

Gemensamma grunder

Förhållningssätt

Förhållningssätt för effektiv hantering av samhällsstörningar



MSB

Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Öppen remiss

Den här leveransen är **ett utkast** inom
Gemensamma grunder - Ramverk för samverkan och ledning.

Mellan **12 juni och 6 september 2024** är utkastet på öppen remiss. Läs mer om vad öppen remiss innebär samt hur du lämnar dina synpunkter och hjälper oss att bidra till vidareutvecklingen på:

www.msb.se/samverkanledning, Gemensamma grunder ramverk och i Faktaruta: Vidareutveckling pågår – hjälp oss.

I samband med att du läser önskar vi dina synpunkter **på kapitlet Lyssna in och kommunicera aktivt**, vilket är ett nytt kapitel sedan förra publiceringen gjordes i december 2023. Figur 7 kommer att formges och göras mer läsvänlig.

Trevlig läsning!

Förhållningssätt för effektiv hantering av samhällsstörningar

Utförare: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inom ramen för vidareutvecklingen av Gemensamma grunder.

Dokumentet är ett utkast inom ramen för ett utvecklingsarbete mellan 2022 och 2024. Slutgiltig version uppdateras under 2024.

Foto omslag: Per Hanstorp/Johnér Bildbyrå

Sammanfattning

Hanteringen av samhällsstörningar kännetecknas ofta av tidspress, osäkerhet, resursbrist och medialt tryck. Vi kan stå inför situationer som vi varken har förberett oss för eller upplevt tidigare. Det kan också vara ett stort antal aktörer som är involverade i hanteringen. En del är vana vid att samverka med varandra, medan andra kan vara helt nya i sammanhanget. Sammantaget gör det att samverkan kring samhällsstörningar kan vara utmanande.

Förhållningssätten bidrar till att skapa en gemensam grund för den aktörsgemensamma hanteringen. Ju fler som känner till och agerar utifrån förhållningssätten, desto större är sannolikheten att vi förstår varandra och agerar tillsammans på ett effektivt sätt.

Förhållningssätten kan beskrivas som **sätt att tänka som påverkar våra resonemang, attityder och agerande**. De kan ses som mentala kompasser som vägleder vårt tänkande och våra handlingar på ett konstruktivt sätt. Syftet med förhållningssätten är att de ska motverka vanliga brister vid hanteringen av samhällsstörningar i fredstid och under höjd beredskap.

Den här publikationen beskriver fem förhållningssätt:

- **Skapa helhetssyn!** Se den egna organisationen som en del av en helhet – en pusselbit i ett större system. När vi har helhetssyn tar vi ansvar för det egna uppdraget samtidigt som vi aktivt bidrar till att den gemensamma hanteringen blir så effektiv som möjligt.
- **Ha perspektivförståelse!** Sätt er in i och förstå andras perspektiv som komplement till det egna. Om vi är nyfikna, ställer frågor, lyssnar och aktivt försöker förstå andras perspektiv får vi en mer heltäckande bild av samhällsstörningen och hjälpbehoven.
- **Lyssna in och kommunicera aktivt!** På så vis kan vi bättre förstå informationsbehov hos varandra och anpassa vår information till de som ska ta emot och agera utifrån den. Ett kommunikativt förhållningssätt påverkar även förtroendet positivt – dels mellan samverkande aktörer, dels gällande allmänhetens förtroende till myndigheternas och samhällets förmåga att hantera samhällsstörningar
- **Var proaktiv!** Agera på tidiga signaler och vidta konkreta åtgärder i ett tidigt skede. När vi är förutseende, flexibla och initiativrika kan vi enklare hantera komplexa och dynamiska händelseförlopp tillsammans.
- **Ta medvetna beslut!** Det handlar dels om att vara medveten om hur vi människor fattar beslut, dels att fatta beslut på ett mer medvetet sätt.

På www.msb.se/samverkanledning finns en PowerPoint-presentation som sammanfattar förhållningssätten. Där finns även ett kompletterande material med exempel på hur förhållningssätten har använts i praktiken under hanteringen av olika händelser.

Innehåll

Förhållningssätt för effektiv hantering av samhällsstörningar	1
Inledning	6
Förhållningssätten lägger en grund för samverkan vid samhällsstörningar.....	6
En aktörs gemensam grund	7
Använd förhållningssätten i vardagen	7
Samverkan i vardagen skapar förutsättningar i kris och krig	7
Förhållningssätten gäller alla	8
Om publikationen	8
Målgrupp	8
Skapa helhetssyn.....	9
Varför är helhetssyn viktig?	9
Vad innebär helhetssyn?	10
Förstå olika delar av helheten.....	10
Systemsyn för att förstå helheten.....	11
Prioritera utifrån en helhetssyn	11
Dialog och lägesbild är viktiga verktyg	13
Vad kan konsekvenserna bli om vi saknar helhetssyn?	13
Ha perspektivförståelse.....	14
Varför är perspektivförståelse viktig?	14
Vad innebär perspektivförståelse?	15
Var inkluderande och öppen för olika perspektiv	15
Lagstiftning och styrning påverkar aktörers perspektiv	15
Aktörer organiserar sig på olika sätt	16
Flera perspektiv vid identifiering av hjälpbehov	16
Drabbade människor kan också bidra till hanteringen.....	17
Utmaningar med olika perspektiv	18
Olika perspektiv berikar	18
Vad kan konsekvenserna bli om vi saknar perspektivförståelse?	19
Lyssna in och kommunicera aktivt	20
Varför är det viktigt att lyssna in och kommunicera aktivt?	20
Vad innebär det kommunikativa förhållningssättet?	21
Lyssna, identifiera informationsbehov och anpassa.....	21
Kommunikation som en integrerad del i hanteringen.....	22
Var proaktiv.....	24
Varför är proaktivitet viktig?	24
Vad innebär det att vara proaktiv?	24
Skapa en förmåga att upptäcka signaler i ett tidigt skede	24
Ta initiativ och agera utifrån det egna uppdraget	25
Samtidighet – hantering på flera olika nivåer	25
Kontakta andra aktörer i ett tidigt skede.....	25

Ligg steget före och våga ta beslut.....	26
Hantera och planera samtidigt	27
Tänk kritiskt och var beredd att göra förändringar.....	28
Vad kan konsekvenserna bli om vi inte är proaktiva?	28
Ta medvetna beslut.....	29
Varför är medvetet beslutsfattande viktigt?	29
Vad innebär ett medvetet beslutsfattande?	29
Att vara medveten om hur människor fattar beslut	30
System 1 – intuitivt beslutsfattande.....	30
System 2 – analytiskt beslutsfattande	30
Hur påverkar situationen vårt beslutsfattande?.....	31
Att fatta beslut på ett medvetet sätt.....	31
Använd analys i beslutsfattandet.....	31
Ett tillräckligt bra beslut snarare än det perfekta.....	32
Fatta beslut tillsammans med andra.....	33
Fatta beslut baserat på antaganden och scenarier	34
Beslutsprocesser för att hantera en dynamisk situation	34
Vad kan konsekvenserna bli om vi inte har ett medvetet beslutsfattande?	34

Inledning

Förhållningssätten i "Gemensamma grunder – Ramverk för samverkan och ledning" hjälper oss att tillsammans hantera samhällsstörningar på ett effektivt sätt.

Förhållningssätten lägger en grund för samverkan vid samhällsstörningar

Vid samhällsstörningar behöver vi tillsammans skapa en förståelse för händelsen, dess konsekvenser och de hjälpbehov som har uppstått eller kan uppstå. Genom att identifiera behov av åtgärder och använda samhällets samlade resurser effektivt kan vi minska den negativa påverkan som samhällsstörningar kan ha på vårt samhälle.

Regleringar kring ansvar och mandat, samverkansstrukturer och utarbetade arbetssätt ger ett bra stöd i det här arbetet. Men varje samhällsstörning är unik. Den aktörsgemensamma hanteringen av samhällsstörningar är ett komplext system som ofta förändras dynamiskt av händelseutvecklingen, de vidtagna åtgärderna och de effekter som skapas genom olika insatser. Det är därför svårt att på förhand förutse och ha beredskap för alla tänkbara situationer. Här spelar förhållningssätten en viktig roll. De hjälper oss att förebygga och hantera de utmaningar som vi ställs inför vid hanteringen av samhällsstörningar.

Förhållningssätten kan beskrivas som **sätt att tänka som påverkar våra resonemang, attityder och agerande**. De kan ses som mentala kompasser som vägleder vårt tänkande och våra handlingar på ett konstruktivt sätt. Syftet med förhållningssätten är att de ska motverka vanliga brister vid hanteringen av samhällsstörningar i fredstid och under höjd beredskap.



Figur 1. Förhållningssätten som en mental kompass. Förhållningssätten kan beskrivas som sätt att tänka som vägleder vårt tänkande och våra handlingar på ett konstruktivt sätt vid hanteringen av samhällsstörningar.

