Syftet är att bidra till författares trygghet och försörjning, men även att möjliggöra litterär gemenskap och dialog med svenska kollegor, läsare och publik.

Utvecklingsområden – Inom området Bibliotek och litteratur vill regionen

- utveckla lässtimulerande metoder för barn och unga och bredda samarbetet kring det läsfrämjande arbetet
- genomföra ett språkstimulerande projekt tillsammans med barnhälsovården
- utveckla biblioteket som mötesplats och arbeta med bilden av biblioteket för ökad inkludering
- kompetensutveckla bibliotekspersonal för att nå nya målgrupper och öka kunskapen om barn och ungas medievärldar
- verka för att utveckla den digitala delaktigheten
- utveckla bibliotekens gemensamma webbplats för medieförsörjning och information
- stötta utveckling av litterära mötesplatser och initiativ för att stärka regional litteratur
- öka kompetens och kunskap om fristadsprogrammet och långsiktigt verka för att regionen tar emot fristadsförfattare

6. Kulturskaparna och kreativa näringar

Kulturella och kreativa näringar

Att nyttja den potential som finns inom kulturella och kreativa näringar kan få stor betydelse i regionen, inte minst för att öka sysselsättning men även som en drivkraft för regionens utveckling och framtida attraktionskraft. Kulturnäringar kräver goda villkor för företagande och bidrar till regionens innovationsklimat. Uppskattningsvis finns 2000 företagare och 4500 sysselsatta inom de kulturella och kreativa näringarna i regionen. Studier visar att var tionde företagare i regionen är kopplad till kreativa och kulturella företag och verksamheter – en siffra som ökat de senaste åren. Företagen finns i hela regionen med en viss övervikt i de fjällnära kommunerna. Andra har sin verksamhet kopplad till större centralorter som Östersund. En del företag är stora, skalbara och växande med många anställda. En annan och större grupp är ensamföretagare. Det finns också kulturverksamhet i form av mikroföretagande eller hobbyverksamhet där den huvudsakliga försörjningen kommer via en anställning, ofta inom offentlig service. Sammantaget bidrar företagen till ett dynamiskt näringslivsklimat i regionen.

För en gynnsam utveckling behöver kultur och näring samverka på alla nivåer där kultursektorn bidrar med kunskap om kulturskaparnas villkor och behov och näringslivet med kunskap om företagsutveckling och befintliga stödstrukturer. Detta kräver specifika insatser från såväl näringslivspolitik som kulturpolitik, inte minst då flera företagare befinner sig i en gråzon mellan dessa sfärer och icke desto mindre har en potential inom ramen för näringslivs- och kulturutveckling.

De professionella kulturskaparna

Regionen har många kulturskapare som arbetar professionellt med kultur och konstnärligt skapande, där vissa bedriver en betydande del av sin verksamhet på nationell och internationell nivå. Många kulturskapare kan inte försörja sig genom sitt företag utan växlar det egna företagandet med tillfälliga anställningar, projekt och stipendier. Om regionen ska upplevas attraktiv för kulturskapare att leva och verka i, behöver vi se regionens konstnärer, hantverkare, musiker, filmare och andra yrkesutövare som en faktisk resurs. Verkstäder, scener och mötesplatser samt fortbildning och samverkan stärker kulturskaparnas möjlighet att vara verksamma. Regionen delar årligen ut kulturpris till etablerade kulturskapare samt stipendier till yngre kulturutövare för att stimulera till utbildning och professionell konstnärlig verksamhet.

Utvecklingsområden – För att förbättra villkoren för Kulturella och kreativa näringar och de professionella kulturskaparna vill regionen

- utveckla det befintliga samrådet med de professionella kulturskaparna i samverkan med KLYS
- stimulera och utveckla befintliga nätverk och mötesplatser
- arbeta för att synliggöra kulturskaparna som resurs
- verka för att MU-avtalet och motsvarande riktlinjer och rekommendationer för andra konstområden följs i alla regionala och kommunala sammanhang

7. Den sydsamiska kulturen

Samerna är Europas enda urbefolkning och en del av regionens och landets gemensamma kulturarv. Den sydsamiska kulturen är representerad i regionen och har stor utvecklingspotential. Det genomförs återkommande sydsamiska kulturevenemang som exempelvis fest- och kulturdagarna Lopme Naestie i Funäsdalen eller midsommarfirandet i Ankarede. Samernas kultur- och näringsliv är en naturlig och nödvändig del av det gränsöverskridande samarbetet. Regionala satsningar ska synliggöra sydsamisk kultur, språk, näring, kompetens och samhälle och där Gaaltije, sydsamiskt kulturcentrum, utgör ett regionalt center.

Utvecklingsområden – För att stärka den sydsamiska kulturen vill regionen

- samverka för att etablera och utveckla en samisk kulturarena på Gaaltije
- stötta och utveckla samiska kulturarrangemang i regionen
- synliggöra och stärka samverkan avseende det sydsamiska kulturstipendiet

8. Civilsamhällets kultur

Folkbildning och det ideella kulturlivet

En stor del av kulturlivet sker genom ideella krafter vilja och engagemang. Det handlar om deltagande i den skapande breddkulturen eller den viktiga uppgiften att tillgängliggöra ett varierat kulturliv genom arrangörskapet. Regionen har ett rikt föreningsliv där exempelvis idrottsrörelsen och hembygdsrörelsen har en lång tradition.

Civilsamhället och föreningslivet har en avgörande betydelse för kulturens tillgänglighet och regionens attraktionskraft. Bidragsgivningen till det regionala organisationslivet och folkbildningen är därför en viktig signal om att dess verksamhet är nödvändig för en levande demokrati och för en personlig och samhällelig utveckling. Funktionsnedsattas intresseorganisationer är en viktig resurs för ett ständigt förbättrande tillgänglighetsarbete. Regionen värnar mångfalden av organisationer.

Det fria och frivilliga bildningsarbetet har sin bakgrund i 1800-talets folkrörelser. Drygt hundra år senare har samhället genomgått dramatiska förändringar men behovet av folkbildning kvarstår – idag utifrån nya förutsättningar och i delvis nya former. I det sammanhanget är regionens studieförbund och folkhögskolor viktiga aktörer för att upprätthålla och utveckla regional kultur- och bildningsverksamhet. Folkbildningen är en väsentlig del i det livslånga lärande, ger möjlighet för den enskilda människan att växa och möjliggör tillväxt i samhället.

I statens skrivningar angående stödet till folkbildningen anges fyra områden:

- stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin,
- bidra till att göra det möjligt för människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen,
- bidra till att utjämna utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället,
- bidra till att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet.

Folkbildningens aktörer har olika profiler och ideologisk inriktning men en gemensam idégrund:

- lärandet relateras till människans hela livssituation,
- kunskap och bildning har ett egenvärde,
- folkbildningen är fri och frivillig,
- deltagaren är aktiv medskapare,
- samhällsengagemang stimuleras och kanaliseras genom folkbildningens förankring i folkrörelser och föreningsliv

Arrangörskap

Arrangörskapet är viktigt för att kunna bibehålla och stärka en kulturell infrastruktur och en god tillgång till kultur i hela regionen. Det måste finnas lokala förutsättningar att ta emot professionella kulturprogram och på egen hand skapa och genomföra arrangemang. I regionen finns många samlingslokaler som är viktiga nav för den lokala kulturen. Dessa levande lokala kulturhus är ofta mottagare av

kulturproduktioner vilket ställer krav på de regionala scenkonstinstitutionerna att producera och distribuera föreställningar och program som passar mindre scener.

Stödet till arrangörer är ett viktigt instrument för ett levande och rikt kulturliv i regionen.

Scenkonstinstitutioner med statligt och regionalt stöd ska i hög utsträckning samverka med exempelvis föreningsliv, amatörteatersällskap och orkestrar och kunna erbjuda stöd som regi eller teknikresurser.

Norrlands Nätverk för Musikteater och dans (NMD) administrerar ett turnéstöd som omfattar opera, dans och musikteater i de fyra norrlandslänen. Riksteatern J/H administrerar ett småplatsstöd och subventionerar teaterföreställningar för barn och unga. Regionen ska stimulera till arrangörskap och angelägna kulturprojekt genom befintligt bidragssystem.

Utvecklingsområden – För att stärka den ideella sektorn vill regionen

- utveckla samarbetet med folkbildningen för ökad integration, tillgång till kultur, barn- och ungdomsverksamhet, läsfrämjande insatser och kulturarvsfrågor
- stärka stödet till arrangörer och skapa mötesplatser för dialog och utveckling, exempelvis genom utbudsdagar och arrangörsträffar
- i samverkan med folkhögskolorna utveckla utbudet av efterfrågade konstnärliga utbildningar och kurser

9. Uppföljning och utvärdering

Regionen har ansvaret för uppföljning av kulturplanen och samverkansmodellens genomförande. Uppföljning och utvärdering av kulturplanen följer budget och verksamhetsplanering och baseras på observation, reflektion och interaktion. Särskild vikt kommer att läggas vid uppföljning av de nationella kulturpolitiska målen, kulturplanens tre prioriterade områden samt regionens aktuella utvecklingsområden. Uppföljningen av den regionala verksamheten ligger till grund för regionens kvalitetsarbete, prioriteringar och beslut samt eventuella revideringar av Kulturplanen. Resultaten ska kunna återkopplas löpande till institutioner, verksamheter, utövare och medborgare genom exempelvis seminarier och samråd.

Varje verksamhet med statligt stöd redovisar sin kvantitativa verksamhet genom det webbaserade verktyget Kulturdatabasen, en plattform för såväl regional som nationell jämförelse. Verktyget har standardiserade kriterier för kulturstatistik och är gemensamt för flertalet av Sveriges regioner och landsting. Ett nationellt användarnätverk utvecklar löpande verktygets funktionalitet och användarbarhet. Verksamheten följs dessutom upp genom årliga verksamhetsredovisningar med mätning av måluppfyllelse och aktiviteters utfall, kvalitativa redovisningar samt genom löpande dialog. Det regionala samrådsorganet Kultur Z ska kontinuerligt följa upp kulturplanens prioriteringar och utvecklingsområden.

Effekter av den regionala kulturpolitiken kommer delvis att kunna utläsas ur de resultat som den löpande uppföljningen visar. De långsiktiga effekterna kräver fördjupad utvärdering och analys över tid. Den statliga Myndigheten för kulturanalys har regeringens uppdrag att utvärdera, analysera och redovisa effekter av förslag och genomförda åtgärder av kulturområdet i koppling till de nationella målen. Myndigheten för kulturanalys genomför utredningar och initierar forskning inom kulturområdet för kunskap, jämförelser och tendenser inom Samverkansmodellen.

10. Regionala verksamheter och kulturinstitutioner

Nedan följer en beskrivning av de regionala verksamheter och institutioner som ingår i samverkansmodellen eller har andra statliga eller regionala uppdrag inom kulturområdet.

Professionell teater-, dans- och musikverksamhet

Estrad Norr

Estrad Norr är Jämtlands läns professionella institution för musik, musikteater, teater och dans som har det regionala uppdraget på scenkonstområdet. Uppdraget innebär att Estrad Norr inom ramen för tilldelade resurser driver en utveckling av den samlade verksamheten i länet. Samverkan sker löpande med kommunerna, civilsamhället, föreningslivet och kulturskaparna. Estrad Norr ska förse länet med kvalitativ scenkonst, där minst 50 procent av utbudet ska riktas till barn och unga och 55 procent av utbudet ska riktas utanför Östersunds tätort. Minst 40 procent av skolkonserterna ska representeras av kvinnliga musiker, där det långsiktiga målet är en jämn könsfördelning. Verksamheten ska tillgodose prioriterade målgruppers särskilda behov; personer med funktionshinder, barn och unga, nationella minoriteter samt utomlandsfödda. Musikverksamheten ska tillhandahålla ett brett utbud av musik i olika genrer. Musikteater-, dans- och teaterverksamheten producerar var för sig egna utbud som är anpassade till regionens behov. Scenkonstproduktionerna ges i samverkan med andra aktörer eller i egen regi.

Estrad Norr - Jämtlands läns teater

Teaterverksamheten ska anpassas till de spelplatser som finns att tillgå i regionen och erbjuda en intressant och angelägen repertoar för regionens innevånare. Särskilda satsningar görs inom barn- och ungdomsteater, gärna med nyskriven dramatik. De fyra norrlandslänen samarbetar inom ramen för Norrscen där även den samiska teatern Girón Sámi Theáter ingår. Viss samproduktion med Teater Västernorrland genomförs. Rådgivning och samarbete med amatörteater och fria grupper kan göras inom ramen för teaterns verksamhetsområde. Teatern har en egen konstnärlig ledare med ansvar för utbudet.

Teater Barda är en scenskonsgrupp bestående av personer med en utvecklingsstörning eller en psykisk funktionsnedsättning. Gruppens medlemmar har en halvtidsanställning som skådespelare via MICA och Östersunds kommun. Teater Barda producerar både dans- och teaterföreställningar och utbudet är riktat både mot barn och vuxna. Produktionerna anpassas till turnerande verksamhet. Teater Barda är en integrerad del av verksamheten med egen verksamhetsledare.

Estrad Norr - Musik, musikteater och dansverksamhet

Verksamheten inom musik, musikteater och dans bedrivs i första hand av professionella aktörer, och i vissa fall även i samverkan med ideella organisationer, skolor och utövande amatörföreningar, orkestrar och körer. Produktionerna består till större delen av frilansande grupper och av tillfälligt anställd konstnärlig personal. Verksamheten har få fast anställda inom det konstnärliga området. Utbudet är till stor del anpassat för barn och ungdom. Estrad Norr ansvarar också för ”Musik i Vården” där regionens äldreboenden erbjuds behovsanpassade program att välja mellan.

Norrlands musikteater för barn och ungdom är placerad i Östersund med uppdrag att turnera i de fyra norrlandslänen. Särskilda medel till årlig turnéverksamhet anslås genom NMD (Norrlands nätverk för musikteater och dans). Musikteatern har en anställd konstnärlig ledare med ansvar för verksamheten.

Estrad Norr verkar för att sprida dansen som eget konstnärligt område med anpassade produktioner riktade till i första hand skolor och förskolor i hela regionen. Samverkan kring utvalda produktioner sker med Norrdans och med andra aktörer på området.

Museiverksamhet

Stiftelsen Jamtli

Stiftelsen Jamtli har det regionala museiuppdraget. Stiftarna av Jamtli är Jämtlands läns landsting, Östersunds kommun, Jämtlands läns konstförening och föreningen Heimbygda. Stiftelsen Jamtli har det regionala museiuppdraget vilket innebär att verksamheten ska kunna bistå regionen med kunskapsunderlag inom verksamhetsområdet, främja ett levande kulturarv, företräda regionen i olika kulturarvsrelaterade sammanhang och samarbeten, stärka barn och ungas delaktighet och möjlighet till eget skapande, marknadsföra regionen som besöksmål och vara ett stöd för lokala aktörer gällande kulturarvsfrågor. Stiftelsen Jamtli ska genomföra aktiviteter och utställningar som bidrar till upplevelser, integration och mångfald och till att öka länsinvånarnas kunskaper om andra kulturer och sedvanor.

Jamtli driver en välbesökt museianläggning i Östersund och bedriver kulturmiljö- och kulturhistorisk verksamhet i hela regionen. Den regionala basverksamheten omfattar länets samlingar, rådgivning och service, kulturhistoriska undersökningar, arkeologiska - och byggnadsantikvariska uppdrag, skolverksamhet, digitalisering och tillgängliggörande av kulturarv, kurs och konferensverksamhet, magasinering, konservering och utställningar. Att utveckla regionalt intressanta besöksmål inom kulturarv genom lokalt engagemang, offentligt ansvarstagande och kompetensutveckling är en prioriterad verksamhet. Jamtli är ett av Sveriges största friluftsmuseer och ett av regionens viktigaste besöksmål med utställningar om arkeologi, kulturhistoria, klassisk och samtida kons. Museet är känt för sin pedagogiska verksamhet, sin fotografiska samling och internationella samverkan.

Jamtli är regionens konstmuseum med en stor samling av regional konst som delvis har tillkommit genom Jämtlands läns konstförenings förvärv under hela 1900-talet. Samlingarna växer och Jamtlis primära verksamhet inom konstområdet är förvärv av konst, utställningsverksamhet i samarbete med Jämtlands läns konstförening samt konstpedagogiska program för grundskolan. Den planerade etableringen av Nationalmuseum Norr på Jamtli är ett samarbete med Nationalmuseum i Stockholm för att stimulera till upplevelser av klassisk konst, samtidskonst och design. Satsningen skapar förutsättningar för möten med kvalitativ konst och design, ökad turism, kreativa utbildningar och utveckling av ny konstpedagogik.

Jamtli ska arbeta för att stärka attraktionskraften på besöksanläggningen genom att satsa på programverksamhet som stimulerar kreativitet för alla åldrar och verka för särskilda satsningar inom konst, konsthantverk och hantverk. Stiftelsen kommer att utveckla kulturarvsbaserade besöksmål i regionen. Verksamhetens engagemang i nordiskt-baltiskt och europeiskt utvecklingsarbete inom det kulturarvspedagogiska fältet fortsätter genom dotterbolaget Nordiskt centrum för kulturarvspedagogik (NCK). Jamtlis erfarenhet av instrumentellt kulturarvsarbete med insatser inom till exempel utbildning,

omsorg, hälsa och rehabilitering samt integration ska förstärkas och utvecklas tillsammans med andra aktörer.

Nordiskt centrum för kulturarvspedagogik AB

Nordiskt centrum för kulturarvspedagogik AB, NCK, är ett bolag med elva nordiska och baltiska delägare med uppdrag av Riksförbundet Sveriges Museer att samordna och stimulera museipedagogiska utvecklingsintressen i Sverige. I länet deltar Stiftelsen Jamtli, Landsarkivet i Östersund och Föreningsarkivet i Jämtlands län. Organisationen arbetar tvärvetenskapligt och sektorsövergripande på regional, nationell, nordisk och europeisk nivå med kulturarvspedagogiska frågor. NCK är en resurs för museer, arkiv, konst och kulturmiljö samt för regional utveckling och livslångt lärande. NCK initierar och deltar i kulturarvspedagogiska forsknings- och utvecklingsprojekt och verkar för internationalisering och interkulturella samarbeten.

Fjällmuseet AB

Härjedalens Fjällmuseum AB har som särskilt uppdrag att bedriva kommunantikvarisk verksamhet som utformas i nära samarbete mellan museichefen, Stiftelsen Jamtli, Härjedalens kommun och Länsstyrelsen. Fjällmuseet har en besöksanläggning, ett museum och en fornminnespark i Funäsdalen som ger upplevelser baserade på kulturarvspedagogisk verksamhet. Anläggningen har ett stort antal besökare till sina utställningar, aktiviteter och evenemang. Fjällmuseets bas är de omfattande och unika samlingar som grundlades redan 1894. Verksamheten ska dessutom samverka med civilsamhällets föreningar och organisationer för att utveckla kulturella och kreativa näringar.

Teknikland AB

Jämtland Teknikland AB driver en besöksanläggning som ger upplevelser baserade på teknisk och historisk utveckling inom flyg, fordon och försvar i Jämtlands län. Anläggningen, Teknikland, vid Optand flygfält har ett stort antal besökare till sina utställningar, aktiviteter och evenemang. Dessutom utvecklas Teknikland som mötesplats för de föreningar som står bakom verksamheten, militärhistoriska föreningar, veteranbilsklubb, flygklubb, radioamatörer och järnvägsentusiaster. Optand krigsflygfält är ett byggnadsminne.

Biblioteksverksamhet

Regional biblioteksverksamhet

Den regionala biblioteksverksamhetens uppgift är att verka för biblioteksutveckling i hela regionen. Verksamheten arbetar med rådgivning och stöd till alla bibliotekspersonal. I det regionala uppdraget ingår att arbeta med kompetensutveckling, metodutveckling, information och omvärldsbevakning, kompletterande medieförsörjning och samverkan med bibliotek i övriga landet samt med regionens övriga kulturverksamheter. Med regionalt stöd stärks bibliotekens möjlighet till samverkan och biblioteken får ökade förutsättningar att bidra till den regionala samhällsutvecklingen.

För att göra litteratur och läsning tillgängligt för fler är det viktigt att biblioteken söker sig nya samarbetspartners. Här kan samarbete med idrottsrörelsen, barnhälsovård, förskola och skola samt studieförbund, fackförbund och arbetsplatser gynna verksamheten. Såväl personalens kunskap om barn och ungas medievärldar som målgruppens faktiska delaktighet och eget skapande är avgörande faktorer för ett framgångsrikt läsfrämjande arbete.

Personer med annat modersmål än svenska är en prioriterad grupp för biblioteken. Folkbiblioteket som institution spelar en viktig roll för möjlighet till integration och mångfald i samhället.

Konst- och kulturfrämjande verksamhet

Bildkonsten med konstkonsulent

Bildkonstens övergripande mål är att stimulera och vidareutveckla det regionala konstlivet, arbeta för att stärka yrkesrollerna inom bildkonstområdet samt erbjuda barn och unga möjligheter till kreativt skapande. Konstkonsulentens regionala uppdrag innebär att driva en utveckling av den samlade konstverksamheten i regionen. Verksamheten innefattar att möjliggöra möten med bildkonst, öka möjligheten för barn och ungdomar att utöva bildkonst samt lyfta fram dess betydelse för regional tillväxt och sysselsättning. Konstkonsulenterna ska rikta aktiviteter till särskilt prioriterade grupper ur ett tillgänglighets- och interkulturellt perspektiv. Hela länet ska nås av utbudet och verksamheten ska tillgodose prioriterade målgruppers särskilda behov vilket inkluderar personer med funktionshinder, barn och unga, nationella minoriteter samt utomlandsfödda.

Konstkonsulenterna arbetar för att förbättra villkoren för de professionella konstnärernas möjlighet att utvecklas och utöva sitt yrke genom aktiviteter som nätverksträffar, kurser, informationsspridning och uppdragsförmedling. KonstLAB för unga är en uppsökande konstpedagogisk verksamhet för unga i regionen med fokus på samtidskonst. Projektet genomför aktiviteter för skolklasser och unga på fritiden samt utvecklar det pedagogiska stödet för regionens skolor och övriga organisationer/föreningar.

Bildkonsten samverkar med övriga konsulenter för att med gemensamma aktiviteter och stöd stärka kulturskaparnas roll i regionen. Kul Tur - Öppna ateljéer & verkstäder genomförs med syfte att synliggöra de verksamma konstnärerna. Samverkan sker med de fria konstutövarna, kommunerna, institutioner, föreningsliv, arrangörer och organisationer. Nationell samverkan sker med konstkonsulenterna i Sverige och särskilt i norrlandslänen.

Riksteatern Jämtland/Härjedalen

Riksteatern J/H är en ideell förening med representanter från regionens fem lokala teaterföreningar. Föreningen är medlem i Riksteatern, en nationell folkrörelse som äger en turnerande, arrangerande, producerande och främjande teater och som engagerar många ideella krafter i Sverige. Det regionala uppdraget till föreningen är att främja barn- och ungdomsteater och verka för scenkonsten i regionen, förmedla kvalitativa föreställningar till barn- och ungdomar samt utveckla nya former för att använda scenkonst som pedagogiskt verktyg. Målet är att regionens barn och unga ska ha tillgång till scenkonstupplevelser av hög kvalitet och verksamheten ska utveckla arbete för ungas delaktighet och inflytande. Minst 55 procent av utbudet ska ges utanför Östersunds tätort. I samarbete med övriga tre nordligaste länen finns en gemensam webbaserad utbudskatalog.

Föreningen har en konsulenttjänst med ansvar för att verksamheten bedrivs utifrån föreningens beslut och gällande avtal. Verksamheten ska utveckla det regionala samarbetet, samverkan med övriga norrlandsregioner samt erbjuda arrangörsutbildningar i samverkan med andra parter. Därtill fungerar konsulenterna som en resurs för landets fria grupper och samordnar turnéer i regionen. Riksteatern J/H ska stödja och stimulera de lokala teaterföreningarna och fördelar ett särskilt småplatsstöd till arrangörer i

glesbygd. Ett samarbete med Härjedalens kulturcentrum är initierat med målet att stärka dansen i regionen.

Arkivverksamhet

Föreningsarkivet i Jämtlands län

Föreningsarkivet i Jämtlands län är föreningslivets eget arkiv, en ideell organisation bildad 1980 med arkivhandlingar från drygt 4 000 föreningar. Det regionala uppdraget till föreningen är att bedriva en inkluderande verksamhet med grund i folkbildningen och det livslånga lärandet. Verksamheten omfattar att samla, inventera, vårda och bevara handlingar och föremål från föreningar och enskilda samt bidra till att dokumentera och tillgängliggöra länets historia. Föreningsarkivet fungerar som service- och rådgivande organ i arkivfrågor och ska kunna företräda och bistå regionen i kulturarvsrelaterade sammanhang och samarbeten. Föreningen ska särskilt rikta verksamhet till barn och unga.

Arkivet har en bred programverksamhet, information, utbildning och service till besökarna. Den nära kontakten med regionens föreningsliv har stor betydelse, inte minst när det gäller samarbete kring dokumentation av det förflutna och samtiden. Föreningsarkivet eftersträvar en bredd i arbetet för att spegla samhällets mångfald. Invandrarföreningar i regionen har inventerats för att inspirera nya målgrupper och föreningars intresse för sin egen historia. Verksamheten har utarbetat metoder för att inventera och dokumentera människors engagemang utanför det traditionella föreningslivet.

Landsarkivet i Östersund

Landsarkivet i Östersund inrättades 1929 och är sedan 2010 en avdelning i det statliga Riksarkivet med ansvar för arkiven efter de civila statliga myndigheterna i Jämtland Härjedalen, privata arkiv som företags-, by- och gårdsarkiv samt handlingar efter kända och mindre kända personer. Sammanlagt finns en stor mängd handlingar, fotografier, kartor och ritningar i arkivet som därmed utgör en informationsbank med stor användningspotential. Landsarkivet i Östersund är en resurs för regional utveckling och social sammanhållning. Arkivet arbetar kontinuerligt med arkivpedagogisk metodutveckling och kunskapsspridning, ansvarar på nationell nivå för nätverket Arkivpedagogiskt forum och leder det strategiska arbetet inom Riksarkivets barn- och ungdomsverksamhet. Landsarkivets förmedlingsarbete fokuserar på målgrupperna barn och äldre. Merparten av arkivets besökare är skolelever eller personer som deltar i programverksamhet med föredrag, kurser och workshops.

Filmkulturell verksamhet

Filmpool Jämtland

Filmpool Jämtland har det regionala filmuppdraget och verkar för att stärka film som konststart i regionen. Uppdraget innebär att verksamheten ska driva en utveckling inom filmområdet i regionen. Resurscentrat ska arbeta med biograf- och visningsfrågor, filmpedagogisk verksamhet i skola och på fritid samt stimulera till filmproduktion med fokus på talangutveckling och växthusstöd. Hela länet ska nås av utbudet och verksamheten ska tillgodose prioriterade målgruppers särskilda behov vilket inkluderar personer med funktionshinder, barn och unga, nationella minoriteter samt utomlandsfödda. Verksamheten verkar särskilt för att barn och unga ska kunna ta del av och uttrycka sig genom rörlig bild samt ge förutsättningar för unga filmare att utvecklas på hemmaplan samt lyfta fram filmens betydelse för regional tillväxt och sysselsättning.

Filmpool Jämtland verkar för en jämlik och mångkulturell filmbransch. Genom att identifiera och förmedla smarta plattformar för film som verktyg i skolan kan verksamheten utvecklas. Samverkan sker främst med sarskola, forskola, grundskola, gymnasieskola och inom språk- introduktionsklasser. Verksamheten arbetar för att regionens biografier visar aktuell, angelägen och regional film samt erbjuder kompetensutveckling för biografägare gällande arrangörskap. Genom ökad samverkan med civilsamhället, exempelvis studieförbunden, kan film få större genomslag för unga på fritiden. För att bidra till mer jämställda strukturer i filmbranschen stöttar verksamheten särskilt branschens unga kvinnor genom riktade insatser. Verksamheten arbetar även för att utveckla film i vården.

Genom interregional och internationell samverkan ges förutsättningar för det professionella filmlivet i regionen att utvecklas. Detta stärker även möjligheterna för unga att växa inom filmens område. Genom det mittnordiska filmnätverket sker ett arbete för att skapa mötesplatser för mittnordiska filmarbetare och för att öka distributionen av mittnordisk film.

Hemslöjdsfrämjande verksamhet

Hemslöjdskonsulenterna

I regionen finns två konsulenter med inriktningarna textil samt hård slöjd som har det regionala uppdraget inom hemslöjd. Uppdraget till Hemslöjdskonsulenterna innebär att driva en utveckling av den samlade hemslöjdsverksamheten i regionen samt lyfta fram dess betydelse för regional tillväxt och sysselsättning. Verksamheten innefattar att öka möjligheten för barn, ungdomar och vuxna att möta och utöva tekniker inom hemslöjd och konsthantverk. Hela länet ska nås av utbudet och verksamheten ska tillgodose prioriterade målgruppers särskilda behov vilket inkluderar personer med funktionshinder, barn och unga nationella minoriteter samt utomlandsfödda.

Konsulenterna har en viktig roll som ledare, nätverksbyggare, folkbildare och samordnare för slöjdens utveckling. Verksamheten ska tillvarata och stimulera förnyelse och utveckling av hemslöjdens material- och teknikkunskap, formspråk, tradition och kvalitet. Basverksamheten består av kurser, utställningar, workshops, föreläsningar, inventeringar och rådgivning. Det är angeläget att öka intresset för eget skapande bland barn och unga samt tillgängliggöra mötesplatser för brukare, främjare och skapare av hemslöjd. Slöjdhandledarutbildning genomförs löpande för att med syfte att få fler barn och unga att slöjda.

Genom bred samverkan, regionalt, nationellt och internationellt, lyfter verksamheten fram hemslöjdens och konsthantverkets betydelse för tillväxt och sysselsättning. Det internationella projektet Craft International syftar till att utveckla besöksmål inom näringar med kulturarvsbaserade hantverk som grund. Projektet bygger på det kanadensiska Économuseekonceptet som innebär en strategi för affärsutveckling, nyimplementering och supportinstrument för hantverksföretagen. Hemslöjdskonsulenterna samverkar med övriga konsulenter för att med gemensamma aktiviteter och stöd stärka kulturskaparnas roll i regionen. Kul Tur - Öppna ateljéer & verkstäder genomförs med syfte att synliggöra de verksamma konstnärerna.

Genom utveckling av angreppssätt och arbetsmetoder kan nya målgrupper attraheras. Det interregionala samarbetsprojektet "Next level craft, Sloydify society", ska utveckla nya arbetsmetoder för slöjdens

möjligheter att skapa samhällsnyttiga tjänster för regional utveckling, inom äldreården, miljöområdet eller för människor i utanförskap.

Litterär verksamhet

I regionen finns såväl aktiva författare, små och medelstora bokförlag och organisationer. Bland dessa kan nämnas Författarcentrum Norr/Norrländska litteratursällskap med verksamhetsbidrag från stat och region. Universitet, folkhögskolor, studieförbund och privata aktörer erbjuder kurser i skrivande. I Härjedalens kommun har Dramatikerförbundet och Författarförbundet ett hus donerat av Henning Mankell för stipendiater med syfte att inspirera och utveckla sina författarskap. Folkbiblioteken utgör också litterära scener.

“Sätt litteraturen på Jämtlandskartan” är ett initiativ genom verksamma författare och Norrländska litteratursällskapet som syftar till att synliggöra den regionala litteraturen och litterära platser i regionen. Verksamheten ska bidra till att stärka litteraturen inom kulturområdet och öka förutsättningarna för regional utveckling.

Övrig regional kulturverksamhet

Regionalt Designcentrum Jämtland

Regionalt Designcentrum Jämtland bildades 2001 och har i uppdrag att inom ramen för tilldelade resurser driva en utveckling av designområdet i regionen. Verksamheten innefattar att arbeta för ökad designmognad i regionen samt lyfta fram dess betydelse för regional tillväxt och sysselsättning. Genom publika aktiviteter, rådgivning och strategiska insatser verkar Designcentrum för att destinationen, organisationer och företag ska kunna utvecklas genom design. Designcentrum arbetar för att utveckla, främja och synliggöra design inom regionens styrkeområden som turism, sport och friluftsliv. Verksamheten samverkar med Design i Västernorrland och avser att utveckla internationella samarbeten genom UNESCO-nätverket Creative Cities Network.

Regionalt Designcentrum Jämtland driver en mötesplats i centrala Östersund, “Designcentrum med vänner”, en kreativ arena för idéutbyte, kunskapsspridning och nätverkande. Verksamheten ska utveckla tillgänglighet bland annat genom anpassning av lokalen och genom att erbjuda en verksamhet i hela länet som inkluderar nationella minoriteter, personer med funktionshinder, barn och unga, nationella minoriteter samt utomlandsfödda.

Härke Konstcentrum

Härke Konstcentrum spelar en viktig roll i regionens konstliv genom sina föreningsdrivna och kompetenshöjande verksamheter som konstnärsateljéer, utställningsgalleri, kursverksamhet samt gästbostad. Föreningen Östersunds Kollektiva Grafikverkstad är en av aktörerna på Härke Konstcentrum med ett 80-tal medlemmar. Föreningen är regionens enda kollektiva grafikverkstad som är ansluten till Konstnärernas Kollektivverkstäders Riksorganisation. Genom sina ateljéer och verkstäder ger Härke Konstcentrum och grafikverkstaden goda förutsättningar för att konstnärer ska kunna vara verksamma i regionen.

Härke Konstcentrum delar årligen ut ett konstnärsstipendium som finansieras av Region Jämtland Härjedalen, Östersunds kommun och Föreningen Härke Konstcentrum och syftet är att främja utbyte med

konstnärer från andra delar av landet och världen. Stipendiet innebär ekonomiskt stöd samt fri vistelse på Härke Konstcentrum och kan sökas av yrkesverksamma konstnärer utanför regionen.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen är en regional statlig myndighet med ett tudelat kulturpolitiskt uppdrag, dels att vara tillståndsmyndighet med stöd i kulturmiljölagen (SFS 1988:950) och dels att fördela kulturmiljöanslaget i enlighet med förordningen om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer (SFS 2010:1121). Medlen används till skydd, vård och kunskapsförmedling i anslutning till olika objekt och miljöer. I uppdraget ingår också att utveckla användandet av kulturmiljöer på ett miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbart sätt och som en tillgång för samhället. Länsstyrelsen bidrar också till att skapa aktuella kunskapsunderlag, såväl i egen regi som genom anlitande av externa experter på olika områden. Under 2014 har Länsstyrelsen tagit fram en strategi för det statliga kulturmiljöarbetet i länet.

Stiftelsen Gaaltje - Sydsamiskt Kulturcentrum

Gaaltje är ett centrum för sydsamisk kultur, historia och näringsliv beläget i Staare (Östersund). Stiftelsen ägs av Samernas Riksförbund, Riksorganisationen Same Ätnam samt Frostviken- Hotagens sameförening, Härjedalens sameförening och Östersunds sameförening. Verksamhetens mål är att stärka det samiska samhället genom ökad kunskap om sydsamisk kultur och öka förståelsen för samiskt kultur- och näringsliv. Genom en utvecklad kontaktyta gentemot region, kommuner, näringsliv och organisationer kan tillgänglighet till och samverkan med det samiska samhället stimuleras och utvecklas.

Regionens uppdrag till stiftelsen Gaaltje formuleras i ett tvåårigt avtal för åren 2015-2016 och syftar till att utveckla en samisk kulturarena vilket sammanfaller med Gaaltjes egna ambitioner att vidareutveckla sin verksamhet som ett centrum för sydsamisk kultur, historia och näringsliv. Gaaltje ska vara en aktiv part i utlysning, hantering och utdelning av Regionförbundets Samiska stipendium samt övriga kulturpris och -stipendier samt samverka med övriga regionala kulturverksamheter.

Ungdomskulturrådet

Regionens uppdrag till Krokoms kommun gällande ungdomskulturrådet formuleras i ett tvåårigt avtal för åren 2015-2016 som syftar till att ge fler ungdomar chansen att delta och vara medskapande genom kultur. Genom ett strukturerat arbete utbildar man unga arrangörer, genomför arrangemang och ger unga i glesbygd chansen att ta del av det kulturutbud som ges i tätort. Genom arrangemanget Spotlight engageras unga från stora delar av länet i scenkonst- och skapandeverksamhet. Uppdraget är att stötta och samverka med regionens kommuner i utvecklandet av lokala arenor för ung kultur samt att utveckla arrangemanget Spotlight till ett regionalt arrangemang med deltagare från länets alla kommuner. Samverkan och utbyte sker även med Norge.

Folkbildning

Studieförbunden

Regionens tio verksamma studieförbund skapar livaktiga mötesplatser och möter människors behov av kulturupplevelser och eget skapande genom ett stort antal kulturarrangemang i alla kommuner. Varje månad genomförs i regionen ca 800 arrangemang i studieförbundens regi, ofta i nära samarbete med föreningar, bibliotek, kulturinstitutioner och kulturutövare.

Utmaningar framåt är att få genomslag hos kommuner och i regionen för den dokumenterade samhällsnytta som studieförbunden levererar och att fler studieförbund avsätter tid och resurser för dialog om utveckling av kultursamverkan. Studieförbundens prioriteringar och mål under planperioden är att

- genomföra dialoger om hur folkbildningen kan utveckla sin kulturverksamhet för att
- inkludera fler människor som idag inte har resurser att delta
- öka antalet deltagare per kulturprogram
- öka antalet kulturprogram för kulturovana grupper
- öka antalet deltagande ungdomar i kulturverksamhet
- öka andelen folkbildningsverksamhet som innehåller kulturupplevelser

Folkhögskolorna

Folkhögskolan utgör ett viktigt komplement till andra utbildningsanordnare. Folkhögskolorna Birka och Bäckedal ägs av Region Jämtland Härjedalen och Hålland är en rörelseägd folkhögskola. Samtliga skolor bedriver utbildningar med kulturprofil, exempelvis slöjd och hantverk, musik, keramik, textil och konst samt genomför egna kulturarrangemang. Skolorna är viktiga kulturcentran och mötesplatser på den lokala orten. Även Travskolan Wången har folkhögskoleverksamhet.

Folkhögskolorna ger människor möjlighet att utveckla sin kreativitet och att få möta professionella kulturskapare. Att slå vakt om folkhögskolornas utbildningar med kulturprofil är särskilt angeläget i ett län som saknar högre konstnärliga utbildningar. Här kan nätverk och samarbeten mellan folkhögskolorna, det institutionaliserade kulturlivet, kommunernas kulturskolor och studieförbunden stärkas. Även folkhögskolornas arrangörsroll kan utvecklas i samverkan med andra aktörer.

Bilaga 1: Ekonomiska förutsättningar

Fördelning av statsbidrag (tkr) till regional kulturverksamhet

	2013	2014
Professionell teater-, dans- och musikverksamhet		
Estrad Norr	15 458	15 767
Museiverksamhet		
Stiftelsen Jamtli	8 292	8 458
Regional biblioteksverksamhet		
Östersunds bibliotek	1 149	1 172
Konst- och kulturfrämjande verksamhet		
Bildkonsten – Konstkonsulent	319	325
Riksteatern Jämtland/Härjedalen – Teaterkonsulent	355	362
Regional enskild arkivverksamhet		
Föreningsarkivet Jämtlands län	296	302
Filmkulturell verksamhet		
Filmpool Jämtland	755	770
Främjande av hemslöjd		
Hemslöjdskonsulenter	604	616
Totalt:	27 228	27 772

Bilaga 2: Organisationsplan

Roll	Uppgift	Vem, vilka
Beslutande organ/ägare	Beslutar i ärenden om kulturplanen Ger uppdrag Beslutar om kulturplanen	Regionstyrelsen
Styrgrupp	Styr processen Dialogpart i samråd och referensgrupper	Beredningen för miljö och kultur/Beredningen för hållbart näringsliv och attraktionskraft
Sekretariat/arbetsgrupp	Samordnar arbetet Operativt ansvarig Budgetansvar Dialogpart i samråd och referensgrupper Överläggning med Kulturrådet	Länskulturen
Regional arbetsgrupp/ referensgrupp	Lokal utvecklingsaktör Genomför lokala samråd Bidrar till nulägesbeskrivning Samråd kring prioriteringar	Kultur Z
Referensgrupper	Bidrar med områdesspecifik kunskap Deltar i strategiska samtal Bidrar till nulägesbeskrivning	Kultur Z KLYS-samråd Företrädare för civilsamhället

Bilaga 3: Processplan

Datum	Aktivitet
2013	
Mars	
11 mars	Beslut om process, Regionstyrelsen
April	
10 april	Samråd Filmpool Jämtland
12 april	Samråd Hemslöjdskonsulenterna
12 april	Samråd Bildkonsten
15 april	Samråd Estrad norr
16 april	Samråd Designcentrum
20 april	Seminarium Länskulturen/Folkhögskolorna, Östersund
Maj	
3 maj	Politikersamråd Östersund
15 maj	Politikersamråd Ragunda
22 maj	Kultur Z
Juni	
3 juni	Styrgrupp - Beredningen för miljö och kultur
18 juni	Samråd Gaaltie
Aug	
26 aug	Styrgrupp - Beredningen för miljö och kultur
Sep	
4 sep	Samråd Länsstyrelsen
11 sep	Politikersamråd Härjedalen
20 sep	Samråd professionella kulturskapare (KLYS)
24 sep	Samråd Bildningsförbundet Mittnorrland
25 sep	Samråd Landstingets Ungdomsråd
Okt	
1 okt	Samråd Riksteatern J/H
3 okt	Kultur Z
3-4 okt	Kulturting, Sundsvall
9 okt	Samråd Landsarkivet
15 okt	Samråd Regional biblioteksverksamhet
17 okt	Samråd Jamtli
21 okt	Styrgrupp - Beredningen för miljö och kultur
23 okt	Lokalt samråd Östersund
30 okt	Lokalt samråd Krokom
Nov	
4 nov	Ansökan om bidrag från KUR
6 nov	Samråd Föreningsarkivet
12 nov	Kultur Z
Dec	
2 dec	Styrgrupp - Beredningen för miljö och kultur

16 dec	Beslut i regionstyrelsen om externa avtal
2014	
Jan	
30 jan	KURs beslut om statsanslag
Feb	
14 feb	Lokalt politikersamråd Berg
18 feb	Ansökning om utvecklingsmedel från KUR
28 feb	Sista dag för inlämnande av texter till Kulturplanen
Mars	
10 mars	Beslut i regionstyrelsen fördelning av bidrag
19 mars	Lokalt samråd Strömsund
11 mars	Inflytandeprojektet, Ung kultur-workshop
21 mars	Samråd professionella kulturskapare (KLYS)
24 mars	Kultur Z
25 mars	Samråd Birka Folkhögskola
27 mars	Seminarium fria kulturutövare
31 mars	Redovisning till KUR om regional fördelning
April	
4 april	Styrgrupp Beredningen
7 april	Samråd Bäckedals folkhögskola
8 april	Lokalt politikersamråd Krokom
14 april	Workshop Ungdomstinget
22 april	Lokalt samråd Sveg
Maj	
2 maj	Kvantitativ återsrapportering
5 maj	Styrgrupp Beredningen
5 maj	Regionalt Kulturforum
6 maj	Lokalt politikersamråd Åre
21 maj	Lokalt politikersamråd Bräcke
22 maj	Kvalitativ återsrapportering
26 maj	Kultur Z
Juni	
2 juni	Lokalt samråd Östersund
5 juni	Samråd Handikappsamverkan i Jämtlands län
16 juni	Beslut i regionstyrelsen om remiss Kulturplan
17 juni-30 sep	Remissperiod Kulturplanen
Sep	
30 sep	Sista dag för yttrande Kulturplanen
Okt	
2-3 okt	Kulturtinget Kultur är hälsa, Åre
6 okt	Beslut i regionstyrelsen om ny Kulturplan

Bilaga 4: Remissinstanser

Kommuner

Bergs kommun
Bräcke kommun
Härjedalens kommun
Krokoms kommun
Ragunda kommun
Strömsunds kommun
Åre kommun
Östersunds kommun

Organisationer/institutioner

Bildkonsten/Konstkonsulent
Bildningsförbundet Mittnorrland
Birka Folkhögskola
Bäckedals Folkhögskola
Danscentrum Norr
Estrad Norr
Filmpool Jämtland
Föreningsarkivet Jämtlands län
Författarcentrum Norr/Norrländska litteratursällskapet
Handikappsamverkan i Jämtlands län
Heimbygda Hembygdsförbund för Jämtlands län
Hemslöjdskonsulenterna
Hållands Folkhögskola
Härke Konstcentrum
Illustratörscentrum Norr
Jämtland/Härjedalens Hemslöjdsförbund
Jämtland/Härjedalens Spelmansförbund
Jämtlands Bygdegårdsdistrikt
Jämtlands läns konstförening
Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd -KLYS
Landsarkivet i Östersund
Länsstyrelsen Jämtlands län
Mellannorrlands Folkets Hus & Parker
Norrlands Nätverk för Musikteater och Dans - NMD
Regionalt Designcentrum Jämtland
Riksteatern Jämtland/Härjedalen
Stiftelsen Gaaltje
Stiftelsen Jamtli
Svensk Form Jämtland
Teatercentrum Norr
Våra Gårdar Jämtlands län
Östersunds bibliotek

Östersunds Teaterverkstad

Regioner/landsting

Jämtlands läns landsting

Landstinget Västernorrland

Norrbottnens läns landsting

Region Västerbotten

Övriga

Samråd med professionella kulturskapare Jämtlands och Västernorrlands län

Deltagare i Inflytandeprojektet

samt publicering på www.lanskulturen.se för allmänheten och övriga

Göran Larsson Fou-chef
Tfn: 063-14 76 90
E-post: goran.s.larsson@jll.se

2014-09-22

Dnr LS/976/2014

Socialstyrelsen
Avdelningen för regler och behörighet
106 30 Stockholm
socialstyrelsen@socialstyrelsen.se

Remissvar på Socialstyrelsens förslag på reviderade föreskrifter och allmänna råd om läkarnas specialiserings-tjänstgöring, dnr 4.1.1-27795/2014

Jämtlands läns landsting (JLL) välkomnar överlag Socialstyrelsens förslag på reviderade föreskrifter gällande läkarnas specialisttjänstgöring. Framförallt välkomnar vi att de reviderade föreskrifterna tar i beaktning den demografiska utvecklingen i Sverige, med en ökande andel äldre, utvecklingen av läkemedel, palliativ vård, samt den ökande andelen medborgare med psykisk ohälsa. Nedan kommenteras de ingående kapitlen mer i detalj.

Kapitel 2. Allmänna bestämmelser

JLL ser positivt på att begreppet kurs vidgats och därigenom öppnar för fler pedagogiska modeller. Det öppnar också för möjligheterna att samordna kurser över specialitetsgränserna. Det är bra att relationen utbildning - produktion synliggjorts, då det handlar om en utbildning.

JLL önskar ett förtydligande gällande utbildningslängden för ST. Om inte semester och jourkompensation räknas in i den totala ST-tjänstgöringstiden kan det få till konsekvens att mer jourbelastade specialiteter på landsortssjukhus, där ST relativt sett går mer jour, får en förlängd ST-tjänstgöring. Detta skulle medföra en geografisk skevhet i ST-utbildningen som kan resultera i ökande rekryteringsproblem till landsortssjukhus.

JLL önskar att det självständiga skriftliga arbetet under ST sätts i relation till det vetenskapliga arbetet om 30 hp som nu sker på grundutbildningen. Om motsvarande storlek på självständigt vetenskapligt arbete gjorts på grundutbildningen eller senare, och detta haft klinisk anknytning, behövs inte ytterligare ett skriftligt självständigt arbete. Däremot anser vi att ett moment under ST-tiden bör fokusera på kliniskt anpassad, kritisk bedömning av vetenskapliga artiklar.

Kapitel 3.Handledning och bedömning

JLL välkomnar kravet på utveckling av den dagliga lärmiljön och förtydligandet på att klinisk tjänstgöring under handledning definieras som utbildningsaktivitet. Vid en sådan förändring är det dock viktigt att handledarna ges tillfälle att regelbundet delta i

formaliserad handledarutbildning utöver att få stöd och resurser för det dagliga arbetet som handledare.

Inom vissa specialiteter, t.ex. allmänmedicin, kommer handledarbrist att vara ett nationellt stort problem de närmaste åren. JLL ser därför med oro på det skärpta kravet på att ST-läkaren ska ha sin huvudhandledare på plats på moderkliniken. I grunden är detta rätt, men det kan drabba glesbygd som ibland behöver bygga upp andra modeller för handledning än en ständigt närvarande huvudhandledare.

Den reviderade modellen förutsätter att det finns kompetenta handledare på plats och med kontinuitet. Handledningen faller därmed om det enbart finns stafettläkare eller läkare under utbildning som stafettläkare. JLL anser att en huvudhandledare kan, som en lösning på bemanningsproblem, finnas på annan hälsocentral. För att handledningen ska uppfyllas reser handledaren till ST-läkaren regelbundet, följer med i arbetet och sätter sig in i verksamheten på ST-läkarens hälsocentral. Förutom regelbundna fysiska möten ska däremellan finnas särskild avsatt tid för video- eller telefonhandledning så att målet med veckohandledning uppnås.

Distanshandledning är inte i enlighet med regelverket, men enligt JLL kan olika former för handledning behöva prövas, inte minst i glesbygd. Studierektor bör i sådana fall få ett ökat ansvar för att modellen fungerar och ger en tillfredsställande utbildning av ST-läkaren.

Det ökade kravet på dokumentation vid handledning ger ökade administrativa åtaganden för ST-läkaren, handledaren och studierektorn.

Den ökande andelen av utlandsutbildade utbildningsläkare ställer också krav på bättre handledning. Här kommer studierektorerna att ha en viktig roll i att vara de som i praktiken behöver utveckla stödsystem för handledarna.

Glesbygdsmedicinsk utbildning i allmänmedicin, enligt den modell som finns t.ex. i Storuman, Västerbottens läns landsting, behöver stödjas.

Kapitel 4. Ansvarsfördelning

JLL anser att det är bra att studierektorens roll och ansvar har förtydligats, samt att ett ökat stöd för deras funktion lyfts, speciellt då dessa får en ökad betydelse för både ST-läkarna och handledarna. Detta ansvar är tidskrävande och medför att studierektorens måste beredas ett utökat tjänsteutrymme.

JLL önskar ett förtydligande hur ST-utbildningarna nationellt kan hålla en likvärdig kvalitetsnivå då ansvaret för granskningen av utbildningarna ligger hos vårdgivarna själva.

Kapitel 5. Bas-, gren- och tilläggsspecialiteter

JLL ställer sig positiv till förslagen om de nya tilläggsspecialiteterna.

För tilläggspecialiteterna beroendemedicin och äldrepsykiatri bör även allmänmedicin kunna ingå som basspecialitet, vilket troligtvis också skulle underlätta rekrytering till dessa områden.

Kapitel 6. Tillgodoräknande av kompetens

JLL anser att handledare, studierektor och verksamhetschef (eller av verksamhetschef utsedd läkare med sådan kompetens att en bedömning kan göras) bör bedöma om kompetenskraven uppnåtts inför specialistansökan.

JLL ställer sig bakom förslaget att meriter från forskarutbildning kan räknas in i den totala tiden för ST-utbildningen.

JLL anser att handledare, studierektor och verksamhetschef (eller av verksamhetschef utsedd läkare med sådan kompetens att en bedömning kan göras) bör bedöma om kompetenskraven för ST uppnåtts för en läkare som tjänstgjort i ett annat EES-land eller tredjeland.

Kapitel 7. Ansökan om specialistkompetens

JLL anser att det omfattande dokumentationskravet bör förenklas och förtydligas.

Målbeskrivningarna

JLL instämmer i att den nya uppdelningen i specialistövergripande delmål (a och b) samt dess utvidgade innehåll behövs, men man får se upp för undanträngningseffekter visavi delmål c. Delmål c är den i särklass tyngsta delen i ST-utbildningen och det måste tydligt framgå i författningen.

När det gäller de gemensamma kunskapsbaserna (common trunk) är det redan i dag så att vissa specialiteter har gemensamma moment under första delen av ST, åtminstone på mindre sjukhus. Detta kommer att fungera väl även framledes och ge en önskvärd bredd. Eftersom alltmer avancerad vård kommer att ges på landsortssjukhus, finns framtida behov både av subspecialister och av generalister inom t.ex. internmedicin. Ett klarläggande beträffande innehållet i specialiteten "Internmedicin" önskas.

JLL ser vissa farhågor med att ha en bred 2-årig grund inom ST-utbildningen utbildningen innan subspecialiseringen alltmer får utrymme. Att förväntas vara bakjourns-kompetent på en medicinklinik på mindre ort i landet efter endast 2 års tjänstgöring inom allmän internmedicin och därefter fördjupning inom annan specialitet (möjligen kardiologi undantagen) är uppenbart orimligt. Konsekvensen av detta blir att man på sjukhus med gemensam internmedicinsk bakjournslinje även i framtiden kommer att behöva dubbelspecialisering i internmedicin + valfri subspecialitet.

Samma situation gäller även på kirurgkliniker på mindre sjukhus. Att inleda med en gemensam bas kan vara tillämpligt avseende allmänkirurgi, urologi och möjligen ortopedi, men för övriga kirurgiska specialiteter torde skillnaden i tjänstgöringsinnehåll bli alltför stort till förfång för utbildningseffekt och inriktning.

Utbildningstiden för dubbelspecialisering ger i det nya förslaget en förlängning av utbildningstid från dagens 5+2 år till 5+3 år. Kravet på dubbelspecialisering torde bli mindre på större sjukhus som ofta har egna jourlinjer för olika organspecialister. Det nya förslaget på specialistutbildning är därför troligtvis en fördel för storsjukhusen som snabbare får ut sin läkare i produktionen, men knappast en rekryteringsfördel för de mindre sjukhusen på landsorten.

Ytterligare reflektioner

JLL ställer sig frågande till hur förutsättningarna för, och innehållet i, ST-utbildningen påverkas om/när AT försvinner och legitimationen erhålls direkt efter avslutad grundutbildning.

Sammanfattningsvis anser JLL att det är väsentligt att den nya specialistutbildningen inte försvårar rekryteringen till landsortssjukhus och glesbygdens primärvård, där arbetsuppgifterna delvis ser olika ut jämfört med på specialistsjukhus och primärvård i urbana samhällen.

JLL anser att förslaget på den nya specialistutbildningen medför kraftigt ökade administrativa uppgifter som påtagligt ökar arbetsbördan för alla inblandade. Införandearbetet är också underskattat. Sammanfattningsvis medför detta tydligt ökade kostnader för vårdgivaren. JLL förutsätter därför staten kompenserar för dessa ökade kostnader.

JÄMTLANDS LÄNS LANDSTINGSSTYRELSE

Harriet Jorderud
Landstingsstyrelsens ordförande

Björn Eriksson
Landstingsdirektör

Avdelningen för regler och behörighet
Febe Westberg
febe.westberg@socialstyrelsen.se

Enligt sändlista

Remiss avseende förslag till reviderade föreskrifter och allmänna råd om läkarnas specialiseringstjänstgöring - inklusive målbeskrivningar

Socialstyrelsen reviderar bestämmelserna om läkarnas specialiseringstjänstgöring. Arbetet påbörjades under hösten 2012 och syftar till att stärka förutsättningarna för specialiseringstjänstgöring av hög och jämn kvalitet. Målet är tydligare bestämmelser (inklusive nya bestämmelser för specialistläkare från tredjeländ), en mer ändamålsenlig och dynamisk specialitetsindelning, förbättrad struktur i målbeskrivningarna för specialiteterna samt förenklade intyg för ansökan om bevis om specialistkompetens. Ni bereds härmed tillfälle att lämna synpunkter på bifogade förslag.

Till följd av den nya strukturen i målbeskrivningarna (indelningen i a-, b-, och c-delmål) samt den språkliga standardisering som har genomförts önskar vi att ni särskilt beaktar följande frågor:

1. Är innehållet i delmålen c relevant utformat i förhållande till de nya delmålen a och b? Ligger kompetenskraven på relevant nivå?
2. Behöver de respektive målbeskrivningarna justeras på något sätt i förhållande till övriga specialiteters målbeskrivningar?

Ni ombeds att lämna era synpunkter skriftligt i en separat svarsskrivelse.

Remissvaret ska ha inkommit till Socialstyrelsen **senast den 30 september 2014**. Skicka svaret med e-post till socialstyrelsen@socialstyrelsen.se. Ange Socialstyrelsens diarienummer 4.1.1- 27795/2014.

Frågor under remisstiden besvaras av följande kontaktpersoner:

Febe Westberg, jurist, projektledare, Avdelningen för regler och behörighet, enheten för hälso- och sjukvårdsjuridik. febe.westberg@socialstyrelsen.se

Ragnhild Mogren, utredare, Avdelningen för kunskapsstöd, enheten för kunskapstillämpning 1. ragnhild.mogren@socialstyrelsen.se

Bitte Fritzson, enhetschef, Avdelningen för regler och behörighet, enheten för hälso- och sjukvårdsjuridik. bitte.fritzson@socialstyrelsen.se

Bitte Fritzson

Febe Westberg

Bilagor

- Föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:XX) om läkarnas specialiseringstjänstgöring
- Läkarnas specialiseringstjänstgöring Föreskrifter och allmänna råd Målbeskrivningar
- Konsekvensutredning

Sändlista

- Svenska läkaresällskapet (SLS)
- Sveriges läkarförbund (SLF)
- Läkarnas institut för professionell utveckling i sjukvården (Lipus)
- Sveriges yngre läkares förening (SYLF)
- Inspektionen för vård och omsorg (IVO)
- Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU)
- Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM)
- Folkhälsomyndigheten
- Ekonomistyrningsverket (ESV)
- Rättsmedicinalverket (RMV)
- Läkemedelsverket
- Arbetsmiljöverket (AV)
- Kommerskollegium
- Universitets- och högskolerådet (UHR)
- Universitetskanslerämbetet (UKÄ)
- Barnombudsmannen (BO)
- Diskrimineringsombudsmannen (DO)
- Karolinska institutet (KI)
- Linköpings universitet (LiU)
- Sahlgrenska akademien (GU)
- Umeå universitet (UmU)
- Uppsala universitet (UU)
- Örebro universitet (ÖrU)
- Lunds universitet (LU)
- Handikappförbunden (HSO)
- Vårdförbundet
- Privatvårdens Arbetsgivarförbund/Vårdföretagarna Almega
- FAMNA
- Pensionärernas riksorganisation (PRO)
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)
- Stockholms läns landsting

- Landstinget i Uppsala län
- Landstinget Sörmland
- Landstinget i Östergötland
- Landstinget i Jönköpings län
- Landstinget Kronoberg
- Landstinget i Kalmar län
- Region Gotland
- Landstinget Blekinge
- Region Skåne
- Region Halland
- Västra Götalandsregionen
- Landstinget i Värmland
- Örebro läns landsting
- Landstinget Västmanland
- Landstinget Dalarna
- Landstinget Gävleborg
- Landstinget Västernorrland
- Jämtlands läns landsting
- Västerbottens läns landsting
- Norrbottens läns landsting

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om läkarnas specialiseringstjänstgöring;

beslutade den 2014.

Socialstyrelsen föreskriver följande med stöd av 4 kap. 5 § 1–4, 6 kap. 4 § samt 8 kap. 5 § andra stycket patientsäkerhetsförordningen (2010:1369) och beslutar följande allmänna råd.

De kunskaper, färdigheter och förhållningssätt för specialistkompetens (målbeskrivningar) som Socialstyrelsen enligt 4 kap. 5 § 3 patientsäkerhetsförordningen får föreskriva om kungörs i en särskild publikation med stöd av bilaga 2 till författningssamlingsförordningen (1976:725).

1 kap. Tillämpningsområde

1 § Dessa föreskrifter ska tillämpas vid legitimerade läkares vidareutbildning för att uppnå specialistkompetens enligt 4 kap. 8 § patientsäkerhetslagen (2010:659).

2 § För specialiteten rättsmedicin, och för specialiteten rättspsykiatri i tillämpliga delar, gäller vad som anges om vårdgivare i stället Rättsmedicinalverket.

2 kap. Allmänna bestämmelser

1 § I dessa föreskrifter används beteckningen EES-land för en medlemsstat i Europeiska unionen samt för Norge, Island och Liechtenstein. Vad som anges om EES-land ska även gälla för Schweiz.

Beteckningen tredjeland används för ett land som inte omfattas av första stycket.

2 § Av 4 kap. 1 § patientsäkerhetsförordningen (2010:1369) framgår det att för att en legitimerad läkare ska uppnå specialistkompetens ska han eller hon förvärva de kunskaper, färdigheter och förhållningssätt som föreskrivs för specialistkompetensen genom att genomgå specialiseringstjänstgöring under minst fem år. Specialiseringstjänstgöringen ska fullgöras genom tjänstgöring som läkare under handledning och genom deltagande i kompletterande utbildning. Meriter från utbildning på forskarnivå får tillgodoräknas i specialiseringstjänstgöringen.

3 § Den legitimerade läkare som genomgår specialiseringstjänstgöring (ST-läkaren), ska ha ett individuellt utbildningsprogram som utgår från målbeskrivningen för specialiteten och som omfattar den tjänstgöring och kompletterande utbildning som behövs för att uppfylla kompetenskraven i målbeskrivningen.

4 § För att uppfylla kompetenskraven i målbeskrivningen ska följande utbildningsaktiviteter genomföras när de anges för specialiteten

1. klinisk tjänstgöring under handledning,
2. auskultation,
3. kurs,
4. kvalitets- och utvecklingsarbete, och
5. självständigt skriftligt arbete.

5 § Om specialiseringstjänstgöringen genomförs på deltid, ska tjänstgöringstiden förlängas så att den sammanlagt motsvarar heltid under minst fem år.

6 § För att ST-läkaren efter fullgjord specialiseringstjänstgöring ska få ett bevis om specialistkompetens ska han eller hon ansöka om det hos Socialstyrelsen.

3 kap. Handledning och bedömning¹

Handledning av ST-läkare

¹ 3 kap. 2 § 1 och 2 samt 3 § 1 och 2 gäller under förutsättning att regeringen beslutar bemyndigande enligt en av Socialstyrelsen ingiven hemställan.

1 §Handledningen enligt 4 kap. 1 § patientsäkerhetsförordningen (2010:1369) ska ges

1. med utgångspunkt i det individuella utbildningsprogrammet enligt 2 kap. 3 § i dessa föreskrifter,
2. i form av stöd och vägledning, och
3. med största möjliga kontinuitet.

Allmänna råd

Handledningen bör planeras in i ordinarie tjänstgöringsscheman.

Utöver handledning bör ST-läkaren fortlöpande få nödvändiga instruktioner om verksamhetsspecifika tekniker och tillvägagångssätt med återkoppling från de som har gett instruktionerna.

Handledare

2 § För handledningen ska utses en huvudansvarig handledare som ska ha

1. bevis om specialistkompetens i den specialitet som ST-läkaren avser att uppnå, och
2. genomgått handledarutbildning.

Allmänna råd

Den huvudansvariga handledaren bör tjänstgöra där ST-läkaren huvudsakligen genomför sin specialiseringstjänstgöring.

Den utbildning som handledaren ska ha genomgått bör omfatta handledning, pedagogik, metoder för bedömning, kommunikation och etik.

3 § För varje utbildningsperiod ska ST-läkaren ha tillgång till en handledare som ska ha

1. relevant specialistkompetens, och
2. genomgått handledarutbildning.

Allmänna råd

Den utbildning som handledaren ska ha genomgått bör omfatta handledning, pedagogik, metoder för bedömning, kommunikation och etik.

Bedömning av ST-läkarens kompetens

4 § Handledaren och verksamhetschefen vid det tjänstgöringsställe där ST-läkaren huvudsakligen genomför sin specialiseringstjänstgöring ska bedöma ST-läkarens kompetensutveckling kontinuerligt med utgångspunkt i målbeskrivningen för specialiteten och det individuella utbildningsprogrammet.

Bedömningen ska dokumenteras och ligga till grund för det intyg om uppnådd specialistkompetens som ska utfärdas efter fullgjord specialiserings-tjänstgöring.

Allmänna råd

Bedömningen bör göras med på förhand kända och överenskomna metoder.

Om bedömningen visar att ST-läkaren inte har uppfyllt kompetenskraven, bör det leda till

- justeringar i det individuella utbildningsprogram som anges i 2 kap. 3 §, eller
- tydligare krav på ST-läkaren.

4 kap. Ansvarsfördelning²

Vårdgivare

1 § Vårdgivaren ska ansvara för att det i sådan verksamhet som tar emot läkare för specialiseringstjänstgöring finns de förutsättningar som behövs för att genomföra specialiseringstjänstgöring av hög och jämn kvalitet.

Vårdgivaren ska vidare ansvara för att

1. det finns tillgång till en studierektor, och
2. det finns tillgång till handledare som motsvarar behovet av handledning.

2 § Vårdgivaren ska ansvara för att verksamheten enligt 1 § regelbundet granskas och utvärderas för att säkerställa en hög och jämn kvalitet i specialiseringstjänstgöringen.

² Bestämmelserna i 4 kap. gäller under förutsättning att regeringen beslutar bemyndigande enligt en av Socialstyrelsen ingiven hemställan.

Allmänna råd

Vårdgivaren bör säkerställa en hög och jämn kvalitet i specialiseringstjänstgöringen genom ett ledningssystem som kan integreras med det ledningssystem som ska finnas inom hälso- och sjukvård enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

Verksamhetschef

3 § Verksamhetschefen vid det tjänstgöringsställe där ST-läkaren huvudsakligen genomför sin specialiseringstjänstgöring ska ansvara för att

1. det individuella utbildningsprogrammet enligt 2 kap. 3 § tas fram, följs upp regelbundet och revideras vid behov, i samråd med studierektor, handledare och ST-läkaren,
2. en huvudansvarig handledare enligt 3 kap. 2 § utses till ST-läkaren, och
3. den kontinuerliga bedömningen enligt 3 kap. 4 § andra stycket dokumenteras.

4 § Om verksamhetschefen själv inte har ett bevis om specialistkompetens i den specialitet som ST-läkaren avser att uppnå, ska han eller hon utse en läkare som har sådan kompetens att göra bedömningen i 3 kap. 4 §.

Studierektor

5 § Studierektorn ska samordna den interna och externa utbildningen för ST-läkarna.

Studierektorn ska ha

1. specialistkompetens, och
2. genomgått handledarutbildning.

Allmänna råd

Studierektorn bör utgöra en organisatorisk stödfunktion till verksamhetschef, handledare och ST-läkare.

I studierektorns arbetsuppgifter bör ingå att

- utarbeta introduktionsprogram för ST-läkarna, och
- samordna den kontinuerliga fortbildningen av handledare.

5 kap. Bas-, gren- och tilläggsspecialiteter

1 § För de specialiteter som specialistkompetens kan uppnås i ska följande indelning och benämning gälla.

Basspecialiteter

Grenspecialiteter

Barn- och ungdomsmedicinska specialiteter

Barn- och ungdomsmedicin

Barn- och ungdomsallergologi
Barn- och ungdomshematologi och onkologi
Barn- och ungdomskardiologi
Barn- och ungdomsneurologi medhabilitering
Neonatologi

Bild- och funktionsmedicinska specialiteter

Klinisk fysiologi
Medicinsk radiologi

Neuroradiologi

Enskilda basspecialiteter

Allmänmedicin
Akutsjukvård
Arbets- och miljömedicin
Hud- och könssjukdomar
Infektionssjukdomar
Klinisk genetik
Onkologi
Reumatologi
Socialmedicin

Invärtesmedicinska specialiteter

Endokrinologi och diabetologi
Geriatric
Hematologi
Internmedicin

Kardiologi
Lungsjukdomar
Medicinsk gastroenterologi och hepatologi
Njurmedicin

Kirurgiska specialiteter

Anestesi och intensivvård
Barn- och ungdomskirurgi
Handkirurgi
Kirurgi
Kärlkirurgi
Obstetrik och gynekologi
Ortopedi
Plastikkirurgi
Thoraxkirurgi
Urologi
Ögonsjukdomar
Öron-, näs- och halssjukdomar

Röst- och talrubbningar
Hörsel- och balansrubbningar

Laboratoriemedicinska specialiteter

Klinisk farmakologi
Klinisk immunologi och transfusionsmedicin
Klinisk kemi
Klinisk mikrobiologi
Klinisk patologi
Rättsmedicin

Neurologiska specialiteter

Klinisk neurofysiologi
Neurologi
Neurokirurgi
Rehabiliteringsmedicin

Psykiatriska specialiteter

Barn- och ungdomspsykiatri
Psykiatri

Rättspsykiatri

Tilläggspecialiteter

Allergologi
Arbetsmedicin
Beroendemedicin
Gynekologisk onkologi
Nuklearmedicin
Palliativ medicin
Skolhälsovård (medicinska insatser i elevhälsan)
Smärtlindring
Vårdhygien
Äldrepsykiatri

Specialistkompetens i bas- och grenspecialiteter

2 § För att få ett bevis om specialistkompetens i en grenspecialitet ska läkaren ha ett bevis om specialistkompetens i en basspecialitet enligt indelningen i 1 § eller i motsvarande specialiteter enligt äldre bestämmelser.

Allmänna råd

Specialiseringstjänstgöring i en grenspecialitet kan påbörjas inom ramen för specialiseringstjänstgöringen i basspecialiteten.

Specialistkompetens i tilläggsspecialiteter

3 § För att få ett bevis om specialistkompetens i en tilläggsspecialitet ska läkaren ha ett bevis om specialistkompetens enligt vad som anges i 4 – 13 §§ eller vad som gäller för motsvarande specialiteter enligt äldre bestämmelser.

Allmänna råd

Specialiseringstjänstgöring i en tilläggsspecialitet kan påbörjas inom ramen för specialiseringstjänstgöringen i basspecialiteten.

Allergologi

4 § För tilläggsspecialiteten allergologi krävs bevis om specialistkompetens i någon av specialiteterna

1. allmänmedicin,
2. arbets- och miljömedicin,
3. barn- och ungdomsallergologi,
4. hud- och könssjukdomar,
5. internmedicin,
6. klinisk immunologi och transfusionsmedicin.

7. lungsjukdomar, eller
8. öron-, näs- och halssjukdomar.

Arbetsmedicin

5 § För tilläggsspecialiteten arbetsmedicin krävs bevis om specialistkompetens i en specialitet som tillhör någon av

1. de barn- och ungdomsmedicinska specialiteterna,
2. de enskilda basspecialiteterna (med undantag för klinisk genetik och socialmedicin),
3. de invärtesmedicinska specialiteterna,
4. de kirurgiska specialiteterna,
5. de neurologiska specialiteterna (med undantag för klinisk neurofysiologi), eller
6. de psykiatriska specialiteterna.

Beroendemedicin

6 § För tilläggsspecialiteten beroendemedicin krävs bevis om specialistkompetens i någon av specialiteterna

1. barn- och ungdomspsykiatri, eller
2. psykiatri.

Gynekologisk onkologi

7 § För tilläggsspecialiteten gynekologisk onkologi krävs bevis om specialistkompetens i någon av specialiteterna

1. obstetrik och gynekologi, eller
2. onkologi.

Nuklearmedicin

8 § För tilläggsspecialiteten nuklearmedicin krävs bevis om specialistkompetens i någon av specialiteterna

1. klinisk fysiologi,
2. medicinsk radiologi, eller
3. onkologi.

Palliativ medicin

9 § För tilläggsspecialiteten palliativ medicin krävs bevis om specialistkompetens i en specialitet som tillhör någon av

1. de barn- och ungdomsmedicinska specialiteterna,
2. de enskilda basspecialiteterna (med undantag för arbets- och miljömedicin, klinisk genetik och socialmedicin),
3. de invärtesmedicinska specialiteterna,
4. de kirurgiska specialiteterna,
5. de neurologiska specialiteterna (med undantag för klinisk neurofysiologi), eller
6. de psykiatriska specialiteterna.

Skolhälsovård

10 § För tilläggsspecialiteten skolhälsovård krävs bevis om specialistkompetens i någon av specialiteterna

1. allmänmedicin,
2. barn- och ungdomsmedicin, eller
3. barn- och ungdomspsykiatri.

Smärtlindring

11 § För tilläggsspecialiteten smärtlindring krävs bevis om specialistkompetens i en specialitet som tillhör någon av

1. de barn- och ungdomsmedicinska specialiteterna,
2. de enskilda basspecialiteterna (med undantag för klinisk genetik och socialmedicin),
3. de invärtesmedicinska specialiteterna,
4. de kirurgiska specialiteterna,
5. de neurologiska specialiteterna (med undantag för klinisk neurofysiologi), eller
6. de psykiatriska specialiteterna.

Vårdhygien

12 § För tilläggsspecialiteten vårdhygien krävs bevis om specialistkompetens i någon av specialiteterna

1. infektionssjukdomar eller motsvarande enligt äldre bestämmelser, eller
2. klinisk mikrobiologi eller motsvarande enligt äldre bestämmelser.

Äldrepsykiatri

13 § För tilläggsspecialiteten äldrepsykiatri krävs bevis om specialistkompetens i någon av specialiteterna

1. geriatrik, eller
2. psykiatri.

6 kap. Tillgodoräknande av kompetens

Tidigare specialiseringstjänstgöring

1 § Om en läkare vill uppnå specialistkompetens i ytterligare en specialitet, får tidigare specialiseringstjänstgöring tillgodoräknas efter prövning. Om samtliga krav i målbeskrivningen är uppfyllda får tjänstgöringstiden i den senare specialiteten understiga fem år.

2 § Utan hinder av 2 kap. 4 § får en läkare som har bevis om specialistkompetens enligt äldre bestämmelser tillgodoräkna sig delmål i en gren- eller tilläggsspecialitet även om utbildningsaktiviteterna i målbeskrivningarna inte har genomförts.

Meriter från forskarutbildning

3 § Den läkare som har en svensk doktorsexamen och har

1. uppfyllt kompetenskraven i målbeskrivningen för specialiteten, och
2. fullgjort minst fyra och ett halvt års specialiseringstjänstgöring,

ska få ett bevis om specialistkompetens.

Detta gäller även för en utländsk doktorsexamen som av ett svenskt universitet, en svensk högskola eller Universitets- och högskolerådet har bedömts motsvara en svensk doktorsexamen.

Specialistläkare från annat EES-land än Sverige

4 § Av 5 kap. 5 § patientsäkerhetsförordningen (2010:1369) och 3 kap. 5 § Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2007:23) om erkännande av yrkeskvalifikationer inom hälso- och sjukvården framgår det vad som gäller för erkännande av bevis om specialistkompetens från ett annat EES-land.

Specialistläkare från tredjeland

5 § Den läkare som har ett bevis om specialistkompetens från tredjeland efter att ha fullgjort minst tre års specialiseringstjänstgöring och därutöver har tjänstgjort som specialist i en sådan omfattning att den sammanlagda tjänstgöringstiden inom specialiteten utgör minst fem år ska få ett bevis om specialistkompetens i samma specialitet i Sverige om han eller hon

1. genomför minst ett års specialiseringstjänstgöring i Sverige efter att ha fått svensk legitimation, och
2. uppfyller kompetenskraven i målbeskrivningen.

Under den tid som anges i 1 ska den huvudansvariga handledaren och verksamhetschefen vid det tjänstgöringsställe där ST-läkaren huvudsakligen genomför sin specialiseringstjänstgöring bedöma om läkaren uppfyller kompetenskraven i målbeskrivningen.

Om det visar sig att läkaren inte uppfyller kompetenskraven, ska specialiseringstjänstgöringen kompletteras med de föreskrivna utbildningsaktiviteter som anges i målbeskrivningen och vid behov förlängas.

Delar av tjänstgöringen från annat EES-land än Sverige eller tredjeland

6 § En läkare får tillgodoräkna sig upp till fyra års tjänstgöring som läkare i ett annat EES-land eller i tredjeland om han eller hon

1. har genomfört tjänstgöringen under handledning,
2. har fått ett intyg om tjänstgöringen från en verksamhetschef eller motsvarande i tjänstgöringslandet,
3. enligt en handledare i Sverige uppfyller kompetenskraven i delmålen, och
4. har genomfört tjänstgöringen efter behörighet att utöva läkaryrket i tjänstgöringslandet.

Intyget i 2 ska innefatta en beskrivning av tjänstgöringens innehåll och omfattning.

7 kap. Ansökan om bevis om specialistkompetens

1 § Ansökan till Socialstyrelsen om bevis om specialistkompetens ska göras på en särskild blankett (***bilaga 1***).

2 § Uppnådd specialistkompetens enligt målbeskrivningen för den sökta specialiteten ska styrkas genom ett intyg (***bilaga 2***) som ska bifogas ansökan.

3 § Till ansökan ska även bifogas intyg om

1. klinisk tjänstgöring under handledning (**bilaga 3**),
2. auskultation (**bilaga 4**),
3. kurser (**bilaga 5**),
4. kvalitets- och utvecklingsarbete, (**bilaga 6**), och
5. självständigt skriftligt arbete (**bilaga 7**).

som styrker att föreskrivna utbildningsaktiviteter har genomförts.

4 § Om ST-läkaren vill tillgodoräkna sig

1. godkänd svensk doktorsexamen,
2. utländsk doktorsexamen som har bedömts motsvara en svensk doktorsexamen, eller
3. utländsk tjänstgöring enligt 6 kap. 6 §,

ska det styrkas genom intyg som ska bifogas ansökan.

5 § När en specialistläkare från tredjeland ansöker om bevis om specialistkompetens enligt de förutsättningar som anges i 6 kap. 5 § ska i stället för vad som sägs i 2 och 4 §§ ett intyg om uppfyllda kompetenskrav enligt målbeskrivningen (**bilaga 8**) bifogas ansökan.

Det individuella utbildningsprogrammet enligt 2 kap. 3 § ska vidare bifogas ansökan.

8 kap. Övriga bestämmelser

1 § Av 4 kap. 3 § patientsäkerhetsförordningen (2010:1369) framgår det att om det finns särskilda skäl, får Socialstyrelsen meddela bevis om specialistkompetens till en legitimerad läkare trots att hans eller hennes utbildning inte uppfyller kraven i 4 kap.1 § eller i föreskrifter meddelade med stöd av 4 kap. 5 § i förordningen.

2 § Socialstyrelsen kan medge undantag från bestämmelserna i dessa föreskrifter, om det finns särskilda skäl.

1. Denna författning träder i kraft den XX mars 2015.

2. Genom författningen upphävs Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2008:17) om läkarnas specialiseringstjänstgöring.