En aktörsgemensam grund

Det är vanligt att ett stort antal aktörer är involverade i hanteringen av samhällsstörningar. En del av dessa aktörer är vana vid att samverka med varandra, medan andra kan vara helt nya i sammanhanget. Vissa aktörer är vana vid ett högt operativt tempo med tydliga strukturer och arbetsformer för att hantera samhällsstörningar. Andra aktörer är mer präglade av en förvaltningskultur och längre handläggningstider för att exempelvis ta fram beslutsunderlag. De här olikheterna kan vara utmanande vid samverkan med andra aktörer.

Förhållningssätten bidrar till att skapa en gemensam grund för den aktörsgemensamma hanteringen. Ju fler som känner till och agerar utifrån förhållningssätten, desto större är sannolikheten att vi förstår varandra och agerar tillsammans på ett effektivt sätt.

Använd förhållningssätten i vardagen

Förmågan att använda sig av förhållningssätten bygger på två delar. Dels behöver vi **förstå vad förhållningssätten innebär**, dels behöver vi kunna **omsätta den förståelsen till praktisk handling**. Hanteringen av samhällsstörningar kännetecknas ofta av

- inträffade eller nära förestående förluster av olika slag
- tidspress och osäkerhet
- upplevelser av stress
- resursbrist
- medialt tryck.

I sådana situationer kan det vara svårt att ta till sig nya tankesätt och arbetsmetoder. Om vi använder förhållningssätten i vardagen skapas däremot ett invariant beteende och de kan bli en naturlig del i vårt agerande även vid samhällsstörningar. För att nå dit krävs ett långsiktigt arbete med utbildning och övning. Förhållningssätten behöver också integreras i våra arbetssätt och rutiner.

Samverkan i vardagen skapar förutsättningar i kris och krig

Det är i vardagen – vid ordinarie samverkan – som helhetssyn, perspektivförståelse, inlyssnande och aktiv kommunikation, proaktivitet och medvetet beslutsfattande tar avstamp. Genom att tillsammans skapa och underhålla nätverk, dela kunskap och erfarenheter genom utbildningar och övningar i den ordinarie samverkan bygger vi vägar och stigar på vilka vi kan färdas när vi växlar över till skarp hantering. Det är när vi bygger dessa vägar som vi också stärker vår kommunikativa förmåga. Då skapar vi de förutsättningar som krävs för att se och möta informationsbehoven hos andra vid en skarp händelse.

Förhållningssätten gäller alla

De olika förhållningssätten går att applicera på vårt arbete både i stort och smått. Det är allas ansvar att känna till dem och på bästa sätt bidra till att den aktörsgemensamma hanteringen av samhällsstörningar präglas av förhållningssätten. Här har chefer och beslutsfattare en särskilt viktig roll att skapa rätt förutsättningar och att vara goda förebilder för andra.

Om publikationen

Den här publikationen syftar till att skapa en förståelse för förhållningssätten. Det gör vi genom att beskriva varför förhållningssätten är viktiga, vad de innebär och vad konsekvenserna kan bli om vi inte agerar utifrån förhållningssätten.

Materialet kan exempelvis användas vid utbildning tillsammans med den PowerPoint-presentation som finns på www.msb.se/samverkanledning. Där finns även ett kompletterande material med exempel på hur förhållningssätten har använts i praktiken under hanteringen av olika händelser.

Publikationen beskriver fem förhållningssätt som är viktiga för en effektiv hantering av samhällsstörningar:

- Skapa helhetssyn!
- Ha perspektivförståelse!
- Lyssna in och kommunicera aktivt!
- Var proaktiv!
- Ta medvetna beslut!

Målgrupp

Publikationen vänder sig till dig som kan bli involverad i hanteringen av samhällsstörningar, till exempel i rollen som beslutsfattare eller om du ingår i en krisledningsorganisation, inriktnings- och samordningsfunktion, kriskommunikationsfunktion, stab eller motsvarande. Den vänder sig även till dig som arbetar med att utveckla olika förmågor när det gäller hantering av samhällsstörningar tillsammans med andra aktörer.

Skapa helhetssyn

Helhetssyn innebär att aktörer ser sin egen hantering av samhällsstörningar som en del av en helhet, med målet att använda samhällets resurser så effektivt som möjligt.

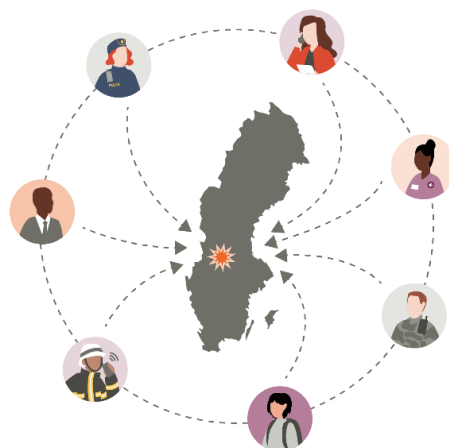
Varför är helhetssyn viktig?

Helhetssyn är viktigt för att vi ska kunna tänka bortom vår egen organisations uppdrag och ta hänsyn till alla som drabbas av, hotas av eller hanterar samhällsstörningar.

Vid samhällsstörningar är det vanligtvis många aktörer som på olika sätt blir involverade i hanteringen. Det finns alltid flera perspektiv och beroenden att ta hänsyn till. Behov, konsekvenser, ansvar, aktörer, resurser och effekter av hanteringen hänger ihop på olika sätt (se figur 2). Om en aktör genomför en åtgärd, kan detta exempelvis leda till konsekvenser för en annan aktör.

För att samhällets samlade resurser ska användas effektivt krävs en överblick – en helhetssyn – över behov, resurser och åtgärder. På så sätt skapas bättre möjligheter att förstå hur hela samhället har drabbats, vilka åtgärder olika aktörer har vidtagit, behovet av ytterligare åtgärder och hur vi framåt behöver hantera situationen tillsammans.

Som enskilda aktörer behöver vi se till helheten och tänka utanför vårt eget uppdrag. Vi behöver förstå att vi är en del i en större hantering – en helhet där vi som enskilda aktörer är en av många aktörer som var och en har olika ansvarsområden, och där vårt agerande kan påverka andra aktörer och hanteringen i stort.



Figur 2. System av aktörer. Vid samhällsstörningar är många olika aktörer involverade i hanteringen och de har ömsesidiga beroenden till varandra. Helhetssyn är viktigt för att skapa en överblick över behov, resurser och åtgärder.

Vad innebär helhetssyn?

Förhållningssättet helhetssyn innebär att vi ser vår egen organisation som en del av en helhet – en pusselbit i ett större system. Vi tar ansvar för det egna uppdraget, samtidigt som vi aktivt bidrar till att den gemensamma hanteringen av samhällsstörningar blir så effektiv som möjligt. Det här kan ses som en tillämpning av den så kallade **utökade ansvarsprincipen**, som innebär att aktörer har ett ansvar att stödja och samverka med varandra.¹

Förstå olika delar av helheten

Att arbeta utifrån en helhetssyn kräver att vi förstår hur olika delar av hanteringen hänger samman i olika beroenden. För att kunna lägga det här pusslet behöver vi bland annat ha kunskap om

- hur samhällsstörningen påverkar hela samhället
- samhällets förmåga att på egen hand värna samhällets skyddsvärden
- vilka hjälpbehov det leder till och vad vi behöver uppnå för att möta dessa behov
- vårt eget uppdrag och ansvar i den uppkomna situationen samt hur detta förhåller sig till andra aktörers uppdrag och ansvar
- vilka aktörer som är aktiva i hanteringen och vilka som eventuellt saknas
- hur vårt agerande påverkar andra aktörer och samhället i stort
- hur händelseutvecklingen påverkar människors informationsbehov
- hur samhällsstörningen beskrivs och uppfattas av allmänhet och media och hur detta kan påverka händelseutvecklingen.

Genom en helhetssyn på hanteringen kan vi förstå vilka effekter som redan har uppnåtts eller håller på att uppnås, och vilka effekter som saknas i systemet i stort. Åtgärder kanske saknas eller kräver samordning mellan olika aktörer. Vi kan identifiera egna eller andras informationsbehov, eller vilka resurser som saknas för att uppnå önskad effekt (se figur 3).

Utifrån den här förståelsen kan vi agera – enskilt och tillsammans – för att effektivt hantera samhällsstörningar.

¹ I propositionen Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull (Prop. 2007/08:92) gör regeringen ett tydliggörande av ansvarsprincipen och behovet av sektorövergripande samverkan.



Figur 3. Helhetssyn. Med samhällets skyddsvärden som utgångspunkt ger helhetssyn en samlad bild av de totala behoven, resurserna och effekterna.