Den upphävda författningen gäller dock fortfarande för läkare som fått legitimation i Sverige, eller motsvarande bevis om behörighet i annat EES-land, före den x mars 2015 om läkaren ansöker om att få sin ansökan prövad enligt den författningen och ansökan inkommer senast den 31 december 2021.

3. I tilläggsspecialiteten arbetsmedicin ska den som har ett bevis om specialistkompetens i arbets- och miljömedicin eller företagshälsövård kunna vara handledare för ST-läkare som utbildas inom specialiteten.³

4. I tilläggsspecialiteten beroendemedicin ska den som har ett bevis om specialistkompetens i barn- och ungdomspsykiatri eller psykiatri kunna vara handledare för ST-läkare som utbildas inom specialiteten.

5. I tilläggsspecialiteten palliativ medicin ska den som har ett bevis om specialistkompetens i någon av de barn- och ungdomsmedicinska specialiteterna, de enskilda basspecialiteterna (med undantag för arbets- och miljömedicin, klinisk genetik och socialmedicin), de invärtesmedicinska specialiteterna, de kirurgiska specialiteterna, eller de neurologiska specialiteterna (med undantag för klinisk neurofysiologi) kunna vara handledare för ST-läkare som utbildas inom specialiteten.

6. I tilläggsspecialiteten skolhälsovård ska den som har ett bevis om specialistkompetens i allmänmedicin, barn- och ungdomsmedicin, eller barn- och ungdomspsykiatri kunna vara handledare för ST-läkare som utbildas inom specialiteten.

7. I tilläggsspecialiteten vårdhygien ska den som har ett bevis om specialistkompetens i infektionssjukdomar eller klinisk mikrobiologi, eller motsvarande enligt äldre bestämmelser, kunna vara handledare för ST-läkare som utbildas inom specialiteten.

8. I tilläggsspecialiteten äldrepsykiatri ska den som har ett bevis om specialistkompetens i geriatrik eller psykiatri kunna vara handledare för ST-läkare som utbildas inom specialiteten.

Socialstyrelsen

³ Punkterna 3-8 är under utarbetande – bestämmelserna ska gälla under fem år.

LARS-ERIK HOLM

Febe Westberg

UTKAST

Planerings- och beställarstaben
Ingela Jönsson
Tfn: 063-14 77 62
E-post: ingela.jonsson@jll.se

2014-09-05

Dnr LS/1023/2014

Uppsala läns landsting
Mats Friberg Ledningskontoret
Box 602
751 25 Uppsala

Svar på remiss angående bildande av Kommunalförbund för svenskt ambulansflyg samt förslag till förbundsordning

Jämtlands läns landsting (JLL) är intresserad att medverka i ett kommunalförbund för flygambulansverksamheten.

Styrgruppens förslår att kommunalförbundet ska bildas 1 januari 2015. I december 2013 tecknades ett samarbetsavtal om samverkan rörande upphandlade tjänster avseende flygambulans mellan JLL och Västerbottens läns landsting. Detsamma gjorde alla andra landsting utom Region Skåne. I det avtalet sägs att ”Inom två år från starten av upphandlingskontraktet med flygoperatören startat ska en utvärdering av de verksamhetsmässiga och ekonomiska effekterna av detta avtal utvärderas”. Upphandlingen pågår med trolig start 2016-01-01.

JLL anser det vara för tidigt att nu bestämma om ett kommunalförbund krävs för gemensam styrning av flygambulansfrågan eller om det räcker med samarbetsavtalet. Om ett kommunalförbund ska bildas är tidplanen från dags dato till 1 januari för snäv för att hinna med de formella beslut som krävs i 20 landsting – speciellt när det är ny mandatperiod som inträder. Rimligare tidplan är 1 januari 2016.

JLL har följande synpunkter på förslaget till förbundsordning:

I § 2 räknas medlemmarna upp. Viktigt att beakta att Jämtlands läns landsting vid starten av detta avtal kommer att heta Region Jämtland Härjedalen.

I § 3 beskrivs ändamålet med kommunalförbundet: ”att för medlemmarnas räkning tillhandahålla ambulansflyg.”

I sista strecksatsen sägs att kommunalförbundet ska ”särskilt följa utvecklingen avseende ambulanshelikopterverksamheten i Sverige”. JLL anser att om det i framtiden finns intresse för att också lyfta in ambulanshelikopterfrågor får det bli särskilt ställningstagande och då vidga kommunalförbundets uppdrag. Det räcker nu att kommunalförbundet fokuserar på flygambulansverksamheten

I § 5 beskrivs vad fullmäktige ska besluta om. I uppräkningslistan saknar JLL att fullmäktige ska besluta om ekonomisk fördelningsmodell mellan medlemmarna, om den inte är given av förbundsordningen (se synpunkt på § 15 nedan).

I § 6 beskrivs styrelsen. JLL vill påpeka att norra sjukvårdsregionen har mer än 50% av flygambulansverksamheten. Utifrån det faktumet ger den föreslagna utformningen av styrelsen inte tillräckligt inflytande. Förslaget anger minst sju ledamöter och sju ersättare där varje sjukvårdsregion ska vara representerad med minst en ledamot och en ersättare. JLL föreslår att styrelsen ska ha minst nio ledamöter och nio ersättare för att bättre kunna ge inflytande för de landsting/regioner med stor flygambulansverksamhet

I § 12 beskrivs hur kommunalförbundets årliga kostnader ska täckas, och att de kommunalförbundet ska debitera medlemmarna utförda tjänster enligt självkostnadsprincipen. JLL vill påminna om att det i samarbetsavtalet finns en föreslagen fördelningsmodell mellan medlemmarna, som måste nämnas i anslutning till denna paragraf.

Vidare säger paragrafen att eventuella underskott ska fördelas till medlemmarna i relation till värdet av nyttjade tjänster under året. JLL anser att paragrafen också behöver beskriva vad som händer med ett överskott.

En annan otydlighet är bestämmelserna i 11 § 2 st och 12 § 3 st. Där är olika beräkningsgrunder för underskottstäckning. Man bör för att undvika oklarheter bestämma sig för den ena eller andra. Eftersom förbundets kostnader ska täckas med fakturering av tjänster bör fördelningsgrunden relateras till nyttjade tjänster. Detta bör inte vara något problem ens över tid. Om kostnadstäckning ska ske på annat sätt för delar av kostnaderna bör detta förtydligas i förbundsordningen så att man kan identifiera det kostnader som ska bli föremål för respektive fördelning.

I 13 § Lån, borgen mm anges att förbundet får låna upp 750 prisbasbelopp (33 300 000kr). Meningen efter säger att ytterligare lån beslutas av förbundsfullmäktige i samband med budgetbeslut. I nästa stycke sägas att fullmäktige inte får teckna borgen, garantier eller motsvarande utan godkännande av samtliga medlemmars fullmäktige. JLL anser att detta måste tydliggöras. Avses ett absolut tak på 750 prisbasbelopp eller är det en ram som kan utökas av förbundet utan medlemmarnas påverkan. Såsom den är formulerad nu är den överflödig eftersom förbundet kan besluta om lån upp till 750 prisbasbelopp och om man överstiger den gränsen så får förbundet bara besluta om det i samband med budget. Det är ändå beslut som fattas i förbundet. JLL anser att det ska finnas en ram och 750 prisbasbelopp kan vara rimlig gräns. Tillåtelse till lån därutöver bör beslutas av medlemmarna genom ändring av förbundsordningen.

I § 14 beskrivs styrning och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet. Där regleras att ”Innan beslut tas om avtal av större dignitet eller större investeringar ska samråd ske med samtliga förbundsmedlemmar”. JLL önskar en reglering om vad som händer om medlemmarna inte är överens.

I övrigt bör man fundera på om inte 14 § tredje stycket hör hemma under § 3 Ändamål. Bestämmelsen är mer relaterad till förbundets uppgifter än till finansiering.

I § 15 regleras förbundets beslut angående budget. Där sägs att prisberäkningsmodellen för debitering av medlemmarna för utförda tjänster fastställs årligen i budgeten av fullmäktige. JLL påpekar att det betyder att prisberäkningsmodellen inte är känd för medlemmarna mer än ett år i taget och att fullmäktige genom majoritetsbeslut kan ändra modellen till nackdel för några medlemmar utan att medlemmarnas fullmäktigen tillfrågas.

JLL menar att ett sätt att ge förutsägbara villkor är att beskriva fördelningsmodellen i förbundsordningen. Då vet medlemmarna vad som gäller vid inträdet i kommunalförbundet och förändringar av modellen kräver förändring av förbundsordningen d v s nya beslut i medlemmarnas fullmäktigen.

I § 17 beskrivs hur en förbundsmedlem har rätt att utträda ur förbundet. Idag är 20 av 21 landsting/regioner som tecknat samarbetsavtal, d v s troligen är intresserade av att vara medlemmar i detta kommunalförbundet. JLL önskar att det också finns en beskrivning av hur inträde i förbundet kan ske så att Region Skåne kan ansluta om de önskar det i ett senare skede.

Relationen mellan 11 § 2 st och 17 § 2 st bör också stämmas av. I 11 § (och 18 §) är regleringen knutet till befolkningen vid inträdet medan i 17 § är det knutet till befolkningen vid utträdet. Om man ska skilja på andelskapital och drifttillskott (som fås genom löpande fakturering av tjänster eller efter annan grund) bör fördelningen av insatskapitalet vid utträde och likvidation knytas till befolkningen vid tillträdet.

JÄMTLANDS LÄNS LANDSTINGSSTYRELSE

Harriet Jorderud
Landstingsstyrelsens ordförande

Björn Eriksson
Landstingsdirektör

Landsingsstyrelsen i,

Uppsala	Kalmar	Gotland	Sörmland	Västmanland
Stockholm	Östergötland	Kronoberg	Örebro	Dalarna
Västragötalandsregionen	Blekinge	Halland	Värmland	Västernorrland
Gästrikland	Västerbotten	Jämtland	Norrbottn	Jönköping
Skåne				

Remiss angående bildande av Kommunalförbund för Svenskt ambulansflyg samt synpunkter på förslag till förbundsordning.

Ett arbete har pågått sedan slutet av 2012 i landstingen Sverige om samverkan för den luftburna ambulanssjukvården. Samverkansavtal har tecknats med samtliga landsting/regioner och Västerbottens läns landsting samt att gemensam upphandling nu pågår för dessa landsting avseende ambulansflyg med patient-och organtransporter.

På landstingsledningsseminariet i Stockholm den 25 april-14, föredrogs ärendet om den luftburna ambulanssjukvården och frågor kring hur vi går vidare. Seminariet med de deltagande landstingen/regioner gav styrgruppen för projektet mandat att gå vidare i arbetet för att bilda ett kommunalförbund för ambulansflyget i Sverige.

Den politiska styrgruppen lämnar här förslag på förbundsordning på ett kommande kommunalförbund på remiss till de 20 landsting som tecknat samverkansavtal om samverkan.

Styrgruppens förslag till tidplan för bildande av kommunalförbundet är att träda i kraft från 1 januari 2015.

Styrgruppen vill av landstingstyrelsen ha skriftligt besked på följande:

- Synpunkter på föreslagen förbundsordning.
- Svar från vilka landsting/regioner som vill medverka i kommande kommunalförbund.
- Svar angående tiden för start av kommunalförbundet.

Svaren och synpunkterna vill vi ha senast fredag den 3 e oktober sänt till Mats Friberg, Uppsala läns

landsting, Ledningskontoret Box 602, 751 25 Uppsala. Alternativt på mail till

mats.friberg@vgregion.se Kopia till erik.weiman@lul.se.

Stockholm 2014- 06-12

Styrgruppen för luftburen ambulanssjukvård

Erik Weiman

Styrgruppens ordförande

Kontakter och ytterligare information lämnas av projektledaren Mats Friberg, 0709-504131, mats.friberg@vgregion.se och Ordförande Erik Weiman, 0706-916026 erik.weiman@lul.se.

Förbundsordning för Kommunalförbundet Svenskt ambulansflyg

1 § Namn och säte

Kommunalförbundets namn är Kommunalförbundet Svenskt ambulansflyg. Förbundet har sitt säte i Umeå.

2 § Medlemmar

Medlemmar i kommunalförbundet är följande landsting i Sverige; Stockholms läns landsting, Landstinget i Uppsala län, Landstinget Sörmland, Landstinget i Östergötland, Landstinget i Jönköpings län, Landstinget Kronoberg, Landstinget i Kalmar län, Region Gotland, Landstinget Blekinge, Region Halland, Västra Götalandsregionen, Landstinget i Värmland, Örebro läns landsting, Landstinget Västmanland, Landstinget Dalarna, Landstinget Gävleborg, Landstinget Västernorrland, Jämtlands läns landsting, Västerbottens läns landsting, Norrbottens läns landsting.

3 § Ändamål, uppgifter

Förbundets ändamål är att för medlemmarnas räkning tillhandahålla ambulansflyg.

Förbundets syfte är att effektivisera ambulansflyg för att öka patientnyttan och patientsäkerheten genom samordning av gemensamma resurser.

Det ankommer därvid på förbundet att bland annat:

- upphandla och samordna flygambulanstjänst,
- samordna beställningar och genomförande av flygambulanstjänst genom tillhandahållande av flygcentral,
- samordna och effektivisera inköp och drift av medicinskteknisk utrustning,
- tillhandahålla egen sjukvårdspersonal, samt
- i övrigt följa därmed sammanhängande frågor för utveckling av den luftburna ambulanssjukvården i Sverige samt särskilt följa utvecklingen avseende ambulanshelikopterverksamheten i Sverige.

4 § Organisation

Förbundet är ett kommunalförbund med förbundsfullmäktige och förbundsstyrelse.

5 § Förbundsfullmäktige

Förbundsfullmäktige ska bestå av 20 ledamöter och 20 ersättare. Varje landsting väljer en ordinarie ledamot och en ersättare.

Ordinarie fullmäktige sammankallas två gånger per år.

Förbundsfullmäktige ska besluta i följande ärenden:

- mål och riktlinjer för verksamheten,
- förbundets årliga budget,
- val av ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen,
- val av revisorer och revisorsersättare,
- grunderna för ersättning till förtroendevalda, samt
- årsredovisning och ansvarsfrihet.

Ledamöter och ersättare väljs för en mandatperiod om fyra år räknat från och med den 1 april efter ett valår.

6 § Styrelse

Förbundsfullmäktige utser för samma mandattid som för fullmäktige en förbundsstyrelse. Förbundsstyrelsen ska bestå av minst sju ledamöter och sju ersättare. Varje sjukvårdsregion ska vara representerad i styrelsen med minst en ledamot och en ersättare. Lagen om proportionellt valsätt ska inte tillämpas vid val till styrelsen.

Styrelsen är ställföreträdare för fullmäktige i de ärenden där förbundsfullmäktige inte ska besluta enligt ovan.

Styrelsen utser firmatecknare och beslutsattestanter för kommunalförbundet. Styrelsen utser en förbundschef som har att leda verksamheten inom kommunalförbundet enligt styrelsens anvisningar.

Styrelsen utser inom sig ordförande och vice ordförande.

7 § Revisorer

Kommunalförbundet ska ha två revisorer för granskning av förbundets verksamhet. Revisorerna väljs för samma mandatperiod som ledamöterna och ersättarna i förbundsfullmäktige.

Revisorerna ska avge revisionsberättelse till förbundsfullmäktige som beslutar om ansvarsfrihet för förbundsstyrelsen.

8 § Initiativrätt

Ärenden i förbundsfullmäktige får väckas av:

- ledamot i förbundsfullmäktige,
- förbundsstyrelsen, samt
- förbundsmedlem genom framställan av landstingsfullmäktige eller landstingsstyrelsen.

9 § Kungörelser och tillkännagivanden

Kommunalförbundets kungörelser, protokoll och andra tillkännagivanden ska anslås på kommunalförbundets officiella anslagstavla. Västerbottens läns landsting officiella anslagstavla är officiell anslagstavla för kommunalförbundet.

Tid och plats för budgetsammanträde ska kungöras på samtliga medlemmars officiella anslagstavlor.

10 § Andelskapital

Varje medlem tillskjuter 1 svensk krona per landstingsinvånare som andelskapital vid kommunalförbundets bildande. Kvotvärdet av detta ger medlemmens andel i kommunalförbundet.

11 § Andel i tillgångar och skulder

Förbundsmedlemmarna har vid varje tidpunkt andel i kommunalförbundets tillgångar och skulder i förhållande förbundsmedlemmens andel av andelskapitalet.

Fördelningsgrunden gäller även för täckande av brist om förbundet skulle sakna medel att betala sina skulder i verksamheten samt vid skifte av förbundets behållna tillgångar eller skulder som föranleds av förbundets upplösning.

12 § Kostnadstäckning

Kommunalförbundets årliga kostnader ska minst täckas av årets intäkter.

Kommunalförbundet ska debitera medlemmarna för utförda tjänster enligt självkostnadsprincipen.

Om årets kostnader inte täcks enligt andra stycket ska finansieringen av underskottet fördelas mellan förbundets medlemmar procentuellt i relation till värdet av nyttjade tjänster under året.

13 § Lån, borgen mm

Förbundet får låna upp till ett belopp om 750 prisbasbelopp (motsvarande 33 300 000 kronor 2014). Ytterligare lån beslutas av förbundsfullmäktige i samband med budgetbeslutet för verksamhetsåret.

Kommunalförbundet får inte teckna borgen, garantier eller motsvarande utan godkännande av samtliga förbundsmedlemmars fullmäktige.

Kommunalförbundet får inte bilda bolag, förvärva andelar i bolag, förvärva fast egendom eller motsvarande utan godkännande av samtliga förbundsmedlemmars fullmäktige.

14 § Styrning och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet

Medlemmarna i kommunalförbundet, genom sina respektive styrelser, har rätt till insyn i kommunalförbundet.

Förbundet ska löpande tillställa förbundsmedlemmarna rapport om verksamhetens ekonomi och utveckling. Förbundsstyrelsen ska, efter samråd med medlemmarna, fastställa en tidplan för förbundets arbete med budget, uppföljning av ekonomi och verksamhet, delårsrapporter och bokslut.

Styrelsen ska därutöver avlämna de rapporter över verksamheten som medlem i förbundet efterfrågar. Styrelsen svarar också, på eget initiativ, för att informera medlemmarna i förbundet om principiella händelser eller andra händelser av större vikt för förbundet eller någon av dess medlemmar. Innan beslut tas om avtal av större dignitet eller större investeringar ska samråd ske med samtliga förbundsmedlemmar.

15 § Budget – årsredovisning

Förbundsfullmäktige ska årligen fastställa budget för förbundet. Budgeten ska innehålla en plan för såväl verksamheten och ekonomin under budgetåret som ekonomin under den kommande treårsperioden.

Förbundet ska samråda med förbundsmedlemmarna om budgetförslaget enligt plan för budgetarbetet och senast en månad före förbundsfullmäktiges sammanträde. Budgeten ska fastställas senast den 30 september före verksamhetsåret.

Budgetförslaget ska vara tillgängligt för allmänheten enligt vad som stadgas i kommunallagen. Tid och plats för budgetsammanträdet ska kungöras på kommunalförbundets officiella anslagstavla och samtliga medlemmars officiella anslagstavlor.

Fullmäktige ska varje år upprätta bokslut/årsredovisning per den 31 december.

Prisberäkningsmodell för debitering av medlemmarna för utförda tjänster fastställs årligen i budgeten.

16 § Förbundskansli

Förbundet ska ha ett kansli med uppgift att under förbundsstyrelsen sköta förbundets administration och förbundets löpande verksamhet. Förbundskansliet har kontor i Umeå.

17 § Uppsägning och utträde

Kommunalförbundet är bildat på obestämd tid. En förbundsmedlem har rätt att utträda ur förbundet. Uppsägningstiden är tre år räknat från ingången av den månad då uppsägningen skedde.

Regleringen av de ekonomiska mellanhavandena mellan förbundet och den utträdande medlemmen bestäms i en överenskommelse mellan samtliga förbundsmedlemmar. Den ekonomiska regleringen ska ske utifrån de andelar i förbundets samlade tillgångar och skulder som gäller det år då medlemmen utträder ur förbundet, om inte annat avtalas mellan förbundsmedlemmarna.

De kvarvarande medlemmarna antar de ändringar i förbundsordningen som behövs med anledning av utträdet.

18 § Likvidation och upplösning

Om medlemmarna inte kan enas om förutsättningarna för utträde när uppsägningstiden i 17 § är till ända, ska förbundet omedelbart träda i likvidation.

Likvidationen verkställs av styrelsen i egenskap av likvidator. Vid skifte av förbundets behållna tillgångar i anledning av likvidationen ska den i 11 § angivna fördelningsgrunden mellan medlemmarna tillämpas.

När förbundet har trätt i likvidation ska förbundets egendom i den mån det behövs för likvidationen förvandlas till pengar genom försäljning eller på annat lämpligt sätt. Verksamheten får tillfälligt fortsätta om det behövs för en ändamålsenlig avveckling.

När styrelsen har fullgjort sitt uppdrag som likvidator ska styrelsen avge en slutredovisning för sin förvaltning. Redovisning sker genom en förvaltningsberättelse som rör likvidationen i sin helhet med redovisning av skiftet av behållna tillgångar. Till berättelsen ska fogas redovisningshandlingar för hela likvidationen. Till slutredovisningen ska fogas styrelsens beslut om vilken av förbundets medlemmar som ska överta och vårda de handlingar som hör till förbundets arkiv.

När förvaltningsberättelsen och redovisningshandlingarna har delgetts samtliga förbundsmedlemmar, är förbundet upplöst.

19 § Tvister

Tvist mellan förbundet och en eller flera medlemmar ska, om parterna inte kan nå en frivillig uppgörelse, avgöras genom skiljeförfarande enligt lag (1999:116) om skiljeförfarande.

20 § Bildandet av förbundet

Förbundet är bildat när medlemmarnas fullmäktige har antagit förbundsordningen. Förbundet ansvarar för verksamheten enligt förbundsordningen från den 1 januari 2015.

21 § Ändringar av förbundsordningen

Ändringar eller tillägg till förbundsordningen ska antas av förbundsfullmäktige och fastställas av medlemmarnas landstingsfullmäktige.

Samordningskansliet
Helge Jonsson
Tfn: 063-14 76 36
E-post: helge.jonsson@jll.se

2014-07-10

Dnr LS/1073/2014
Ert dnr N2014/2822/ITP

Näringsdepartementet

103 33 Stockholm
n.registrator@regeringskansliet.se
anneli.hagdahl@regeringskansliet.se

Svar på betänkandet av E-delegationen Så enkelt som möjligt för så många som möjligt (SOU 2014:39).

Jämtlands läns landsting tillstyrker promemorians förslag.

Förslaget bygger på E-delegationens bedömning av rättsläget vad gäller bestämmelsen i 2 kap 10 § första stycket Tryckfrihetsförordningen om undantag från allmän handling. Om delegationens bedömning inte skulle vara riktig uppstår stora problem för myndigheterna när de system, som med stora kostnader byggts upp utifrån denna bedömning av rättsläget, inte kommer att kunna användas för de syften som de skapats. Det är därför av största vikt att en utredning omgående tillsätts för att skapa en tydligt rättslig reglering som skapar klarhet i begreppet allmän handling i elektronisk miljö och förutsättningar för nya lösningar kommunikation mellan myndigheter och medborgare.

För landstingen och kommunernas del är det också av vikt att man ser över regleringen av den kommunala kompetensen så att det blir möjligt för landstingen och kommunerna att samarbeta om informationsteknologin.

JÄMTLANDS LÄNS LANDSTINGSSTYRELSE

Harriet Jorderud
Landstingsstyrelsens ordförande

Björn Eriksson
Landstingsdirektör



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2014-07-03

N2014/2822/ITP

Näringsdepartementet

Enligt sändlista

Enheten för it-politik

Anneli Hagdahl

anneli.hagdahl@regeringskansliet.se

JÄMTLANDS LÄNS
LANDSTING

2014 -07- 08

Dnr LS/...../20.....

Remiss av SOU 2014:39 Bättre juridiska förutsättningar för samverkan och service

Remissvaren ska ha inkommit till Näringsdepartementet **senast den 6 oktober 2014**. Vänligen skicka även en elektronisk kopia i både word- och pdf-format till följande e-postadresser: n.registrator@regeringskansliet.se samt anneli.hagdahl@regeringskansliet.se. Vi skulle uppskatta om filnamnet är Regeringskansliets diarienummer (utan snedstreck), N2014-2822-ITP, följt av remissinstansens namn. I remissvaret anges Regeringskansliets diarienummer N2014/2822/ITP.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. **Myndigheter under regeringen** är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta. För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Med vänlig hälsning

Lena Hägglöf
Departementsråd



Näringsdepartementet

IT-politik

Remisslista E-delegationens delbetänkande Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – Bättre juridiska förutsättningar för samverkan och service (SOU 2014:39)

1. Riksrevisionen
2. Riksdagens ombudsmän
3. Göta hovrätt
4. Kammarrätten i Stockholm
5. Arbetsförmedlingen
6. Arbetsgivarverket
7. Bolagsverket
8. Boverket
9. Centrala studiestödsnämnden
10. Datainspektionen
11. Domstolsverket
12. Ekonomistyrningsverket
13. E-hälsomyndigheten
14. E-legitimationsnämnden
15. Finansinspektionen
16. Folkhälsomyndigheten
17. Försvarets materielverk
18. Försäkringskassan
19. Havs- och vattenmyndigheten
20. Inspektionen för socialförsäkringen
21. Inspektionen för vård och omsorg
22. Justitiekanslern
23. Kammarkollegiet
24. Kommerskollegium
25. Konkurrensverket
26. Konsumentverket
27. Kronofogdemyndigheten
28. Lantmäteriet

29. Linköpings universitet
30. Livsmedelsverket
31. Läkemedelsverket
32. Länsstyrelsen i Kronobergs län
33. Länsstyrelsen i Västernorrland
34. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
35. Länsstyrelsen i Örebro län
36. Migrationsverket
37. Myndigheten för handikappolitisk samordning
38. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
39. Myndigheten för tillgängliga medier
40. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
41. Naturvårdsverket
42. Pensionsmyndigheten
43. Post- och telestyrelsen
44. Regelrådet
45. Riksantikvarieämbetet
46. Riksarkivet
47. Riksgäldskontoret
48. Rikspolisstyrelsen
49. Sjöfartsverket
50. Skatteverket
51. Skogsstyrelsen
52. Socialstyrelsen
53. Statens jordbruksverk
54. Statens kulturråd
55. Statens servicecenter
56. Statens skolinspektion
57. Statens skolverk
58. Statens tjänstepensionsverk
59. Statens veterinärmedicinska anstalt
60. Statskontoret
61. Stockholms universitet
62. Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket
63. Tillväxtverket
64. Trafikverket
65. Transportstyrelsen
66. Tullverket
67. Umeå universitet
68. Universitets- och högskolerådet
69. Verket för innovationssystem
70. Åklagarmyndigheten
71. Arvidsjaurs kommun
72. Borås kommun

73. Botkyrka kommun
74. Falkenbergs kommun
75. Falu kommun
76. Gnosjö kommun
77. Gotlands kommun
78. Höganäs kommun
79. Jönköpings kommun
80. Karlshamns kommun
81. Karlstads kommun
82. Kiruna kommun
83. Kramfors kommun
84. Linköpings kommun
85. Malmö kommun
86. Motala kommun
87. Norrköpings kommun
88. Skellefteå kommun
89. Smedjebackens kommun
90. Stockholm kommun
91. Södertälje kommun
92. Trollhättans kommun
93. Trosa kommun
94. Täby kommun
95. Uddevalla kommun
96. Uppsala kommun
97. Åre kommun
98. Älmhults kommun
99. Örebro kommun
100. Östhammars kommun
101. Jämtlands läns landsting
102. Norrbottens läns landsting
103. Skåne läns landsting
104. Stockholms läns landsting
105. Västra Götalands läns landsting
106. Östergötlands läns landsting
107. Sveriges Kommuner och Landsting
108. Almega
109. Dataföreningen i Sverige
110. Företagarna
111. Inera
112. IT & Telekomföretagen
113. Journalistförbundet
114. Min Pension i Sverige AB
115. Näringslivets regelnämnd
116. Stockholms handelskammare

- 117. Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac)
- 118. Svensk Digital Handel
- 119. Svensk Handel
- 120. Svenska Bankföreningen
- 121. Sveriges standardiseringsförbund (SSF)
- 122. Sveriges Radio
- 123. Teknikföretagen
- 124. Tidsningsutgivarna

Betänkande Så enkelt som möjligt för så många som möjligt- Bättre juridiska förutsättningar för samverkan och service SOU 2014:39

[Länk till hela remissen](#)

Sammanfattning

Utkontraktering, elektroniska förvar och andra tjänster

Utkontraktering av it-drift har blivit en allt viktigare del i myndigheternas samverkan för en effektiv och väl fungerande elektronisk förvaltning. Eftersom hanteringen av tekniska hjälpmedel i många fall inte kan ske utan tillgång till specialistkompetens behövs *utkontraktering*.

Det har vidare blivit en allmänt spridd myndighetspraxis att tillhandahålla s.k. *elektroniskt förvar* – även kallat eget utrymme. Där kan den som använder en myndighets e-tjänst upprätta handlingar och i övrigt hantera information. Hanteringen ska ske så att skyddet för privatlivet upprätthålls, utan insyn från den myndighet som tillhandahåller förvaret. Myndighetens hantering av uppgifter i ett sådant förvar ska alltså vara endast teknisk.

För att myndigheters e-tjänster ska fungera väl behövs också *hjälp-tjänster* där tekniskt krångel eller andra svårigheter att förstå eller hantera uppgifter i e-tjänster kan avhjälpas. Slutligen har det visat sig vara angeläget att enskilda som en service ska kunna få uppgifter insamlade och sammanställda i en *presentationstjänst* så att enskilda kan få en överblick över sina engagemang.

Handlingssekretess och tystnadsplikt

Sekretess innebär inte bara en begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar utan även en tystnadsplikt, dvs. ett förbud för myndighetens personal att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt. Till den del en sekretessbestämmelse innebär en tystnadsplikt begränsar den yttrandefriheten för myndighetens personal.

Avgörande för behovet av handlingssekretess är om uppgifterna kan anses vara behandlade endast tekniskt – endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning – så som det uttrycks i ett undantag enligt 2 kap. 10 § TF från allmän handling. Om en handling som förvaras hos en myndighet behandlas *endast* för sådant ändamål behöver det emellertid övervägas om en tystnadsplikt gäller.

För att en myndighet ska kunna utkontraktera sin it-drift till en annan myndighet behöver motsvarande sekretess gälla hos tjänsteleverantören som hos beställaren. För elektroniskt förvar tillkommer att information, som innehavaren av ett sådant förvar med fog uppfattar som sin privata, inte bör löpa risk att bli utlämnad som allmän och offentlig handling eller röjd t.ex. muntligen av den tjänstelevererande myndighetens personal.

Delegationens bedömning av frågan om handlingsoffentlighet

Handlingar som anses förvarade hos en tjänstelevererande myndighet, som tillhandahåller *it-drift* för en beställares räkning, är inte att anse som allmänna hos tjänsteleverantören, eftersom de behandlas där endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för beställarens räkning. Enligt delegationens bedömning får detta undantag från handlingsoffentlighet anses vara tillämpligt även på handlingar som är förvarade hos en myndighet i ett *elektroniskt förvar* som myndigheten tillhandahåller åt annan.

En sekretessreglering för uppgifter som förvaras hos en tjänstelevererande myndighet behövs därmed endast i form av en tystnadsplikt för myndighetens personal, såvitt avser *it-drift* för annan och tillhandahållande av elektroniskt förvar.

När en myndighet tillhandahåller en hjälp- eller en presentationstjänst är situationen emellertid en annan. Tjänsten går inte ut på att bearbeta och lagra uppgifter för annans räkning utan myndigheten tillhandahåller en tjänst i eget namn där det centrala är antingen den information som myndigheten ställer samman och visar eller den information myndigheten ger om hur ett problem kan avhjälpas eller hur vissa uppgifter bör förstås. Vid sådana förhållanden är det inte fråga om *endast* teknisk bearbetning eller teknisk lagring.

En sekretessreglering av uppgifter i en sådan tjänst behövs alltså både som en tystnadsplikt för befattningshavare och ett förbud mot att lämna ut allmänna handlingar.

Delegationens förslag

Delegationen föreslår att tystnadspliktens föremål, i verksamhet för att tillhandahålla *it-drift och elektroniskt förvar*, vidgas så att uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden skyddas även om uppgiften inte är en personuppgift. Genom denna anpassning införs en tystnadsplikt även för företagsuppgifter. En sådan ändring föreslås genom att begränsningen i 40 kap. 5 § OSL till personuppgifter som avses i personuppgiftslagen (1998:204) utmönstras.

Sekretessen för uppgifter hos en myndighet som vill utkontraktera sin *it-drift* kan avse även s.k. allmänna intressen. Här avses andra uppgifter än enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, dvs. uppgifter som inte omfattas av sekretessen enligt 40 kap. 5 § OSL. För sådana fall finns risk för att sekretessen – och därmed tystnadsplikten – inte kommer att gälla hos den tjänstelevererande myndigheten. Det kan också vara så att uppgiften är sekretessreglerad hos båda myndigheterna men att olika skyddsnivåer kommer att gälla hos dem, t.ex. att sekretessen är absolut hos den ena myndigheten medan ett skaderekvisit gäller hos den andra myndigheten.

För att det inte ska uppkomma luckor i sekretessen för allmänna intressen endast till följd av att uppgifter behandlas tekniskt av en annan myndighet föreslår delegationen en bestämmelse om överföring av sekretessen hos den myndighet som beställer tjänsten. En sådan bestämmelse föreslås som en ny 11 kap. 4 a § OSL enligt vilken berörda sekretessbestämmelser ska vara tillämpliga även hos den mottagande myndigheten.

Delegationen föreslår vidare såväl handlingssekretess som tystnadsplikt för uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i myndighets verksamhet för att tillhandahålla service genom *en hjälptjänst för elektroniskt förvar*. Muntlig hjälp och stöd via e-post har sedan länge getts av myndigheter utan att något särskilt behov av sekretess har ansetts föreligga.

Vad som är nytt, och kan anses ge hjälpsökande en befogad förväntning att uppgifter inte röjs, är de elektroniska förvaren. När uppgifter som en användare har i sitt elektroniska förvar överförs till en hjälptjänst – t.ex. i form av skärmbilder – behövs sekretess för att användare av elektroniskt förvar ska känna sig trygga och ta emot den hjälp som myndigheter erbjuder. En sådan bestämmelse föreslås som en ny 40 kap. 5 a § OSL enligt vilken sekretess ska gälla i myndighets verksamhet för att tillhandahålla service genom en hjälptjänst för elektroniskt förvar för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. I denna del föreslås vidare att tystnadsplikten ska inskränka rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Slutligen föreslår vi, som en ny 40 kap. 5 b § OSL, en bestämmelse om att sekretess ska gälla för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i verksamhet för att presentera en sammanställning för en enskild av uppgifter som helt eller delvis har hämtats in från annan, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen föreslås gälla endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs. Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör inte inskränkas.

I betänkandet övervägs även alternativa bestämmelser. Delegationen finner emellertid att de vi lägger fram bäst balanserar effektivitet med behovet av sekretess, styrkan i sekretessregleringen och intresset av insyn.

Samordningskansliet
Daniel Nilsson
Tfn: 063-14 75 71 (ankn 27571)
E-post: daniel.l.nilsson@jll.se

2014-09-15

Dnr LS/982/2014

Landstingets revisorer

Svar på granskning av primärvården 2014

Landstingets revisionskontor har granskat landstingets primärvård. Syftet har varit att granska om landstingsstyrelsen har en tillfredsställande styrning och kontroll av att kvalitets- och patientsäkerhetsarbetet inom den landstingsdrivna primärvården bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Syftet har också varit att följa upp tidigare granskningar av primärvårdens arbete med att förbättra telefontillgängligheten och hälsocentralernas förutsättningar för flyktingmottagning.

Nedan följer primärvårdens svar på de synpunkter som framkommit i granskningen.

Enligt flera intervjuade upplevs målen för kvalitetsarbete vara alltför många. Det uppges få till följd att det är svårt att hinna med att arbeta med samtliga mål på ett systematiskt sätt. Flera av målen rapporteras, enligt uppgift, enbart för sakens skull och uppfattas inte utgöra underlag för ett systematiskt kvalitetsarbete.

Det förfrågningsunderlag som ligger till grund för hälsovalet innehåller 46 olika mål och aktiviteter. Till detta kommer det mål och aktiviteter som återfinns i landstingsplanen samt verksamhetsplaneringen. Dialog har förts med hälsovalskansliet kring mål och mått men enligt dem är det svårt att minimera dessa. Många av målen är övergripande för hela landet. Centrumledningen för primärvården har fokuserat på några specifika mål som bedöms vara extra viktiga att systematiskt följa upp. Det har också blivit lättare att följa målen när dessa nu kan återfinnas i Diveport. Verksamhetscheferna har framfört önskemål till hälsovalskansliet samt till politiken att vid inlämnandet av årsboksluten skall dessa skrivas i en mall. Vid avvikelser ska en särskild handlingsplan inlämnas på tid som fastställs tillsammans. Där ska framgå vilka åtgärder som vidtas och eventuell tidplan för genomförande.

I förfrågningsunderlaget för hälsovalet finns 46 uppföljningsparametrar varav 19 är relaterade till formella krav som ställs inom hälsovalet. Resterande 27 är målrelaterade där 10 av dessa är mål kopplade till nationella insatser/överenskommelser och flertalet av övriga finns med i Landstingsplanen. Vid den årliga uppföljningen, som genomförs av hälsovalskansliet, ligger fokus på förbättringsarbetet begränsat till ett par mål t.ex. läkemedel och diabetesvård. Dialog om måltal förs regelbundet mellan beställare och utförare där förslag på relevanta mål efterfrågas för hälsovalet och kommer att göras

även inför kommande år. Utöver dessa kan verksamheten sätta egna mål som är relevanta för verksamheten.

Granskningen visar att landstingets dokumenthanteringssystem, Centuri, används i begränsad omfattning av hälsocentralerna. Rutiner och riktlinjer finns fortfarande spridda på flera olika lagringsplatser. Enligt Socialstyrelsens föreskrift om ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete ska det finnas en tydlig struktur för verksamhetens dokumentstyrning.

Arbetet med att lagra/söka dokument i Centuri har varierat bland enheterna. Några enheter har kommit mycket långt i att använda systemet medan andra inte använder systemet alls. Inför införandet av Centuri dokumenthanteringssystem gjorde centrumet en införandeplan som spreds i organisationen. Centrumets vårdutvecklare har under åren haft >10 centrala utbildningar samt besökt ett flertal enheter och där haft utbildning för nyckelpersoner. Alla centrumövergripande dokument läggs i Centuri. En ”direktgång” till Centuri finns också från enheternas startsidor. Detta för att medarbetarna lätt ska få tillgång till dokumenten. Hälsocentraler som använder sig av hyrläkare/hyrdistriktssköterskor har dock sina rutiner lagrade i pärmsystem. Detta för att hyrpersonalen lättare ska återfinna dem. Flertalet medarbetare har påtalat svårigheter att söka dokument i Centuri vilket medfört att man istället använder sig av gamla beprövade lagringsplatser som G: och H:

Förberedelser för breddinförande av nya vårdssystemet COSMIC har organiserats i ett sammanhållet projekt för hela den landstingsdrivna primärvården. En central aktivitet i projektet är utformning och dokumentation av nya/förändrade rutiner. Målsättningen är att införa enhetliga rutiner vid samtliga hälsocentraler. De nya rutinerna är en del av ledningssystemet och ska finnas tillgängliga via dokumenthanteringssystemet Centuri.

Att arbeta med rutiner är en viktig framgångsfaktor i arbetet inför införande av COSMIC. Målbilden för primärvården är att arbetet med att enheterna ska använda Centuri för lagring av rutindokument ska vara klart 2015-02-01.

Systemförvaltningen kan under 2015, om behov finns, genomföra riktade insatser mot primärvården i syfte att stödja hanteringen och den fortsatta implementeringen av Centuri.

Stafettläkarstoppet som infördes 2013 inom Östersunds närvårdsområde uppges överlag ha stoppat stora delar av utvecklingsarbetet inom Östersunds närvårdsområde. Fokus för arbetet uppges vara att försöka klara av den dagliga driften.

Under andra halvåret 2013 samt under första halvåret 2014 stämmer detta fullt ut. Stafettläkarstoppet innebär att läkare flyttade, vissa mellan hälsocentralerna och vissa har flyttat från länet. Ett påbörjat arbete inom primärvården gällande minskande av stafetter gav en halvering av stafettläkare fram till juni månad 2013. Detta arbete avstannade i samband med det politiska beslutet om stafettläkarstopp. Utvecklingsarbetet inom primärvården kring ändring av struktur (”Nystart Östersund”) hade engagerat medarbetarna inom Östersunds närvårdsområde. Detta engagemang avstannade när bemanningssituationen förändrades. Den största bidragande orsaken till detta var den osäkerhet och arbetsbelastning som beslutet medförde. Avgörande för de konsekvenser

som stafettläkarstoppet innebar har varit att ingen risk- och konsekvensanalys gjordes på landstingsnivå innan beslutet fattades.

Under de senaste månaderna kan ett ökat intresse för utveckling skönjas. Många medarbetare har visat intresse och anmält sig till att delta aktivt i Cosmicarbetet. Centrumledningen har bestämt att fokus under hösten kommer att ligga på detta utvecklingsarbete.

Det framgår, vid uppföljningarna genomförda av hälsovalskansliet, att det pågår systematiskt kvalitets- och säkerhetsarbete i form av exempelvis sårvård, jour- och beredskapsorganisation och rutiner för Waranbehandling. Årliga patientsäkerhetsronder genomförs av primärvårdsstaben.

60% av primärvårdens chefer och vårdpersonal uppger att tidsbrist är ett hinder för att kunna bedriva ett systematiskt kvalitets- och patientsäkerhetsarbete. Tidsbristen hör ihop med brist på personal, framför allt ordinarie läkare. Även brist på metodstöd uppges vara ett hinder.

I samband med stafettläkarstoppet blev arbetet för primärvårdens chefer att försöka prioritera arbetet för kvarvarande personal ännu intensivare. Både vad gäller aspekten på patientsäkerhet men också vad gäller arbetsmiljö. När stafettläkarstoppet sedan hävdades innebar arbetet med att ”hitta” vårdpersonal en stor arbetsbelastning för enhetscheferna. Detta trots att landstinget inrättat en central avropsfunktion gällande läkarbemanningsjänster. Gällande metodstöd har personalstaben genomgått förändringar varvid det kan ha varit svårt att svara upp mot behoven.

En strukturförändring av ledningsgruppen inom primärvården har genomförts vilket kommer att ge bättre förutsättningar för strukturerade kvalitets- och patientsäkerhetsarbeten. Primärvårdens ledningsgrupper är organiserade i en strategisk och en operativ ledningsgrupp. Flödet i beslutsprocessen förbättras på detta sätt och förankringen på operativ nivå underlättas då enhetscheferna tidigt deltar i arbetet. Samtidigt ges utrymme för strategiskt viktiga frågor som dels är primärvårdsövergripande och dels är långsiktiga. Under oktober månad kommer all personal inom primärvården att bjudas in till en dag där bland annat spridning av kvalitetsarbete återfinns som en punkt. LEAN-arbetet har kommit långt inom primärvården, där flera hälsocentraler genomfört utbildningar och påbörjat olika förbättringsarbeten. Detta är dock ett långsiktigt arbete. Införandet av COSMIC ser primärvården som ett arbete enligt LEAN. I projektledningen ingår en av primärvårdens LEAN-samordnare. Slutligen har hälsovalskansliet anställt en läkare på deltid med uppdrag att stödja primärvården i kvalitetsarbetet.

Enligt enkätresultat förekommer en underrapportering av avvikelser. Framförallt är det tidsbrist som anges vara orsak till denna underrapportering, men även att det är omständigt och krångligt att rapportera. En underrapportering medför att underlaget för egenkontrollen av patientsäkerheten blir bristfälligt och därmed kan felaktiga analyser göras och det finns risk för att nödvändiga förbättringsåtgärder inte genomförs.

Systemet för avvikelse- och rapportering har genomgått flera förändringar över tid och där driftsättningen av stödet för statistikuttag äntligen skedde i mitten av maj 2014. Ett antal förslag till förbättringar finns framtagna, till exempel att göra ändringar i avvikelse-

systemets formulär, för att göra användningssättet enklare och tydligare. Andra förslag är att anordna fler kurser i avvikelshantering och uttag av avvikelsestatistik, samt att intervjua ett urval användare av systemet för att ta reda på mer om problemen kring avvikelshantering. Ett antal informations- och utbildningsinsatser är också planerade under hösten 2014. När ovanstående åtgärder är genomförda kommer det att vara ett prioriterat mål för primärvården att öka avvikelserapporteringarna som ett viktigt led i kvalitetsarbetet.

Det finns en stor förbättringspotential när det gäller hälsocentralernas tillvaratagande av varandras förbättringsarbeten. Denna bedömning har sitt utgångspunkt i enkätresultaten, där det bland annat framkommit att hälsocentralerna i liten utsträckning tillvaratar varandras förbättringsarbeten.

Detta är ett område som kommer att förbättras med bland annat ett ”bra-dokument” som centrumchefen har initierat. I detta dokument kommer enheterna att lägga in sina förbättringsarbeten. Dokumentet ska därefter spridas ut i organisationen, initialt inom linjeorganisationen. Flera förbättringsförslag sprids också vid de patientsäkerhetsronder som medicinska samordnare och vårdutvecklare genomför årligen. Gällande förbättringsåtgärder som framkommer vid bland annat händelseanalysarbete kommer dessa spridas via primärvårdens ledningsgrupper. Förbättringsförslag som är av den digniteten att rutiner förändras och ska vara primärvårdsgemensamma beslutas i primärvårdens strategiska ledningsgrupp.

För att förbättringsarbeten inom primärvården ska uppmärksammas, spridas och vara lätta för medarbetare – och i vissa fall medborgare – att ta del av, ska ett samarbete med kommunikationsstaben upprättas. Det så kallade ”bra-dokumentet” som initierats av centrumchefen och där enheterna ska lägga in sina förbättringsarbeten måste, för att bli verkningsfullt, kompletteras med flera kommunikationskanaler och uttryck.

Vid de patientsäkerhetsronder som genomförts inom primärvården av medicinska rådgivaren och vårdutvecklare har initiativ tagits till att se över och skapa gemensamma rutiner inom olika områden för patientsäkerhet.

Granskningen visar att hälsocentralerna har otillräckliga resurser för flyktingmottagandet. Det är framför allt brist på personal och adekvata kompetenser. Dessa brister uppges få konsekvenser för vård och behandling av flyktingar. Bland de problem som nämns är svårigheter att upprätthålla patientsäkerheten. Det uppges även finnas ett mycket stort behov av kompetensutveckling för vårdpersonalen.

Problemen uppstår bland annat med att många flyktingar kommer vid samma tillfälle och utan förvarning. Dessa ska då snarast hälsoundersökas. Under sommaren 2014 har flyktingar placerats ut direkt till olika platser i länet och inte som tidigare först vid Grytans flyktingförläggning. Detta medför ett kraftigt ökat tryck på den enskilda hälsocentralen. Personalen vid flyktingmottagningen i Grytan kommer från hösten att jobba mobilt och avlasta hälsocentralerna i länet med undersökning, samtal och provuppföljningar. Respektive hälsocentral anmäler behov till flyktingmottagningen enligt särskild rutin. Denna metod tillämpas tills vidare.

Vid den årliga uppföljning som genomfördes av hälsovalskansliet togs frågan upp om eventuella problem med hälsoundersökningar och där framkom inga synpunkter på

omhändertagandet. Det som togs upp var att ersättningen var för låg i förhållande till uppgiften. Någon som framförts av alla landsting till Migrationsverket.

Delar av landstingets primärvård har fortfarande problem med att klara telefontillgängligheten. Under åren har det förekommit ett antal projekt för att förbättra telefontillgängligheten, bland annat projekt för att prova samverkanslösningar mellan hälsocentralerna och 1177. Vi kan konstatera att det inte funnits någon uthållighet i dessa projekt. Vi efterfrågar därför mer långsiktighet i förbättringsarbetet. Patienternas kanal till hälsocentralerna är i huvudsak via telefon och att denna kanal fungerar är därmed mycket viktigt.

De senaste tio åren har ett antal projekt genomförts för att förbättra telefontillgängligheten. Det har handlat om byte av telefonsystem, försök till ökad samverkan, utbildning i telefonrådgivning och införande av andra kommunikationsvägar. Flera av dessa projekt har misslyckats på grund av att det inte finns konsensus inom primärvården till gemensamt arbetssätt och att verksamheten har haft låg delaktighet i arbetet med val av telefonsystem.

En orsak till att samverkansprojektet mellan hälsocentralerna och 1177 inte fortsatt beror bland annat på att projektledaren fick ett annat arbete. En annan orsak är att stora olikheter återfanns på hälsocentralerna i arbetssätt vid bland annat bokning av tider till läkare. En telefontillgänglighetsgrupp ("0:an") är nu skapad inom den operativa ledningsgruppen. Den kommer bland annat att arbeta utifrån några aktiviteter som förra projektgruppen kom fram till. Några exempel på detta är olika talsvar (t.ex. på andra språk), kö- och callbackplatser samt samverkan mellan hälsocentraler och gentemot 1177. En workshop kommer att genomföras i september tillsammans med Telia och IT-projektledare. Då kan eventuella funktioner som inte används tidigare förevisas (exempelvis inspelningsfunktion), samt en ny uppgradering av Callguiden. Brist på distriktssköterskor har också varit en del i svårigheten att klara telefontillgängligheten. I huvudsak är samtalen som inkommer frågor kring bedömningar av sjukdomstillstånd och därmed riktade till distriktssköterskor.

Vid större enheter skulle andra yrkeskategorier förvisso kunna svara, men detta kräver ett lokalt samarbete på enheterna för att patientsäkra dessa rutiner, något som ännu inte påbörjats. Vid mindre enheter som inte har stort antal påringningar fungerar det att andra yrkeskategorier svarar. På dessa enheter finns också en större patientkännedom, vilket medför en större trygghet för andra yrkeskategorier att besvara samtalen. Via Mina vårdkontakter (MVK) på webben finns nu också möjlighet att boka tid till hälsocentralerna för icke akuta besvär. Svar till patient sker då inom fem arbetsdagar via MVK.

I landstingets övergripande e-hälsoplan, antagen av landstingsstyrelsen 2013, fastslås av 40% av besöken till hälso- och sjukvården ska bokas via Mina vårdkontakter 2015. Teknik, utbildning och support tillhandahålls via ledningsstaberna. Det motstånd mot införande av tidsbokning via Mina vårdkontakter som fortfarande finns inom vissa enheter ska primärvårdsledningen överbrygga genom ökad information om systemets nyttoeffekter till verksamheten.

JÄMTLANDS LÄNS LANDSTINGSSTYRELSE

Harriet Jorderud
Landstingsstyrelsens ordförande

Björn Eriksson
Landstingsdirektör

Landstingsstyrelsen

Granskning av Primärvården 2014

Landstingets revisionskontor har på vårt uppdrag granskat landstingets primärvård. Det övergripande syftet är att granska om landstingsstyrelsen har en tillfredställande styrning och kontroll av att kvalitets- och patientsäkerhetsarbetet inom den landstingdrivna primärvården bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Syftet med granskningen är också att följa upp tidigare granskningar av primärvårdens arbete med att förbättra telefontillgängligheten och hälsocentralernas förutsättningar för flyktingmottagning.

Resultatet av granskningen redovisas i bifogad granskningsrapport.

Vi kan konstatera att det inom primärvården har vidtagits flera förbättringsåtgärder sedan föregående granskningar som t.ex. inrättande av en rekryteringsgrupp som har till uppgift att framförallt rekrytera distriktsläkare. För att bättre sprida goda exempel inom primärvården har centrumchefen tagit fram s.k. "Bra dokument". En ny ledningsgrupp för primärvården har tillskapats. Landstingets enhet för flyktingsamordning har permanentats.

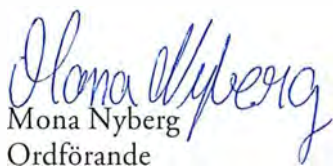
Vår iakttagelser och bedömningar är sammanfattningsvis följande:

- Enligt flera intervjuade upplevs målen för kvalitetsarbete var allt för många. Det uppges få till följd att det är svårt att hinna med att arbeta med samtliga målen på ett systematiskt sätt. Flera av målen rapporteras enbart för sakens egens skull och uppfattas inte utgöra underlag för ett systematiskt kvalitetsarbete.
- Landstingets dokumenthanteringssystem, Centuri, används i begränsad omfattning av hälsocentralerna. Rutiner och riktlinjer finns fortfarande spridda på flera olika lagringsplatser. Enligt Socialstyrelsens föreskrift om ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete ska det finnas en tydlig struktur för verksamhetens dokumentstyrning.
- Stafettläkarstoppet som infördes 2013 inom Östersunds närvårdsområde uppges överlag ha stoppat stora delar av utvecklingsarbetet inom Östersunds närvårdsområde. Fokus för arbetet uppges vara att försöka klara av den dagliga driften.

- 60 % av primärvårdens chefer och vårdpersonal uppger att tidsbrist är ett hinder för att kunna bedriva ett systematiskt kvalitets- och patientsäkerhetsarbete. Tidsbristen hör ihop med brist på personal, framförallt ordinarie läkare. Även brist på metodstöd uppges vara ett hinder.
- Det uppges förekomma en underrapportering av avvikelser. Framförallt är det tidsbrist som uppges vara orsak till denna underrapportering, men även att det är omständigt och krångligt att rapportera avvikelser.
- Det finns en stor förbättringspotential när det gäller hälsocentralernas tillvaratagande av varandras förbättringsarbete. Denna bedömning har sin utgångspunkt i enkätresultaten, där det bl.a. framkommit att hälsocentralerna i liten utsträckning tillvaratar varandras förbättringsarbeten.
- Delar av landstingets primärvård har fortfarande problem med att klara telefontillgängligheten. Under åren har det förekommit ett antal projekt för att förbättra telefontillgängligheten, bl.a. projekt för att prova samverkanslösningar mellan hälsocentralerna och 1177. Dessvärre kan vi konstatera att det inte funnits någon uthållighet i dessa projekt. Vi efterfrågar därför mer långsiktighet i förbättringsarbetet. Patienternas enda kanal till hälsocentralerna är i huvudsak via telefon och att det är därmed mycket viktigt att denna kanal fungerar.
- Hälsocentralerna uppges ha otillräckliga resurser för flyktingmottagandet. Det är framförallt brist på personal och kompetenser. Dessa brister uppges få konsekvenser för vård och behandling av flyktingar. Bland de problem som nämns är svårigheter att upprätthålla patientsäkerheten. Det uppges även finnas ett mycket stort behov av kompetensutveckling för vårdpersonalen.

Vi emotser landstingsstyrelsens svar senast den 10 oktober 2014.

För Jämtlands läns landstings revisorer


Mona Nyberg
Ordförande


Annelie Bengtsson
V ordförande

Bilaga

Rapporten Granskning av Primärvården 2014

Kopia till

Fullmäktiges presidium

Landstingsdirektören

Bitr. landstingsdirektören

Chefen för patientsäkerhetsenheten

Centrumchefen för primärvården



Jämtlands Läns
Landsting

GRANSKNING AV PRIMÄRVÅRDEN 2014

[illegible]

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	SAMMANFATTNING	4
2	INLEDNING/BAKGRUND	6
3	SYFTE, REVISIONSFRÅGA OCH AVGRÄNSNING	7
4	REVISIONSKRITERIER.....	8
5	GRANSKNINGSANSVARIG/A.....	8
6	METOD	8
7	RESULTAT	9
7.1	STYRNING	9
7.2	ANSVARSFÖRDELNING.....	11
7.3	FÖRUTSÄTTNINGAR	13
7.4	EGENKONTROLL	16
7.5	HÄLSO- OCH SJUKVÅRD TILL FLYKTINGAR.....	19
7.6	TELEFONTILLGÄNGLIGHET.....	22
8	LITTERATURFÖRTECKNING	25
9	BILAGOR.....	26
9.1	ENKÄTRESULTATET AV CHEFSENKÄTEN.....	26
9.2	KOMMENTARER FRÅN CHEFSENKÄTEN	31
9.3	ENKÄTRESULTAT VÅRDPERSONAL	32
9.4	KOMMENTARER FRÅN ENKÄTEN TILL VÅRDPERSONAL	36

1 SAMMANFATTNING

Landstingets revisionskontor har genomfört en granskning av landstingets primärvård. Det övergripande syftet är att granska om landstingsstyrelsen har en tillfredställande styrning och kontroll av att kvalitets- och patientsäkerhetsarbetet inom den landstingdrivna primärvården bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Syftet med granskningen är också att följa upp tidigare granskningar av primärvårdens arbete med att förbättra telefontillgängligheten och hälsocentralernas förutsättningar för flyktingmottagning.

Vi kan konstatera att det inom primärvården har vidtagits flera förbättringsåtgärder sedan föregående granskningar som t.ex. inrättandet av en rekryteringsgrupp som har till uppgift att framförallt rekrytera distriktsläkare. För att bättre sprida goda exempel inom primärvården har centrumchefen påbörjat framtagandet av s.k. "Bra dokument". En ny ledningsgrupp för primärvården har tillskapats.

Våra iakttagelser och bedömningar är sammanfattningsvis följande:

- Enligt flera intervjuade upplevs målen för kvalitetsarbete vara allt för många. Det uppges få till följd att det är svårt att hinna med att arbeta med samtliga mål på ett systematiskt sätt. Flera av målen rapporteras, enligt uppgift, enbart för sakens egens skull och uppfattas inte utgöra underlag för ett systematiskt kvalitetsarbete.
- Granskningen visar att landstingets dokumenthanteringssystem, Centuri, används i begränsad omfattning av hälsocentralerna. Rutiner och riktlinjer finns fortfarande spridda på flera olika lagringsplatser. Enligt Socialstyrelsens föreskrift om ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete ska det finnas en tydlig struktur för verksamhetens dokumentstyrning.
- Stafettläkarstoppet som infördes 2013 inom Östersunds närvårdsområde uppges överlag ha stoppat stora delar av utvecklingsarbetet inom Östersunds närvårdsområde. Fokus för arbetet uppges vara att försöka klara av den dagliga driften.
- 60 % av primärvårdens chefer och vårdpersonal uppges att tidsbrist är ett hinder för att kunna bedriva ett systematiskt kvalitets- och patientsäkerhetsarbete. Tidsbristen hör ihop med brist på personal, framförallt ordinarie läkare. Även brist på metodstöd uppges vara ett hinder.
- Enligt enkätresultatet förekomma en underrapportering av avvikelser. Framförallt är det tidsbrist som anges vara orsak till denna underrapportering, men även att det är omständigt och krångligt att rapportera. En underrapportering medför att underlaget för egenkontrollen av patientsäkerheten blir bristfälligt och därmed kan felaktiga analyser göras och det finns risk för att nödvändiga förbättringsåtgärder inte genomförs.
- Det finns en stor förbättringspotential när det gäller hälsocentralernas tillvaratagande av varandras förbättringsarbete. Denna bedömning har sin utgångspunkt i enkätresultaten, där det bl.a. framkommit att hälsocentralerna i liten utsträckning tillvaratar varandras förbättringsarbeten.

-
- Granskningen visar att hälsocentralerna har otillräckliga resurser för flyktingmottagandet. Det är framförallt brist på personal och adekvata kompetenser. Dessa brister uppges få konsekvenser för vård och behandling av flyktingar. Bland de problem som nämns är svårigheter att upprätthålla patientsäkerheten. Det uppges även finnas ett mycket stort behov av kompetensutveckling för vårdpersonalen.
 - Delar av landstingets primärvård har fortfarande problem med att klara telefontillgängligheten. Under åren har det förekommit ett antal projekt för att förbättra telefontillgängligheten, bl.a. projekt för att prova samverkanslösningar mellan hälsocentralerna och 1177. Vi kan konstatera att det inte funnits någon uthållighet i dessa projekt. Vi efterfrågar därför mer långsiktighet i förbättringsarbetet. Patienternas kanal till hälsocentralerna är i huvudsak via telefon och att denna kanal fungerar är därmed mycket viktigt.

2 INLEDNING/BAKGRUND

Denna granskning är till stora delar en uppföljning av ”Granskning av primärvården inom hälsovalsmodellen” (Rev/21/2011) och ”Arbetsorganisationen m.m. vid primärvårdens hälsocentraler” (Rev/4/2010). Några riskområden från dessa granskningar som granskningen har fokuserat på är:

- Oklarheter i ansvarsförhållandena för det systematiska kvalitetsarbetet.
- Vissa kvalitetsmål som inte upplevdes vara ändamålsenliga.
- Brister i metodstöd för uppföljning och analys.
- Oklar rollfördelning inom landstingsledningen avseende hälsovalet och styrelsens förvaltning.
- Brister i egenkontrollen.
- Svårigheter för hälsocentralerna att uppnå en tillfredställande telefontillgänglighet.

Granskningen är också en uppföljning av delar av granskningarna ”Hälso- och sjukvård till asylsökande” (Rev/6/2013). Det är framförallt behov av ökad kompetensutveckling bland medarbetarna för flyktingmottagandet och hälsocentralens förutsättningar, både ekonomiskt och kompetensmässigt för flyktningsmottagandet.

3 SYFTE, REVISIONSFRÅGA OCH AVGRÄNSNING

Övergripande syfte

Det övergripande syftet med granskningen är att svara på om landstingsstyrelsen har en tillfredställande styrning och kontroll av att verksamheten inom primärvården bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Revisionsfrågor

- Finns en tillfredställande styrning i form av mål, uppdrag, etc.?
- Finns en tillfredsställande ansvarsfördelning för genomförandet av mål och uppdrag?
- Finns tillfredställande förutsättningar i form av tid, kompetenser för ett kvalitets- och patientsäkerhetsarbete.
- Vidtas nödvändiga åtgärder m.a.a. de resultat som framkommit i uppföljning och analys?
- Finns en tillfredställande egenkontroll av verksamheten?
- Finns tillfredställande metodstöd för uppföljning och analys?

Avgränsning

Granskningen har avgränsats till följande områden inom den landstingsdrivna primärvården:

- Det systematiska kvalitetsarbetet
- Patientsäkerhetsarbetet
- Tillgänglighetsarbetet
- Planeringsarbetet för asyl- och flyktingmottagning

4 REVISIONSKRITERIER

- Hälso- och sjukvårdslagen 2a§
- Patientsäkerhetslagen 3 kap
- Lag om vårdgaranti
- Lag om valfrihet
- Lag om hälso- och sjukvård åt flyktingar
- Socialstyrelsens föreskrift om ett systematiskt kvalitetsarbete (2011:9)
- Landstingets internkontrollreglemente
- Landstingsfullmäktiges beslut gällande hälsovalsmodellen.
- Landstingsplanen 2014
- Landstingsstyrelsens svar på tidigare revisionsrapporter

5 GRANSKNINGSANSVARIGA

Ansvarig för kvalitetsgranskning av iakttagelser och bedömningar är Majvor Enström revisionsdirektör och certifierad yrkesrevisor.

Ansvarig för genomförandet av granskningen är Jan-Olov Undvall, certifierad yrkesrevisor.

6 METOD

Granskningen har utförts genom dokumentanalys, enkäter och intervjuer.

Intervjuer har genomförts med ett urval av chefer inom centrum för landstingsdriven primärvård, vårdutvecklare, medicinsk samordnare, tjänstemän inom hälsovalsenheten, biträdande landstingsdirektör, representanter från landstingsstyrelsen. Totalt har det genomförts 11 intervjuer.

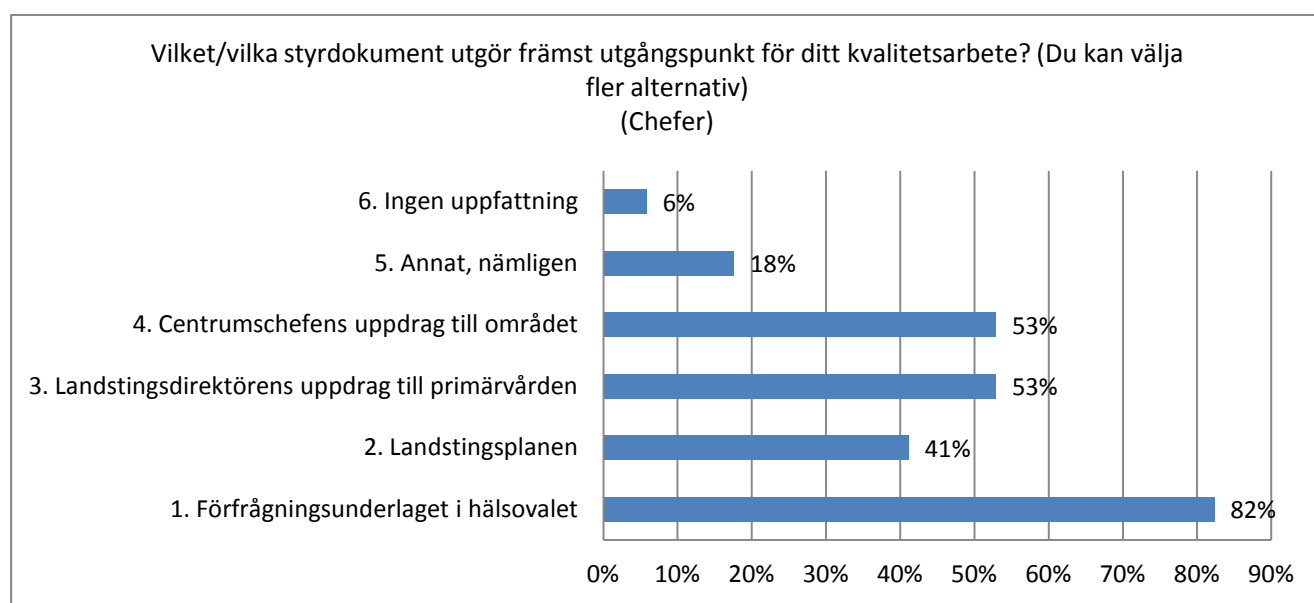
En enkät har skickats ut till ett slumpmässigt urval av läkare, distriktssköterskor, barnmorskor etc. inom centrum för landstingsdriven primärvård. Totalt skickades 94 enkäter ut. Svarsfrekvensen uppgick till ca 66 %. En enkät har också skickats till samtliga chefer inom den landstingsdrivna primärvården inom Hälsovalet. Svarsfrekvensen uppgick där till 100 %.

Dokumentanalys har gjorts av lagtext, föreskrifter och landstingsinterna dokument, se litteraturförteckning i slutet av rapporten.

7 RESULTAT

7.1 STYRNING

Det är framförallt förfrågningsunderlaget som anses vara primärvårdens huvudsakliga uppdrag när det gäller kvalitetsarbete, se följande diagram.



Mål för kvalitet- och patientsäkerhet upplevs vara för många

Primärvårdens verksamhetsplan, som utgår från landstingsdirektörens verksamhetsplan, utgör tillsammans med förfrågningsunderlaget de landstingsdrivna hälsocentralernas grunduppdrag.

Mål för kvalitet och patientsäkerhet förekommer både i primärvårdens verksamhetsplan och i förfrågningsunderlaget. Vissa av målen är identiska. Målen upplevs totalt sett vara allt för många. Enligt uppgift utgör därför flera av målen inte som underlag för hälsocentralens egna systematiska kvalitetsarbete.

Hälsovalsenheten bjuder in både landstingsdrivna och privata hälsocentraler för s.k. leverantörsträffar där frågor om mål och mått diskuteras. Enligt hälsovalsenheten är det lite respons från hälsocentralerna på förbättringar av mål och mått. Däremot framkommer önskemål om att det skall bli färre mål och mått. Att minska målen och måtten är dock svårt enligt hälsovalsenheten därför att vissa av dessa är nationella och måste följas upp.

Enligt enkäten anser stort sett samtliga chefer att målen för kvalitet och patientsäkerhet är mätbara. När det gäller att målen är tydliga och ändamålsenliga är det sammantaget ca 30 % av cheferna som uppgett i enkäten "stämmer till mindre del" eller "stämmer inte alls".

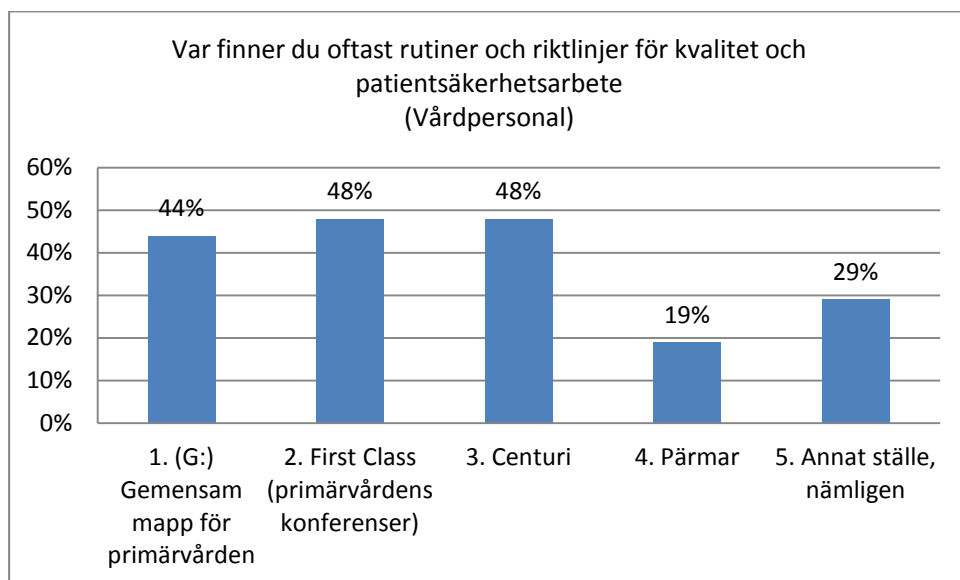
Uppdrag för närvårdsområdena saknas i Centuri

Utifrån primärvårdens verksamhetsplan ska det finnas uppdrag till respektive närvårdsområde. Dessa uppdrag uppges vara mer specifika till sin karaktär än grunduppdraget. I uppdragen till närvårdsområdena uppges det finnas några uppdrag som är specifika för närvårdsområdet.

Enligt några av de intervjuade enhetscheferna har dessa inte tagit del av några uppdrag för närvårdsområdena som avser 2013. Uppdragen har heller inte kunnat återfinnas i Centuri. På begäran har vi dock fått uppdragen oss tillsända av centrumchefen.

Begränsad användning av Centuri

Enligt Socialstyrelsens föreskrift finns det en skyldighet att dokumentera verksamhetens processer och rutiner och det skall även tillskapas en struktur för verksamhetens ledning och styrning. I landstinget är det tänkt att Centuri ska utgöra denna struktur när det gäller dokumentstyrning.



Som diagrammet visar har tillkomsten av Centuri medfört att det blivit ytterligare en lagringsplats för rutiner och riktlinjer utöver konferens i First Class, G: och i pärmar. Som förklaring nämns att det är brist på tid att hinna med att lägga in dokument i Centuri.

När det gäller stafettläkarna är det inte tänkt att dessa ska söka dokument i Centuri. Därför finns det rutiner och riktlinjer framtagna som förvaras i pärmar. Detta innebär att det behövs särskilda rutiner för att ajourhålla dessa pärmar.

Ny struktur för primärvårdens ledningsgrupp

Centrumchefen har nyligen ändrat strukturen för primärvårdens ledningsgrupp. Ledningsgruppen har delats upp i en operativ och en strategisk ledningsgrupp. Ett exempel på en fråga som den operativa ledningsgruppen ska arbeta med är att förbättra telefontillgängligheten. Centrumschefens ambition är att förändringen ska innebära att arbetssättet inom landstingets primärvård blir mer lika.

De intervjuade uppger att de inte hunnit bilda sig någon uppfattning om man anser att den nya strukturen på ledningsgruppen medfört någon förbättring.

Bedömning

- Målen för kvalitets- och patientsäkerhetsarbete upplevs vara allt för många för att hinnas med att arbeta med systematiskt. Flera av målen blir enbart föremål för inrapportering. Vi rekommenderar en översyn av målen.
- Styrande dokument, som uppdrag för närvårdsområdena, ska kunna återfinnas i Centuri. I praktiken har tillkomsten av Centuri blivit ytterligare ett förvaringsställe för rutiner och riktlinjer inom primärvården. Vi anser att primärvårdens ledning bör vidta åtgärder för att skynda på införandet enligt intentionerna. Att det finns en struktur för dokumentstyrning (processer och rutiner) är enligt Socialstyrelsens föreskrift, en grundläggande förutsättning för ett systematiskt kvalitetsarbete.

7.2 ANSVARFÖRDELNING

Enligt Hälso- och sjukvårdslagen (HSL) 28§ ska ledningen av hälso- och sjukvården vara organiserad så att den tillgodoser hög patientsäkerhet och god kvalitet i vården, samt främjar kostnadseffektivitet.

Inom hälso- och sjukvård ska det finnas en verksamhetschef som svarar för verksamheten (HSL 29§). En verksamhetschef ansvarar för den löpande verksamheten och upprätthåller och bevakar att hälso- och sjukvårdsverksamheten tillgodoser hög patientsäkerhet, god kvalitet i vården och främjar kostnadseffektivitet inom verksamhetsområdet. Verksamhetschefen skall alltid ha det samlade ansvaret för verksamheten, men kan och bör, beroende av sin kompetens, i vissa fall uppdra enskilda uppgifter åt annan enligt HSL 30§.

(1). I Jämtlands läns landsting har man utsett en specialistläkare med ett medicinskt ledningsuppdrag (MLU) i de fall verksamhetschefen inte själv är läkare.

I Landstingets riktlinjer för verksamhetschefer framgår att om verksamhetschefen saknar god medicinsk sakkunskap och om det dominerande innehållet i verksamheten utgörs av medicinsk diagnos och behandling bör ansvaret att leda verksamheten i denna del överlåtas på befattningshavare med sådan kompetens.

(2)

Landstingsstyrelsen har ett övergripande ansvar som vårdgivare

Enligt patientsäkerhetslagen är vårdgivaren skyldig att bedriva ett systematiskt patientsäkerhetsarbete. Detta innebär att vårdgivaren ska planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att kravet på god vård enligt hälso- och sjukvårdslagen respektive tandvårdslagen upprätthålls. Med vårdgivare avses landstinget som myndighet, dvs. landstingsstyrelsen. (3)

Enligt Socialstyrelsens föreskrift om ett systematiskt kvalitetsarbete är det vårdgivaren, (landstingsstyrelsen), som ansvarar för att det finns ett ledningssystem för kvalitetsarbete, att detta används och utvecklas för att säkra verksamhetens kvalitet. Enligt föreskriften ska vårdgivaren med stöd av ledningssystemet planera, leda och kontrollera, följa upp, utvärdera och förbättra verksamheten. Vårdgivaren ska också ange hur uppgifterna som ingår i arbetet är fördelade inom verksamheten. (4)

Fördelningen av arbetsuppgifterna finns beskrivna i dokumentet "Fördelning av ansvar för patientsäkerhetsarbetet". (5) Detta dokument beskriver fördelningen av ansvaret för patientsäkerheten inom förvaltningen, från landstingsdirektören och nedåt. Dokumentet har fastställts av chefen för patientsäkerheten.

Enligt de intervjuade från landstingsstyrelsen är deras ansvar, när det gäller kvalitet- och patientsäkerhetsarbetet, främst att formulera mål, följa upp verksamheten och besluta om åtgärder. Denna beskrivning av ansvarsfördelningen ger också den biträdande landstingsdirektören. Det yttersta operativa ansvaret uppges

ligga hos landstingsdirektören. Vårdpersonalen har ett ansvar att delta i patientsäkerhetsarbetet, bl.a. genom att rapportera avvikelser. (5)

Landstingets ansvar utifrån hälsovalsmodellen

Enligt HSL 7 § ska landstingen planera sin hälso- och sjukvård utifrån befolkningens behov av vård. I denna planering ingår även vård som utförs av privata utförare. Utgångspunkten för planeringen är HSL 3 §, att landstinget skall erbjuda en god vård. Av detta framgår att landstinget måste ställa kvalitetskrav också på privata utförare. Av den anledningen finns mål för kvalitet och patientsäkerhet i förfrågningsunderlaget. Varje vårdgivare i hälsovalsmodellen är dock själva ansvarig för sitt kvalitetsarbete utifrån beskrivningen i styckena ovan (6).

Viss otydlighet i ansvarsfrågan kvarstår

Vid vår tidigare granskning från 2011 framkom en viss kunskapsbrist hos cheferna inom primärvården avseende verksamhetschefens ansvar och hälsovalsenhetens ansvar. Flertalet av de intervjuade, i den nu aktuella granskning, tycker att ansvarsfördelningen för kvalitets- och patientsäkerhetsarbetet överlag har blivit tydligare.

Dock framkommer det av enkäten att 5 chefer (drygt 30 % av cheferna), inte upplever ansvaret för kvalitets- och patientsäkerhetsarbetet som tydligt. 23 % av vårdpersonalen har uppgett att oklar ansvarsfördelning är ett hinder i det systematiska kvalitets- och patientsäkerhetsarbetet.

Viss otydlighet i ansvarsfördelningen inom Östersunds närvårdsområde

Det framkommer också att ansvarsfördelningen inom Östersunds närvårdsområden varit något otydlig. Inom Östersunds närvårdsområde har det sedan en tid saknats en egen verksamhetschef. Centrumchefen har då tillika varit verksamhetschef för närvårdsområdet. Inför sommaren kommer dock detta att ändras, då enhetscheferna inom Östersunds närvårdsområden blir verksamhetschefer.

Inom två hälsocentraler i Östersund saknas utsedd MLU (läkare med medicinskt ledningsuppdrag). Det är verksamhetschefens ansvar att se till att det finns MLU. Situationen har klarats genom att den medicinska samordnaren tagit på sig att även utföra uppgifter som hör till MLU. Dock uppger den medicinske samordnaren att situationen utan MLU inte är tillfredställande för kvalitets- och patientsäkerhetsarbetet.

Bedömning

- De intervjuade upplever att ansvarsfördelningen för kvalitets- och patientsäkerhetsarbetet är tydlig. Dock visar resultat från enkäterna att det finns en viss otydlighet om ansvarsfördelningen bland både chefer och vårdpersonal. Ansvaret för att tydliggöra ansvarsfördelningen ligger ytterst hos landstingsstyrelsen. Vi rekommenderar att åtgärder bör vidtas för att klargöra och informera om fördelningen av ansvaret.
- Enligt Socialstyrelsens föreskrift, om ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, är det vårdgivaren, landstingsstyrelsen, som skall ange strukturen över ansvarsfördelningen för kvalitets- och patientsäkerhetsarbetet. Vi anser därför att landstingsstyrelsen borde fastställa dokumentet "Fördelning av ansvar för patientsäkerhetsarbetet".
- Inom två hälsocentraler inom Östersunds närvårdsområden saknas MLU. Förutsättningar för verksamhetschefen att ta sitt samlade ledningsansvar, utan tillgång till MLU, är försämrade. Medicinsk samordnare inom primärvården har tagit på sig MLU uppgifter, men uppger att rådande situation är otillfredsställande. Enligt Hälso- och sjukvårdslagen och landstingets riktlinjer bör verksamhetschefer inom verksamheter, där den huvudsakliga uppgiften är medicinsk diagnostik och behand-

ling, uppdra åt annan befattningshavare att leda denna del av verksamheten. Vi bedömer att åtgärder bör vidtas för att tillsätta MLU där det saknas.

- Beslutet om att enhetscheferna ska bli verksamhetschefer inom Östersunds närvårdsområde kan bidra till att tydliggöra ansvarsfördelningen inom Östersunds närvårdsområde.

7.3 FÖRUTSÄTTNINGAR

Enligt intervjuade inom Östersunds närvårdsområde medförde stafettläkarstoppet att stora delar av förbättringsarbetet avstannade.

Torvalla Hälsocentral upphörde som hälsocentral under 2013 och blev en hälsomottagning och en filial till Brunflo hälsocentral, utan läkarbemanning. Detta innebär att en stor del av Torvallas patienter ca 6000 listade överfördes till Brunflo hälsocentral. Hälften av de som överfördes till Brunflo hälsocentral listade om sig till Odensala hälsocentral.

Normalt har hälsocentralerna en förberedelsestid på två månader för att ta emot nya listade. Denna förberedelsestid upphörde, enligt uppgift, att gälla för Östersunds närvårdsområde under hösten 2013. Omlistningen gällde från första dag. Enligt uppgift fick Odensala hälsocentral ta emot 3000 nya patienter på några veckor, samtidigt som läkare slutade och det rådde stopp för att ta in stafettläkare. Fokus uppgavs i detta läge vara att klara av den dagliga driften och det systematiska kvalitets- och patientsäkerhetsarbetet fick stå tillbaka. Liknande situation uppstod också inom Brunflo hälsocentral, enligt uppgift.

En svårighet för några av de hälsocentraler som fått många nylistade patienter är att det finns begränsade möjligheter att expandera i nuvarande lokaler. Detta gäller då framförallt Odensala hälsocentral, men även för Lugnvik hälsocentral. I den utredning som pågår om hur strukturen för Östersunds närvårdsområde skall utformas ingår att se över strukturen för lokaler. Intervjuade anser att beslutet avseende lokalfrågan behöver lösas skyndsamt, då några hälsocentraler är i trängande behov av att expandera.

Stafettläkarstoppet

En samordnad riskanalys gjordes under hösten 2013 som visade flera allvarliga konsekvenser av stafettläkarstoppet (7). Därefter beslutades att stafettläkarstoppet skulle skjutas fram i två år, vilket i praktiken innebär att stafettläkarstoppet hävdades. Ingen av de intervjuade som fått frågan, tror att landstinget kommer att klara sig helt utan stafettläkare och det har dessutom ifrågasatts om detta vore lämpligt.

En rekryteringsgrupp har inrättats i syfte att öka nyrekryteringen av läkare.

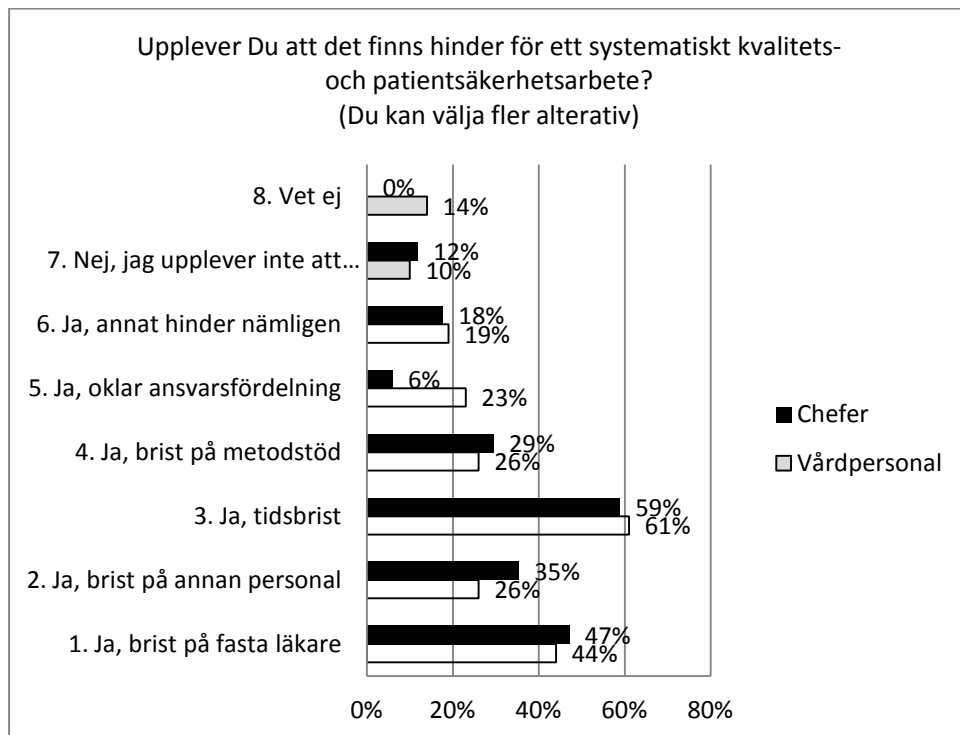
I samband med att stafettläkarstoppet upphävdes tillämpades inledningsvis rutinen att ett godkännande av landstingsdirektören måste inhämtas i varje enskilt fall om att få anlita stafettläkare (8). Hälsocentralerna har numera själva rätten att besluta om att ta in stafettläkare efter ändringar i landstingsdirektörens befohgenhetsplan (9).

Svårigheter att få tag i stafettläkare

En bemanningscentral har inrättats för att hjälpa hälsocentralerna att få tag i stafettläkare. Inom Östersunds närvårdsområde uppstod dock under försommaren en situation då hälsocentralen under en tid inte fick tag på stafettläkare överhuvudtaget. Brunflo hälsocentral, som är helt beroende av stafettläkare, stod vid tidpunkten för granskningen, enligt uppgift, helt utan läkare.

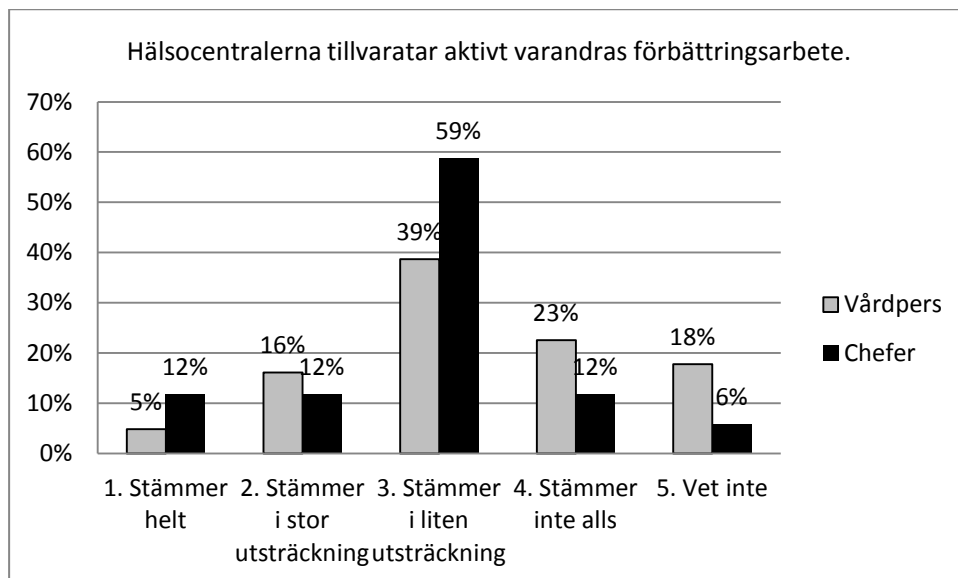
Läkarbrist – hinder för systematiskt kvalitetsarbete

Brist på fast läkarbemannning uppges överlag vara ett hinder för ett systematiskt kvalitets- och patientsäkerhetsarbete.



Även bristande samverkan mellan hälsocentralerna uppges vara ett hinder. Detta medför svårigheter att sprida förbättringsarbeten inom den landstingsdrivna primärvården.

Centrumchefen berättar att han håller på att ta fram något han kallar ”Bra Dokument” inom primärvården. I dessa dokument ska förbättringsarbeten lyftas fram. Dessa dokument planeras vara färdiga till hösten och skall utgöra underlag för diskussioner på primärvårdsdagarna. Enligt centrumchefen är målgrupp för ”Bra Dokument” i första hand personalen inom primärvården.



Några intervjuade är tveksamma till att de åtgärder som vidtagits räcker för att tillskapa tillfredsställande förutsättningar för ett kvalitets- och patientsäkerhetsarbete. En enhetschef uppger att hälsocentralen till hösten kommer att hamna i ett ännu sämre läge när det gäller läkarbemanningen, då flera ST- läkare randar sig inom specialistsjukvården¹.

38 % av cheferna har svarat nej på frågan om nödvändiga åtgärder vidtas för att förbättra resultatet för kvalitet och patientsäkerhet.

Bedömning

- För stora delar av den landstingsdrivna primärvården saknas tillfredsställande förutsättningar för ett systematiskt kvalitets- och patientsäkerhetsarbete. Framförallt uppges tiden inte räcka till för detta, men även att det råder brist på personal, framförallt då fast läkarbemanning. Vi anser att det finns en uppenbar risk för att rådande situation innebär att kvalitets- och patientsäkerhetsarbetet, för delar av primärvården, inte är i enlighet med Socialstyrelsen föreskrift om ett systematiskt kvalitetsarbete och Patientsäkerhetslagen. En bidragande orsak till den uppkomna situationen anser vi är det stafettläkarstopp som infördes 2013.
- Vi kan konstatera att vissa åtgärder har vidtagits för att mildra den negativa effekten av stafettläkarstoppet. Det finns dock en viss skepsis hos de intervjuade huruvida vidtagna åtgärder räcker för att tillskapa tillfredsställande förutsättningar för ett kvalitets- och patientsäkerhetsarbete. Det är viktigt att de åtgärder som vidtagits blir föremål för en systematisk uppföljning och analys av dess effekter.
- Vi anser att bristande samverkan mellan hälsocentralerna, när det gäller att aktivt tillvarata varandras förbättringsarbeten, är ett hinder för ett systematiskt kvalitets- och patientsäkerhetsarbete inom primärvården. Centrumchefens håller på att ta fram s.k. "Bra dokument" och införandet av nya ledningsgrupper, kan bidra till att öka tillvaratagandet av interna förbättringsarbeten. Det är dock viktigt att följa upp effekterna av dessa åtgärder.

¹ I utbildning till specialistläkare inom allmänmedicin ingår också tjänstgöring inom den specialiserade vården. Detta kallas att ST- läkaren randar sig.

- I granskningen framkommer brister i metodstöd för kvalitets- och patientsäkerhetsarbete. Åsikter bland personal om brister i befintligt metodstöd för uppföljning och analys är något som återkommer vid ett flertal granskningar och som vi också har framfört vid ett flertal tillfällen. I denna granskning är det framförallt Centuri och avvikelserapporteringssystemet som omnämns. Vi rekommenderar en översyn av användarvänligheten i nämnda IT-system och att se över behovet av utbildningsinsatser.

7.4 EGENKONTROLL

Enligt Socialstyrelsens föreskrift om ett systematiskt kvalitetsarbete innebär egenkontrollen att systematiskt följa upp och utvärdera den egna verksamhetens resultat, samt kontrollera att den bedrivs enligt de processer och rutiner som ingår i verksamhetens ledningssystem.

Egenkontroll kan bestå av jämförelser utifrån kvalitetsregister, Öppna Jämförelser, nuvarande- med tidigare resultat, granskningar av journaler, analys av uppgifter hos patientnämnden etc. (4).

Landstingsstyrelsens egenkontroll sker framförallt genom att följa internkontrollplanen och uppföljningsplanen. Även uppföljning av månadsrapporter, delårs- och bokslut är delar av landstingsstyrelsens egenkontroll. Fr.o.m. 2014 har fullmäktige beslutat om internkontrollreglemente för den interna kontrollen.

De intervjuade från landstingsstyrelsen uppger att de får en omfattande redovisning av mål och mått på styrelsemötena. Landstingsstyrelsen meddelar dock inga frågor i förväg om vad man vill veta. Det är således upp till de som redovisar inför styrelsen att själv välja vad man vill redovisa.

Egenkontrollen på hälsocentraler sker framförallt vid möten mellan enhetschef och MLU, arbetsplatsträffar och träffar inom yrkeskategorier. Vid dessa sammankomster uppger de intervjuade att man går igenom patientenkät, Öppna Jämförelser, vissa kvalitetsmål, läkemedel, hygienrutiner etc. Enligt flera intervjuade saknas dock tillräcklig tid för analys.

I våra intervjuer har det från flera håll framkommit önskemål om att det ska finnas en central resurs att tillgå vid analys av resultatet. För uppföljning och analys av mål för diabetes uppges dock en särskild resurs finnas att tillgå för analys.

35 % av cheferna uppger i enkäten "stämmer till mindre del" eller "stämmer inte alls" på frågan om målen analyseras.

Inom primärvården har man börjat med patientsäkerhetsronder, där den medicinske samordnaren, vårdutvecklaren och centrumchefen uppges åka runt till hälsocentralerna. Man har olika teman vid dessa ronder, t.ex. remisshantering, osignerade dokument etc. Tanken är att varje hälsocentral ska hinnas med under ett år (10).

Det finns planer på att införa digitala resultattavlor för respektive hälsocentral. Dessa resultattavlor ska kunnat avläsas elektroniskt av centrumchefen i direktkontakt med hälsocentralen.

Hälsovalskansliets uppföljningar är även en del i den enskilda hälsocentralens egenkontroll. Uppföljningen sker direkt mot den enskilda hälsocentralen. Hälsovalsenheten gör en sammanställning av mål och mått vilken utgör underlag vid den årliga uppföljningen. Även den medicinska samordnaren, vårdutvecklaren m.fl. är med vid dessa uppföljningsmöten och representerar då Hälsovalet. Vid avvikelser utfärdar Hälsovalsenheten rekommendationer. Enligt intervjuer är hälsovalskontoret noga med att följa upp sina rekommendationer. Hälsovalsenheten vill dock inta en mer främjande än en kontrollerande roll.

Viss kritik mot befintligt metodstöd för uppföljning och analys

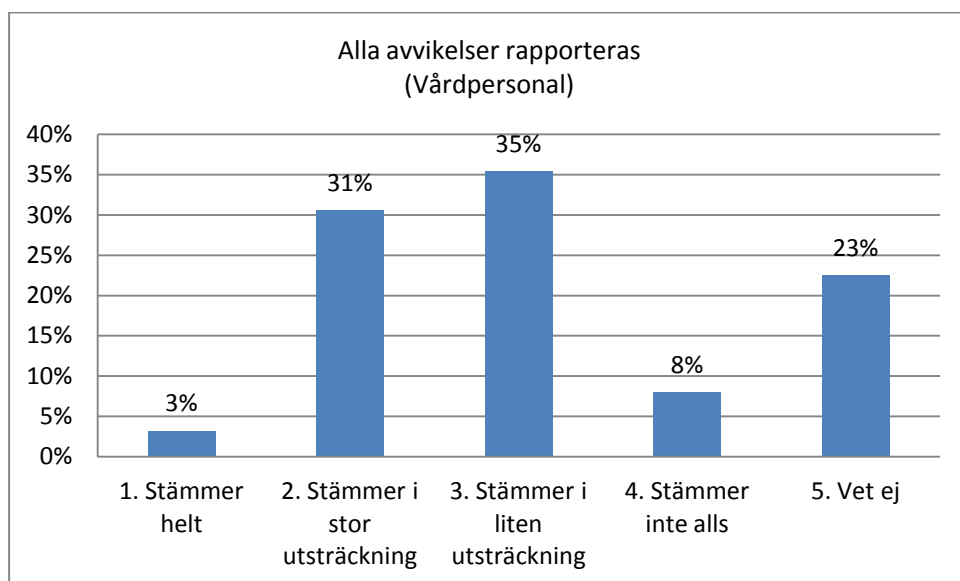
Vid intervjuar och i enkäten framkommer en del kritik mot befintliga IT- system. System som nämns är avvikelserapporteringssystemet och dokumenthanteringssystem. Det framkommer i intervjuer att man skulle vilja att uppföljningen vore enklare.

Det sker flera parallella uppföljningar om kvalitets- och patientsäkerhetsarbete. Det är exempelvis Hälsovalets uppföljningar, den landstingsdrivna primärvårdens uppföljningar, patientsäkerhetsberättelsen, mödravårdsöverläkarens och barnavårdsöverläkarens uppföljningar.

Ca 30 % av cheferna och ca 25 % av vårdpersonalen uppger att brist på metodstöd är ett hinder för ett systematiskt kvalitetsarbete.

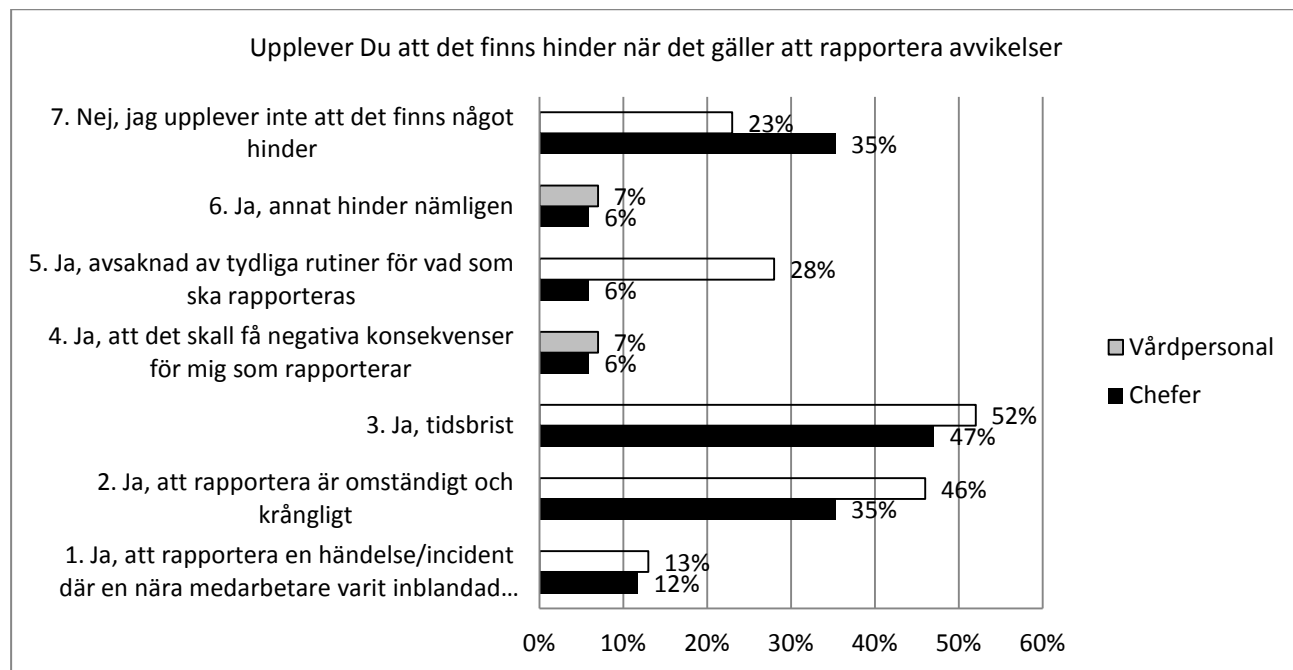
Underrapportering av avvikelser medför brister i underlaget

Enligt diagrammet nedan förekommer en underrapportering av avvikelser. Sammanställning av avvikelser är en viktig del i egenkontrollen av patientsäkerhetsarbetet. En underrapportering av avvikelser innebär brister i egenkontrollen.



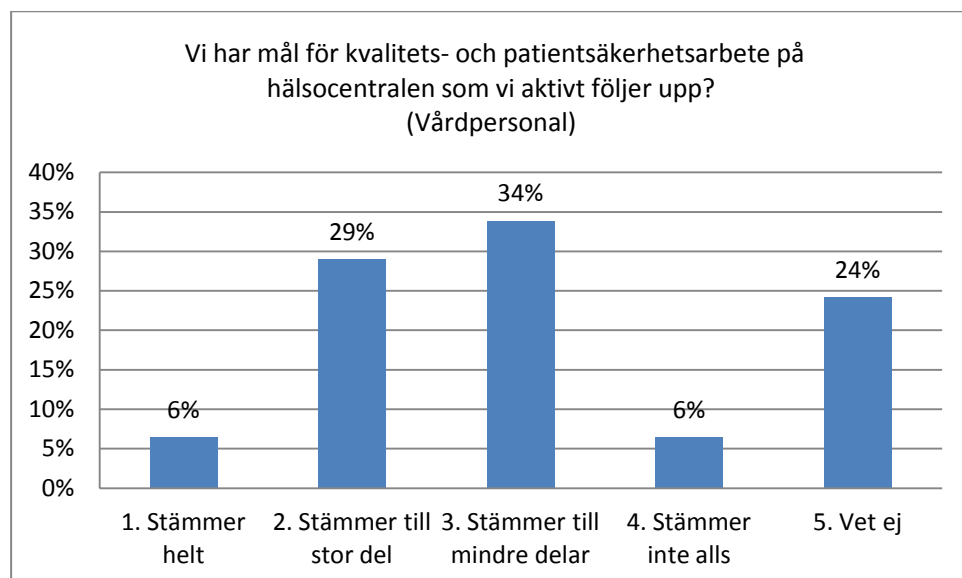
Skälet till underrapportering uppges främst vara tidsbrist, samt att man anser att det är krångligt och omständigt att rapportera avvikelser, se följande diagram.

34 % uppger att man får dålig återkoppling på rapporterade avvikelser. En som besvarat enkäten har lämnat en kommentar om att denne blev utskälld av sin chef för sin rapporterade en avvikelse.



Brist i uppföljningen av mål.

Enligt en del av vårdpersonalen finns det brister i den aktiva uppföljningen av målen.



Bedömning

- Det finns utarbetade formella former för egenkontroll både inom hälsocentralerna och inom landstingsledningen, men pga. brister i uppföljning och analys och underrapportering av avvikelser bedömer vi att egenkontrollen inte är helt tillfredställande.
- En stor del av inrapporterade mål och mått används inte som underlag i hälsocentralens kvalitets- och patientsäkerhetsarbetet. Enbart 35 % av vårdpersonal uppger att det finns mål som aktivt följs upp. Det framkommer också brister i analysen, vilket kan höra ihop med den brist på tid och kompetens att analysera som uppgetts samt att målen är allt för många för att hinnas med.
- Flera intervjuade har efterfrågat en särskild resurs att tillgå för resultatanalys. Vi anser att landstingsstyrelsen bör undersöka behovet av en central resurs att tillgå för resultatanalys.
- Ca. 30 % av cheferna uppger att brist på metodstöd är ett hinder i kvalitets- och patientsäkerhetsarbetet. Det som anges är framförallt brister i IT- systemets, Centuri och avvikelshanteringssystemet. Vi bedömer att det finns utrymme för effektiviseringar i form av att samordna uppföljningarna i högre utsträckning och en ökad automatisering för att minska det manuella arbetet.
- Vi anser att det är otillfredsställande med den underrapportering av avvikelser som uppgetts i enkäten. En underrapportering medför att underlaget för egenkontrollen av patientsäkerheten blir bristfälligt och därmed kan felaktiga analyser göras och det finns risk för att nödvändiga förbättringsåtgärder inte genomförs.
- Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att utveckla rutiner för sin egenkontroll som hör ihop med uppföljningsplanen. Detta genom att i förväg ange vilka frågor man vill få besvarade vid redovisningarna. Dessa frågor bör utgå ifrån risk och väsentlighetsanalysen.

7.5 HÄLSO- OCH SJUKVÅRD TILL FLYKTINGAR

Landstinget har en skyldighet² att erbjuda hälsosamtal och hälsoundersökning till flyktingar och asylsökande. Inom landstinget ingår ansvaret för hälsoundersökningar som en del i Hälsovalet.

Hälsoundersökningar för huvuddelen av de asylsökande som kommer till länet görs vid flyktingmottagningen i Grytan. De enskilda hälsocentralerna arbetar med kvotflyktingar och ensamkommande flyktingbarn.

2009 genomförde landstingsrevisionen en granskning av hälso- och sjukvård till flyktingar. Under 2013 gjordes en uppföljande granskning "Hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl." Den nu aktuella granskningen kompletterar den uppföljning som gjordes 2013 med huruvida resurstilldelning och kompetensutveckling avseende flyktingmottaning förbättrats för de enskilda hälsocentralernas.

I granskningen 2009 framkom brister i resurstilldelning och kompetensutveckling

I granskningen 2009 framkom att det fanns brister i resurstilldelningen till hälsocentralerna. Ersättningen från Migrationsverket för hälsoundersökningar motsvarar inte kostnaden. Det fanns då ingen social viktning i den modell som låg till grund för ersättning till hälsocentralerna. Konsekvenser av bristande resurstilldelning var ökade väntetider, ökad risk för att traumatillstånd kunde förvärras och ökad risk för smittspridning p.g.a. att hälsoundersökningarna fördröjdes (11).

² Landstinget har en skyldighet, enligt lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. och lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar, som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd, att erbjuda hälso- samtal och

I granskningen från 2009 (12) framkom behov av ökad kompetens bland vårdpersonalen när det gäller flyktingfrågor, samt att kunskaper och erfarenheter som fanns inom landstinget borde tillvaratas och spridas på ett systematiskt sätt. I granskningen föreslogs att dåvarande Hälsoportalen³ skulle vara ett kunskapscenter för flyktinghälsovården i länet. (11)

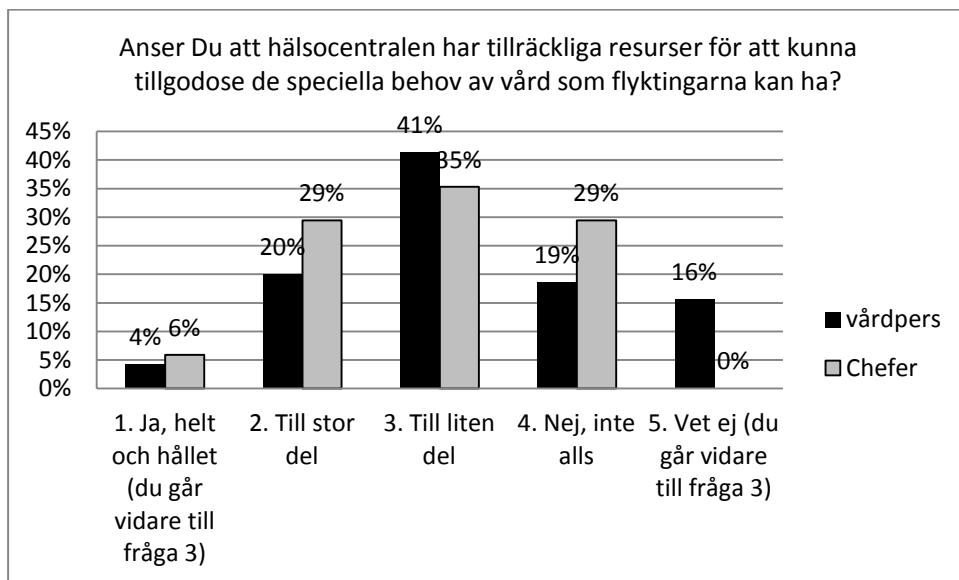
Enligt landstingsstyrelsens svar på granskningen från 2009 skulle utbildning i flyktingfrågor beaktas när den framtida primärvårdsorganisationen skulle diskuteras. Hälsoportalen skulle enligt svaret avvecklas och det fanns ingen beskrivning i svaret av hur denna funktion skulle ersättas (13).

Brister i resurstilldelning kvarstår 2014

Att den ekonomiska ersättningen inte täcker kostnaden för flyktingmottagningen är samtliga intervjuade i denna granskning 2014 samstämmiga om. Det finns fortfarande ingen direkt viktning i kapiteringssystemet som tar hänsyn till om en hälsocentral har många flyktingar inom sitt område. Dock finns, enligt uppgift, en indirekt viktning i kapiteringssystemet⁴.

Det finns inga konkreta åtgärder planerade för att kompensera de hälsocentraler som har många flyktingar. Frågan om kompensation uppges dock ha varit uppe till diskussion i Vårdvalsgruppen, men inget beslut har fattats. Beslut har emellertid tagits om att tolkkostnaden ska belasta landstinget centralt och inte den enskilda hälsocentralen.

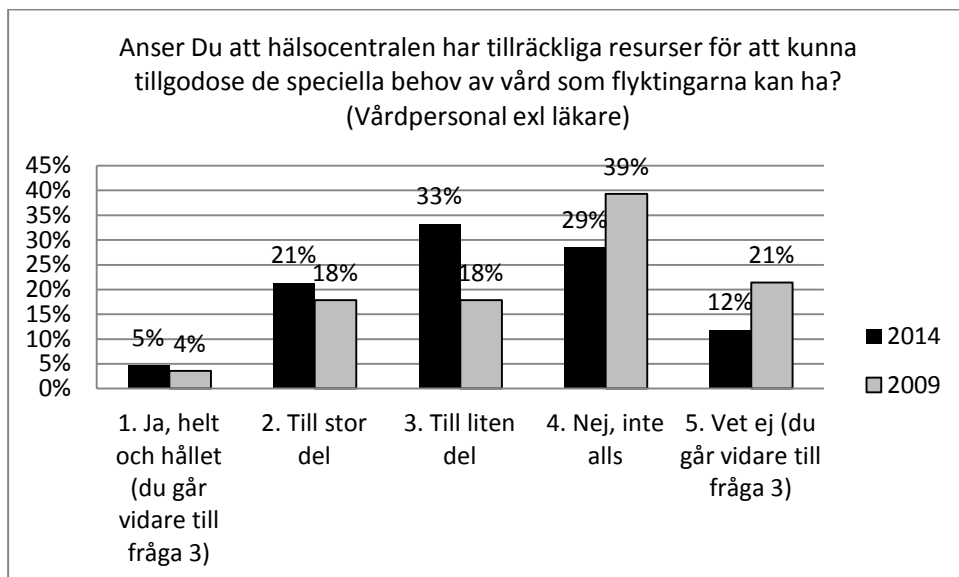
Bristande förutsättningar för flyktingmottagande uppges framförallt få konsekvenser för brister i patientsäkerhet och kvalitet i vård och behandling av flyktingar. Bristande förutsättningar uppges även få vissa konsekvenser för att klara tillgängligheten och behandlingen av kroniker.



I de följande diagrammen, där jämförelser gör mellan 2009 och 2014, har läkare exkluderats. Detta pga. att läkare inte fanns med i enkätundersökningen vid granskningen 2009.

³ Hälsoportalen fanns inrymd i Torvallas hälsocentral och hade till uppgift att sköta om samtliga hälsoundersökningar och hälsosamtal inom Östersunds och Bergs kommuner, samt att vara ett kunskapscenter när det gällde flyktingfrågor. Hälsoportalen drevs som ett projekt och dess verksamhet har sedan några år upphört.

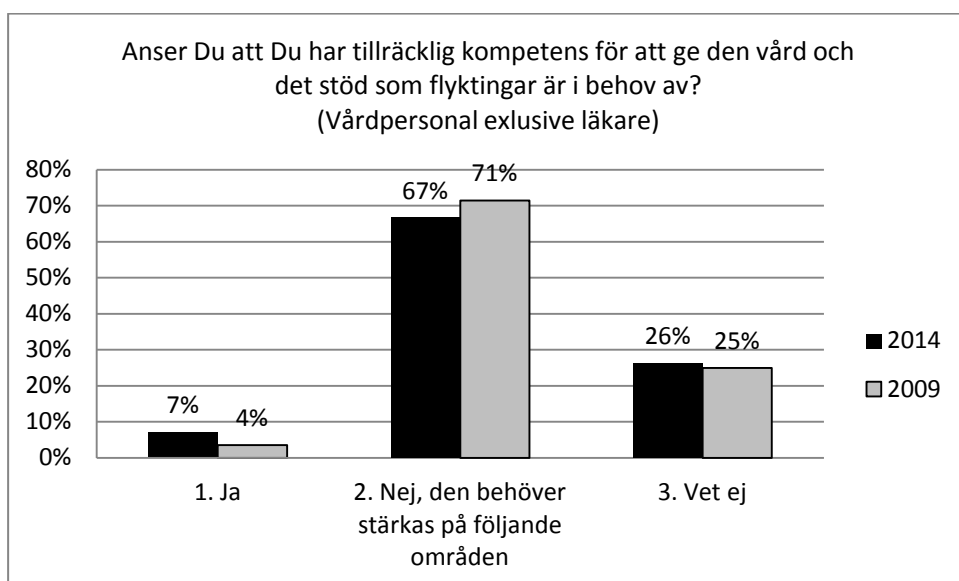
⁴ Enligt uppgift är antalet utlandsfödda personer invänt i CNI som ligger till grund för kapiteringssystemet.



I kommentarer från enkäten och intervjuer framkommer det att fler vill att det skall upprättas en speciell enhet för all flyktingmottagning, något utöver det som idag finns.

Otillräckliga insatser för kompetensutveckling

7 % av vårdpersonalen uppger i den nu aktuella granskningen att de har tillräcklig kompetens för att ge den vård och stöd som flyktingarna är i behov av. Det är framförallt kunskap om kultur, sedvänjor, psykiatri, olika länders sjukdomspanorama, flyktingmedicin som man saknar⁵.

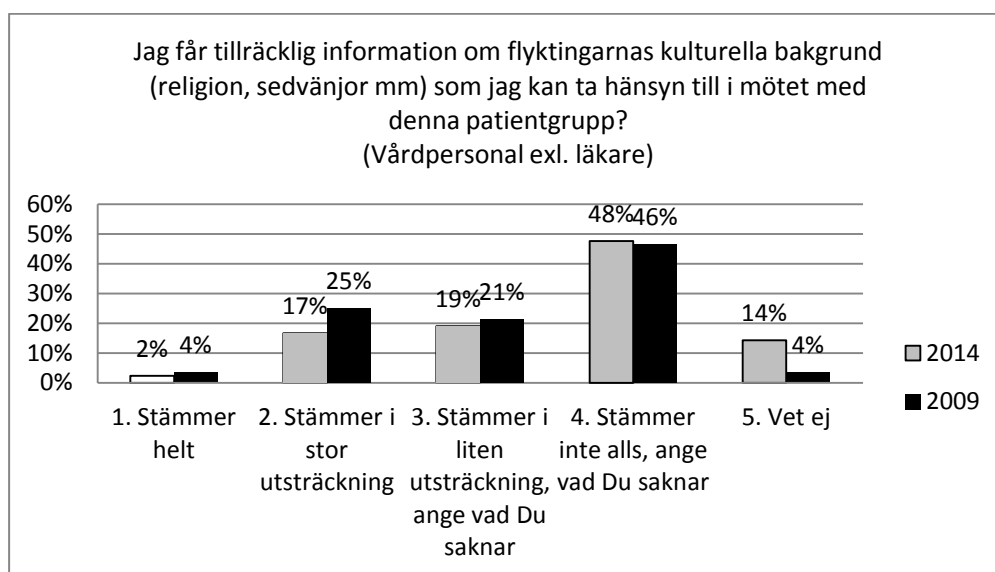


⁵ Se även kommentarer från enkäten i bilaga till rapporten.

Enligt de intervjuade finns det ingen särskilt forum för att diskutera och sprida information om flyktingfrågor inom primärvården.

Brister i information om flyktingarnas bakgrund kvarstår

I granskningen 2009 framkom att det fanns brister i informationen till vårdpersonal angående flyktingarnas bakgrund (12). Enligt följande diagram kvarstår stora delar av dessa brister⁶.



Bedömning

- Det stora utbildningsbehovet när det gäller flyktingfrågor från 2009 kvarstår 2014. Enligt granskningen från 2009 skulle utbildning i flyktingfrågor beaktas. Landstinget har en skyldighet att tillse att personalen har den kompetens som behövs för att utföra sitt arbete. Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att vidta åtgärder för att tillgodose utbildningsbehovet om flyktingfrågor.
- Beroende på att det behövs tolkhjälp och att flyktingarna inte är förtrogna med vårt sjukvårdssystem tar ett läkarbesök med en flykting i regel längre tid än övriga läkarbesök. Den kompensation hälsocentralerna får är inte anpassade till dessa förhållanden. Bristande resurser får framförallt konsekvenser på vård och behandling av flyktingar. Vi rekommenderar att åtgärder vidtas för att kompensera hälsocentralerna så att dessa önskade effekter uteblir.
- Vi rekommenderar att det görs en översyn om behovet av att information till vårdpersonal gällande flyktingarnas bakgrund och hur detta skall tillgodoses.

7.6 TELEFONTILLGÄNGLIGHET

Införandet av telefonsystemet Calguide/VCC påbörjades inom den landstingsdrivna primärvården under 2009. En pilotstudie 2008 visade att utökade telefontider förutsatte en samverkan om telefonpassningen. (14). I landstingsstyrelsens svar på vår granskning av primärvården 2010 (15) skulle samverkanslösningar

⁶ Se även enkätbilaga i slutet av rapporten

prövas. Det handlade då i första hand samverkan om telefonpassning mellan hälsocentraler inom närvårdsområden, men även mellan närvårdsområde och 1177. En genomgång och kalibrering av rutiner, t.ex. bokning av läkarbesök skulle då genomföras. (16)

Åtgärder som landstingsstyrelsen beslutat om 2009 har ännu inte genomförts

Vid vår granskning 2011 kunde vi konstatera att åtgärderna, som landstingsstyrelsen beslutat om 2009, till stora delar inte genomförts. Vi gjorde då bedömningen att förbättringsåtgärderna troligtvis skulle genomföras då ett initiativ till omstart av projektet tagits i samband med granskningen. (17)

I granskningen 2014 kan vi återigen konstatera att förbättringsåtgärderna som landstingsstyrelsen beslutade om 2009 fortfarande, till stora delar, inte genomförts. Återigen är en omstart planerad för att förbättra telefontillgängligheten. Detta arbete kommer att bedrivas i den operativa ledningsgruppen. Dock kommer inte arbetet att fokusera på samverkanslösningar. Fokus kommer istället att riktas på att utnyttja telefonsystemets teknik och att förbättra distriktssköterskornas arbetsmiljö.

Telefonpassningen en arbetsmiljöfråga

Enligt några intervjuade har telefonpassningen varit en övertidsfälla då sent inkomna telefonsamtal ofta medför arbete efter ordinarie arbetstids slut. Detta gäller dock inte längre sedan kravet på telefonpassning har sänkts till 30 timmar per vecka. Enligt den intervjuade enhetschefen är även 30 timmar per vecka för lång tid med rådande bemanning.

Några intervjuade enhetschefer uppger att hälsocentralen har svårt att klara telefonpassningen framförallt på morgonen. Det framkommer också uppgifter om att det börjar bli brist på distriktssköterskor att bemanna telefonpassningen med.

Flera intervjuade uppger att telefonsystemet har haft tekniska problem, vilket medfört svårigheter att klara telefontillgängligheten och påverkat arbetsmiljön negativt.

En viss samverkan har förekommit

En viss sporadisk samverkan om telefonpassning har dock förekommit. Det har då handlat om samverkan mellan hälsocentraler och även samverkan med 1177. De som provat samverkanslösningar har upplevt att det fungerat mycket bra. En hämsko när det gäller att samverka med 1177, enligt några intervjuade, är att denna tjänst inte är en fri nyttighet och då hälsocentraler har svårt att hålla sina budgetar blir sådana tjänsteköp inte aktuella i första hand.

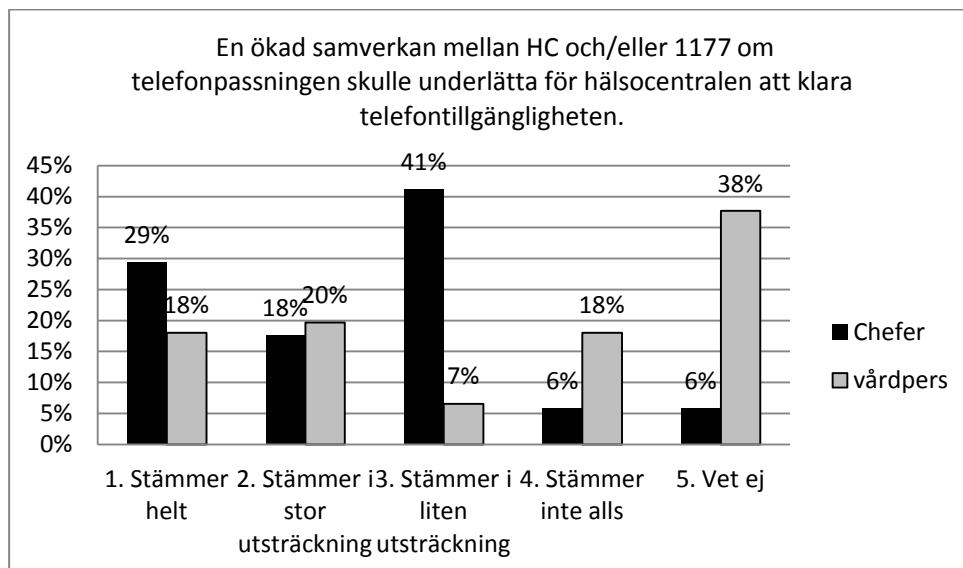
Då 1177 tagit över telefonpassningen har man dock inte bokat planerade läkarbesök, utan enbart akuta besök. Detta beror på att hälsocentralerna fortfarande har för olika arbetssätt vid bokning av planerade läkarbesök.

På vissa hälsocentraler är det enbart läkarna själva som bokar sina planerade läkarbesök, medan distriktssköterskorna gör det på andra hälsocentraler.

Lika många chefer är positiva som negativa till att samverka

Enligt enkäten är det lika många chefer som anser att en samverkan skulle leda till ökad telefontillgänglighet, som de som inte anser det 48 %. Bland vårdpersonalen är det en viss övervikt för de som är för en samverkan. Enligt intervjuer får vi blandade reaktioner på samverkan, dock anser flertalet att en samverkan är bra, men att det förutsätter ett mer likartat arbetssätt hos hälsocentralerna.

De hälsocentraler som klarar sin telefontillgänglighet ser ingen anledning att samverka. De som inte klarar sin egen telefontillgänglighet, uppges ha svårt att klara av ytterligare en hälsocentralers telefonpassning.



Bedömning

- Vi kan konstatera att de åtgärder för att underlätta samverkan om telefonpassning, som landstingsstyrelsen beslutade om 2009, fortfarande inte genomförts. Det finns heller ingen plan att i närtid genomföra dessa. Landstingsstyrelsen bör aktualisera att beslutade åtgärder som bl.a. genomgång och kalibrering av rutiner för läkarbesök genomförs. Detta i syfte att underlätta samverkan om telefonpassning.
- Vi kan konstatera att de som provat samverkanslösningar om telefonpassning har upplevt att detta har fungerat väl. Vi noterar dock att det finns kvarvarande hinder för samverkan och rekommenderar därför landstingsstyrelsen att bl.a. utreda telefonverksamheten avseende:
 - Samverkan HC och 1177
 - Avgifter för nyttjande av 1177 för telefonpassning
 - Rätt vårdnivå för telefonrådgivning.

Östesund den 23 juni 2014

Jan-Olov Undvall

Jan-Olov Undvall
Certifierad kommunal revisor

8 LITTERATURFÖRTECKNING

1. Sahlin, Lars-Åke Jonsson Jan. Hälso- och sjukvårdslagen med kommentarer åttonde upplagan. Solna : Nordstedts Juridik, 2010. ISBN 978-91-39-11122-1.
2. Jämtlands läns landsting. Riktlinjer för verksamhetschefer samt medicinska ledningsuppdrag. 2011. Dnr: LS/1552/2011.
3. Hallgren, Ulf H Fröberg Timothy. Patientsäkerhetslagen. Tallinna Raamaturukikoboda : u.n., 2011. ISBN: 978-91-7864-216-8.
4. Socialstyrelsen. Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete - handbok för tillämpningen av föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9). ISBN: 978-91-87169-50-2.
5. Jämtlands läns landsting. Fördelningen av ansvar för patientsäkerhetsarbete. Reg nr i centruri: 16346-1.
6. Resare, Pål. E-postkorrespondens. u.o. : Socialstyrelsens juridiska enhet.
7. Jämtlands läns landsting. Samordnad riskanalys för hälso- och sjukvården med anledning av stafettläkarstoppet i Östersunds Primärvårdsområde och dess följd effekter. 2013.
8. —. Landstingsstyrelsens protokoll 2013.
9. —. Landstingsdirektörens befogenhetsplan - Version 7. Dnr: LS/341/2010.
10. —. Patientsäkerhetsronder 2013 inom pv. Reg. nr Centuri:17125-1.
11. Ernst, Young &. Hälso- och sjukvård för flyktingar. 2009. Dnr: Rev/13/2009.
12. Young, Ernst &. Hälso- och sjukvård för flyktingar. 2009. Dnr: Rev/13/2009.
13. Jämtlands läns landsting. Svar på revisionsrapport ang hälso- och sjukvård för flyktingar. Dnr: LS/349/2009.
14. —. Utvärdering av CalllGuide Pilotprojket Version 2. 2008.
15. —. Revisionsrapport - Arbetsorganisationen m.m. vid primärvårdens hälsocentraler. 2010. Dnr: Rev/4/2010.
16. —. Svar på revisorernas granskning av arbetsorganisation m.m. vid primärvårdens hälsocentraler. Dnr: LS/289/2010.
17. —. Granskning av primärvården inom hälsovalsmodellen. 2011. Dnr: Rev/21/2011.
18. —. Medicinskt ledningsuppdrag inom primärvården. 2014. Reg. nr i Centuri: 13143-1.

9 BILAGOR

9.1 ENKÄTRESULTATET AV CHEFSENKÄTEN

Anser Du att hälsocentralen har tillräckliga resurser för att kunna tillgodose de speciella behov av vård som flyktingarna kan ha? (Om Du upplever att något saknas kan Du lämna kommentarer i textrutan)	Procent
1. Ja, helt och hållet (du går vidare till fråga 3)	5,88%
2. Till stor del	29,41%
3. Till liten del	35,29%
4. Nej, inte alls	29,41%
5. Vet ej (du går vidare till fråga 3)	0,00%
Totalt	100,00%
Medelvärde	
Hur väl stämmer följande påstående med din uppfattning? Landstingets enhet för flyktingssamordning är ett bra stöd när det gäller frågeställningar om flyktingmottagning. (Du kan lämna kommentarer i textrutan)	Procent
1. Stämmer helt	29%
2. Stämmer till stor del	47%
3. Stämmer till mindre del	24%
4. Stämmer inte alls	0%
5. Har inte haft något behov av att ta kontakt med enheten	0%
6. Kände inte till att enheten fanns	0%
Totalt	100,00%
Medelvärde	
Har Du tagit hjälp av flyktingmottagningen i Grytan i Ert arbete med flyktingar? (Vänligen uppge vilken typ av hjälp ni tagit del av?)	Procent
1. Ja	52,94%
2. Nej	35,29%
3. Vet ej	11,76%
Totalt	100,00%
Medelvärde	
Hur väl stämmer följande påståenden med Din uppfattning om kvalitets- och patientsäkerhetsarbete?	Procent
7.1 Det finns mätbara mål för kvalitet och patientsäkerhet	
1. Stämmer helt	23,53%
2. Stämmer till stor del	70,59%
3. Stämmer till mindre del	5,88%
4. Stämmer inte alls	0,00%
5. Ingen uppfattning	0,00%
Totalt	100,00%

Medelvärde	
Synpunkter	
7.2 Målen för kvalitet och patientsäkerhet är ändamålsenliga	
1. Stämmer helt	17,65%
2. Stämmer till stor del	47,06%
3. Stämmer till mindre del	17,65%
4. Stämmer inte alls	11,76%
5. Ingen uppfattning	5,88%
Totalt	100,00%
Medelvärde	
7.3 Målen för kvalitet och patientsäkerhet är tydliga	
1. Stämmer helt	29,41%
2. Stämmer till stor del	35,29%
3. Stämmer till mindre del	23,53%
4. Stämmer inte alls	11,76%
5. Ingen uppfattning	0,00%
Totalt	100,00%
Medelvärde	
7.4 Målen för kvalitet och patientsäkerhet följs regelmässigt upp	
1. Stämmer helt	29,41%
2. Stämmer till stor del	52,94%
3. Stämmer till mindre del	11,76%
4. Stämmer inte alls	5,88%
5. Ingen uppfattning	0,00%
Totalt	100,00%
Medelvärde	
7.5 Målen för kvalitet och patientsäkerhet analyseras	
1. Stämmer helt	17,65%
2. Stämmer till stor del	47,06%
3. Stämmer till mindre del	29,41%
4. Stämmer inte alls	5,88%
5. Ingen uppfattning	0,00%
Totalt	100,00%
Medelvärde	
7.6 Nödvändiga åtgärder vidtas för att förbättra resultatet för kvalitet- och patientsäkerhet	
1. Stämmer helt	35,29%
2. Stämmer till stor del	29,41%
3. Stämmer till mindre del	29,41%
4. Stämmer inte alls	5,88%
5. Ingen uppfattning	0,00%
Totalt	100,00%
7.7 Ansvar för kvalitets- och patientsäkerhet har tydliggjorts	

1. Stämmer helt	35,29%
2. Stämmer till stor del	35,29%
3. Stämmer till mindre del	23,53%
4. Stämmer inte alls	5,88%
5. Ingen uppfattning	0,00%
Totalt	100,00%
Medelvärde	
Vilket/vilka styrdokument utgör främst utgångspunkt för ditt kvalitetsarbete? (Du kan välja fler alternativ)	Procent
1. Förfrågningsunderlaget i hälsovalet	82%
2. Landstingsplanen	41%
3. Landstingsdirektörens uppdrag till primärvården	53%
4. Centrumschefens uppdrag till området	53%
5. Annat, nämligen	18%
6. Ingen uppfattning	6%
Totalt	252,94%
Upplever Du att uppföljning av mål och mått för kvalitet och patientsäkerhetsarbete utgjort underlag för en tillfredställande styrning? (Motivera gärna Ditt svar i textrutan)	
1. Helt och hållet	Procent
2. Till stora delar	5,88%
3. Till mindre delar	47,06%
4. Inte alls	17,65%
5. Ingen uppfattning	11,76%
Totalt	17,65%
Medelvärde	100,00%
Hur väl stämmer följande påstående med din uppfattning? Det pågår ett systematiskt kvalitets och patientsäkerhetsarbete inom hälsocentralen. (Motivera gärna Ditt svar i textrutan)	
1. Stämmer helt	Procent
2. Stämmer i stor utsträckning	17,65%
3. Stämmer i liten utsträckning	58,82%
4. Stämmer inte alls	17,65%
5. Vet ej	0,00%
Totalt	5,88%
Medelvärde	100,00%
Upplever Du att det finns hinder för ett systematiskt kvalitets och patientsäkerhetsarbete? (Du kan välja flera alternativ och lämna kommentarer i textrutan)	
1. Ja, brist på fasta läkare	Procent
2. Ja, brist på annan personal nämligen..	47,06%
3. Ja, tidsbrist	35,29%
4. Ja, brist på metodstöd	58,82%
5. Ja, oklar ansvarsfördelning	29,41%
6. Ja, annat hinder nämligen	5,88%

7. Nej, jag upplever inte att det finns något hinder	17,65%
8. Vet ej	11,76%
Totalt	0,00%
Medelvärde	205,88%
Hur väl stämmer följande påstående med din uppfattning? Hälso centralerna tar aktivt lärdom av varandras förbättringsarbete. (Motivera gärna Ditt svar i textrutan)	Procent
1. Stämmer helt	11,76%
2. Stämmer i stor utsträckning	11,76%
3. Stämmer i liten utsträckning	58,82%
4. Stämmer inte alls	11,76%
5. Vet inte	5,88%
Totalt	100,00%
Medelvärde	
Upplever Du att det finns hinder när det gäller att rapportera avvikelser. (Du kan välja flera alternativ)	Procent
1. Ja, att rapportera en händelse/incident där en nära medarbetare varit inblandad kan vara ett hinder	12%
2. Ja, att rapportera är omständigt och krångligt	35%
3. Ja, tidsbrist	47%
4. Ja, att det skall få negativa konsekvenser för mig som rapporterar	6%
5. Ja, avsaknad av tydliga rutiner för vad som ska rapporteras	6%
6. Ja, annat hinder nämligen	6%
7. Nej, jag upplever inte att det finns något hinder	35%
Totalt	147,06%
Medelvärde	
Hur väl stämmer följande påstående med Din uppfattning? Det sker återkommande analyser över inrapporterade avvikelser på hälso centralen? (Du kan lämna kommentar i textrutan)	Procent
1. Stämmer i helt	35,29%
2. Stämmer i stor utsträckning	41,18%
3. Stämmer i liten utsträckning	23,53%
4. Stämmer inte alls	0,00%
5. Vet ej	0,00%
Totalt	100,00%
Medelvärde	
Hur väl stämmer följande påstående med Din uppfattning? Vi har tydliga rutiner för klagomålshantering. (Du kan lämna kommentarer i textrutan)	Procent
1. Stämmer helt	29,41%
2. Stämmer i stor utsträckning	52,94%
3. Stämmer i liten utsträckning	17,65%
4. Stämmer inte alls	0,00%
5. Vet ej	0,00%
Totalt	100,00%

Medelvärde	
Hur dokumenteras ett klagomål om ex. vis dåligt bemötande på din/dina hälsocentral/hälsocentraler? (Du kan välja fler alternativ)	Procent
1. Ingen dokumentation	0%
2. Ett ärende upprättas i Platina	0%
3. En avvikelse skrivs i Centuri	71%
4. Det görs en journalanteckning	29%
5. Dokumentation sker på annat sätt, nämligen	53%
6. Vet ej	6%
Totalt	158,82%
Medelvärde	
Hur väl stämmer följande påstående med Din uppfattning: Vi arbetar ständigt med att förbättra telefontillgängligheten. (Ange exempel på förbättringsarbete i texttrutan)	Procent
1. Stämmer helt	29%
2. Stämmer i stor utsträckning	47%
3. Stämmer i liten utsträckning	24%
4. Stämmer inte alls	0%
5. Vet ej	0%
Totalt	100,00%
Medelvärde	
Hur väl stämmer följande påstående med din uppfattning? En ökad samverkan mellan HC och/eller 1177 om telefonpassningen skulle underlätta för hälsocentralen att klara telefontillgängligheten. (Motivera gärna Ditt svar i texttrutan)	Procent
1. Stämmer helt	29%
2. Stämmer i stor utsträckning	18%
3. Stämmer i liten utsträckning	41%
4. Stämmer inte alls	6%
5. Vet ej	6%
Totalt	100,00%
Medelvärde	
Här kan Du lämna övriga synpunkter på kvalitets och patientsäkerhetsarbete.	
1.	
Hur länge har Du arbetat som chef inom landstingets primärvård?	Procent
1. Mindre än 1 år	17,65%
2. Mellan 1-5 år	23,53%
3. Mer än 5 år	58,82%
Totalt	100,00%
Medelvärde	

9.2 KOMMENTARER FRÅN CHEFSENKÄTEN

Vilka konsekvenser får det när hälsocentralen saknar tillräckliga resurser för vård och behandling av flyktingar?
1.
De listade patienterna får stå efter ffa de multisjuka o kroniker
Vntetider, svårigheter med prioriteringar, inget bra omhändertagande, brist på personal som kan utföra arbetet, stress och arbetsmiljöproblem
Finns risker att omhändertagandet ej är patientsäkert och att något missas
fel bedömningar svårt med egenvård när språk/kultur är olika
Saknar kunskaper om olika kulturer och religioner. Svårigheter med språk .
Personalbrist
Distriktsköterskorna som utför Hälsosamtalen och provtagningarna får prioritera bort våra ordinarie patienter. Läkarna ska utföra hälsoundersökning på alla barn och på ev vuxna med medicinska problem. Tidsbrist
Svarde på detta på föregående fråga, se den.
Det får framförallt konsekvenser för flyktingarna.
Stress, ångest och otillräcklighet hos medarbetarna.
Smittorisker samt fysisk och psykiskt onödigt lidande för patienterna
Längre väntetid
De får inte den vård som krävs och det kan vara än tydligare för dem som har psykosociala problem där de ofta har ett trauma med sig och där möjligheterna för PSE idag är begränsade pga högt tryck och för lite dimensionering. Personal sliter ont när de inte kan möta det vårdbehov som finns fullt ut. Att arbeta via tolk kan vara svårt ibland och det tar som sagt tid.
tidskrävande, väntetid för patienterna svårt att upprätthålla målen 0 och 7:an
Det tar mycket tid att ta reda på vad som gäller och det kan ta tid innan flyktingen får rätt hjälp.
En sämre start i vårt samhälle. Minskad trygghet. Hälsorisker.
just nu behov av att uppgadera kompetens för dsk, kommer att ske under hösten

Här kan du lämna övriga synpunkter på landstingets planering och organisering av flyktingmottagning.
1.
ute i kommunerna har vi mest kvotflyktingar, innebär mer arbete än asylärenden
Man känner att kommunerna har veto på beslut att ta emot och vi bara ställs inför fullbordat faktum. Det är svårt pat med mkt psyko-sociala problem, svårt med kommunikation pga språk, tidskrävande utan kompensation, om man ej har personal så blir det dilemman på arbetsplatsen. Vi borde vara mer delaktiga.
Skulle vara bra om det fanns nån "svans" i ekonomisystemet så varje enhet kan följa och därmed påvisa kostnaderna. Detta är väldigt svårt att planera för då det är kommunerna som bestämmer antal som ska komma....
Skulle vara bra att utvidga Flyktingmottagningen till att göra den första hälsobedömningen på alla som kommer till länet från utlandet för att få en jämn och ännu bättre kvalite på bedömningarna bör vara samlat på 1 ställe
Mottagningen finansieras till viss del av NVO:s budget. Vi använder den mycket sparsamt från NVO då vi försöker hantera våra flyktingar inom det egna området i samverkan med integration i kommunen.
Något landsting har visst en mobil enhet, typ mammografibuss, för hälsoundersökningar av nyanlända. kanske det skulle vara något för JLL?
Det skulle vara ypperligt om vi hade en specifik flyktingmottagning dit alla oavsett var de bor fick göra de första besöken. Både utifrån patientsäkerhet, kvalitet och arbetsmiljö. Denna mottagning kunde vara stationär och mobil.

ibland är känslan att det skulle vara bra att koncentrera vården på några ställen för att upprätthålla kompetensen och Grytan fyller absolut en funktion och det skulle underlätta om den verksamheten även kunde utvecklas till att ta även kvot och anhöriginvandring när det gäller hälsosamtal och lättare vård, mer regelbundet än idag.

Flyktningmott underlättar verksamheten ute på hälsocentralerna med hälsokontroller av asylsökande,

Eftersom vi inte har flyktingar har jag inga synpunkter.

Här kan Du lämna övriga synpunkter på kvalitets och patientsäkerhetsarbete.

1.

Mycket fokus ligger på det som görs sämre.

vi borde mer titta på det som vi gör bra

tex vi har ca 300000 vårdkontakter per år av dessa går 299990 bra utan klagomål varför fokusera på dessa 10 som inte blir helt nöjda

En välplanerad samverkan med 1177 påverkar troligen patientsäkerhetsarbetet på ett positivt sätt.

Det finns mycket att göra och ta tag i inom PV ffa gällande samarbete och helhetssyn samt att minska sårbarheten för mindre enheter i enheten vid tex frånvaro. Vården behöver anpassas efter medborgarnas behov vilket bla skulle innebära att psykosociala enheten måste bli större för idag är det allt mer svåra och tidskrävande fall som läggs där från psykiatrien vilket idag inte är uppdraget för PV. Uppdragen måste ses över och "jämkas" med specialistvården. Vilken primärvård skall vi erbjuda våra patienter idag? Just nu är främsta behovet för kvalitet och säkerhet att ha kontinuitet genom läkare på plats och för det måste förtroendet för PV återuppgyggas.

det är svårt att hinna med detta arbete eftersom det är en hög arbetsbelastning och tiden knapp

Patientsäkerhetsarbetet är en av våra allra viktigaste frågor. Vid sidan av arbetsmiljö den viktigaste. Det är nödvändigt med tydliga mål att arbeta mot, det gör det lättare att följa upp och att arbeta systematiskt.

9.3 ENKÄTRESULTAT VÅRDPERSONAL

Anser Du att hälsocentralen har tillräckliga resurser för att kunna tillgodose de speciella behov av vård som flyktingarna kan ha? (Om Du upplever att något saknas kan Du lämna kommentarer i textrutan)	Procent
1. Ja, helt och hållet (du går vidare till fråga 3)	4%
2. Till stor del	20%
3. Till liten del	41%
4. Nej, inte alls	19%
5. Vet ej (du går vidare till fråga 3)	16%
Totalt	100,00%
Medelvärde	
Vilka konsekvenser får det när hälsocentralen saknar tillräckliga resurser för vård och behandling av flyktingar?	
Hur väl stämmer följande påstående med din uppfattning? Jag får tillräcklig information om flyktingarnas kulturella bakgrund (religion, sedvänjor mm) som jag kan ta hänsyn till i mötet med denna patientgrupp? (Du kan lämna kommentarer i textrutan)	Procent
1. Stämmer helt	3%
2. Stämmer i stor utsträckning	16%

3. Stämmer i liten utsträckning, ange vad Du saknar	28%
4. Stämmer inte alls, ange vad Du saknar	37%
5. Vet ej	15%
Totalt	100%
Medelvärde	
Anser Du att Du har tillräcklig kompetens för att ge den vård och det stöd som flyktingar är i behov av?	Procent
1. Ja	9%
2. Nej, den behöver stärkas på följande områden	65%
3. Vet ej	26%
Totalt	100,00%
Medelvärde	
Hur väl stämmer följande påstående med din uppfattning? Lands- tingets enhet för flyktingssamordning är ett bra stöd när det gäller frågeställningar om flyktingmottagning. (Du kan lämna kommenta- rer i textrutan)	Procent
1. Stämmer helt	2%
2. Stämmer till stor del	18%
3. Stämmer till mindre del	12%
4. Stämmer inte alls	11%
5. Har inte haft något behov av att ta kontakt med enheten	32%
6. Kände inte till att enheten fanns	25%
Totalt	100,00%
Här kan du lämna övriga synpunkter på landstingets planering och organisering av flyktingmottagning.	
1.	
Hur väl stämmer följande påstående med din uppfattning? Det på- går ett systematiskt kvalitets och patientsäkerhetsarbete inom häl- socentralen. (Du kan lämna kommentarer i textrutan)	Procent
1. Stämmer helt	13%
2. Stämmer i stor utsträckning	32%
3. Stämmer i liten utsträckning	27%
4. Stämmer inte alls	3%
5. Vet ej	25%
Totalt	100,00%
Medelvärde	
Hur väl stämmer följande påstående med din uppfattning? Vi har mål för kvalitets och patientsäkerhetsarbete på hälsocentralen som vi aktivt följer upp? (Du kan lämna kommentarer i textrutan)	Procent
1. Stämmer helt	6%
2. Stämmer till stor del	29%
3. Stämmer till mindre delar	34%
4. Stämmer inte alls	6%
5. Vet ej	24%
Totalt	100,00%
Medelvärde	

Hur väl stämmer följande påstående med din uppfattning? Jag har god kännedom om aktuella rutiner och riktlinjer som reglerar kvalitets och patientsäkerhetsarbetet. (Du kan lämna kommentarer i textrutan)	Procent
1. Stämmer helt	8%
2. Stämmer till stor del	53%
3. Stämmer till mindre delar	21%
4. Stämmer inte alls	6%
5. Ingen uppfattning	11%
Totalt	100,00%
Medelvärde	
Var finner du oftast rutiner och riktlinjer för kvalitet och patientsäkerhetsarbete: (Du kan välja flera alternativ och du kan lämna kommentarer i textrutan)	Procent
1. (G:) Gemensam mapp för primärvården	44%
2. First Class (primärvårdens konferenser)	48%
3. Centuri	48%
4. Pärmar	19%
5. Annat ställe, nämligen	29%
Totalt	100,00%
Upplever Du att det finns hinder för ett systematiskt kvalitets och patientsäkerhetsarbete? (Du kan välja flera alternativ och lämna kommentarer i textrutan)	Procent
1. Ja, brist på fasta läkare	44%
2. Ja, brist på annan personal	26%
3. Ja, tidsbrist	61%
4. Ja, brist på metodstöd	26%
5. Ja, oklar ansvarsfördelning	23%
6. Ja, annat hinder nämligen	19%
7. Nej, jag upplever inte att det finns något hinder	10%
8. Vet ej	14%
Totalt	100,00%
From 61 respondent completes.	
Hur väl stämmer följande påstående med din uppfattning?	Procent
Hälsocentralerna tillvaratar aktivt varandras förbättringsarbete. (Motivera gärna ditt svar i textrutan)	
1. Stämmer helt	5%
2. Stämmer i stor utsträckning	16%
3. Stämmer i liten utsträckning	39%
4. Stämmer inte alls	23%
5. Vet inte	18%
Totalt	100,00%
Medelvärde	
Hur väl stämmer följande påstående med Din uppfattning: Vi arbetar ständigt med att förbättra telefontillgängligheten. (Ange exempel på förbättringsarbete i textrutan)	Procent

1. Stämmer helt	22,58%
2. Stämmer i stor utsträckning	27,42%
3. Stämmer i liten utsträckning	22,58%
4. Stämmer inte alls	11,29%
5. Vet ej	16,13%
Totalt	100,00%
Hur väl stämmer följande påstående med din uppfattning? En ökad samverkan mellan HC och/eller 1177 om telefonpassningen skulle underlätta för hälsocentralen att klara telefontillgängligheten. (Motivera gärna Ditt svar i textrutan)	
	Procent
1. Stämmer helt	17,74%
2. Stämmer i stor utsträckning	20,97%
3. Stämmer i liten utsträckning	6,45%
4. Stämmer inte alls	17,74%
5. Vet ej	37,10%
Totalt	100,00%
Medelvärde	
Hur väl stämmer följande påstående med din uppfattning: Alla avvikelser rapporteras.	
	Procent
1. Stämmer helt	3%
2. Stämmer i stor utsträckning	31%
3. Stämmer i liten utsträckning	35%
4. Stämmer inte alls	8%
5. Vet ej	23%
Totalt	100,00%
Medelvärde	
Upplever du att det finns hinder när det gäller att rapportera avvikelser. (Du kan välja flera alternativ)	
	Procent
1. Ja, att rapportera en händelse/incident där en nära medarbetare varit inblandad kan vara ett hinder	13,00%
2. Ja, att rapportera är omständigt och krångligt	46,00%
3. Ja, tidsbrist	52,00%
4. Ja, att det skall få negativa konsekvenser för mig som rapporterar	7,00%
5. Ja, avsaknad av tydliga rutiner för vad som ska rapporteras	28,00%
6. Ja, annat hinder nämligen	7,00%
7. Nej, jag upplever inte att det finns något hinder	23,00%
Totalt	100,00%
Hur väl stämmer följande påstående med din uppfattning? Återkoppling ges alltid på rapporterade avvikelser? (Du kan lämna kommentarer i textrutan)	
	Procent
1. Stämmer helt	16,39%
2. Stämmer i stor utsträckning	27,87%
3. Stämmer i liten utsträckning	19,67%
4. Stämmer inte alls	13,11%
5. Vet ej	22,95%

Totalt	100,00%
Medelvärde	
Här kan Du lämna övriga synpunkter på kvalitets och patientsäkerhetsarbete.	
Vad arbetar Du som?	Procent
1. Läkare	29,51%
2. Distriktssköterska	44,26%
3. Barnmorska	14,75%
4. Annat yrke	11,48%
Totalt	100,00%
Medelvärde	
Hur lång tid har Du arbetat inom primärvården i Jämtlands läns landsting?	Procent
1. Mindre än 1 år.	6,56%
2. Mellan 1-5 år	26,23%
3. Mer än 5 år	67,21%

9.4 KOMMENTARER FRÅN ENKÄTEN TILL VÅRDPERSONAL

Vilka konsekvenser får det när hälsocentralen saknar tillräckliga resurser för vård och behandling av flyktingar?
1.
Patienterna får ej bra och professionellt bemötande. Stressad personal
fel bedömningar, pga språkförbistringar fel vårdnivå-tolkning av vård som inte kan anstå kultur krock-vad går att göra som egenvård
Stress för personalen (arbetsmiljö).
Långa resvägar för patienterna
Det blir "stopp" när de kommer och ingen kan språket.
Det blir kanske ingen bra start i det nya samhället för dem. Riska att man missar smitta.
Många dåliga möten
Längre väntetider.
De får fel hjälp, o söker frekvent för andra saker, när de inte får adekvat hjälp.
I värsta fall blir pat lidande pga felbehandling eller bristande beh
viktigt med bra bemötande, fattas resurser så blir det bristande helhetsbild risk för missförstånd
omhändertagandet möter ej det egentliga behovet
De får inte den hjälp de behöver.
Flyktingar får inte alltid den vård de behöver, antingen att de inte får träffa rätt instans eller att man har svårt att göra en korrekt bedömning
svårt att alltid avsätta den tid som behövs för dessa patienter, väntetider uppstår för andra patienter vid stor anhopning av flyktingundersökningar. Risk att man missar viktiga saker när man jobbar under tidspress
Skulle vi ha flyktingar räcker inte HC till, underbemannade
Avsatt tid och ekonomiska/personella resurser
För vår HC är konsekvenserna små, eftersom det inte är vanligt med denna vård. För den enskilde patienten kan nog kvaliteten på vården bli sämre.
Ej optimalt bemötande av dem. Tar resurser av annan verksamhet. Osäkert på om de asylsökande får bästa vård. Ffa att bara köra via telefontolk är sämre jmf med att ha en tolk närvarande.
Svårt att överblicka. Risk för försämring i psykiskt mående.
Det blir stressigt, krångligt. Tiden räcker inte till, tolksamtal tar alltid längre tid än icke tolksamtal.

Vi får mindre med tid till våra andra kroniskt sjuka patienter.
Dålig attityd hos flyktingar i framtiden
Flera besök där patienten är en flykting som får vård för något som egentligen inte är att betrakta som akut.
ostrukturerat, olikartad vård och flera besök som inte blir av pga missförstånd och okunskap
det blir inte bra vård
De står i väntrummet, oanmälda, och ber akut-dsk om hjälp.
Att många hamnar mellan "stolarna"
Övrig verksamhet blir lidande, stress för personal.
otrygga flyktingar
Stress hos personalen, missförstånd mellan personal och patient
Om hälsoundersökningarna inte görs på en gång skapas det en oro/frustration hos de drabbade samt hos de instanser som hjälper dem, ex integrationsservice, fördröjning innan skolgång kan påbörjas etc.
Ökad otrygghet
Missar saker
Brist på tider till de redan listade.
Vi skummar på ytan kring deras problematik
För lite tid till samtal om t.ex. barnaga, omskärkelse och könsstympning och barnsäkerhet ger dessa barn en sämre trygghet. BK:s huvudprinciper att alla barn har samma rättigheter och att barns bästa ska sättas främst uppnås inte.
Väntetider. Fördröjt lidande för pat.
Otillräckligt omhändertagande för en redan utsatt grupp
felaktiga bedömningar pga dålig anamnes vid språkproblematiken
Ökad stress, flyktingar har andra behov
De får inte den vård de behöver och det saknas tid att ta hand om dem på bästa sätt.
Man får en uppgift som man inte kan uppfylla då blir man frustrerad, och det visar sig i allt arbete man har. Det finns knappt tid till svenska medborgare. Flyktingarna har mycket stora krav på sjukvården när dom kommer till Sverige.
Längre väntetider, okunskap hos vårdgivarna, svårt att tillgodose deras behov
se tidigare kommentar,
Har svårt att svara på detta när jag jobbar på en hälsomottagning. I övrigt behövs det mer resurser för att ta hand om flyktingars psykiska mående
De som kommer hit behöver få en riktig läkarundersökning och koll av vilka sjukdomar och vacciner de har fått eller kan behöva
Ökade kostnader för både patienten och sjukvården när patienten mår sämre och kanske får följd-sjukdomar, svårare att integreras i samhället osv.

Anser Du att Du har tillräcklig kompetens för att ge den vård och det stöd som flyktingar är i behov av?

2. Nej, den behöver stärkas på följande områden

tidsbrist, kan förstå, men ej hjälpa till att hantera deras komplexa situation oro för både anhöriga och framtid

Ökade personalresurser då allt tar i det närmaste dubbel så lång tid med tolk

Allämn kunskap, se tidigare fråga

tydlig information, tydligt veta vilket uppdrag just jag har

Mer information.

Svårt för mig att sätta mig in i annan kultur o sedvänjor, som skiljer sig från mig

bakgrund, var de kommer ifrån, deras väg hit, vad är det för hjälp, stöd de behöver

ptsd,trauma-sidan

Psykiatri, vaccinationer samt kulturell förståelse.

kunskap om olika länders sjukdomspanorama, kultur, religion
bristande erfarenhet och kunskap om flyktingmedicin, särskilt vad gäller tuberkulos och vaccinationer
Kulturella skillnader i dialogen kring vad som är friskt/sjukt. Hur når jag fram med mitt budskap som doktor om det inte bara är en medicin.
Jag är inte insatt i hur rutinerna ser ut kring flyktinghälsa, t ex om alla läkarundersöks eller inte.
Kunskap kring vaccinering, kulturella skillnader kring kommunikation mm.
kulturell kontext. Hur man uttrycker sjuk.
Finns samlad kompetens på exvis PTSD att remittera till hade min kompetens räckt.
Kulturellt och religiöst, sjukdomspanorama
Kulturer, religioner, språket
Se föregående svar. Tid är bristvara och det behövs tid för att sätta sig in i denna grupps behov.
Olika religioner vart ska vi vända oss? Brist hos många tolkar när de ska tolka i svenska språket.
Om vi skulle få flyktingar i upptagningsområdet behöver jag utbildning generellt om behoven.
I många fall är flyktingarna återkommande på HC för olika somatiska besvär. Jag tycker att de bör följas upp bättre med samtalskontakt med tanke på vad en del har upplevt från hemlandet, krig och allt vad det innebär...
Men jag jobbar inte direkt med flyktingar nu
deras kriser är på så många nivåer och vi måste ha mer tid och utrymme för reflektioner.
Är nyutbildad Dsk och har inte tillräcklig kompetens ännu.
kulturkompetens
kulturellt , handledning
mer kunskap kring de olika kulturerna de kommer ifrån, för att förstå dem på bästa sätt.
många områden
Bakgrundsinfo vaccinationsinfo
bättre tillgång till tolk
mer utbildning/information behövs
Sunda förnuftet får styra, har ingen specifik kompetens för att ta hand om dessa människor.
Behöver uppdatera mig på informationsmaterial på aktuella språk r/t diabetes

Här kan du lämna övriga synpunkter på landstingets planering och organisering av flykting mottagning.

1.

samla på en central

Alltför snabb utslussning i länet. Ibland stora fam m många barn och inga vaccinationer är gjorda inte heller ngr ordinationer. Tar jättemycket tid, svårt att hinna med.

En gemensam flykting.mott, med först och främst skött.mott i området där flyktingarna bor . Där också hälsoundersökningarna görs.

Jag har tidigare jobbat i ett annat landsting. Vi fick på arbetstid gå en studiecirkel där vi fick lära oss mycket om olika kulturer. Här känns det som det gått för fort allting.

Brist på info hur det är tänkt...

Träffar ganska sällan flyktingar så det är svårt att hålla kunskaper/rutiner vid liv.Bättre att insatser för flyktingar samordnas som vi tidigare hade Hälsoportalen - då kan man få rutin på denna typ av undersökningar och det går snabbare och blir ett bättre mottagande. Telefontolkarna fungerar ofta inte heller bra - har svårt att översätta/förstår inte själva många ord och verkar inte översätta allt. Dessutom har vi inte särskilt bra telefoner för tolkning - dålig kvalitet

Viktig grupp att följa upp och bemöta på professionellt sätt i vården. Känns angeläget att de enheter/hälsocentraler som har många flyktingar och den extra belastning det innebär dels får adekvat utbildning och ekonomisk ersättning som täcker de faktiska kostnaderna för provtagning tolk, utbildning och sjukvårdsinsatser. Vi har själva inga flyktingar på vår hc

Bör finnas särskilt utsedd dsk på varje enhet, den kan ta hand om hälsosamtalen. Bäst är förmodligen en separat enhet med all kunskap.

Viktigt med samordnat mottagande av van personal och tillgänglighet till beh av svårare psykisk ohälsa.
Titta på verksamheter i tex söderhamn med särskild mottagning.
Vi har alla för lite resurser det är väl det som är det stora problemet för alla inte bara för flyktingarna. Deras hälsoundersökningar tar väldigt mycket tid från vår övriga verksamhet så det borde kunna skötas på annat sätt
Bättre om all hälsovård av denna grupp skötes av en särskild grupp
Viktigt att informera när de kommer nyanlända och speciellt barn som ska på BVC. Finns barn som varit i Sverige ett år och inte fått kontakt med BVC.
Samordna gärna med kommunen. Upphandla billigare tolkhjälp. Förstår att det fungerar dåligt med kallelser/många uteblivna besök. Något bättre alternativ? Hembesök???
Auskultation i Grytan skulle vara värdefullt! De har mer erfarenhet och kompetens som vi andra kan ta del av.
Det borde finnas speciella mottagningar där speciell personal arbetar med flyktingar för att kunna tillgodose behoven bättre
tiden för vårat andra jobb och jobbet kring flyktingar räcker inte till.
Det finns ett stort glapp mellan migrationsverket/ integrationsservice och hälso-och sjukvården. Fam. uteblir ofta från bokade besök, undersökningar fördröjs, ineffektiv användning av dyr tid inom hälso-och sjukvården
borde finnas en mottagning för flyktingar inte utlagd på varje enskild Hc, mycket rutiner att sätta sig in i mm.
En Hälsoportal centralt borde finnas där alla passerar genom grundundersökning
Samarbetet med kommunen fungerar inte. De tar hit flyktingar men vi har inte planerat och organiserat för detta
Skulle vara önskvärt att utbildad personal på en flyktingmottagning ansvarar för flyktingarna. Otillräckligt med resurser inom primärvården. Där även hälsosamtal, distriktssköterske och läkarbesök ska göras
Bättre med en flyktingmottagning (som det var förut i Torvalla) centralt som blir duktig på det de gör och ffa kan göra klart provtagningar och ge riktiga ordinationer vad gäller vaccinationer. Nu ska alla HC kunna lite om mycket och det blir inte bra.
jag arbetar på BVC så jag träffar endast barnen och vet inte hur det är upplagt på HC

Här kan Du lämna övriga synpunkter på kvalitets och patientsäkerhetsarbete.