Systemsyn för att förstå helheten

En viktig förutsättning för att åstadkomma inriktning och samordning utifrån en helhetssyn är att förstå hur själva samhället och dess resurser hänger samman. För att kunna förstå detta kan vi använda oss av **systemsyn**. Genom att zooma in och ut i det sammanhang vi befinner oss i och genom att göra systemavgränsningar går det att se olika delar av hanteringen. Vi tar några konkreta exempel för att förtydliga:

- En kommun behöver zooma in på hur kommunens invånare eller de egna förvaltningarna drabbats och vilka åtgärder som behöver vidtas, samtidigt som den behöver zooma ut och förstå sin egen roll och påverkan i det länsövergripande sammanhanget.
- En länsstyrelse kan behöva zooma in på den lokala nivån och ha en dialog med länets kommuner för att förstå deras behov av samordning och stöd, samtidigt som den behöver zooma ut för att sammanställa en regional lägesbild och vara en del i den nationella hanteringen.
- En beredskapsmyndighet kan behöva zooma in på det egna uppdraget, samtidigt som den behöver zooma ut till den sektor den är del av för att förstå hur deras agerande och beslut påverkar de andra myndigheterna i sektorn.

Läs mer om systemsyn i ramverket under delen om **Konceptuell grund**.

Prioritera utifrån en helhetssyn

Vid samhällsstörningar kan aktörers olika perspektiv och resursbehov ställas mot varandra. Det kan krävas gemensamma prioriteringar av hjälpbehov och resurser.

Utgångspunkten för prioritering är alltid **samhällets skyddsvärden** och ibland behöver vi väga dem mot varandra.

Vilka skyddsvärden som är mest angelägna kan variera över tid och rum. I början av en samhällsstörning kan människors liv och hälsa samt samhällets funktionalitet vara de mest angelägna. I ett senare skede kan det övergå till att vara skydd av miljön och ekonomiska värden. En länsstyrelse kan till exempel arbeta med flera prioriteringar samtidigt i sin hantering, och med olika prioriteringar i olika kommuner. Under höjd beredskap behöver vi prioritera nationell suveränitet, eftersom detta är en förutsättning för att kunna värna övriga skyddsvärden.

Prioritering är alltid svårt, eftersom något måste ges företräde framför något annat. Frågor om vilka skyddsvärden som är viktigare än andra kan vara kontroversiella och behöver få en bred förankring. Resurser kan också tillhöra offentliga aktörer, näringslivet eller civilsamhället, vilket ytterligare kan försvåra prioriteringen utifrån en helhetssyn. Därför är det bra om en planering, så långt det är möjligt, genomförs på förhand för att identifiera resurser som är viktiga för att samhället ska fungera.

Exempel: Prioritering utifrån en helhetssyn vid drivmedelsbrist

Om det skulle uppstå en långvarig brist på drivmedel i Sverige, till exempel på grund av händelser i omvärlden, krävs prioriteringar. Drivmedelsbrist ger redan efter ett par dagar en betydande påverkan på viktiga funktioner i samhället.

Några exempel på tänkbara konsekvenser är:

- **Utryckningsfordon** saknar drivmedel, till exempel inom räddningstjänst, ambulans och polis.
- **Hemtjänst och hemsjukvård** kan inte åka till sina brukare.
- **Kollektivtrafik, färdtjänst och sjuktransporter** drabbas av störningar.
- **Lastbilstransporter** står still, med stora störningar i livsmedelsförsörjningen som följd.
- **Försenade eller uteblivna leveranser av viktiga insatsvaror** för samhällsviktig verksamhet.

För att kunna göra prioriteringar av tillgängligt drivmedel krävs en helhetssyn där samhällets samlade behov vägs in. Samverkande aktörer behöver därmed fråga sig:

- Vilka **samhällsviktiga verksamheter** påverkas?
- Vilka **konsekvenser** kan det leda till för samhällsviktig verksamhet och för allmänheten?
- Finns det **alternativa lösningar**?
- Vilka aktörer har tillgång till **reservlager**?
- Hur ska det tillgängliga drivmedlet **prioriteras** mellan olika aktörer?
- Vilka **kommunikationsåtgärder** krävs för att möta allmänhetens informationsbehov och för att motverka eventuell risk för bunkring?

Dialog och lägesbild är viktiga verktyg

För att på bästa sätt möta samhällets behov i samband med samhällsstörningar behöver vi se på behov och effekter både enskilt och sammantaget. Utbyte av information mellan involverade aktörer är ett viktigt verktyg för att skapa en helhetssyn.

Aktörer med ett geografiskt områdesansvar och sektorsansvariga beredskapsmyndigheter har en extra viktig uppgift att skapa förutsättningar för att hanteringen av en samhällsstörning präglas av helhetssyn. Genom att skapa forum där aktörer kan föra dialog och dela information blir det enklare för alla att kunna förstå helheten.

Det krävs också en vilja och ett engagemang hos alla aktörer att samarbeta, dela information och bidra till den gemensamma hanteringen. Totalbilden av behoven och effekterna behöver byggas upp genom en aktörsgemensam analys, där arbetet med samlade lägesbilder utgör en viktig del. Läs mer om lägesbild i ramverkets del om **Arbetsätt**.

Vad kan konsekvenserna bli om vi saknar helhetssyn?

Om vi saknar helhetssyn riskerar vi att fokusera för mycket på enskilda pusselbitar och därför missa hela bilden. Även om de enskilda pusselbitarna behöver hanteras så är det först när vi ser och förstår hela bilden av samhällsstörningen som vi kan bedöma vad som behöver göras och hur vi ska göra det tillsammans.

Utan helhetssyn finns det en risk att hjälpbehov inte tillgodoses, att vissa behov prioriteras högre än de borde eller att åtgärder sätts in parallellt utan inriktning och samordning. Det finns också en risk att viktiga perspektiv faller bort i hanteringen, se vidare under kapitlet om **Ha perspektivförståelse**.

Ha perspektivförståelse

Perspektivförståelse innebär att förstå andras perspektiv som komplement till det egna perspektivet. Det kan ses som en brygga till att åstadkomma helhetssyn och skapar bättre förutsättningar för att uppnå inriktning och samordning tillsammans med andra aktörer.

Varför är perspektivförståelse viktigt?

Varje individ och aktör ger det som händer en innebörd ur just sin synvinkel. Vi utgår från våra egna uppdrag, verksamheter och förmågor – och kommer tolka samhällsstörningen utifrån vårt eget perspektiv och agera utifrån detta under olika faser av hanteringen. En utmaning blir då att andra perspektiv lätt trängs undan, eller att vi helt enkelt inte förstår andras perspektiv. Ett alltför ensidigt perspektiv kan leda till förbisedda hjälpbehov och en ineffektiv hantering av samhällsstörningar.

Genom att lyfta blicken från vår egen verksamhet och kommunicera med andra aktörer bidrar vi till vår egen och andras omvärldsbevakning, planering och hantering. När vi inkluderar flera olika perspektiv i vår omvärldsbevakning och breddar informationsinhämtningen till fler aktörer har vi större möjligheter att – redan i ett tidigt skede – identifiera händelser som kan leda till samhällsstörningar.

Förståelse för andra aktörers perspektiv gör det möjligt att betrakta händelseutvecklingen med ”olika glasögon” och förstå situationen på olika sätt. Vi får en mer heltäckande bild av konsekvenser och hjälpbehov, samt bättre underlag för att kunna identifiera relevanta åtgärder. Det ger oss även insikt i vad andra aktörer kan bidra med under hanteringen samt andras informationsbehov. Perspektivförståelse är en del i att skapa helhetssyn och för att kunna möta olika målgrupperna informationsbehov på ett effektivt sätt.



Figur 4. Olika perspektiv. Tillsammans betraktar vi situationen med ”olika glasögon” och förstår skeendet på olika sätt.

Vad innebär perspektivförståelse?

Perspektivförståelse uppnås genom att vi är öppna för att ta in olika aktörers perspektiv i vår hantering av samhällsstörningar. Om vi är nyfikna, ställer frågor, lyssnar och aktivt försöker förstå varandras perspektiv får vi en mer heltäckande bild av samhällsstörningen och hjälpbehoven.

Var inkluderande och öppen för olika perspektiv

Varje samhällsstörning är unik och ”nya” aktörer kan få avgörande betydelse och effekt på hanteringen. Det är därför viktigt att vara öppen för att etablera kontakt med andra aktörer än de som vi vanligtvis arbetar med. Genom att på olika sätt inkludera fler än de närmast berörda aktörerna i hanteringen kan vi ta del av andra perspektiv, identifiera fler hjälpbehov och eventuellt även få tillgång till fler resurser än om vi enbart bjuder in de ”vanliga” aktörerna.

Vissa aktörer är vana att hantera samhällsstörningar, andra har begränsad kunskap och erfarenhet. Vi behöver därför anpassa vårt sätt att kommunicera med varandra för att alla ska förstå och kunna medverka i det aktörsgemensamma arbetet på lika villkor.

Det är även viktigt att reflektera kring eventuella maktförhållanden mellan olika aktörer. Faktorer som kan påverka detta är storlek på organisation, resurser och tidigare erfarenheter från andra samhällsstörningar. Genom att bli medveten om olika styrkeförhållanden, informella ledarskap och normer kan vi också hantera eventuella obalanser genom att aktivt lyfta fram aktörer och perspektiv som annars riskerar att inte komma till tals eller osynliggöras.