1.

Låt personalen som arbetar vara delaktig. Ang LEAN har vi fått en information två gånger ca 30 min. Vår chef som nu slutar har gått utbildningarna. Vilka förändringar ska komma från personalen?
Borde tid avsättas för detta om man tycker att det är så viktigt? Man ska träffa många pat och produktionssiffror kollas, när ska man hinna är det tänkt?
Tycker att tfn-tillgänglighet har fått för stort focus.
rimlig arbetsmiljö för våra medarbetare på hc ffa läkare men även många distriktssköterskor har en orimlig arbetsbelastning
För att arbetet skall utföras så kreativt som möjligt gör så här:
Säg upp samtliga dsk + dl och in de som konsulter på uppdrag där varje kategori har ett intressant område då har både klarat och täkt allt vad det gäller patientens säkerhet mm.. /anonym? Hi
Utbilda chefer i vilken mening det egentligen är med en avvikelse rapportering. Ingen vill skriva en avvikelse om man riskerar en offentlig utskällning. Vitsen är ju inte att hänga någon utan att arbeta fram rutiner och arbetssätt för att förhindra upprepning av samma misstag. Info till övriga medarbetare om detta samt inom vilka områden det är viktigt att alltid avvikelserapportera.
Jag tycker inte att vi arbetar patientsäkert för det är brist på läkare, vi har i princip bara akut tider så kontroll patienter med kroniska sjukdomar får stå tillbaka.
På hälsocentralen har vi genomarbetat en rutin men våra lokaler som är fr 1970 är omöjliga att göra patientsäkra.....
Vi gör så gott vi kan. Ibland kan det kännas lite övermäktigt i en stressig vardag att ständigt fundera om man är uppdaterad...

Avvikelseberättelse är en bra tanke... Men när arbetssituationen är så pressad som den är och någonstans måste patienten och arbetet kring dem prioriteras i första hand.... Med allt vad det innebär!

Jag uppfattar att Chefer på olika nivåer inte kan verksamheten och att kompetensen på golvet ger ett för stort glapp till de som skall ha speliden. Det här ger lätt onödig konfrontation och stagnation. Man måste behärska verksamheten för att kunna styra. Att vi är politiker styrda komplicerar det ytterligare.

Det är inte patientsäkert när dsk inte kan få rådgöra med läkare. Läkarna gör sig otillgängliga för de är rädd för merjobb.



Avdelningen för utveckling och beredskap
Rolf Olsson
010-2404347
rolf.olsson@msb.se

Enligt Sändlista

Remiss: Samverkan och ledning – gemensamma grunder vid hantering av samhällsstörningar

MSB inbjuder er att lämna synpunkter senast den 23 oktober 2014 på dokumentet *"Samverkan och ledning – gemensamma grunder vid hantering av samhällsstörningar"*.

Dokumentet är en sammanställning av resultaten från det aktörsgemensamma arbetet i Projekt Ledning och samverkan som har bedrivits under tiden 2012-2014. Bakgrunden till projektet är analyser av inträffade händelser och större övningar som visat på behovet att förbättra förmågan inom samverkan och ledning. I projektet har ett 100-tal representanter från olika organisationer deltagit: från centrala myndigheter, länsstyrelser, landsting och kommuner, inklusive kommunala räddningstjänster. Även forskare och experter från universitet och högskolor har deltagit i projektet.

Om dokumentet

Dokumentet är strukturerat på följande sätt:

- **Utgångspunkter:** Vad som ska åstadkommas, det aktörsgemensamma språket (systemsyn, effekttänk och centrala termer) och den svenska modellen (regelverk och principer).
- **Förhållningssätt:** Helhetssyn, perspektivförståelse, människors samspel i grupp och ledarskap, medvetet beslutsfattande, tid, proaktivitet och samtidighet och kriskommunikation.
- **Arbetsätt:** Aktörsgemensamma former, helhetsmetoden, teknisk samordning, informationsdelning, lägesbilder, kunskap, övning och lärande.
- **Fakta och fördjupning:** Mer om regelverket, aktörer, offentlig förvaltning, höjd beredskap, den teoretiska grunden för systemsyn samt ordlista.

Angående avsnitt 13, Teknisk samordning för att kunna dela information

Frågor som rör teknisk samordning har ingått som en del av Projekt Ledning och samverkan men behandlas i dokumentet på en övergripande nivå. MSB

avser genomföra ett pilotprojekt under 2015 för att bland annat belysa juridiska, tekniska och administrativa frågeställningar på området.

MSB har tillsammans med observatörer från branden i Västmanland gått igenom hur innehållet i dokumentet kan påverkas. En första bedömning är att innehållet inte påverkas. Grunderna ger utrymme för lokala anpassningar.

Webbsänt seminarium om dokumentet

Den 25 september kl. 10.00–11.30 presenteras dokumentet via ett webbsänt seminarium, följ seminariet via länken:

<http://play.quickchannel.com/qc/?play=4449>

Sänd gärna frågor under seminariet till projekt.los@msb.se

Implementering

Efter genomförd remiss och lansering påbörjas implementeringen enligt fastställd plan.

Svar senast den 23 oktober

Svar skickas till registrator@msb.se. Hänvisa till *Projekt Ledning och samverkan 2012-1845*.

Ytterligare upplysningar lämnas gärna av projektledare Rolf Olsson, 010-240 43 47, rolf.olsson@msb.se.

Detta missiv och dokumentet finns även på MSB:s webbplats:
www.msb.se/remisser.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Avdelningen för utveckling och beredskap

Cecilia Looström
Avdelningschef

Bifogas: Utkast till Samverkan och ledning
Sändlista

Sändlista

Elsäkerhetsverket
Finansinspektionen
Folkhälsomyndigheten
Försäkringskassan
Kustbevakningen
Livsmedelsverket
Luftfartsverket
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Pensionsmyndigheten
Post- och telestyrelsen
Riksgäldskontoret
Rikspolisstyrelsen
Sjöfartsverket
Skatteverket
Socialstyrelsen
Statens energimyndighet
Statens jordbruksverk
Statens veterinärmedicinska anstalt
Strålsäkerhetsmyndigheten
Trafikverket
Transportstyrelsen
Tullverket

Länsstyrelserna

Landstingen

Tätortskommuner	Glesbygd-kommuner	Räddningstjänster
Borlänge kommun	Kiruna kommun	Räddningstjänsten
Eskilstuna kommun	Storumans kommun	Karlstadsregionen
Gotlands kommun	Strömstads kommun	Räddningstjänsten Medelpad
Gävle kommun	Gotlands kommun	Storstockholms brandförsvär
Göteborgs stad	Ljungby kommun	Södertörns
Helsingborgs Stad	Strömsunds kommun	brandförsvarsförbund
Huddinge kommun		Räddningstjänsten
Jönköpings kommun		Storgöteborg
Karlskrona kommun		Brandkåren Attunda
Kiruna kommun		Räddningstjänsten Jämtland
Linköpings kommun		Räddningstjänsten Syd
Ljungby kommun		Räddningstjänsten Väst
Luleå kommun		Räddningstjänsten Östra
Malmö stad		Götaland
Stockholms stad		Räddningstjänsten Höga
Storumans kommun		Kusten-Ådalen
Strömstads kommun		Nerikes Brandkår
Strömsunds		Södra Älvsborgs
		Räddningstjänstförbund

kommun Umeå kommun Uppsala kommun Västerviks kommun Västerås kommun Örnsköldsviks kommun Östersunds kommun		Bergslagens Räddningstjänst Norra Älvsborgs Räddningstjänstförbund Värends Räddningstjänst Gästrike Räddningstjänst Räddningstjänsten Dala-Mitt Räddningstjänsten Västra Blekinge
---	--	--



Samverkan och ledning

Gemensamma grunder vid hantering av
samhällsstörningar

UTKAST

Inledning

Detta material riktar sig till dig som ansvarar för och/eller arbetar med samverkan och ledning inom området samhällsskydd och beredskap. Det är till dig som kan bli inblandad i att hantera en samhällsstörning eller som arbetar med att planera och förbereda för hanteringen.

Här kan du hitta sätt att tänka och arbetssätt som ska användas när du och alla andra som hanterar samhällsstörningar ska agera tillsammans. Du hittar även fakta om regelverk och fördjupning i vissa teoretiska resonemang.

Du kan använda materialet för att förbereda din organisation på hur ni ska arbeta med samhällsstörningar tillsammans med andra aktörer. Till exempel för att skapa en struktur för kontaktvägar eller för att skapa rutiner för informationsdelning. Du kan använda kunskapsmålen för att öva och utbilda personal.

*Kunskapsmålen finns angivna i anslutning till varje avsnitt. För närmare beskrivning av bakgrunden till kunskapsmålen se avsnittet **Kunskap, övning, lärande***

Om Projekt Ledning och samverkan (2012-2014)

Gemensamma grunder vid hantering av samhällsstörningar är resultatet av det aktörsgemensamma arbetet i Projekt Ledning och samverkan år 2012-2014.

Projektet initierades av MSB efter att analyser av inträffade händelser och större övningar visade på ett behov av gemensamma grunder för samverkan och ledning inom samhällsskydd och beredskap. Viktiga framgångsfaktorer för projektet var delaktighet och förankring hos berörda samhällsviktiga aktörer.

Projektet var indelat i fem delprojekt. Varje delprojekt hade en arbetsgrupp och en referensgrupp med bred representation. Arbetet genomfördes till stor del genom workshops och arbetsinternat.

Aktörer som deltog i projektet var centrala myndigheter inklusive länsstyrelser med särskilt ansvar för krisberedskap enligt förordning 2006:942 om krisberedskap och höjd beredskap. Kommuner och landsting har bland annat deltagit genom nätverk för beredskapssamordnare och räddningschefer inom Sveriges Kommuner och Landsting. I projektet deltog även forskare och experter från universitet och högskolor.

Innehållsförteckning

Utgångspunkter

1. Vad som ska åstadkommas	5
2. Inriktningen för samhällsskydd och beredskap	7
3. Ett aktörsgemensamt språk	9
4. Den svenska modellen för att hantera samhällsstörningar	13

Förhållningssätt

5. Helhetssyn	24
6. Perspektivförståelse	29
7. Människors samspel i grupp och ledarskap	34
8. Medvetet beslutsfattande	41
9. Tid, proaktivitet och samtidighet	48
10. Öppen och korrekt kriskommunikation	61

Arbetsätt

11. Aktörsgemensamma former	65
12. Helhetsmetoden	76
13. Teknisk samordning för att kunna dela information	82
14. Informationsdelning – en förutsättning för att skapa lägesbild	85
15. Lägesbilder ger bättre överblick	103
16. Kunskap, övning och lärande	128

Fakta och fördjupning

17. Aktörer och deras roller	136
18. Regelverk	141
19. Offentlig förvaltning samt offentlighet och sekretess	144
20. Höjd beredskap	146
21. Systemsyn, effekttänk och centrala termers innebörd	150
22. Ordlista	164

Utgångspunkter

UTKAST

1. Vad som ska åstadkommas

Gemensamma grunder för samverkan och ledning ska bidra till att utveckla samhällets förmåga att hantera samhällsstörningar. De ska vara ett stöd till alla aktörer som deltar i hanteringen att agera tillsammans på ett strukturerat och likartat sätt och att utnyttja gemensamma resurser effektivare.

En grundläggande förutsättning för att dessa grunder ska göra skillnad är att de tillämpas i vardagen, för att fungera även vid samhällsstörningar.

Det som ska åstadkommas är

Inriktning och samordning utifrån en helhetssyn

För att åstadkomma effekt vid ett samordnat agerande vid samhällsstörningar behövs inriktning och samordning. Den ska grunda sig på en **helhetssyn** på det som ska skyddas, det skyddsvärda i samhället. Det handlar även om en helhetssyn på tillgängliga resurser, om hjälpbehov och effekter av olika sätt att agera.

Ett aktörsgemensamt språk för att undvika missförstånd

För att förstå varandra behöver aktörerna mena samma sak när ett specifikt ord används. Annars blir det lätt missförstånd eller diskussioner som kostar både tid och pengar. Man behöver bli tvåspråkig för att kunna använda den egna organisationens språk – och det aktörsgemensamma. Här finns några termer som är särskilt viktiga: **inriktning, samordning, ledning och samverkan**.

Förhållningssätt som underlättar inriktning och samordning

Förhållningssätt är sätt att tänka som underlättar det gemensamma arbetet. Det handlar till exempel om att se **människan** som en del av systemet – det vill säga att förstå hur grupper och individer påverkar och påverkas av varandra. Det handlar om att ta hänsyn till alla **tidsskalor**, att se behov både på kort och lång sikt. Att agera **proaktivt**, det vill säga ta tidiga initiativ till samverkan. Det handlar om att se att en störning kan få konsekvenser på **samtidigt**, på flera nivåer och sektorer i samhället. Det handlar också om att se **kriskommunikation** som ett viktigt strategiskt verktyg i hanteringen av en händelse. Att **fatta beslut i** en medveten process och tillsammans med andra är några av de förhållningssätt som rekommenderas för beslutsfattande.

Arbetssätt som effektiviserar kontakter, överenskommelser och gemensam analys

För att åstadkomma den inriktning och samordning som hanteringen av en händelse kräver behövs gemensamma **former** för att träffa överenskommelser. Det finns idag på många håll i landet väl fungerande former för samverkan. De former som rekommenderas här är de minsta gemensamma nämnarna av de former som krävs: en kontakt in i organisationen, en form för överenskommelser och en form för stöd. **Helhetsmetoden** kan i dessa former användas som ett analysverktyg som skapar underlag för överenskommelser som utgår ifrån helhetssynen och samhällets skyddsvärden.

Sätt att arbeta med lägesbilder för att ge överblick över helheten

Lägesbilder är viktiga underlag för överenskommelser och beslut och ger en överblick över händelser, åtgärder, resurser och aktörer. Gemensamma förhållningssätt och arbetssätt för att **dela information och skapa lägesbilder** är en förutsättning för att underlätta aktörsgemensam inriktning och samordning. Det krävs även förberedelser för att anpassa **tekniska system** till en miljö som stöder informationsdelning.

Gemensamma mål för kunskapsutveckling

Att ha gemensamma kunskapsmål som kan användas i utbildningar och övningar är en viktig förutsättning för att grunderna ska få genomslag och införas på ett likartat och strukturerat sätt för alla som verkar inom samhällsskydd och beredskap.

1.1 Identifierade brister och utvecklingsbehov

Materialet bygger på metoder och arbetssätt som används idag, både i Sverige och i andra länder, och på utvecklingsbehov som identifierats av aktörer som deltagit i Projekt Ledning och samverkan år 2012-2014. Det bygger också på analyser, erfarenheter och forskning om större olyckor, kriser och övningar.

Erfarenheter från Sverige och internationellt visar att det finns brister i förmågan att hantera konsekvenser av samhällsstörningar. Det är framför allt förmågan att agera tillsammans och samordnat som behöver utvecklas.

Några utgångspunkter i arbetet utifrån analyser om vanliga brister i hantering av samhällsstörningar är:

- Aktörer behöver öka kunskaper om varandras ansvar, mandat, system, metoder, roller. Det behövs även ökade kunskaper om vilken information som olika aktörer behöver och kan bidra med.
- Aktörer behöver bli mer proaktiva och bidra med konkreta rekommendationer till beslut. Bedömningar och analyser behöver utgå ifrån ett helhetsperspektiv.
- Aktörsgemensamma aktiviteter behöver ha tydligt syfte, vara välstrukturerade och effektiva. Det behövs även tydliga mandat för de som ska delta.
- Informationsutbytet kan förbättras genom att bygga upp sociala nätverk och vardagliga kontakter.
- För att kunna ta fram användbara samlade lägesbilder behövs likartade strukturer och arbetssätt, vid användning av tekniska stödsystem och verktyg och till exempel vid samverkansmöten.

Läs mer

MSB, 2013: *Brister i hanteringen av olyckor och kriser*. Genomgång av tjugo rapporter från övningar och verkliga händelser 2004-2011.

2. Inriktningen för samhällsskydd och beredskap

Inriktningen för samhällsskydd och beredskap är ett stöd för alla aktörer som har uppgifter i arbetet med skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Den ger en gemensam karta för aktörerna och skapar en grund för gemensam riktning i arbetet.

I bilden nedan visualiseras de olika beståndsdelarna i inriktningen. Den används här för att ge en överblick över de delar i inriktningen som berörs i *Samverkan och ledning – gemensamma grunder vid hantering av samhällsstörningar*:

- **Kärnan är behovet att skydda vissa värden** (det som ska skyddas) mot oönskade händelser (det som hotar).
- **Den förmåga som ska skapas som berörs i detta dokument i första hand är förmågan att hantera händelser.** Det innebär att genom planering och andra förberedelser påbörja, eller medverka i arbetet för att avhjälpa samhällsstörningar samt i möjligaste mån återställa skadade strukturer eller individer till ett normaltilstånd.
- **Det huvudsakliga styrinstrumentet** är kunskapsstyrning, vilket innebär "att få någon att göra något för att den själv ser att det är rätt eller nödvändigt". Det handlar om att påverka förhållningssätt, och om till exempel samverkan, information, utbildning och övning.



Beskrivning av beståndsdelarna i inriktningen för samhällsskydd och beredskap

2.1 Det skyddsvärda i samhället



Det som ska skyddas är definierat utifrån regeringens och riksdagens mål för vår säkerhet och målen för krisberedskapen.

- **Människors liv och hälsa** – omfattar alla människor som har Sverige som hemvist eller uppehåller sig i Sverige eller är svenska medborgare och uppehåller sig utomlands. Liv och hälsa omfattar fysisk och psykisk hälsa hos dem som drabbas direkt eller indirekt (till exempel anhöriga) av en händelse eller ett skeende. Skyddsvärdet omfattar även de människor som innefattas i EU:s solidaritetsklausul samt på global nivå de människor som innefattas i internationellt katastrofbistånd.
- **Samhällets funktionalitet** – omfattar funktionalitet och kontinuitet i det som starkt påverkar det dagliga livet för enskilda personer, företag och andra organisationer (fysiska och juridiska personer).
- **Demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter** – omfattar människors tilltro till demokratin och rättsstaten samt förtroende för samhällets institutioner och det politiska beslutsfattandet, ledningsförmåga på olika nivåer, avsaknad av korruption och rättsövergrepp.
- **Miljö och ekonomiska värden** – omfattar miljön beskrivet som mark, vatten och fysisk miljö, biologisk mångfald, värdefulla natur- och kulturmiljöer (av människan skapade och påverkade miljöer i naturen) samt annat kulturarv i form av fast och lös egendom. Det omfattar ekonomiska värden i form av privat och offentlig lös och fast egendom samt värdet av produktion av varor och tjänster.
- **Nationell suveränitet** – omfattar kontroll över nationens territorium, nationell kontroll över de politiska beslutsprocesserna i landet samt säkrande av nationens försörjning med förnödenheter.

Läs mer

MSB, 2014: *Inriktningen för samhällsskydd och beredskap*

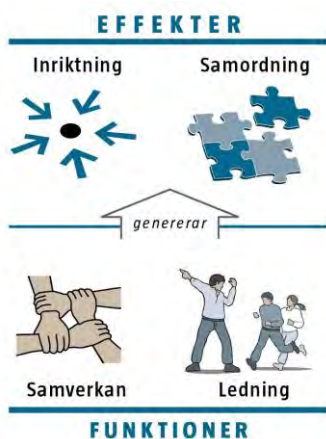
Regeringens proposition 2013/14:144: *Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling*

3. Ett aktörsgemensamt språk

Alla aktörer, individer och organisationer har egna tolkningar av olika centrala termer inom samhällsskydd och beredskap. När flera ska agera tillsammans behövs ett gemensamt språk och förståelse för hur termer ska användas för att undvika missförstånd och tidskrävande förklaringar. I detta material används genomgående termerna inriktning, samordning och samhällsstörningar.

3.1 Inriktning och samordning sätter fokus på effekten vi vill uppnå

Enkelt uttryckt handlar hanteringen av en samhällsstörning ytterst om att omsätta aktörernas förmåga till effekt på bästa sätt. Om samhällets samlade resurser ska kunna användas på bästa sätt behöver de ha inriktning och samordning. Inriktning och samordning är att se som *effekter*. Inriktning och samordning kan då åstadkommas bland annat genom *funktionerna* samverkan eller ledning.



I den tankemodell för aktörsgemensam hantering av samhällsstörningar som är en utgångspunkt för detta material betonas alltså inriktning och samordning som effekter. Detta utesluter inte att inriktning och samordning på andra ställen kan beskrivas som aktiviteter, eller som uppdrag. Fördelen med att beskriva inriktning och samordning som effekter är bland annat att precisera syftet med samverkan och ledning. Det motverkar en inåtblickande syn som fokuserar på interna lösningar och processer, för att i stället fokusera på det som faktiskt bör åstadkommas i samhället.

Ett annat motiv med att se inriktning och samordning som själva syftet med samverkan och ledning är att motverka den osäkerhet som ofta uppstår i det aktörsgemensamma arbetet om vad man menar. Det beror bland annat på att termerna inriktning, samordning, samverkan och ledning belastas med olika betydelser och ibland flyter in i varandra. Detta riskerar att leda till missuppfattningar som i sin tur leder till friktion i form av ineffektiv kommunikation och felaktiga förväntningar.

Följande definitioner används i detta material:

- **Inriktning** är en effekt av ledning och/eller samverkan. Inriktning är orientering av tillgängliga resurser mot formulerade mål.
Inriktning är en effekt hos de resurser som skyddar i samband med en samhällsstörning. Varje aktör har alltid en egen inriktning. När flera aktörer fungerar tillsammans finns det också en aktörsgemensam inriktning.
- **Samordning** är en effekt av ledning och/eller samverkan. Samordning är anpassning av aktiviteter och delmål så att tillgängliga resurser kommer till största möjliga nytta. *Samordning handlar alltså om att aktörer inte ska*

vara i vägen för varandra, och förstärka varandra där det går.

Samordning är en effekt hos de resurser som skyddar i samband med en samhällsstörning.

- **Ledning** är den funktion som, genom att en aktör bestämmer, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser. *Ledning förknippas ofta med hierarkier och enskilda organisationer, men kan också ske i aktörsgemensamma situationer. Ledning kan grundas i mandat (juridisk grund) eller i överenskommelse (social grund).*
- **Samverkan** är den funktion som, genom att aktörer kommer överens, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser.

3.2 Systemsyn hjälper dig förstå hur samhället och dess resurser hänger ihop

En viktig förutsättning för att åstadkomma inriktning och samordning av samhällets resurser är att förstå hur själva samhället och dess resurser hänger samman. Systemsyn är ett verktyg för att underlätta sådan förståelse. Det skapar förutsättningar för att tänka på helheten, förstå perspektiv, tänka i olika tidsskalor, finna kommunikationsvägar och påverka resurser. Systemsyn hjälper dig att hantera att varje situation är unik. Det påverkar hur aktörerna fungerar tillsammans, och därmed hur situationen hanteras.

Utan systemsyn finns det en stor risk för bland annat felaktiga prioriteringar och att man inte utnyttjar den fulla kapacitet som samhällets resurser har.

Systemperspektivet innebär att allting hänger ihop på något sätt, men det är omöjligt att hantera världen om man ska ta hänsyn till alla relationer. Aktörer behöver därför göra systemavgränsningar. Ofta görs den avgränsningen omedvetet. Hur dessa avgränsningar görs är emellertid oerhört viktigt.

Situationen och vårt syfte med vad vi gör styr vilka avgränsningar som vi använder oss av när vi tolkar vår omvärld. Det kan låta självklart, men i praktiska sammanhang är det inte givet utifrån vilka ramar som ett visst sammanhang ska betraktas.

Det finns tre sätt att göra systemavgränsningar:

1. Till att börja med måste man bestämma sig för vilken typ av systemkomponenter och vilken typ av relationer man pratar om. Detta är systemdimension. En systemdimension kan vara formella organisationer och relationer. En annan kan vara informella organisationer och relationer, till exempel sociala nätverk.
2. Man kan fortsätta med att avgränsa i omfattning. Exempelvis kan man tänka sig att bara ta med organisationer och relationer i en kommun, eller i ett län.
3. Den tredje avgränsningen man kan göra handlar om på vilken detaljnivå man vill betrakta tillvaron. För att systemet inte ska ha ohanterlig detaljrikedom måste man oftast lägga samman komponenter genom att

skapa grupper. Exempelvis kan en formell organisation bestå av en rad olika delorganisationer. En kommun har sina respektive förvaltningar osv.

Man väljer då en detaljnivå som passar för det behov man har.

En viktig utmaning när man arbetar med samhällsstörningar är att kunna skifta systemavgränsningar för att se olika perspektiv. När man talar om samverkan och ledning i samband med samhällsstörningar är det viktigt att se till de egenskaper som de system som man arbetar med uppvisar. Många system är komplexa och uppvisar ett antal egenskaper som är av stor betydelse för arbete med ledning och samverkan. Komplexa system är

- öppna – systemen påverkar, och påverkas av, sin omgivning
- situationsspecifika – systemen är olika från gång till gång
- dynamiska – systemen förändras under en och samma hantering
- självreglerande – systemens utformning bygger delvis på lokal anpassning.

Ett komplext system kan inte styras som man kan styra en maskin. Resurser kommer troligen att agera delvis på eget bevåg, ibland på ett funktionellt sätt och ibland på ett sätt som skapar problem för helheten. Detta är en viktig utgångspunkt för diskussionen om samverkan och ledning och är en grundförutsättning för bland annat helhetsmetoden som redovisas senare i detta arbete.

3.3 Att använda termen samhällsstörningar vidgar synsätt

I det här materialet används samhällsstörningar som term för de företeelser och händelser som hotar och ger skadeverkningar på det som ska skyddas i samhället. I många sammanhang, till exempel beskrivningen av området samhällsskydd och beredskap, används *olyckor, kriser och krig* för att övergripande beskriva företeelser, händelser och tillstånd som hotar och ger skadeverkningar på det som ska skyddas. Genom ett vidare synsätt på det som hotar skapas bättre förutsättningar för aktörsgemensam inriktning och samordning vid hantering av hot mot de värden som ska skyddas. Vi använder här termen *samhällsstörningar* som ett verktyg för att tillämpa detta synsätt.

Vissa aktörer tenderar att betrakta olyckor, kriser och krig som helt olika företeelser och förknippar sig själva först och främst med en av dem. Andra aktörers uppdrag beskrivs inte med utgångspunkt i olyckor, kriser och krig. Dessa synsätt kan leda till att hjälpbehov hanteras sent, eller i värsta fall inte alls.

Resonemanget kring samhällsstörningar kan stimulera aktörer inom området samhällsskydd och beredskap att tillsammans identifiera företeelser och händelser som hotar samhällets skyddsvärden oavsett om de går att definiera som olyckor, kriser eller krig. Det kan också förbättra förutsättningarna att åstadkomma aktörsgemensam inriktning och samordning vid hantering av företeelser och händelser med olika allvarlighetsgrad och omfattning.

Samhällsstörningar beskriver inte de lagliga förutsättningarna utan används samtidigt och överlappande med lagens benämningar. Olyckor, kriser, krig, krigsfara och extraordinär händelse är benämningar som relaterar till den rättsliga regleringen av hur samhället förebygger och hanterar hot mot det som ska skyddas i samhället. Dessa benämningar är viktiga för att beskriva olika aktörers uppgifter, roller och formella ansvar vid hantering av olika företeelser och händelser.

Användningen av termen samhällsstörningar öppnar synsättet kring vilka typer av företeelser och händelser som hotar samhällets skyddsvärden och som samhällets aktörer tillsammans har att hantera.

*Läs mer i avsnittet **Systemsyn, effekttänk och centrala termers innebörd.***

3.4 Kunskapsmål om systemsyn, effekttänk och centrala termers innebörd

För att använda samhällets resurser på bästa sätt är ett gemensamt sätt att tänka och tala i det aktörsgemensamma sammanhanget av stor betydelse. Kunskap om hur olika fenomen i samhället påverkar varandra är central, liksom hur förmåga kan omsättas till effekt. Det handlar om att använda termer så att budskapet blir tydligt med minsta möjliga tolkningsutrymme.

Kunskapsmål

Inom området systemsyn, effekttänk och centrala termers innebörd ska aktören kunna:

- förklara den egna organisationens centrala termer
- förklara aktörsgemensamma centrala termer
- beskriva utmaningar i kommunikation över aktörsgränser
- beskriva innebörden i systemsyn
- beskriva innebörden i effekttänk

Färdighetsmål

Inom området systemsyn, effekttänk och centrala termers innebörd ska aktören kunna:

- använda centrala termer i det aktörsgemensamma samtalet
- urskilja hur komponenter och relationer utgör beståndsdelarna i ett system
- analysera hur systemets olika delar påverkar varandra under hantering av samhällsstörningar
- komma fram till vilka effekter som krävs för att värna samhällets skyddsvärden

Attitydmål

Inom området systemsyn, effekttänk och centrala termers innebörd ska aktören kunna:

- relatera till både den egna organisationens centrala termer och till aktörsgemensamma centrala termer
- relatera till termerna samverkan och ledning som funktioner utifrån systemsyn
- relatera till termerna inriktning och samordning som effekter utifrån systemsyn
- relatera till beroenden mellan de beståndsdelar i systemet som berörs av samhällsstörningar
- komma fram till budskap med minsta möjliga tolkningsutrymme.

4. Den svenska modellen för att hantera samhällsstörningar

I det här avsnittet hittar du en beskrivning av hur samhället är uppbyggt för att hantera samhällsstörningar.

Kunskap om hur olika aktörer påverkar varandra underlättar samverkan

Alla aktörer behöver känna till den svenska modellen för att hantera en samhällsstörning, och vad modellen innebär för alla inblandade aktörer. Då blir det nämligen lättare att se sin egen del i helheten, att förstå vad man själv och andra kan bidra med i hanteringen och att samordna information till allmänhet och medier.

Kunskap om andra aktörer främjar förståelse

Alla aktörer som är med och hanterar samhällsstörningar behöver känna till vilka lagar, regler och principer som styr arbetet – både det egna och andras. Ju mer alla aktörer vet om varandras olika roller, ansvar och mandat, desto bättre kan aktörerna samarbeta i hanteringen.

4.1 Samhällets krisberedskap

Samhällets krisberedskap bygger på att samhällets normala, vardagliga verksamhet förebygger och hanterar olyckor och mindre omfattande störningar. Vid allvarliga händelser eller kriser i samhället kan de vardagliga resurserna förstärkas. Krisberedskapen är alltså den förmåga som skapas i många aktörers dagliga verksamhet och inte en utpekad organisation eller en aktör. Det är i stället en integrerad del av olika aktörers ordinarie verksamhet.

Detta har kommit till uttryck genom de så kallade ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna. För att förstå modellen för att hantera samhällsstörningar måste man alltså förstå hur Sverige styrs, vilket ansvar de olika aktörerna har och hur de förhåller sig till varandra.

Syftet med samhällets krisberedskap är att värna befolkningens liv och hälsa samt samhällets grundläggande värden och funktionalitet. Ett fungerande samhälle förutsätter en demokratisk rättsstat, hälso- och sjukvård, informations- och kommunikationssystem, vatten- och energiförsörjning samt flöden av varor och tjänster. Om dessa verksamheter störs är det viktigt att de återfår sin funktionalitet snarast. Eftersom det inte går att helt förebygga de sårbarheter som finns i olika samhällsfunktioner bör det finnas en god förmåga att hantera störningar.

4.2 Sverige styrs på tre nivåer

Sverige styrs på tre nivåer: nationellt, regionalt och lokalt. Denna geografiska indelning gäller generellt och inte endast för hanteringen av samhällsstörningar.

Lokal nivå

Kommuner. Sverige har 290 kommuner som styrs av folkvalda politiker. Kommunerna ansvarar för majoriteten av den samhällsservice som finns där vi bor, till exempel förskola, skola, socialtjänst och äldreomsorg. Arbetet styrs av kommunallagen och olika speciallagar. Det högsta beslutande organet är kommunfullmäktige.



Regional nivå

Län och landsting. Sverige är indelat i 21 län med var sin statlig, regional myndighet: länsstyrelsen. Länsstyrelsen är regeringens företrädare i länet. Det finns även 20 landsting. Landstingen leds av folkvalda politiker och arbetar främst med sjukvård. Arbetet styrs av kommunallagen. Länen och landstingen omfattar samma geografiska områden och man brukar därför se dessa som den regionala nivån.



Nationell nivå

Riksdag, regering och statliga myndigheter. Riksdagen har makt att stifta lagar och representerar folket på nationell nivå.



Regeringen styr Sverige genom att verkställa riksdagens beslut samt föreslå lagar och lagändringar. Till sin hjälp i arbetet har regeringen Regeringskansliet och nästan 400 statliga myndigheter.

Landstingen agerar geografiskt sett på regional nivå, men har inte samma roll som länsstyrelsen. Tvärtom kan landstingen bli föremål för länsstyrelsens regionala samordning. Landstingen har inte heller något samordningsansvar i relation till kommunerna.

4.3 Aktörer

Aktörerna som agerar på olika samhällsnivåer har olika ansvar och befogenheter, roller och uppgifter vid samhällsstörningar. Några av de aktörer som på olika sätt kan bli involverade i att hantera samhällsstörningar är

- Regeringen
- Myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskap
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
- Länsstyrelser
- Landsting och regioner
- Kommuner

*Läs mer om aktörer och deras mandat i avdelningen **Fakta och fördjupning***

4.4 Grundläggande principer

Det svenska systemet för samhällsskydd och beredskap regleras i grunden av ansvars-, närhets- och likhetsprincipen. Detta framgår av olika utredningar och förarbeten, men principerna som sådana är inte definierade i lag. De ska i stället förstås som en bakgrund till dagens regelverk och aktörernas uppdrag och mandat.

Ansvarsprincipen

Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande ansvar vid en störning i samhället. Regeringen har tydliggjort att ansvarsprincipen även innebär att alla aktörer som berörs av en störning, direkt eller indirekt, som kan bidra till att hantera konsekvenserna har ett ansvar att agera även i osäkra lägen. Ansvarsprincipen innebär också att aktörerna ska stödja och samverka med varandra, detta brukar kallas den utökade ansvarsprincipen.

Närhetsprincipen

Närhetsprincipen innebär att en samhällsstörning ska hanteras där den inträffar och av de som är närmast berörda och ansvariga.

Likhetsprincipen

Likhetsprincipen innebär att aktörer inte ska göra större förändringar i organisationen än vad situationen kräver. Verksamheten under en samhällsstörning ska alltså fungera som vid normala förhållanden, så långt det är möjligt.

Geografiskt områdesansvar

Geografiskt områdesansvar är en viktig del i krisberedskapen. För den lokala och den regionala nivån finns det en tydlig reglering av detta ansvar.

Kommunerna har det geografiska områdesansvaret i kommunen enligt 2 kap. 7 § LEH (lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap). Kommunerna ska, inom sitt geografiska område, verka för att samordna de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika

aktörer under en extraordinär händelse. De ska också verka för samordning av informationen till allmänheten under en sådan händelse.

Länsstyrelserna har det geografiska områdesansvaret i länet enligt 52 § länsstyrelseinstruktionen. Enligt 7 § krisberedskapsförordningen ska länsstyrelsen vid en krissituation, i egenskap av geografiskt områdesansvarig, vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer och den nationella nivån.

Länsstyrelsen ska

- ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid en kris,
- skapa nödvändig samordning och arbeta för samverkan mellan länsstyrelsen och berörda aktörer inom krishanteringssystemet utom och inom länet och
- upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser.

Vidare ska länsstyrelsen efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande.

Av regeringsformen följer att regeringen har till uppgift att styra landet. Därför kan man säga att regeringen har det geografiska områdesansvaret för landet. Regeringens uppgift avseende det nationella områdesansvaret är bland annat att svara för den övergripande samordningen, prioriteringen och inriktningen av samhällets krisberedskap. Regeringen har delegerat delar av den operativa verksamheten till myndigheterna. Det nationella områdesansvaret innefattar därmed de samlade krishanteringsåtgärderna som regeringen med stöd av Regeringskansliet eller genom förvaltningsmyndigheterna utövar. Regeringen har särskilt uppdragit åt MSB att stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris.

Det geografiska områdesansvaret har således olika villkor på olika nivåer. På nationell och kommunal nivå har ansvaret en politisk dimension, medan länsstyrelsens geografiska områdesansvar för ledning och samordning i grunden är en fördelning av regeringens ansvar. Det politiska ansvaret för länsstyrelsens åtgärder bärs därmed ytterst av regeringen.

Sektorsansvar

Sektorsansvar är det ansvar statliga myndigheter har för sina sakfrågor av nationell karaktär, oavsett frågornas geografiska anknytning. Ansvaret ser olika ut beroende på vilken sektor som avses. Vid en händelse innebär detta att i första hand lämna expert- och resurstöd till regionala och lokala aktörer. Om en händelse berör flera ansvarsområden kan stödet behöva samordnas och stödet ske i samverkan med aktörerna och med gemensam inriktning och tydliga prioriteringar.

4.5 Regelverk

Här finns en lista över de centrala reglerna inom krisberedskapsområdet och andra regler som är relevanta för hanteringen av samhällsstörningar, de senare kallas här sektorslagstiftning. Sektorslagstiftningen är regler som rör ett avgränsat område såsom räddningstjänst, socialtjänst eller polisiär verksamhet.

- Regeringsformen (1974:152)
- Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap
- Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (krisberedskapsförordningen)
- Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)
- Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- Lag (2003:778) om skydd mot olyckor
- Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor
- Polislag (1984:387)
- Socialtjänstlag (2001:453)
- Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)
- Kommunallag (1991:900)
- Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

Offentlig förvaltning, offentlighet och sekretess

Alla offentliga aktörer måste även känna till och korrekt tillämpa de regler som finns för offentlig förvaltning och offentlighet och sekretess. De syftar till att värna medborgarnas rättssäkerhet och ge insyn i den offentliga verksamheten. Viktiga regler är förvaltningslagen och offentlighets- och sekretesslagen.

Höjd beredskap

Vid höjd beredskap, det vill säga vid krigsfara och krig, finns ett omfattande regelverk med fler än 100 lagar och förordningar som reglerar planering och förberedelser. Samverkan och ledning under höjd beredskap är i principen lika i vardagen och under höjd beredskap. Regeringsformen ger dock utökade befogenheter och mandat för enskilda myndigheter.

*Läs mer om Regelverk, Offentlig förvaltning, offentlighet och sekretess samt om Höjd beredskap i avdelningen **Fakta och fördjupning***

4.5.1 Offentlig styrning och ledning med olika grader av mandat

På samma sätt som samhällsskydd och beredskap bygger på normal verksamhet bygger också den rättsliga regleringen på normala rättsliga principer. Det vill säga att grundläggande principer för offentlig styrning även gäller inom samhällsskydds- och beredskapsområdet.

Regleringen av olika samhällsaktörer ser olika ut beroende på om det är ledning av kommuner, landsting, enskilda eller andra privata subjekt respektive myndigheter. Krav på kommuner, landsting eller enskilda eller andra privata subjekt måste finnas i lag. Det innebär att regeringen eller myndigheter inte har möjlighet att göra ingrepp i till exempel en enskilds liv eller i kommunal verksamhet vid en samhällsstörning utan uttryckligt lagstöd. Detsamma gäller för kommunens möjlighet att bedriva myndighetsutövning gentemot enskild. Vad gäller myndigheter har regeringen stor möjlighet att leda genom att besluta om inriktning för dem. Myndigheterna har i sin tur lydnadsplikt gentemot regeringen. Detta innebär att regeringen har mycket stort inflytande över myndigheterna, inklusive länsstyrelserna. Regeringens möjlighet till styrning innefattar också rätten att bestämma hur myndigheter ska agera gentemot varandra. När regeringen har gett myndigheter olika uppdrag ligger det i linje med andra myndigheters lydnadsplikt gentemot regeringen att respektera och medverka till detta uppdrag. **Det vill säga att andra myndigheter till exempel har att låta sig samordnas av en myndighet som har fått till uppgift att arbeta med samordning även om det inte finns något mandat att besluta över de andra.** I praktiken kan detta sägas innebära att ledningen i samhällsstörningar kan utföras med olika grader av mandat beroende på vilka aktörer som är inblandade och vilka regler som är tillämpliga.

De centrala regelverken krisberedskapsförordningen och LEH riktar sig till myndigheter respektive kommuner och landsting. Reglerna innehåller i princip inga mandat att bedriva myndighetsutövning gentemot enskilda i samband med en samhällsstörning. Sektorslagstiftning med relevans för krisberedskapen riktar sig till en mängd olika aktörer och den kan innehålla regler om myndighetsutövning gentemot enskilda. Till exempel innehåller LSO regler om ingrepp i annans rätt och tjänsteplikt i samband med räddningstjänst. Av rättssäkerhetsskäl finns då även möjlighet för enskilde att överklaga sådana ingrepp.

Det är viktigt att känna till att regler som rör hanteringen av olika samhällsstörningar riktar sig till olika aktörer och ger olika mandat. Därför är det avgörande att offentliga aktörer är medvetna vilka regelverk som är tillämpliga och vilka verktyg reglerna tillhandahåller. Det är också viktigt att vara medveten om att olika störningar kan föreligga parallellt och att man därför bör vara vaksam på vilket regelverk man agerar inom för stunden.

*Läs mer om aktörer och deras mandat i avdelningen **Fakta och fördjupning***

4.5.2 Skyldighet att samverka

Att varje offentlig aktör är skyldig att samverka med andra är klart uttryckt i reglerna, och det framgår även av ansvarsprincipen. Regeringen har tydliggjort i olika förarbeten att ansvarsprincipen inte kan uppfyllas genom att man enbart ser till den egna verksamheten. Däremot är begreppen samverkan och samordning inte definierade i reglerna eller använda på ett enhetligt sätt. De måste därför tolkas i sitt sammanhang och mot bakgrund av lagstiftarens vilja.

När samhällsstörningar uppstår kan det gå åt mycket energi och tid för att reda ut vem som får, kan eller ska göra något, tid som i stället skulle kunna användas för att se till helheten och säkerställa att uppgiften blir löst. Regeringen anser därför att samverkan mellan både offentliga aktörer på alla nivåer och icke-offentliga aktörer bör stimuleras ytterligare. Att tydliggöra ansvarsprincipen bidrar till att minska ”stuprörstänkandet”. Tydliggörandet stöder också sektorsövergripande lösningar, samt stimulerar till initiativ i och med att samtliga inblandade känner ansvar för helheten.

Enligt regeringen bör aktörer inom samhällsskydd och beredskap arbeta för att uppnå en gemensam syn på vad som är skyddsvärt och för att samordna resurser vid kriser. En sådan samlad syn omfattar hela hotskalan och åtgärdsplanerat, från förberedelser till akut hantering, återuppbyggnad och lärande. Den samlade synen omfattar också samverkan och samordning inom samhällsskydd och beredskap

*Läs mer i avsnittet **Helhetssyn***

4.5.3 Parallella ansvar

Ansvarsprincipen innebär att samtliga aktörer i samhället tar eget ansvar för att bedriva verksamhet inom sitt ansvarsområde såväl före som under och efter samhällsstörningar. Samhällsstörningar som till exempel olyckor, brott eller smittspridning kan dock förekomma parallellt. För att utnyttja samhällets resurser på bästa sätt kan dessa inte lösas med att aktörer bara agerar utifrån sitt eget ansvar. Varje aktör måste även se andras ansvar som parallella till sitt eget ansvar.

Parallella ansvar har också med kravet på samverkan att göra, eftersom samverkan sker mellan ansvariga aktörer för att lösa en uppgift. Hur de olika aktörernas ansvar sedan ser ut kan variera beroende på till exempel mandat och samhällsstörningens omfattning.

Det finns inget stöd i krisberedskapsförordningen och LEH för att tänka sekventiellt kring ansvar, alltså att endast en aktör skulle vara ansvarig åt gången. Inte heller ska de kommunala och statliga räddningstjänsternas ansvar delas upp sekventiellt. Alla aktörer ansvarar för hanteringen av en kris enligt de bestämmelser som gäller för den verksamhet som respektive aktör ansvarar för. Många aktörer kan därför ha ett parallellt ansvar för hanteringen av en kris.

Sammanfattningsvis kan man säga att det finns både regler och förarbeten som stöder tanken om att ingen aktör äger krisen och att flera aktörer kan ha en roll i hanteringen av en händelse.

*Läs mer om aktörer och deras mandat i avdelningen **Fakta och fördjupning***

4.5.4 Proaktiv hållning

De regler som finns anger inte tydligt när en aktör bör inleda sitt operativa arbete. Det finns dock visst stöd i reglerna för en proaktiv hållning. Enligt länsstyrelseinstruktionen ansvarar länsstyrelsen för samordning och inriktning av åtgärder före, under och efter en kris.¹ Dessutom ska kommunerna vid extraordinära händelser verka för att kommunens aktörer samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet.²

Vidare innehåller krisberedskapsförordningen och LEH regler om att såväl statliga myndigheter som kommuner och landsting ska göra risk- och sårbarhetsanalyser för att förbereda operativ verksamhet. LSO anger också att räddningstjänst ska planeras och organiseras så att en räddningsinsats påbörjas inom godtagbar tid och genomförs på ett effektivt sätt.

Ett proaktivt förhållningssätt har också stöd i regeringens särskilda beslut om att vissa myndigheter ska ha en tjänsteman i beredskap (TiB) och omgående kunna upprätta en ledningsfunktion vid allvarlig kris. TiB:s uppgift handlar i stort om just proaktivitet, eftersom TiB ska initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, larma, verifiera och informera vid allvarliga kriser. Regeringen har även uttryckt att proaktivitet och samverkan hör ihop genom att konstatera att krisberedskap förutsätter förtroende mellan olika aktörer, och att förtroende bygger på personliga relationer som grundläggs i det vardagliga arbetet. Regeringen har också uttryckt farhågan att ett avvaktande förhållningssätt kan leda till att krisen förvärras.

Ett proaktivt tänkande har alltså stöd i reglerna, som betonar att det operativa arbetet ska förberedas.

Det finns också paralleller till proaktivt tänkande och agerande i förvaltningslagens utredningsskyldighet, som ju anger att myndigheter är skyldiga att utreda hur något som myndigheten fått kännedom om verkligen förhåller sig.

*Läs mer i avsnittet **Proaktivitet***

Läs mer

Regeringens proposition 2007/08:92 Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull
Regeringens proposition 2013/14:144 Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling

¹ 54 § länsstyrelseinstruktionen

² 7 § LEH

4.6 Kunskapsmål om den svenska modellen och om regelverk

Den svenska modellen

Kunskap om den svenska modellen för att hantera samhällsstörningar är en förutsättning för samverkan och ledning. Genom att förstå hur det svenska samhället är uppbyggt och vad andra aktörer kan bidra med och behöver, ökar möjligheten för aktörer att hantera samhällsstörningar. Även kunskap om kommunikation, hur aktörer påverkar varandra och allmänheten är betydelsefull för hanteringen av en samhällsstörning.

Kunskapsmål

Inom området den svenska modellen för att hantera samhällsstörningar ska aktören kunna:

- beskriva samhällets krisberedskap inklusive regeringens, Regeringskansliets, länsstyrelsernas och kommunernas och landstingens ansvarsområden, det geografiska områdesansvaret samt sektorsmyndigheternas roller och ansvar
- beskriva offentliga aktörers mandat att åstadkomma inriktning och samordning vid samhällsstörningar
- redogöra för komplexitet, dynamik och ömsesidiga beroenden i hanteringen av samhällsstörningar

Färdighetsmål

Inom området den svenska modellen för att hantera samhällsstörningar ska aktören kunna:

- urskilja ansvarsområden inom samhällets krisberedskap på den nationella, regionala, respektive lokala nivån
- peka på behov av, och verktyg för, aktörsgemensam hantering på nationell, regional respektive lokal nivå
- kartlägga ömsesidiga beroenden i hanteringen av samhällsstörningar

Attitydmål

Inom området den svenska modellen för att hantera samhällsstörningar ska aktören kunna:

- värdera samhället som en helhet där gränsen mellan de delar som ska skyddas och de delar som skyddar är flytande
- värdera hantering av samhällsstörningar som en unik uppsättning av aktörer och beroenden
- avgöra när direkt agerande av regeringen och Regeringskansliet respektive centrala myndigheter är nödvändigt och hur samspelet mellan aktörer då ser ut
- bedöma när det är nödvändigt att regionala aktörer agerar och med vilket mandat
- bedöma när det är nödvändigt att lokala aktörer agerar och med vilket mandat

Regelverk

Kunskap om det rättsliga perspektivet ger stöd för hur aktörer bör tänka och agera vid samhällsstörningar. Aktörer måste ha egen kännedom om de regler de agerar inom och vilka uppgifter och mandat som följer av reglerna. Genom kunskap om regelverket får aktörer också de förutsättningar som krävs för att öka samhällets samlade förmåga att åstadkomma inriktning och samordning.

Kunskapsmål

Inom området regelverk ska aktören kunna:

- redovisa regelverk³ som rör den egna organisationens hantering av samhällsstörningar och syftet med dessa regelverk
- redovisa regelverk som rör andra aktörers hantering av samhällsstörningar och som är nödvändiga för att förstå egna uppdrag och roller.

Färdighetsmål

Inom området regelverk ska aktören kunna:

- tillämpa regler för hantering av samhällsstörningar vid eget agerande.

Attitydmål

Inom området regelverk ska aktören kunna:

- värdera regler som ett uttryck för demokratisk styrning
- relatera till regler som verktyg för att uppnå demokratiskt beslutade mål.

³ Regeringen leder samhällets aktörer främst genom regelverk i form av bland annat av lagar och instruktioner. I Regeringsformens första kapitel och andra paragraf anges de värden som den offentliga makten ska förhålla sig till. I myndigheternas instruktioner beskriver regeringen det uppdrag som respektive myndighet har.

Förhållningssätt

UTKAST

5. Helhetssyn

I det här avsnittet hittar du en genomgång av förhållningssättet helhetssyn, och några rekommendationer för hur du kan tillämpa helhetssyn vid hanteringen av en samhällsstörning.

Helhetssyn ger en samlad bild av hela hanteringen

Eftersom alla aktörer som är med och hanterar samhällsstörningar utgår från sina specifika uppdrag, instruktioner och perspektiv händer det att aktörer förbiser både behov och tänkbara lösningar. Helhetssyn är ett förhållningssätt som stöder aktörer i att se sin egen hantering som en del av en helhet, som ska använda samhällets resurser så effektivt som möjligt.

Helhetssyn underlättar att identifiera och uppnå effekter

En aktör som tillämpar helhetssyn

- förstår hur skeendet vid en samhällsstörning påverkar hela samhället
- förstår vilka behov skeendet leder till, även sådana behov som ligger utanför den egna hanteringen
- kan prioritera, om de samlade resurserna inte räcker för att möta alla behov
- ser vilka effekter som redan har uppnåtts, eller håller på att uppnås
- identifierar de effekter som saknas.

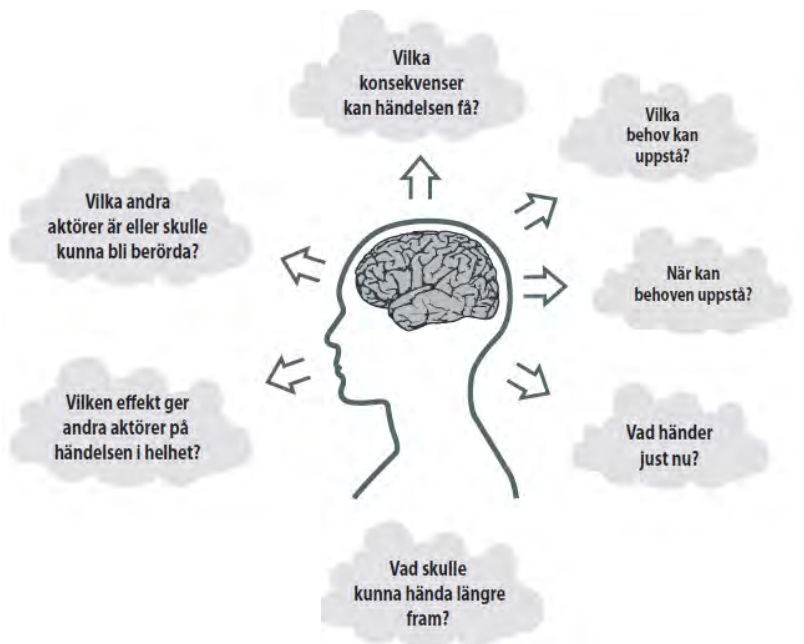
5.1 Helheten ger sammanhanget

Helhetssyn som förhållningssätt är framför allt viktigt för de aktörer som berörs av området samhällsskydd och beredskap. Helhetssyn i hanteringen av samhällsstörningar kräver sammanfattningsvis att aktörerna

- förstår och kan hantera sitt eget uppdrag
- förstår hur det egna uppdraget förhåller sig till andra aktörers uppdrag och hanteringar
- kan använda denna förståelse till att verka för en god helhetslösning.

Det är alltså viktigt att förstå hur de olika delarna hänger samman i olika beroenden.

I helhetssyn ingår även att ta hänsyn till direktiv och vägledningar från regeringen och sektoransvariga myndigheter.



Helhetssyn ger aktörerna en samlad bild av de totala behoven, resurserna och effekterna

5.2 Etablera helhetssyn

De delar av samhället som drabbas av samhällsstörningar är delar av system med ömsesidiga beroenden. Därför är det viktigt att få en uppfattning om hur de drabbade hanterar sina individuella situationer. Till exempel kan olika former av självorganisering uppstå, vilket påverkar hur det totala behovet ser ut.

Även de aktörer som hanterar samhällsstörningen är delar av system med ömsesidiga beroenden. Därför påverkar de olika effekterna varandra. Som ett resultat av detta måste de olika behoven och effekterna betraktas både enskilt och sammantaget. Detta är skälet till att helheten alltid måste vara den *samlade bilden* av det *totala behovet* och den *totala effekten*.

Normalt är de flesta aktörer kända sedan tidigare, särskilt de som ofta syns i medier eller beskrivs i regelverk. Mellan dessa aktörer kan det finnas etablerade strukturer och rutiner för utbyte och därmed möjlighet till ömsesidig överblick. För ovanliga eller helt okända aktörer gäller det att vara uppmärksam på vad som händer i den berörda delen av samhället.

En "ny" aktör kan upptäckas genom att den ger effekt på hanteringen i helhet. Sådana aktörer kan vara svåra att upprätta kontakt med, och då får man nöja sig med att överblicka aktörens effekter. Att överblicka betyder inte nödvändigtvis att föra dialog med aktören i fråga.

I helhetssyn ingår även att beakta direktiv och vägledningar från regeringen och sektoransvariga myndigheter, eftersom sådana direktiv eller vägledningar har betydelse för hur samordning och en aktörsgemensam inriktning kan ske.

5.3 Tillämpa helhetssynen praktiskt

I en praktisk tillämpning av helhetssynen krävs förståelse för hur skeendet påverkar hela samhället och samhällets förmåga att på egen hand upprätthålla skyddsinriktningarna. Det gäller också att förstå vilka behov skeendet leder till. Behoven finns där en eller flera av samhällets skyddsvärden inte kan upprätthållas. Därför är det viktigt att kunna tänka utanför hanteringen av det egna uppdraget i en given situation. Det gäller också att kunna prioritera om de samlade resurserna inte räcker för att upprätthålla alla skyddsvärden.

Förståelsen av vilka effekter som behöver uppnås för att tillgodose behoven handlar om att först se vilka effekter som redan har uppnåtts eller håller på att uppnås, och därigenom identifiera de effekter som saknas. Det är dessa effekter helhetssynens praktiska tillämpning ska fokusera på.

Uteblivna effekter kan antingen bero på att det saknas samordning mellan aktörerna, eller på att aktörernas inriktningar inte är i linje med varandra.

Eftersom varje aktör alltid har en egen inriktning för sitt agerande utifrån sitt ansvar eller intresse, gäller det att skapa en bild av hur de olika aktörernas inriktningar tillsammans värnar samhällets skyddsvärden.

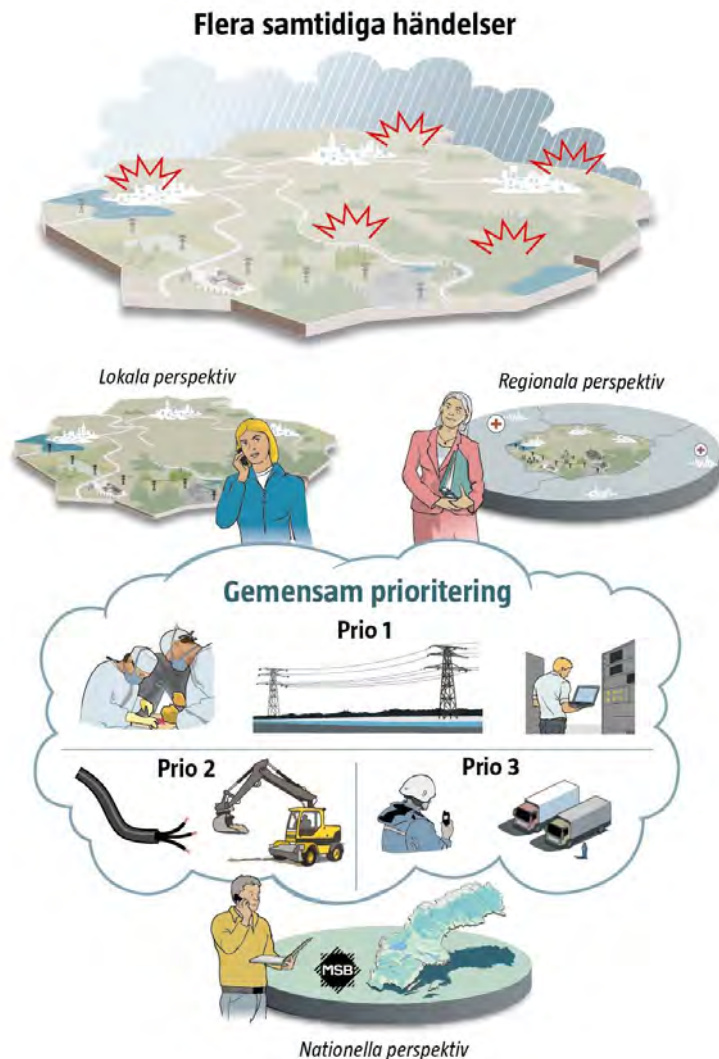
5.4 Genomtänkt prioritering

Prioritering handlar om att avväga olika skyddsvärda intressen mot varandra, och prioritera det som bäst tillgodoser helheten. Helhetssynen förringar inte ansvaret för den egna uppgiften, tvärtom kanske all koncentration måste ägnas åt att hantera den egna uppgiften i vissa kritiska lägen. Helhetssynen ska föras in i en lugnare fas som tillåter att aktören tänker igenom situationen ur ett helhetsperspektiv, gärna i samverkan med andra inblandade aktörer.

Ibland kan det uppstå konflikter, till exempel mellan att skydda människors liv och hälsa å ena sidan, och att skydda miljö och ekonomiska värden å den andra. Då måste ett eller flera skyddsvärden prioriteras.

Vilka skyddsvärden som är mest aktuella kan variera över tid och rum. I början av en samhällsstörning kan skydda människors liv och hälsa vara mest giltigt, för att i ett senare skede övergå till att skydda samhällets funktionalitet. En länsstyrelse kan till exempel arbeta med flera prioriteringar samtidigt i sin hantering, med olika prioriteringar i olika kommuner.

Prioritering är alltid svårt, eftersom något måste prioriteras ner. Därför är det bra om olika prioriteringsfrågor är genomtänkta på förhand i så stor utsträckning som möjligt.



Prioriteringen bör vara genomtänkt och gemensam för att bäst tillgodose helheten

Läs mer

Fredholm & Göransson (red.) (2006): *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*. Karlstad: Räddningsverket

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011): *Samverkan - för säkerhets skull*, Karlstad: MSB

Fredholm & Uhr (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*. Lunds universitet: LUCRAM: Rapport 1013

5.5 Kunskapsmål om helhetssyn

Helhetssyn är ett förhållningssätt som utgår från den utökade ansvarsprincipen. Förhållningssättet syftar till att samhällets samlade resurser ska användas effektivt. Att ha en helhetssyn innebär att känna ansvar för mer än den egna uppgiften. Detta större ansvar är att se sin egen och andra aktörers hanteringar som en helhet, och att tydligt bidra till att den helheten använder samhällets samlade resurser effektivt.

Kunskapsmål

Inom området helhetssyn ska aktören kunna

- beskriva det egna ansvarsområdet
- redogöra för andra berörda⁴ aktörers ansvarsområden och roller vid en samhällsstörning
- beskriva hur lagar och förordningar utgör en grund för samhällets krisberedskap och bidrar till en helhetssyn
- ange de värden som ska skyddas i samhället
- förklara hur de värden som ska skyddas i samhället är en utgångspunkt för effektiv användning av samhällets resurser som en helhet
- förklara hur den utökade ansvarsprincipen utgör grunden för en helhetssyn.

Färdighetsmål

Inom området helhetssyn ska aktören kunna

- analysera ett skeende utifrån en helhetssyn
- identifiera de hjälpbehov som uppstår, på kort och lång sikt, utifrån en helhetssyn
- sammanfatta vad som behöver göras av överblickbara aktörer för att åstadkomma önskvärda effekter
- använda en metod för att sammanställa överblickbara⁵ aktörers hanteringar till en helhet i förhållande till hjälpbehoven
- tillämpa förhållningssättet om helhet i samverkan med andra aktörer
- värdera underlag för att träffa överenskommelse om samordnat agerande.

Attitydmål

Inom området helhetssyn ska aktören kunna

- avgöra vilket eller vilka skyddsvärden som behöver prioriteras vid olika typer av samhällsstörningar
- avgöra hur samordning av olika aktörers inriktningar kan möta hjälpbehoven mest effektivt
- värdera hur överblickbara aktörers hanteringar som en helhet innebär ett effektivt användande av samhällets samlade resurser
- värdera underlag för samordnade beslut och gemensamma överenskommelser.

⁴ Aktörer som är viktiga för hanteringens effekt.

⁵ Aktörer som för tillfället kan identifieras och överblickas.

6. Perspektivförståelse

Här hittar du en genomgång av förhållningssättet perspektivförståelse som bidrar till förbättrade förutsättningar för aktörsgemensam inriktning och samordning.

Förståelse för andras perspektiv ger insikt i vad de behöver och kan bidra med

Aktörer tolkar företeelser och händelser ur olika perspektiv, som utgår från aktörernas egna uppdrag, verksamheter och förmågor. Tolkningarna säger något om vad de andra aktörerna behöver för att utföra sina uppdrag, och om hur aktörerna kan bidra till de andras uppdrag.

Ett ensidigt perspektiv kan leda till förbisedda hjälpbehov

Aktörer som inte har förståelse för andra aktörers perspektiv riskerar att förstå det som händer på ett ensidigt sätt. Det kan leda till att vissa hjälpbehov inte blir hanterade, eller hanteras onödigt sent. Bristande perspektivförståelse kan i värsta fall leda till att de åtgärder som sätts in till och med motverkar varandra.

6.1 Förståelse för andras perspektiv ger effektiv hantering

Genom att en aktör har ett visst uppdrag i en samhällsstörning så har aktören också människor med specifika kompetenser för att aktören som helhet ska kunna utföra sitt uppdrag. Med detta följer att de blir särskilt duktiga på detta uppdrag, och därmed betraktar skeendet ur detta perspektiv. Nackdelen med det är att andra perspektiv lätt trängs undan, eller att man helt enkelt inte förstår andras perspektiv.

Bristande förståelse för andra perspektiv kan leda till endimensionella förståelser av skeenden, eller till uppfattningen att det egna uppdraget och förmågan är det enda som behövs för att möta behovet. Detta kan i sin tur leda till att konsekvenser av en samhällsstörning inte hanteras eller att hanteringen försenas när olika aktörers åtgärder sätts in efter varandra. Bristande förståelse för olika perspektiv kan också leda till att olika aktörer agerar parallellt mot samma skeende utan inriktning och samordning. I sämsta fall motverkar insatta åtgärder varandra.

Förståelse för andras perspektiv skapar tillgång till olika kompetenser som gör det möjligt att betrakta skeendet med olika "glasögon", och förstå skeendet på olika sätt. Därigenom går det att identifiera olika typer av behov – alltifrån tekniska till sociala hjälpbehov.



Förståelse för andras perspektiv ökar förmågan att förstå hela skeendet, identifiera behov och effektivare kunna hantera samhällsstörningar

Olika perspektiv beskriver hjälpbehoven mer heltäckande

En central del i hanteringen av samhällsstörningar är att identifiera beroenden i skeendet, för att kunna strukturera och vidta åtgärder som hanterar konsekvenserna – helst innan de uppstår. Samhällets aktörer kan därför behöva bedöma olika företeelser kontinuerligt för att tidigt upptäcka trender som kan leda till mer påtagliga störningar. De olika perspektiv som respektive aktör bidrar med är då viktiga för att beskriva hjälpbehoven så heltäckande som möjligt.

Drabbade människor kan också vara delaktiga i arbetet

Människor som drabbas av samhällsstörningar har många gånger en förmåga att agera och själva ta ansvar för sin situation. Om drabbade människor också ses som medaktörer, med sitt eget perspektiv, stimuleras samhällets aktörer att samarbeta med individer och grupper, både sådana som finns till vardags och de som uppstår spontant under samhällsstörningar.

Skeenden ur olika perspektiv

Ett sätt att betrakta skeenden är att se skeendena som kedjereaktioner, både vad gäller orsaker och konsekvenser i flera led. Det som är en konsekvens för en aktör kan vara ett hot för en annan. Hot kan i detta sammanhang ses som något som ännu inte inträffat, men som kan uppstå med sannolika negativa följder.

Lagstiftning och politisk styrning ger olika perspektiv

Lagstiftningen och den politiska styrningen inom området samhällsskydd och beredskap innehåller många olika perspektiv som man måste kunna förhålla sig till. Den som behärskar dessa perspektiv har en omfattande verktygslåda att använda i arbetet med inriktning och samordning vid samhällsstörningar.

Olika aktörer organiserar sig på olika sätt

Olika aktörer har olika sätt att organisera sig, och vid samhällsstörningar är det viktigt att förstå hur detta går till. Varje samhällsaktör har sitt eget uppdrag och sina egna förmågor, liksom egna traditioner och sätt att se på hur ledningsarbetet bör organiseras. Därför behöver de inblandade aktörerna anpassa sitt arbetssätt och sina ledningsorganisationer till varandra vid en samhällsstörning, så att

arbetssätten och ledningsorganisationerna som en helhet svarar upp mot behovet och inget "faller mellan stolarna".

De övergripande ledningsfunktionerna behöver se till att de hitta rätt ledningsnivå hos den andre, och de inblandade aktörerna måste kunna agera tillsammans med aktörer även från en annan samhällsnivå (nationell, regional eller lokal).

Ett skeende – flera perspektiv

Det finns många exempel på att olika aktörer kan ge ett och samma skeende helt olika innebörd. Varje individ och därmed varje samhällsaktör tillskriver det som sker en innebörd ur just sin synvinkel.

I enlighet med detta är allt handlande på sätt och vis rationellt för den som utför handlingen. Det finns alltid skäl till att människor gör som de gör. Ett agerande som ur samhällets officiella perspektiv är oacceptabelt, kan till exempel vara ett sätt att frigöra sig från upplevda orättvisor ur de enskildas synvinkel.

6.2 Kriskommunikation – en bro mellan perspektiv

Aktörerna ska inte bara hantera skeendet ur sina egna perspektiv, utan också utifrån berörda människors och grupperns tolkning. Med andra ord är det inte bara de faktiska samhällsstörningarna som ska hanteras, utan också bilden av samhällsstörningar utifrån sett. I vissa fall kan detta till exempel kräva att flera kommuner och myndigheter kommunicerar på ett inriktat och samordnat sätt, eller på egen hand beroende på situation.

Därför har myndigheterna en viktig uppgift i att följa hur en händelse förmedlas till allmänheten via nyheterna. Innehållet i kriskommunikationen behöver riktas till berörda målgrupper och till olika grupper inom befolkningen. Den stora utmaningen ligger i att dessa grupper ofta har ett varierande informationsbehov.

Den självbild en samhällsaktör har kan skilja sig från hur olika grupper ser på aktören och dess agerande. Detta kan leda till kraftfull kritik mot agerandet. Även om de inblandade aktörerna anser att samhällsstörningen är av mildare grad kan skeendet ändå uppfattas som en kris för de drabbade. Denna insikt skapar förutsättningar för en omsorgsfull och förtroendefull kriskommunikation som överbryggar de olika perspektiv som finns. På så sätt är kriskommunikation både ett sorts kitt som håller ihop hanteringsens olika delar och ett stöd för samhällets självläkande förmåga.

6.3 Olika perspektiv – problem och möjlighet

Även om det finns stora möjligheter med olika perspektiv så finns det också en del svårigheter, till exempel i form av motsättningar och konflikter. Oenighet om vad som ska göras kan ha minst två olika grunder: att aktörerna har olika intressen och

alltså vill uppnå helt olika saker, och att aktörerna har olika perspektiv och ser på problemet på helt olika sätt.

En intressekonflikt innebär att en individ eller aktör förstår vad den andre vill uppnå men anser att något annat bör göras. Konflikten kan lösas genom att aktörerna värderar det skyddsvärda och försöker få ihop sina olika intressen för samhällets bästa. Perspektivkonflikter handlar i stället om att aktörerna ser världen på olika sätt och att de helt enkelt inte förstår den andres sätt att betrakta det som sker. Vid sådana konflikter är det bra att konstatera att man inte förstår varandra, och att försöka förbättra perspektivförståelsen först.

Det är varken möjligt eller önskvärt att alla som hanterar en samhällsstörning har exakt samma perspektiv. Lösningen ligger inte i att försöka få alla människor att förstå varandra fullt ut genom att se exakt samma saker. Detta skulle kanske göra hanteringen enklare, men ge en sämre helhetshantering eftersom viktiga perspektiv skulle förbises. Skilda perspektiv berikar alltså aktörernas gemensamma agerande.

En god förståelse för varandras perspektiv och värdegrunder bör utvecklas redan i planeringsarbetet för att ge en gemensam nyttoeffekt.



Att vara medveten om att aktörer har olika perspektiv av samhällsstörningar ökar möjligheten till ett lyckat gemensamt agerande

Läs mer

Brehmer, B. (1976): *Social judgment theory and the analysis of interpersonal conflict* (s. 83, 985-1003). Psychological Bulletin.

Fredholm, L. (2008): *Inflytandeutövning på megasystem vid hantering av stora nödlägen*; UTKAST 2008-03-14. Karlstad: MSB

Fredholm, L. &.-L. (2006): *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*. Karlstad: Räddningsverket.

6.4 Kunskapsmål om perspektivförståelse

Perspektivförståelse handlar om att betrakta samhällsstörningar och hanteringar med olika infallsvinklar, till exempel politiska och organisatoriska. Genom att förstå andra aktörers perspektiv, som komplement till det egna perspektivet, skapas förutsättningar för att få en så bra helhetsbild som möjligt av konsekvenser, behov och åtgärder vid samhällsstörningar. Kunskaper om att aktörer betraktar samhällsstörningar ur olika perspektiv och att man kan dra nytta av dessa, har stor betydelse för att åstadkomma en större samlad effekt vid hantering av samhällsstörningar.

Kunskapsmål

Inom området perspektivförståelse ska aktören kunna

- ge exempel på skillnader i perspektiv beroende på aktör
- förklara varför aktörer har olika problemförståelse och betraktar samhällsstörningar ur flera perspektiv
- förklara hur olika perspektiv och bilder av en samhällsstörning kan påverka hanteringsprocessen och händelseutvecklingen.

Färdighetsmål

Inom området perspektivförståelse ska aktören kunna

- använda flera perspektiv för att bidra till en större samlad effekt vid hantering av samhällsstörningar.

Attitydmål

Inom området perspektivförståelse ska aktören kunna

- ta ställning till flera perspektivs betydelse i hanteringen av en samhällsstörning
- motivera värdet av att beakta flera perspektiv för att åstadkomma en större samlad effekt vid en samhällsstörning.

7. Människors samspel i grupp och ledarskap

I det här avsnittet hittar du en genomgång av sådant som påverkar dig som individ och gruppens samspel, och några rekommendationer för hur du kan underlätta samarbetet mellan såväl aktörer som individer.

Framgångsrikt samarbete bygger på kunskap, förtroende och ömsesidig respekt

Aktörer som känner till varandras organisationskulturer, har förtroende för varandra och visar varandra respekt samarbetar bättre. Sådana goda samarbeten och relationer växer ofta fram över tid, men ibland kräver hanteringen av en samhällsstörning mer tillfälliga och spontana samarbeten.

Det är viktigt att

- uppmuntra människor att komma med synpunkter utifrån sin kunskap och erfarenheter
- arbeta för att stärka gruppens sammanhållning
- vara vaksam på tankemässig likriktning.

Arbete över aktörsgränserna bygger på social och kulturell kompetens

Känsla för socialt samspel är en fördel när det gäller att arbeta över aktörsgränserna. När flera aktörer ska samarbeta behöver du bland annat ha kulturell kompetens. Kulturell kompetens är att

- vara medveten om den egna organisationens syn på världen
- vara medveten om den egna organisationens attityder till andra aktörer
- ha kunskap om hur andra aktörer arbetar och ser på världen
- kunna anpassa kommunikationen med andra aktörer, utifrån deras organisationskultur.

Flexibelt ledarskap som är anpassat efter situationen

En framgångsrik ledare ska kunna anpassa sin ledarstil efter situationen och det aktuella behovet.

Som ledare ska du också kunna

- inspirera
- visa omtanke
- föregå med gott exempel
- kunna hantera både egna och andras känslor
- balansera mellan regelstyrning och improvisation.

7.1 Länkar och förtroende mellan organisationer

Hierarkiska organisationer är ofta rigida. Ett sätt att göra dem mer flexibla är att låta enskilda personer eller grupper agera som länkar gentemot omvärlden. Dessa länkar bör ha en relativt fri roll att agera och nätverka utanför organisationens

gränser. Detta förutsätter dock en stark tillit från ledningens sida, eftersom organisationen kan skadas betydligt om länken skulle missbruka sitt förtroende.

Vid samhällsstörningar förekommer ofta även en annan typ av länk, som är mer spontant organiserad. Det kan till exempel handla om enskilda personer eller grupper som på eget initiativ erbjuder sina tjänster till den organiserade insatsverksamheten, till exempel personer som till vardags arbetar inom akut insatsverksamhet och som under ledig tid råkar befinna sig i området.

Ur organisatorisk synpunkt ger spontana länkar en helt annan situation än planerade länkar. De agerar utan erfarenhetsbaserad tillit, och om något blir fel ligger ansvaret kvar hos cheferna i den formella organisationen. Trots riskerna kan spontana länkar vara värdefulla, till exempel om de fyller ett uppenbart behov och tas emot väl av den formella organisationen. Om behovet inte finns gäller det för organisationen att vänligt men bestämt tacka nej.

I det aktörsgemensamma arbetet behöver personer, grupper och organisationer bygga upp förtroende för varandra. Förtroende kan byggas aktivt genom att man försöker göra ett bra första intryck, medvetet förmedla trovärdighet och undvika misstro. Det är också bra att agera för att uppfylla de rollförväntningar som de andra aktörerna har.



7.2 Underhåll förtroendet

När förtroendet väl är uppbyggt måste det underhållas. Detta sker genom tre typer av smidighet:

- kulturell smidighet
- strukturell smidighet
- smidighet i riskfyllda situationer.

Kulturell smidighet handlar om att kunna hantera och anpassa sig till andra aktörers kulturella koder, vanor och ritualer. Strukturell smidighet handlar om att kunna känna in och hantera maktrelationer, status och hierarkier hos den andre. Smidighet i riskfyllda situationer handlar om att ha fingertoppskänsla för sådant som kan framkalla till exempel rädsla, vrede, frustration och skam hos

samverkansparten. Det handlar också om att kunna kontrollera sina egna känslor, förbli lugn, dämpa motparten och smidigt dra sig ur situationer där konfrontation är oundviklig.

7.3 Främja god gruppsammanhållning

Centralt i gruppprocesser är gruppsammanhållning. God gruppsammanhållning främjas av följande förhållanden:

- Gruppmedlemmarna har själva valt att söka sig till gruppen.
- Varje enskild medlem känner sig accepterad av gruppen.
- Gruppmedlemmarna har liknande attityder och värderingar.
- Gruppens normer och ledarskap belönar samarbete.
- Gruppen samlas kring ett yttre hot.

Urvalsgrunderna för att upptas i gruppen är stränga. Ibland uppstår konflikter i grupper. I en grupp med spänd och konfliktfylld atmosfär påverkas arbetet negativt om insatsen pågår längre tid än ett dygn eller ett skiftpass. Under en kortare insats kan dock de flesta lägga konflikter åt sidan och agera professionellt.

7.4 Förebygg grupptänkande

Grupptänkande är förödande för beslutsfattandet, eftersom tänkandet begränsas kraftigt. Det kan uppstå i grupper med en överdriven strävan efter samstämmighet och leder bland annat till följande problem:

- Gruppen diskuterar för få handlingsalternativ och låter bli att överblicka andra möjligheter.
- Gruppen granskar inte risker och nackdelar med det vägval majoriteten tidigt fastnat för.
- Gruppen överväger inte fördelar med sådana handlingsalternativ som majoriteten tidigt tagit avstånd ifrån.
- Gruppen gör inga försök att hämta in information från utomstående experter på området.
- Gruppen tenderar att uppmärksamma information som stöder deras val, och bortse från information som kan "hota" gruppen.

Ytterligare ett problem är att gruppen inte ägnar tillräckligt mycket möda åt att diskutera och förbereda sig på olika hinder som kan uppstå.

Grupptänkande hör nära samman med direkt grupptryck och självzensur. Direkt grupptryck fungerar så att medlemmar som uttrycker starka och avvikande argument får klart för sig att detta är inte vad gruppen förväntar sig av en lojal medlem. Självzensur handlar om att den enskilda medlemmen väljer att tona ner egna avvikande uppfattningar.

Grupptänkande kan förebyggas genom att

- gruppens ledare utser minst en gruppmedlem som får agera "djävulens advokat" under mötet

- gruppens ledare undviker att inleda mötet med att deklarerera sin egen syn på hur problemet ska lösas
- gruppen tillfälligt delar på sig och/eller rådfrågar en utomstående expert
- de inblandade känner till grupptänkande, och använder sina kunskaper om detta.

7.5 Tillit i tillfälligt sammansatta grupper

Under en samhällsstörning är det vanligt med tillfälligt sammansatta grupper som ska lösa en given uppgift. Verksamheten förutsätter att det finns tillit mellan gruppmedlemmarna. Tillit utvecklas dock vanligtvis över lång tid i grupper som är relativt stabilt bemannade. I en tillfälligt sammansatt grupp saknas de förutsättningar som normalt behövs för att bygga upp tillit, men i stället kan så kallad snabb tillit uppstå.

Vid snabb tillit agerar de inblandade helt enkelt som om tillit redan finns, eftersom det inte finns tid att låta tilliten långsamt växa fram. Tempot och det som står på spel frammanar en "kom igen nu"-attityd.

Snabb tillit utvecklas bättre om kunskapens auktoritet får råda. Detta betyder att den tillfälligt sammansatta gruppen bör ledas på ett sätt som aktivt lyfter fram synpunkter från medlemmar som har kunskap om och erfarenhet av liknande situationer som den man nu står inför. I grupper som präglas av prestige och den formella auktoritetens ordning riskerar man tvärtom att tappa tempo och kvalitet i arbetet, eftersom de som vet mest inte tillåts göra sina röster hörda.

7.6 Önskvärda kompetenser och beteenden hos individen

Stresshanteringsförmåga

Hög stresstolerans är nödvändigt för att fungera bra i en påfrestande miljö. Stresshantering brukar delas in i probleminriktad och emotionsinriktad stresshantering:

- Probleminriktad stresshantering handlar om att agera rationellt för att förebygga, hantera eller mildra något stressfyllt.
- Emotionsinriktad stresshantering innefattar de olika tekniker och knep människor använder sig av för att bemästra negativa känslor. Exempel på sådana knep är positivt tänkande, medveten självbehärskning, att göra något annat en stund, att dela upp en svår uppgift i små steg och koncentrera sig på ett steg i taget samt att reducera spänning på olika sätt. Till spänningsreducering hör exempelvis att prata av sig, skämta, motionera och tröstata.

Såväl problem- som emotionsinriktad stresshantering förekommer parallellt i alla prövande situationer. Delar av hanteringen bygger på medvetna ansträngningar, medan andra sker automatiskt på en omedveten nivå.

Social kompetens

Människor som är bra på socialt samspel har ett försprång när det gäller ledarskap. Kommunikativ skicklighet handlar om att kunna uttrycka sina idéer med ord, med kroppen och i skrift samt att vara anpassningsbar. I aktörsgemensam hantering är det till exempel viktigt att kunna anpassa ordval och undvika tekniska termer som bara förstås av personer ur de egna leden.

Till social kompetens hör också att vara bra på att lyssna på andra, liksom att kunna uppmärksamma alla i gruppen och visa att de är betydelsefulla.

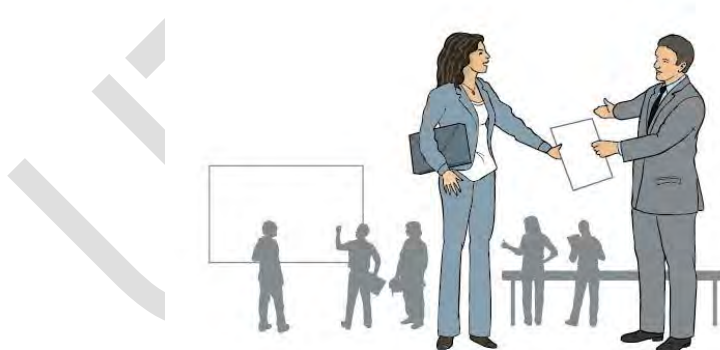
Eftersom aktörsgemensam hantering kräver möten ställs krav på tålamod och social smidighet på sin spets i sådana lägen. Detta innebär att personer som har svårt för möten och socialt samspel kan vara olämpliga i dessa lägen.

Kulturell kompetens

Kulturell kompetens främjar samverkan med andra aktörer. Följande delar är centrala:

- medvetenhet om den egna kulturens syn på världen
- attityder gentemot kulturella skillnader
- kunskap om olika kulturers praxismönster och syn på världen
- tvärkulturell kommunikationsförmåga, inklusive icke-verbal kommunikation som kan variera från kultur till kultur.

Dessa delar kan tränas och förbättras utifrån nya erfarenheter. Kulturell kompetens är inte bara viktig för ledaren själv, utan kan också hjälpa honom eller henne att utbilda och vägleda sina underställda så att de i sin tur blir bättre rustade att samverka med aktörer med annan bakgrund.



7.7 Anpassa ledarskapet efter situationen

En samhällsstörning ställer krav på flexibilitet. Såväl chefer på fältnivå som i staber kan behöva göra flexibla förändringar med kort varsel. Handlingsplaner kan behöva anpassas, till exempel på grund av yttre faktorer som var okända när den ursprungliga planen gjordes upp.

Ledning vid stressfyllda händelser ställer höga krav på tydlig kommunikation inom grupper och mellan ledningsnivåer. Samtidigt är det viktigt att uppträda på ett ödmjukt sätt mot underställda.

Konstruktiv påverkan eller manipulation

Ledarens känslor påverkar hur de underställda känner sig, både positivt och negativt. En positiv ledare lyckas ofta skapa engagemang och en tro på att problemen kan lösas, medan en sur ledare kan ta död på den mest entusiastiska medarbetare genom att säga nej eller ”det går inte”. Fenomenet kallas ofta känslor- och beteendemässig smitta.

Känslor- och beteendemässig smitta kan både ses som funktionell och som farlig manipulation. Så kallad soft power hänger till viss del samman med känslor- och beteendesmitta, eftersom denna ”mjuka” makt handlar om att få andra att vilja samma sak som man själv vill. Ett indirekt sätt att använda mjuk makt är att förändra det emotionella klimatet, så att det blir trevligare. Ledaren kommer då att upplevas på ett mer positivt sätt, och medarbetarna kan komma att bli mer motiverade och delaktiga. Detta bygger till stor del på att ledaren har en attraktiv personlig framtoning samt tydliga moraliska värderingar och målbilder.

Hård makt, det som ofta benämns ”piska och morot”, finns alltid närvarande. Rätt använd brukar kombinationen av traditionell, hård makt och mjuk makt kallas för smart power – smart makt.

Krisledarskapets balansakter

Ledarskap kan många gånger liknas vid en balansgång på slak lina, särskilt i samband med samhällsstörningar. Ett typiskt exempel är det svåra att göra avvägningar mellan risk och säkerhet. Den ledare som lägger alltför stor vikt vid det ena målet riskerar en kostnad inom det andra.

Andra exempel på balansakter är chefens behov av frihet och eget initiativtagande å ena sidan, och krav på att följa inövade rutiner och standardprocedurer å den andra. Särskilt i inledningsskedet har många ett behov av att få agera utanför de ordinarie ramarna eftersom läget ofta är kaotiskt. Det kan vara gynnsamt att ta egna initiativ i detta skede, om det inövade alternativet uppfattas som handlingsförlamande. Eftersom insatsen som helhet kan försämrats av för mycket eller för långvarig improvisation är det dock viktigt att snabbt återgå till regelstyrt agerande.

Läs mer

Larsson, G. (2010). *Ledarskap under stress*. Malmö: Liber.

Larsson, G. (2011). Samverkan vid kriser: betydelsen av gruppsykologiska processer. I N-O. Nilsson (Red.), *Samverkan för säkerhets skull* (s. 187-204). Stockholm: MSB

7.8 Kunskapsmål om människors samspel i grupp och ledarskap och

Framgångsrik hantering av en samhällsstörning bygger på ömsesidig respekt och förtroende. Social smidighet och kulturell kompetens över aktörsgränserna underlättar hanteringen. Ledare skapar engagemang för uppgiften genom att inspirera, visa omtanke och föregå med gott exempel. De balanserar regelstyrning med improvisation och stärker gruppens sammanhållning. Ledare ska också kunna hantera sina egna och andras känslor. Genom kunskap om människan ges förutsättningar att öka samhällets samlade förmåga att åstadkomma inriktning och samordning.

Kunskapsmål

Inom området människors samspel i grupp och ledarskap ska aktören kunna

- beskriva hur individer, grupper och organisationer kan påverkas av känslor, stress och samspel med andra i svåra situationer
- beskriva hur individer och ledare påverkar varandra och påverkas av förhållanden i omgivningen.

Färdighetsmål

Inom området människors samspel i grupp och ledarskap ska aktören kunna

- visa hur negativa effekter av egna och andras känslor och sociala samspel, såsom grupptänkande, kan motverkas
- visa hur negativa effekter av stress på individ-, grupp- och organisationsnivå kan reduceras
- visa hur ett ledarskap som utmärks av gott föredöme, personlig omtanke, inspiration och motivation kan bidra till effektiv ledning och samverkan.

Attitydmål

Inom området människors samspel i grupp och ledarskap ska aktören kunna

- relatera till människan som en kreativ resurs påverkad av känslor och sociala samspel
- ta ställning till vad som är etiskt och moraliskt försvarbart agerande i stressfyllda situationer
- värdera olika ledarskapsbeteenden ur ett värdegrundsperspektiv.

8. Medvetet beslutsfattande

I det här avsnittet hittar du rekommendationer för hur du bör fatta beslut, och hur du förbereder dig på att beslut kan få andra resultat än de du tänkt dig.

Vänta inte på förutsättningarna för det "perfekta" beslutet

Den som ska fatta ett beslut vid hanteringen av en samhällsstörning har inte alltid tillgång till alla alternativ. I verkligheten går det också sällan att räkna ut vilket alternativ som ger det bästa resultatet. Eftersom tid oftast är en bristvara så ska du välja det första tillräckligt tillfredsställande alternativ som dyker upp, och som åtminstone motsvarar dina egna förväntningar på vad som kommer att fungera, grundat på din erfarenhet.

Fatta beslut enligt en medveten process

Ibland är det bråttom att fatta ett beslut. Då kan det vara frestande att enbart gå på intuition, den så kallade "magkänslan", som ofta kommer snabbt och pekar tydligt åt ett särskilt håll. Problemet med intuition är att den använder sig av den erfarenhet som vi har i minnet, antingen medvetet eller omedvetet. Ju mindre erfarenhet vi har, desto större är risken att vi fattar beslut som riskerar att få olyckliga konsekvenser. Så långt du kan, fatta därför beslut

- i en medveten process som är transparent och kommunicerbar, även om det tar tid och är jobbigt
- "med penna och papper", eftersom det bidrar till att tänka analytiskt och hjälper till att hålla ordning på mycket information
- tillsammans med andra människor, så att ni kan hjälpa åt att upptäcka felaktigheter och missuppfattningar.

Du kan också bli en bättre beslutsfattare genom att förbereda ditt beslutsfattande:

- Lär känna din egen intuition och det den brukar den leda till.
- Välj ut en formell metod för att fatta beslut, helst samma som andra använder, och vänj dig vid att använda den.

Var beredd på att hantera konsekvenserna av dåliga beslut

Beslut under en samhällsstörning är alltid förknippade med osäkerhet. Det betyder att det kan gå illa, trots att besluten är fattade så omsorgsfullt som det går. Då måste man dels ha beredskap för att hantera när det inte går som man tänkt sig, dels kunna utvärdera beslutsfattande efter hur besluten fattats, inte efter hur utfallet blev.

8.1 Olika sätt att fatta beslut

Beslut i samband med hanteringen av en samhällsstörning kan fattas på olika sätt. Det finns framför allt två vägval:

Det ena vägvalet gäller om man ska försöka få ett så bra resultat som det går, eller om man ska nöja sig med något som åtminstone motsvarar de egna förväntningarna på vad som kommer att fungera, grundat på tidigare erfarenhet.

Här är det bättre att man nöjer sig med något som motsvarar de egna förväntningarna. Skälet till det är att det inte går att räkna ut vad som ger det bästa resultatet. När man letar efter ett alternativ som motsvarar de egna förväntningarna så kräver det att förväntningarna är välgrundade. Det får man genom att bygga upp sin professionella kompetens, som ger erfarenhet av vad som kan fungera och vad som förmodligen inte fungerar.

Det andra vägvalet gäller om man ska fatta snabba beslut enbart på intuition, så kallad magkänsla, eller om man ska ta sig tid att fatta beslut som även inbegriper analys. Här är det bättre att fatta beslut som även inbegriper analys, i en medveten process. Skälet till det är att vår intuition använder sig av den erfarenhet som vi har i minnet, medvetet eller omedvetet. Ju mindre erfarenhet man har desto större är risken att man fattar beslut som kan få olyckliga konsekvenser. Det behöver inte heller ta så mycket längre tid att fatta beslut som inbegriper analys.

Det blir dessutom lättare om du fattar beslut i en medveten process, det vill säga gör klart för dig och andra att det handlar just om beslut. Det kan vara så enkelt som att säga ”nu fattar vi det här beslutet, och det är grundat på...”.

8.2 Metoder för att fatta beslut

Beslutsfattande innebär alltid ett dilemma, eftersom ett beslut i en riktning alltid innebär att man, medvetet eller omedvetet, måste välja bort ett beslut i en annan riktning. Detta andra kunde ju ha blivit bättre, men om det verkligen blivit det kan man inte veta eftersom man inte valde det. Man måste därför alltid leva medveten om att det kunde ha blivit bättre än det blev.

*Läs om beslutsfattande som funktion i avsnittet **Systemsyn, effekttänk och centrala termers innebörd**.*

Till skillnad mot val mellan alternativ, som sker med visshet om utfallet, sker beslutsfattande alltid under osäkerhet om vilket utfallet ska bli. Osäkerheten kan antingen gälla vilket det rent fysiska utfallet kommer att bli, eller vad man kommer att tycka om utfallet när det väl har inträffat. Osäkerheten kan också gälla båda dessa alternativ.

Beslutsproblem kan hanteras antingen med formella metoder eller på fri hand.

8.2.1 Formella metoder för beslutsfattande

Två metoder för beslutsfattande behandlas här, dels standardteorin, som behandlar beslutsfattande grundat på förväntat värde, dels en metod som kallas satisfiering.

Standardteorin

Standardteorin för beslutsfattande syftar till att hjälpa oss att fatta rationella beslut under osäkerhet. Ett rationellt beslut är ett beslut som leder till att vi får mer av något som vi önskar, snarare än mindre. Den som fattar beslut under osäkerhet kan

dessvärre inte vara säker på att uppnå avsedd effekt med beslutet, även om det är fattat med aldrig så stor omsorg.

I teorin om rationellt beslutsfattande är ett rationellt beslut ett sådant beslut som maximerar det *förväntade* utfallet enligt följande:

1. Bestäm de olika tänkbara utfallen.
2. För varje utfall,
 - a. bestäm värdet
 - b. bestäm sannolikheten
 - c. multiplicera värdet med sannolikheten.
3. Välj det utfall som ger högst resultat.

Denna beslutsmetod innebär flera svårigheter, bland annat är det svårt att bestämma sannolikheten för varje utfall och att bestämma utfallens värde. Den som fattar beslut har sällan den information som krävs för att beräkna sannolikheten, särskilt inte vid en unik händelse där man saknar tidigare erfarenhet.

Det är också svårt för beslutsfattaren att beräkna utfallens värde, när ett beslut kan ha konsekvenser långt in i framtiden. Ofta är det svårt eller rentav omöjligt att veta vilka värdena är. Sättet att hantera detta problem är att fatta beslut med en viss tidshorisont och ett begränsat antal faktorer.

Dilemmat när man fattar beslut enligt standardteorin är att även om man fattat det bästa möjliga, rent av optimala, beslutet givet de förutsättningar under vilka man kommit fram till det, så kan man inte veta att det faktiskt kommer att leda till det utfall som man önskar. Det ligger därför i sakens natur att många av de beslut som fattas under osäkerhet kommer att visa sig felaktiga.

Satisfiering

Teorin om satisfiering (tillfredsställande resultat) utgår från att det är orimligt att optimera beslut på de sätt som standardteorin föreslår. Det är inte bara svårt att beräkna ett trovärdigt förväntat värde, utan även svårt att känna till alla beslutsalternativ.

Vid satisfiering utgår man från att alla beslutsalternativ inte föreligger samtidigt, eller inte ens är kända. Beslutsfattande handlar då inte om att välja bland alla tänkbara alternativ, utan i stället om att välja ett tillfredsställande alternativ när det dyker upp. Ett bra alternativ är ett alternativ som matchar eller överträffar våra förväntningar om vad vi kan få. Det viktigaste blir då att bygga upp rimliga förväntningar. Rimliga förväntningar om vad som kan fungera bygger till stor del på professionell kompetens, och därmed är satisfiering ingen bra metod för en oerfaren beslutsfattare.

8.2.2 Beslutsfattande på fri hand

Beslutsfattande är sällan ett val mellan olika alternativ. För det mesta navigerar människor sig fram omedvetna om att det de gör kan ses som beslutsfattande och att de faktiskt kunde ha gjort något annat än det de gjorde. Människor är helt enkelt inte medvetna om alternativen, eller om att något val har gjorts.

Det mänskliga psykologiska systemet består av (minst) två olika system. De har haft många olika namn under historiens gång, men kallas numera vanligen System 1 och System 2.⁶

System 1 – intuitivt beslutsfattande

System 1 är ett sätt att fatta beslut som bygger på intuition. System 1 är erfarenhetsbaserat och snabbt, och fungerar i stort sett automatiskt utan någon ansträngning. Detta system leder oss i vardagslivet, oftast med stor framgång. System 1 hjälper oss att upprätthålla en konsistent bild av verkligheten, men utan att ta hänsyn till kvaliteten i den information systemet använder. System 1 hanterar många beslut, snabbt, smidigt och omärkbart. Människor kan sällan redogöra för vilka alternativ som förelegat eller försvara besluten på annat sätt än att de kändes bra och naturliga eftersom de kom så snabbt och lätt. Det är viktigt att förstå att System 1 inte går att stänga av. Din "magkänsla" finns med dig vare sig du vill eller inte.

Hur system 1 fungerar är till viss del medfött, men inkorporerar också erfarenhetsbaserat beslutsfattande. Beslutsfattande enligt System 1 fungerar därför bäst för beslut på lägre systemnivåer (t.ex. på skadeplatsen) i hanteringen av en samhällsstörning, eftersom det framför allt är på lägre nivå som beslutsfattarna kan få tillräcklig erfarenhet för att bygga upp sin förmåga.

På de högre nivåerna i hanteringen, där besluten tenderar att vara mindre repetitiva och där beslutsfattarna har mindre möjligheter att skaffa sig den erfarenhet som behövs, är det bättre med System 2, analytiskt beslutsfattande. Det är helt annat slags system som innebär medveten informationsbehandling och kräver upplevelsemässigt stor ansträngning, en ansträngning som vi gärna vill undvika.

System 2 – analytiskt beslutsfattande

System 2 handlar om att fatta beslut med analys. System 2 är långsamt och begränsat när det gäller hur mycket information det kan behandla. Informationsbehandlingen är seriell och behandlar alltså en sak i taget. Det måste därför behandla större informationsmängder bit för bit. Att System 2-tänkande känns ansträngande har mycket göra med att det är arbetsamt att hålla mycket information i huvudet.

⁶ Indelningen i System 1 och System 2 grundas mycket på Tverskys och Kahnemans erkända arbete inom bland annat beteendeekonomin.

System 2 fungerar därför bäst med hjälpmedel som **penna och papper**. Det gör belastningen på processen mindre, eftersom informationen flyttas ut från huvudet. Det gör det möjligt att hantera informationen i informationsverktyg som kan hålla stora mängder information och där man kan kontrollera att de olika stegen i processen faktiskt följs på det sätt som man har tänkt sig.

Det är System 2, beslut genom analys, som vi bör använda när vi står inför nya problem, som t.ex. hantering av samhällsstörningar. Problemet är att det inte alltid är så lätt att upptäcka att man står inför ett nytt problem eftersom System 1, intuitionen, tenderar att se till att allt känns välbekant även om det inte alls är det. Detta är ett skäl till behovet av att **fatta beslut kollektivt**.

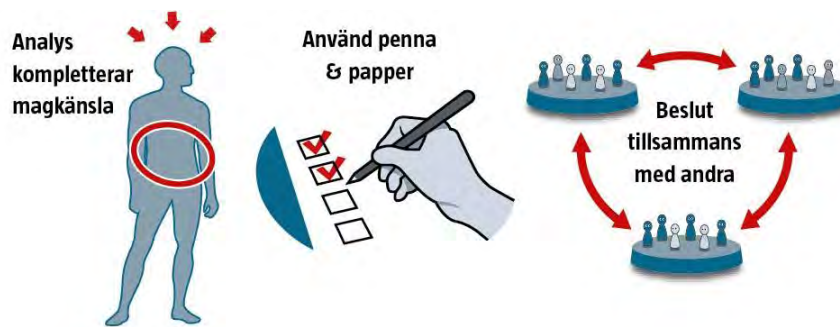
System 2-tänkande har dock sina egna risker och problem, som kan leda till farliga felslut i tänkandet. Den vanligaste källan till sådana fel är att man har missförstått det problem man står inför. Lösningarna känns då alldeles riktiga i ljuset av hur man förstått problemet. Dessutom, som vi redan sagt, finns alltid intuitionen med och påverkar. Därför bör man fatta beslut tillsammans med andra människor, som kan ge andra perspektiv på problemet.

Viktiga beslut lämnas därför sällan till enskilda personer utan sådana beslut fattas vanligen efter beredning, föredragning och diskussion. Vid hantering av samhällsstörningar som kräver samverkan kan detta vara särskilt viktigt, eftersom det kan vara svårt att få acceptans för ett beslut baserat på intuition utan att man kan förklara hur man kommit fram till det. Man bör därför sträva efter så stor transparens som möjligt i beslutsprocesserna så att det blir möjligt för andra att förstå hur man förstått problemet och upptäcka eventuella fel. **Kort sagt, man bör fatta beslut med analys, snarare än att förlita sig enbart på intuition. Kort sagt, fatta beslut med System 2 så långt du kan.**

Sammanfattning

Avslutningsvis är det alltså viktigt att vara uppmärksam på att:

- System 1 kan leverera snabba beslut som känns bra, men ändå inte är av god kvalitet.
- System 2-beslut kräver mer ansträngning, men ger större möjlighet att undvika fel i nya situationer där man har begränsad erfarenhet.
- Beslut under osäkerhet kan få goda konsekvenser även om de har fattats med begränsad omsorg och på dåliga grunder.
- Beslut under osäkerhet kan få oväntade och oönskade konsekvenser, trots att de fattats med stor omsorg och på goda grunder.



Beslut bör fattas i en medveten process, till exempel med penna och papper eller på annat sätt som medger spårbarhet, och tillsammans med andra

8.3 Fatta beslut baserat på antaganden

Att fatta beslut om åtgärder före det att behovet av dem blivit uppenbart betyder ofta att man måste fatta beslut som vilar på antaganden om utvecklingen. Som alla antaganden kan de visa sig felaktiga, hur välgrundade de än kan te sig när man står inför besluten. Kvaliteten i besluten beror på kvaliteten i de antaganden som besluten vilar på. Den kvaliteten beror i sin tur på hur väl man förstår dynamiken i det skeende man är satt att hantera.

Om man däremot inte är villig att fatta beslut på grundval av antaganden om utvecklingen finns det risk att man kommer på efterkälken. Om besluten om åtgärder kommer sent kommer man inte att kunna få effekt när man behöver den. Kort sagt, man förlorar möjligheterna att fungera proaktivt och blir hänvisad till att hantera konsekvenserna av utvecklingen när de inträffar, i stället för att undvika dessa konsekvenser. Dilemmat här är att välja mellan å ena sidan risken att komma på efterkälken och å andra sidan risken att fatta fel beslut om det visar sig att de antaganden man gjort är felaktiga.

Om man ändå har fattat beslut i god tid om åtgärder för att förbereda för en utveckling som sedan inte inträffar, är det viktigt att hantera detta. Bäst sker det genom öppenhet i beslutsfattandet, så att det framgår tydligt varför man fattat ett visst beslut.

Läs mer

Kahneman, D. (2011): *Thinking, Fast and Slow*. Macmillan

Klein, G, Orasanu J., Calderwood R., Zsombok C. E. (1993): *Decision Making in Action - Models and Methods*, Ablex Publishing

8.4 Kunskapsmål om beslutsfattande

Beslut vid hanteringen av en samhällsstörning sker ofta under osäkerhet. Att ha kunskaper i att värdera beslut utifrån en medveten beslutsprocess snarare än faktiskt utfall kan öka samhällets samlade förmåga. Kunskap om att det finns flera olika sätt att fatta beslut, inklusive sättens fördelar och nackdelar, samt förmågan att välja och motivera en beslutsmodell ökar aktörens förutsättningar att effektivt använda samhällets resurser.

Kunskapsmål

Inom området beslutsfattande ska aktören kunna

- beskriva metoder att fatta beslut och deras för- och nackdelar.

Färdighetsmål

Inom området beslutsfattande ska aktören kunna

- tillämpa lämplig metod för att fatta beslut utifrån de krav situationen ställer
- använda verktyg och hjälpmedel för beslutsstöd
- tillämpa beslutsfattande med hög transparens och delaktighet.

Attitydmål

Inom området beslutsfattande ska aktören kunna

- värdera olika metoder för att fatta beslut i en aktuell situation så att vald modell är transparent och kan försvaras.

9. Tid, proaktivitet och samtidighet

I det här avsnittet hittar du information om hur du tillsammans med andra aktörer överblickar, planerar och sätter in insatser vid rätt tidpunkt. Du hittar också information om hur ni kommer igång med samarbetet i så god tid som möjligt, och kommunicerar för att vara medvetna om varandras arbete.

Ta hänsyn till alla tidsskalor och analysera tillsammans med andra aktörer

Vid samhällsstörningar är det ofta ont om tid. Tiden blir dessutom svårare att överblicka och planera, eftersom olika delar av samhällsstörningar börjar vid olika tidpunkter och varar olika länge. Några förlopp kan alltså vara på väg att avslutas samtidigt som andra inte ens har börjat.

Dessutom kan det ta olika lång tid att se effekten av olika åtgärder. Det beror både på att alla åtgärder inte går att få igång lika snabbt, och på att vissa åtgärder kan ta längre tid på sig för att ge effekt än andra. Därför är det lätt att fokusera på åtgärder som ligger nära i tiden och ger tydlig effekt, på bekostnad av långsiktiga åtgärder. Det är dessutom lätt hänt att man lägger resurser på att "komma ikapp", i stället för att blicka framåt.

För att hantera samhällsstörningar effektivt måste du tillsammans med andra aktörer ta fram beslutsplaner, som talar om när ni senast kan fatta olika beslut. För att göra det behöver ni ta reda på eller uppskatta

- hur samhällsstörningarna kommer att utvecklas
- när olika behov kommer att uppstå
- hur lång tid det tar att åtgärda behoven.

Förbered för det som kan hända så att det går att hantera tillsammans med andra aktörer

Om samhällsstörningar ska hanteras effektivt behöver du samarbeta med andra aktörer på ett proaktivt sätt. Det innebär att ni i god tid försöker förutse hur händelsen kommer att utveckla sig. För att kunna göra det räcker det inte att ni bara reagerar på omedelbara problem, utan ni måste också tänka framåt och besluta om olika åtgärder i så god tid att de är effektiva när de väl behövs. Därför behöver du

- börja hantera händelsen innan den är ett faktum
- våga ta initiativ till aktörsgemensam hantering i stället för att vänta på att någon annan ska ta tag i det
- ta reda på vilken information du behöver och vem som kan ge dig den
- kontakta andra aktörer och föreslå samarbete så tidigt som möjligt
- ständigt ifrågasätta om ni har "tänkt på allt" och hanterar störningen på rätt sätt, eller om det vore bättre att göra på ett annat sätt i stället.

Var uppmärksam på vad andra aktörer gör

Konsekvenser kan uppstå samtidigt på flera nivåer och i flera sektorer i samhället. Till exempel får en störning i järnvägsnätet, elnätet eller telekommunikationen konsekvenser även långt bort. Det innebär att många aktörer behöver kunna hantera störningen samtidigt. Därför behöver du

- känna till vad andra aktörer gör, så att du undviker dubbelarbete och tidigt och enkelt kan begära eller erbjuda hjälp
- vara beredd på att andra aktörer inte bedömer eller bemöter situationen på samma sätt som du
- identifiera "flaskhalsar" som kan försvåra eller fördröja att du ingår överenskommelser.

9.1 Tid som kritisk faktor

En och samma samhällsstörning innehåller flera olika tidsskalor. Det beror på att samhällsstörningen består av flera processer som tar olika lång tid. Det gäller både de oönskade processer som samhällsstörningar innebär, och de processer som ska till för att hantera dessa. Tidsskalorna bestäms av två olika förhållanden: när olika behov beräknas uppstå, och hur lång tid det tar att genomföra dem. Därför måste en beslutsplan tas fram, grundad på en bedömning av samhällsstörningens sannolika förlopp. Beslutsplanen talar om när man senast kan fatta beslut för att kunna leverera en effekt när den behövs.

Planen bör innehålla inte bara tidpunkter som anger när behov av beslut sannolikt kommer att uppstå, utan också indikatorer som kan ge underlag för att bestämma om besluten ifråga kommer att behöva tas.

Tid handlar dock inte alltid om det som går att mäta, det vill säga klocktid. Ibland handlar tid om behov och möjligheter som leder till att det är dags för något. Det är heller inte alltid möjligt att i praktiken dela in skeenden i olika faser. Till exempel kan förebyggande, hanterande och lärande ske samtidigt. Detta är viktigt att komma ihåg i planering och resurstilldelning.

Inriktning och samordning under samhällsstörningar präglas av stora osäkerheter och av brist på tid. Aktörerna måste fatta beslut i en dynamisk miljö, samt tänka och arbeta i olika tidsskalor. Dynamiken innebär att det som ska hanteras inte är ett statiskt tillstånd utan något som utvecklas över tid.

9.1.1 Olika sätt att se på tid

Två sätt att beskriva tid är objektiv tid och social tid. Den objektiva tiden utgår från kvantifierbara enheter som timmar, dagar, veckor och år medan den sociala tiden utgår från ett samhälles behov och möjligheter. Med andra ord, handlar social tid om uppfattningar om "när det är dags". Personer under ett skarpt läge kan till exempel "stänga av klockan", och låta arbetet styras mer utifrån behov och möjligheter än av den objektiva tiden.



Minuter/timmar



Dagar/veckor



Social tid

När det gäller tid är det dessutom viktigt att avgöra om det faktiskt är tid eller aktiviteter man talar om. Det praktiska arbetet underlättas också av att man talar om samhällsstörningar i termer av före, under och efter.

Ofta ser man också indelningen i olika faser; förebyggande, förberedande, akut avhjälpande och återuppbyggande fasen. En sådan indelning ger sken av att samhällsstörningar består av separata faser, när det i praktiken inte alltid är så. Dessa delar bör i stället ses som cykler eller aktiviteter som kan ske parallellt och med olika intensitet beroende på behovet i stunden. Olika aktörer kan också befinna sig i olika "faser" samtidigt.

9.1.2 Hantera och planera samtidigt

Det som ska hanteras i samhällsstörningar är inte ett statiskt tillstånd utan något som utvecklas över tid, och de behov som måste tillgodoses initialt är inte desamma som de som behöver tillgodoses när krisen pågått under någon tid.

Aktörerna får inte komma på efterkälken. Gör man det blir man hänvisad till att bara hantera konsekvenserna när de uppträder. Därför är det viktigt att verka proaktivt i hanteringsarbetet i stället för bara reaktivt.

Hanteringen av en samhällsstörning består inte bara av en process med en tidsskala, utan av en helhet av processer med *olika* tidsskalor. Tidsskalorna betingas av att det tar olika lång tid att få effekt av olika åtgärder. Det kan ta olika lång tid att få igång dem, och somliga åtgärder kräver längre tid för att få effekt än andra.

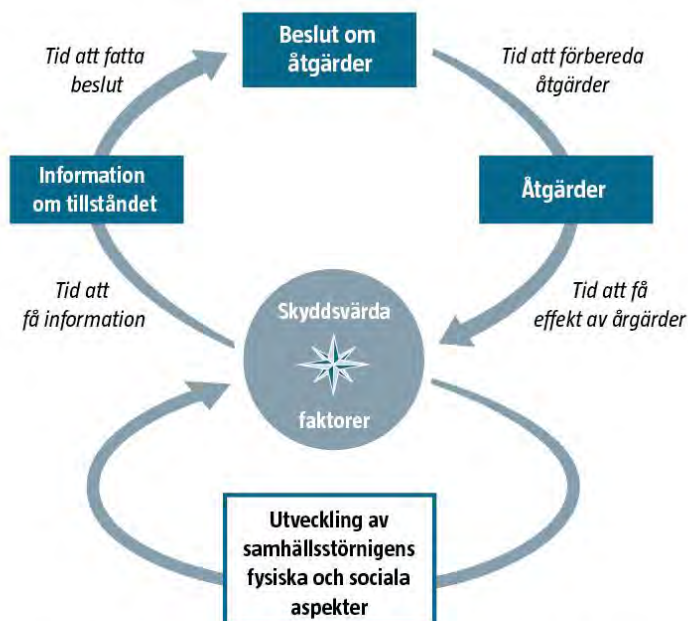
Två olika förhållanden bestämmer tidsskalorna. Det ena är när olika behov beräknas uppstå, det andra är hur lång tid det tar att åtgärda dem (inklusive till exempel förberedelser, transporter och genomförande). För att hantera detta krävs en organisation som kan ta hand om både de omedelbara åtgärder som krävs, och planera för och ta hand om det som kommer sedan.

För åtgärder som tar lång tid att starta upp kan det betyda att man måste fatta beslut om att sätta dem i verket innan det behov som ska tillgodoses har uppstått. Detta går förmodligen bara om man snabbt bygger upp den organisation som behövs för att uppmärksamma också det långsiktiga. Utan en klar uppfattning om sannolika framtida behov blir det svårt att stå emot kraven att satsa vad man har i nuet.

9.1.3 Hantera dynamik - var steget före

Att fatta beslut under samhällsstörningar innebär att hantera dynamik. Varje del av hanteringen är en process som tar tid och kräver en serie beslut så att hanteringen

kontinuerligt kan anpassas. Tidsaspekterna är centrala och tidsproblematiken kan illustreras som i figuren nedan.



Hanteringen av samhällsstörningar som dynamiskt beslutsfattande. Samhällsstörningen och hanteringen av den inverkar båda på de skyddsvärda faktorerna och deras tillstånd.

All hantering tar tid. Åtgärder måste först förberedas, sedan genomföras och därefter få tid att verka. Det gäller därför att få ner tiderna till ett minimum, eftersom ett hanteringssystem som snabbt producerar effekter också har större möjligheter att undvika och mildra skador. För att producera en effekt när den behövs måste den övre cykeln i figuren alltså gå fortare än den undre.

Det är också viktigt att ta hänsyn till de olika fördröjningar som visas i figuren. Aktörerna måste arbeta för att få ner den tid det tar att få information samt fatta och verkställa beslut. En aktör som väntar med sina beslut tills behovet har blivit uppenbart har ingen möjlighet att ta hänsyn till fördröjningarna. Det leder därmed till att beslutens effekter kommer för sent.

9.1.4 Dela upp i omedelbara och långsiktiga behov

I både civila och militära sammanhang är tidsproblematiken välkänd. Staber organiseras ofta för att hantera tidsskalor, men inte ens de stora staber som är aktuella i militära sammanhang klarar av att hantera varje enskilt behov. I stället klumpar man ihop behoven, vanligen i tre olika kategorier:

- omedelbara behov (0–3 dagar)
- behov på medellång sikt (3–10 dagar)
- behov på lång sikt (>10 dagar).

Samhällsstörningars natur avgör vilken uppdelning som är lämplig, men behovet att organisera sig för att hantera både den omedelbara situationen och de mer långsiktiga behoven är gemensamt för alla som har med komplexa system att göra.

9.2 Proaktivitet

Proaktivitet innebär att förutse skeendet och engagera tillgängliga resurser effektivt, för att förhindra onödiga konsekvenser.

Om hanteringen av en samhällsstörning ska bli effektiv behöver samhällets aktörer samarbeta på ett proaktivt sätt. Det kräver en förmåga att inte bara reagera på omedelbara problem utan också klara av att tänka framåt och fatta beslut om olika åtgärder i så god tid att de kan få effekt när de behövs.

Proaktivitet handlar därmed om att skapa förutsättningar för att aktörer inte ska förlora tid. Alla behöver inse aktörernas samtidiga ansvar enligt sina uppdrag och deras förmåga att tänka framåt och att ta initiativ för att ”förekomma hellre än att förekommas”. Därför behöver varje aktör dels pröva det egna uppdraget och sin egen roll i samhällsstörningarna, dels kunna ta initiativ till ett aktörsgemensamt agerande. Men även kunna upptäcka tidiga signaler på begynnande störningar och kunna agera på dessa.

Vidare behöver aktörer utbyta information aktivt och kunna etablera aktörssamarbete så att det går att skapa en gemensam inriktning på ett proaktivt sätt om det behövs. Därför behöver inblandade aktörer under en hantering dels kunna göra välgrundade antaganden om skeendets utveckling, dels kunna utforma inriktningar med framförhållning.

Under längre hanteringar behöver aktörer också ständigt pröva huruvida arbetet behöver justeras. Det är viktigt att utnyttja de bedömningar som olika aktörer gör utifrån sina kompetenser, och samtidigt ifrågasätta dessa bedömningar på ett konstruktivt sätt. Många typer av händelser kräver också eftertänksamhet så att hanteringen inte avslutas för snabbt.

9.2.1 Ta initiativ och agera tidigt

Vid de allra flesta samhällsstörningar har flera aktörer ansvar att bidra. Under en och samma störning sker därför flera hanteringar, och dessa hanteringar är av olika slag. Det är viktigt att understryka att ingen enskild aktör äger en särskild typ av händelse eller är den som alltid ska ta initiativ i olika typer av händelser.

De aktörer som har ett geografiskt områdesansvar ska verka för att samordning kommer till stånd. Detta innebär att dessa aktörer naturligt förväntas ta initiativ, men även övriga aktörer har en allmän skyldighet att ta initiativ. Denna skyldighet innebär att varje aktör som uppfattar ett behov av aktörsgemensamt agerande både kan och bör ta initiativ.

Proaktivitet handlar om agera tidigt, vilket innebär att det mest proaktiva blir att agera för att förebygga störningar och minska sårbarheter. Vid de störningar som inte kan förhindras måste hanteringen starta så tidigt som möjligt för att

samhällets aktörer som helhet ska kunna möta behoven. Det som är förebyggande arbete för en aktör kan för en annan snarare ha karaktär av hantering. Det innebär att förebyggande och hanterande arbete i någon mån integreras allt mer.

För att detta ska fungera behöver samhällets aktörer utforma arbetsmönster innan störningen utvecklas, det vill säga redan i skedet ”nära förestående”. Genom att utveckla arbetsformer i vardagsverksamheten skapas förutsättningar för att hantera begynnande störningar i god tid.

9.2.2 Sök, välj ut och dela information

En förutsättning för proaktivitet är informationsutbyte mellan aktörer. Det centrala är att komma fram till vilken information som behövs för att utföra det egna uppdraget, och sedan identifiera vilka andra aktörer som kan bidra med den informationen. Detta förutsätter ett aktivt sökande efter information, eftersom andra aktörer inte fullt ut kan ha kunskap om ditt behov. Det är också av vikt att identifiera vilka andra aktörer som kan ha behov av den egna informationen.

Förberedelser kring informationsutbyte är viktigt av flera skäl. Ett skäl är att bygga upp kunskap om ömsesidiga behov, för att undvika att aktörer översköljs av onödig information. Följden kan annars bli att resurser får avdelas för att sovra och få fram den relevanta informationen. Ett annat skäl är att bygga upp ömsesidig kunskap och förtroende om förmågan att hantera information. Följden kan annars bli att aktörer inte vågar lämna ut information till den som behöver. Om du som aktör kan uttrycka ditt informationsbehov tydligt så ökar också möjligheterna att få tillgång till relevant information.

9.2.3 Etablera samarbete med andra aktörer tidigt

Det är en utmaning att i tid inse vilka olika aktörer som är berörda och vad som behöver hanteras vid en situation som är oviss och utvecklas ogynnsamt. De olika samhällsaktörerna behöver därför aktivt leta upp varandra så tidigt som möjligt, eftersom det tar tid att etablera en gemensam hantering. Ett sätt att slå fast vilka aktörer som är berörda är att bedöma omfattningen på det som drabbat samhället.

När aktörer står inför händelser de inte har erfarenhet av krävs det dessutom extra tid för att etablera kontakt med nya aktörer och för att sätta sig in i det okända och förstå situationen. Då är det viktigt att förstå varandra så att förtroende kan uppstå för varandras agerande. Även drabbade och frivilliga kan utgöra sådana nya aktörer.

Många spontana insatser kan härledas till såväl individer som grupper i samhället, insatser som har betydelse för helheten. Genom ett tidigt agerande skapas utrymme för kontakt med dessa grupper för att olika krafter i samhället ska kunna medverka på ett bra sätt i hanteringen.

9.2.4 Gör prognos för utvecklingen i framtiden

När den första aktörsgemensamma inriktningen skapas är det naturligt att den bygger på de behov som hittills identifierats. För att inte hanteringen ska bli enbart

händelsestyrd behövs också ett övergripande hanteringsarbete, som tar höjd för såväl skeende som önskat resultat på längre sikt. Skeendet och utfallet framåt i tiden behöver därför prognostiseras, så att en gemensam inriktning på längre sikt kan skapas.

För att prognostisering ska vara möjlig behöver föreställningar om utvecklingen framåt i tiden skapas. Under hanteringen behöver aktörerna kunna skapa antaganden om skeendets utveckling. Det handlar med andra ord om att ligga steget före genom att skapa en tankemodell av förloppet. Det blir allt viktigare i takt med att tiden mellan åtgärden och åtgärdens märkbara effekt ökar.

9.2.5 Granska och ompröva inriktningen

Vid samhällsstörningar av olika slag finns ofta en betydande osäkerhet om hur skeendet kommer att utvecklas, och om den aktörsgemensamma inriktningen kommer att fungera. Ibland ställs de inblandade aktörerna inför situationer som aldrig tidigare funnits med i funderingarna eller ens uppfattats som tänkbara. Ett viktigt inslag i proaktivitet är därför att ha förmåga att i tid upptäcka signaler på sådana oväntade omständigheter. Samtidigt som arbetet under ett skeende bedrivs i en viss långsiktig riktning bör man dessutom vara beredd på att inriktningen kan behöva ändras.

Det handlar om att på ett kreativt och konstruktivt sätt granska omständigheterna och det som sker och fråga sig om arbetet är på rätt väg och att. Konkret handlar det om att fråga sig följande: Vad är det som inte har framkommit men som kan ha inträffat? Behöver fler samhällsaktörer kontaktas?

Denna konstruktiva prövning handlar också om att tänka i annorlunda banor. Därför kan prövningen behöva utföras av andra individer än de som har utformat huvudinriktningen. Orsaken är att människor trots en kritisk granskning sällan förkastar sina egna idéer. Varje enskild aktör behöver därför konstruktivt pröva andra aktörers information och bedömningar. Exempelvis behöver den första tolkningen kompletteras med att varje aktör bedömer om alla fakta kring skeendet faktiskt har framkommit. Genom att varje aktör ställer konstruktiva, kritiska frågor hjälper aktörerna varandra att lyfta blicken.

Konstruktiv prövning handlar således om att göra det oväntade väntat, för att ha alternativ till hands om planerade och vidtagna åtgärder inte leder till de effekter man önskar eller om händelseutvecklingen förändras på ett oväntat sätt.

9.2.6 Planera för avlösning av nyckelpersoner

Många aktörer bygger i dag på att det bara finns en person som kan ett visst område eller har vana i en viss befattning. Risken med det är att den personen kan komma att arbeta dygnet runt utan avlösning, om hanteringen drar ut på tiden. Med tiden ökar risken att personen kollapsar eller fattar felaktiga beslut av ren utmattning. Problemet är att det är för sent att skola in en ny person för avlösning

när samhällsstörningen väl är ett faktum. Då går all kraft åt till själva hanteringen, och det finns ingen kapacitet till att träna upp ny personal.

Detta innebär att aktörer i förväg bör tänka igenom hur avlösning ska ske och vem som avlöser vem. De individer som pekas ut behöver också få tillfälle att bekanta sig med de uppgifter de kan komma att ställas inför.

9.2.7 "Överproaktivitet" kan ge minskat förtroende

Utgångspunkten i detta material är att proaktivt tänkande och handlande är positivt, eftersom det finns stora fördelar med att tidigt vidta åtgärder för att hantera samhällsstörningar. Det finns dock risk för "överproaktivitet", som i förlängningen leder till att människor ifrågasätter sin tilltro till samhällets förmåga.

I mycket snabba förlopp måste man ibland acceptera att aktiviteter sätts igång där det senare visar sig att de inte behövdes. Samtidigt gäller det att undvika "vargen kommer"-syndromet, eftersom det riskerar att leda till att enskilda och aktörer slutar ta signaler och rekommendationer på allvar. Sammantaget handlar det om avvägningar, att agera eller inte agera på grundval av tillgänglig information. Agerandet ska alltså ske på goda grunder och utifrån rimliga antaganden. Detta är viktigt både internt och externt. Internt handlar det om att behålla aktörspersonalens lojalitet och vilja att ställa om sina almanackor såväl arbetsmässigt som privat för att arbetet ska fungera. Externt handlar det om att behålla samhällets lyhördhet för råd och rekommendationer om att människor till exempel ska vaccinera sig, säkra lösa föremål eller hålla sig inomhus.

Aktörerna har också olika förutsättningar. Några är operativt organiserade, några har sin tyngdpunkt i samhällets mer byråkratiska förvaltningstradition och några bygger på frivillighet. Det innebär att budskapet om proaktivitet måste få bedömas utifrån var och ens uppdrag och förutsättningar.

9.3 Samtidighet

Konsekvenser kan uppstå samtidigt på flera nivåer och i flera sektorer i samhället, snarare än att de "växer" gradvis. Aktörer behöver därför ha förmåga att börja hantera en samhällsstörning samtidigt. Det innebär bland annat att förutse andra aktörers åtgärder, och snabbt skapa överblick över generella handlingsmönster och åtgärder i den inledande fasen.

9.3.1 Inblandade aktörer bör starta sin hantering samtidigt

Ett vanligt sätt att tala om hur samhällsstörningar utvecklas är uttrycka att de växer eller eskalerar, men i takt med att samhällets kommunikationer blir både snabbare och mer utbredda riskerar detta att bli missvisande. Samhället utvecklas mot fler ömsesidiga beroenden mellan aktörer och mot allt tätare kopplingar i dessa beroenden. Ett järnvägsstopp, ett elnätsbortfall eller en telekommunikationsstörning får i dag omedelbara konsekvenser även långt bort.

Konsekvenserna är svårare att överblicka och kräver aktivitet hos fler aktörer än tidigare.

Resultatet är att många aktörer på flera nivåer tvingas starta sin hantering samtidigt, snarare än involveras gradvis. En tidig förvarning vid större samhällsstörningar engagerar dessutom fler aktörer jämfört med tidigare, enligt fördelat beslutsfattande och den utökade ansvarsprincipen. De aktörer som på olika sätt har en stödjande funktion behöver också aktiveras för att skapa framförhållning hos de aktörer som leder arbetet.

Samtidiga händelser leder också till omedelbara kommunikationsbehov. Allmänheten förväntar sig att aktörer ska rapportera störningar i realtid, utan att ge motstridiga budskap eller beskrivningar av händelsen. Generellt sett leder detta till att strategiska funktioner för att hantera samhällsstörningar måste komma igång tidigare. Det i sin tur ställer höga krav på lägesbildsarbete och effektiv diagnos.



Aktörer behöver kunna börja hanteringen samtidigt eftersom konsekvenser kan uppstå samtidigt på flera nivåer och i flera sektorer i samhället.

9.3.2 Omvärldsbevaka för att kunna starta åtgärder i rätt tid

Det faktum att många aktörer på flera nivåer tvingas starta sin hantering samtidigt gör att närhetsprincipens vedertagna innebörd, att hantering ska ske där den inträffar och av de som är närmast berörda för att bara vid identifierade behov av assistans förstärkas, behöver kompletteras. Vid samtidiga konsekvenser bör ansvarsprincipen ligga till grund för att aktivera det inre systemet. De enskilda

delarna måste bedriva en tillräckligt omfattande omvärldsbevakning för att kunna avgöra när åtgärder ska påbörjas.

Detta ökar kraven på de nivåer i systemet som inte primärt är operativa. De behöver både ha en egen beredskap för insatser och skapa överblick över åtgärder hos underliggande och jämställda nivåer, för att säkra och bidra till en effektiv krishantering.

En förutsättning för att man ska klara att hantera större händelser är att alla relevanta nivåer aktiveras på tidiga förvarningar. Det kräver en god uppfattning om händelseutvecklingen, om brister i samhällets samordnade förmågor och om kommunikation med allmänhet och medier. Det kräver också att hanteringen är samordnad och effektiv. Detta gäller särskilt centrala myndigheter, regeringskansliet och regeringen.

9.3.3 Systemförståelse underlättar hanteringen

Förutseende är en kritisk, men vanligen underskattad förmåga för att uppnå tidig samordning. Aktörer bör ha tillräckligt god systemförståelse för att dels förstå hur och när olika effekter produceras i systemet, dels se till att effekter faktiskt uppstår. Processen måste fungera med ett minimum av signaler inom systemet. Om till exempel den initiala responsen inte kan komma till stånd utan samverkanskonferenser, innebär det att systemet inte är tillräckligt väl kalibrerat.

Systemförståelse kräver också att aktörerna är beredda på att lägesuppfattning och probleminramning kan skilja sig mellan olika sektorer och organisationer i systemet. Ett system måste kunna vara funktionellt även om vissa delar sätter igång med intensivt stabsarbete medan andra fortsätter med normal verksamhet.

Det finns dessutom i varje händelse aktörer inom beredskapssystemet som har olika mandat och ansvar med relevans för hanteringen, och därmed skilda intressen av att initiera hanteringsåtgärder. I system som är rigida eller kräver ett stort mått av konsensus för att legitimera insatser kan effekten bli inledande förlamning eller ineffektiva åtgärdssekvenser. Här ligger ett stort ansvar för aktörer med samverkansmandat att tidigt, helst innan en händelse, identifiera sådana flaskhalsar för att skapa handlingsutrymme inom systemet.

Läs mer

Cedergårdh, E., & Winnberg, T. (2011): Proaktiv samverkan vid olyckor (kapitel 5). i Samverkan - för säkerhets skull! Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
Neal, D. M. (1997): Reconsidering the phases of disaster. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 15 (2), 239-264. NGA 1979
Brehmer, B. (1992): Dynamic decision making: Human control of complex systems. *Acta Psychologica*, 81(3), 211–241

9.4 Kunskapsmål om tid, proaktivitet och samtidighet

Tid som kritisk faktor

En utmärkande faktor vid samhällsstörningar är kampen mot tiden. Kunskaper om att samhällsstörningar är en sammansättning av skeenden som utvecklar sig med olika hastighet är betydelsefulla för att kunna hantera den aktuella behovsbilden och förbereda hantering av kommande behov. Det är viktigt att kunna fatta beslut i en dynamisk miljö samt att kunna tänka och arbeta i olika tidsskalor. Genom att organisera arbetet så att alla tidsskalor omhändertas tillgodoses både akuta och långsiktiga behov.

Kunskapsmål

Inom området tid som kritisk faktor ska aktören kunna

- beskriva hur processer utvecklar sig med olika hastigheter i hanteringen av en samhällsstörning
- ge exempel på hur man kan organisera sig för att hantera en helhet av processer som utvecklas med olika hastigheter
- förklara var och hur man kan hämta resurser för att förbereda för framtida behov som inte kan mötas med de resurser som finns tillgängliga i stunden.

Färdighetsmål

Inom området tid som kritisk faktor ska aktören kunna

- analysera ett olycks- eller krisförlopp med avseende på de olika processer som måste hanteras
- organisera den egna verksamheten så att det blir möjligt att hantera både de omedelbara behoven och de behov som kommer att uppstå senare
- visa hur man kan bygga upp resurser för att hantera framtida behov
- visa hur en beslutsplan kan bidra till systematiskt beslutsfattande.

Attitydmål

Inom området tid som kritisk faktor ska aktören kunna

- väga omedelbara behov mot framtida behov
- föreslå prioritering av tillgängliga resurser så att man kan hantera helheten av olika åtgärder
- relatera till en beslutsplan vid systematiskt beslutsfattande.

Proaktivitet

Proaktivitet vid samhällsstörningar är ett förhållningssätt som kan öka samhällets samlade förmåga. Det innebär att tillsammans med andra aktörer analysera och förbereda för det som kan hända så att det går att hantera. Kunskap om att störningar i samhället i olika grad är tidskritiska fenomen kan minska inslaget av reaktiva åtgärder. Genom att förutse skeendet och engagera resurser effektivt kan onödiga konsekvenser av samhällsstörningar förhindras.

Kunskapsmål

Inom området proaktivitet ska aktören kunna

- beskriva aktörers samtidiga ansvar att proaktivt hantera konsekvenserna av en samhällsstörning
- förklara hur olika aktörer kan bidra med bedömningar i syfte att till exempel kunna identifiera kritiska beroenden
- förklara arbetssätt för att utforma aktörsgemensam inriktning för ett agerande på längre sikt
- förklara arbetssätt för aktörsgemensam konstruktiv prövning och aktörsgemensam handlingsberedskap.

Färdighetsmål

Inom området proaktivitet ska aktören kunna

- identifiera behov av informationsutbyte mellan aktörer
- initiera aktörsgemensam hantering i tidigt skede av samhällsstörningar
- visa hur man kan behålla en proaktiv hållning genom alla skeden vid hantering av samhällsstörningar

Attitydmål

Inom området proaktivitet ska aktören kunna

- motivera ett tanke- och förhållningssätt som innebär att aktörsgemensamt ”vinna tid”, så att samhällets samlade hantering kan utformas på ett proaktivt sätt
- bedöma förekomst av reaktiva mönster
- bedöma kommande utveckling av ett skeende
- föreslå åtgärder för att öka inslaget av proaktivt agerande.

Samtidighet

Konsekvenserna av samhällsstörningar uppstår ofta samtidigt på flera nivåer i samhället, snarare än att de växer gradvis. Med kunskap om dessa förhållanden ökar förutsättningarna att effektivt använda samhällets resurser. Genom att kommunicera egna problem och problemförståelse till de aktörer som berörs och vara uppmärksam på andras kommunikation kan följderna av samhällsstörningar hanteras mer effektivt. Det innebär bland annat att förutse andra aktörers åtgärder och snabbt skapa överblick över generella handlingsalternativ i den inledande fasen.

Kunskapsmål

Inom området samtidighet ska aktören kunna

- redogöra för de tidsskalor som vanliga processer måste ta hänsyn till för att vara effektiva i det yttre systemet⁷, det vill säga det som ska skyddas
- ge exempel på hur tidiga insatser bör utformas för att inte minska det inre systemets effekt, det vill säga effekten av det som skyddas.

⁷ Termerna yttre och inre system förklaras i avsnittet *Systemsyn, effekttänk och centrala termers innebörd*.

Färdighetsmål

Inom området samtidighet ska aktören kunna

- skapa generiska och konkreta handlingsalternativ för enskilda aktörers framtida insatser vid en samhällsstörning.

Attitydmål

Inom området samtidighet ska aktören kunna

- föreslå åtgärder för att minimera konsekvenserna av såväl nutida som framtida tänkbara konflikter i aktörers handlande
- bedöma gränsdragningen mellan olika aktörers ansvar och de tidskrav som kan aktualiseras för att aktörer ska kunna utföra åtgärder på ett ändamålsenligt sätt
- avgöra när olika nivåer i systemet bör initiera åtgärder för att leva upp till ansvarsprincipen.

10. Öppen och korrekt kriskommunikation

Öppen och korrekt kriskommunikation ger förtroende och underlättar samarbete

Kommunikationen mellan aktörer, allmänhet och medier är viktig i hanteringen av en samhällsstörning. Samordnad information i rätt tid stärker samhällets trovärdighet, förebygger otydligheter och motverkar ryktesspridning. Det ger också allmänheten möjlighet att bidra till hanteringen.

Därför ska ni

- ta in kriskommunikationskompetens redan när ni försöker förstå vad som händer eller har hänt
- samverka kring informationen under hela hanteringen
- låta kommunikationen präglas av snabbhet, öppenhet och korrekthet.

Kommunikationen mellan myndigheter, andra aktörer, allmänheten och medier är en väsentlig del i hanteringen av en samhällsstörning. Det inarbetade begreppet för denna kommunikation är kriskommunikation, som är en form av strategisk kommunikation.

Det är av största vikt att kommunikationen är snabb, öppen och korrekt eftersom värdet som står på spel, ur ett kommunikativt perspektiv, är samhällets trovärdighet.

Kommunikationen kan påverka händelsen

Kriskommunikation spelar en avgörande roll i hanteringen eftersom aktörernas kommunikation kan påverka händelseutvecklingen såväl positivt som negativt. Beslutsfattare behöver därför förstå betydelsen av god kommunikation med myndigheter, media och medborgare. Effektiv kriskommunikation innefattar också intern och väl samordnad kriskommunikation, den interna kommunikationen är en premis för att den externa kommunikationen ska nå sina mål.

Framför allt behövs förståelse för hur kommunikationen påverkar beslut om åtgärder, liksom förtroendet för myndigheters arbete. **Det är människors förståelse av en viss händelse som i mångt och mycket avgör om den betraktas som en kris.**

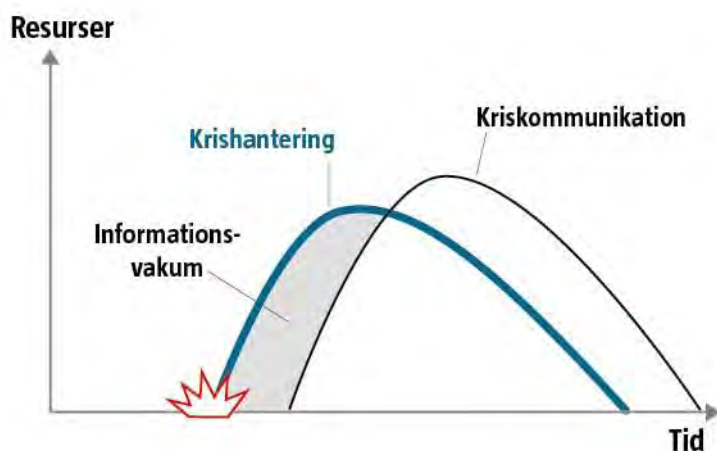
De vanligaste orsakerna till förtroendeförluster är bilden av eller uppfattningen om offentlighetens företrädare som okänsliga för befolkningens problem. Det kan även vara att företrädarna har en orealistisk syn på hur samhällssystemen ska kunna återställas. Offentliga aktörer kommunicerar dels mot bakgrund av hur händelsen rapporteras i media och upplevs av allmänheten, dels utifrån störningens faktiska händelseförlopp. Därför måste aktörerna förstå hur det egna budskapet,

bildspråket och verklighetsuppfattningen balanserar mot information från andra källor.

Ta hänsyn till kommunikationen från början

För att främja en effektiv hantering bör kriskommunikation därför integreras i arbetet med inriktning och samordning och finnas med redan i det stadium där man försöker förstå vad som händer eller har hänt. Här bidrar de kommunikativa delarna till en ökad helhetssyn och perspektivförståelse. Kriskommunikation är en integrerad process i krisledningen.

Det finns kommunikativa uppgifter för alla aktörer i varje skede av hanteringen av samhällsstörningar. Såväl inom den del som handlar om kommunikation med allmänhet och media som inom den del som handlar om att ge stöd till inriktning och samordning. Vissa av uppgifterna är aktörsspecifika, andra är aktörsgemensamma. Gemensamt för båda delarna är att beslutsfattarna behöver en så heltäckande bild som möjligt av samhällsstörningarna för att kunna fatta ändamålsenliga beslut. Den samlade lägesbilden måste därför även innehålla information om hur samhällsstörningen uppfattas och rapporteras av medierna och av den enskilde – det som ofta benämns ”bilden av krisen”.



Börja med kriskommunikation redan när du börjar med den initiala bedömningen. När du informerar tidigt konkurrerar du med färre motbilder. Då kan du ägna tid åt att kommunicera om situationen istället för att hantera rykten.

Ansvar både för egen och samordnad kommunikation

Varje aktör ansvarar för den egna informationen till allmänhet och media. De behöver hela tiden svara på frågorna Vem, Vad, När, Hur och Varför samt ta hänsyn till vilka informationsbehov som finns eller uppstår och hur de sedan påverkar krisihanteringen. Samtidigt behöver de ta hänsyn till hur informationsbehovet påverkas av planerade eller vidtagna åtgärder.

I det aktörsgemensamma arbetet har alla aktörer ett ansvar att samverka så att information från olika aktörer samordnas, otydligheter undviks och ryktesspridning motverkas. Allt i syfte att ge allmänheten möjlighet att bli medaktörer i hanteringen av en samhällsstörning och därmed bidra till återställandet och samhällets självläkning. Förutsättningar för detta är att aktörerna har bra metoder för samverkan, analys och beslutsfattande samt tekniska stödsystem som är robusta och kan kommunicera med varandra.

Läs mer

MSB (2013) *Nätverk för kriskommunikation – Om myndigheters informationssamordning vid kriser*, Catrin Johansson, Lena Jendel och Ann T. Ottestig

MSB (2012) *Kriskommunikation i praktiken (KIP)- populärvetenskaplig sammanfattning (från forskningsprojektet Kriskommunikation i praktiken, KIP)*

10.1 Kunskapsmål om kriskommunikation

Kunskap om kommunikation, hur aktörer påverkar varandra och allmänheten är betydelsefull för hanteringen av en samhällsstörning.

Kunskapsmål

Inom området kriskommunikation ska aktören kunna

- beskriva hur kommunikation kan påverka beslut om åtgärder och förtroendet för myndigheters arbete.

Färdighetsmål

Inom området kriskommunikation ska aktören kunna

- identifiera informationsbehov som ingen aktör med automatik har ansvar för
- kritiskt bearbeta kommunikationsinsatser för att påverka händelseutvecklingen
- skapa sammanhängande och rättvisande budskap, även vid bristfällig information.

Attitydmål

Inom området kriskommunikation ska aktören kunna

- jämföra kommunicerade budskap med den allmänna bilden av samhällsstörningen
- värdera hur hantering av samhällsstörningar påverkas av kommunikation.

Arbetssätt

UTKAST

11. Aktörsgemensamma former

I det här avsnittet hittar du en beskrivning av aktörsgemensamma samverkansformer som gör det lättare för aktörer att kontakta varandra och träffa överenskommelser tillsammans.

Enhetliga samverkansformer underlättar kontakt och samarbete

Alla aktörer som är med och hanterar en samhällsstörning tillsammans med andra måste kunna komma i kontakt med varandra enkelt, och hitta effektiva sätt att samverka och träffa överenskommelser. Enhetliga och gemensamma samverkansformer, liksom ett gemensamt språkbruk, underlättar kontakter mellan aktörer och förståelsen för varandras roller.

Samverkansformerna knyter samman geografiska nivåer, samhällssektorer och geografiska områden

De aktörsgemensamma samverkansformerna skapar tydliga kontaktvägar, och fungerar som en flexibel plattform där aktörer kan samverka, oberoende av uppdrag, samhällsnivå, sektor eller geografisk placering. Samverkansformerna är också ett sätt att se till att hanteringen präglas av helhetssyn, proaktivitet och förståelse för varandras perspektiv. Alla aktörer behöver därför kunna agera i gemensamma former som motsvarar

- inriktnings- och samordningskontakt, en kontaktpunkt hos aktören
- inriktnings- och samordningsfunktion, en grupp aktörer som träffar överenskommelser om inriktning och samordning
- stöd till inriktnings- och samordningsfunktion, en grupp som bereder underlag för överenskommelserna.

Aktörer som inte är förberedda kan inte genomföra ett framgångsrikt inriktnings- och samordningsarbete

Vid en samhällsstörning kostar det tid och resurser att ta reda på vem man ska samverka med och på vilket sätt. Förutsättningarna för inriktning och samordning måste vara etablerade i det vardagliga arbetet genom bland annat möten, planering, utbildning och övning.

11.1 Aktörsgemensamma former förutsätter samverkan

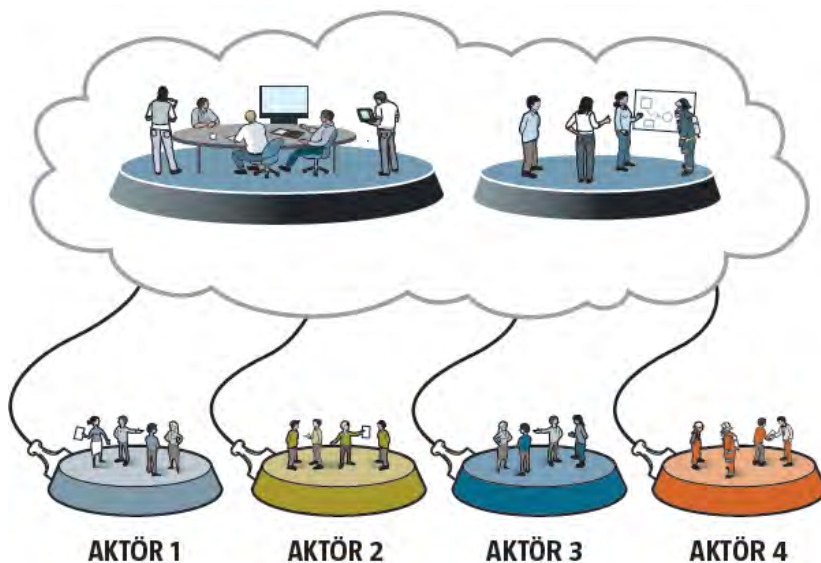
Syftet med aktörsgemensamma former för samverkan är att träffa överenskommelser om inriktning och samordning för att samordnat hantera konsekvenserna av samhällsstörningar och utnyttja samhällets resurser effektivt.

Formerna kan beskrivas som en plattform för dialog, där berörda aktörer kommer överens om aktörsgemensam inriktning och samordning. De har utformats så att de underlättar samverkan mellan aktörer och stöds av helhetsmetoden.

Formerna kan tillämpas av olika aktörer på olika nivåer och består av tre delar:

- inriktnings- och samordningskontakt (*här kallad kontaktpunkt*)
- inriktnings- och samordningsfunktion (*här kallad funktion*)
- stöd till inriktnings- och samordningsfunktion (*här kallad stöd*)

Kontakten ska ha hög tillgänglighet och uthållighet och kunna nås dygnet runt, året runt. När funktionen och stödet har aktiverats ska de på samma sätt ha hög tillgänglighet och uthållighet och kunna arbeta dygnet runt.



Former för aktörsgemensam inriktning och samordning

11.1.1 Inriktnings- och samordningskontakt är aktörens kontaktpunkt gentemot andra aktörer



Varje aktör behöver en kontaktpunkt, en *inriktnings- och samordningskontakt*, för att öka tillgängligheten samt tydliggöra och underlätta kontakter med andra aktörer. Kontaktpunkten är aktörens primära kontaktväg vid en samhällsstörning för frågor om inriktning och samordning samt agerande i aktörsgemensamma former.

För vissa aktörer (exempelvis myndigheter enligt krisberedskapsförordningen, kommuner, landsting, företag) finns redan olika bestämmelser och former av jour eller beredskap vid störningar i den ordinarie verksamheten. Alla aktörer som kan involveras vid en samhällsstörning bör sträva efter att upprätthålla denna förmåga.

Inriktnings- och samordningskontakten tar emot och förmedlar larm och annan information

Inriktnings- och samordningskontakten är aktörens kontaktpunkt och tar emot/förmedlar larm eller annan information vid en inträffad eller förväntad samhällsstörning. Det kan vara en funktion som redan finns, till exempel genom tjänsteman i beredskap (TiB), inre befäl, vakthavande ingenjör (VHI),

räddningschef i beredskap (RCB) eller någon annan beredskapsfunktion – eller en fristående funktion.

Kontaktpunkten ser till att rätt mottagare nås i den egna organisationen samt upprätthåller kontaktuppgifter med andra aktörer. Kontakten kan även initiera en inriktnings- och samordningsfunktion, som du kan läsa mer om i nästa avsnitt. De enskilda aktörerna avgör vilka eventuella ytterligare uppgifter och befogenheter som kontakten har, exempelvis att sammankalla en egen ledningsorganisation.

11.1.2 Inriktnings- och samordningsfunktion består av representanter från flera aktörer



En inriktnings- och samordningsfunktion är en icke-permanent grupp representanter för flera aktörer som har till uppgift att träffa överenskommelser om aktörsgemensam inriktning och samordning av åtgärder för att hantera konsekvenserna av samhällsstörningen. Den aktiveras när behov uppstår, består av utsedda

representanter för de inblandade aktörerna och har det handlingsutrymme som krävs för att hantera en samhällsstörning. Varje aktör som omfattas av överenskommelsen om inriktning och samordning fattar beslut om hur överenskommelsen ska genomföras i den egna organisationen.

Alla aktörer ska kunna initiera inriktnings- och samordningsfunktionen. Funktionen ska, med helhetsmetoden som stöd, bidra till att hantera konsekvenserna av samhällsstörningen genom att på ett proaktivt sätt kunna bidra till att se helheten och avväga eller prioritera åtgärder och resurser till de mest angelägna hjälpbehoven.

Alla representanter i funktionen representerar sin egen aktör och har ett särskilt uppdrag att bidra till helheten med aktörens resurser och kompetens. Representanterna är alltså en del av aktörens egen organisation med ett särskilt uppdrag att bidra till effektiva helhetslösningar.

Funktionen aktiveras när någon aktör anser att det behövs

Det enda som krävs för att funktionen ska aktiveras är att någon av de berörda aktörerna anser att det finns ett behov av att inrikta och samordna åtgärder för att hantera en samhällsstörning. Ingen ska alltså känna att den aktiverar funktionen i onödan.

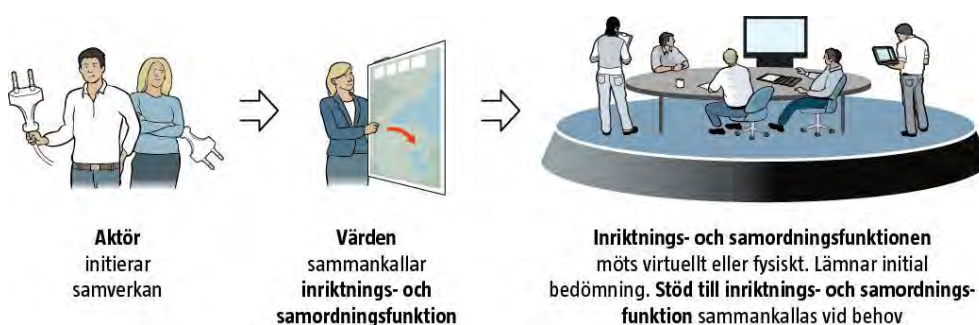
En geografiskt områdesansvarig aktör organiserar inriktnings- och samordningsfunktionen

Funktionen kan initieras av alla aktörer, men kallas samman och hålls ihop av en geografiskt områdesansvarig aktör (en kommun på lokal nivå, en länsstyrelse på regional nivå eller MSB på nationell nivå).

I uppgiften att kalla samman och hålla ihop funktionen ingår att

- leda och dokumentera möten
- koordinera arbetet i funktionen
- erbjuda mötesplats
- organisera stödet till funktionen.

Sammanställande tar fram en dagordning som beskriver de frågor som ska behandlas och om de är av inriktnings- eller samordningskaraktär. Beroende på frågans karaktär avgör respektive aktör vem som representerar aktören och vilket mandat representanterna ska ha för att ingå överenskommelser. Beslut om inriktning kan kräva större mandat än samordning.



En process för att initiera en inriktnings- och samordningsfunktion

Inriktnings- och samordningsfunktionens sammansättning och mötessätt kan variera

Möten kan ske såväl fysiskt som i form av telefon- eller videomöten. Sammanställande erbjuder mötesplats. Det finns inget som hindrar att en annan aktör erbjuder mötesplats för funktionen med stöd från områdesansvarig aktör eller MSB.

Beroende på samhällsstörningens karaktär och omfattning kan funktionens sammansättning och storlek variera. Det är konsekvenserna av samhällsstörningen och beroendeförhållandena som avgör funktionens sammansättning och kompetens.

Komplexiteten avgör hur man samverkar

Funktionen kan tillämpas horisontellt på en enda samhällsnivå (lokal, regional eller nationell), eller vertikalt mellan nivåer där aktörer från olika samhällsnivåer arbetar i en gemensam inriktnings- och samordningsfunktion. Den kan behandla frågor av både strategisk och operativ karaktär. Funktionen kan i sin enklaste form även tillämpas på en skadeplatsnivå med enbart ett fåtal aktörer, exempelvis blåljusaktörer. Flera funktioner kan agera samtidigt och på olika geografiska nivåer beroende på samhällsstörningens karaktär och omfattning. Dessa funktioner kan arbeta med olika problemområden, på olika beslutsnivåer och i olika tidsskalor.

Det är komplexiteten – många intressen och många inblandade aktörer – som avgör behovet av samverkan i gemensamma former. Vid en händelse av begränsad omfattning och som endast berör ett fåtal aktörer sker samverkan genom direkta

kontakter mellan berörda parter utan att funktionen aktiveras. Arbetet i funktionen kan till exempel bestå av ett inledande möte och därefter korta avstämningsmöten.

11.1.3 Stöd till inriktnings- och samordningsfunktion bidrar med analyser och underlag

Vid behov kan ett *stöd till inriktnings- och samordningsfunktionen* aktiveras för att stödja beslutsprocesserna i funktionen. Stödet kan närmast beskrivas som en analysenhet med uppgiften att ta fram ett samlat underlag samt förslag till innehåll i överenskommelser om aktörsgemensam inriktning och samordning.



Stödet sammankallas och organiseras av geografiskt områdesansvariga aktörer och kan utgöra en integrerad del av det interna stödet. Dessa aktörer ser till att det finns organisatoriska, personella och tekniska förutsättningar. Funktionen leds av en koordinator och bemannas av en geografiskt områdesansvarig aktör, vid behov även av experter och representanter för andra berörda aktörer.

Stödet bevakar, analyserar och informerar

Stödet ska, med helhetsmetoden som stöd, arbeta med områden som är viktiga för aktörsgemensamt agerande. Detta innefattar bland annat att

- bedriva löpande omvärldsbevakning
- ta fram och delge analyser och samlade lägesbilder som beskriver konsekvenser, hjälpbehov, resurser och effekter av åtgärder
- ge stöd åt informationsdelning
- samordna kriskommunikation.

Stödet ska vidare hantera dokumentation och administration samt upprätthålla krav på rättssäkerhet i besluts- och samverkansprocessen. Funktionen ska efter en samhällsstörning initiera utvärdering och erfarenhetsåterkoppling av arbetet i funktionen och stödet.

Stödet arbetar mer kontinuerligt än en inriktnings- och samordningsfunktion. Beroende på antalet initierade funktioner kan ett eller flera stöd finnas samtidigt vid hantering av en samhällsstörning. Dessa stöd arbetar i så fall för att ge stöd åt en eller flera funktioner. Arbetet i stöd kan ske såväl i distribuerade som i fysiska former.

11.2 Samverkan måste vara etablerad i vardagen

När en samhällsstörning inträffar är det för sent att börja förbereda sig. Aktörernas roller måste redan i förväg vara inövade, kända och accepterade genom bland annat möten, planering, utbildning och övning. Förutsättningarna för inriktning och samordning är helt beroende av att det finns etablerade former för samverkan i vardagen. Det innebär därför snarare en naturlig utveckling av rådande förhållanden än radikala förändringar. Förändringarnas tyngdpunkt ligger i förhållningssättet till hantering i aktörsgemensamma former, samt i helhetsperspektivet på hjälpbehov, resurser och åtgärder.

För att åstadkomma aktörsgemensam inriktning och samordning krävs att

- aktörerna redan i förväg fastställt handlingsutrymme och mandat för sin medverkan
- väldefinierade och förankrade processer och former för aktörsgemensam hantering som till exempel tillgänglighet, kontaktytor och nätverk är etablerade i förväg
- samma former för aktörsgemensam inriktning och samordning (med tillhörande begreppsapparat) tillämpas nationellt och nivåoberoende
- aktörerna tar hänsyn till avvägningen mellan *att arbeta likartat* (med hänsyn till interoperabilitet, förutsägbarhet, transparens, utbildning, erfarenhetsöverföring med mera) och *att anpassa sig till rådande förutsättningar* (med hänsyn till geografi, risk- eller hotbild, resursfördelning med mera)
- aktörerna agerar proaktivt, tidigt och på svaga signaler
- åtgärder för aktörsgemensam hantering är planerade i alla skeden av en händelse; i det förberedande skedet genom exempelvis planering, kunskaps- och nätverksuppbyggnad, vid inriktning och samordning under själva händelsehanteringen samt för lärande i "efterskedet"
- förhållningssättet om helhet samt helhetsmetoden är väl förankrat hos alla aktörer.

Exempel på etablerade former för samverkan i ett operativt hänseende är nationella och regionala samverkanskonferenser. Arbetet i de *sex samverkansområdena* på nationell nivå, regionala och lokala krishanteringsråd eller motsvarande samt temaorienterade nätverk för samverkan som exempelvis *CBRNE- nätverk* är nätverk som inte har operativa uppgifter vid en samhällsstörning men bidrar till att skapa förutsättningar för att i gemensamma former hantera konsekvenserna av en samhällsstörning, till exempel genom planering, utbildning och övning.

11.3 Den förmåga som krävs för att agera i gemensamma former

För att åstadkomma aktörsgemensam inriktning och samordning i formerna måste aktörerna *före, under och efter* en händelse ha förmåga att

Lämna initial bedömning till andra aktörer



En aktör måste kunna lämna en initial bedömning till andra aktörer. Initial bedömning är en kortare lägesrapport som lämnas till andra aktörer till exempel i form av det som kallas "vindruterapport" på fältnivå.