Figur 5. Perspektivförståelse. Vi utgår från våra egna uppdrag och kommer tolka samhällsstörningen utifrån vårt eget perspektiv. Om vi aktivt försöker förstå andras perspektiv får vi en mer heltäckande bild av samhällsstörningen och hjälpbehoven.

Lagstiftning och styrning påverkar aktörers perspektiv

Många aktörer har enligt lagstiftning utpekade ansvar och mandat som utgångspunkt för sin hantering av samhällsstörningar. Regleringen av dessa aktörer

ser dock olika ut beroende på om det är kommuner, regioner eller myndigheter. Vissa aktörer som hanterar samhällsstörningar är politiskt styrda organisationer – till exempel kommuner och regioner – medan andra är privata näringslivsaktörer med en viss typ av affärslogik, eller olika former av frivilliga sammanslutningar med helt andra styrningar.

Perspektivförståelse innebär att vara medveten om att olika aktörer omfattas av olika typer av lagstiftningar, krav och styrningar – och att detta i sin tur påverkar hur aktörerna betraktar samhällsstörningen och hur de ser på sin roll i hanteringen.

Det finns också mer övergripande lagstiftning som gäller exempelvis mänskliga rättigheter, barns rättigheter enligt barnkonventionen och jämställdhet som behöver genomsyra hanteringen av samhällsstörningar. Vidare behöver vi vara medvetna om att annan lagstiftning kan träda i kraft vid höjd beredskap. Läs mer om detta i ramverkets del om **Utgångspunkter**.

Aktörer organiserar sig på olika sätt

På samma sätt som att aktörer har olika styrning, har aktörer ofta också olika sätt att organisera sin verksamhet. Utifrån sina uppdrag, ansvar och förmågor har man byggt upp en egen organisationskultur och kanske även ett eget sätt att se på hur ledningsarbetet bör organiseras.

Många aktörer är vana vid att aktivera en särskild organisation vid hantering samhällsstörningar och har välfungerande arbetsformer för detta. Men det finns också många aktörer som inte har samma vana och som har ett helt annat operativt tempo. Olika aktörer kan dessutom ha olika geografiska eller administrativa indelningar för sin verksamhet som kan påverka formerna för samverkan och ledning.

Perspektivförståelse innebär att vara medveten om att vi skiljer oss åt i organisation och synsätt. Olika perspektiv berikar och vi kan därför behöva anpassa oss till varandra i det aktörsgemensamma arbetet, så att arbetssätten bidrar till en effektiv hantering av samhällsstörningen.

Flera perspektiv vid identifiering av hjälpbehov

En central del i hanteringen av samhällsstörningar är att identifiera och bedöma vilka hjälpbehov som finns, för att kunna strukturera och vidta relevanta åtgärder. Samhällets komplexitet gör att flera aktörer i de allra flesta fall behöver delta i bedömningsarbetet. De olika perspektiv som respektive aktör bidrar med är viktiga för att skapa en så heltäckande beskrivning av behoven som möjligt.

Funktioner som arbetar med analys och samlad lägesbild behöver ha en särskilt god perspektivförståelse för att kunna väga in olika aktörers perspektiv i lägesbilden.

Exempel: Vikten av att ta in olika perspektiv vid beslut om åtgärder

Under covid-19-pandemin genomfördes olika åtgärder för att förebygga och hantera konsekvenserna av viruset. Många länder införde kraftfulla åtgärder då hela landet i princip stängdes ner, medan Sverige införde andra typer av restriktioner.

Inför stora beslut som dessa är det viktigt att tänka igenom olika perspektiv och vad olika åtgärder innebär för respektive perspektiv.

Några konkreta exempel:

- Vad betyder det för de äldre att stänga ner ett land under pandemin? För barnen? För individens rätt till frihet?
- Vad betyder det utifrån samma perspektiv att låta människor röra sig mer fritt i samhället?
- Vilka legala grunder finns för olika åtgärder?
- Hur bör vi formulera våra rekommendationer och hur samordnar vi våra budskap så att människor kan agera på ett sätt som bidrar till samhällets hantering i stort?

Det är också viktigt att tänka över konsekvenserna på kort och längre sikt av respektive åtgärd:

- Vad betyder det för samhället om det stängs ner eller inte?
- Hur kan samhällsviktiga verksamheter upprätthållas i respektive fall?

Genom att förstå olika perspektiv kan vi identifiera och väga olika åtgärder mot varandra för att hitta en inriktning som är bäst för helheten, utifrån förutsättningarna som råder.

Drabbade människor kan också bidra till hanteringen

Människor som drabbas av samhällsstörningar har ofta en förmåga att agera och själva ta ansvar för sin situation, samt att hjälpa andra som har drabbats. Vi behöver väga in det här perspektivet under hanteringen av samhällsstörningar och se de drabbade invånarna som medaktörer och resurser.

Här är kommunikation ett viktigt verktyg för lyckas att nå ut med informationen om hur man som individ bör agera och på vilket sätt man kan bidra i den uppkomna situationen. Detsamma gäller de grupperingar som kan uppstå spontant under samhällsstörningar, samt engagemanget hos näringslivet och civilsamhället.

Exempel: Olika perspektiv kopplat till vägvästängning

Vid en större skogsbrand finns ett behov av att stänga av flera vägar för att begränsa tillträdet till området och se till invånarnas säkerhet. I samband med beslutet vägs olika perspektiv in genom dialog mellan flera aktörer:

- **Det finns samhällsviktig verksamhet som är beroende av vägen** och behöver passera genom området, till exempel hemtjänsten som behöver nå fram till några av sina brukare.
- **Det finns hus-, mark- och djurägare** som vill rädda egendom, evakuera djur och så fort som möjligt ta reda på skadornas omfattning.
- **Ett samhälle som ligger på en halvö** får sin enda större vägförbindelse till huvudorten avskuren i samband med avstängningen och kollektivtrafiken påverkas.
- **Många har svårt att ta sig hem från sitt arbete** och hinner inte hämta upp sina barn på förskolor och skolor under ordinarie öppettider.
- **Det är upprörd stämning på sociala medier** där man uttrycker stor oro för situationen och kommande åtgärder.

Eftersom flera perspektiv vägs in tidigt i beslutsprocessen kan aktörerna snabbt vidta olika åtgärder för att hantera konsekvenserna av vägvästängningen.

Flera av åtgärderna handlar om att på olika sätt nå ut till berörda invånare med tydliga och samordnade budskap för att förhindra att de inte tar sig in i det farliga området, samt att uppmuntra till samåkning och samordning kring hämtning av barn på förskola och skola.

Utmaningar med olika perspektiv

Även om det finns stora fördelar med olika perspektiv så finns det också utmaningar. Det kan till exempel finnas motsättningar i perspektiv mellan olika aktörer, eller inom en och samma organisation. En perspektivkonflikt kan uppstå om vi ser världen på olika sätt och helt enkelt inte förstår den andras sätt att se på det som händer. Vid sådana konflikter är det viktigt att konstatera att vi inte förstår varandra, och att försöka förbättra perspektivförståelsen först.

En intressekonflikt innebär däremot att en individ eller aktör förstår vad den andra vill uppnå, men anser att något annat bör göras. En sådan konflikt kan lösas genom att aktörerna värderar det man vill skydda och försöker få ihop sina olika intressen för samhällets bästa. Det är även viktigt att uppmärksamma om det finns maktförhållanden och normer som påverkar på ett oönskat sätt.

Olika perspektiv berikar

Det är varken möjligt eller önskvärt att alla som hanterar samhällsstörningar 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 det skulle samtidigt ge en sämre helhetshantering

eftersom viktiga perspektiv skulle saknas. Lösningen är därmed att acceptera att skilda perspektiv förbättrar den aktörsgemensamma hanteringen av en händelse.

Men för att olika perspektiv ska bli en tillgång för helheten behöver det finnas förståelse för att andra aktörer kan ha andra värdegrunder, kulturer, attityder, normer och ansvarsområden som påverkar deras perspektiv och prioriteringar. Den här förståelsen för varandras perspektiv utvecklas sedan bäst genom utbildning, övning och samverkan i vardagen.

En annan färdighet som också behövs från de som företräder aktörerna är en form av social smidighet och följsamhet för att de olika perspektiven ska kunna sammanfogas för ett bra helhetsresultat.

Vad kan konsekvenserna bli om vi saknar perspektivförståelse?

Bristande förståelse för andra perspektiv kan leda 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 inte hanteras eller att åtgärder försenas, eller att viktiga hjälpbehov glöms bort. Det kan också leda till att olika aktörer agerar parallellt utan inriktning och samordning.

I värsta fall motverkar insatta åtgärder varandra. Utan förståelse för andras perspektiv finns det alltså en risk för att aktörer agerar ”i stuprör” och att viktiga aspekter i hanteringen av en samhällsstörning förbises. Därför är det viktigt att aktörer vet mer om andra organisationers roll, ansvar och uppgift och får en förståelse för att alla olika aktörer och perspektiv är lika viktiga vid en samhällsstörning.

Lyssna in och kommunicera aktivt

Alla som arbetar med samverkan vid samhällsstörningar behöver ha ett förhållningssätt där man lyssnar in och kommunicerar aktivt. Det handlar om mycket mer än informationsdelning och kriskommunikation. Det är ett sätt att arbeta som innebär att vi lyssnar, reflekterar och möter informationsbehov hos varandra. Det gäller både inom verksamheter, mellan aktörer likväl som när vi kommunicerar med allmänheten.

Varför är det viktigt att lyssna in och kommunicera aktivt?

Ett kommunikativt förhållningssätt där vi lyssnar in och kommunicerar aktivt innebär att vi ser och möter informationsbehov hos andra. Genom att anpassa vår information utifrån de som ska ta emot och agera utifrån den kan vi snabbare och effektivare nå aktörsgemensamma mål och värna om samhällets skyddsvärden. Att bygga kommunikativ förmåga är viktigt för alla verksamheter och anställda inom alla områden och på alla nivåer i våra organisationer.

Genom att lyssna in och aktivt kommunicera bygger och vidmakthåller vi förtroende och tillit – dels mellan samverkande aktörer, dels gällande allmänhetens förtroende och tillit till myndigheternas och samhällets förmåga att hantera samhällsstörningar.

Ett föränderligt medielandskap och den snabba utvecklingen både av digitala kanaler och våra kommunikationsvanor ställer alltmer komplexa krav på aktörers information och kommunikation – både mellan varandra och till allmänheten. Plattformer med användargenererat innehåll kommer att öka och få en central betydelse för strategisk kommunikation och korrekt informationsspridning, både i framtida fredstida kriser och vid höjd beredskap.

Vi behöver dessutom förhålla oss till företeelser som otillbörlig informationspåverkan och psykologisk krigföring. Här är det avgörande att vi har ett kommunikativt förhållningssätt där vi inte bara fokuserar på vad vi vill ha sagt, utan också funderar på i vilken kontext vår information kommer att tas emot och tolkas, samt vilka konsekvenser det kan leda till – och anpassa kommunikationen därefter.

Vad menar vi med kommunikation och kommunicera?

När vi pratar om kommunikation i detta avsnitt avser vi kommunikation som en process av meningsutbyten mellan olika parter med lika delar lyssnande som talande. I detta sammanhang syftar inte kommunikation på tekniska kommunikationsmedel eller olika sambandslösningar.

Det kommunikativa förhållningssättet är tätt sammanlänkat med perspektivförståelse och helhetssyn:

- För att **kommunicera** effektivt behövs förståelse för andras perspektiv och den situation de befinner sig i.
- **Lyssnande** ger förutsättningar för att förstå andras behov och ger också bättre möjlighet till samtal och dialog.

Med helhetssyn kan vi på ett bättre sätt prioritera och samordna den aktörs-gemensamma hanteringen där kommunikationsåtgärder utgör en viktig del.

Vad innebär det kommunikativa förhållningssättet?

Alla ansträngningar att kommunicera blir meningslösa om det inte finns någon som lyssnar. Det här förhållningssättet handlar lika mycket om att lyssna som att tala.

Lyssna, identifiera informationsbehov och anpassa

Kommunikativ förmåga handlar om att eftersträva meningsutbyten som leder fram till förståelse och förtroende. Det gäller att intressera sig, och skapa förståelse för, hur informationen kan tolkas och tas emot. Med andra ord: att förstå andra perspektiv än det egna. I praktiken innebär det att kontinuerligt anpassa, forma och sprida information så att den både når ut och når fram, samt att ha en förståelse för hur samma information tas emot, tolkas och används.

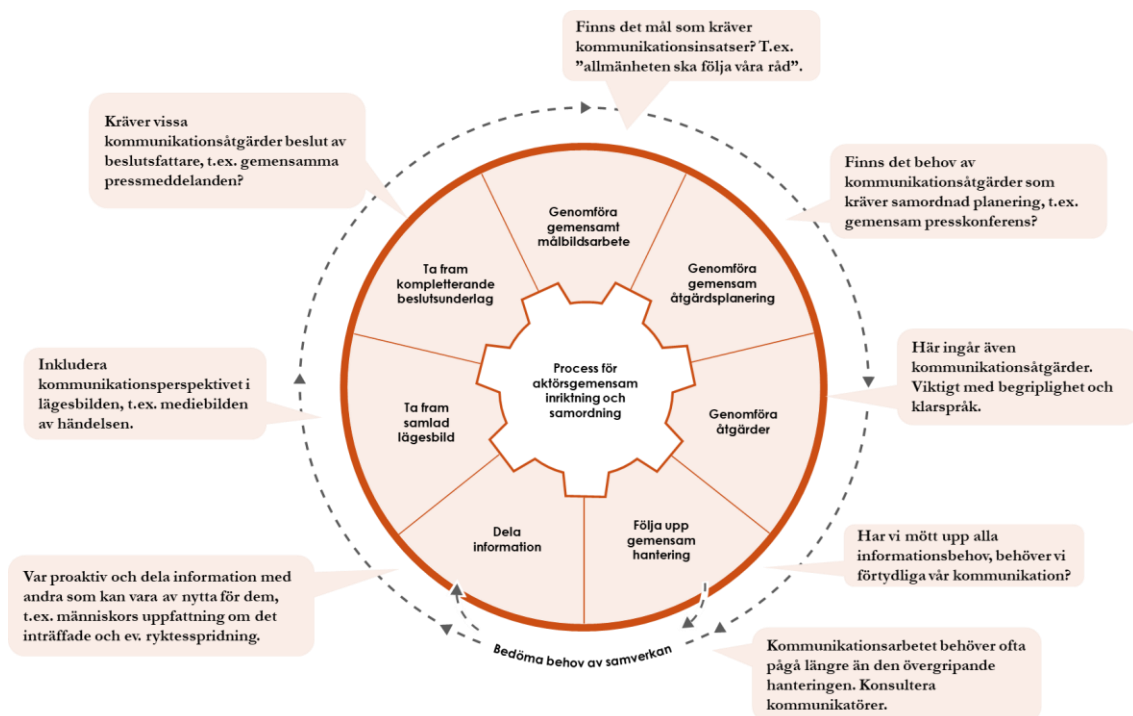


Figur 6. Lyssna in och kommunicera aktivt. En kontinuerlig process som handlar om att lyssna, identifiera informationsbehov och att anpassa informationen efter de som ska använda sig av den.

Kommunikation som en integrerad del i hanteringen

Kommunikationsperspektivet är en integrerad del i hanteringen av samhällsstörningar och ska finnas med redan i det stadiet där vi försöker förstå vad som händer eller har hänt. Här bidrar det kommunikativa förhållningssättet till ökad helhetssyn och perspektivförståelse.

Att lyssna in och kommunicera aktivt gäller för alla aktörer i varje skede av hanteringen av samhällsstörningar och på de flesta nivåer i verksamheterna. Men kanske särskilt bland beslutsfattare och i krisledningsorganisation, inriktnings- och samordningsfunktion, stab eller motsvarande. Figur 7 ger exempel på hur det kommunikativa perspektivet kommer in i processen för att skapa aktörsgemensam inriktning och samordning.



Figur 7. Kommunikation som en integrerad del i hanteringen. Det kommunikativa perspektivet behöver finnas med i alla steg av processen för aktörsgemensam inriktning och samordning.

Exempel: Att integrera det kommunikativa perspektivet hos olika funktioner

För att få med det kommunikativa perspektivet i alla delar av hanteringen, kan olika befattningshavare ställa sig ett antal frågor:

Beslutsfattare – frågor att ställa sig:

- Hur påverkar våra beslut andra?
- Hur kommer våra beslut att uppfattas av olika målgrupper och vilka kommunikationsbehov skapar det?
- Behöver vi informera någon eller några andra aktörer innan vi går ut offentligt med ett beslut?

Lägesbildsfunktionen – frågor att ställa sig:

- Inkluderar lägesbilden berörda människors upplevelser och reaktioner?
- Hur beskriver media det inträffade? Förekommer desinformation och ryktesspridning?
- Innehåller lägesbilden tillräckligt med information rörande kommunikationsresurser och kommunikationsåtgärder?

Analysfunktionen – frågor att ställa sig:

- Utifrån olika scenarion gällande händelseutvecklingen, hur kan människors reaktioner och informationsbehov påverkas på kort och lång sikt?
- Finns det proaktiva kommunikationsåtgärder som kan genomföras för att motverka eller mildra negativa konsekvenser av en samhällsstörning?

Var proaktiv

En utmärkande faktor för många samhällsstörningar är kampen mot tiden. Om samhällsstörningar ska hanteras effektivt behöver vi vara proaktiva snarare än avvaktande. Ett proaktivt förhållningssätt handlar bland annat om att upptäcka tidiga signaler och att vidta konkreta åtgärder i ett tidigt skede.

Varför är proaktivitet viktigt?