Bedömningen kan lämnas på eget initiativ eller på begäran från en annan aktör och kan lämnas via aktörens inriktnings- och samordningskontakt eller annan lämplig funktion, om andra former för aktörsgemensam hantering är aktiverade och tillämpas. Bedömningen tas alltid fram när inriktnings- och samordningsfunktion en sammankallas i under-fasen. Bedömningen görs ur aktörens eget perspektiv och har ett fördefinierat och fastställt innehåll som innefattar bland annat

- möjlig händelseutveckling
- möjliga framtida lägen
- behovs- och resursbild
- bedömning av egen uthållighet
- samverkanskapacitet.

Initiera en inriktnings- och samordningsfunktion



Alla aktörer har möjlighet att initiera en inriktnings- och samordningsfunktion om den bedömer att aktörsgemensam inriktning och samordning behövs eller kan behövas på sikt. Därför måste aktörerna också veta hur det går till att initiera funktionen och när den ska initieras. Denna bedömning kan grundas i exempelvis en risk- och sårbarhetsanalys, underrättelseanalys, larmplan, vid oklart läge eller vid tillbud.

Funktionen initieras genom begäran till en aktör med geografiskt områdesansvar (lokal och regional nivå) eller MSB (nationell nivå). Aktörer med geografiskt områdesansvar och MSB måste alltid sammankalla en funktion på begäran. Aktörer med geografiskt områdesansvar och MSB har också rätt att initiera en

funktion på eget initiativ, genom sin egen inriktnings- och samordningskontakt eller annan lämplig funktion. Hanteringen av begäran, kallelsen samt anordnandet av det första mötet kan exempelvis delegeras till en larmcentral med dygnetruntbemanning. Processen ska tillämpas nationellt enligt fördefinierade och fastställda rutiner, till exempel genom att det första mötet har en fördefinierad agenda.

Delta i eller bidra till inriktnings- och samordningsarbete



En aktör måste kunna delta i eller bidra till inriktnings- och samordningsarbetet. I en sådan förmåga ingår att kunna arbeta enligt helhetsmetoden.

Att delta i inriktnings- och samordningsarbetet innebär att en aktör aktivt medverkar i funktionen och stödet. Deltagande kan ha olika former, från distribuerad kommunikation och informationsutbyte inom funktionen genom sambandssystem och elektronisk kommunikation till samlokalisering och arbete med aktörsgemensamma fokusområden såsom helhetsanalys, samlad lägesbild, informationsdelning och kriskommunikation.

Att bidra till arbete betyder att en aktör bistår andra aktörer som deltar i pågående inriktnings- och samordningsarbete med information och analys, alternativt med andra resurser, exempelvis IT-infrastruktur eller personal med expertkompetens, utan att aktivt delta i hanteringen av samhällsstörningen, det pågående inriktnings- och samordningsarbetet eller i själva händelsehanteringen.

Vara värd för inriktnings- och samordningsarbete



Aktörer som har geografiskt områdesansvar, och MSB på nationell nivå, måste kunna vara värd för funktioner och stöd. Att vara värd för inriktnings- och samordningsarbete innefattar att

- se till att det finns tekniska, organisatoriska, personella och fysiska förutsättningar samt uthållighet för inriktnings- och samordningsarbete (sambandsplanering, rutiner, tillgänglig personal, lokaler, med mera)
- ansvara för att starta aktörsgemensam hantering genom att bjuda in representanter för offentliga och privata aktörer samt frivilliga resurser till

att delta i eller bidra till inriktnings- och samordningsarbete i dess olika former

- ansvara för att de handlingar som upprättas hanteras enligt gällande regler för offentlig verksamhet och ansvara för att "dagbok" och mötesprotokoll förs.

Förmågan att vara värd för inriktnings- och samordningsarbete kan bygga på andra aktörers förmåga att vara stödresurs för inriktnings- och samordningsarbete.

Vara stödresurs för inriktnings- och samordningsarbete



Vissa aktörer kan vara stödresurs för inriktnings- och samordningsarbete. Detta innebär att en aktör, baserat på en överenskommelse, bistår värderna för inriktnings- och samordningsarbete med tekniska, personella, fysiska eller metodmässiga resurser.

Förmågan att vara stödresurs bör inte minska aktörens övriga förmågor, det vill säga att lämna initial bedömning, att initiera en inriktnings- och samordningsfunktion, att delta i eller bidra till inriktnings- och samordningsarbete eller att vara värd för inriktnings- och samordningsarbete.

11.4 Formerna främjar ett samlat uppträdande

Till skillnad från dagens former vars syfte främst är att dela information om läget mellan aktörer har de här föreslagna formerna ett mer långtgående syfte, nämligen att leda till beslut och överenskommelser om aktörsgemensam inriktning och samordning. De föreslagna formerna erbjuder goda möjligheter att åstadkomma ett samlat uppträdande för att aktörerna med gemensamma krafter ska kunna hantera konsekvenserna av en samhällsstörning.

Det här är de huvudsakliga skillnaderna mellan de föreslagna formerna och dagens förhållanden:

- Samverkan är inte enbart ett forum för informationsdelning och lägesbeskrivning, utan en funktion för att aktörsgemensamt åstadkomma inriktning och samordning.
- De föreslagna formerna stöder ett flexibelt sätt att knyta ihop aktörer inom och mellan olika nivåer.
- De föreslagna formerna erbjuder en plattform för alla typer av aktörer: offentliga, privata och frivilliga.

- Tillämpning av formerna för inriktning och samordning är behovsstyrd och begränsas inte av geografi, typ av samhällsstörning eller vilka aktörer som är med.
- Inriktning och samordning kan initieras i alla faser tack vare tydliga former samt förmågekrav på aktörer.
- Formerna går att tillämpa på alla typer av samhällsstörningar.
- Formerna strävar efter att skapa kontinuitet och spårbarhet i händelsehanteringen.

11.5 Kunskapsmål om aktörsgemensamma former

För att underlätta aktörernas samverkan och stöd till varandra vid en samhällsstörning finns det rekommenderade former för inriktning och samordning. Dessa kan tillämpas av alla aktörer på alla samhällsnivåer och har betydelse för att underlätta kontakter och samordna åtgärder. Att kunna agera i aktörsgemensamma former ger förutsättningar för att effektivt använda samhällets resurser.

Kunskapsmål

Inom området aktörsgemensamma former ska aktören kunna:

- beskriva formerna för aktörsgemensam hantering
- beskriva vad som kan ingå i en initial bedömning
- redogöra för de aktörsgemensamma fokusområdena helhetsanalys, samlad lägesbild, kriskommunikation och informationsdelning som beaktas vid samverkan
- förklara rollen inriktnings- och samordningskontakt
- förklara inriktnings- och samordningsfunktionen
- beskriva förutsättningarna för värdskap och koordinering av en inriktnings- och samordningsfunktion
- beskriva förutsättningarna för att delta i en inriktnings- och samordningsfunktion
- förklara innebörden av stöd till inriktnings- och samordningsfunktion
- beskriva förutsättningarna för värdskap och koordinering av stöd till inriktnings- och samordningsfunktion
- beskriva förutsättningarna för att delta i ett stöd till inriktnings- och samordningsfunktion
- ge exempel på funktioner som kan ingå i ett stöd till inriktnings- och samordningsfunktion.

Färdighetsmål

Inom området aktörsgemensamma former ska aktören kunna:

- tillämpa former för inriktning och samordning
- ta fram initial bedömning till andra aktörer
- visa hur en inriktnings- och samordningsfunktion kan initieras

- använda de aktörsgemensamma fokusområdena helhetsanalys, samlad lägesbild, kriskommunikation och informationsdelning som underlag för gemensamt agerande
- agera i rollen som inriktnings- och samordningskontakt
- agera i rollen som representant i en inriktnings- och samordningsfunktion
- samordna arbetet i en inriktnings- och samordningsfunktion (gäller särskilt aktörer med geografiskt områdesansvar och MSB)
- agera i rollen som värd för en inriktnings- och samordningsfunktion
- lösa tilldelade uppgifter i ett stöd till inriktnings- och samordningsfunktion
- organisera stöd till en inriktnings- och samordningsfunktion samt agera i rollen som värd för stödet.

Attitydmål

Inom området aktörsgemensamma former ska aktören kunna:

- stödja arbetet med inriktning och samordning vid hanterandet av en samhällsstörning
- stödja överenskommelser om aktörsgemensam inriktning och samordning
- relatera det egna agerandet i förhållande till andra aktörers agerande för att bidra till effektiva helhetslösningar.

12. Helhetsmetoden

I det här avsnittet hittar du en beskrivning av hur du kan arbeta med helhetsmetoden för att analysera behov, resurser och effekter.

Fokus på gemensamt och samordnat agerande ger bättre, snabbare och effektivare resultat

Alla aktörer som är med och hanterar en samhällsstörning måste bedöma behov och prioritera sina resurser. Erfarenheter från såväl Sverige som andra länder visar att hanteringen blir mer effektiv och träffsäker om aktörerna ser sin egen hantering som en del av helheten, och fokuserar på åtgärdernas effekter.

Helhetsmetoden är ett sätt att se behov, resurser och effekter ur ett helhetsperspektiv

Helhetsmetoden är en analysmetod i fyra steg som ger aktörerna bättre möjlighet att tillsammans med andra planera och använda de resurser som finns, utifrån de värden i samhället som måste skyddas.

Metodens fyra steg är:

1. Tolka skeendet.
2. Identifiera hjälpbehov och åtgärdsbehov.
3. Analysera den gemensamma hanteringen.
4. Utöva inflytande.

Varje steg har ett antal frågor som underlättar analysen i en given situation.

12.1 Använd helhetsmetoden för att inventera och hantera hjälpbehov, resurser och åtgärder

Helhetsmetoden är en metod att utifrån ett helhetsperspektiv åstadkomma samordning och gemensam inriktning genom samverkan. Metoden kan användas i planering, genomförande och uppföljning av händelser. Den tidsskala metoden används inom kan vara både kort- och långsiktig. Metoden syftar till att behandla behov, resurser och effekter av aktörsgemensamt agerande i ett helhetsperspektiv och alltid utifrån de skyddsvärden som står på spel.

Metoden är indelad i fyra delsteg, där fördjupning i respektive steg sker mer eller mindre beroende på kontext. De tre första delstegen i metoden innebär analys, medan det fjärde handlar om inflytande. Varje delsteg ska präglas av helhetssynen och samhällets skyddsvärden.

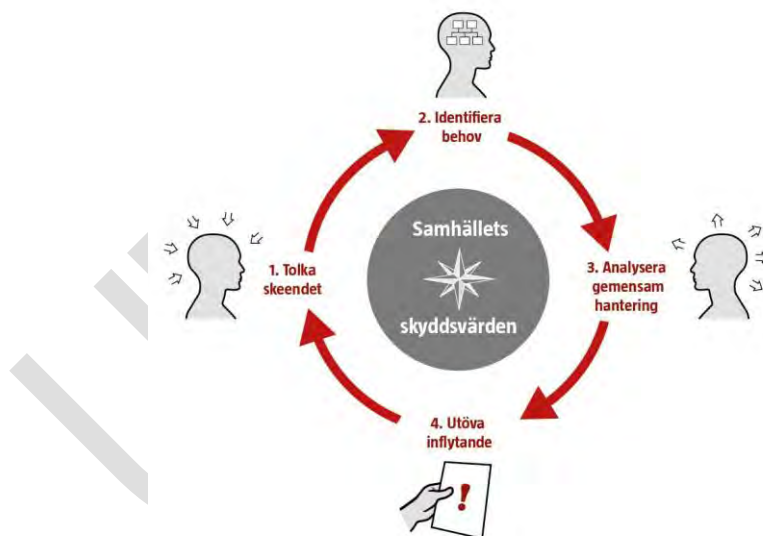
Utöver samhällets skyddsvärden tillkommer att regeringen eller en central myndighet kan utforma direktiv eller vägledning som har betydelse för hur inriktning och samordning kan gå till. Mot den bakgrunden kan följande anvisning komplettera skyddsvärdena:

- Beakta direktiv eller vägledning från regeringen eller sektorsansvarig central myndighet.

12.1.1 Helhetsmetodens fyra steg

- **Tolka skeendet.** Förstå den totala konsekvensutvecklingen och förutse möjliga utfall.
- **Identifiera hjälpbehov och åtgärdsbehov.** Kartlägg de totala behoven i det drabbade samhället på kort och lång sikt. Kartlägg vilka åtgärder som bör vidtas samt vem som har ansvar för olika åtgärder.
- **Analysera den gemensamma hanteringen.** Beakta hur överblickbara aktörer som helhet hanterar den totala konsekvensutvecklingen. Formulera vid behov möjliga lösningar för aktörsgemensamt stöd, samordning eller gemensam inriktning.
- **Utöva inflytande.** Påverka aktörer att åstadkomma resultat i enlighet med vad de tre tidigare analysfaserna lett fram till som möjliga handlingsalternativ.

Över tid bör helhetsmetoden tillämpas löpande, så att skeendet, behoven och effekterna följs upp inför vidare hantering.



En helhetsmetod för att använda samhällets samlade resurser så effektivt som möjligt

Helhetsmetoden är allmängiltig och användbar för alla aktörer i alla sammanhang. Det finns frågor för varje delsteg i metoden.

Metoden är avsedd att tillämpas aktörsgemensamt, framför allt av sådana aktörer som har sammanhållande ansvar, samordningsuppdrag, ansvar för att verka för gemensam inriktning eller ansvar för att stödja samordning av berörda aktörer. Metoden måste då omsätta ett förhållningssätt om helhet i praktiken. Vilken form som är lämplig beror på vilka som ska använda metoden. Förutsättningarna för

aktörer på lokal, regional och central nivå skiljer sig åt, på samma sätt som de skiljer sig åt inom olika verksamhetsområden och om det handlar om offentlig eller privat verksamhet. Formerna påverkas också av särskilda förhållanden, till exempel personalresurser, teknisk utrustning, rutiner och kulturella mönster.

12.2 Analysera genom att ställa relevanta frågor och söka svar på dem

12.2.1 Tolka skeendet



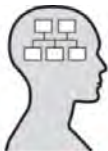
1. Tolka skeendet

Metodens första steg är att tolka skeendet. Det innebär att man åstadkommer en förståelse för vad som håller på att ske. Det kanske viktigaste är att denna förståelse omfattar både prognos och lägesbeskrivning. Tolkningen ska göras med utgångspunkt i samhällets skyddsvärden. Det betyder att man analyserar vilka av samhällets skyddsvärden som inte kan värnas utan åtgärder.

Tolkningen av skeendet ger underlag till att bedöma vilka hjälpbehov som finns och som kommer att uppstå. Utifrån detta kan man bedöma åtgärdsbehov. Tolkningen leder även fram till en samlad bedömning av läget på kort och lång sikt. Några exempel på generella frågor som kan ställas i tolkningen är följande:

- Vilka skyddsvärden är hotade på kort och lång sikt, och vilka skyddsvärden kan inte värnas utan åtgärder?
- Vilka risker finns på kort och lång sikt?
- Vilka delar av samhällets funktionalitet är hotade på kort och lång sikt?
- Vilka beroenden finns för att olika delar av samhällets funktionalitet ska upprätthållas?
- Vilka "riktningar" kan skeendet ta på längre sikt?
- Vilken "riktning" är troligast och vilken "riktning" är "värsta tänkbara"?
- Vilken bild av skeendet redovisas i olika informationskällor – media, sociala media, websidor eller andra informationskällor

12.2.2 Identifiera hjälp- och åtgärdsbehov



2. Identifiera behov

Tolkningen av skeendet ger stöd för att identifiera hjälpbehov och åtgärdsbehov. Hjälpbehoven uppstår där ett eller flera av samhällets skyddsvärden inte kan värnas utan särskilda åtgärder. Hjälpbehoven måste då mötas med åtgärder. Det är i det här steget viktigt att reda ut vilka aktörer som är berörda och vilket ansvar som vilar på var och en. Exempel på generella frågor som kan

bearbetas:

- Vilka hjälpbehov finns i samhället på kort och lång sikt? Vilka av samhällets skyddsvärden kan inte värnas utan åtgärder? Inom vilka domäner finns det behov av hjälp?

- Vilken information behövs på kort och lång sikt, dels för allmänheten, dels för de aktörer som hanterar störningen?
- Vilka åtgärder måste vidtas på kort och lång sikt för att möta hjälpbehoven?
- Vem har ansvar för olika åtgärder, och vilka åtgärder har den enskilde ansvar för?
- Vilka lagar och förordningar är tillämplbara på den uppkomna situationen?
- Hur ser hjälpbehoven och åtgärdsbehoven ut fördelade över samhället på lokal, regional och central nivå?
- Vilken information behöver allmänheten?

12.2.3 Analysera gemensam hantering



I det tredje steget analyserar man hur aktörernas hanteringar som en helhet svarar mot den totala konsekvensbilden i samhället. Det innebär att man får kunskap om hur de olika aktörerna arbetar var och en samt tillsammans i en gemenskap och vilka effekter det får i konsekvensutvecklingen. Här handlar det om att ta reda på om aktörernas samlade ageranden på ett tillfredsställande sätt möter hjälpbehoven och om de värnar samhällets skyddsvärden. När en sådan analys görs måste man i underlaget ta in kunskap om samtliga berörda aktörer och deras ageranden: formella organisationer (kommunala, statliga, privata), informella grupperingar med representanter från olika aktörer, grupper av frivilliga samt grupper av självorganiserade drabbade. Några exempel på frågor:

- Finns det några hjälpbehov som inte blir åtgärdade?
- Arbetar de olika aktörerna, organisationerna eller gemenskaperna i harmoni med varandra, eller finns det konflikter och motstridiga operativa mål?
- Hur fungerar beroenden mellan olika aktörer, organisationer eller gemenskaper?
- I vilken utsträckning är den enskilda människan med sina förmågor en resurs i sammanhanget?
- Vilka behov av stöd uttrycker aktörer, organisationer eller gemenskaper på lokal, regional och central nivå?
- Hur fungerar kommunikationen "vertikalt" och "horisontalt" mellan engagerade aktörer, organisationer eller gemenskaper i samhället på lokal, regional och central nivå?
- Behövs någon form av inflytandeprocess eller fungerar det bra om de olika aktörerna, organisationerna eller gemenskaperna agerar självständigt utan inblandning?
- Behövs samordning mellan olika aktörer, organisationer eller gemenskaper för att var och en av dem ska kunna lösa sina uppgifter?
- Är det lämpligt att åstadkomma en gemensam inriktning för några eller samtliga aktörer, organisationer eller gemenskaper?
- Vilka alternativa handlingsinriktningar kan utformas som beslutsunderlag för att åstadkomma stöd, samordning eller gemensam inriktning?

12.2.4 Utöva inflytande



4. Utöva inflytande

Att utöva inflytande som syftar till stöd, samordning och gemensam inriktning sker inte nödvändigtvis i ett slutet rum där en överordnad chef är ledande. Ofta sker det snarare i en nätverksformad gemenskap av olika beslutsfattare där var och en representerar en aktör med sina intressen och mål. I sådana nätverksformade gemenskaper kan man genom olika former, exempelvis samverkanskonferenser, ge möjlighet att nå överenskommelser om hur stöd ska ges och hur inriktning och samordning bör åstadkommas. För att kunna göra detta behöver man resultatet från analysen av det gemensamma agerandet mot konsekvensbilden, inklusive de handlingsalternativ som analysen kan ha lett till. Den samlade analysen kan sedan ligga till grund för vad man kommer fram till när det gäller stöd, samordning och inriktning.

Att utöva inflytande innebär till exempel

- att explicitgöra vilket och vilka skyddsvärden som är aktuella att ha som utgångspunkt för att gagna helheten
- att "väcka" aktörer som redan borde "vara på banan"
- att mäkla samordning mellan aktörer
- att ställa kritiska frågor
- att ge relevant information till aktörer
- att plädera för de möjliga handlingsalternativ som utfallit från analysen av gemensam hantering.

Hur stöd, samordning och inriktning ska åstadkommas i helheten av alla aktörers hanteringar kan relateras till olika nivåer:

- Den lägsta nivån är att inte utöva något inflytande för att åstadkomma stöd, inriktning och samordning. En sådan bedömning grundar sig på analysen att de olika aktörernas hanteringar av situationen fungerar bra i sin helhet utan ytterligare åtgärder.
- Nästa nivå är att stödja aktörer på olika sätt. Stöd kan bestå av information, kunskap, analyser, expertis eller andra lämpliga verktyg. Detta innebär att aktörer ger uttryck för att de behöver stöd eller att analysen av helhetsagerandet leder till insikten att olika aktörer har behov av stöd.
- Den tredje nivån är att parera och avvärja konflikter samt att finna lösningar vid konkurrens om resurser.
- Den fjärde nivån innebär att man arbetar aktivt för att åstadkomma samordning mellan de olika aktörernas inriktningar. Det innebär dels att man anpassar de olika aktörernas olika mål och intressen till varandra så att var och en kan lösa sin uppgift, dels att man även anpassar målen och

intressena till varandra så att det blir ett så bra resultat som möjligt av alla aktörers aktiviteter i en helhet i förhållande till hjälpbehoven.

- Den femte nivån är att åstadkomma en gemensam inriktning, som kommer att bli en strategisk ram som de olika aktörerna måste formulera sina operativa mål samt underordna sina intressen inom.

12.3 Kunskapsmål om helhetsmetoden

För att kunna göra helhetsbedömningar av angelägna behov samt avväga och prioritera de resurser som är tillgängliga är det av betydelse att ha kunskap om helhetsmetoden. Den beskriver hur man systematiskt kommer fram till vad som behöver göras vid en samhällsstörning. Tankandet bör ske i fyra steg som alla tar utgångspunkt i samhällets skyddsvärden

Kunskapsmål

Inom området helhetsmetoden ska aktören kunna:

- förklara helhetsmetodens fyra steg inklusive stegens förhållningssätt om helhet och värdegrund.

Färdighetsmål

Inom området helhetsmetoden ska aktören kunna:

- tolka skeendet vid en samhällsstörning
- identifiera hjälpbehov och åtgärdsbehov
- analysera gemensam hantering
- visa hur inflytande kan utövas vid en samhällsstörning.

Attitydmål

Inom området helhetsmetoden ska aktören kunna:

- motivera varför helhetsmetoden har betydelse för ett mer effektivt användande av samhällets resurser
- relatera till samhällets skyddsvärden vid inriktning och samordning.

13. Teknisk samordning för att kunna dela information

Aktörerna behöver en standardiserad miljö för att skapa teknisk samfunktionalitet vid samhällsstörningar

Utmaningen är att skapa möjligheter så att aktörerna tekniskt kan hantera den information de delar och tar emot. Därför behövs en standardiserad miljö som gör det möjligt att dela information utan att det sker på bekostnad av exempelvis säkerhet, befintligt arbetssätt eller möjligheten att följa med i den tekniska utvecklingen.

13.1 Behov av teknisk samordning i vardagen och vid samhällsstörningar

I en alltmer föränderlig värld, där tekniska stödsystem kontinuerligt behöver anpassas för att följa med i omgivningens utveckling, behövs en teknisk grundstruktur som är hållbar över tiden. Utvecklingen pekar också på ökad digitalisering, ökade datamängder och informationsflöden samt att mängden informationskällor ökar och utvecklas i en mycket snabb takt, samtidigt som aktörerna i allt högre grad behöver utbyta information med både etablerade och nya aktörer.

I takt med att behoven av samverkan och informationsutbyte ökar anpassar man sina egna system till nya samverkanssituationer vart efter de uppstår, ofta med höga utvecklingskostnader och förvaltningskostnader som följd. De framtagna lösningarna har ofta varit anpassade för ett specifikt informationsutbyte mellan enbart två, eller åtminstone ett litet antal aktörer. Det innebär att man utvecklat specifika lösningar mot aktörerna, och att aktörerna har löst likartade problem på olika sätt.

Att skapa robusthet och säkerhet i den tekniska miljön är nödvändigt, liksom att skapa tillit till systemet och att tillgänglighet, integritet och säker identifikation uppfylls.

För att åstadkomma en teknisk miljö behövs samordning kring gemensamma, standardiserade och väl kända gränssytor och informationsformat som stödjer informationsutbyte på ett effektivt och säkert sätt. Samfunktionalitet innebär att ett system eller en komponent har förmågan att fungera ihop med andra system eller komponenter, utan att det leder till kompromisser för aktörernas egna system. Den samordning och struktur som krävs behöver vara väl känd av aktörerna. Den bör byggas upp och används redan i vardagen, vilket är förutsättningen för att få full effekt vid större påfrestningar.

Den svenska förvaltningsmodellen ger varje myndighet ansvaret för att utveckla och utföra sin egen verksamhet. Det IT-stöd som utvecklas är därför ofta i första

hand fokuserat på att lösa eller stödja vissa specifika funktioner i den egna myndigheten eller organisationen. När dessa ledningssystem anskaffas ingår det sällan att analysera och skapa förutsättningar för samverkan med andra aktörers tekniska system. Resultatet av detta är att vi i Sverige har svårigheter att tekniskt byta information mellan aktörer.

Övergripande krav på miljön för informationsdelning

De övergripande kraven på miljön för informationsdelning beskriver förmågor som måste kunna hanteras under en längre tidsperiod. Miljön ska kunna hantera en händelse som berör hela spektret från några få aktörer lokalt till en händelse som hanteras på nationell nivå med ett stort antal aktörer. Det innebär att miljön bör klara av att:

- hantera att tekniska lösningar som är anslutna till miljön befinner sig i olika livscykler eller generationer
- möjliggöra samverkan i olika flexibelt sammansatta konstellationer beroende på samhällsstörning och situation
- hantera att aktörer tillkommer och försvinner, utan att förmågan till samordning och inriktning minskar
- ta tillvara gjorda investeringar i aktörernas befintliga system
- hantera olika sekretessnivåer
- hantera många olika samverkansformer som tal, chatt, video-konferenser
- hantera olika sätt att visualisera lägesbilder
- ta tillvara framtida tekniksprång
- hantera användare på stationär arbetsplats, särskild ledningsplats eller skadeplats
- hantera såväl vardags- som sällananvändare.
- vara robust och säker



Vidare arbete med teknisk samordning

Med dessa krav som utgångspunkt har Projekt Ledning och samverkan belyst möjligheten att skapa en teknisk struktur där en central part stödjer aktörerna. Strukturen bygger på behovet att definiera tekniska gränssytor för utbyte av information mellan aktörerna och att standardisera informationsobjekt som återanvändbara tjänster.

Läs mer

Projekt Ledning och samverkans rekommendationer finns i projektrapporten *Delprojektens leveranser* (MSB 2014).

E-delegationen arbetar för att driva på e-utvecklingen inom offentlig sektor, bland annat genom digital samverkan som främst syftar till att återbruka och utveckla tjänster. www.edelegationen.se

Inera skapar en enhetlig informationshantering inom vård och omsorg. www.inera.se

Multi-Agency Situational Awareness Systems (MASAS) är ett kanadensiskt system som utgår från öppen arkitektur. Det är ett federalt initiativ att utveckla och stödja funktioner som gör det möjligt att dela lägesinformation och varningar bland kanadensiska myndigheter och andra aktörer med hjälp av öppna standarder. www.masas-x.ca

Network Centric Operations Industry Consortium, (NCOIC) är en sammanslutning av industrier och myndigheter där Sverige deltar. Den syftar till att öka interoperabilitet och standardisering inom området informationshantering. www.ncoic.org/technology/deliverables/nif

The Commission Enterprise IT Architecture Framework (CEAF) är ett ramverk som EU-kommissionen har tagit fram för att inrikta utvecklingen av informationssystemmiljö inom kommissionens område. http://ec.europa.eu/dgs/informatics/ecom/dg/ceaf_guide_v1_1.pdf

14. Informationsdelning – en förutsättning för att skapa lägesbild

I det här avsnittet får du praktisk vägledning i hur du kan effektivisera informationsdelning och stärka utbytet med andra aktörer.

Ett gemensamt förhållningssätt ger effektiv informationsdelning

Innehållet i det här avsnittet bygger på goda erfarenheter från flera olika aktörer som arbetar med att hantera samhällsstörningar. Förhållningssätten ska både vara hållbara över tid och oberoende av teknik. Den enskilt största framgångsfaktorn är att alla inblandade aktörer förhåller sig till informationsdelningen på ungefär samma sätt.

Informationsdelning underlättas av hög tillgänglighet

En hög tillgänglighet underlättar för aktörer att kunna diskutera det som har hänt med andra, identifiera informationsbehov, sammanställa information och skapa lägesbild. Därför behöver alla aktörer

- ha en uttalad kontaktpunkt, till exempel Tjänsteman i beredskap, jourhavande handläggare eller räddningschef i beredskap
- vara bemannade så att det är möjligt att fortsätta ta emot, analysera och förmedla information även vid hög belastning.

Förståelse och förtroende främjar informationsdelning

Aktörer som har god förståelse för varandra utbyter information mer effektivt än andra, och aktörer som dessutom har förtroende för varandras verksamheter delar också större mängder information. Därför behöver alla aktörer

- skaffa kunskap om andra aktörers uppgifter, resurser, organisatoriska kapacitet och informationsbehov
- träffa och interagera med andra aktörer regelbundet, även i vardagen
- stegvis bygga upp varaktiga relationer med andra aktörer.

Genomtänkt informationsdelning underlättar givande utbyte

Informationsdelning mellan olika aktörer är en förutsättning för välgrundade överenskommelser och beslut. Om informationsdelningen dessutom är effektiv och genomtänkt blir det lättare att få ett bra grepp om vad som har hänt, och om vad som måste göras. Därför behöver alla aktörer

- både söka och förmedla information redan i ett tidigt skede
- anpassa informationens innehåll och form efter mottagaren
- komma överens med andra aktörer om hur information ska delas.

Utveckla informationsdelningen genom återkoppling och lärande

Återkoppling och utvärdering är ett bra sätt att öka kunskapen om vilken typ av information som är relevant att utbyta. För att utveckla informationsdelningen behöver alla aktörer

- ge återkoppling till de aktörer de hämtar information från
- ta emot återkoppling från andra

- utvärdera sitt arbete med informationsdelning.

14.1 Effektiv informationsdelning bygger på en gemensam grundsyn

Råden och rekommendationerna som beskrivs är vägledande och ska fungera som ett stöd i arbetet med en väl fungerande informationsdelning vid en samhällsstörning. De lägger en grund som alla aktörer kan enas kring, som är hållbar över tid och som är oberoende av teknik och metoder.

Många av de problem som uppstår i samband med informationsdelning vid en samhällsstörning visar på att det finns ett behov av gemensam grundsyn. Effektiv informationsdelning mellan aktörer bygger på ett gemensamt synsätt med följande viktiga komponenter:

- tillgänglighet och förmåga att kommunicera
- förståelse och förtroende
- aktivt sökande och förmedlande av information
- återkoppling och lärande.

14.1.1 Ha en hög tillgänglighet och en god förmåga att kommunicera



Tillgänglighet är grunden för kommunikation mellan aktörer och en förutsättning för att tillsammans diskutera den inträffade händelsen, identifiera informationsbehov, sammanställa information och skapa lägesbild. En aktör som strävar efter hög tillgänglighet har goda förutsättningar att upprätthålla kommunikation med andra aktörer, medier och allmänhet även när aktören är utsatt för hög belastning.

Hastigt uppkomna händelser med direkt eller indirekt påverkan på en stor del av samhället ställer höga krav på aktörerna att ha hög tillgänglighet och en god förmåga att kommunicera. För en effektiv informationsdelning bör aktören säkerställa en hög tillgänglighet i sin organisation för att både kunna förmedla och ta emot information. En sådan tillgänglighet kan ske med hjälp av en uttalad kontaktpunkt, exempelvis i form av Tjänsteman i beredskap (TiB), jourhavande handläggare eller räddningschef i beredskap.

Tillgänglighet innebär också att aktören ska klara av att upprätthålla öppna kommunikationskanaler till samverkande aktörer även vid hög belastning, så att belastningen inte skapar en organisation präglad av slutenhet. Öppenheten är särskilt viktig för att upprätthålla god kommunikation med medier och allmänhet och nå ut med aktuell information, men även för att ha en förmåga att ta emot och analysera information utifrån ett helhetsperspektiv.

14.1.2 Arbeta aktivt med att utveckla förståelse och bygga förtroende



Förtroendefulla relationer och förståelse för andra aktörers roller och ansvar vid en samhällsstörning skapar bra förutsättningar för effektiv informationsdelning mellan aktörer.

God förståelse leder till effektivt informationsutbyte

Genom en god förståelse för sin egen och andra aktörers roller, förutsättningar och tänkbara informationsbehov ökar möjligheterna till en effektiv informationsdelning vid en samhällsstörning. Sådan förståelse hjälper aktörer att göra ett urval av relevant information som bidrar till att skapa lägesbilder.

Förtroende ökar mängden information som förmedlas

Förtroende mellan aktörer säkrar öppenheten och underlättar ett aktivt utbyte av särskilt viktig information. Förtroende går inte att besluta om utan uppstår som en effekt av relationsbyggande, professionalism och kunskap om andra aktörers förmågor. Aktörerna behöver alltså träffas och interagera regelbundet i vardagen.

En vanlig effekt av förtroende mellan flera parter är att information som annars inte hade delats görs tillgänglig. Det handlar inte om att bryta sekretess, utan om att dela information även om dess innehåll senare skulle kunna användas för granskning och kritik riktad mot aktörerna.

14.1.3 Var aktiv med att söka och förmedla information



Samhällets förmåga att hantera en samhällsstörning bygger på att aktörer aktivt söker information från och förmedlar information till andra aktörer samt medier och allmänheten. Tröskeln att förmedla information till andra bör vara, och hållas, låg. Det är även viktigt att strukturera och formulera informationen på ett sätt som gör det lätt för mottagaren att ta till sig innehållet.

Aktiv informationsdelning underlättar arbetet med lägesbilder

Varje aktör har ett ansvar att själv söka efter sådan information som är nödvändig för att etablera en aktörsintern lägesbild. Varje aktör ansvarar också för att förmedla information för att möjliggöra lägesbilder hos andra aktörer och i aktörsgemensamma sammanhang. Behovet av information styrs av flera olika aspekter, där typen av händelse samt aktörens uppgift och ansvar är mest centrala.

När aktörer aktivt söker och förmedlar information minskar risken att de blir passiva och väntar på att andra aktörer ska tillhandahålla information. Det aktiva sökandet och förmedlandet skapar alltså bättre förutsättningar för ett proaktivt

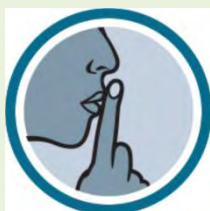
agerande. Det är också troligt att aktörer som aktivt förmedlar information på sikt kommer att öka sin kunskap kring andra aktörers specifika informationsbehov, och därmed skapar lägesbilder av högre kvalitet.

En förutsättning för att såväl söka som förmedla information är att kontinuerligt vara öppen för att andra aktörer kan ha användbar information. Det är också viktigt att inse att information hos den egna aktören är av intresse för andra aktörer. Därför måste tillgänglig information värderas, både ur ett aktörsinternt och ur ett aktörsgemensamt perspektiv.

Aktiv informationsdelning är teknikstimulerande, vilket innebär att aktörers befintliga system i allt större utsträckning bör anpassas för att flexibelt kunna dela och sprida information till andra aktörer.

Ett hinder som ofta lyfts fram kring utbyte av information mellan olika aktörer är sekretess och informationssäkerhet. Det är därför av vikt att enskilda aktörer och grupper av aktörer bedömer hur sekretess och informationssäkerhet konkret ska hanteras för att information ska kunna sökas och delas aktivt.

Offentlighet och sekretess



En nyckel till smidig samverkan är kunskap om vad som omfattas av sekretessbestämmelserna, både inom den egna organisationen och hos andra. En stor del av den information som vanligtvis delas i aktörsgemensamt arbete är öppen information som inte faller inom sekretessbestämmelserna. I stressade situationer finns dock ofta en risk att

informationsdelningen hämmas på grund av osäkerhet kring sekretessen.

Det finns tydliga regler för hur information ska registreras och hanteras inom offentlig verksamhet, bland annat i offentlighets- och sekretesslagen (OSL), tryckfrihetsförordningen och arkivlagen. Affärsdrivande verksamheter kan vara begränsade att dela information av konkurrensskäl. Alla aktörer bör arbeta aktivt med dessa frågor, såväl i förberedande skeden som under själva hanteringen av händelsen.

Informationsklassificering – ett stöd vid informationsdelning

Statliga myndigheter är ålagda att införa ett ledningssystem för informationssäkerhet (LIS). Denna process består av flera delkomponenter, bland annat verksamhetsanalysen som är till direkt nytta vid informationsdelning. Verksamhetsanalysen ska innehålla: informationsidentifiering, kravidentifiering och informationsklassificering. Både informationsidentifieringen och informationsklassificeringen kan fungera som ett stöd för att veta om viss information är sekretesskyddad eller inte. All information under en samhällsstörning är inte alltid klassificerad, men klassificeringen bör ändå kunna ge ett gott stöd i många sammanhang där information delas.

Sett ur perspektivet informationsdelning och lägesbild är verksamhetsanalysen en

grund för att aktörer ska kunna veta vilken information de själva förfogar över i sin verksamhet, vilken information som behövs för att skapa en lägesbild, hur informationen är klassificerad samt var den skapas och hanteras.

Proaktivitet bidrar till informationsdelning i ett tidigt skede

Det går inte att generellt eller enkelt slå fast när aktörer ska börja dela information mellan varandra. Dock är det eftersträvansvärt att uppmuntra att varje enskild aktör kontinuerligt arbetar proaktivt med informationsdelning, för att ge andra aktörer möjlighet att agera redan vid svaga signaler eller obekräftade uppgifter. Proaktivt agerande är avgörande för att aktörens tolkning av det inträffade ska bli framåtblickande och lösningsorienterad.

Proaktivitet kan uppnås på en rad olika sätt och tar sig olika uttryck beroende på vilken typ av händelse som föreligger. Vid händelser som är kända i förväg kan proaktiviteten bestå av att information utbyts i ett förberedande skede, så att aktörer planerar för både förväntad och alternativ händelseutveckling. Vid hastigt uppkomna händelser kan proaktiviteten bestå av att aktörer kontaktar och utbyter information med aktörer som både direkt och indirekt berörs av det inträffade, och planerar för flera tänkbara utvecklingsscenarier. Denna tidiga informationsdelning ställer krav på tillgänglighet även innan händelsen har tolkats som en samhällsstörning. Genom att personal har kunskap kring informationsdelning, i kombination med en organisationskultur som präglas av initiativförmåga och relationsbyggande, kan grunden för proaktivitet skapas.

Utbyte av aktörsrelevant information skapar fokuserade lägesbilder

Varje aktör bör utgå från att en inträffad händelse eller information om en händelse är av intresse även för andra aktörer. En samhällsstörning som initialt har en relativt begränsad påverkan på samhället riskerar nämligen i många fall att skapa spridningseffekter över geografiska områden eller över sektorer i samhället.

Erfarenheter visar att det kan vara mycket svårt för en specifik aktör att veta när en annan aktör bör kontaktas och vilken information som ska förmedlas. Aktörer bör därför utgå från att information om en händelse är relevant för andra aktörer, och hantera och dela informationen därefter. Detta betyder dock inte att informationen ska förmedlas opaketerad eller helt utan reflektion. Relevans förutsätter tvärtom en god förmåga att avgöra på vilket sätt den aktuella informationen bör förmedlas, så att den mottagande aktören får rimliga förutsättningar att ta emot informationen.

Det kan också vara svårt att generellt avgöra på förhand vilken typ av information eller aspekt av en inträffad händelse som är relevant att kommunicera till andra aktörer. En grundläggande förståelse för andra aktörers ansvar och roll i systemet för samhällsskydd och beredskap hjälper den enskilda aktören att avgöra vad som kan tänkas vara relevant för mottagaren. Det är sedan mottagarens ansvar att slutligen bedöma om händelsen eller informationen är relevant för den egna

organisationen, och ge informationsgivaren återkoppling inför den fortsatta informationsdelningen.

Ett relevant informationsurval ökar möjligheterna till en sammantaget mer komplett aktörsgruppering, som samtidigt hanterar händelsen utifrån sina olika, men kompletterande, ansvar och perspektiv. Det minskar också risken för att aktörer drabbas av bristande information och för att informationsutbytet orienteras kring information som är enkel att dela snarare än relevant.

Strukturerad information underlättar för mottagaren

Information som ska förmedlas bör paketeras på ett sätt som underlättar för mottagaren att använda informationen i sin verksamhet. Detta är viktigt vid såväl muntlig som skriftlig och mer teknisk informationsdelning.

Paketeringen kan innebära att informationen

- är strukturerad
- är möjlig att filtrera
- använder överenskomna, gemensamma termer
- har tidsangivelse och källhänvisning.

Informationen kan paketeras utifrån överenskommelser mellan aktörer kring hur utbytet bör ske. Informationsutbytet kan också ske med hjälp av kända standarder. Många gånger är det även av stor vikt att informationen har någon form av klassning så att mottagaren vet hur informationen får eller inte får spridas. All information som är relevant för flera aktörer bör delas med dessa parter på ett förutsägbart sätt. För att lyckas med detta krävs att olika former av informationspaketering genomförs. Genom att den information som utbyts uppfyller vissa lägsta krav och har specifika egenskaper ökar förutsättningarna för att informationen kan behandlas automatiserat genom tekniska stöd. Enhetligt paketerad information minskar också risken att aktörer tolkar och tillämpar informationen olika.

14.1.4 Skapa förutsättningar för återkoppling och lärande



Återkoppling till informationsgivaren hjälper till att bygga förtroende och motivation för fortsatt informationsdelning.

Återkoppling stärker motivation och informationskvalitet

De aktörer som tar emot information från en annan aktör har ett ansvar att återkoppla till den informationsgivande aktören. En aktör som tar emot

information bör återkoppla

- att informationen tagits emot
- vilket värde den specifika informationen hade
- i vilken form informationen användes.

Återkoppling kan ske såväl formaliserat som informellt beroende på sammanhang och syfte. Kontinuerlig återkoppling ökar aktörernas kunskap om vilken information, form och detaljeringsgrad andra aktörer värdesätter. På sikt leder sådan kunskap till att den information som förmedlas mellan olika parter blir mer relevant och användbar. Om återkoppling inte sker finns en överhängande risk att viljan att dela information minskar över tid. Då riskerar informationsdelning att enbart innebära inhämtning, och inte förmedling, av information. Betydelsen av återkoppling ska alltså inte underskattas eftersom den ligger till grund för både förtroendeskapande och lärande.

Aktivt lärande förbättrar framtida informationsdelning

Aktivt lärande syftar här till att öka kunskapen om vilken typ av information som är relevant att utbyta. Det gäller framför allt i aktörsgemensamma sammanhang, men också i det aktörsinterna arbetet med lägesbild. Genom ett ökat fokus på lärande och genom att explicit dra nytta av erhållna erfarenheter kan den enskilda aktören bli bättre på att efterfråga relevant information. Lärandet kan också öka aktörens förmåga att ge återkoppling till sådana aktörer som är betydelsefulla informationsförmedlare.

Ett aktivt lärande genom systematiska utvärderingar av eget och andras agerande inför och under en samhällsstörning leder till en ökad förmåga att hantera framtida händelser effektivt. Om inget lärande sker kommer informationsdelningens träffsäkerhet inte att öka. Det finns då risk för att viljan att aktivt dela information påverkas negativt.

14.2 Arbetssätt som främjar informationsdelning

Här beskrivs ett antal rekommenderade arbetssätt för informationsdelning mellan aktörer vid en samhällsstörning. Syftet med arbetssätten är att stödja arbetet med att skapa och dela lägesbilder och på så vis åstadkomma ett bättre informationsunderlag vid ledning och samverkan. Arbetssätten kan användas både med och utan systemstöd. Innehållet ger vägledning i hur aktörer kan utveckla sin förmåga att dela information och bygger på samlade erfarenheter och goda exempel från en stor mängd aktörer.

14.2.1 Kontaktvägar och relationer

En grundförutsättning för att dela information är att aktörerna är socialt, organisatoriskt och vid behov tekniskt sammankopplade. I många fall bör detta göras i ett förberedande skede, men det ska också finnas en beredskap för att etablera nya kontaktvägar med aktörer man inte vanligtvis samarbetar med.

Precis som i alla former av samarbete underlättas informationsdelningen om relationerna mellan parterna kännetecknas av *öppenhet, tydlighet och tillit*.

Rekommendationer

En god förståelse för varandras organisationer tenderar att öka kvaliteten vid utbyte av information. Följande åtgärder etablerar kontaktvägar och bygger relationer till andra aktörer:

- Gå regelbundet igenom de **kontaktvägar** som finns genom att exempelvis uppdatera telefonlistor, sändlistor och larmrutiner. Fundera på om det saknas upparbetade kontaktvägar till några aktörer. Tänk utifrån olika händelsescenarion och inkludera såväl offentliga som privata aktörer, trossamfund och föreningar i analysen. Sträva efter att ha kontaktuppgifter till funktioner (till exempel TiB eller motsvarande) och inte personer.
- Reflektera kring vilka **samverkansforum** som finns etablerade i din organisations omgivning. Saknas något? Är formerna för aktivering, kontaktvägar och kommunikationssätt fastslagna? Fastställ i förväg, i största möjliga mån, ansvars- och uppgiftsfördelning samt eventuella gemensamma rutiner mellan samverkande aktörer.
- Utveckla möjligheter för **olika sätt att kommunicera**, till exempel webbmöten, video- och telefonkonferenser, Rakel eller genom samlokalisering. Öva regelbundet. Använd överenskomna verktyg och systemstöd som exempelvis WIS, SUSIE och Samverkanswebben i vardagen.
- Sträva efter att de roller eller personer som ska samverka vid en händelse deltar i samverkansforum, samverkansövningar och andra **förberedande aktiviteter**.

14.2.2 Aktiviteter inom informationsdelning

Informationsdelning kan ses som en process där man vid olika tidpunkter kan ha olika roller eller vara involverad i olika aktiviteter (se figur nedan).

Informationsdelning består av fyra huvudsakliga aktiviteter:



Fyra huvudsakliga aktiviteter vid informationsdelning

Efterfråga information från andra



Erfarenheter visar att kvaliteten på den information som delas till stor del beror på hur tydligt syftet med informationsdelningen framgår. Om den som efterfrågar informationen är tydlig med *varför* och *när* man vill ha informationen, samt *vad* den ska användas till, ökar möjligheterna till ett informationsunderlag som överensstämmer med behoven. Samma frågeställning kan ofta tolkas olika beroende på person och kan dessutom besvaras på olika detaljnivå.

Rekommendationer

För att undvika missförstånd och för att förbättra möjligheterna till relevant information, tänk på följande:

- Var **tydlig** med syftet, det vill säga varför du vill ha informationen och vad den ska användas till. Tänk på hur frågorna är formulerade. Kan de tolkas på olika sätt? Kan du förtydliga dem genom att ge ett exempel?
- Beskriv förväntningar och/eller behov kring den **kvalitetsnivå** informationen behöver ha. Vill du till exempel ha snabb information byggd på indikationer, eller exakt information som är kvalitetssäkrad?
- Sök aktivt information som är tillgänglig i olika **informationskanaler**, exempelvis WIS, medlyssning i någon av Rakels samverkanstalgrupper och sociala medier. Sociala medier kan du även använda till att kommunicera med allmänheten, och på så sätt samla in information om en händelse.

Skapa informationsunderlag



En utmaning med att skapa informationsunderlag är att kunna göra ett relevant urval bland all den information som finns tillgänglig genom att identifiera den information som är särskilt relevant för andra att ta del av. När informationsunderlag skapas är det även viktigt att innehållet struktureras på ett sätt som underlättar för mottagaren att ta till sig innehållet.

Rekommendationer

För att skapa användbara informationsunderlag till andra aktörer, tänk på följande:

- Ta reda på **syftet och målgruppen**. Vem ska ha informationen och vad ska de använda den till?
- Ta ställning till om den egna organisationen kan lämna ut informationen. Sträva efter så **låg säkerhetsklassning** som möjligt. Ofta kan åtminstone delar av informationen släppas. Tydliggör om informationen kräver särskilt omhändertagande hos den mottagande parten, till exempel vid affärskritisk, känslig eller skyddsvärd information.
- **Anpassa innehåll och språk** till mottagaren. Vad är särskilt intressant för mottagaren att få kännedom om? Finns det fackuttryck som kan undvikas eller behöver förklaras?
- Kan informationen förtydligas med hjälp av **bilder**, färger, diagram eller kartor?

- **Ange tidsstämpel.** När skapades informationen och när uppdateras den? Hur länge är den aktuell? Hur kan andra hålla sig uppdaterade? Ange även **kvalitetsnivå.** Bygger informationen på svaga indikationer, egna eller andras bedömningar eller bekräftad information?

Gör information tillgänglig för andra



Informationen måste tillgängliggöras så att den verkligen når fram till de aktörer som ska bli informerade eller som kan ha nytta av informationsunderlaget. Detta gäller också information som ska ut till media och allmänhet. Ett proaktivt agerande innebär låga trösklar vid informationsdelning och att man tidigt förmedlar information till andra.

Rekommendationer

När information ska göras tillgänglig eller förmedlas till andra aktörer, tänk på följande:

- Fundera igenom vilka aktörer som kan ha nytta av den information du har. Tänk brett och glöm inte aktörer inom exempelvis näringsliv och frivilligorganisationer. Var proaktiv och **sänk trösklarna** för att ta kontakt med andra aktörer. Det är generellt bättre att förmedla för mycket information än för lite. Tydliggör för andra aktörer vilken information som den egna organisationen har tillgång till.
- Reflektera kring hur ofta det finns ett behov av att **uppdatera** och förmedla information till andra aktörer. Sträva även efter att korta ledtiderna för att på så vis minska "informationsvakuum" hos andra aktörer. I vissa fall kan det vara bra att rapportera att det inte finns någon ny information.
- Reflektera över om någon annan aktör kan få **frågor från allmänhet och medier** med anledning av den information som aktören går ut med, och därför behöver få del av informationen i förväg.

Ta emot information från andra



När den egna organisationen tar emot information uppstår två viktiga frågor: på vilket sätt ska vi använda informationen och hur ska vi återkoppla till informationsgivaren? Den senare frågan är särskilt viktig för att motivera till fortsatt informationsdelning och för att skapa en lärandeprocess som möjliggör ett ständigt förbättringsarbete.

Rekommendationer

Tänk på följande för att bidra till en förbättrad informationsdelning:

- Ta reda på vilken typ av **återrapportering** informationsgivaren förväntar sig, till exempel i form av en sammanställd bild från flera aktörer.

- Ge kvittens på att informationen är mottagen. **Återkoppla** till informationsgivaren och beskriv på vilket sätt man hade nytta av informationen. Kan något förtydligas nästa gång information ska delas?
- Utvärdera regelbundet hur informationsdelningen fungerade vid olika händelser och **identifiera förbättringsåtgärder** tillsammans med de aktörer som var aktiverade.

14.2.3 Olika sätt att kommunicera och förmedla information

Att inhämta och dela information i samband med en samhällsstörning kan gå till på många olika sätt. Mängden tekniska systemstöd för att inhämta information och förmedla information ökar ständigt. Därför är det svårt att ge detaljerade råd eller rekommendationer kring vilka tekniska system som är bäst att använda eller på vilket sätt ett specifikt system bör användas. Dock finns det generella insikter kring kommunikation och informationsdelning som är värdefulla att reflektera kring.

Kommunikation mellan personer kan bland annat ske genom:

- samtal där personerna kan ta del av kroppsspråk och ansiktsuttryck
- samtal där personerna inte kan se varandra utan endast ta del av det talade ordet
- korta meddelanden som mottagaren förväntas läsa
- bilder, kartor eller längre texter i form av dokument som mottagaren förväntas läsa
- tillgång till ett tekniskt verktyg där den mottagande parten förväntas ta till sig nödvändig information.

Ovanstående former av kommunikation kan ske i en rad olika mötesformer, i olika storlekar på grupper samt med hjälp av enkla eller sofistikerade tekniska stödverktyg. Beroende på hur organisationen väljer att kombinera de olika formerna ovan kommer fördelar och nackdelar med kommunikationen att uppstå.

Samtal

Kommunikation som kretsar kring det talade ordet ger deltagarna möjlighet till en nyansrik och flexibel dialog. Samtal ger också möjlighet att snabbt reparera eventuella missförstånd. Nackdelen med muntlig kommunikation är att den kan bli ineffektiv vid ett stort antal deltagare, då sådan kommunikation tyvärr ofta får formen av föreläsning eller avrapportering.

Korta meddelanden och längre texter

Korta meddelanden tillåter att kärnfull information når ett stort antal mottagare som inte behöver finnas närvarande när informationen förmedlas. Nackdelen med korta meddelanden är att det är svårt att kommunicera komplexa frågor som kräver längre resonemang. Det är också svårt att upprätthålla en effektiv dialog om antalet mottagare är omfattande.

Längre texter i form av dokument som mottagaren förväntas läsa har fördelen att ett rikt och omfattande material kan göras tillgängligt där mottagaren själv kan välja ut vad som är relevant och viktigt. Nackdelen är att längre texter är tidskrävande att producera samt att det finns en risk för att mottagaren får svårt att ta till sig materialet på grund av tidsbrist eller bristande språklig förståelse.

Tekniskt stöd

Fördelen med att ge tillgång till delar av ett tekniskt verktyg innebär att mottagaren självständigt kan inhämta intressant information och dra nytta av en annan aktörs informationsinsamling. Nackdelen är att det ställer krav på kunskap om både teknikstöd och det sammanhang som informationen avser.

Det finns en relativt god tillgång på olika kommunikationsformer och teknikstöd för svenska aktörer. En av utmaningarna för att åstadkomma effektiv informationsdelning är att kombinera de olika formerna och stödverktygen på ett genomtänkt och professionellt sätt i de olika faserna vid krishantering. Ett sådant exempel är att skicka meddelanden med korta uppdateringar som kompletteras med länkar till fördjupad information.

Teknikstöd vid informationsdelning

- telefonsamtal, Rakel
- SMS
- e-post
- whiteboard (analog eller digital)
- telefon- och videokonferens
- webbmöten via till exempel Microsoft Lync
- WIS eller andra informationsdelningssystem
- delning av information i gemensamma informationsarenor (till exempel tillfälligt ge tillgång till delar av organisationens IT-system)
- sektorspecifika systemstöd som bland andra GLU (teleoperatörers driftstörningsinformation), SUSIE (eloperatörernas driftstörningsinformation) och Sjöbasis (sammanställd sjöinformation)

Behov av anpassad kommunikation

Något förenklat uppfattas ofta muntlig kommunikation som den rikaste kommunikationsformen, men det är också den kommunikationsform som har kortast räckvidd och därmed når minst antal individer. Kommunikation genom enkla meddelanden har möjlighet att nå flest individer, men begränsas av möjligheterna att kommunicera komplexa budskap. Kommunikation av bilder, kartor och längre texter är användbart för att förmedla information av mer komplex eller omfattande karaktär. Dock ställer sådan kommunikation stora krav på mottagarna avseende förmåga att tolka och i situationen dra nytta av materialet.

Mot bakgrund av den mängd tekniska stöd som finns för att kommunicera är den stora utmaningen egentligen inte att komma i kontakt med en annan aktör. Utmaningen ligger snarare i att kommunicera på ett sådant sätt att

kommunikationen skapar ett värde för de som kommunicerar. Värdeskapande kommunikation är beroende av hur kommunikationen sker, vilken teknik och vilket språkbruk som används samt sammanhanget där kommunikationen sker.

Rekommendationer

När det mest lämpliga kommunikationssättet ska väljas, tänk på följande:

- Ska informationen kunna **spridas** till många personer?
- Är budskapet **svårt att förstå**?
- Behövs en **kvittens** från mottagaren att budskapet är mottaget och förstått?

14.2.4 Situationen påverkar sättet att kommunicera

Vid tidiga och snabba skeden av en inträffad händelse är muntlig kommunikation och korta meddelanden de primära källorna för informationsinsamling och förmedling av information. Vid långsammare och senare skeden av en händelse kan organisationen försöka orientera om kommunikationen från talad form mot en mer dokumentbaserad. Det är dock viktigt att poängtera att förmedlingen av information mellan aktörer alltmer behöver orienteras mot text-, bild- och kartbaserad kommunikation i syfte att skapa förutsättningar för analys och spårbarhet.

I tidiga och snabba skeden av en händelse

För de flesta organisationer är kommunikation i tidiga skeden av en händelse som inte är en vardagshändelse med etablerade larmkedjor starkt färgad av ett snabbt informationsutbyte genom främst mobiltelefon och Rakel. Vid sådant utbyte är korta uppdateringar särskilt viktiga, eftersom många aktörer befinner sig under viss tidspress då de startar sin krisorganisation. I ett tidigt skede av en händelse råder dessutom ofta stor osäkerhet kring vad som inträffat, vilka aktörer som är inblandade och hur händelsen kommer att utvecklas.

Rekommendationer

Tänk på följande vid tidiga och snabba skeden av en händelse:

- Använd **mobiltelefon och Rakel** för att snabbt kunna nå många personer och ge dem korta uppdateringar.
- Kortfattad information kan med fördel skickas som **textmeddelanden** via SMS, SDS eller andra meddelandetjänster för att minska behovet av muntlig information. Detta är särskilt värdefullt vid uppstart av krisorganisationen.
- **Påbörja loggning** av de kontakter som tas och den information som inhämtas för att skapa en överblick av händelseutvecklingen. Sådan loggning kan ske på exempelvis whiteboard eller i WIS. Genom att återkommande ta en bild av noteringarna på whiteboarden och förmedla dessa via SMS, e-post eller i WIS kan din organisation samt andra aktörer ta del av informationen på ett enkelt sätt.
- Försök att genomföra och dokumentera **korta avstämningar** med andra aktörer via telefonkonferens, Rakel eller webbmöte i ett tidigt skede.

Vid senare eller långsammare skeden av en händelse

När arbetet med att hantera den inträffade händelsen inte längre är i ett larm- eller uppstartsskede behöver kommunikationen mellan aktörer förändras för att fortsätta vara effektiv. I detta senare skede av en händelse kommer kommunikationen att ske mer schemalagt genom samverkanskonferenser (via webb, video eller telefon), genom gemensamma stabsgenomgångar samt genom andra möten mellan de inblandade. Därför behöver också informationshanteringen förändras och bli något mer dokumentbaserad och mötesorienterad.

Rekommendationer

Vid senare eller långsammare skeden av en händelse, tänk på följande:

- Försök att ha **utsedd personal** som kan arbeta med informationsinsamling och rapportering i WIS.
- Använd **förberedda mallar** för att skapa tydlig inrapportering från andra aktörer, som till exempel mallar för lägesbilder till Länsstyrelsen.
- **Logga** tagna kontakter och inkommande information. Skapa informationsunderlag med hjälp av förberedda mallar, på ett sådant sätt att det kan förmedlas via utskrifter, e-post eller som bilagor i WIS. Kombinera gärna text, bilder och kartor för att skapa rika beskrivningar.
- Gör informationsunderlaget tillgängligt på förhand för deltagare i telefon- eller videokonferens, webbmöten samt i andra mötesformer.

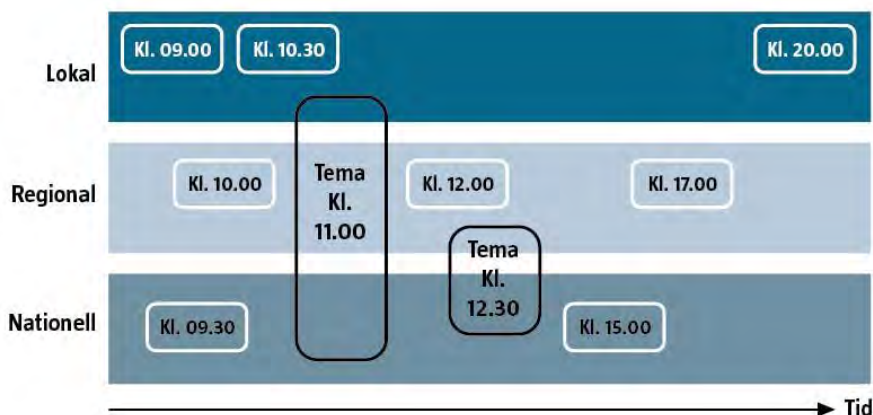
14.2.5 Strukturer för informationsdelning

Vid informationsdelning i samband med en samhällsstörning kan problem uppstå kring samtidighet och tidsmässiga beroenden vid rapportering mellan olika nivåer och sektorer i systemet för samhällsskydd och beredskap. Detta avsnitt belyser sådana beroenden i syfte att öka kunskapen kring problematiken.

Erfarenhet visar att muntlig kommunikation är dominerande för informationsdelning vid en samhällsstörning. Detta är särskilt tydligt vid sällanhändelser och otydliga skeenden. För att underlätta informationsdelning mellan flera aktörer genomförs ofta olika former av samverkanskonferenser.

Vid en samhällsstörning genomförs samverkanskonferenser bland annat på lokal, regional respektive nationell nivå, såväl före som under själva händelsen. Anledningen till denna uppdelning i olika nivåer är främst att aktörerna har olika behov och perspektiv på händelsen, men det bidrar också till att reducera antalet deltagare på konferenserna.

Det förekommer även samverkanskonferenser med särskilda teman, till exempel informations- och kriskommunikationsmöten, elsamverkanskonferenser, pandemigruppmöten eller samverkanskonferenser för flera län som är drabbade av samma översvämning.



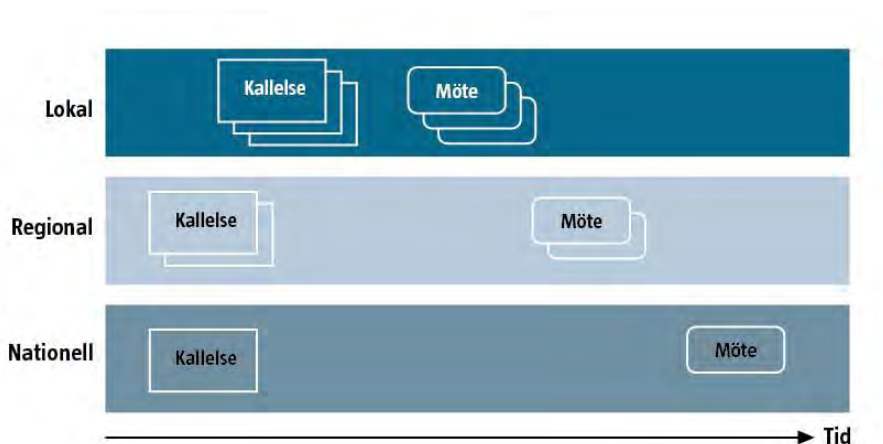
Exempel på hur samverkansmöten på olika nivåer och med olika teman kan förhålla sig till varandra i tid. Exemplet synliggör behovet av en struktur för samverkanskonferenser.”

Vid flera händelser, som till exempel vid höga flöden i Stockholmsregionen hösten 2012, förövning Telö13 och SAMÖ-KKÖ 2011, har problem uppstått med att samordna olika samverkanskonferenser. Till exempel måste kanske en lokal samverkanskonferens genomföras före en regional konferens för att det ska vara möjligt att samla in underlag till konferensen. Därefter kan resultatet av den regionala konferensen behöva föras ut på lokal nivå i nya konferenser. I dag saknas en gemensam struktur för hur olika samverkanskonferenser inom det geografiska områdesansvaret förhåller sig till varandra, med avseende på tid.

Informationsflöde mellan olika nivåer

Figuren nedan är en schematisk bild av hur samverkanskonferenser inom det geografiska områdesansvaret behöver förhålla sig till varandra för att distribuera kallelser med specifika frågeställningar och för att kunna sammanställa information på de olika nivåerna på ett effektivt sätt. I exemplet ser nationell nivå behov av en samverkanskonferens, och till den behöver de ett sammanställt underlag från de drabbade på lokal och regional nivå. Det innebär att nationell nivå först behöver skicka ut kallelse och frågor till berörda, vilket kan medföra att berörda länsstyrelser i sin tur skickar ut kallelse och frågor för en regional samverkanskonferens. Även berörda kommuner kallar till en samverkanskonferens för att sammanställa underlag. Kommunerna deltar sedan i den regionala konferensen, och länsstyrelserna deltar på den nationella samverkanskonferensen.

Aktörer på respektive nivå kan, via kommunen, länsstyrelsen eller den myndighet regeringen har utsett, självständigt påkalla ett behov av en samverkanskonferens. Övriga nivåer behöver inte alltid aktiveras. Illustrationen ska inte ses som att aktiveringen ska ske sekventiellt utan nivåerna kan behöva agera samtidigt utifrån sina olika uppgifter och perspektiv.



Exempel på fördröjningar mellan olika nivåer som behöver tas hänsyn till vid samverkanskonferenser.

Utöver de möten som illustreras i figuren tillkommer också andra möten och samverkanskonferenser, som till exempel temamöten och möten för att samordna information. Viss tid behöver passera mellan mötena för att möjliggöra arbete, kallelser, sammanställningar, bearbetning, rapportering, med mera.

Under en pågående händelse kan det vara svårt att planera in möten för att få ett fungerande arbetsflöde. Olika händelser har dessutom behov av olika möten. Vidare har händelser olika snabba förlopp, från minuter och timmar till månader och år. Dessutom kan det vara avsevärt många fler samverkanskonferenser lokalt med flera kommuner inblandade och några länsstyrelser regionalt. Det kan även pågå flera olika händelser samtidigt i landet, med olika snabba förlopp. Detta medför att det som figur 5 försöker illustrera är betydligt mer komplext i verkligheten.

Detta schematiska resonemang är även giltigt vid informationsdelning i tekniska system som inte sker helt automatiskt. När en aktör ställer en fråga i ett system behöver den först spridas, besvaras och kanske sammanställas innan svaret kommer tillbaka. Detta sker då med motsvarande fördröjningar som vid olika samverkanskonferenser.

Behov av gemensam struktur

Det finns ett behov av att i förväg skapa någon eller några former av grundläggande strukturer över hur samverkanskonferenser och dylikt bör förhålla sig till varandra över tid. Strukturen bör ange när och med vilka intervall samverkanskonferenser bör genomföras på lokal, regional och nationell nivå och mellan andra aktörsgrupper. Även om strukturen inte alltid kan tillämpas så kan den fungera som en gemensam utgångspunkt som kan justeras så att deltagarna slipper improvisera koordineringen vid varje händelse.

Rekommendationer

Nedan beskrivs ett antal rekommendationer för samordning av samverkanskonferenser:

- **Identifiera olika forum** för informationsdelning och diskutera med berörda parter hur informationsflödet kan förbättras i samverkansstrukturen.
- För att underlätta planeringen av olika samverkanskonferenser och möten kan en **kalender** skapas för händelsen, exempelvis i WIS, där de olika mötena redovisas.
- Vid återkommande samverkanskonferenser i en händelse bör **nästa mötestid** förhandlas mellan deltagande parter i slutet på mötet.

Läs mer

MSB 2014. *Kunskapsmaterialet Lägesbilder – Att skapa och analysera lägesbilder vid samhällsstörningar*

MSB 2013. *Samverkanskonferenser – råd och rekommendationer till dig som leder eller deltar i samverkanskonferenser.*

www.informationssakerhet.se

14.3 Kunskapsmål om informationsdelning

Informationsdelning är olika former av aktiviteter, med eller utan systemstöd, där information utbyts, förmedlas och delas mellan aktörer. Kunskaper om informationsdelning för att skapa och dela lägesbild vid en samhällsstörning är viktiga för att förstå det inträffade, vilka konsekvenser det kan få och vilka åtgärder som är nödvändiga. Gemensamma förhållningssätt främjar effektiv informationsdelning mellan aktörer.

Kunskapsmål

Inom området informationsdelning ska aktören kunna:

- beskriva riktlinjerna för informationsdelning
- ge exempel på bestämmelser kring offentlighet och sekretess som kan påverka förutsättningarna för informationsdelning förklara hur riktlinjerna kan bidra till effektiv informationsdelning
- beskriva förutsättningar och arbetssätt för att dela information i syfte att skapa och dela lägesbilder
- beskriva olika aktiviteter för informationsdelning
- beskriva olika kommunikationssätt för informationsdelning.

Färdighetsmål

Inom området informationsdelning ska aktören kunna:

- tillämpa riktlinjerna för informationsdelning på olika typer av händelser
- tillämpa arbetssätt som främjar informationsdelning.

Attitydmål

Inom området informationsdelning ska aktören kunna:

- värdera konsekvenserna av riktlinjernas tillämpning
- värdera konsekvenserna av olika tillvägagångssätt för informationsdelning
- bedöma hur strukturer för informationsdelning kan påverka exempelvis förutsättningar för att skapa en lägesbild
- värdera hur informationsdelning kan påverkas av externa faktorer som till exempel informationskvalitet och informationssäkerhet
- värdera olika arbetssätt för att informationsdelning ska bli så effektiv som möjligt.

15. Lägesbilder ger bättre överblick

I det här avsnittet hittar du konkreta rekommendationer för hur du kan arbeta med att skapa, förmedla och dokumentera användbara lägesbilder.

Lägesbilder beskriver händelsen, konsekvenser, åtgärder, resurser och aktörer

Eftersom lägesbilden ska ge överblick behöver den innehålla olika typer av information och perspektiv. Lägesbilder kan därför beskriva

- vad som har hänt, var och när
- hur händelsen skulle kunna utveckla sig
- hur allmänheten uppfattar det som hänt, och hur medierna beskriver det
- konsekvenserna nu, på kort sikt och på lång sikt
- möjliga spridningseffekter
- de åtgärder aktörerna har genomfört och planerar att genomföra
- vilka resurser aktörerna har, och vilka resurser som behövs
- vilka aktörer som är inblandade, samt hur, när och varför de samverkar
- aktörernas behov av och möjligheter att samverka med företag och frivilliga.

Samlade lägesbilder ger aktörsövergripande helhetsperspektiv

Samlade lägesbilder består av information från flera aktörers lägesbilder och syftar till att skapa överblick och ökar därmed förmågan att upprätthålla ett helhetsperspektiv. Ett sådant helhetsperspektiv är användbart både vid aktörsgemensamt agerande och för den enskilde aktörens agerande. Skapa samlade lägesbilder

- med ett tydligt mål för hur de ska användas
- som ger underlag och stöd till arbetet med inriktning och samordning
- som ger överblick över aktörernas samlade hantering av händelsen.

Analys syftar till att underlätta bedömningar av händelsen och dess konsekvenser

Strukturerade analyser utifrån innehållet i lägesbilderna leder till ökad förståelse och underlättar bedömningar av händelsen, dess konsekvenser och behov av inriktning och samordning.

Analysera lägesbilderna utifrån

- vad som har hänt, vilka åtgärder som pågår och vilka åtgärder som behövs
- vilka aktörer som hanterar händelsen, och hur de förhåller sig till varandra
- vilka skador och konsekvenser händelsen har lett till, och kan leda till längre fram.

Dokumentera lägesbilderna för att underlätta förmedling, fortsatt bearbetning och lärande

Lägesbilder ska dokumenteras på ett sådant sätt att särskilt viktiga aspekter tydliggörs och blir kommunicerbara i olika aktörsgränssnitt. Anpassa

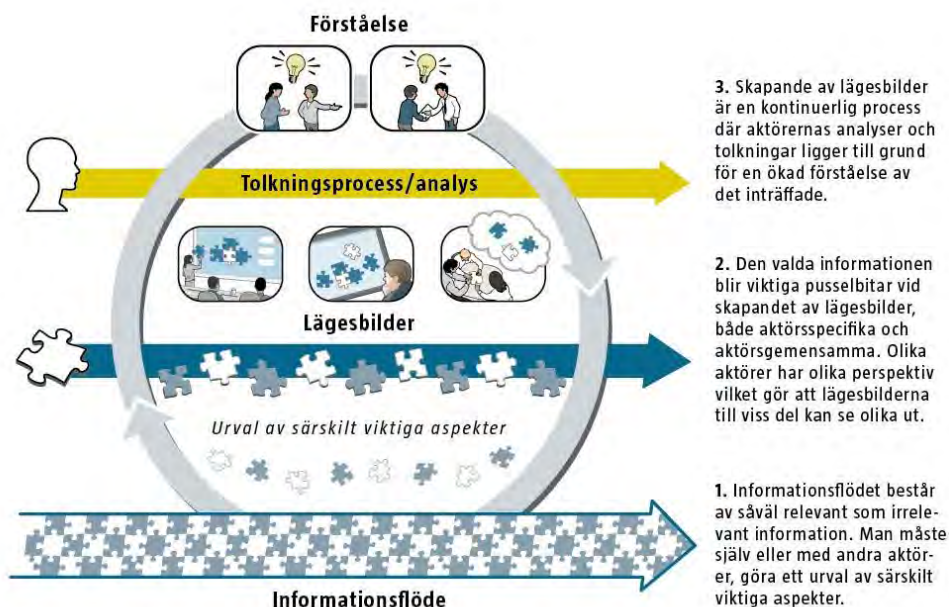
dokumentationen utifrån sammanhanget och använd en kombination av text, bilder och kartor.

15.1 Lägesbilden strukturerar informationsflödet

För att underlätta förståelse för det inträffade kan en lägesbild för den egna aktören eller för det aktörsgemensamma behöva sammanställas. Med lägesbild avses ett urval av särskilt viktiga aspekter från den tillgängliga informationsmängden, i form av beskrivningar och bedömningar av ett pågående skeende.

Att skapa lägesbilder innebär att en aktör, eller flera tillsammans, systematiskt följer, beskriver och analyserar en händelseutveckling i syfte att kunna vidta lämpliga och samordnade åtgärder, enskilt eller aktörsgemensamt, för att förebygga och hantera konsekvenser av en samhällsstörning.

Att skapa lägesbilder handlar om att systematiskt hantera och dra nytta av i många fall intensiva informationsflöden. Figuren nedan visar hur en strukturerad informationshantering skapar överblick och förståelse för det inträffade. Denna strukturerade hantering är en kontinuerlig process som pågår både före, under och efter en inträffad händelse. Intensiteten är dock störst under en pågående samhällsstörning. Det intensiva informationsflödet består av både relevant och irrelevant information där man, eventuellt i samarbete med andra aktörer, behöver filtrera ut den information som är mest relevant.



Lägesbilder skapas utifrån ett urval av särskilt viktiga aspekter och bidrar till en förståelse av det inträffade.

Filtreringen kan bland annat ske utifrån samhällets skyddsvärden. De filtrerade aspekterna blir viktiga pusselbitar vid skapandet av lägesbilder, oavsett om de är aktörsspecifika eller aktörsgemensamma.

Eftersom olika aktörer har olika perspektiv kommer de också att göra olika typer av urval samt ha olika fokus för vilken information som är relevant. Detta medför att lägesbilder delvis kommer att se olika ut. Som figuren ovan illustrerar är skapandet av lägesbilder en kontinuerlig process som kan resultera i muntligt kommunicerade lägesbilder, skriftliga lägesbilder eller lägesbilder som visualiseras via teknikstöd. Lägesbilderna både ligger till grund för och skapas i aktörernas dialog, kommunikation och dokumentation i arbetet med att skapa inriktning och samordning. I arbetet kommer de involverade individerna att tolka lägesbilderna utifrån sina egna erfarenheter, kompetenser och ansvar. Informationen i en lägesbild kan alltså analyseras och tolkas på olika sätt, där alla sätt var för sig är riktiga och relevanta.

15.2 Lägesbild – ett urval av särskilt viktig information

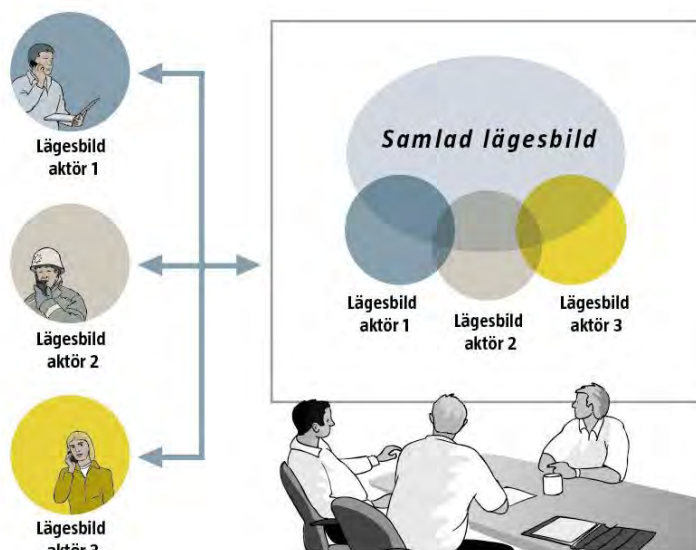
Det här avsnittet syftar till att ge en fördjupad förståelse kring begreppet lägesbild – hur lägesbilder skapas, vad de kan innehålla och i vilka olika sammanhang de används. Dessutom presenteras konkreta och praktiska rekommendationer kring hur lägesbilder kan skapas samt hur informationen kan sammanställas och analyseras.

15.2.1 Lägesbild och samlad lägesbild

Lägesbild är ett begrepp för att beskriva den information och förståelse som en eller flera aktörer har vid en viss tidpunkt vid hanteringen av en samhällsstörning. Poängen med lägesbildsbegreppet är att skapa fokus för de inblandade aktörerna kring de mest relevanta aspekterna i hanteringen av en uppkommen situation. Sådant fokus är av stor betydelse vid hantering av en samhällsstörning, eftersom åtgärder och beslut ofta sker under tidspress baserat på delvis ofullständig information. Att skapa en lägesbild är alltså ett sätt att minimera upplevda osäkerheter. I den stora mängd information som ofta förekommer i samband med en samhällsstörning syftar lägesbilden till att skapa överblick genom att endast innehålla ett urval av särskilt viktiga aspekter kring händelsen.

I vissa sammanhang används begreppen *lägesförståelse* och *lägesuppfattning* för att beskriva det en aktör känner till om en inträffad händelse. Dessa begrepp är i praktiken svåra att separera från begreppet lägesbild, men i det fortsatta resonemanget kommer endast begreppet *lägesbild* att användas.

För att särskilja lägesbilder från en eller flera olika aktörer används begreppen lägesbild och samlad lägesbild.



Lägesbild skapas av en aktör och består av ett urval av särskilt viktiga aspekter från den tillgängliga informationsmängden i form av beskrivningar och bedömningar av ett pågående skeende. Lägesbilden innehåller också relaterad information i form av exempelvis resurser, hjälpbehov, informationsbehov, åtgärder, prognoser och uppfattningar. Olika aktörers lägesbilder har olika perspektiv och detaljnivå.

Eftersom en lägesbild är aktörsspecifik speglar den aktörens perspektiv på den inträffade händelsen. Det är dock viktigt att förstå att det inom en aktör finns en mängd delaktörer i form av individer, roller, funktioner och arbetsgrupper som utifrån sina uppdrag och ansvar skapar sina lägesbilder.