Vid samhällsstörningar är det ofta ont om tid. Hanteringen kan dessutom vara svår att överblicka och planera, eftersom det är en dynamisk händelseutveckling där det kan vara svårt att förutse vad som kommer att hända längre fram. Vi behöver ofta agera utifrån ofullständig information och det kan dessutom ta olika lång tid att se effekten av olika åtgärder.

Om samhällsstörningar ska hanteras effektivt behöver vi vara proaktiva både i vår egen verksamhet, men också i samarbetet med andra aktörer. Genom ett proaktivt förhållningssätt kan vi fånga upp tidiga signaler på händelser i omvärlden och skapa utrymme för att sätta in tidiga åtgärder. Vi kan minska de negativa konsekvenserna av samhällsstörningar genom att ta ansvar för den egna delen i hanteringen, ta initiativ till samverkan, tänka framåt och våga fatta beslut trots att vi inte alltid har all fakta. Detta gäller särskilt kommunikationssamverkan eftersom en proaktiv informationsinsats kan ha en positiv påverkan på händelseutvecklingen.

Vad innebär det att vara proaktiv?

Mycket av det förebyggande arbetet kopplat till civil beredskap är en typ av proaktiva åtgärder: identifiera risker, formulera beredskaps- och kontinuitetsplaner, iordningställa ledningsplatser, utbilda och öva krisledningsorganisationer, etablera kontaktvägar och samverkansstrukturer i förväg. Det är ett viktigt arbete och en grundförutsättning för att vi ska kunna hantera samhällsstörningar på ett effektivt sätt.

Under själva hanteringen av samhällsstörningar handlar ett proaktivt förhållningssätt om att vara förutseende, flexibel och initiativrik. Här följer några exempel på proaktivt agerande.

Skapa en förmåga att upptäcka signaler i ett tidigt skede

Proaktivitet innebär att kunna upptäcka tidiga signaler på begynnande störningar och agera på dessa. Omvärldsbevakning i vardagen gör det enklare att identifiera avvikelser från det normala och kunna upptäcka händelser med ett långsamt eller smygande händelseförlopp. Genom att försöka förutse händelseutvecklingen och

engagera resurser och vidta åtgärder tidigt kan vi förhindra onödiga, negativa konsekvenser.

Ta initiativ och agera utifrån det egna uppdraget

Varje aktör behöver i den specifika situationen analysera sin egen roll och ta ansvar utifrån sitt eget uppdrag. Som ett led i att vara proaktiv är det viktigt att ta initiativ och agera redan i ett tidigt skede av händelseutvecklingen. Det gäller även aktörer som kanske inte är de mest centrala vad gäller att hantera själva skadehändelsen, men som kan spela en viktig roll i andra delar av hanteringen. Ett exempel kan till exempel vara en kommun som snabbt startar upp sitt kommunikationsarbete till drabbade invånare i samband med en inträffad händelse.

Samtidighet – hantering på flera olika nivåer

Vårt samhälle är sammanlänkat på många olika sätt. En lokal händelse kan få stora och omedelbara konsekvenser på nationell nivå. Vi behöver därför ha förmåga att börja hantera samhällsstörningar samtidigt på flera olika nivåer i beredskapssystemet. Vi tar några exempel:

- Vissa aktörer hanterar själva skadehändelsen, till exempel att bekämpa en skogsbrand, att spåra smittkällan till ett förorenat dricksvatten eller att begränsa smittspridning genom vaccinationsinsatser.
- Andra aktörer hanterar olika konsekvenser och hjälpbehov som uppstår till följd av det inträffade. De ansvarar till exempel för evakuering av ett område, kör ut nödvattentankar eller tar fram informationsmaterial kring vaccination på olika språk.
- Geografiskt områdesansvariga, till exempel en länsstyrelse, stödjer den aktörsgemensamma samverkan genom att ta fram samlade lägesbilder och skapa en plattform för inriktning och samordning.

Med ett proaktivt förhållningssätt startar vi upp hanteringen utan att vänta på att någon annan ska signalera till oss att det är dags. Vi förstår att fler aktörer sannolikt har gjort samma sak, på olika nivåer och inom olika områden. Vi försöker redan i ett tidigt skede analysera vilka andra aktörer som är involverade och vilka initiala åtgärder de sannolikt har vidtagit. Det uppstår då snabbt ett behov av kommunikation och samordning mellan aktörer på olika nivåer.

Kontakta andra aktörer i ett tidigt skede

Vi är ofta beroende av information och resurser från varandra under hanteringen av samhällsstörningar och åtgärder behöver samordnas. Ett proaktivt förhållningssätt innebär att vi i ett tidigt skede tar kontakt med andra aktörer.

De aktörer som har ett geografiskt områdesansvar ska verka för att samordning kommer till stånd och tar ofta initiativ till detta. Men det undantar inte alla aktörers allmänna skyldighet att ta initiativ till att inriktning och samordning av

samhällets samlades resurser uppnås. Varje aktör som uppfattar behov av ett aktörsgemensamt agerande både kan och bör ta initiativ till detta.

Ligg steget före och våga ta beslut

Vid hanteringen av samhällsstörningar kan det saknas information och fakta om händelsen. Vi kan därför ha svårt att förutspå händelseutvecklingen och konsekvenserna av det som har eller är på väg att inträffa. Men trots dessa osäkerheter behöver arbetet ändå fortsätta. Det tar dessutom ofta tid innan beslut och åtgärder ger önskad effekt. Vi behöver därför göra antaganden om hur situationen kommer att utvecklas och om vilka behov som kan uppstå längre fram i tiden.

Genom att utgå från olika scenarion om hur händelser kan utvecklas skapar vi förutsättningar för att planera och förbereda åtgärder, och vidta dem i rätt tid. Omfallsplanering, scenariobaserat arbetssätt och hypotesdrivet ledningsarbete är olika benämningar på arbetssätt som bidrar till ett proaktivt ledningsarbete.²

Ett proaktivt förhållningssätt innebär att försöka ligga steget före – både i tanke och handling. Det ställer krav på att ha en kultur som uppmuntrar till att agera och våga fatta beslut på otillräcklig information. Med hjälp av tydliga ramar och rutiner kan man skapa trygghet och ett tillåtande klimat, där individer känner sig bekväma att ta initiativ och agera. Det minskar risken att förlora värdefull tid i hanteringen av samhällsstörningen.

Exempel: Proaktiva åtgärder vid risk för brist på dricksvatten

Långvarig torka kan leda till brist på dricksvatten, vilket kan skapa stora problem för kommunens invånare och samhällsviktiga verksamheter. I sådana situationer kan en kommun arbeta proaktivt genom ett antal förberedande åtgärder.

Kommunen kan till exempel:

- **Genomföra en informationsinsats för smart vattenanvändning** för att så långt det går undvika dricksvattenbrist.
- **Planera för utkörning av nödvatten** utifrån den prioritering som finns i kommunens nödvattenplan.
- **Förbereda kommunikation till invånare** och de verksamheter som kan behöva ta emot nödvatten.
- **Rengöra nödvattentankar** som eventuellt kan komma att användas.
- **Etablera kontakt med andra kommuner** för eventuellt lån av fler nödvattentankar.

² Läs mer i kapitel 12.7 i **Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst – ELS** (MSB 1794 – reviderad mars 2022).

Hantera och planera samtidigt

Samhällsstörningar är inte statiska tillstånd utan något som ständigt förändras. I takt med händelseutvecklingen förändras även hjälp- och informationsbehoven. Vi behöver därför vara flexibla och uppmärksamma på dynamiken.

Hanteringen sker dessutom i olika tidsskalor. Vi behöver därför ha en förmåga att hantera och planera samtidigt. För åtgärder som tar lång tid att starta upp kan det betyda att vi måste fatta beslut om att sätta dem i verket innan det behov som ska tillgodoses har uppstått. Detta kräver ofta en funktion i organisationen som uppmärksammar det långsiktiga perspektivet.

Ofta sorteras behoven in i olika kategorier, exempelvis:

1. **omedelbara behov** (till exempel inom en timme)
2. **behov på medellång sikt** (till exempel inom en vecka)
3. **behov på lång sikt** (till exempel inom en månad).

Samhällsstörningens karaktär avgör vilken uppdelning som är lämplig. Det skiljer även mellan olika aktörer beroende på deras roll och ansvar i hanteringen. Omedelbara behov kan för vissa aktörer innebära inom en timme, medan det för andra aktörer kan innebära inom ett dygn.

I det aktörsgemensamma arbetet är det därför viktigt att vara tydlig i sin kommunikation kring vad som avses när man använder olika tidsbegrepp. Det är också viktigt att identifiera olika aktörers roller och säkerställa att såväl omedelbara behov som behov på lång sikt omhändertas i den aktörsgemensamma hanteringen av samhällsstörningen.



Figur 8. Hanteringen sker i olika tidsskalor. Det krävs en organisation som kan hantera de omedelbara åtgärderna, samtidigt som den också kan planera för det som kommer längre fram.

Tänk kritiskt och var beredd att göra förändringar

Vid samhällsstörningar finns det ofta en betydande osäkerhet kring händelseutvecklingen. Ibland ställs de inblandade aktörerna inför situationer som de aldrig tidigare upplevt eller planerat för. Omfallsplanering kan vara ett bra verktyg här och handlar om att göra det oväntade väntat. På så vis har vi fler alternativ till hands om planerade och vidtagna åtgärder inte leder till de effekter vi hade önskat eller om händelseutvecklingen förändras på ett oväntat sätt.

En del i att vara proaktiv är också att snabbt kunna upptäcka signaler på oväntade omständigheter som kan kräva nya beslut och justeringar i inriktning och åtgärder. Genom att löpande lyfta blicken för att kritiskt granska våra analyser och vårt agerande under pågående hantering kan vi snabbt ställa om vid behov.

Här kommer några exempel på frågor som vi kan ställa oss:

- Vad kan ha inträffat, som kanske inte är känt för oss?
- Vilka viktiga samhällsfunktioner eller samhällsviktiga verksamheter är utmanade?
- Behöver vi etablera kontakt med fler aktörer?
- Kan andra aktörer ha information som är viktig för oss?
- Vilka kan behöva information från oss?
- Vilket uppdrag borde vi eller någon annan aktör lösa, men som ingen har just nu?
- Vilka scenarion för händelseutvecklingen har vi inte tänkt på?

Vad kan konsekvenserna bli om vi inte är proaktiva?

Om vi inte är tillräckligt proaktiva vid hanteringen av samhällsstörningar finns en stor risk att vi tappar värdefull tid och att de negativa konsekvenserna av det inträffade blir mer omfattande än nödvändigt. För att undvika att fastna i ett passivt eller alltför reaktivt handlingsmönster där vi ständigt får arbeta ikapp händelseutvecklingen behöver vi ligga steget före och ha förståelse för att beslut, planer och genomförande av åtgärder tar tid. Här spelar tidig kommunikation också en viktig roll. Även om vi inte har all information kring händelsen så kan vi avisera när och var information kommer att finnas tillgänglig. Detta är viktigt eftersom ett informationsvacuum annars kan bidra till att människor söker information hos mindre trovärdiga källor.

Utgångspunkten är att proaktivitet är viktigt, eftersom det finns stora fördelar med att tidigt vidta åtgärder för att hantera samhällsstörningar. Men det är samtidigt viktigt att hitta en balans. I mycket snabba förlopp måste vi ibland acceptera att vi sätter igång aktiviteter där det senare visar sig att de inte behövdes. Samtidigt bör agerandet ske på goda grunder och utifrån rimliga antaganden med stöd av förhållningssätten. Sammantaget handlar det om avvägningar, att agera eller inte agera utifrån tillgänglig information.

Ta medvetna beslut

Att fatta beslut är en viktig del i hanteringen av samhällsstörningar. Förhållningssättet kring medvetet beslutsfattande innebär två saker: Dels att vara medveten om hur vi människor fattar beslut, dels att fatta beslut på ett mer medvetet sätt.

Varför är medvetet beslutsfattande viktigt?

Beslutsfattande är en central del i hanteringen av samhällsstörningar. Det krävs bland annat beslut om inriktning, prioriteringar och åtgärder. Men det finns många exempel på bristfälligt beslutsfattande vid samhällsstörningar. Ibland fattas beslut som inte löser de aktuella hjälpbehoven och i vissa fall kan besluten utebli helt.

Att fatta beslut kan enkelt beskrivas som att välja mellan två eller flera alternativ. Vi människor fattar en mängd beslut varje dag och ofta sker det omedvetet. Många av dessa omedvetna beslut bygger på automatiska kognitiva processer, tankemässiga genvägar och erfarenhet. Det är ett bekvämt och effektivt sätt att hantera många av de beslutssituationer som vi ställs inför i vår vardag.

Samhällsstörningar är ofta både unika och komplexa, vilket gör att vi inte i samma utsträckning kan förlita oss på tidigare erfarenheter. Därför behöver vårt beslutsfattande vara mer medvetet och analytiskt vid hanteringen av olika samhällsstörningar.

Många offentliga aktörer har en skyldighet att vara transparenta och spårbara i sitt beslutsfattande. Den statliga värdegrunden anger till exempel att beslut och agerande ska bygga på principerna för demokrati, legalitet och objektivitet. Då räcker det inte att hänvisa till intuition eller magkänsla när skälen för viktiga beslut ska redovisas i samband med samhällsstörningar.

Vad innebär ett medvetet beslutsfattande?

Förhållningssättet om medvetet beslutsfattande innebär två saker:

1. **En medvetenhet om hur vi människor fungerar** när vi fattar beslut under hanteringen av samhällsstörningar. Den medvetenheten påverkar våra attityder till beslutsfattande.
2. **Att fatta beslut på ett mer medvetet sätt.** Den medvetenheten påverkar våra sätt att resonera och agera i samband med beslutsfattande.

Att vara medveten om hur människor fattar beslut

För att bli bättre på att fatta beslut behöver vi förstå människans styrkor och svagheter kopplat till beslutsfattande. Vi behöver också förstå hur den kontext vi befinner oss i påverkar vårt beslutsfattande.

Även om beslutsfattande kan definieras som ett val mellan olika alternativ är det sällan som vi är så rationella i vårt beslutsfattande som vi gärna vill tro. Vi är inte alltid medvetna om alternativen, eller ens om att vi gör några val. Inom beteendevetenskapen är det vanligt att beskriva vårt beslutsfattande utifrån två olika kognitiva system, ofta kallade **system 1** och **system 2**.³

System 1 – intuitivt beslutsfattande

System 1 representerar ett beslutsfattande som bygger på intuition. Det är omedvetet och alltid igång. Det innebär att vår intuition alltid finns med i beslutsfattandet, oavsett om vi vill det eller inte.

System 1 är också erfarenhetsbaserat, impulsivt och snabbt. Det fungerar i stort sett automatiskt utan någon ansträngning och leder oss i vardagslivet, oftast med stor framgång. Däremot kan det också leda till ett antal svagheter i vårt beslutsfattande. Det är exempelvis sällan vi kan redogöra för vilka alternativ som funnits eller förklara den här typen av beslut på annat sätt än att ”det kändes rätt”.

En annan typ av svaghet är så kallade bias eller regelbundna avvikelser i beslutsfattandet.⁴ Det kan handla om grupp tänkande, självöverskattning, benägenhet att få befintliga idéer bekräftade, eftertänkslösning eller att förlita sig för mycket på sin intuition i situationer som vi inte har erfarenhet av.⁵

Ytterligare en typ av svaghet är brus eller oregelbundna avvikelser i beslutsfattandet. Det orsakas av slumpmässig variation och kan innebära att en och samma person fattar olika beslut i väldigt lika situationer, exempelvis beroende på om personen är trött eller utvilad.⁶

System 2 – analytiskt beslutsfattande

System 2 handlar om att fatta beslut på ett mer eftertänksamt, organiserat och analytiskt sätt. System 2 är långsamt och begränsat när det gäller hur mycket information det kan behandla, och behandlar en sak i taget. Det är alltså ett helt annat slags system som innebär en mer medveten informationsbehandling.

Att använda system 2 innebär att medvetet tänka på ett problem eller beslut ur flera olika perspektiv. Det kan handla om att dela upp ett problem i mindre delar

3 Kahneman, D (2011), "Tänka, snabbt och långsamt".

4 Ibid.

5 Järvå, H & Dahlgren, P M (2013) "Påverkan och manipulation".

6 Kahneman, D (2021). "Brus".

och bedöma varje del för sig, för att därefter lägga ihop de enskilda bedömningarna till en helhet som kan användas som beslutsunderlag.

Användningen av system 2 upplevs ofta ansträngande och är något som vi omedvetet gärna undviker. Att det upplevs som ansträngande beror på att det är arbetsamt att hålla mycket information i huvudet.

Hur påverkar situationen vårt beslutsfattande?

Beslutsfattande i samband med hantering av samhällsstörningar sker ofta under osäkra förutsättningar och i föränderliga sammanhang där det råder tidsbrist. Det kan vara svårt att identifiera vad själva problemet är och vad som kan lösa det. Ibland har vi brist på information. I vissa fall har vi för mycket information eller tvetydig information. Vi kan därför aldrig vara säkra på att vi har haft ett helt komplett beslutsunderlag. Vi kan inte heller vara säkra på att ett beslut leder till just det vi önskar.⁷

Att fatta beslut på ett medvetet sätt

Att fatta beslut på ett mer medvetet sätt innebär att aktivt välja strukturerade och transparenta arbetssätt vid beslutsfattande. Det ger ofta ett bättre beslutsunderlag och en möjlighet att revidera besluten och lära av beslutsfattandet. Det gör också att vi blir mer medvetna om olika typer av utfall efter vårt beslut och att vi därför minskar risken att bli överraskade när det inte går som vi har tänkt.⁸

Beslutsfattande innebär alltid ett dilemma. Ett beslut i en riktning innebär alltid att vi, medvetet eller omedvetet, väljer bort ett beslut i en annan riktning. Detta andra kunde ju ha blivit bättre, men det får vi aldrig veta eftersom vi inte valde det.