För att möjliggöra ett aktörsövergripande helhetsperspektiv vid en samhällsstörning bör en **samlad lägesbild** skapas. En samlad lägesbild består av information från flera aktörers lägesbilder som sammanställts för att skapa överblick av de medverkande aktörernas syn på den inträffade händelsen. Den samlade lägesbilden kan bestå av information och ge uttryck åt perspektiv som inte nödvändigtvis delas av alla aktörer, men den är inte till för att ersätta de aktörsspecifika lägesbilderna utan fungerar som ett komplement på en annan detaljnivå. Därför är det mycket viktigt att prata om *samlad* lägesbild snarare än det missledande begreppet *gemensam* lägesbild.

15.2.2 Lägesbilder med olika syften

Erfarenheter från övningar och verkliga händelser visar att det finns en uppenbar risk att aktörer lägger tid och resurser på att organisera aktiviteter för att skapa en aktörsspecifik lägesbild eller en samlad lägesbild för aktörsgemensamma forum utan tydligt syfte. Eftersom arbetet med att skapa en lägesbild inte är en trivial aktivitet bör alla aktörer ha ett tydligt och uttalat syfte med att skapa lägesbilden.

Det generella syftet med en lägesbild är att skapa överblick över de för aktören särskilt viktiga aspekterna av den inträffade händelsen, och därmed öka förmågan att upprätthålla ett helhetsperspektiv utifrån varje aktörs specifika roll och ansvar.

Syftet med samlad lägesbild är att med utgångspunkt från flera olika aktörers lägesbilder skapa en aktörsövergripande överblick och därmed öka förmågan att upprätthålla ett aktörsövergripande helhetsperspektiv vid en samhällsstörning. Ett sådant helhetsperspektiv är användbart vid *aktörsgemensamt agerande* och vid rapportering till en annan nivå i systemet för samhällsskydd och beredskap. Helhetsperspektivet är också viktigt för den *enskilde aktörens agerande*.

Samlad lägesbild som stöd vid aktörsgemensamt agerande

En samlad lägesbild av det inträffade och dess konsekvenser skapas för att bedöma behovet av aktörsgemensam inriktning och samordning. Den samlade lägesbildens effekt ur detta perspektiv är en förståelse för helheten som underlättar arbetet med att formulera den aktörsgemensamma inriktningen och samordningen.

Samlad lägesbild som underlag för rapportering till andra nivåer/forum

En samlad lägesbild är ett viktigt underlag för att rapportera mellan olika nivåer i systemet för samhällsskydd och beredskap. Den samlade lägesbilden består av flera olika aktörers perspektiv och bildar därmed ett värdefullt informationsunderlag för att förmedla särskilt viktiga aspekter till andra nivåer och forum. En samlad lägesbild kan därför skapas som en rapport till en specifik mottagare, då oftast uppåt i systemet.

Samlad lägesbild som stöd för den enskilde aktörens agerande

En samlad lägesbild underlättar för en enskild aktör att sätta den egna organisationens åtgärder i relation till andra aktörers åtgärder. Den samlade lägesbildens effekt ur detta perspektiv är att den ger en ökad förståelse för hur den egna organisationens åtgärder bidrar till helheten och därigenom påverkar andra aktörers åtgärder. Med en sådan förståelse kan aktörsinterna åtgärder formuleras och genomföras utifrån ett helhetsperspektiv.

Rekommendationer

Säkerställ att din organisation har ett tydligt uttalat mål kring syftet med att skapa en lägesbild som underlag till en eventuell inriktning och samordning av åtgärder. Fundera kring följande:

- I vilket syfte skapar organisationen lägesbilden?
- Vilka kommer att medverka i skapandet av lägesbilden?
- Vilka kommer att ta del av lägesbilden?

15.3 Att skapa en lägesbild

15.3.1 Centrala förmågor för att skapa en lägesbild

En aktör behöver ha ett antal grundläggande förmågor för att på ett professionellt och systematiskt sätt kunna skapa lägesbilder. Dessa förmågor är av generell karaktär för organisationer i allmänhet men samtidigt av specifik vikt i samband med hantering av en samhällsstörning. Aktören ska ha den kompetens och de rutiner som minimerar risken för att aktörens förmåga att skapa lägesbilder är personberoende. Nedan beskrivs dessa förmågor i termer av att kunna *kommunicera*, *dokumentera* och *visualisera*.

Kommunicera



Vid misstanke eller kännedom om en inträffad händelse ska aktören omedelbart börja kommunicera proaktivt med andra aktörer för att ge och få kunskap om det inträffade. En aktör med god förmåga att kommunicera kommer att klara av att både få och ge information kontinuerligt i såväl tidiga skeden som under intensiva perioder och uthålligt över tid.

Förmågan att kommunicera omfattar även aktiviteterna *omvärldsbevakning*, *kriskommunikation* och *veckomöten* mellan olika aktörer. Om förmågan att kommunicera brister finns en betydande risk för att de lägesbilder som tas fram har begränsad betydelse för hanteringen av den uppkomna samhällsstörningen.

Dokumentera



Förmågan att dokumentera innebär att aktören har rutiner och kompetens för att systematiskt logga de aktiviteter som genomförs, samt strukturerat *hantera* relevant information. Detta innebär att en aktör omedelbart ska börja dokumentera det som är känt kring det inträffade, vilka kontakter som har tagits med andra aktörer, olika bedömningar som görs samt antaganden

om hur händelsen skulle kunna utveckla sig. Sådan dokumentation kan ske med penna och papper eller genom enklare loggning på whiteboard eller i WIS.

Förmågan att dokumentera har inte nödvändigtvis med avancerad teknikanvändning att göra, utan handlar främst om att utföra ett systematiskt informationsarbete. Om förmågan att dokumentera brister finns en betydande risk att aktören får svårt att redogöra för hur den egna organisationen agerar. Det blir också svårt att förmedla information om agerandet till andra aktörer inför, under och efter händelsen.

Visualisera



Den insamlade och dokumenterade informationen måste sovras, så att särskilt viktiga aspekter lyfts fram. Urvalet är nödvändigt för att skapa överblick i ett annars svårgreppbart flöde av information. Viktiga aspekter kan med fördel visualiseras i form av kartor, händelsetidslinjer, nätverk av involverade aktörer, konsekvensmatriser

med mera. Om förmågan att visualisera brister kan det leda till att aktören inte klarar av att skapa överblick eller att komplexa samband inte blir synliggjorda och kommunicerade. Detta innebär en stor risk för att arbetet med att skapa inriktning och samordning blir ineffektivt.

15.3.2 Lägesbildens innehåll

Med utgångspunkt i att en lägesbild ska ge överblick behöver olika typer av information och perspektiv inkluderas. Grundläggande för en lägesbild, eller i förekommande fall en samlad lägesbild, är att de bör innehålla information som beskriver de aspekter som presenteras i tabellen "Lägesbildens innehåll". Eftersom tabellen innehåller ganska många områden är det värt att notera att alla delar inte är relevanta eller möjliga att prioritera under olika faser av ett arbete med att hantera en samhällsstörning. Vilka delar som är relevanta behöver de involverade aktörerna ta eget ansvar för att identifiera.

Vid en initial bedömning av en situation är det rimligt att inte alla områden inkluderas. På liknande sätt kommer olika typer av samhällsstörningar att påverka mängden information för de olika områdena. Med detta sagt är det dock värt att poängtera att om en lägesbild ska kunna erbjuda överblick kommer ett flertal av områdena nedan att behöva fyllas med information.

Lägesbildens innehåll

Händelsen 	Samhällsstörningen (smitta, storm, brand, social oro med mera). Det som har hänt (vad, var, när). Drabbade. Förväntad händelseutveckling. Hur krisen uppfattas (i media och hos den enskilde medborgaren).
Konsekvenser 	Omedelbara konsekvenser. Konsekvenser på kort och lång sikt. Möjliga spridningseffekter.
Åtgärder och resurser 	Genomförda och planerade åtgärder. Resurssituation och resursbehov. Informationsåtgärder.
Aktörer 	Involverade aktörer. Pågående och planerad samverkan (forum, tidpunkt, syfte). Samverkansbehov/-möjligheter med frivilliga och företag.

De olika innehållsmässiga områdena som bör finnas med vid skapande av lägesbild syftar till att skapa ett informationsmaterial som kan ge en mångfald av perspektiv. Tabellen ovan, som är baserad på erfarenheter från det nuvarande arbetssättet hos aktörer för samhällsskydd och beredskap, ska därför ses som beprövade förslag på vad som behöver inkluderas för att skapa lägesbild, men tabellen är inte nödvändigtvis komplett utan kan justeras vid behov. Ytterligare innehållsdimensioner kan behöva tillkomma vid vissa typer av specifika händelser.

I detta sammanhang är det värt att notera att det under vissa omständigheter finns en risk att skapandet av en lägesbild blir ett självändamål, eller att det resulterar i omfattande beskrivningar av ett pågående skeende snarare än i ett material som ger överblick så att man kan analysera konsekvenserna av det inträffade och använda materialet som underlag till åtgärder eller beslut. Därför är det viktigt att de innehållsdimensioner en lägesbild byggs upp kring kontinuerligt granskas kritiskt, både i planeringen inför och under en aktuell händelse. Erfarenheter visar att aktörer med begränsade erfarenheter av att arbeta med lägesbilder annars ganska lätt hamnar i en sådan situation.

Lägesbilden ska alltså fungera som stöd för att besvara frågor i linje med nedanstående exempel:

- Vad vet vi om det inträffade?
- Vad betyder det inträffade för samhället?
- Vilka åtgärder behöver utföras?
- Vad behöver samordnas?

Rekommendationer

Det finns en risk för att aktörer lägger för mycket kraft på att skapa lägesbilden med omfattande och rika beskrivningar av händelsen, i stället för att fokusera på konsekvensanalysen. Därför bör aktörer vara uppmärksamma på att skapa en god balans mellan att beskriva händelsen och dess förlopp samt att erbjuda analys och förslag på åtgärder.

Tänk på följande:

- Undvik omfattande beskrivningar av aspekter som är allmänt kända.
- Skapa beskrivningar som gör det lättare att förstå de förslag till åtgärder som presenteras.
- Se till att lyfta fram områden där information saknas.
- Använd bilder eller skisser för att visualisera aspekter som annars blir mycket omfångsrika i textform.

15.3.3 Arbetsgång för att skapa en samlad lägesbild

När flera aktörer skapar en lägesbild tillsammans (till exempel i form av en samlad lägesbild) bör de ställa sig frågan om det är processen att skapa en lägesbild eller den färdiga produkten, det vill säga lägesbilden, som är värdeskapande för dem. Skillnaden kan kännas obetydlig, men det är en stor skillnad mellan att vara med i ett arbete för att ta del av informationen som förmedlas och vara delaktig i diskussionerna, jämfört med att endast ta del av rapporten från ett sådant arbete. I många fall kan deltagandet vara minst lika värdefullt som den färdiga produkt som skapas. När fokus ligger på arbetsprocessen bör de involverade aktörerna lägga särskild kraft på att se till att det är hög kvalitet på den arbetsgång som ligger till grund för lägesbilden. Om det i stället är produkten lägesbild som ligger i fokus bör de inblandade aktörerna lägga kraft på att säkerställa hög kvalitet på de innehållsmässiga delarna.

För att man ska kunna skapa en samlad lägesbild krävs att varje aktör bidrar genom att säkerställa att deras aktörsspecifika lägesbild är aktuell. Aktörernas olika lägesbilder förmedlas till samtliga aktörer, eller samlas in till en utpekad aktör. Det är dock värt att notera att känslig information alltid ska hanteras varsamt och inte förmedlas utan nödvändig bedömning. De aktörsspecifika lägesbilderna kommer därefter att bearbetas för att lyfta fram de aspekter som är av särskild vikt ur ett aktörsgemensamt perspektiv. Dessa urval blir därefter föremål för systematisk analys och reflektion där eventuella motstridigheter, perspektivkonflikter eller informationsglapp kan identifieras.

Efter att analysen är genomförd skapas möjlighet för diskussion, förhandling och beslut om inriktning och samordning av de aktörsgemensamma insatserna. Resultatet av denna process dokumenteras och presenteras som en produkt i form

av exempelvis en rapport i WIS, ett dokument eller ett bildspel som kan delas med de inblandade aktörerna samt som förmedlad lägesbild till andra aktörer.

Processen kan förenklat sammanfattas med nedanstående steg:

- 1) *Framtagande av aktörsspecifik lägesbild*
I detta steg tar aktörerna fram sina aktörsspecifika lägesbilder eller reviderar tidigare lägesbilder så att de innehåller aktuell och i sammanhanget relevant information.
- 2) *Distribution av de aktörsspecifika lägesbilderna till involverade aktörer*
I detta steg delar de inblandade aktörerna sina lägesbilder med varandra. Detta kan de göra genom att skicka dokument där lägesbilden finns beskriven, eller genom att informationen från lägesbilderna rapporteras in via någon form av systemstöd.
- 3) *Lägesanalys genom strukturering och reflektion*
Analysen är orienterad kring att genomföra ett urval från det inrapporterade materialet från steg 2 och sammanställa detta till en samlad lägesbild. Mer om de analyser som man kan göra i detta steg beskrivs i avsnittet *lägesanalys*.
- 4) *Presentation av den genomarbetade samlade lägesbilden*
I detta steg presenteras den samlade lägesbilden med insikterna som framkommit från arbetsgången ovan.
- 5) *Diskussion och överenskommelser*
Utifrån det sammanställda och dokumenterade materialet kan i en del fall aktörerna behöva diskutera igenom resultatet innan eventuella gemensamma överenskommelser kan fattas. I andra sammanhang sker ingen diskussion utan där kommer den samlade lägesbilden främst att spegla myndigheternas huvudsakliga ansvarsområden i relation till det inträffade.

Ovanstående aktiviteter kan genomföras på flera olika sätt. Nedanstående alternativ visar på några av de möjligheter som finns för att organisera arbetet med att skapa en samlad lägesbild. Aktiviteterna kan genomföras i form av:

- A. en inkluderande process där samtliga aktörer är aktiva i arbetet,
- B. en mindre grupp aktörer som bildar en gruppering och tillsammans genomför arbetet med avstämning mot övriga aktörer, eller
- C. att en aktör tar en ledande roll och bistår eller utför stora delar av arbetet med inblandning från övriga aktörer genom avstämnings.

De olika sätten att organisera skapandet av en samlad lägesbild är starkt beroende av vilka aktörer som är inblandade och i vilket sammanhang man arbetar. En annan aspekt som påverkar är olika aktörers erfarenhet av att vara ledande eller drivande i aktörsgemensamma forum. Det finns därför inget optimalt sätt, utan det blir i slutänden den specifika situationen som kommer att avgöra hur arbetet organiseras. Det är dock rimligt att de aktörer som planerar och övar samverkan med andra aktörer utarbetar rutiner kring hur deras aktörskluster vill arbeta.

Rekommendationer

I de samverkansforum som redan finns eller som är under uppbyggnad på olika håll i systemet för samhällsskydd och beredskap är det viktigt att diskutera frågan kring hur samlad lägesbild bör skapas. Frågan är särskilt viktig för de aktörer som har geografiskt områdesansvar eller sektorsansvar och som troligtvis kommer att ha någon form av koordinerande roll i ett arbete med samlad lägesbild.

I de sammanhang där ett större antal aktörer bidrar till en lägesbild bör man ta fram händelsebeskrivningar på ett sådant sätt att onödig dubbelrapportering undviks. Det kan därför vara effektivt att en aktör (till exempel länsstyrelsen) bidrar med en första beskrivning som de övriga aktörerna sedan kan komplettera och vid behov vidareutveckla.

Tänk på följande vid skapande av lägesbild som stöd för aktörsgemensam inriktning och samordning:

- Se till att det finns ett tydligt syfte med att skapa en samlad lägesbild.
- Se till att aktörerna aktivt bidrar till ett helhetsperspektiv.
- Fokusera på att lyfta fram aspekter av särskild vikt för det aktörsgemensamma.
- Undvik onödig dubbelrapportering från aktörerna.
- Prioritera samövning av aktörerna för ett sådant gemensamt arbete.

15.4 Lägesanalys

Lägesanalys är en organiserad aktivitet som syftar till att underlätta nödvändiga bedömningar kring händelsen, dess konsekvenser och samverkansbehov vid en samhällsstörning. Lägesanalysen kan genomföras både aktörsinternt och aktörsgemensamt. Materialet som ligger till grund för en lägesanalys är antingen en aktörsspecifik lägesbild, eller flera lägesbilder som har strukturerats i en samlad lägesbild för aktörsgemensam inriktning och samordning.

Det är av stor vikt att den enskilda aktören förstår att lägesanalys bör vara en organiserad aktivitet eftersom den syftar till att öka kvaliteten på den analys som genomförs med utgångspunkt i de lägesbilder som skapas. En lägesanalys förutsätter att aktörsspecifika lägesbilder finns tillgängliga. Syftet med lägesanalys är att se till att de involverade aktörerna tillämpar ett helhetsperspektiv och att de är proaktiva i sitt agerande. De modeller som beskrivs här är konkreta hjälpmedel för att göra en lägesanalys. Nödvändigheten av att genomföra olika typer av analyser i samband med en samhällsstörning är inget nytt utan har varit ett naturligt inslag i traditionella stabsutbildningar. Analyserna som beskrivs nedan kommer därför för en del läsare att vara repetition, medan andra läsare kommer att få nya insikter.

Arbets sättet som beskrivs nedan passar vid såväl aktörsinternt som aktörsgemensamt analysarbete. För att kunna genomföra analyser inför eller under en samhällsstörning behöver information från involverade aktörer finnas

framtagen på ett sådant sätt att den kan förmedlas via exempelvis e-post, webbformulär eller rapporteras i WIS som underlag inför det kommande analysarbetet. Arbetssättet är därmed i hög grad beroende av skriftlig information snarare än muntligt kommunicerad information.

För att kunna genomföra en effektiv analys är det viktigt att den grundläggande informationsinsamlingen inte blir för omfattande, då det riskerar att begränsa analysmomenten. Involverade aktörer behöver därför vara noga med att kommunicera *ett urval* av information av hög kvalitet snarare än kvantitet.

Analysmodellerna som beskrivs här bör alla aktörer behärska. Varje analysmodell är beskriven på ett sådant sätt att de kan användas enskilt utan koppling till de övriga modellerna, men beroende på syftet med analysen eller utifrån vad lägesbilden ska innehålla bör samtliga modeller användas för att skapa en mer heltäckande analys. Se närmare ovan under avsnittet lägesbildens innehåll. Analysmodellerna är baserade på studier av det existerande analysarbetet som olika aktörer för samhällsskydd och beredskap mer eller mindre uttalat genomför i olika omfattning. Modellerna är alltså beskrivningar av beprövad kunskap.

15.4.1 Händelse- och åtgärdsanalys

Händelse- och åtgärdsanalysen skapas utifrån en tidslinje för att bidra till en överblick över vad som har inträffat, vad som händer och vad som rimligtvis kan inträffa framåt i tiden. Med hjälp av en sådan överblick kan den enskilda aktören, eller samtliga aktörer tillsammans, utvärdera och planera sina åtgärder så att de får önskad effekt. Analysen ger inte bara överblick över händelsen och de sammanlagda åtgärderna, utan kan också användas som material vid till exempel omfallsplanering för att skapa förberedelser om de genomförda åtgärderna inte når önskad effekt eller om händelsen oväntat tar en annan riktning.

Syftet med analysen är att 1) skapa en överblick över händelseutvecklingen, 2) identifiera eventuellt motstridiga uppgifter och förväntningar och 3) stödja en analys av aktörernas sammanlagda åtgärder och dess effekter på händelsen. Analysen går till på följande sätt:

1. Varje aktör beskriver vad som har inträffat och vad som förväntas ske på kort och lång sikt. Vidare beskrivs vilka åtgärder som har genomförts samt vilka åtgärder som förväntas behövas. Som komplement kan även mediebilden och hjälpbehoven beskrivas.
2. Beskrivningarna dokumenteras längs en tidslinje från dåtid till framtid, samt längs de olika vertikala nivåerna *Händelsen* och *Åtgärder* (se figur nedan). I de fall mediebilden och hjälpbehoven beskrivs, läggs dessa till som nya nivåer i tidslinjen.
3. Utifrån samtliga involverade aktörers beskrivningar genomförs ett urval för att lyfta fram det som är av särskilt intresse för det aktörsgemensamma. De beskrivningar som valts ut från aktörerna kan

1. Varje aktör beskriver vilka andra aktörer de aktivt samverkar med och vad aktörerna har för uttalade fokus i den specifika händelsen.
2. De olika aktörernas beskrivningar i form av nätverk sammanställs till ett sammanlänkat aktörsnätverk, där relationerna mellan alla aktörer blir tydliga (se figur nedan).
3. Aktörernas olika uttalade prioriterade fokus visas för varje aktör.

1. Varje aktör beskriver det drabbade sammanhanget och direkta konsekvenser.
2. Varje aktör beskriver möjliga spridningseffekter.
3. Varje aktör listar de relevanta kritiska samhällsfunktioner som ännu inte är, men som bedöms kunna bli, drabbade.

4. De olika beskrivningarna sammanställs till en aktörsgemensam beskrivning av skador, konsekvenser och möjliga spridningseffekter.
5. Med hjälp av det sammanställda materialet kan man ställa en rad frågor för att stödja inriktning och samordning: 1) Vilka samhällsfunktioner bedömer aktörerna är direkt drabbade? 2) Är bedömningarna gjorda ur ett helhetsperspektiv? 3) Finns det möjliga samband för spridningseffekter som kan uppstå mellan drabbade samhällsfunktioner och (ännu) inte drabbade samhällsfunktioner?



Exempel på skade- och konsekvensanalys

När man försöker arbeta efter en systematisk modell för lägesanalys kan man snabbare utveckla kompetens och förmåga att genomföra effektivare analyser. Ett strukturerat arbete med lägesanalys minskar risken för att de involverade aktörerna blir alltför styrda av hur händelsen utvecklar sig. På så vis stärker man förmågan att i stället genomföra analyser av indirekta och direkta konsekvenser samt eventuella spridningseffekter av det inträffade.

15.5 Dokumentation av lägesbilder

Det är mycket viktigt att alla aktörer kontinuerligt ökar sin förmåga att dokumentera lägesbilder i digitala format och med hjälp av olika visualiseringsverktyg. En sådan utveckling lägger grunden för avancerad analys, meningsfull lagring och effektiv förmedling av lägesbilder. Det finns en rad exempel på hur olika aktörer dokumenterar sina lägesbilder. Sättet som de dokumenteras på sätter ramarna för hur lägesbilden sedan kan presenteras. Nedan följer några exempel:

- A. Lägesbild i form av presentationer (1–2 sidor) med fokus på händelsebeskrivning, konsekvenser, utdrag av medierapportering samt en enklare kartbild över det aktuella geografiska området.
- B. Lägesbild i form av aktörsinterna mötesprotokoll med kortfattade noteringar om händelsen, resurser, samverkan och prognos över det inträffade.
- C. Lägesbild i form av skärmbilder från specifika IT-system där centrala aspekter för den enskilde aktören är visualiserade i schematiska eller detaljerade kartbilder.

- D. Lägesbild i form av anteckningar på whiteboard eller blädderblock med fokus på centrala aktiviteter, resursanvändning, tidpunkter för samverkansmöten samt kart- eller bildmaterial som tillfälligt återges med projektor.
- E. Lägesbild i form av sammanfattade mötesanteckningar från samverkanskonferenser där varje aktör har avrapporterat "sitt" läge.

Mot bakgrund av exemplen ovan är det viktigt att man anpassar sättet som lägesbilder dokumenteras på utifrån det sammanhang de ska användas i. Lägesbilder kan dokumenteras på delvis olika sätt beroende på om de ska användas för aktörsinterna genomgångar eller vid samverkan. Vid aktörsinterna genomgångar kan aktörens specifika systemstöd med fördel användas. När lägesbilder i stället ska förmedlas eller presenteras i samverkanskonferenser behöver de dokumenteras delvis annorlunda, då samtliga inblandade aktörer inte nödvändigtvis har en identisk uppsättning av systemstöd. På liknande sätt behöver lägesbilder ibland skalas ner i omfattning vid rapportering till annan part och då särskilt vid rapportering till högre nivå.

Man dokumenterar lägesbilder med hjälp av de områden som har presenterats tidigare:

- *Händelsen*

Det som har inträffat (vad, var, när), drabbade, förväntad händelseutveckling, hur samhällsstörningen uppfattas av media och allmänhet.

- *Konsekvenser*

Omedelbara konsekvenser, konsekvenser på kort och lång sikt, möjliga spridningseffekter.

- *Åtgärder och resurser*

Genomförda och planerade åtgärder, resurssituation och resursbehov, informationsåtgärder.

- *Aktörer och samverkan*

Inblandade aktörer, pågående och planerad samverkan, samverkansbehov.

Det krävs övning i att dokumentera en lägesbild på ett sådant sätt att dokumentationen hamnar på en lämplig detaljnivå som lyfter fram *särskilt viktiga aspekter* kring händelsen, där hjälpbehov, åtgärder, konsekvenser samt bilden av samhällsstörningen får olika stort utrymme beroende på den specifika händelsen. I en del fall kommer mediebilden att vara en mycket central del i dokumentationen, medan konsekvenser och detaljerat hjälpbehov är viktigare i andra fall. Tyvärr finns det alltid en risk att all information upplevs som lika relevant och därför är det viktigt att man övar regelbundet på att skapa och dokumentera lägesbilder för olika typer av händelser.

För att dokumentationen ska bli balanserad bör lägesbilder dokumenteras med hjälp av både text och beskrivande illustrationer. Sådana illustrationer har ett stort värde eftersom de kan visualisera och därmed förmedla komplex information på ett sätt som i textform skulle ha blivit alltför omfattande. Kartor och kartverktyg är

mycket användbara för att visualisera viktiga aspekter på en geografisk position. Dock förutsätter användningen av kartor och kartverktyg god kompetens om de ska vara användbara i dokumentation av lägesbilder.

Kartor kan med fördel användas för att visualisera och dokumentera:

- trafik, tele, elläge
- smittutbrott, smittspridning
- utsläpp, spridningsrisker
- skadegörelse, brandspridning
- hjälpbehov som kommit in via sociala medier, samt
- påverkad samhällsviktig verksamhet.

Även om information kan länkas till en geografisk position så bör viss försiktighet iaktas eftersom oreflekterad användning av kartor kan göra informationen svår att överblicka. När man använder kartor för att dokumentera och presentera lägesbilder ska det alltid göras med ett tydligt syfte.

Rekommendationer

Vid dokumentering av lägesbild bör man använda en kombination av text, bild och karta. De textuella delarna bör hållas kortfattade men kärnfulla så att de särskilt viktiga aspekterna inte beskrivs i så generella termer att de blir urvattnade. Vid en händelse med en geografisk avgränsning bör man inkludera kartmaterial och rita ut särskilt viktiga platser.

Allmänhetens hjälpbehov samt mediabilden av händelsen bör exemplifieras med några citat och rubriker. Man kan inkludera bilder av det drabbade sammanhanget om det finns ett tydligt behov av att ge inblick i specifika aspekter av det inträffade. Vid händelser som omfattar insatser över längre tid bör man inkludera tidslinjer så att det är tydligt hur händelsen ser ut vid olika tidpunkter.

15.6 Lägesbilder i olika sammanhang

15.6.1 Kategorier av lägesbilder

Mot bakgrund av det stora antal aktörer som ingår i systemet för samhällsskydd och beredskap och skillnaderna i deras ansvar, befogenheter och traditioner är det naturligt att de olika aktörerna skapar lägesbilder som är olika till sin form, innehåll, perspektiv och detaljnivå. Därför är det viktigt att kunna förstå likheter och skillnader mellan olika kategorier av lägesbilder. Det är värt att poängtera att de olika kategorierna i de flesta fall är olika varianter på samlade lägesbilder då de består av bedömningar och konsekvensanalyser från flera olika aktörer antingen inom en sektor eller geografiskt område.

Lägesbilder kan delas in i följande kategorier:

- globala eller internationella lägesbilder
- nationella lägesbilder
- sektorsspecifika lägesbilder

- lägesbilder utifrån geografiskt områdesansvar
- aktörsspecifika lägesbilder
- aktivitetsspecifika lägesbilder.

Globala eller internationella lägesbilder

Vid internationella eller globala händelser samarbetar nationella myndigheter med internationella institutioner inom en rad olika områden. Detta samarbete innebär att Svenska myndigheter kan behöva bidra till och hantera lägesbilder från internationella sammanhang. EU:s Emergency Response Coordination Centre (ERCC), European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC), samt Världshälsoorganisationen (WHO), med flera är bra exempel på aktörer som skapar och förmedlar globala och internationella lägesbilder.

Nationella lägesbilder

Nationella lägesbilder skapas av nationella myndigheter och strävar efter att beskriva konsekvenser av något som inträffat i syfte att skapa inriktning och samordning, snarare än att detaljerat beskriva en händelse eller en serie av relaterade händelser. MSB är ett exempel på en myndighet som kontinuerligt tar fram nationella lägesbilder. I många sammanhang har en nationell lägesbild stora likheter med en lägesbild utifrån ett geografiskt områdesansvar.

Sektorsspecifika lägesbilder

Vid händelser som har en särskilt omfattande påverkan på en viss samhällssektor skapar myndigheter med sektorsansvar lägesbilder som beskriver situationen i den specifika sektorn. Post- och telestyrelsen (PTS) är ett exempel på en myndighet med uttalat sektorsansvar som skapar sektorsspecifika lägesbilder.

Lägesbilder utifrån geografiskt områdesansvar

De myndigheter som har ett geografiskt områdesansvar ska arbeta för att nödvändig samverkan sker inom området och att samordning av verksamheter och information sker vid en händelse. Områdesansvarig myndighet, till exempel länsstyrelser, skapar lägesbilder som underlag till samordning och samverkan i enlighet med deras uppdrag. Lägesbilder utifrån geografiskt områdesansvar inkluderar ofta information från såväl aktörsspecifika som sektorsspecifika lägesbilder.

Aktörsspecifika lägesbilder

Aktörsspecifika lägesbilder är den mest typiska formen av lägesbild och de skapas i samband med vanligt förekommande händelser. En aktörsspecifik lägesbild skapas i den enskilda organisationen och dess innehåll är direkt relaterat till aktörens ansvar och uppgift. En aktörsspecifik lägesbild syftar i första hand till att skapa överblick för aktörens eget agerande i händelsen. Detta innebär att aktörsspecifika lägesbilder ofta är detaljerade och har omfattande referenser till lokala omständigheter. Kommunal räddningstjänst skapar återkommande lägesbilder vid ledning av räddningsinsatser. Ett annat exempel är polismyndigheten som skapar

lägesbilder inför och under större publika evenemang, exempelvis högriskmatcher i fotboll.

Kategoriseringen av olika lägesbilder syftar till att påvisa de naturliga olikheter som uppstår vid jämförelsen mellan exempelvis en aktörsspecifik lägesbild och en sektorsspecifik lägesbild. Det är dock viktigt att notera att information från en aktörsspecifik lägesbild mycket väl också kan komma att presenteras i någon annan form av lägesbild. Dock kommer det aktuella urvalet av information att behöva anpassas för att bli användbart i de andra lägesbildskategorierna.

Rekommendationer

Mot bakgrund av att det finns olika kategorier av lägesbilder behöver aktörerna bli mer medvetna om dessa skillnader utifrån formellt ansvar, tillämpbarhet och detaljnivå. Lägesbilder som avser lokala sammanhang tenderar att vara mer detaljerade jämfört med lägesbild på nationell nivå, som av nödvändighet har en större bredd och omfattning. Fundera kring följande:

- Vilka kategorier av lägesbilder hanterar aktören och hur går hanteringen till?
- Vilka behov kan aktören ha av att utveckla sin förmåga att bidra till olika kategorier av lägesbilder?

15.6.2 Lägesbilder skapas på olika sätt

En lägesbild kan naturligtvis skapas på en mängd olika sätt, eftersom lägesbilder skapas av en mängd olika aktörer och på ett flertal platser i en organisation. Eftersom syftet med lägesbilder är att ge meningsfulla beskrivningar av den verklighet som behöver hanteras kan processen kring hur en lägesbild skapas ibland uppfattas som sekundär. Det är dock rimligt att anta att *hur* något skapas också påverkar *vad* som skapas.

Därför är det viktigt att reflektera kring hur olika aktörers traditioner och existerande processer för att skapa lägesbilder ser ut och fungerar. Ingen av nedanstående processer för att skapa lägesbild vare sig motsätter eller kan anses som bättre eller sämre än de andra. Processerna ska i stället ses som mönster där vissa aktörer inom svenskt samhällsskydd och beredskap tenderar att ha en förskjutning till något av mönstren. De olika processerna kan dessutom komplettera varandra.

Informationsorienterad process



Den informationsorienterade processen för att skapa lägesbild bygger på ett antagande att lägesbild är en fråga om att säkra tillgång till information för att skapa beskrivningar av hög kvalitet av en fysisk verklighet. Processen syftar till att inhämta information som kan besvara ett antal teman som aktören på förhand bestämt är centrala för dess lägesbild. Den informationsorienterade processen skapar

lägesbilder som är starkt orienterade kring att presentera kartmaterial, geografisk placering av resurser, bilder och video från skadeplatser, fysisk utbredning av skadefenomen samt formella beslut som tagits fram för att hantera uppkomna situationer.

Detta sätt att skapa lägesbilder är vanligt förekommande för att hantera mindre komplexa situationer som framför allt kännetecknas av att resurser ska koordineras. Polis, räddningstjänst, ambulanssjukvård och SOS Alarm är aktörer som i högre grad arbetar med en informationsorienterad process för att skapa lägesbild.

Den informationsorienterade processen kännetecknas av:

- fördefinierade teman
- inhämtning av information
- beskrivningar relaterade till fysiska objekt.

Kommunikationsorienterad process



Den kommunikationsorienterade processen för att skapa lägesbild bygger på ett antagande att lägesbild är en fråga om att etablera relationer till aktörer och beskriva den organisatoriska verkligheten. Processen syftar till att etablera ett nätverk där frågeställningar kring den pågående händelseutvecklingen och dess skeende kan formuleras. Den kommunikationsorienterade processen skapar lägesbilder som är starkt orienterade

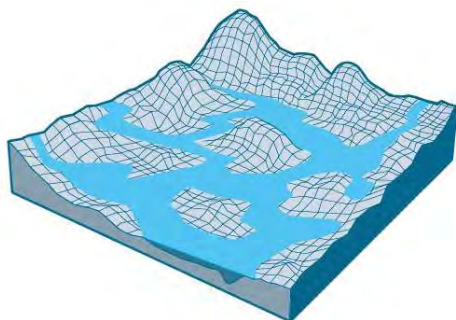
kring att presentera vilka aktörer som är aktiverade och vilka frågeställningar de olika aktörerna arbetar med. Processen resulterar i olika teman som växer fram genom diskussion, förhandling och utövande av inflytande avseende möjliga tolkningar av händelseutvecklingen.

Detta sätt att skapa en lägesbild är vanligt förekommande för att hantera mer komplexa situationer och som framför allt kännetecknas av att försöka förstå situationen som aktören står inför. Kommuner, länsstyrelser och expertmyndigheter är aktörer som i högre grad arbetar med en kommunikationsorienterad process för att skapa lägesbild.

Den kommunikationsorienterade processen kännetecknas av:

- framväxande teman
- dialog och förhandling
- beskrivningar relaterade till organisation.

Sensororienterad process



Den sensororienterade processen för att skapa lägesbild bygger på ett antagande att lägesbild handlar om att grafiskt avbilda ett geografiskt område eller en infrastrukturell komponent. Processen syftar till att så exakt som möjligt mäta, simulera och grafiskt beskriva en konkret aspekt av verkligheten (till exempel antal fartyg i ett område, vattennivåer i älvar och sjöar, bekräftade smittade i ett visst område,

trafiksituationen med mera). Den sensororienterade processen skapar lägesbilder som är starkt orienterade mot den modell av verkligheten som ligger till grund för de mätdata som visualiseras. Processen resulterar i mer eller mindre detaljrika grafiska representationer som ger stöd för möjliga tolkningar av händelseutvecklingen.

Detta sätt att skapa en lägesbild är vanligt förekommande för aktörer med övervakningsansvar för specifika aspekter i samhället. Trafikverket, Smittskyddsinstitutet, SMHI och Kustbevakningen är aktörer som i högre grad arbetar med en sensororienterad process för att skapa lägesbild.

Den sensororienterade processen kännetecknas av:

- grafisk modell av verkligheten
- presentation av mätdata eller simulering
- data från monitoreringssystem.

Rekommendationer

Eftersom processerna för att skapa lägesbilder är olika beroende på aktör skapas också dessa lägesbilder utifrån olika typer av information med delvis olika tyngdpunkt. Vid aktörsgemensam inriktning och samordning behöver aktörerna kunna hantera lägesbilder från olika aktörer.

Det är därför viktigt att fundera kring följande:

- Vilka brister eller svagheter kan lägesbilder ha beroende på processerna som de är skapade utifrån?

15.6.3 Lägesbilder skapas i olika sammanhang

Lägesbilder skapas på en mängd olika platser och tidpunkter i en organisation samt mellan aktörer i samband med hanteringen av en samhällsstörning. Nedanstående beskrivningar är exempel på att lägesbilder med olika fokus, detaljnivå och omfattning kontinuerligt skapas i olika sammanhang.

Det är väl värt att notera att lägesbild till exempel skapas i:

- dialogen mellan hjälpsökande och operatör (112-samtal, 113 13-samtal, samtal med kommunens informationsnummer), hos operativa enheter under framkörning mot en olycksplats samt vid olika former av möten och stabsorienteringar.
- dialogen mellan smittskyddsläkare och kommun i samband med misstänkt livsmedelssmitta, i samtal mellan näringsidkare och inspektörer på miljö- och hälsoförvaltningen samt vid krisledningsmöten med kommunledningen.
- dialogen via sociala medier eller e-post mellan drabbade svenskar i utlandet och MSB:s Krisinformation.se.

Vid mer omfattande händelser skapas lägesbilder av en rad olika aktörer inför och i samband med samverkansmöten och samverkanskonferenser. Det är värt att notera att lägesbild till stor del skapas i de verbala samtalen mellan aktörens medarbetare samt i samtal mellan personer från olika aktörer. Lägesbilder är således tämligen flyktiga. Det är viktigt att förstå att endast en minoritet av alla lägesbilder blir beständiga i form av en rapport, en visualisering på whiteboard eller genom någon form av systemstöd.

Listan med sammanhang där lägesbilder skapas kan göras mycket omfattande. Syftet med nedanstående beskrivningar är att tydliggöra att en mängd lägesbilder kontinuerligt skapas utifrån olika fokus, detaljnivå och omfattning.

15.6.4 Lägesbilder med önskade egenskaper

De sammanhang där lägesbilder skapas och förmedlas påverkar lägesbildens egenskaper. Omständigheter och aspekter har konsekvenser som påverkar förutsättningarna för en effektiv användning. Det är därför värdefullt att reflektera kring hur lägesbildens organisatoriska ursprung kan påverka när lägesbilder förmedlas till olika aktörer inom och mellan organisationer. Nedan beskrivs olika exempel på omständigheter där lägesbilden har påverkats av aspekter i termer av: perspektivförskjuten lägesbild, fördröjd lägesbild, dominerande lägesbild, och påtvingad lägesbild.

15.7 Perspektivförskjuten lägesbild

I organisationer med geografiskt åtskilda ledningsfunktioner – som till exempel vid en skogsbrand med räddningstjänstens operativa resurser ute i terrängen, en stab i nära anslutning till det drabbade området samt en ledningsfunktion i aktörens ledningscentral – kan lägesbilderna mellan dessa ledningsgrupperingar vara förskjutna. Detta innebär att den inre ledningen agerar efter vad de anser är en korrekt lägesbild, samtidigt som fältstaben nära det drabbade området agerar efter en annan lägesbild. De operativa enheterna ute i terrängen har i sin tur ytterligare en lägesbild som skiljer sig från de två övriga. En sådan perspektivförskjutning av lägesbild innebär att det finns risk för att de inblandade aktörerna pratar förbi varandra och får svårt att förstå de andras perspektiv.

Perspektivförskjutna lägesbilder behöver inte nödvändigtvis leda till en sämre räddningsinsats, men de riskerar att orsaka omfattande frustration och diskussion när förskjutningarna blir synliga. Det finns naturligtvis också risk för att den resursplanering som sker i ledningscentralen inte stämmer överens med de behov som finns hos ledningsorganisationen på skadeplatsen.

En perspektivförskjuten lägesbild orsakas av den omvandlingsprocess som sker mellan hierarkiska ledningsnivåer hos en aktör, där rapporter från underliggande nivåer anpassas för att passa in i de frågeställningar och aktiviteter som överliggande nivåer behöver hantera. Denna process anpassar rapporterna till en lämplig detaljnivå som är nödvändig och relevant för den specifika ledningsnivån.

Rekommendationer

När lägesbilder förmedlas mellan geografiskt åtskilda grupperingar på olika hierarkiska nivåer inom samma organisation bör man rikta extra uppmärksamhet mot risken för att en förskjuten lägesbild uppstår. Aktörer bör se till att kommunikationen mellan grupperingarna är välorganiserad och att den formella rapporteringen är utformad för att överbrygga skillnader utifrån uppgift, tidsskala och specifik information.

Fördröjd lägesbild

Både vid vardagsolyckor och vid större störningar i samhället uppstår alltid en risk att tidsfaktorn kring att skapa och kommunicera en lägesbild minskar lägesbildens kvalitet starkt. Brister i kommunikation mellan operativa enheter och strategisk ledningsnivå eller mellan lokala och regionala aktörer kan leda till att de lägesbilder som förmedlas och används representerar en situation som inte längre är aktuell. När aktörer förmedlar lägesbilder vid samlokaliserade möten och i samverkanskonferenser via telefon bör aktörernas lägesbilder beaktas utifrån om de är skapade under tidsmässig press, vilken tidpunkt beskrivningarna gäller samt tidsfaktorns påverkan på lägesbildens giltighet.

Rekommendationer

Aktörer bör vara särskilt uppmärksamma på hur olika tidsaspekter påverkar lägesbildens giltighet och kvalitet. Detta är särskilt viktigt vid en samhällsstörning som kräver en serie av samverkanskonferenser på olika nivåer för att förmedla information uppåt, neråt och på bredden i systemet för samhällsskydd och beredskap.

Dominerande lägesbild

I händelser där ett större antal aktörer är involverade händer det att en av aktörerna ges, eller genom eget utövande av inflytande får, en position med ett starkt tolkningsföreträde över de övriga aktörerna. Detta tolkningsföreträde kan till exempel bero på a) betydande ansvar och specifik sakkunskap som är relaterad till det inträffade, b) presentation av en till synes visuellt avancerad lägesbild, c) tradition och informella strukturer och d) högre ledningskapacitet än övriga aktörer. Sådana

omständigheter innebär en viss risk att en aktör får starkt tolkningsföreträde och presenterar en lägesbild som, trots att den delvis kan ligga i konflikt med övriga aktörers lägesbilder, blir gällande för samtliga inblandade aktörer.

Rekommendationer

Vid aktörsgemensamt agerande där en aktör förmedlar en lägesbild som blir dominerande ska de inblandade aktörerna tillsammans se till att de övriga aktörernas perspektiv också uppmärksammas. I sådana sammanhang har sektorsansvariga aktörer eller aktörer med geografiskt områdesansvar särskilt ansvar att etablera en mer balanserad lägesbild.

Påtvingad lägesbild

I vissa händelser med politiska eller mediala aspekter finns det risk för att det uppstår en perspektivkonflikt mellan politiska aktörer och saketexperter. Då kan en påtvingad lägesbild uppstå, när en högre nivå tvingar fram en politiserad lägesbild som saketexperter då ser sig tvingade att hantera utifrån fullbordat faktum snarare än utifrån objektiva bedömningar av situationen. Omständigheterna för att en påtvingad lägesbild ska uppstå är speciella och inte särskilt vanligt förekommande.

Rekommendationer

Aktörer bör vara särskilt uppmärksamma på om påtvingade lägesbilder uppstår och hur aktören i så fall ska bemöta sådana situationer.

Läs mer

MSB 2014. *Kunskapsmaterialet Lägesbilder – Att skapa och analysera lägesbilder vid samhällsstörningar*

15.8 Kunskapsmål om lägesbilder

Kunskaper om metoder och rekommenderade arbetssätt för att skapa lägesbilder och genomföra lägesanalyser är betydelsefulla för att man ska kunna vidta lämpliga och samordnade åtgärder, enskilt eller aktörsgemensamt.

Kunskapsmål

Inom området lägesbilder ska aktören kunna:

- redogöra för olika metoder för att skapa och dokumentera lägesbilder
- beskriva hur de olika metoderna kan påverka innehållet i lägesbilder
- beskriva skillnader mellan olika typer av lägesbilder
- beskriva olika analysmodeller för lägesbilder.

Färdighetsmål

Inom området lägesbilder ska aktören kunna:

- visa hur man kan skapa och dokumentera lägesbilder på olika sätt
- använda en kombination av metoder för att skapa lägesbilder
- skapa samlade lägesbilder från aktörsspecifika lägesbilder
- tillämpa en eller flera modeller för att analysera lägesbilder.

Attitydmål

Inom området lägesbilder ska aktören kunna:

- värdera konsekvenserna av att använda de olika metoderna för att skapa lägesbilder
- avgöra hur lägesbilder ska dokumenteras utifrån det sammanhang de ska användas i
- bedöma hur en lägesanalys kan säkerställa ett helhetsperspektiv och ett proaktivt agerande
- motivera hur en samlad lägesbild bildar underlag för inriktning och samordning
- relatera till att aktörer kan använda olika metoder för att skapa lägesbild.

16. Kunskap, övning och lärande

Här hittar du mål som beskriver de kunskaper din organisation behöver för att öka förmågan till samverkan och ledning. De ska bland annat användas för att planera, organisera och följa upp utbildningar och kunskapshöjande aktiviteter.

Utbilda och öva utifrån mål för kunskapsutveckling

Använd målen

- för att ta reda på inom vilka kunskapsområden det behövs mer utbildning eller övning
- för att komplettera befintliga utbildningar
- som underlag för innehåll i nya utbildningar och övningar
- för att mäta och utvärdera resultatet av utbildningar och övningar
- för att lära i vardagen.

Bygg upp eller utveckla förmågan utifrån utbildnings- och övningsplaner

Varje aktör ansvarar för att bygga upp och underhålla sin egen förmåga till aktörsgemensamt agerande. Denna förmåga består bland annat av individernas samlade kunskap, färdigheter och attityd, samt övrigt beredskapsarbete. Din organisation bör sträva efter att bli så bra som möjligt på att samverka med andra aktörer. Därför behöver organisationen upprätta en utbildningsplan, som kan hjälpa er i arbetet. Det är också upp till varje aktör att ha en övningsplan för att utveckla en samlad förmåga eller identifiera brister i förmågan.

Arbeta med kunskapsmål, värdegrund och nätverk samtidigt

Kunskapsutveckling ska alltid genomföras utifrån ett jämställdhets-, likabehandlings- och mångfaldsperspektiv. Därför behöver ni ta med dessa perspektiv i alla kunskapshöjande aktiviteter.

Det är också viktigt att inkludera ett värdegrundsarbete, där tillit, förtroende, öppenhet och respekt för varandras roller kan växa fram. Eftersom grunderna i detta material ska stärka förmågan till aktörsgemensamt agerande bör ni genomföra kunskapshöjande aktiviteter tillsammans med andra aktörer, så att ni får träffas, samverka och knyta tättare kontakter.

Kunskap förutsätter utbildning och övning

Att utbilda och att öva är några av de viktigaste aktiviteterna för att samhället ska kunna hantera samhällsstörningar. Samhällets förmåga att hantera störningar förutsätter nämligen att det finns enskilda individer som har den kunskap, färdighet och attityd som situationen kräver.

Bolognaprocessens kunskapssyn gör resultatet möjligt att mäta och utvärdera

Målen är definierade i fjorton kunskapsområden, dessa svarar mot Bolognamodellens sätt att mäta kunskap på tre områden:

- kunskap och förståelse
- färdighet och förmåga
- värderingsförmåga och förhållningssätt.

Målen och kategoriseringen gör att alla aktörer enkelt kan mäta sina framsteg.

16.1 Mål för kunskapsutveckling för att stärka samverkan och ledning

Kunskap definieras här i enlighet med *Bolognaprocessen*. Definitionen kombinerar tre aspekter: kunskap, färdigheter och attityd. Med utgångspunkt i detta har mål för kunskapsutveckling som konkretiserar innehållet i *Samverkan och ledning – gemensamma grunder vid hantering av samhällsstörningar* sammanställts.

Målen för kunskapsutveckling kan användas för att organisera utbildningar eller andra kunskapshöjande aktiviteter hos krisberedskapsaktörerna, i syfte att öka deras förmåga till samverkan och ledning vid samhällsstörningar.

Målen kan också användas för att styra och följa upp kunskapshöjande aktiviteter. Materialet kan också användas i syfte att stödja kunskapsutveckling vid lärande i vardagen och efter en samhällsstörning.

Grupperingen av mål bör ses som fristående kunskapsområden. En kunskapshöjande aktivitet kan utformas genom att du som aktör väljer de mål som är centrala för att utveckla den kunskap din organisation eftersträvar.

16.2 Övning för att stärka samverkan och ledning

Olika aktörer i samhället påverkar varandra i sammansatta mönster utifrån olika beroendeförhållanden. Under sådana omständigheter är det angeläget med utbredd kunskap om hur samhällets krisberedskap ser ut, samt att ledning och samverkan fungerar på ett sätt som motsvarar situationens krav. Aktörer med olika ansvar inom olika samhällssektorer eller aktörer med geografiskt områdesansvar på olika nivåer ska ha förmåga att hantera samhällsstörningar, både enskilt och tillsammans.

16.2.1 Tvärsektoriella övningar

I samband med en samhällsstörning måste såväl offentliga som privata aktörer på ett effektivt sätt kunna säkerställa att den egna verksamheten fungerar samt bidra till att helheten blir hanterad. Aktörer som inte har kontakt med varandra till vardags måste då även kunna samverka med varandra. Ett viktigt verktyg för att utveckla samhällets förmåga att hantera störningar är att aktörer med geografiskt

områdesansvar på olika nivåer möter aktörer med ansvar för olika sektorsintressen. Tvärsektoriella övningar utvecklar och prövar dels gemensam förmåga mellan berörda aktörer i samhället, dels förmåga hos respektive aktör.

16.2.2 Nationell övningsplan och strategi

Ju mer komplext samhället är och ju större beroendeförhållandena är, desto större blir behovet av tvärsektoriell övning. Det finns en nationell plan och strategi för att effektivt bidra till samhällets krisberedskap genom övning. Vidare finns en process för att samordna och inrikta dessa tvärsektoriella övningar. Målet med denna process är att kontinuerligt utveckla samhällets gemensamma förmåga, men den kan också användas för att skapa bättre förutsättningar för samordning i tid.

16.2.3 Generella och specifika förmågor

Den nationella övningsplanen identifierar och beskriver några generella förmågor. De generella förmågorna skiljer sig från de specifika förmågorna. Generella förmågor behöver alla aktörer ha, oberoende av inträffad samhällsstörning. Dessa förmågor behöver därför övas av alla, oavsett val av scenario för en övning. Specifika förmågor är sådana förmågor som viss myndighet, inom viss samhällssektor och visst yrkesområde behöver ha, beroende på en viss inträffad samhällsstörning. Valet av scenario för en sådan övning beror därför på vilka specifika förmågor som just den övningen syftar till att utveckla och pröva.

Läs mer

MSB: *Nationell övningsplan En strategi för tvärsektoriella övningar inom området samhällsskydd och beredskap* (MSB Dnr 2009-5600) samt *Populärversionen av Nationell övningsplan* (Publ.nr MSB417 – september 2012)

MSB. *Förmågeutveckling genom övning inom området ledning och samverkan* (Diariennr 2014-877)

16.3 Kunskapssyn

Målen för kunskapsutveckling utgår från kunskapssynen i det europeiska utvecklingsprojektet Bolognaprocessen.

16.3.1 Bolognaprocessen och kunskapssyn

Bolognaprocessen är ett samarbete mellan ett stort antal europeiska länder om utbildning på högskolenivå. I Bolognaprocessen presenteras en modell för att beskriva kunskap, som nu används av svenska universitet och högskolor. Kunskapsmodellen är viktig för att ställa upp mätbara mål för kunskapsutveckling. Den är också viktig för att kunna jämföra utvecklingen över tid. När aktörer i samhällets krisberedskap utgår från en och samma kunskapssyn, uppstår möjligheten att dra slutsatser om hur förmågan till samverkan och ledning utvecklas. Bolognaprocessens kunskapssyn medger därmed en kvalitetssäkring.

Sammanfattningsvis kan målen för kunskapsutveckling delas in i olika kunskapsformer enligt tabellen nedan.

Kunskapssyn	Kunskapsformer		
Bologna	Kunskap och förståelse	Färdighet och förmåga	Värderings- förmåga och förhållningssätt

Bolognaprocessens kunskapssyn

Genom att specificera målen enligt denna modell blir de överskådliga och möjliga att mäta och utvärdera. Det ger förutsättningar för fortsatt kunskapsutveckling inom området samverkan och ledning, och är av särskild betydelse för individens lärande. På sikt är det också viktigt för uppföljningen av kunskapshöjande aktiviteter effekter.

Läs mer

Högskoleverket (2008). *Bolognaprocessen - på väg mot ett europeiskt område för högre utbildning*.

Frågor om kunskapssyn kan handla om vad som kan anses vara viktig kunskap, om kunskapens karaktär och hur man tillägnar sig kunskap. Synen på kunskap kan skilja sig åt. Läs mer i Skolverkets PM 2009-08-12, Ulla Lindqvist.

16.3.2 Kunskapsformer och lärandemål

I enlighet med de direktiv som finns i Bolognaprocessen bör lärandemålen inbegripa olika kunskapsformer.

Efter genomförd utbildning eller annan kunskapshöjande aktivitet ska aktören visa kunskap, färdighet och attityd enligt målen under nedanstående rubriker:

1. **Kunskap och förståelse** (kunskapsmål) — att kunna ta till sig och förstå fakta som memorerats. Detta kan formuleras i termer av att kunna beskriva och kunna förklara.

2. **Färdighet och förmåga** (färdighetsmål) — att kunna utföra något med hjälp av de fakta och den kunskap som man fått. Detta kan formuleras i termer av att kunna tillämpa och kunna använda.

3. **Värderingsförmåga och förhållningssätt** (attitydmål) — att kunna dra egna slutsatser samt att kunna producera, planera och generera något nytt. Dessa kan formuleras som att kunna relatera och kunna värdera.

Om man ser till utbildning som en helhet och eftersträvar kunskapsprovning på olika nivåer, så beskriver målen en sorts framsteg och rörelse från kunskapsmål, via färdighetsmål över till attitydmål:



Framsteg i lärandeprocessen

I Bolognaprocessen behandlas också generiska kompetenser. Generiska kompetenser är överförbara förmågor, utan koppling till ett specifikt ämne, som man utvecklar och tillägnar sig över tid.

16.3.3 Generiska kompetenser

Aktörsgemensam hantering är ett lagarbete som kräver ett effektivt samspel mellan aktörerna. Här är generiska kompetenser viktiga och kan till exempel gälla problemlösningsförmåga, bedömningsförmåga, samarbetsförmåga, självkännedom och om hur man uttrycker sig i sin roll. En central kompetens är också stresshanteringsförmåga, som innebär att bemästra egna känslor i pressade situationer. God samverkan förutsätter också social kompetens, medveten och skicklig kommunikation samt flexibilitet. Vikten av dessa generiska kompetenser bör synliggöras och kommuniceras vid kunskapshöjande aktiviteter.

16.4 Målbeskrivningar för kunskapsutveckling

Det finns målbeskrivningar för kunskapsutveckling inom fjorton områden.

För att bidra till att goda förutsättningar för samverkan och ledning vid samhällsstörningar bör aktörer utveckla sin kunskap inom dessa områden:

Kunskapsmålen finns redovisade efter respektive avsnitt i detta dokument:

- Systemsyn, effekttänk och centrala termers innebörd
- Den svenska modellen för att hantera samhällsstörningar
- Regelverk
- Helhetssyn
- Perspektivförståelse
- Ledarskap och människors samspel i grupp
- Beslutsfattande
- Tid, proaktivitet och samtidighet
- Kriskommunikation
- Aktörsgemensamma former
- Helhetsmetod
- Informationsdelning
- Lägesbilder
- Lärande i samverkan



16.5 Lärande av erfarenheter

Lärande bör förstås ses som den överordnade process som leder till att någon, en individ eller aktör, får en bättre förmåga att hantera situationer av aktuellt slag. Lärande handlar alltså om en sluteffekt. Det kan också handla om att individen eller aktören får bekräftelse på att den befintliga förmågan är tillräcklig.

Individuella erfarenheter och lärdomar kan finnas hos de individer som varit med om föremålet för lärandet, i detta fall hanteringen av den aktuella samhällsstörningen. Dessa individuella erfarenheter kan omvandlas till erfarenhetsartefakter (så kallade lessons learned) i form av till exempel rapporter, berättelser och övningsmoment. Erfarenhetsåterföring bör, rent språkligt och logiskt, därför endast användas som benämning på den delprocess som innebär att sprida erfarenhetsartefakter till berörda. Detta är en viktig men trots allt begränsad del i ett organisatoriskt lärande. Ibland talas om kedjan lessons observed and documented – lessons learned – lessons implemented, vilket är ett alternativt sätt att beskriva en händelsebaserad lärprocess.

Att agera tillsammans kräver bland annat etablerade nätverk och goda relationer mellan berörda aktörer. Öppenhet, förtroende samt kunskap och respekt för varandras roller påverkar också resultatet av samverkan. Dessa förhållningssätt är också av avgörande för lärande. Det är av yttersta betydelse att värna om ett klimat som uppmuntrar förmågan att dra nytta av erfarenheter.

Läs mer

MSB (2014): *Lärande i samverkan*. (Dnr 2014-869, UL-LÄR)

16.6 Kunskapsmål om lärande i samverkan

För att stimulera ett bättre lärande inom området samhällets krisberedskap, bör det finnas en enkel och informell process som tillämpas såväl till vardags som efter allvarigare samhällsstörningar av olika aktörer och på olika nivåer. Detta innebär en process som stöder reflektionsförmågan och insikten om ett gemensamt ansvar för den gemensamma uppgiften. En sådan process bör kontinuerligt tillämpas i utbildning, övning och efter en samhällsstörning med samverkansinsatser för att skapa och vidmakthålla ett gemensamt språk och en naturlig inställning till lärande i samverkan.

Kunskapsmål

Inom området lärande i samverkan ska aktören kunna:

- ge exempel på hur lärandet efter en samhällsstörning kan ske i samverkan mellan berörda aktörer
- beskriva hur en organisationskultur kan uppmuntra till lärande.

Färdighetsmål

Inom området lärande i samverkan ska aktören kunna:

- tillämpa en gemensam process för lärande, både i vardagen och efter en samhällsstörning
- visa hur en organisationskultur kan uppmuntra till lärande.

Attitydmål

Inom området lärande i samverkan ska aktören kunna:

- stödja en gemensam process för lärande, både i vardagen och efter en samhällsstörning
- stödja en organisationskultur som uppmuntrar till lärande.

Fakta och fördjupning

UTKAST

17. Aktörer och deras roller

Här hittar du information om olika aktörers roller, ansvar och mandat att agera.

17.1 Centrala aktörer

Regeringen

Regeringen ansvarar för att hantera samhällsstörningar på nationell nivå, det innebär bland annat ansvar för den övergripande samordningen, prioriteringen och inriktningen av samhällets krisberedskap. En annan uppgift är att på övergripande nivå säkerställa att krishanteringen är effektiv och att kriskommunikationen är trovärdig. Regeringen ansvarar även för kontakten med internationella aktörer.

Delar av den operativa verksamheten är delegerade till de olika myndigheterna, vilket bland annat framgår av förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (krisberedskapsförordningen) och respektive myndighets instruktion. Det nationella områdesansvaret under en kris innefattar alltså också de samlade krishanteringsåtgärder som regeringen, med stöd av Regeringskansliet eller genom myndigheterna, utövar.

Landets högsta politiska ledning måste vara väl informerad vid en kris för att kunna utföra sina uppgifter även under svåra omständigheter. Därför har regeringen inrättat en nationell krishanteringsfunktion i Regeringskansliet som följer hot- och riskutvecklingen och gör nödvändiga analyser. Analyserna hålls på en strategisk nivå för att bedöma hur Sverige kan drabbas av olika händelser och vilka åtgärder som då kan bli aktuella från regeringens sida. Vid en kris kan krishanteringsfunktionen larma, initiera krishanteringsarbetet, stödja beslutsfattare och samordna beslutsunderlag för regeringen. Funktionen kan också ansvara för att samordna Regeringskansliets krishanteringsarbete.

Varje departement samt statsrådsberedningen och Förvaltningsavdelningen har en krisledningsgrupp som kan aktiveras utanför normal arbetstid via en tjänsteman i beredskap (TiB). Varje departement har också en cheftjänsteman som ansvarar för att utveckla och upprätthålla förmågan vid departementet. Kansliet för krishantering i Statsrådsberedningen (SBKH) utvecklar och samordnar Regeringskansliets krishantering och ger stöd till departementen. SBKH ansvarar bland annat för att larma Regeringskansliet och ta fram en samlad lägesbild om en kris inträffar.

Gruppen för strategisk samordning (GSS) består av samtliga statssekreterare som berörs av en händelse. GSS sammankallas av statsministerns statssekreterare och har som uppdrag att ange den strategiska inriktningen för Regeringskansliets arbete, bereda frågor snabbt samt avgöra oenigheter mellan departementen.

Myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskap

Enligt krisberedskapsförordningen har ett antal centrala myndigheter ett särskilt ansvar för krisberedskap. Exempel på sådana myndigheter är Post- och telestyrelsen, Socialstyrelsen, Trafikverket, Skatteverket, Livsmedelsverket och länsstyrelserna.

Dessa myndigheter har till uppgift att samordna och stödja de aktörer som ansvarar för samhällsviktig verksamhet inom respektive myndighets ansvarsområde. Detta innebär att myndigheterna vid en kris dels ansvarar för sin egen verksamhet, dels ansvarar för att samordna arbetet inom varje geografiskt område.

De statliga myndigheter som har särskilt ansvar för krisberedskap ska vid en krissituation, enligt krisberedskapsförordningen, hålla regeringen informerad om

- händelseutvecklingen
- tillståndet
- den förväntade utvecklingen
- tillgängliga resurser inom respektive ansvarsområde
- vidtagna och planerade åtgärder.

Dessutom ska varje myndighet lämna den information som behövs för samlade lägesbilder, om Regeringskansliet eller MSB efterfrågar det.

För att främja en helhetssyn i planeringen för krisberedskap har berörda myndigheter ordnats i olika samverkansområden⁹.

Tjänsteman i beredskap

Regeringen har genom ett särskilt beslut angett att vissa statliga myndigheter ska ha en tjänsteman i beredskap (TiB), som ska kunna initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser. TiB säkerställer myndigheternas omedelbara förmåga eftersom de alltid går att kontakta. Detta är särskilt nödvändigt i ett system där myndigheter och regeringen utövar områdesansvaret på nationell nivå gemensamt.

De myndigheter som ska ha TiB enligt det särskilda regeringsbeslutet är inte samma myndigheter som är särskilt utpekade som ansvariga för krisberedskapen enligt Krisberedskapsförordningen. Det aktuella regeringsbeslutet anger att vissa statliga myndigheter vid en kris också omgående ska kunna upprätta en ledningsfunktion, om krisen berör det egna ansvarsområdet eller medför behov av stöd till och samverkan med andra aktörer.

⁹ Samverkansområdena är: Teknisk infrastruktur SOTI, Transporter SOTP, Farliga ämnen SOFÄ, Ekonomisk säkerhet SOES, Geografiskt områdesansvar SOGO, Skydd, undsättning och vård SOSUV.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

MSB ansvarar för frågor om samhällets säkerhet när det gäller skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning ingen annan myndighet har ansvaret. Ansvaret gäller före, under och efter en händelse.

MSB ska skapa förutsättningar för samordning, bidra till effektiv ledning och bidra till att samhällets samlade resurser används effektivt. Myndigheten ska också kunna bistå Regeringskansliet med underlag och information i samband med allvarliga olyckor och kriser.¹⁰

Vid händelser som kräver åtgärder eller samordning på nationell nivå stärker MSB ansvariga aktörer och skapar förutsättningar för samordning och inriktning inom ramen för myndighetens operativa uppdrag.

MSB stärker andra aktörer genom att hjälpa dem att fungera och agera i sina respektive roller även under händelser. Det kan exempelvis handla om att MSB stöttar med kompetens inom något av myndighetens expertområden, att MSB bidrar med förstärkningsresurser eller att MSB förser berörda aktörer med information om den aktuella händelsen.

MSB samordnar hanteringen av händelser för att uppnå en gemensam konsekvenshantering och en effektiv resursanvändning på samhällsnivå. Det gör MSB bland annat genom att skapa förutsättningar för ansvariga aktörer att samordna sina åtgärder och sin externa kommunikation samt genom att inventera och mäkla resurser och expertis.

MSB kan också stödja aktörernas förmåga att fatta beslut utifrån en helhetssyn genom att ta fram och föreslå aktörsgemensamma inriktningar. MSB analyserar vilka konsekvenser en händelse kan få för samhället och identifierar sektorsövergripande behov som sedan kan förmedlas till de ansvariga aktörerna.

Det stöd som MSB kan ge andra aktörer vid hanteringen av inträffade händelser delas upp i ett antal operativa förmågor. Dessa förmågor kan vara såväl nationellt som internationellt inriktade, och de kan avse såväl sektorsspecifikt som sektorsövergripande stöd. Förmågornas bredd och spännvidd speglar variationen i MSB:s operativa roll.¹¹

17.2 Regionala aktörer

Länsstyrelser

Kommunernas verksamhet utgör grunden för hanteringen av många samhällsstörningar, men i vissa situationer räcker inte den enskilda kommunens resurser till. Då samordnar länsstyrelsen verksamheten mellan berörda kommuner,

¹⁰ 7 § i förordningen (2008:1002) med instruktion för MSB

¹¹ MSB. (2013). Ledning och samverkan vid olyckor, kriser och andra händelser – en nulägesbeskrivning av MSB:s stöd till myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskap

landsting och myndigheter samt företag och organisationer så att samhällets resurser utnyttjas på bästa sätt.

Genom det geografiska områdesansvaret har länsstyrelsen fått en särskild uppgift som går utöver de enskilda myndigheternas sektorsansvar. Länsstyrelsen ska verka för samordning och inriktning och vara en sammanhållande aktör i länet. Därmed har länsstyrelsen en mer framträdande roll i att ta fram övergripande lägesbilder samt koordinera och inrikta resurser med mera inom länet. Länsstyrelsen saknar möjlighet att bestämma att andra aktörer ska agera på ett visst sätt ¹² men uppdraget att verka för samordning och inriktning är centralt för krisberedskapen.

Kommuner har normalt inte någon skyldighet att bistå varandra ¹³, och därför kan länsstyrelsens inflytande inte inriktas på några sådana åtgärder kommunerna emellan. Däremot kan länsstyrelsen försöka förmå kommunerna att bistå varandra och agera i linje med den inriktning som antagits.

Landsting och regioner

Landets landsting och regioner har främst ansvar för hälso- och sjukvård, smittskydd samt kollektivtrafik, men engageras även i regional utveckling och kultur.

Landstingens och regionernas krishantering regleras av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Enligt LEH är landstingen och regionerna skyldiga att förbereda sig och ha en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras. LEH slår också fast att alla landsting och regioner ska ha en särskild krisledningsnämnd som kan ta över hela eller delar av de vanliga landstings/regionnämndernas uppgifter under en extraordinär händelse.¹⁴ Syftet med nämnden är att skapa möjligheter till snabba politiska beslut. Nämnden tar över verksamheten och fattar beslut om sådant som är kopplat till den extraordinära händelsen. Varje enskilt landsting och region avgör vilka befogenheter i den ordinarie verksamheten som krisledningsnämnden ska ha. Landstings/regionfullmäktige eller landstings/regionstyrelsen avgör när krisledningsnämndens verksamhet ska upphöra.

Enligt LEH ska landsting lämna lägesrapporter och information vid en extraordinär händelse. Informationen ska röra händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen samt vidtagna och planerade åtgärder. Landstingen lämnar lägesrapporter och information till Socialstyrelsen och länsstyrelsen.

¹² Bortsett från Länsstyrelsens möjlighet att vid omfattande räddningsinsatser ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst enligt förordning (2003:789) om skydd mot olyckor 4 kap. 33 §. Observera att det endast avser ansvaret för kommunal räddningstjänst och inte insatser som polisen, sjukvården, annan kommunal förvaltning etc. ansvarar för.

¹³ Undantaget är vid räddningstjänst enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor samt krig och krigsfara enligt lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

¹⁴ LEH definierar extraordinär händelse som en "händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting" (2006:544, 4§).

Samtliga landsting och regioner har en krishanteringsplan och ständig katastrofmedicinsk beredskap. I den katastrofmedicinska beredskapen ingår en särskild sjukvårdsledning (krisledning) på regional nivå med uppgift att fördela landstingets eller regionens samtliga resurser (främst sjukvård och kollektivtrafik). Fördelningen syftar till att optimera det medicinska omhändertagandet och se till att störningen påverkar den ordinarie verksamheten i så liten utsträckning som möjligt.

17.3 Lokala aktörer

Kommuner

Kommunerna driver många verksamheter som måste fungera även under kriser, till exempel äldreomsorg, vattenförsörjning, fjärrvärme, räddningstjänst och skola.

Kommunen ansvarar för och leder sin egen verksamhet vilken i stor omfattning måste anses vara basen i förmågan att hantera samhällsstörningar. Kommunen är den aktör som har merparten av resurserna och känner de lokala behoven. Rent faktiskt har kommunen en central roll vid hanteringen av samhällsstörningar, bland annat genom bestämmelserna i bland annat lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO), socialtjänstlagen (2001:453) och hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Kommunen är dessutom geografiskt områdesansvarig för den verksamhet som olika aktörer bedriver i kommunen. I rollen som geografiskt områdesansvarig aktör ska kommunen verka för att åstadkomma inriktning och samordning.

Precis som landstingen är kommunerna skyldiga enligt LEH att förbereda sig och planera för hanteringen av extraordinära händelser. Kommunerna är också skyldiga ha en motsvarande krisledningsnämnd som landstingen.

Enligt LEH ska kommuner också på samma vis som landstingen lämna lägesrapporter och information vid en extraordinär händelse. Kommunerna lämnar lägesrapporter och information till länsstyrelsen.

När kommunens omfattande arbete med att leda den egna verksamheten enligt LSO, socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen med flera möter kommunens geografiska områdesansvar innebär det att kommunen i praktiken får en roll som ska skapa förutsättningar för gemensam inriktning.

18. Regelverk

Här finner du en sammanfattning av de centrala reglerna inom krisberedskapsområdet och andra regler som är relevanta för hanteringen av samhällsstörningar, de senare kallas här sektorslagstiftning. Sektorslagstiftningen är regler som rör ett avgränsat område såsom räddningstjänst, socialtjänst eller polisiär verksamhet. Tillsammans med vissa av reglerna finns även beskrivningar av termer som är centrala i dem.

Regeringsformen (1974:152)

Regeringsformen innehåller regler om hur Sverige styrs, om de centrala aktörerna och deras funktion och mandat samt regler om grundläggande fri- och rättigheter. Regeringsformen tillhör grundlagarna och är därför överordnad alla andra bestämmelser. Två centrala teman i regeringsformen påverkar särskilt hanteringen av samhällsstörningar, nämligen legalitetsprincipen och regeringens roll.

Legalitetsprincipen innebär att all utövning av offentlig makt ytterst ska ha stöd i lag. I praktiken innebär det att alla offentliga aktörer måste ha författningsstöd för att agera. Detta gäller även beslut av regeringen.

Regeringens roll är att ha den högsta verkställande makten i landet. Regeringen har huvudansvar för den offentliga förvaltningens uppbyggnad och beslutar bland annat om förutsättningarna för varje myndighets verksamhet. Det är dock inte tillåtet för regeringen att blanda sig i myndigheters ärenden som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag.

Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap

Lagen om totalförsvaret och höjd beredskap reglerar bland annat vad totalförsvaret respektive höjd beredskap är, och slår fast att totalförsvarets resurser ska utformas så att de även kan stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället. Vid höjd beredskap ska kommuner och landsting vidta särskilda åtgärder för att under rådande förhållanden kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret.

Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Förordningen om krisberedskap och höjd beredskap (krisberedskapsförordningen) reglerar bland annat hur statliga myndigheter genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter, både under krissituationer under fredstid och under höjd beredskap.

En bilaga till krisberedskapsförordningen anger vilka statliga myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen respektive inför och vid höjd beredskap. Enligt den ska varje statlig myndighet vars ansvarsområde berörs av en krissituation vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av krissituationen. Myndigheterna ska dessutom samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation.

Krisberedskapsförordningen slår även fast länsstyrelsernas geografiska områdesansvar och myndigheternas skyldighet att informera regeringen och MSB vid en krissituation.

Enligt krisberedskapsförordningen är *krisberedskap* förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris. Termen *kris* är inte definierad i förordningen men det finns en förklaring i förarbeten.

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) reglerar bland annat hur kommuner och landsting ska minska sårbarheten i sin verksamhet, och slår fast att de ska ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Därigenom ska kommuner och landsting även uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar. LEH slår vidare fast kommunernas geografiska områdesansvar och deras skyldighet att rapportera till länsstyrelsen vid en extraordinär händelse.

Enligt LEH är *extraordinär händelse* en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner, och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.

Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Förordningen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap innehåller bland annat mer detaljerade bestämmelser om hur kommunerna och landstingen ska rapportera inför och vid extraordinära händelser.

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO)

Lagen om skydd mot olyckor (LSO) reglerar bland annat kommunernas och statens ansvar att genomföra räddningsinsatser. LSO innehåller också särskilda mandat för räddningstjänstorganen, rätten att göra ingrepp i annans rätt, rätten att tvinga enskilda att hjälpa till vid insats genom tjänsteplikt samt räddningstjänstorganens rätt att begära hjälp av stat och kommun. Vidare innehåller lagen också bestämmelser om räddningstjänst under höjd beredskap.

Enligt LSO är *räddningstjänst* de räddningsinsatser som kommunerna respektive staten ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön.

Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor

Förordningen om skydd mot olyckor innehåller bland annat mer detaljerade bestämmelser om vilka aktörer som ansvarar för statlig räddningstjänst och räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen och sanering. Förordningen reglerar även när länsstyrelsen får ta över ansvaret för räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst.

Polislag (1984:387)

Polislagen slår bland annat fast att polisen ska arbeta för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, samt i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp för att främja rättvisa och trygghet. Polisen ska även samarbeta med andra myndigheter vars verksamhet berör

polisverksamheten. Detta gäller särskilt myndigheterna inom socialtjänsten.

Socialtjänstlag (2001:453)

Socialtjänstlagen är den lagstiftning som ytterst reglerar människors rätt till basala behov som till exempel tak över huvudet, mat och vatten. Socialtjänstlagen anger att kommunen har det yttersta ansvaret för de människor som vistas i kommunen. Detta innebär att kommunens ansvar alltså inte är begränsat till kommuninvånarna, utan omfattar alla som av någon anledning finns i kommunen.

Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Hälso- och sjukvårdslagen reglerar sjukvårdshuvudmännens uppgifter och skyldigheter att erbjuda vård. Enligt lagen är det landstingets ansvar att erbjuda en god hälso- och sjukvård åt de som är bosatta i landstinget.

Kommunallag (1991:900)

Kommunallagen reglerar bland annat formerna för kommunernas organisation och den verksamhet de får bedriva (den så kallade *kommunala kompetensen*).

Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

Förordningen med länsstyrelseinstruktion (länsstyrelseinstruktionen) reglerar länsstyrelsernas generella uppgifter och mandat. Länsstyrelserna har bland annat uppgifter som har att göra med skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Instruktionen slår även fast länsstyrelsernas geografiska områdesansvar enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

18.1.1 Termerna kris, olyckor och extraordinära händelser

De centrala regelverken för krishantering och sektorslagstiftningen reglerar delvis olika samhällsstörningar och regelverken använder också olika termer.

Krisberedskapsförordningen talar om "kris" medan LEH talar om "extraordinära händelser". Sektorslagstiftningen reglerar därutöver ytterligare olika händelser, till exempel använder LSO termen "olyckor". När man refererar till specifik rättslig reglering är det viktigt att använda reglernas terminologi. Det gäller även detta material vilket innebär att till exempel termer som "kris" och "krisberedskap" förekommer vid referat till en specifik reglering eller ett förarbete där de termerna förekommer. Termen samhällsstörning i sin tur är inte en juridisk term utan används för att, på ett samlat sätt, beskriva de olika händelser som reglerna kan omfatta.

*Läs mer om termen samhällsstörningar i avsnittet **Systemsyn, effekttänk och centrala termers innebörd**.*

19. Offentlig förvaltning samt offentlighet och sekretess

Alla offentliga aktörer måste känna till och korrekt tillämpa de regler som finns för offentlig förvaltning samt offentlighet och sekretess. Reglerna syftar till att värna medborgarnas rättssäkerhet och ge insyn i den offentliga verksamheten. De gäller i all verksamhet och inte enbart i hanteringen av samhällsstörningar.

Ibland kan det vara en utmaning för offentliga aktörer att tillämpa reglerna i en krissituation då arbetsbelastningen är hög och situationen är svår att överblicka. I de situationerna är det viktigt att se styrkan i reglerna och ta stöd av dem. Eftersom regelverken tillämpas till vardags har offentliga aktörer goda erfarenheter av att tillämpa dem. Detta ger stadga och ligger i linje med likhetsprincipen.

Det är även viktigt att komma ihåg att allmänhetens insyn i hanteringen är befogad. Brist på insyn kan leda till att allmänhet, regering och riksdag ifrågasätter hanteringen eller känner lägre förtroende för aktörerna. Bristande insyn kan också innebära formella påföljder.

Offentlig förvaltning

Förvaltningslagen (1986:223) anger grunderna för hur förvaltningsärenden ska handläggas genom att slå fast regler som ska tillämpas av i princip alla offentliga aktörer på alla områden. Lagens främsta syften är att värna medborgarnas rättssäkerhet och rätt till service i relation till offentliga aktörer. Detta beror på att det finns ett samband mellan rättssäkerhet och service. Det är alltså inte tillräckligt att de offentliga aktörerna handlar opartiskt, omsorgsfullt och i övrigt korrekt i formell juridisk mening. De måste också lämna snabba, enkla och entydiga besked och hjälpa den enskilde medborgaren att ta till vara sin rätt.

Offentlighet och sekretess

En av huvudprinciperna inom svensk förvaltning är *offentlighetsprincipen*. Offentlighetsprincipen ger medborgare och medier rätt till insyn i förhållandena inom svensk förvaltning, för att motverka att offentliga aktörer missbrukar sin makt och för att uppdaga och åtgärda fel. I enlighet med offentlighetsprincipen har varje svensk medborgare rätt att ta del av de uppgifter som finns i allmänna handlingar hos offentliga aktörer. Rätten att få ta del av en allmän handling kan dock begränsas, men begränsningen måste då ha stöd i lag, oftast i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL).

Rätten att ta del av uppgifter i allmän handling

Enligt OSL ska offentliga aktörer organisera sina handlingar med hänsyn till rätten att ta del av dem. Handlingar ska därför registreras så snart de kommit in till eller upprättats hos en aktör. Om någon vänder sig till en offentlig aktör och begär att få del av en allmän handling ska handlingen lämnas ut skyndsamt.

Sekretess

En uppgift i en allmän handling kan antingen vara offentlig eller hemlig. Huvudregeln är att uppgifter är offentliga, och undantag från huvudregeln kräver att någon av sekretessgrunderna i OSL är tillämpliga.

Sekretessbelagda uppgifter är förbjudna att avslöja. Sekretessen gäller för offentliga aktörer och de personer som genom sitt arbete får del av hemliga uppgifter. Den som har fått tillgång till hemliga uppgifter i sin verksamhet hos en offentlig aktör har tystnadsplikt, även efter avslutad anställning. Meddelarfriheten medför dock att anställda inom offentlig verksamhet kan lämna uppgifter till massmedier för publicering, utan risk för påföljder. Meddelarfriheten gäller dock inte för alla typer av sekretess.

Information mellan offentliga aktörer

OSL slår fast att offentliga aktörer har rätt att ta del av varandras information. En offentlig aktör ska, på begäran av en annan offentlig aktör, lämna en uppgift som den förfogar över om inte uppgiften är sekretessbelagd eller hindrar arbetets behöriga gång. Bestämmelsen gäller såväl stat som kommun. Rätten till information mellan offentliga aktörer finner man i 6 kap. 5 § OSL.

Eventuell sekretess gäller i princip även mellan offentliga aktörer och mellan verksamhetsgrenar inom en och samma aktör, om aktörerna och verksamhetsgrenarna är självständiga i förhållande till varandra. OSL ger dock ett antal möjligheter för offentliga aktörer att i vissa fall lämna hemliga uppgifter till varandra genom sekretessbrytande bestämmelser.

I 7 kap. 2 § OSL anges konsekvenserna av att en sekretessbelagd uppgift lämnas till en annan offentlig aktör. Där framgår att om en offentlig aktör får en sekretessbelagd uppgift från en annan offentlig aktör gäller sekretessen hos den mottagande aktören endast om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig hos den mottagande aktören eller en bestämmelse om överföring av sekretess. Om så inte är fallet blir uppgiften offentlig hos den mottagande aktören.

Det är viktigt att tänka på att OSL endast gäller för offentliga aktörer. Därför kan det finnas hinder för att offentliga och privata aktörer ska kunna dela uppgifter med varandra, även om de har en roll i hanteringen av samhällsstörningar.

Sekretessbrytande bestämmelser

En sekretessbrytande bestämmelse innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar. Ett exempel på en sådan förutsättning är att en sekretessbelagd uppgift om en enskild får lämnas ut, om den enskilde har samtyckt eller om polis och åklagare har fått uppgift om brottsmisstankar.

Vidare innehåller OSL en generalklausul som ger offentliga aktörer en tämligen stor möjlighet att utväxla uppgifter efter en intresseprövning.¹⁵ Genom generalklausulen får sekretessbelagda uppgifter lämnas till en offentlig aktör, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas väger tyngre än det intresse som sekretessen ska skydda. Uppgifter kan endast lämnas ut till andra offentliga aktörer, och bara efter en prövning av det enskilda fallet. Bestämmelsen kan alltså inte användas för att rutinmässigt lämna ut uppgifter. Flera områden är dessutom undantagna från möjligheten att använda generalklausulen, däribland hälso- och sjukvården.

20. Höjd beredskap

Totalförsvaret

Sverige har en lång tradition av att se på försvaret i ett helhetsperspektiv. Det uttrycks med termen *totalförsvaret*. Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig och består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).

I fred är civilt försvar den verksamhet som genomförs för att höja samhällets förmåga att motstå ett väpnat angrepp.

Det militära försvaret utgörs av den verksamhet som Försvarsmakten och de närliggande försvarsmyndigheterna har till uppgift att genomföra. Försvarsmakten ansvarar för förmågan till väpnad strid.

Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas.¹⁶

Juridisk grund

Totalförsvaret byggdes upp efter andra världskriget med en betydande planerings- och förberedelseverksamhet i samhället. I dag finns ett omfattande regelverk i form av fler än 100 lagar och förordningar som reglerar planering och förberedelser samt förhållanden vid höjd beredskap (det vill säga vid krigsfara och krig).¹⁷

Administrativ beredskap är ett samlingsuttryck för *författningsberedskap* och *organisatorisk beredskap*. Administrativ beredskap innefattar alla de lagar och föreskrifter som är nödvändiga för att det svenska samhället och totalförsvaret ska kunna lösa sina uppgifter under kriser och i krig och hur samhället ska organiseras vid höjd beredskap.

Den administrativa beredskapen handlar också om att under legala former och efter behov kunna disponera om personella och materiella resurser samt ingripa i näringslivets och enskilda medborgares fri- och rättigheter.

¹⁵ 10 kap. 27 § OSL

¹⁶ Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap

¹⁷ Delrapportering av uppdrag avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar), Fö2013/918/SSK

Exempel på åtgärder under administrativ beredskap är att

- fatta snabba och säkra beslut inom totalförsvaret
- stödja det militära försvaret
- skydda och rädda liv
- besluta om ransonering
- besluta om försörjningsåtgärder
- inkalla personal till totalförsvaret
- disponera arbetskraft
- disponera och utnyttja enskild egendom.

Sverige har valt att redan i fredstid införa regler som så långt det är möjligt skapar en grund för legalt handlande även i krigstid. Dessa regler finns i allt väsentligt i regeringsformens 15 kapitel om krig och krigsfara, där det bland annat framgår att en krigsdelegation ska träda i riksdagens ställe vid krig eller krigsfara om förhållandena kräver det.

En annan lag som är av central betydelse för totalförsvaret är lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. *Höjd beredskap* är antingen *skärpt beredskap* eller *högsta beredskap*. Högsta beredskap råder när Sverige är i krig.

Även krisberedskapsförordningen är av central betydelse för myndigheterna under regeringen. Krisberedskapsförordningen beskriver beredskapsplaneringens grund inför höjd beredskap för civila myndigheter. Bevakningsansvaret för höjd beredskap definieras i paragraferna 18–20. Vilka myndigheter som har bevakningsansvar framgår av en bilaga till förordningen. Förordningen anger också att samma myndigheter har ett särskilt ansvar för krisberedskapen.

Vidare beskriver krisberedskapsförordningen de bevakningsansvariga myndigheternas uppgifter på ett övergripande sätt. Länsstyrelserna har en särställning, eftersom de både har tydliga uppgifter för höjd beredskap i sin instruktion och är bevakningsansvariga.

Försvarsmakten och andra viktiga aktörer

Försvarsmakten är en statlig myndighet som upprätthåller förmågan till väpnad strid. Försvarsmaktens främsta uppgift är att ansvara för Sveriges militära försvar och under höjd beredskap får Försvarsmakten en mycket viktig roll i samhället.

När det gäller samhällets krisberedskap omfattas inte Försvarsmakten av delar av krisberedskapsförordningen. Försvarsmakten är dock sedan 2013 adjungerad till samtliga samverkansområden och för löpande dialog med andra aktörer i olika frågor.

På **central nivå** företräds den militära verksamheten av Försvarsmaktens Högkvarter.¹⁸ På motsvarande sätt företräder MSB verksamheten inom det civila försvaret.¹⁹ De bevakningsansvariga myndigheterna på central nivå inom det civila försvaret har en viktig roll, främst genom arbetet inom samverkansområdena.

På **regional nivå** företräds den militära verksamheten av regionala staber i de olika militära regionerna. Inom det civila försvaret är det länsstyrelserna samt regionala organisationer för civila myndigheter som företräder verksamheten.

På **lokal nivå** företräds den militära verksamheten av regionala staber i de olika militära regionerna och organisationsenheter (förband). Kommunerna företräder verksamheten inom det civila försvaret.

Förändringen från invasionsförsvar till insatsförsvar har bland annat inneburit att värnplikten är vilande. Personalförsörjningen bygger i dag på frivillighet med anställda eller kontraktsbundna soldater. Dagens försvarsmakt är i hög grad beroende av ett fungerande samhälle i övrigt för sin funktion. Det gäller både i fred för produktion av insatsförband med mera, i samband med internationella insatser, men också under höjd beredskap.

Ett av skälen till Försvarsmaktens beroende är att stora delar av logistikverksamheten i dag är civil. Därför måste den grundläggande infrastrukturen i samhället kunna stödja Försvarsmakten med tillgång till akutsjukvård, transporter och andra tjänster, men också med drivmedel och andra viktiga varor. Sverige ska dessutom ha en förmåga att ta emot civilt och militärt stöd från tredje part.

Konsekvenser för ledning och samverkan

Det civila försvaret ska utgå från den förmåga som finns inom samhällsskydd och beredskap. De grunder för ledning och samverkan som redovisas här gäller därmed även under höjd beredskap. Ledning och samverkan under höjd beredskap är i princip lika i vardagen och under höjd beredskap. Det regelverk som gäller höjd beredskap, inte minst regeringsformen, ger dock utökade befogenheter och mandat för enskilda myndigheter, med möjlighet för regeringen att förändra myndigheters roller och ansvar med kort varsel.

I ett län som är utsatt för väpnat angrepp har länsstyrelsen ett sammanhållande ansvar på regional nivå. Ansvaret är tydligt reglerat i instruktion och andra regelverk där länsstyrelsen är den högsta civila totalförsvarsmyndigheten i länet, som bland annat ska samordna de civila försvarsåtgärderna.

¹⁸ Central nivå omfattar militärstrategisk nivå (Ledningsstab, LEDS), operativ nivå (Insatsledningen, INS) och den förutsättningsskapande ledningen (Produktionsledningen, PROD). LEDS ger inriktning och övergripande beslut, INS verkställer i operationer och använder förbanden och PROD skapar förbanden och ställer dessa till insatsledningens förfogande.

¹⁹ MSB uppgift enligt instruktion, Civilt försvar 13 §: "Myndigheten ska företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av särskilda föreskrifter. Myndigheten ska se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet."

Länsstyrelsen kan också i vissa fall få uppgifter som annars ankommer på regeringen. Verksamheten blir då ledning och samordning med stora befogenheter. Utgångspunkten för verksamheten är de mål för civilt försvar som gäller.

Målet för det civila försvarets verksamhet är att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld. Det innebär bland annat att inrikta och samordna länets civila resurser så att de på bästa sätt stöder Försvarsmakten.

Samhällets skyddsvärden²⁰ är tillämpliga även under höjd beredskap. Hur skyddsvärdena prioriteras beror på den aktuella situationen.

Skyddsinriktningarna ger också möjlighet att diskutera med Försvarsmakten om olika prioriteringar, till exempel nationell suveränitet vägt mot människors liv och hälsa. Frågeställningarna kan handla om hur olika aktiviteter på bästa sätt kan tillgodose både militära och civila behov.

Inriktning och samordning under höjd beredskap

Under höjd beredskap sätts skyddsvärdena nationell suveränitet och samhällets funktionalitet i fokus. Bägge områdena behöver fungera så bra som möjligt och mötas av stor förståelse från både militär och civil verksamhet. Inriktning och prioritering berör resurser som kan vara statliga eller utgå från näringsliv eller frivilliga aktörers resurser.

Hjälpbehovens omfattning och hur samhällets delar klarar av att agera tillsammans under höjd beredskap byggs upp under grundberedskap. Den så kallade utökade ansvarsprincipen och helhetssynen innebär att alla aktörer vidtar åtgärder för att värna om det skyddsvärda.

Alla de olika nätverk som finns i kommuner, län och nationellt behöver vara förberedda och förankrade. Det gör man genom att i förväg utbilda och öva hanteringen av de beroenden och behov som kan tänkas uppstå vid höjd beredskap. Vissa sektorer och verksamheter är samhällskritiska och berörs därför mer än andra vid höjd beredskap. Detta gäller till exempel energiförsörjning, transporter, information och kommunikation.²¹

Bevakningsansvariga myndigheter berörs genom de särskilda åtgärder de är ålagda att vidta före och under höjd beredskap. Under höjd beredskap ska dessa myndigheter i första hand inrikta verksamheten på sådant som har betydelse för totalförsvaret, och hålla regeringen informerad.²²

²⁰ Människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet, demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter, miljö och ekonomiska värden, samt nationell suveränitet (MSB, 2013)

²¹ I samhällskritiska sektorer ingår även finansiella tjänster, handel och industri, hälso- och sjukvård samt omsorg, kommunal teknisk försörjning, livsmedel, offentlig förvaltning, skydd och säkerhet samt socialförsäkringar.

²² Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, 19-29§

21. Systemsyn, effekttänk och centrala termers innebörd

I det här avsnittet hittar du en teoretisk beskrivning av den verklighet som samhällets aktörer agerar i, och en tillhörande tankemodell för aktörsgemensam hantering. Du hittar också definitionerna av termerna samverkan, ledning, inriktning och samordning, och motiv till dessa.

Utgångspunkterna i detta avsnitt förklarar hur verkligheten bör betraktas inom ramen för aktörsgemensam hantering av samhällsstörningar. Det är viktigt att framhålla att det inte finns något universellt facit. Däremot finns praktiska och teoretiska förutsättningar och verktyg för att precisera och motivera dem. Utgångspunkterna innebär inte att andra synsätt är fel. Fördelen med dessa utgångspunkter är att de beskriver ett gemensamt sätt att tänka i det aktörsgemensamma sammanhanget. Det sättet att tänka är grundat i en gemensam förståelseprocess som bygger på beprövad praktisk erfarenhet och etablerad teoribildning.

Utgångspunkterna består av tre huvuddelar. Den första delen är att verkligheten är sammanlänkad i *system* och de olika delarna påverkar varandra i komplexa mönster. Komplexitet gör att det är omöjligt att förstå helheten genom att förstå delarna var för sig – helheten måste betraktas sammantaget. Systemsynen beskrivs närmare i början av texten. Den efterföljande delen beskriver designlogik som en utgångspunkt för hur man bör betrakta ledning och samverkan som funktioner. Efter dessa utgångspunkter preciseras innebörden i, och relationerna mellan, termerna inriktning, samordning, samverkan och ledning utifrån systemsynen och designlogiken.

21.1 Designlogik

Ledning och samverkan ses i dessa grunder som *funktioner*. Termen *funktion* har med designlogik att göra. Designlogik är ett begreppsschema som kan användas för att förstå och konstruera så kallade *artefakter*. En artefakt är något som människan har skapat, både konkreta saker som flygplan och datorer, och abstrakta som begrepp och kunskap. Ledning och samverkan är alltså enligt detta resonemang artefakter.

I sin enklaste form innebär designlogik en analys av artefakten i tre nivåer. Varje nivå svarar på en fråga man kan ställa om artefakten. Den översta nivån kallas *syfte* och svarar på frågan om varför artefakten finns eller varför den ska skapas. Den andra nivån kallas *funktion* och den svarar på frågan om vad artefakten måste producera för att uppnå sitt syfte. Den tredje nivån kallas *form* och svarar på frågan om hur (eller med vad) artefakten producerar det som behövs för att uppfylla syftet.

Inom designlogiken används termen "funktion" annorlunda från hur den vanligtvis används vid hanteringen av samhällsstörningar. Då refererar funktion antingen till en uppgift som någon har (till exempel "krisledningsnämnden har en beslutsfunktion") eller till en enhet med en viss uppgift (till exempel "i kommunen finns en beslutsfunktion"). I designlogiken betecknar termen funktion i stället en abstrakt och fullständig beskrivning av ett lednings- eller samverkanssystem. Beskrivningen talar om vad systemet producerar för att uppfylla sitt syfte. Till exempel är *ledning* den funktion som åstadkommer inriktning och samordning.

Det finns flera vinster med att diskutera ledning och samverkan ur ett designperspektiv. Designlogik bidrar med en struktur för vad det egentligen är man pratar om, och gör det möjligt att prata om just detta utan att ta ställning till hur det hela går till. Den praktiska utformningen kan ju se ut på olika sätt beroende på vad sammanhanget kräver. Med hjälp av designlogiken blir det möjligt att fokusera på de funktioner systemen uppfyller och det som ska uppnås. På så sätt blir det också möjligt att jämföra och förstå skillnaden mellan olika artefakter, oberoende av form, utifrån exempelvis effektivitet.

I vardagen är det lätt att börja utvecklingsarbetet med samverkan och ledning på formnivån. Man börjar direkt med att designa till exempel lösningar på organisation och kommunikationssystem. Anledningen till detta är att det är fysiskt konkret och något som alla kan tolka på liknande sätt, vilket gör det lättare att föra gemensamma samtal och skapa en känsla av att man gör något konkret. Problemet med att gå direkt på formnivån är att man riskerar att inte klara ut *varför* något etableras och *vad* som måste produceras. Att utgå ifrån designlogik när man diskuterar gemensamma lösningar ger alltså bra förutsättningar för ett samtal och ett utvecklingsarbete som börjar i rätt ände – varför före hur.

21.2 Systemsyn

En systemsyn kan enklast beskrivas som fokus på hur delar hänger samman och påverkar varandra i en helhet. Det går inte att förstå ett system genom att förstå de enskilda delarna var för sig. Man måste också förstå hur delarna påverkar varandra. Utan den förståelsen blir det svårt att påverka systemet i den riktning man vill.

Ett system består av två sorters beståndsdelar: *komponenter* och *relationer*. Komponenter kan vara till exempel individer, organisationer, roller eller verktyg. Relationerna mellan komponenterna kan vara exempelvis fysisk närhet, kommunikation, vänskap, ekonomiska beroenden och så vidare. Det är betraktaren som avgör vad som är systemet och dess komponenter och relationer, och varje komponent i ett system kan betraktas som ett system i sig. Som ett exempel består systemet för att hantera samhällsstörningar bland annat av en mängd formella organisationer och sociala nätverk. Dessa organisationer och nätverk kan i sin tur betraktas som enskilda system.

21.2.1 Systemavgränsningar

Systemperspektivet innebär att allting hänger ihop på något sätt, men det är omöjligt att hantera världen om man ska ta hänsyn till alla relationer. Aktörer behöver därför göra *systemavgränsningar*. Dessa systemavgränsningar görs oftast vid den gräns där relationerna inte längre verkar ha någon praktisk betydelse. Ofta görs den avgränsningen omedvetet.

Situationen och vårt syfte med vad vi gör styr vilka avgränsningar som vi använder oss av när vi tolkar vår omvärld. Det kan låta självklart, men i praktiska sammanhang är det inte givet utifrån vilka ramar som ett visst sammanhang ska betraktas. Det finns tre sätt att göra systemavgränsningar.

Till att börja med måste man bestämma sig för vilken typ av komponenter och vilken typ av relationer man pratar om. Detta är *systemdimension*. En systemdimension kan vara formella organisationer och relationer. Typiska beståndsdelar kan då vara avdelningar, befattningar, regler och instruktioner. En annan kan vara informella organisationer och relationer, till exempel sociala nätverk. Typiska beståndsdelar kan då vara intressen, värderingar, vänskap och förtroende.

Man kan också avgränsa i *omfattning*. Exempelvis kan man tänka sig att bara ta med organisationer och relationer i en kommun, eller i ett län. De organisationer som ligger utanför kommun – eller länsgränsen inkluderas inte i det system som betraktas. Man kan också tänka sig att ta med alla delar i systemet men bara på en viss nivå, till exempel resurser på fältet som medverkar i en viss samhällsstörning. Då ingår offentliga, privata och frivilliga komponenter, men bara de som "finns på plats".

Den tredje avgränsningen handlar om med vilken *upplösning* man vill beskriva systemet. För att systemet inte ska ha ohanterlig detaljrikedom måste man oftast lägga samman komponenter genom att skapa grupper. Exempelvis kan en formell organisation bestå av en rad olika delorganisationer. En kommun har sina respektive förvaltningar osv. Man väljer då en upplösning som passar för det behov man har.

En viktig utmaning för alla som arbetar med ledning och samverkan är att kunna skifta systemavgränsningar för att se olika perspektiv. Systemavgränsningar måste också kontinuerligt diskuteras när frågan om helhet omhändertas.

21.2.2 Systemkaraktäristika

När man talar om samverkan och ledning i samband med samhällsstörningar är det viktigt att se till de egenskaper som de system som man arbetar med uppvisar. Systemet för att hantera samhällsstörningar, och många av dess delsystem, är att betrakta som komplexa system. Komplexa system uppvisar ett antal egenskaper som är av stor betydelse för arbete med ledning och samverkan. Komplexa system är

- öppna – systemen påverkar, och påverkas av, sin omgivning
- situationsspecifika – systemen är olika från gång till gång
- dynamiska – systemen förändras under en och samma hantering
- självreglerande – systemens utformning bygger delvis på lokal anpassning.

Det betyder att det i ett komplext system är svårt att förutsäga i detalj vad som kommer att hända härnäst. Det beror på att systemet kan ha ändrat karaktär under tiden mellan beslut och handling. Med andra ord, under en samhällsstörning går det inte att veta säkert att en åtgärd faktiskt leder till den effekt man vill ha. Ett komplext system kan inte styras som man kan styra en maskin. Resurser kommer troligen att agera delvis på eget bevåg, ibland på ett funktionellt sätt och ibland på ett sätt som skapar problem för helheten. Detta är en viktig utgångspunkt för diskussionen om samverkan och ledning och är en grundförutsättning för bland annat helhetsmetoden som redovisas senare i detta arbete.

Det går inte att säga att det finns ETT system och att det finns rätt och fel bild av systemet – varje betraktare gör en egen tolkning utifrån sina behov och perspektiv. Systemsynen ger dock förutsättningar att tillsammans förstå olika perspektiv och tillsammans bygga modeller av helheten som är en viktig utgångspunkt för aktörsgemensam hantering av samhällsstörningar.

21.2.3 Formella organisationer och nätverk

Formella organisationer och sociala nätverk är två viktiga dimensioner av resurserna i det inre systemet som påverkar hur en samhällsstörning hanteras.

Formella organisationer bygger på regler. De bidrar med förutsägbarhet och trygghet genom att fastslå hur man ska bete sig. Sociala nätverk bygger på förtroende. De bidrar med flexibilitet och därmed också tålighet mot störning. Formella organisationer och sociala nätverk existerar parallellt och är beroende av varandra. Bägge påverkar hur det fungerar. I praktiken flätas formella organisationer och sociala nätverk ofta samman, vilket betyder att man kan betrakta förtroende som en kritisk faktor i alla sammanhang. Förtroende är betydelsefullt för hur väl den aktörsgemensamma hanteringen fungerar.

Svåra förhållanden leder ofta till att många olika organisationer och nätverk blir involverade i hanteringen. Detta leder till att obekanta människor möter varandra, och att de representerar olika kulturer, arbetssätt, målsättningar och intressen. Därmed blir det en särskild utmaning att bygga upp det nödvändiga ömsesidiga förtroende som krävs för att samarbetet över aktörsgränserna ska fungera.

I ett första steg blir förtroendet för motparten en spegling av det förtroende man har för den grupp som motparten tillhör – i mötet med en okänd polis blir därmed förtroende för honom eller henne detsamma som förtroendet för polisen i allmänhet. I takt med att människor lär känna varandra så ersätts det av ett personligt förtroende för just honom eller henne.

Många av dagens samarbetsformer är baserade på IT-lösningar. Människor möts helt enkelt genom elektronisk kommunikation snarare än i fysiska möten. Förtroende utvecklas och fungerar även utifrån elektroniska nätverk, men det upplevs ofta som mer riskfyllt att inleda samarbeten i dessa miljöer med okända motparter än i "vanliga" nätverk. Människor är då mindre benägna att lita på sina okända motparter.

Det första intrycket av okända motparter är viktigt, bland annat eftersom den information som finns tillgänglig om medlemmarna i nätverket påverkar vilket förtroende dessa får. Det första intrycket lever dessutom kvar och påverkar även efter att individerna börjat lära känna varandra.

21.2.4 Tankemodell för aktörsgemensam hantering

Tankemodellen i figuren nedan förtydligar innebörden av termerna inriktning, samordning, ledning och samverkan och visar hur de hänger samman inom området samhällsskydd och beredskap. Tankemodellen skapar också förståelse för behovs- och effektinriktat tänkande, samt bidrar med ett nytt sätt att tänka kring olika strukturer och roller. Grunden för modellen är systemsynsättet som redovisats ovan samt det designlogiska begreppsschemat.



Tankemodell för aktörsgemensam hantering av samhällsstörningar

Sammanfattande budskap

- Tankemodellen har ett systemperspektiv och betraktar det aktuella sammanhanget som ett *yttre* och ett *inre* system. Det yttre systemet definieras som det man vill påverka där hjälpbehoven uppstår. Det inre systemet utgörs av de aktörer som kan påverka det yttre.
- I samband med samhällsstörningar uppstår en rad olika kompletterande systemtolkningar (perspektiv) beroende på vilka problem som de som betraktar systemen har för handen.
- Att hantera samhällsstörningar innebär att åstadkomma önskade tillstånd i det yttre systemet. Det nya tillståndet betraktas som en *yttre effekt*.

- Den yttre effekten ska uppnås genom att det inre systemets förmåga används effektivt. Det görs genom inriktning och samordning. Inriktning och samordning betraktas som en *inre effekt*.
- Inriktning är en orientering av tillgängliga resurser mot formulerade mål. Olika aktörers aktiviteter och delmål måste ofta justeras gentemot varandra så att tillgängliga resurser verkligen kommer till största möjliga nytta. Denna anpassning av aktiviteter och mål kallas samordning.²³
- Tankemodellen beskriver två funktioner för att åstadkomma inriktning och samordning. Dessa funktioner är *samverkan* och *ledning*.

Yttre och inre system

Normalt fungerar alla samhällets delar tillsammans utan problem. Det som är skyddsvärt i samhället, till exempel människors liv och hälsa, ekonomiska värden och miljö, tas om hand av var och en. Skyddseffekter möter de skyddsbehov som finns genom samhällets självläkande förmåga. Den självläkande förmågan illustreras i modellen med förbindelsen mellan *behov* och *effekt* i det *yttre systemet*.

En samhällsstörning föreligger när skyddsbehovet blir eller riskerar att bli så stort att den självläkande förmågan inte längre räcker till. De ingående komponenterna, och relationerna mellan dem, som drabbas av samhällsstörningen utgör *det yttre systemet*.

Alla samhällets samlade resurser kan behöva bidra vid en samhällsstörning för att stötta den självläkande förmågan. *Det inre systemet* består av de samhällsresurser som kan bidra till skyddseffekten i det yttre systemet. Det inre systemet kan till exempel mobiliseras genom ett samtal till alarmeringstjänsten eller spontant, exempelvis genom att aktörer får signaler genom sin egen omvärldsbevakning. Beroende på perspektiv kan det inre systemet ha olika utformning. Det beror alltså på vem som betraktar det.

En central aspekt av det yttre och det inre systemet är relationerna, med andra ord hur de ingående delarna hänger samman och påverkar varandra. Det gäller både inom respektive system och mellan systemen. Att förstå dessa relationer är en förutsättning för att förstå en helhet och utnyttja samhällets samlade resurser på bästa sätt.

Att omsätta förmåga till effekt

Hanteringen av en samhällsstörning handlar ytterst om att omsätta aktörernas förmåga till effekt i det yttre systemet på bästa sätt. Om samhällets samlade resurser ska kunna användas på bästa sätt behöver de ha inriktning och samordning. Inriktning och samordning är att se som *effekter* i det inre systemet.

²³ Detta sätt att beskriva samordning är begränsat till sammanhanget *hantering av samhällsstörningar*. Det utesluter alltså inte att samordning kan beskrivas till exempel som ett uppdrag eller en aktivitet i andra sammanhang. Se nedan.

Inriktning och samordning kan åstadkommas bland annat genom *funktionerna* samverkan eller ledning.

I tankemodellen för aktörsgemensam hantering av samhällsstörningar betonas alltså inriktning och samordning som effekter. Detta utesluter inte att inriktning och samordning på andra ställen kan beskrivas som aktiviteter, eller som uppdrag. Fördelen med att beskriva inriktning och samordning som effekter är bland annat att precisera syftet med samverkan och ledning och motverka en inåtblickande syn som fokuserar på interna lösningar och processer, i stället för det som faktiskt bör åstadkommas i samhället.

Ett annat motiv med att se inriktning och samordning som själva syftet med samverkan och ledning är att motverka den osäkerhet som ofta uppstår i det aktörsgemensamma arbetet om vad man menar. Det beror bland annat på att termerna inriktning, samordning, samverkan och ledning belastas med olika betydelser och ibland flyter in i varandra. Detta riskerar att leda till missuppfattningar som i sin tur leder till friktion i form av ineffektiv kommunikation och felaktiga förväntningar.

21.3 Termerna inriktning – samordning – samverkan - ledning

Hittills har inriktning och samordning beskrivits som funktioner. I dagligt tal hör man ofta dessa termer som verb, det vill säga att inrikta, att samordna. Frågan om vad inriktning och samordning som verb innebär besvaras här med de aktiviteter som syftar till just inriktning och samordning. Att inrikta eller att samordna kan alltså ses som aktiviteter som leder till effekterna inriktning och samordning. Hur de aktiviteterna ska se ut beror på sammanhanget, det vill säga vem som är inblandad, vilka behoven är och vilka resurser som finns att tillgå. Aktiviteterna går alltså inte att beskriva i detalj.

Inriktning

Inriktning är orientering av tillgängliga resurser mot formulerade mål.

Inriktning handlar om vilket håll man drar åt och är alltså något man vill åstadkomma för att resursernas förmåga ska bli till nytta i samband med en samhällsstörning. Utan någon som helst inriktning får inte hanteringen någon effekt. Inriktning kan ses som en vektor, en rörelseriktning, som pekar mot ett mål.

När flera är inblandade så handlar en gemensam inriktning om att alla ska dra åt samma håll. Inriktning kan alltså gälla för en enskild aktör, en enskild grupp inom ramen för en aktör, eller ett kluster av aktörer. Inriktning kan åstadkommas på flera sätt, till exempel genom funktionerna samverkan och ledning, men också genom självorganisation.

Normalt har de flesta aktörer, åtminstone de offentliga, var och en sin egen inriktning i grunden så att säga "förberedd". Det finns alltså en uttryckt inriktning

för aktören att utgå ifrån vid hanteringen av samhällsstörningar. Sådana inriktningar kan återfinnas i myndighetsinstruktioner och regleringsbrev.

När samhällsstörningar inträffar så lägger varje aktör sitt perspektiv på situationen och tolkar det som händer utifrån sin roll i samhället. Aktören formulerar sina egna mål för vad som ska uppnås och ser till att de egna resurserna riktar in sig mot dessa mål. Den övergripande inriktningen för ett kollektiv av aktörer blir då summan av de respektive inriktningarna. Precis som en enskild aktörs inriktning kan behöva ändras i samband med en samhällsstörning så kan en övergripande inriktning behöva ändras under en samhällsstörning.

En inriktning måste alltid innehålla en grad av öppenhet. Det är ett resultat av att samhällsstörningar är unika, föränderliga och delvis oförutsägbara. Samhällsstörningen äger rum i ett komplext sammanhang. Enkelt uttryckt handlar öppenhet i inriktning om att hantera risken att det som verkar vara viktigast just nu kommer att överskuggas av något annat längre fram i tiden.

Samordning

Samordning är anpassning av aktiviteter och delmål så att tillgängliga resurser kommer till största möjliga nytta.

Samordning²⁴ följer av att varje samhällsstörning uppvisar en *uppsättning* behov och aktörer, det vill säga inga behov eller aktörer uppträder ensamma. På samma sätt som behov ofta är sammanlänkade²⁵ så påverkar aktörers hanteringar ofta varandra. Ett exempel på det är kriskommunikation, där det är viktigt att inblandade aktörer sänder samstämmiga budskap. När aktörers hanteringar påverkar varandra, eller kan påverka varandra, måste aktiviteter och ibland även delmål justeras gentemot varandra så att tillgängliga resurser verkligen kommer till största möjliga nytta. En sådan anpassning av aktiviteter och delmål kallas samordning.

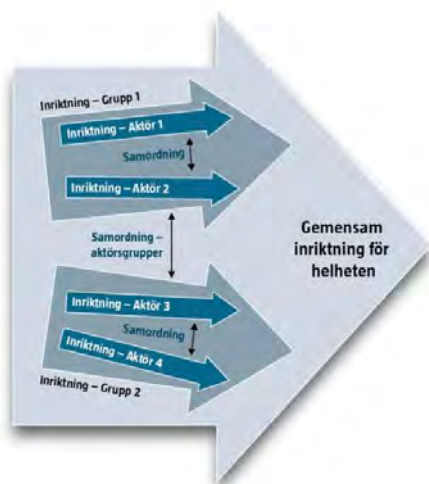
Det finns ofta beroendeförhållanden dels mellan de aktiviteter som företas, dels mellan de delmål som aktiviteterna syftar till att uppnå. Exempelvis kan saker och ting behöva göras i en viss ordning för att resurserna inte ska vara i vägen för varandra, eller för att en aktivitet är beroende av att en annan genomförs först. Samordning som effekt kan innebära att man skapar synergier mellan olika aktiviteter, vilket i dessa sammanhang är något eftersträvänsvärt.

Som redan nämnts så har respektive aktörer i regel redan en inriktning innan den aktörsgemensamma dialogen uppstår. Den kan vara funktionell även i helheten. Det betyder att i det aktörsgemensamma sammanhanget behöver inte inriktning alltid åstadkommas före samordning.

²⁴ Koordination ses som en synonym till samordning.

²⁵ Se systemsyn.

Samordning kan precis som inriktning diskuteras på olika nivåer. Samordning som effekt kan åstadkommas mellan exempelvis myndigheter, men också inom en organisation eller inom en arbetsgrupp.



Inriktning och samordning som effekter på olika systemnivåer. Varje aktör behöver en inriktning för att dess förmåga ska kunna omsättas till effekt. Aktörernas aktiviteter måste ofta vara anpassade till varandra för att göra största möjliga nytta. Detta är samordning. På en högre systemnivå finns en inriktning för Aktörsgrupp 1 och en inriktning för Aktörsgrupp 2. Aktörsgrupperna i sin tur behöver vara samordnade. På högsta systemnivån finns en gemensam inriktning av helheten.

Samverkan

Samverkan är den funktion som, genom att aktörer kommer överens, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser.

Samverkan i sammanhanget hantering av samhällsstörningar måste alltså ha syftet att åstadkomma inriktning och samordning. Om inte det syftet finns så handlar det heller inte om samverkan. Det betyder att samverkan har en snävare innebörd i hanteringen av en samhällsstörning, jämfört med förebyggande arbete.

En viktig produkt i samverkan är överenskommelser. En överenskommelse kräver att de som arbetar med inriktning och samordning är sidoordnade, det vill säga att ingen har exploaterat något befintligt mandat eller på annat sätt givits i uppdrag att bestämma över någon annan.

Eftersom samverkan innebär att aktörer (i praktiken individer) kommer överens, är en förutsättning att det finns en dialog. Dialogen är alltså en förutsättning för funktionen samverkan. Det framgår tydligt av reglerna att riksdag och regering vill

att aktörer agerar gemensamt. I förarbeten har det uttryckts att skyldigheten att stödja och samverka med andra aktörer följer av ansvarsprincipen.

För att förstå hur central skyldigheten att samarbeta är kan man dra paralleller till (1986:223) förvaltningslagen. Förvaltningslagen anger att varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.

Ledning

Ledning är den funktion som, genom att en aktör bestämmer, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser.

Ledning förutsätter att den eller de som utövar ledning har mandat att göra det, eller att det görs utifrån överenskommelse mellan ingående parter.

Termen mandat är en juridisk term som är kopplad till formella förutsättningar. Det är den grund vi oftast förknippar med ledning. Mandat har varierande grad av styrka. Starka mandat medger ledning som är tvingande, det vill säga kan förknippas med sanktioner om ledningen inte efterföljs. Svaga mandat medger inte tvingande ledning. Ledning med svaga mandat bygger i stället i större utsträckning på påverkan/inflytande genom till exempel argumentation och motivation.

I det aktörsgemensamma sammanhanget är det vanliga att det förekommer *flera olika* mandat och att dessa mandat har *varierande* styrka. Resultatet kan betecknas som ledning i "blandform". Skillnaderna mellan dessa former ligger i tillvägagångssätten. Däremot är det inte nödvändigtvis någon skillnad i effekt.

Ledning kan även grunda sig på överenskommelser mellan ingående parter. Dessa överenskommelser kan till exempel bygga på förtroendet att någon av de ingående parterna är den som är bäst lämpad att bestämma i sammanhanget.

För att samhällets samlade resurser ska kunna utnyttjas på ett effektivt sätt bör man alltså acceptera att ledning kan ske med olika grader av mandat och utifrån överenskommelser. Eftersom möjligheten till inflytande därmed ofta är begränsad (det vill säga inte tvingande) så förutsätter det att övriga inblandade genom bland annat helhetssyn bidrar till att samhällets resurser används effektivt.

Kort kan man säga att ju mer avgränsat och ju mer likformigt det inre systemet (det vill säga de ingående parterna i form av aktörer) är, desto större möjligheter finns det att använda funktionen ledning för att åstadkomma inriktning och samordning.

Vad behöver funktionerna samverkan och ledning kunna göra för att åstadkomma inriktning och samordning?

För att åstadkomma inriktning och samordning behöver funktionerna samverkan och ledning kunna producera

- (1) förståelse för vad som händer och hur situationen kommer att utvecklas

- (2) förståelse för vad som behöver göras
- (3) inflytande över resurserna i det inre systemet.

Detta är alltså det övergripande svaret på VAD funktionerna samverkan och ledning måste kunna för att deras syfte – inriktning och samordning – ska kunna bli verklighet. På formnivå kan dessa punkter diskuteras i termer av organisationsformer, informationsutrustning etc. I andra delar av materialet föreslås konkreta verktyg (formnivå) för att kunna arbeta med dessa frågor.

Läs mer

Designlogik

Brehmer, B. (2009b). From function to form in the design of C2 systems.

Proceedings of the 14th International Command and Control Research and Technology Symposium. Washington, DC: CCRP.

Brehmer, B. (2007). Understanding the functions of C2 is the key to progress. *The International C2 Journal*, 1, 211-232.

Systemsyn

Checkland, P.B (1981, 1998): *Systems Thinking, Systems Practice*, John Wiley & Sons Ltd.

Capra, F. (1982): *The Turning Point: Science, Society & The Rising Culture*, Simon & Schuster

Skyttner, L. (2006): *General Systems Theory: Problems, Perspective, Practice*, World Scientific Publishing Company

Atkinson, S och Moffat J. (2005): *The Agile Organization: from Informal Networks to Complex Effects and Agility*, Command & Control Research Program Publications, Washington D.C.

21.4 Termen Samhällsstörningar

I det här materialet används samhällsstörningar som term för de företeelser och händelser som hotar och ger skadeverkningar på det som ska skyddas i samhället. Det fungerar som ett verktyg för ett vidgat synsätt och skapar förutsättningar för aktörsgemensam inriktning och samordning vid hantering av hot mot de värden som ska skyddas. I detta avsnitt finner du utvecklade resonemang kring användningen av termen samhällsstörningar.

En vidgad syn på hot och skadeverkningar

Variationen av företeelser och händelser som kan utgöra hot mot samhällets skyddsvärden är stor. Samhällets aktörer behöver tidigt i ett skeende kunna identifiera behov av gemensam hantering även om företeelser och händelser inte naturligt ryms inom ramen för olyckor, kriser och krig. Exempel på sådana skeenden kan vara smittat eller kontaminerat livsmedel, risk för oväder samt problem med skottlossningar mellan rivaliserande grupper.

Eftersom konsekvenserna vid samhällsstörningar ofta behöver hanteras ur flera olika perspektiv samtidigt, riskerar indelningen i olyckor, kriser och krig att låsa

tankemönstret, exempelvis till olika skeden i skeendet, tolkningar av samhällsstörningars omfattning och vilka aktörer som är berörda. Flera aktörer kan behöva agera inriktat och samordnat i en mängd situationer utan att det inträffat en olycka eller att situationen har utvecklats till en kris för samhället. Dessa låsningar kan i förlängningen innebära allvarliga fördröjningar i hanteringen och att vissa behov inte omhändertas. Dessutom blir det problematiskt när man använder olyckor, kriser och krig, vars innebörd är av olika karaktär och kvalitet, på samma skala för att beskriva olika grader av hot i samhället. Kris och krig är tillstånd som beskriver av allvarlighetsgraden i ett skeende, medan en olycka är något som inträffar.

Aktörer tenderar att betrakta olyckor, kriser och krig som väsensskilda företeelser och förknippar sig själva först och främst med en av dem. Vissa aktörers uppdrag beskrivs inte med utgångspunkt i olyckor, kriser och krig. Utöver de så kallade blåljusmyndigheterna kan exempelvis sociala myndigheter och miljöskyddsmyndigheter hantera olika delar av det totala hjälpbehovet vid en olycka. Även händelser som vid en första anblick verkar vara begränsade kan innebära att det uppstår hjälpbehov i flera dimensioner.

Behovet av åtgärder behöver aktivt identifieras oavsett om en händelse är vanligt förekommande eller inte. Om identifieringen av hjälpbehov görs slentrianmässigt finns det risk för att hjälpbehov förbises. Användningen av uttrycket vardagsolycka är ett exempel på en kategorisering av händelser där man riskerar att förbise viktiga hjälpbehov.

Oavsett typ av samhällsstörning bör alla aktörer fokusera på att möta det hjälpbehov som uppstår, det vill säga vidta åtgärder för att skydda det skyddsvärda.

Att tillämpa tankesättet är viktigare än definitionen

Eftersom resonemanget kring samhällsstörningar bygger på att identifiera och hantera företeelser eller händelser som hotar samhällets skyddsvärden går det inte att tydligt definiera vad som är en samhällsstörning eller inte. Det innebär också att något som kan betraktas som en samhällsstörning ur en enskild individs perspektiv kanske inte är det ur ett myndighetsperspektiv. Genom att tillämpa tankesättet om samhällsstörningar och utgå från kärnan i budskapet förbättras förutsättningarna att åstadkomma inriktning och samordning vid hantering av företeelser och händelser som hotar samhällets skyddsvärden. Det innebär också att det inte är nödvändigt att avgöra om en enskild företeelse eller händelse är en samhällsstörning eller inte.

Samhällsstörningars omfattning och sammanhang av aktörer Utöver att en samhällsstörning kan beröra olika områden i samhället (sociala sammanhang, teknisk infrastruktur, miljön et cetera) varierar också omfattningen, allvarlighetsgraden och varaktigheten. Situationen vid en samhällsstörning är ofta besvärlig i den meningen att den är svåröverskådlig och i sig utgörs av olika delar. Resonemangen nedan om samhällsstörningars omfattning och

aktörssammanhangr utgör en grund för att dels identifiera konsekvenser och hjälpbehov, dels för att identifiera vilka aktörer som behöver agera tillsammans vid samhällsstörningar.

Identifiera sociala sammanhang som påverkas

Hjälpbehov uppstår beroende på hur och i vilken omfattning samhällsstörningar drabbar samhället. Ett sätt att beskriva omfattningen av hjälpbehoven i samhället är att identifiera vilka sociala sammanhang som påverkas, oavsett vilka orsaker som har skapat samhällsstörningen.²⁶

Sjukdomsfall och olyckor drabbar i första hand individer, familjer och deras närmast anhöriga. Ett långvarigt teleavbrott i en skärgårdsmiljö drabbar ett stort antal individer, som tillhör familjer eller andra grupperingar. Diskoteksbranden i Göteborg 1998 kan sägas ha drabbat hela staden Göteborg. En översvämningssituation kan beröra en eller flera regioner. Händelserna på Utøya och i Oslo den 22 juli 2011 drabbade hela nationen Norge. Askmolnet från Eyjafjallajökull 2010 orsakade stora störningar i flygtrafiken över hela Europa.

Exempel på olika sociala sammanhang:

- Individ- och gruppssammanhang, som vid sjukdomsfall och bostadsbrand
- Lokalt delsammanhang, som vid långvarigt teleavbrott och stor skogsbrand
- Lokalsamhälle, som vid katastrofbranden i Göteborg 1998 och smittat dricksvatten
- Region, som vid stora översvämningar
- Nation, som vid terroristattacker och stora störningar i eldistributionsnät
- Flera nationer, som vid askmolnet från Eyjafjallajökull 2010 och pandemier.

I verkligheten kan samhällsstörningar drabba ett, flera eller delar av dessa sociala sammanhang.

Den ofta besvärliga situationen vid samhällsstörningar kan göra det svårt att överblicka hur individer och viktiga funktioner i samhället kommer att påverkas. Det beror bland annat på att omfattningen av hjälpbehoven i samhället påverkas av hur individer, grupper av individer och aktörer uppfattar situationen och väljer att agera. Det beror också på de allt starkare beroendeförhållandena i tekniska system som finns i dagens samhällsviktiga funktioner.

Aktörssammanhang

Beroende på vad som hänt kommer ett flertal aktörer att behöva agera för att hantera konsekvenserna vid samhällsstörningar. Aktörssammanhanget, eller den

²⁶ Fredholm, L., & Göransson, A.-L. (2006). Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället. Karlstad: Räddningsverket.

aktuella grupperingen av aktörer i en viss situation²⁷, och deras behov av samarbete kan vara mer eller mindre komplext beroende på vilka hjälpbehov som uppstår.

Exempel på varierande aktörssammanhang vid samhällstörningar av olika omfattning:

- Enskild aktör (oberoende av nivå) som agerar självständigt vid begränsade situationer
- Flera aktörer på samma nivå (lokal, regional, nationell eller internationell) som agerar vid mer sammansatta situationer
- Aktörer från flera nivåer vid komplexa situationer
- Ett stort antal aktörer från flera nivåer vid komplexa situationer med konsekvenser för ett eller flera lokalsamhällen och/eller i en region
- Ett stort antal aktörer från flera nivåer vid en komplex situation med konsekvenser för en del av ett land eller ett helt land
- Ett stort antal aktörer från flera nivåer vid en mycket komplex situation med konsekvenser för två eller fler länder.

Det finns situationer som behöver hanteras av aktörer på flera nivåer samtidigt. Det finns också situationer som aktörer på nationell eller regional nivå hanterar utan att aktörer på exempelvis lokal nivå är berörda. Detta beror på att samhällstörningar inte alltid har sitt ursprung på lokal nivå och sedan eskalerar. De aktörer som berörs vid samhällstörningar har dessutom ofta olika geografiska indelningar för sina verksamhetsområden. Aktörernas geografiska områden överlappar varandra på ett mer varierat sätt än vad man kan få intryck av i kategoriseringen lokalt, regionalt, nationellt och internationellt. Detta ställer krav på förmåga till gränsöverskridande hantering eftersom samhällstörningar drabbar samhället utan hänsyn till administrativa indelningar.

Beskrivningar av hur aktörer berörs i olika aktörssammanhang belyser variationen i komplexitet vid inriktning och samordning av resurser och åtgärder för att möta hjälpbehov vid olika omfattning av samhällstörningar.

Läs mer

MSB (2012). *Inriktning för området samhällsskydd och beredskap* – Andra delrapporteringen.

Fredholm, L., & Göransson, A.-L. (2006). *Ledning av räddningsinsatser i det*

²⁷ Fredholm, L., & Göransson, A.-L. (2006). *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*. Karlstad: Räddningsverket.

22. Ordlista

Blåmarkerade ord är definierade inom ramen för Projekt Ledning och samverkan.

Ord	Förklaring
Aktör	formell organisation, antingen offentlig, privat eller ideell, eller ett spontant socialt nätverk, som har betydelse för hanteringen av en samhällsstörning. (Källa: MSB, Projekt Ledning och samverkan, Dnr 2012-1845)
Aktörsgemensam	"över organisationsgränser", i kontrast till aktörsintern. Något blir aktörsgemensamt när flera aktörer ska verka tillsammans. Det kan handla om att förstå uttryck på samma sätt, upprätta eller samutnyttja resurser eller ingå i en och samma process, till exempel en samverkanskonferens. Hanteringen av en samhällsstörning blir aktörsgemensam när mer än en aktör är inblandad och när relationer uppstår mellan dessa aktörer för att hantera händelsen. (Källa: MSB, Projekt Ledning och samverkan, Dnr 2012-1845)
Aktörsintern	"inom egen organisation", i kontrast till aktörsgemensam. Organisation måste inte tvunget vara en organisation i formell mening utan kan också bestå av ett spontant socialt nätverk som uppstår i hanteringen av en samhällsstörning. (Källa: MSB, Projekt Ledning och samverkan, Dnr 2012-1845)
Ansvarsprincipen	Princip som innebär att den som har ett ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även under krissituationer. Ansvaret inkluderar att vidta de åtgärder som krävs för att både skapa robusthet och krishanteringsförmåga. Ansvarsprincipen innebär också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra, ofta sektorsövergripande. (Källa: prop. 2007/08:92, bet. 2007/08:FöU12, Regeringsskrivelse. 2007/08:193).
Beredskap	att vara beredd på en kommande händelseutveckling som inte är förutsägbar. Beredskap kan ibland mätas i resurser i form av personal och materiel som finns tillgängliga inom en viss tid. (Källa: www.krisinformation.se)
CBRNE	CBRNE är den engelska förkortningen för kemiska, biologiska, radiologiska, nukleära och explosiva ämnen.
Extraordinär händelse	händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och som kräver skyndsamma insatser. (Källa: Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. (SFS 2006:544, § 4).
Förmåga i samhällsviktig verksamhet	att inom ett verksamhets- eller ansvarsområde kunna motstå allvarliga störningar så att verksamheten kan bedrivas på en sådan nivå att samhället fortfarande kan fungera och säkerställa en grundläggande service, trygghet och omvårdnad om allvarliga störningar skulle inträffa. (Källa: www.krisinformation.se)
Geografiskt områdesansvar	ansvar att verka för att samordningen fungerar mellan alla som är inblandade i krisberedskapen på lokal, regional respektive central nivå. Kommunerna, länsstyrelserna och regeringen är geografiskt områdesansvariga aktörer. De områdesansvariga aktörerna ska samordna informationen till allmänheten vid en kris. De övertar dock inte ansvaret från någon annan aktör, myndigheter och organisationer behåller sitt ansvar inom sitt verksamhetsområde även under en samhällsstörning. (Källa: www.krisinformation.se)

Helhetsmetod	ett systematiskt sätt att tillämpa helhetssyn, genom att med samhällets skyddsvärden som utgångspunkt analysera hur aktörernas hanteringar som en helhet effektivt svarar mot de skyddsvärden som blir hotade i den aktuella samhällsstörningen. (Källa: MSB, Projekt Ledning och samverkan, Dnr 2012-1845)
Helhetssyn	ett förhållningssätt som utgår från aktörers skyldighet att stödja och samverka med varandra, för att värna samhällets skyddsvärden på bästa sätt. Att ha en helhetssyn innebär att känna ansvar för mer än den egna uppgiften och att se sin egen och andra aktörers hanteringar som en helhet, för att tydligt bidra till att helheten använder samhällets samlade resurser effektivt. (Källa: MSB, Projekt Ledning och samverkan, Dnr 2012-1845)
Höjd beredskap	antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Totalförsvaret är verksamheter som behövs för att förbereda Sverige för krig. För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. (Källa: Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap)
Informationsdelning	olika former av aktiviteter, med eller utan systemstöd, där information inhämtas, utbyts och förmedlas mellan aktörer i syfte att skapa förståelse för vad som har inträffat och vilka relevanta åtgärder som behöver vidtas. (Källa: MSB, Projekt Ledning och samverkan, Dnr 2012-1845)
Inriktning	orientering av tillgängliga resurser mot formulerade mål. Inriktning är en effekt hos de resurser som skyddas i samband med en samhällsstörning. Varje aktör har alltid en egen inriktning. När flera aktörer fungerar tillsammans finns det också en aktörsgemensam inriktning. (Källa: MSB, Projekt Ledning och samverkan, Dnr 2012-1845)
Kris	händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och funktioner. Kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och normal organisation. En kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga och kräver samordnade åtgärder från flera aktörer. (Källa: www.krisinformation.se)
Krisberedskap	förmåga att genom utbildning, övning och andra åtgärder, samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer. (Källa: Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap,)
Krishantering	mer omedelbar och operativ hantering av en händelse eller störning som inträffat i samhället. (Källa: Regeringens skrivelse "Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet" (Skr. 2009/10:124))
Ledning	funktion som, genom att en aktör bestämmer, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser. Ledning förknippas ofta med hierarkier och enskilda organisationer, men kan också ske i aktörsgemensamma situationer. Ledning kan grundas i mandat (juridisk grund) eller i överenskommelse (social grund). (Källa: MSB, Projekt Ledning och samverkan, Dnr 2012-1845)
Likhetsprincipen	Princip som innebär att verksamheten under en kris ska fungera på liknande sätt som vid normala förhållanden, så långt det är möjligt. Verksamheten ska också, om det är möjligt, skötas på samma plats som under normala förhållanden. (Källa: www.krisinformation.se)
Lägesanalys	organiserad aktivitet för att strukturerat analysera händelsen, dess konsekvenser och samverkan vid en samhällsstörning. Lägesanalysen kan genomföras både aktörsinternt och aktörsgemensamt och bygger på antingen en aktörspecifik lägesbild eller en samlad lägesbild. (Källa: MSB, Projekt Ledning och samverkan, Dnr 2012-1845)
Lägesbild	en aktörs urval av särskilt viktiga aspekter från den tillgängliga informationsmängden, i form av beskrivningar och bedömningar före, under och efter en händelse. Se även Samlad lägesbild.

	(Källa: MSB, Projekt Ledning och samverkan, Dnr 2012-1845)
Mandat	den juridiska grund för ledning som följer av lag, uppdrag och ansvar. Mandat kan vara svaga (begränsade möjligheter till inflytande eller stort tolkningsutrymme) eller starka (stora möjligheter till inflytande och litet tolkningsutrymme). När mandat saknas kan en aktör ändå utöva ledning grundat på överenskommelse. (Källa: MSB, Projekt Ledning och samverkan, Dnr 2012-1845)
Närhetsprincipen	Princip som innebär att en kris ska hanteras där den inträffar och av de aktörer som är närmast berörda och ansvariga. Det är alltså i första hand den drabbade kommunen och det aktuella landstinget som ansvarar för insatsen. Först om de lokala resurserna inte räcker till blir det aktuellt med regionala och statliga insatser. (Källa: www.krisinformation.se)
Samhällsskydd	det arbete som måste bedrivas för att skydda samhället mot olyckor och allvarliga och extraordinära händelser. I detta arbete deltar såväl myndigheter, organ och institutioner som den enskilda individen. (Källa: www.krisinformation.se)
Samhällsstörning	avvikelse från det normalt förväntade som hotar det skyddsvärda i samhället och där flera aktörer är inblandade. (Källa: MSB, Projekt Ledning och samverkan, Dnr 2012-1845)
Samhällsviktig verksamhet	verksamhet som uppfyller minst ett av följande villkor: Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället. Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad allvarlig kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt. (Källa Regeringens skrivelse "Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet" (Skr. 2009/10:124)
Samlad lägesbild	ett urval av information från flera aktörers lägesbilder som ger en överblick av de medverkande aktörernas syn på den inträffade händelsen. En samlad lägesbild kan bestå av information och ge uttryck åt perspektiv som inte nödvändigtvis delas av alla aktörer. En samlad lägesbild ersätter inte de aktörsspecifika lägesbilderna utan är istället kompletterande. (Källa: MSB, Projekt Ledning och samverkan, Dnr 2012-1845)
Samordning	anpassning av aktiviteter och delmål så att tillgängliga resurser kommer till största möjliga nytta. Samordning handlar alltså om att aktörer inte ska vara i vägen för varandra, och förstärka varandra där det går. Samordning är en effekt hos de resurser som skyddar i samband med en samhällsstörning. (Källa: MSB, Projekt Ledning och samverkan, Dnr 2012-1845)
Samverkan	en funktion som, genom att aktörer kommer överens, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser. (Källa: MSB, Projekt Ledning och samverkan, Dnr 2012-1845)
Samverkansområden	en typ av samverkan där utpekade myndigheter är indelade i olika grupper och varje grupp är ansvarig för krisberedskapen inom ett särskilt område, ett så kallat samverkansområde (SO). Teknisk infrastruktur SOTI, Transporter SOTP, Farliga ämnen SOFÄ, Ekonomisk säkerhet SOES, Geografiskt områdesansvar SOGO, Skydd, undsättning och vård SOSUV.
Sektor	ett verksamhetsområde för myndigheter och organisationer. Sektorsansvar innebär att alla myndigheter och organisationer inom ett verksamhetsområde har ansvar inom sitt område vid en kris. (Källa: www.krisinformation.se)
Skyddsvärden (samhällets skyddsvärden)	är värden formulerade av regering och riksdag som ska skyddas i arbetet med samhällsskydd och beredskap. De är: • människors liv och hälsa • samhällets funktionalitet

	• demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter • miljö och ekonomiska värden • nationell suveränitet. (Källa: MSB 2014, Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap)
Tjänsteman i beredskap (TiB)	beredskapsfunktion hos krishanteringsmyndigheter samt hos länsstyrelserna, landstingen och regionerna som ska finnas tillgänglig dygnet runt. TiB kan vid behov initiera och samordna det inledande krisledningsarbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga händelser. (Källa: www.krisinformation.se)
Överenskommelse	social grund för ledning, där ett kollektiv av aktörer kan komma överens om att en av aktörerna utövar ledning inom området. resultat av samverkan. (Källa: MSB, Projekt Ledning och samverkan, Dnr 2012-1845)

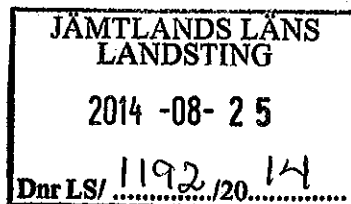


CENTERPARTIET

- Jämtlands läns landsting

Initiativärende till Jämtlands läns landsting

Landstingsstyrelsen



Fåker den 22 augusti 2014

Långsiktig utvecklingsplan för minskade sjukskrivningar

Jämtlands län utmärker sig med höga sjukskrivningstal och det finns måna olika förklaringar som lyfts fram när man diskuterar detta. Trenden har varit att allt fler sjukskrivs och detta är mycket allvarligt.

Centerpartiet vill att vi ska bli fler människor som lever ett friskare liv med en rikare vardag. Därför föreslår jag nu i detta initiativärende att Jämtlands läns landsting, i samråd med försäkringskassan och arbetsförmedlingen, tar fram en långsiktig utvecklingsplan för minskade sjukskrivningar och ett ökat frisktal.

Det måste göras en rejäl analys av varför så många är sjuka och hur sjukskrivningsprocessen fungerar i praktiken. Många myter kanske kan krossas och vi kan förhoppningsvis lära oss mer om det finns olika förklaringar till varför vissa sjukdomar ökar i vår region.

Jag föreslår därför att Jämtlands läns landsting, i samråd med försäkringskassan och arbetsförmedlingen, tar fram en långsiktig utvecklingsplan för minskade sjukskrivningar och ett ökat frisktal

Thomas Andersson, Gruppledare för Centerpartiet, ledamot i landstingsstyrelsen

2014-08-26

Landstingsstyrelsen

§ 181 Långsiktig utvecklingsplan för minskade sjukskrivningar (LS/1188/2014)**Ärendebeskrivning**

Medborgarna i Jämtlands län har i jämförelse med landet i övrigt höga tal för sjukskrivningar. Jämtlands läns landsting har i paritet med detta också höga tal för sjukskrivningar.

Landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen har vid flera tillfällen under året uppmärksammat detta och gett uppdrag till organisationen att arbeta för att minska sjukskrivningarna och öka frisktalerna.

Här följer en sammanställning av besluten;

Landstingsstyrelsen 28-29 april

§ 84 Styrelsens ledning och samordning av förvaltningen 2014 (LS/4/2014)

Sjukskrivningsmiljarden/Rehabgarantin

"Styrelsen ser allvarigt på de fortsatta höga sjuktalen både för landstingets personal och för länets invånare. Styrelsen anser därför att ytterligare ansträngningar måste göras och ger landstingsdirektören i uppdrag att vidta åtgärder avseende utbildningsinsatser för att implementering av metoder genomförs."

§ 88 Månadsrapport till landstingsstyrelsen 2014 (LS/12/2014)

"Landstingsdirektören får i uppdrag att omgående ta fram en handlingsplan för minskade sjukskrivningar och ökat frisktal, särskilt i de yngre personalgrupperna."

§ 92 Svar på initiativärende från Ann-Marie Johansson (S) om förbättrad rehabiliteringsprocess för landstingets anställda (LS/146/2014)

"Landstingsdirektören får i uppdrag att utreda möjligheterna till förbättrad rehabiliteringsprocess genom ett organiserat samarbete med andra offentliga och privata arbetsgivare."

Landstingsstyrelsen 27-28 maj

§ 112 Landstingsdirektörens rapport (LS/8/2014)

"Styrelsen ser med stort allvar på de höga sjukskrivningstalen. Landstingsdirektören får fortsatt uppdrag att med kraft öka frisktalerna bland landstingets personal."

§ 131 Delårsbokslut april 2014 (LS/631/2014)

"Styrelsen kräver krafttag för att öka frisktalerna bland landstingets personal."

Landstingsfullmäktige 17-18 juni

§ 137 Delårsbokslut april 2014 (LS/631/2014)

"Landstingsfullmäktige kräver krafttag för att öka frisktalerna bland befolkningen."

"Landstingsstyrelsen får i uppdrag att ta initiativ till en analys av de höga sjuktalen i Jämtlands län. Analysen bör göras i samverkan med Försäkringskassan och syfta till att identifiera orsakerna för att öka träffsäkerheterna i insatserna."

Sjukskrivningar är en angelägenhet för hela den nya regionen och dess medborgare. Det behövs samverkan och samordningar med flera aktörer; Jämtlands läns landsting och

Justerandes sign

Utdragsbestyrkande

2014-08-26

Regionförbundet (fr.o.m. 1 januari 2015 Region Jämtland Härjedalen), Försäkringskassan samt kommunerna. Det är därför viktigt och angeläget att ta ett helhetsgrepp och tillsammans hitta faktorer som gör att regionens medborgare och medarbetarna inom organisationen blir friskare.

För att uppnå detta och för att samla de uppdrag som tidigare lagts kring minskade sjukskrivningar och ökat frisktal föreslås att Jämtlands läns landsting utarbetar en långsiktig utvecklingsplan för minskade sjukskrivningar i samverkan med övriga aktörer i länet.

På landstingsfullmäktiges uppdrag ska en analys av de höga sjuktalen göras tillsammans med Försäkringskassan. Analysen bör genomföras och ingå som en del av utvecklingsplanen.

Landstingsdirektörens förslag

1. Landstingsdirektören får i uppdrag att ta initiativ till en analys av de höga sjuktalen i Jämtlands län. Analysen bör göras i samverkan med Försäkringskassan och syfta till att identifiera orsakerna för att öka träffsäkerheterna i insatserna.
2. Landstingsdirektören får i uppdrag att i samverkan med andra aktörer inom regionen utarbeta en långsiktig utvecklingsplan för att minska sjukskrivningar och öka frisktagen för regionens medborgare och för medarbetarna inom den egna organisationen.
3. Samtliga tidigare givna uppdrag kring de höga sjuktalen arbetas in i den långsiktiga utvecklingsplanen.

LANDSTINGSSTYRELSENS BESLUT

1. Landstingsdirektören får i uppdrag att ta initiativ till en analys av de höga sjuktalen i Jämtlands län. Analysen bör göras i samverkan med Försäkringskassan och syfta till att identifiera orsakerna för att öka träffsäkerheterna i insatserna.
2. Landstingsdirektören får i uppdrag att i samverkan med andra aktörer inom regionen utarbeta en långsiktig utvecklingsplan för att minska sjukskrivningar och öka frisktagen för regionens medborgare och för medarbetarna inom den egna organisationen.
3. Samtliga tidigare givna uppdrag kring de höga sjuktalen arbetas in i den långsiktiga utvecklingsplanen.

Justerandes sign			Utdragsbestyrkande
------------------	--	--	--------------------

Samordningskansliet
Daniel Nilsson
Tfn: 063-14 75 71 (ankn 27571)
E-post: daniel.l.nilsson@jll.se

2014-09-04

LS/299/2014

Bilaga - uppföljning internkontroll 2014-09-30

Säkerhet

Tillträde till sjukhuset	Risk att obehöriga tar sig in i huset	Se över befintliga rutiner för inpassering	Hösten 2014 Fastighetschef
--------------------------	---------------------------------------	--	-------------------------------

Sjukhusets samtliga entréer och innerdörrar till mottagningar är i princip öppna dagtid mellan 07:00 – 18:00 medan vårdavdelningar har öppet till 21:00 och huvudentrén fram till 22:00. Kommer man in i sjukhuset har man i princip tillgång till alla lokaler dagtid och allmänna ytor kvällstid. Vissa verksamheter som t.ex. sterilen, kemlab, operation samt hus 2 och 3 är alltid låsta. Akutentrén är också låst under natten, 23:00 – 07:00, men är då bemannad. Vår egen personal har, då vissa zoner är låsta, bara tillgång till de ytor man är verksam inom. Landstingsvakten patrullerar våra ytor dygnet runt. I Jämtlands läns landstings ledningssystem finns en aktuell riktlinje för Grundläggande säkerhet – Tillträdesskydd. I denna riktlinje framgår bl.a. hur obehöriga personer som upptäcks i landstingets lokaler ska hanteras.

Säkerhet

Hot och våld	Medarbetarsäkerhet	Följ upp registrerade händelser och rutiner	Hösten 2014 Beredskapschef
--------------	--------------------	---	-------------------------------

Under 2014 t.o.m. september finns 22 avvikelser registrerade som avser hot eller våld, varav drygt hälften är från psykiatrin. Föregående år var det också få avvikelser över helår som registrerades. Efter bytet av avvikelssystem under 2012 har en kraftig minskning skett av rapporterade avvikelser gällande hot och våld. Det finns dock ingen anledning att tro att antalet incidenter i verkligheten har minskat i samma omfattning. Det finns också en generell underrapportering inom området. Rutiner för samt utformningen av avvikelserapporteringsformuläret när det gäller hot och våld bör ses över.

I december 2013 fastställdes nya Landstingsövergripande riktlinjer om hot och våld (LS/1345/2013). Den utgår från ett före, under och efterperspektiv och ska utgöra ett stöd samt underlag för verksameters egna planering. Informationsinsatser och utbildning kring planen har genomförts via t ex ledningsmail, vid riskombudsutbildning och ”ny som chef”. Ett fåtal utbildningar har också genomförts ute på arbetsplatser. Det finns mer behov av utbildning och handledning ute i verksamheten för att lokala rutiner ska utarbetas för ett systematiskt säkerhetsarbete.

Andra åtgärder och rutiner som kan nämnas är att Landstingsvakten har ett utökat ordningsvaktsförordnande för kvarteret lasarettet. Vakten tjänstgör kl. 11.00 till 05.00, däremellan har vederbörande beredskap i hemmet med 30 minuters inställelsetid. Önskemål om att vakten ska finnas på plats dygnet runt har framförts vid ett flertal tillfällen av vårdpersonal samt Specialistvårdens säkerhetssamordnare. Frågan har belysts på regionala säkerhetsrådet, men inget beslut har tagits. För att kunna tillgodose önskemålet behövs vaktstyrkan utökas, vilket ger ökade kostnader. Ansvarig för vaktverksamheten ska ta fram underlag för kostnader innan beslut kan tas.

Överfallslarm är väl utbyggt inom specialistvården och finns på akutmottagning, röntgen, vårdavdelningar samt receptionen plan 6. Psykiatri (inkl verksamheten på Köpmangatan 24) har internt överfallslarm. Inom primärvården finns ett endast ett fåtal överfallslarm installerade och på flera orter i länet fyller inte ett kopplat larm någon större funktion, då ingen vakt eller polis finns i närheten som kan vara behjälplig. Dock kan interna larm installeras och vara till viss hjälp. Då medarbetare i glesbygd är generellt mer utsatta vid hot- och våldshändelser har ett övergripande arbete startats upp inom primärvården för att anpassa förebyggande arbete och rutiner till deras förutsättningar.

Samordningskansliet
Daniel Nilsson
Tfn: 063-14 75 71
E-post: daniel.l.nilsson@jll.se

2014-04-11

LS/349/2013

Landstingsstyrelsens uppföljnings- och internkontrollplan 2014

Uppföljningsplan

Ämnesområde	Föredragande tjänstemän	Styrelsemöte
Styrelsens ledning och samordning av förvaltningen - Landstingsdirektörens rapport - FoU-frågor, lägesbeskrivning och redovisning av fördelning av FoU-medel -	Landstingsdirektör FoU-chef	21 – 22 januari
Styrelsens information om frågor som kan inverka på landstingets utveckling och ekonomiska ställning - Planeringsförutsättningar 2015 -2018 - Centrumredovisning	Planeringschef Centrumchefer	21 – 22 januari
Styrelsens uppsiktsskyldighet över kommunal verksamhet som drivs i företag och kommunalförbund. - Landstingsbostäder i Jämtland AB	Kanslichef	21 – 22 januari
Styrelsens ledning och samordning av förvaltningen - Landstingsdirektörens rapport - Patientsäkerhetsberättelse, resultat och aktiviteter 2013	Landstingsdirektör Chef patientsäkerhetsenheten	18 – 19 februari

- Bättre liv för sjuka äldre; beskrivning av process, resultat 2013 och plan 2014 - Säkerhetsarbetet, rapport 2013 och plan 2014 - Tillgänglighet och Vårdgaranti, analys av avvikelse 2013 och plan för 2014 - Öppna jämförelser 2013, analyserad rapport - Lokalförsörjning och Fastighetsstrategi	Handläggare äldre frågor Kanslichef HS-chef HS-chef Fastighetschef	
Styrelsens uppsiktsskyldighet över kommunal verksamhet som drivs i företag och kommunalförbund. - Gemensam nämnd Frostviken - Gemensamma nämnd avseende samordnad upphandling, lagerhållning och distribution av sjukvårdsprodukter	Chef Beställarenheten Chef upphandling	18 – 19 februari
Styrelsens information om frågor som kan inverka på landstingets utveckling och ekonomiska ställning - Uppföljning läkemedel - Uppföljning landstingsövergripande projekt	Läkemedelsstrateg HS-chef/Projektledare	18 – 19 februari
Styrelsens ledning och samordning av förvaltningen - Landstingsdirektörens rapport - Årsbokslut 2013, inkl bolag och privata utförare - Likviditetsrapport - Personalbokslut - Riks o Regionvård - Jämställdhet och mångfald - Uppföljning beställd primärvård - Uppföljning vårdavtal - Patientenkäter och vårdbarometer, resultat från nationella och lokala enkäter/mätningar	Landstingsdirektör Ekonomichef Finansekonom Personalchef Planeringschef Mångfaldsstrateg Projektledare beställarenheten Chef beställarenheten Verksamhetsutvecklare	20 – 21 mars
Styrelsens information om frågor som kan inverka på landstingets utveckling och ekonomiska ställning - Uppföljning styrelsens internkontrollplan	Kanslichef	20 – 21 mars

Styrelsens ledning och samordning av förvaltningen	Landstingsdirektör IT-chef, Kommunikationschef HS-chef, landstingsöverläkare Miljöstrateg Chef Folkhälsocentrum HS-chef	28 – 29 april
- Landstingsdirektörens rapport - E-hälsa - Samverkan med kommunerna; SVOM och Barnarenan - Miljöbokslut och plan 2014 - Uppföljning hälsofrämjande arbete - Sjukskrivningsmiljarden/Rehabgarantin		
Styrelsens uppsiktsskyldighet över kommunal verksamhet som drivs i företag och kommunalförbund.	IT-chef Planeringschef	28 – 29 april
- Inera AB - Regionförbundet Jämtlands län		
Övriga ärenden till styrelsen	Fullmäktiges sekreterare	28 – 29 april
- Sammanträdestider för 2015		
Styrelsens ledning och samordning av förvaltningen	Landstingsdirektör Ekonomichef Finansekonom Planeringschef, fastighetschef	27 – 28 maj
- Landstingsdirektörens rapport - Delårsbokslut april - Likviditetsrapport - Landstingsplan 2014-2016, inkl fastighetsinvesteringar		
Styrelsens uppsiktsskyldighet över kommunal verksamhet som drivs i företag och kommunalförbund.	Ekonomichef Planeringschef	27 – 28 maj
- LÖF - Samordningsförbundet i Jämtlands län		

Styrelsens information om frågor som kan inverka på landstingets utveckling och ekonomiska ställning - Uppföljning styrelsens internkontrollplan - Presentation internkontrollplan 2015	Kanslichef Kanslichef	27 – 28 maj
Styrelsens ledning och samordning av förvaltningen - Landstingsdirektörens rapport	Landstingsdirektör	26 – 27 augusti
Styrelsens ledning och samordning av förvaltningen - Landstingsdirektörens rapport - Delårsbokslut augusti - Likviditetsrapport - Jämställdhet och mångfald - LD:s verksamhetsplan för 2015 - FoU	Landstingsdirektör Ekonomichef Finansekonom Mångfaldsstrateg Ekonomichef FoU-chef	25 september 30 september – 1 oktober
Styrelsens information om frågor som kan inverka på landstingets utveckling och ekonomiska ställning - Planeringsförutsättningar 2016 -2018 - Uppföljning styrelsens internkontrollplan	Planeringschef Landstingsdirektör	25 september 30 september – 1 oktober
Styrelsens uppsiktsskyldighet över kommunal verksamhet som drivs i företag och kommunalförbund. - Landstingsbostäder i Jämtland AB	Kanslichef	25 september 30 september – 1 oktober
Styrelsens ledning och samordning av förvaltningen - Landstingsdirektörens rapport - Ledningssystemet; status och tillämplighet, riktighet och effektivitet	Landstingsdirektör Kanslichef	4 – 5 november

(SOSFS 2011:9) - Styrelsens uppföljnings- och internkontrollplan för 2015 - Samverkan med kommunerna; SVOM och Barnarenan - Brukardialoger, uppföljning, redovisning av pågående arbete	Kanslichef HS-chef, landstingsöverläkare HS-chef	
Styrelsens uppsiktsskyldighet över kommunal verksamhet som drivs i företag och kommunalförbund. - Norrlandstingens regionförbund, NRF	Planeringschef	4 -5 november
Övriga ärenden till Styrelsen - Årsavtal med Stiftelsen Jamtli	Kanslichef	9 december
Styrelsens begäran om yttranden och upplysningar från nämnder och beredningar – motsvarande - Revisionsplan 2015 - Patientnämndens verksamhet 2015	Revisionsdirektör Chef patientnämnden	9 december

Internkontrollplan

Process/rutin	Riskbild	Riskbedömning	Åtgärd/kontrollmoment	Ansvarig att kontroller utförs/tidpunkt för uppföljning
Lokalförsörjning och fastighet				
Lagefterlevnad	Följs gällande lagar och reglementen inom fastighetsområdet		Se över gällande bestämmelser	Våren 2014 Fastighetschef
Vattenförsörjning	Sjukhuset blir helt utan vatten vid läckage		Uppföljning med Östersunds kommun	Våren 2014 Fastighetschef
Ekonomi				
Avtalstrohet	Följs Lagen om offentlig upphandling		Följ upp gjorda upphandlingar	Våren 2014 Ekonomichef
Patientsäkerhet				
Information till patienter	Risk att patientinformation ej kan förstås av samtliga vårdtagare (ex. språkliga svårigheter, funktionshinder)		Kontrollera efterlevnad av läkemedelsberättelsen	Hösten 2014 Hälso- och sjukvårdschef
Vårdrelaterade infektioner	Förekomst av vårdrelaterade infektioner		Vilka rutiner finns? Följs dem? Stickprov	Hösten 2014 Hälso- och sjukvårdschef
Avvikelser	Följs rutiner för avvikelserapportering		Kontroll av avvikelssystemet	Våren 2014 Hälso- och sjukvårdschef

Medarbetare				
Handledning	Brist på tillgång av handledning för nya medarbetare		Finns introduktionsprogram och handledarstöd?	Våren 2014 Personalchef
Sjukfrånvaro	Enheter med hög sjukfrånvaro		Följ upp arbetsmiljö vid berörda enheter	Hösten 2014 Hälso- och sjukvårdschef
Kompetens	Erhålls tillräcklig kompetensutveckling?		Översyn medarbetares kompetens kontra yrkesroll	Hösten 2014 Personalchef
IT				
Avbrott/driftstörningar	Risk att vården påverkas av driftstörningar		Se över befintliga rutiner för IT/kontroll av rutiner	Våren 2014 IT-chef
Inköp IT-system	Risk för köp av system utanför IT-stabens kontroll		Kontrollera	Hösten 2014 IT-chef
Ledning/styrning				
Lagefterlevnad				
Implementering av nationella riktlinjer	Risk att riktlinjer inte implementeras i verksamheten		Uppföljning av rutiner för att ta hand om implementering	Hösten 2014 Hälso- och sjukvårdschef
Informationsspridning	Risk att nya landstingsgemensamma regler/rutiner inte kommuniceras i hela organisationer		Regelbundna kontroller vid enheter	Våren 2014 kommunikationschef

Säkerhet				
Tillträde till sjukhuset	Risk att obehöriga tar sig in i huset.		Se över befintliga rutiner för inpassering	Hösten 2014 Fastighetschef
Utrymningsplaner	Har alla medarbetare kunskap om nödutgångar, uppsamlingsplatser		Kontrollera via stickprov att utbildningar genomförs på olika enheter	Våren 2014 Beredskapschef
Hot och våld	Medarbetarsäkerhet		Följ upp registrerade händelser och rutiner	Hösten 2014 Beredskapschef
Informationssäkerhet	Basnivå för informationssäkerhetssystem		Antal BITS analyserade system	Våren 2014 Beredskapschef
Informationssäkerhet	Journaler läses av obehöriga		Logguppföljning	Hösten 2014 Beredskapschef