För att hantera beslutssituationer har det genom historien utvecklats olika former av råd, principer och metoder för beslutsfattande.⁹ Det finns några vägval vid beslutsfattande under hantering av samhällsstörningar som är bra att ha kunskap om.

Använd analys i beslutsfattandet

Ett första vägval är om vi ska fatta snabba beslut enbart på intuition (system 1) eller om vi ska vara lite mer eftertänksamma och analytiska (system 2). I många situationer fungerar system 1 alldeles utmärkt, särskilt när det är situationer som vi har mycket erfarenhet av.

Däremot kan vår intuition leda oss fel i situationer som vi har liten eller ingen erfarenhet av. Ju större och mer komplex en samhällsstörning är, desto mer sannolikt att vi inte har tillräckligt med erfarenhet för att kunna förlita oss på system 1 vid beslutsfattandet. Det ökar dessutom risken att vi fattar beslut som

7 Clemen, R & Reilly, T (2014), "Making hard decisions", s. 3-4.

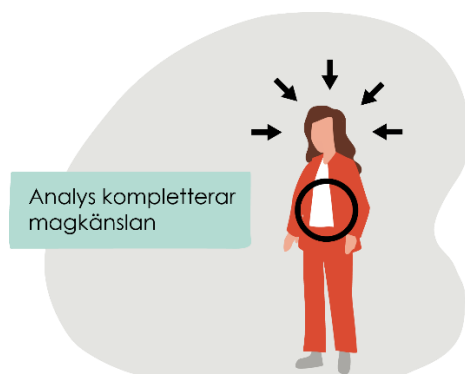
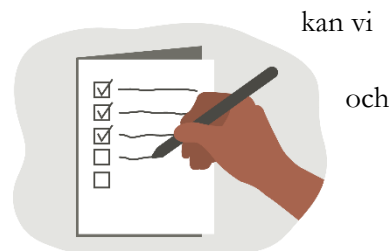
8 Ibid., s. 5-6.

9 Brunsson, K & Brunsson, N. (2014). "Beslut", s. 10-16.

inte möter behoven i situationen. Vi kan aldrig välja bort system 1. Däremot kan vi träna oss på att oftare använda system 2.

Vid hantering av samhällsstörningar är rekommendationen att fatta beslut som även inbegriper analys i en medveten process, det vill säga att involvera system 2. Det blir extra viktigt i situationer där vi har begränsad erfarenhet eller står inför nya problem. Att göra beslutsprocessen mer medveten innebär att göra klart för sig själv och andra att det handlar just om beslut. Det behöver inte heller ta så mycket längre tid att fatta beslut som även omfattar analys.

För att fatta beslut på ett mer analytiskt sätt använda olika typer av hjälpmedel för att beskriva och analysera det aktuella problemet tänkbara beslutsalternativ. Det kan vara alltifrån att använda papper och penna, till att använda olika former av beslutsstöd eller informationsverktyg som kan hantera stora mängder information. På så vis blir beslutsprocessen tydligare. Det blir enklare att sortera informationen och att skapa beslutsunderlag där det framgår vilka fakta och antaganden som ligger till grund för beslutet.



Figur 9. Analys kompletterar magkänslan. Vid hantering av samhällsstörningar är rekommendationen att fatta beslut som även inbegriper analys i en medveten process. Vi kan exempelvis använda olika typer av hjälpmedel för att beskriva och analysera det aktuella problemet och tänkbara beslutsalternativ.

Ett tillräckligt bra beslut snarare än det perfekta

Ett andra vägval är om vi ska försöka fatta det bästa beslutet eller ett som är tillräckligt bra. Målet med det **optimerade beslutsfattandet** är att försöka maximera resultatet genom att identifiera det perfekta alternativet. Det görs genom att identifiera möjliga alternativ och sedan bedöma hur bra resultat varje alternativ kan tänkas ge och hur stor sannolikheten är för just det resultatet.¹⁰

¹⁰ Eklund, S & Fältsjö, J (2013). "Beslut!", s. 9.

Under hanteringen av samhällsstörningar har vi inte alltid information eller tid för att ta fram möjliga alternativ. Det gör att optimalt beslutsfattande kan vara en orimlig målsättning.

Då kan det istället vara lämpligt att använda det som kallas **satisfiering**. Här är målet att välja ett alternativ som verkar tillräckligt bra i situationen.¹¹

Beslutsfattande handlar då inte om att välja bland alla tänkbara alternativ, utan i stället om att välja ett tillfredsställande alternativ när det dyker upp.

Att nöja sig med tillräckligt bra beslut innebär dock inte att enbart använda sig av intuition. Istället kan vi resonera om och tydliggöra vad vi anser vara tillräckligt bra. Därefter kan vi testa och experimentera, samtidigt som vi är observanta på behov av justeringar.

Fatta beslut tillsammans med andra

När vi fattar beslut på egen hand har vi bara vårt eget perspektiv jämfört med om vi fattar beslut tillsammans med andra. Det gör att vi är mer sårbara för psykologiska tankefallor. Med andra personers bidrag uppstår ofta synergier som kan ge ett bättre beslutsunderlag. Detta är ett skäl till att viktiga beslut sällan bör lämnas till enskilda personer. Istället fattas viktiga beslut ofta 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 vi kan förklara hur vi har kommit fram till det. Det är därför bra att sträva efter så stor transparens som möjligt i beslutsprocesserna. Då kan andra förstå hur vi har förstått problemet och upptäcka vad som eventuellt saknas i analysen. Det är även viktigt att det finns en dokumenterad spårbarhet i de beslut som fattats, inte minst när man ska utvärdera hanteringen av händelsen.



Figur 10. Fatta beslut tillsammans. Med andra personers bidrag i beslutsprocessen får vi ofta ett bättre beslutsunderlag.

¹¹ Ibid., s. 10.

Fatta beslut baserat på antaganden och scenarier

Att fatta proaktiva beslut om åtgärder betyder ofta att vi måste fatta beslut som vilar på antaganden. Kvaliteten i besluten beror på kvaliteten i de antaganden som besluten vilar på. Den kvaliteten beror i sin tur på hur väl vi förstår dynamiken i samhällsstörningen som ska hanteras.

Om vi inte vill fatta beslut baserat på antaganden riskerar vi att hamna på efterkälken i hanteringen. Sena beslut om åtgärder kan resultera i att åtgärderna blir effektlösa eller att effekterna uppstår för sent. Vi förlorar möjligheterna att agera proaktivt och kommer behöva hantera konsekvenserna av utvecklingen när de inträffar, i stället för att undvika dessa helt. Dilemmat är att välja mellan risken att komma på efterkälken och risken att fatta fel beslut om det visar sig att de antaganden som vi har gjort är felaktiga.

Som alla antaganden kan de visa sig felaktiga, hur välgrundade de än kan te sig när vi står inför besluten. Därför är det viktigt att dokumentera beslut och vilken information som ligger till grund för beslutet. Öppenhet i beslutsfattandet skapar transparens och underlättar utvärdering i efterhand.

Beslutsprocesser för att hantera en dynamisk situation

Vid hanteringen av samhällsstörningar behöver en rad olika åtgärder beslutas, planeras och genomföras. Varje moment i den här kedjan av aktiviteter tar tid. Det tar ofta också tid för genomförda åtgärder att ge effekt. Vi behöver alltså skapa effektiva processer och arbeta för att minska den tid det tar dels att samla in och bearbeta information, dels att fatta och verkställa beslut. Det finns annars risk att effekterna av våra beslut kommer för sent om vi väntar med våra beslut tills behovet har blivit uppenbart, eller om beslutsprocesserna är för långsamma.

Att fatta beslut vid hantering av samhällsstörningar innebär att hantera en dynamisk situation. Varje del av hanteringen kräver en serie beslut så att åtgärderna kontinuerligt kan anpassas till händelseutvecklingen och de behov som uppstår. Här är tidsaspekterna centrala. Det gäller därför att få ner tiderna till ett minimum genom att ha effektiva processer i kedjans alla delar. Genom att involverade aktörer snabbt producerar effekter har vi också större möjligheter att undvika och mildra konsekvenser av samhällsstörningen.

Vad kan konsekvenserna bli om vi inte har ett medvetet beslutsfattande?

Det finns en risk att vi blir påverkade av olika psykologiska tankefällor om vi saknar kunskaper om hur vi människor fungerar när vi fattar beslut. Vi kan präglas av självöverskattning eller påverkas av grupptänkande. Om vi inte har en förmåga till medvetet beslutsfattande kan det leda till att vi löser fel problem eller att vi väljer åtgärder utan att vara riktigt medvetna om varför. Då använder vi inte samhällets samlade resurser på ett effektivt sätt och vi får inte de effekter som behövs i samband med hanteringen av samhällsstörningar.



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap