

Gemensamma grunder

Konceptuell grund

# Centrala koncept

- En grund för aktörsgemensamt arbete inom området samverkan och ledning



**Centrala koncept – En grund för aktörsgemensamt arbete inom området samverkan och ledning**

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: Lena Koller/Johnér Bildbyrå

## Öppen remiss

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

Mellan **14 december 2023 och 7 februari 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](http://www.msb.se/samverkanledning), Gemensamma grunder ramverk och i Faktaruta: Vidareutveckling pågår – hjälp oss.

Leveransen riktar sig till dig som

- arbetar med utveckling, utbildning, övning och studier om samverkan och ledning
- på regelbunden basis arbetar med att hantera samhällsstörningar

och som vill fördjupa dina kunskaper om den konceptuella grunden

Leveransen innehåller en beskrivning av ett antal centrala och sammanhängande koncept för området Samverkan och ledning, som en del av Samhällsskydd och beredskap.

### I samband med den här leveransen önskar vi dina synpunkter på:

- Om du tycker att resonemangen uppvisar en sammanhängande helhet?
- Om du tycker innehållet vi ger olika termer är rimligt utifrån ett aktörsgemensamt perspektiv?
- Om målgruppen är rätt eller bör justeras?
- Vilka termer tycker du att vi ska använda för att skilja på den inriktning och samordning som vi vill att det ska bli, och den inriktning och samordning som det i praktiken blir? Några tänkbara exempel är:
  - **Avsedd** inriktning och samordning resp. **faktisk** inriktning och samordning
  - **Önskad** inriktning och samordning resp. **uppnådd** inriktning och samordning.
  - Andra termer – vilka?

Trevlig läsning!

# Innehåll

<b>1</b>	<b>MÅL, INNEHÅLL OCH AVGRÄNSNINGAR.....</b>	<b>6</b>
1.1	Mål: förbättra förutsättningarna för ett aktörsgemensamt arbete.....	6
1.2	Målgrupp för Centrala koncept.....	6
1.3	Innehåll och avgränsning.....	6
<b>2</b>	<b>UTGÅNGSPUNKTER OCH VÄRDERINGAR SOM PRÄGLAR INNEHÅLLET I CENTRALA KONCEPT.....</b>	<b>7</b>
2.1	"Så enkelt som möjligt, men inte enklare än så".....	7
2.2	"Alla modeller är fel, men några är användbara".....	7
2.3	"Viktiga begrepp ges en innehållsmässig kärna".....	7
<b>3</b>	<b>RAMVERKET FÖR SAMVERKAN OCH LEDNING.....</b>	<b>9</b>
<b>4</b>	<b>OM BEGREPPEN SAMHÄLLSSTÖRNING OCH LEDARSKAP.....</b>	<b>10</b>
4.1	Samhällsstörningar i fredstid och under höjd beredskap.....	10
4.2	Ledarskap – fokus på individer, beteenden och relationer.....	11
<b>5</b>	<b>FRÅN FÖRMÅGA TILL EFFEKT.....</b>	<b>12</b>
5.1	Effekter och behov.....	12
5.2	Vi vill blicka för mycket inåt.....	13
<b>6</b>	<b>SYSTEMSYN PÅ SAMHÄLLET SAMLADE RESURSER.....</b>	<b>14</b>
6.1	Systemavgränsningar är nödvändigt.....	14
6.2	Att sortera samhällets samlade resurser.....	14
6.3	Nätverksperspektivet.....	16
<b>7</b>	<b>FÖR ATT UPPNÅ ÖNSKADE EFFEKTER KRÄVS BÅDE INRIKTNING OCH SAMORDNING.....</b>	<b>17</b>
7.1	Inriktning och samordning som ett begreppspar.....	17
7.2	Att göra rätt saker – och att göra saker på rätt sätt.....	17
7.3	Inriktning – Målet och vägen.....	19
7.4	Samordning – Hur ska det gå till?.....	20
7.5	Se bortom pappersprodukterna – fokusera på effekter.....	21
7.6	Inriktning och samordning utifrån olika systemperspektiv.....	21
7.7	Inriktning och samordning kan uppstå genom självorganisering.....	22
<b>8</b>	<b>GENERELLA AKTIVITETER FÖR ATT MEDVETET ÅSTADKOMMA INRIKTNING OCH SAMORDNING.....</b>	<b>23</b>
8.1	Kommunicera.....	23

8.2	Inhämta och bearbeta information .....	24
8.3	Förstå situationen .....	24
8.4	Ta fram eller justera inriktning.....	24
8.5	Åstadkomma samordning .....	25
8.6	De generella aktiviteterna – viktigt att tänka på .....	25
8.7	Om någon säger "inrikta" och "samordna" – hur kan vi tolka det? ..	26
<b>9</b>	<b>LEDNING, SAMVERKAN OCH ÖVRIGT INFLYTANDE .....</b>	<b>28</b>
9.1	Ledning.....	28
9.2	Samverkan .....	28
9.3	Övrigt inflytande.....	29
<b>10</b>	<b>VISUALISERINGAR AV LEDNING, SAMVERKAN OCH ÖVRIGT INFLYTANDE UR ETT SYSTEMPERSPEKTIV .....</b>	<b>31</b>
10.1	Övergripande om samhällets beslutsnivåer och mandat .....	31
10.2	Aktörerna var för sig .....	32
10.3	Samverkanssystemet.....	34
10.4	Övrigt inflytande.....	35
10.5	Uppifrån och ned, nedifrån och upp, och sida till sida.....	36
<b>11</b>	<b>OLIKA FORMER AV PLANERING OCH KOPPLINGEN TILL HANTERING ...</b>	<b>38</b>
11.1	Fyra typer av planering .....	38
11.2	Förberedande planering – skapar förutsättningar att använda f örmågor när de behövs som bäst .....	39
11.3	Responsplanering – när något har hänt eller är på väg att hända ..	40

# 1 Mål, innehåll och avgränsningar

Centrala koncept är en del i konceptuell grund i Ramverket Gemensamma grunder för samverkan och ledning<sup>1</sup>. Detta kapitel beskriver målet med Centrala koncept, vilka som tillhör den tilltänka målgruppen, samt upplägg och avgränsningar.

## 1.1 Mål: förbättra förutsättningarna för ett aktörsgemensamt arbete

Målet med dokumentet är att förbättra förutsättningarna för en sammanhängande utveckling, och på sikt även förbättra förutsättningarna för aktörsgemensamt arbete inför och under samhällsstörningar – i fredstid och vid höjd beredskap. Målet nås genom att beskriva centrala och sammanhängande koncept för området Samverkan och ledning, som en del av Samhällsskydd och beredskap. Innehållet gör också att det finns en spårbarhet bakom centrala koncept som är till nytta vid framtida utveckling.

## 1.2 Målgrupp för Centrala koncept

Målgruppen för Centrala koncept är

- personer som arbetar med utveckling, utbildning, övning och studier om samverkan och ledning
- personer med nyckelroller som på regelbunden basis arbetar med att hantera samhällsstörningar.

## 1.3 Innehåll och avgränsning

Beskrivningen av centrala koncept omfattar ett antal nyckelbegrepp och hur dessa hänger ihop, men det är inte ett lexikon för de hundratals ämnesspecifika termer som används i språket inom samverkan och ledning. Tanken är snarare att skapa en grund att utgå ifrån vid vidare terminologiarbeten.

Betrakta därmed inte detta dokument som en manual, som beskriver hur man ska göra vid praktisk hantering, utan mer som en övergripande beskrivning av en tankemässig och språklig stomme för ämnesområdet samverkan och ledning. Ingen som tar del av beskrivningen av området kommer hålla med om allting till hundra procent, men målet är att den inkluderande inramningen ska bidra till ett mer samlat samtal och utvecklingsarbete.

## 2 Utgångspunkter och värderingar som präglar innehållet i Centrala koncept

Arbete med att studera och utveckla samverkan och ledning har pågått i många år och genomförts ur många olika perspektiv. Innehållet i Centrala koncept hämtar inspiration från flera olika kunskapstraditioner, men i just konceptuella resonemang är **systemsyn** en bärande idé. Just i detta sammanhang innebär systemsyn att samverkan och ledning sker i en miljö där olika system påverkar varandra i en helhet som går att betrakta ur många olika perspektiv. Motsatsen till en systemsyn skulle vara att betrakta olika företeelser som isolerade fenomen, utifrån ett enda perspektiv.

Med tanke på verklighetens komplexa sammansättning kan systemsyn tyckas vara ett självklart val, men läsaren bör ha i åtanke att vi människor samtidigt tycks ha en benägenhet att sträva efter långtgående förenklingar – så pass att förenklingarna riskerar att bli allt för ensidiga och därmed felaktiga.

### 2.1 ”Så enkelt som möjligt, men inte enklare än så”

En viktig värdering som löper genom detta dokument är att texten ska vara ”så enkel som möjligt, men inte enklare än så”. Alla som arbetar med samverkan och ledning i ett aktörsgemensamt sammanhang måste helt enkelt förhålla sig till den krångliga verkligheten. Vi behöver helt enkelt vara medvetna om att det är komplext.

Just att vara medveten om komplexiteten möjliggör ett effektivt agerande i en miljö där samhällets samlade resurser ska åstadkomma så bra effekter som möjligt när det behövs som allra mest.

### 2.2 ”Alla modeller är fel, men några är användbara”

Detta dokument innehåller en rad sammanhängande tankeverktyg som grund för ett gemensamt språk och tänkande. Flera av resonemangen sammanfattas i illustrationer. Det är mycket viktigt att betrakta såväl illustrationer som tillhörande resonemang som förenklingar av verkligheten. Ingen modell kan fånga allt på en gång, och alla modeller bygger på individers urval och tolkningar. Detta gör att läsaren bör ha i bakhuvudet att alla modeller egentligen på något sätt är ”fel” – i bemärkelsen ”ofullständiga” – men att de samtidigt kan vara användbara.

### 2.3 ”Viktiga begrepp ges en innehållsmässig kärna”

När samhällets olika resurser ska agera tillsammans inför och under en samhälls-  
störning är det viktigt att ha ett gemensamt språk. I Centrala koncept skapas en stomme till ett gemensamt språk genom att precisera den innehållsmässiga kärnan i vanliga begrepp, såsom ”samhällets samlade resurser”, ”inriktning” och ”samordning”.

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

Problemet som uppstår vid definitioner, som bygger på väldigt exakta avgränsningar mot andra begrepp, är svårigheten att implementera definitionerna. Alla vill vi ha en tydlig avgränsande definition – ända tills vi får en. Vi riskerar att fasta i detaljer i enskilda formuleringar, som i själva verket inte har någon större betydelse – varken för hur vi tänker och hur vi gör. Trots detta är exakta och tydligt avgränsande definitioner en ofta nödvändig förutsättning för exempelvis effektivitet och säkerhet, men också för att kunna samarbeta.

Samtänkande kring de centrala koncepten är viktigt. Så även om följande innehåll inte skulle spegla den egna organisationens syn helt och hållet, kan själva tankeramen fungera som utgångspunkt för aktörsgemensamt arbete. Vi vill dock ändå uppmana alla läsare att medvetet försöka undvika en alltför ”kategorisk attityd” till att använda det språk vi föreslår.

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

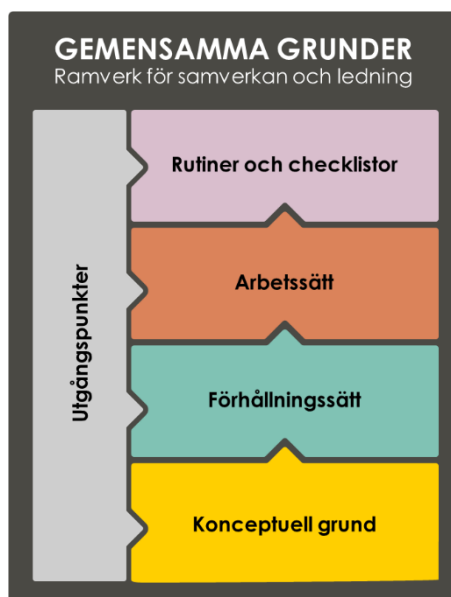


### 3 Ramverket för samverkan och ledning

Arbetet inom Gemensamma grunder för samverkan och ledning sker utifrån ett ramverk som kort beskrivs i figur 1. Även MSB:s och de kommunala räddningstjänsternas arbete med Enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst (ELS) har påverkat inramningen. Innehållet har även diskuterats löpande med representanter från Försvarshögskolan och Lunds universitet.

Detta dokument hör hemma på nivån **Konceptuell grund**, och bör ses som en bas för vidare utveckling av såväl koncept som förhållningssätt, arbetssätt, rutiner och checklistor.

Karaktären i innehållet skiljer sig från vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet i bemärkelsen att konceptuell grund inte alltid kan präglas av empirisk evidens. Det är därmed snarare att betrakta som val av innebörder, definitioner och kopplingar som hämtar inspiration från den evidensbaserade vetenskapen, men också från praktiska traditioner.



**Figur 1. Ramverket**

Utvecklingsarbetet inom Gemensamma grunder utgår från ett ramverk för att sortera olika typer av leveranser från utvecklingsarbete inom samverkan och ledning.

Modellen beskriver bland annat karaktären hos olika typer av leveranser och hur dessa hänger ihop. I "Utgångspunkter" finns bland flera saker författningsmässiga utgångspunkter, men också vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

## 4 Om begreppen samhällsstörning och ledarskap

### 4.1 Samhällsstörningar i fredstid och under höjd beredskap

Variationen av företeelser och händelser som kan orsaka negativa konsekvenser för samhällets skyddsvärden är stor. Samhällets aktörer behöver tidigt i ett skeende kunna identifiera behov av gemensam hantering, oavsett vilken typ av händelse det är.

I Gemensamma grunder **ramverk för samverkan och ledning** används samhällsstörningar som term för de konsekvenser som uppstår på grund av händelser som påverkar samhällets skyddsvärden negativt. Syftet är att rikta fokus mot hanteringen av konsekvenserna för samhällets skyddsvärden, istället för att lägga för mycket fokus på händelsen i sig.

Samhällsstörningar, i form av konsekvenser av olika händelser, behöver hanteras både i fredstid och under höjd beredskap. En skogsbrand kan till exempel leda till många olika samhällsstörningar genom att hota eller påverka fler olika skyddsvärden. Ett väpnat angrepp kommer sannolikt leda till att samtliga av samhällets skyddsvärden hotas och därmed leda till många olika samhällsstörningar som behöver hanteras samtidigt och under lång tid.

Eftersom negativa konsekvenser av olika händelser ofta behöver hanteras ur flera olika perspektiv samtidigt, riskerar ett fokus på själva händelsen i sig att låsa tankemönstret. Aktörer tenderar att betrakta olyckor, kriser och krig som åtskilda företeelser och förknippar sig själva först och främst med en av dem. Dessa läsningar kan i förlängningen innebära allvarliga fördröjningar i hanteringen och att vissa behov inte omhändertas överhuvudtaget.

Beroende på vilka konsekvenser för samhällets skyddsvärden som en händelse leder till kommer ett flertal aktörer att behöva agera för att hantera dessa samhällsstörningar. Det viktiga är att vi analyserar dels på vilket sätt händelsen påverkar skyddsvärden, dels hur vi kan minska eller eliminera det som påverkar skyddsvärdena.

Det är därför viktigt att vi tidigt identifierar den aktuella grupperingen av aktörer – alltså själva aktörssammanhanget – inklusive aktörernas behov av samarbete. Dessa steg är nödvändiga för att vi ska åstadkomma gemensam inriktning och samordning i hanteringen av samhällsstörningarna.

## **4.2 Ledarskap – fokus på individer, beteenden och relationer**

Olika aspekter av ledarskap är en central del av området samverkan och ledning. Ledarskap som begrepp fokuserar på människan i systemet, och framförallt beteenden och relationer som avgör om vi lyckas skapa en samlad effekt under en samhällsstörning.

Innehållet i Centrala koncept med utgångspunkt i systemsyn bidrar till struktur för att diskutera, utveckla och utöva ledarskap i olika organisatoriska sammanhang. Vi bör betrakta olika aspekter av ledarskap som en integrerad del i ”Samverkan och ledning” – likaså gällande samverkansskap. För det ska vara möjligt att paketera och tillgängliggöra dessa aspekter på bästa sätt, kommer det dock att finnas separata dokument, som omfattar allt från konceptuella resonemang och kunskapsläge till handfasta rekommendationer.

## 5 Från förmåga till effekt

En grundförutsättning för att vi ska kunna hantera samhällsstörningar vid fredstid och vid höjd beredskap är att vi har förmåga för detta. När vi talar om **akut hantering** så innebär ordet förmåga ”möjligheten att kunna åstadkomma något med syftet att positivt påverka utfallet av negativa händelser”.<sup>2</sup>

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

Samverkan och ledning<sup>3</sup> handlar om att öka sannolikheten för att den verksamhet som bedrivs ska uppnå så bra effekter som möjligt. Det finns en rad **förutsättningar** som ofta blir särskilt kännbara vid samverkan och ledning i samband med samhällsstörningar, särskilt om vi jämför med övrig samverkan och ledning.

Dessa förutsättningar är något förenklat en kombination av följande faktorer, vilka i sin tur ställer krav på **speciell kompetens** och **anpassade arbetssätt**:

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

### 5.1 Effekter och behov

Inom området Samverkan och ledning innebär orden

- **effekter** vanligen att olika typer av behov tillgodoses och att vi återgår till ett önskat läge
- **behov** är något vi själva definierar utifrån vad vi anser vara skyddsvärt i samhället, det kan till exempel handla om att rädda människor, egendom och miljö, men även om att säkerställa mänskliga rättigheter och demokrati genom att motverka en antagonist.

---

<sup>2</sup> Lindbom, H. & Tehler, H. (2020) "Enhetlig terminologi kring begreppet förmåga i det förebyggande och förberedande arbetet över hela hotskalan", Avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet, Lunds universitet. Rapport beställd av MSB.

<sup>3</sup> Se "Samverkan och ledning" som den etikett på området som MSB tillämpar. Innehållet i detta dokument lägger vikten vid områdets begreppsliga inramning och innehåll. Det finns andra etiketter (termer) som används av andra aktörer, exempelvis Ledning och samverkan, eller Ledarskap och ledning. Områdets inramning och innehåll är ändå att se som ungefär det samma.

## **5.2 Vi vill blicka för mycket inåt**

Tanken om att det är effekter som ska uppnås kan tyckas trivial, men det finns påfallande risk att både utvecklingsarbeten och hantering blir inåtblickande. Det kan bli ett för stort fokus på saker som lägesbilder, strukturer och samverkanskonferenser – istället för på det som till syvende och sist ska uppnås i samhället.

## 6 Systemsyn på samhällets samlade resurser

För att komma vidare i beskrivningen av området Samverkan och ledning behöver vi introducera tanken om att se samhällets samlade resurser som **sammankopplade system**, vilka går att betrakta från olika perspektiv. Systemsyn innebär att förstå helheter och beroendeförhållanden, vilket möjliggör flera av de förhållningssätt som tillämpas vid praktisk hantering (såsom helhetssyn, perspektivförståelse och medvetet beslutsfattande). I kapitel 6 används och fördjupas resonemanget för att beskriva hur olika centrala begrepp hänger samman.

### 6.1 Systemavgränsningar är nödvändigt

Eftersom allting på något sätt hänger ihop med allting, blir det i praktiken ofrånkomligt att samtidigt som man har en systemsyn göra systemavgränsningar. Det går helt enkelt inte att se till precis alla perspektiv på en och samma gång.

Men för att samhällets samlade resurser ska komma till bästa möjliga nytta behöver personer som arbetar med samverkan och ledning regelbundet kunna byta perspektiv, och likt en GIS-karta lägga olika perspektiv på varandra.

Ett systemperspektiv innebär därmed i sig en systemavgränsning, ett visst valt ”snitt” av verkligheten om man vill. Systemavgränsning kan bland annat utgå från vilken typ av system som avses (till exempel system av människor, system av teknik – eller en kombination), tillsammans med en rumslig eller byråkratisk avgränsning.<sup>4</sup>

### 6.2 Att sortera samhällets samlade resurser

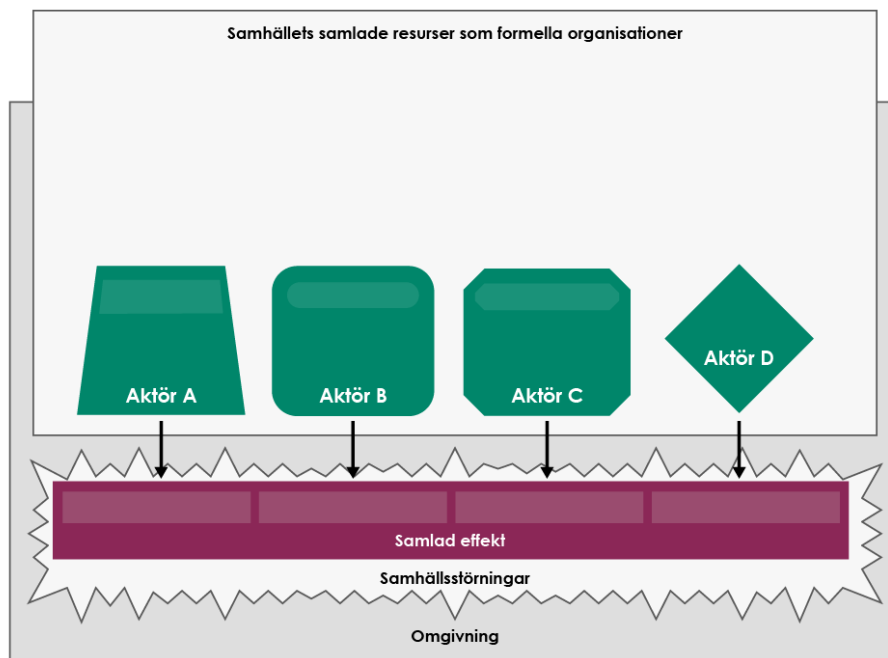
Samhällets resurser är ett brett begrepp som rymmer allt från individer och kompetenser till saker som infrastruktur och utrustning.<sup>5</sup> Ofta börjar vi med att sortera resurser utifrån formella organisationer där en del i organisationen utför de väldigt praktiska uppgifter som behövs för att åstadkomma effekter, medan en annan del försöker tillse att alla jobbar **mot ett mål** och gör saker i **rätt ordning, på rätt plats och i rätt tid** – det vill säga försöker säkerställa att vi gör det bästa vi kan med de resurser vi har.

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

---

<sup>4</sup> Bergström, J., Uhr, C., & Frykmer, T. (2016). "A Complexity Framework for Studying Disaster Response Management". *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 24(3), s. 124–135.

<sup>5</sup> Uhr, C., Tehler, H., & Fredholm, L. (2008). "Analysing Emergency Response Systems. *Journal of Contingencies and Crisis Management*", 16(2), 80–90; Bram och Verstergren (2011) *Emergency Response Systems: Concepts, features, evaluation and design*, Linköping University Academic Press; Uhr, C. & Frykmer T. (2021) *Ledning och samverkan över hela hotskalan*, Lunds Universitet.



**Figur 2. Samhällets samlade resurser – ett byråkratiskt perspektiv**

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

Hela vårt sätt att organisera samhällets hantering av samhällsstörningar vid fred och krig bygger på tanken att olika organisationer har olika uppdrag och att de därför ur ett juridiskt perspektiv arbetar parallellt. Det är därför mycket viktigt att komma ihåg att organisationerna som agerar under händelser ser väldigt olika ut, både gällande uppbyggnad och kultur.

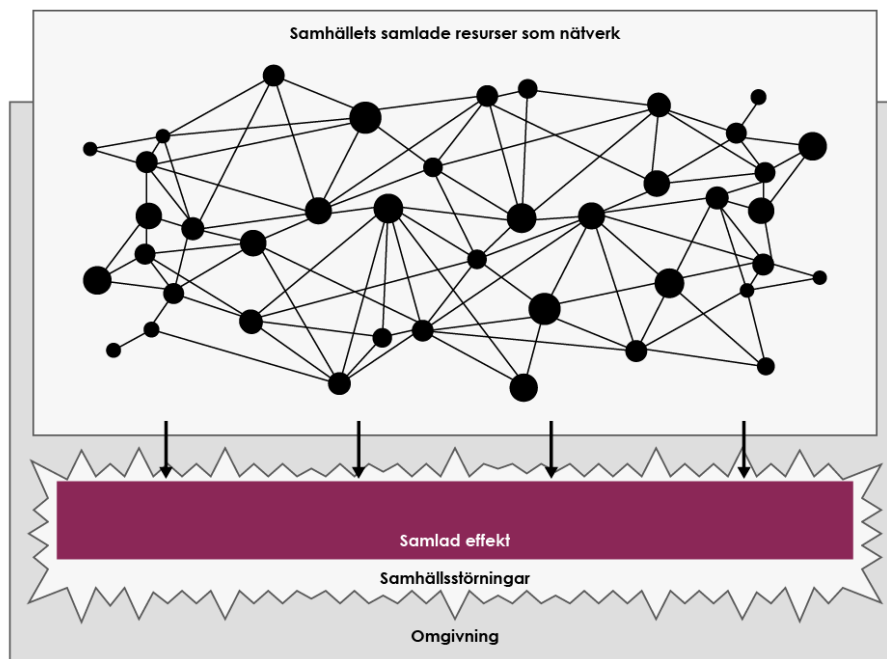
Förutom de formella organisationerna kommer vi under större händelser även se spontana organisationsformer och andra resurssammansättningar som inte alltid bygger på etablerade beslutshierarkier, men som ändå bidrar till att uppnå olika effekter.<sup>6</sup> I vår strävan att nå effekter under en större händelse är det viktigt att vi förstår resurserna som komplexa system.

<sup>6</sup> Rodríguez, H., & Donner, W. & Trainor, J. (2018). "Handbook of Disaster Research", Springer US.

### 6.3 Nätverksperspektivet

Ett alternativt sätt att försöka skapa struktur kring de resurser som engageras är att beskriva olika typer av nätverk.<sup>7</sup> När vi gör det kan vi välja om de olika noderna i nätverken ska vara exempelvis **individer** eller **organisationer**.

En nätverksstruktur är också en typ av organisationsstruktur – ofta mer informell – men även en utgångspunkt för samverkan.<sup>8</sup> När vi arbetar praktiskt med akut hantering är det därför viktigt att kunna byta perspektiv och förstå både formella och informella strukturer.



**Figur 3. Samhällets samlade resurser – ett nätverksperspektiv**

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

<sup>7</sup> Bodin, Ö. & Nohrstedt, D. (2016). "Formation and performance of collaborative disaster management networks: Evidence from a Swedish wildfire response", *Global Environmental Change*, vol. 41, s. 183–194; (se även fotnot 5).

<sup>8</sup> Bryson, J. K., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). "Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging", *Public administration review*, 75(5) s. 647–663.



## 7 För att uppnå önskade effekter krävs både inriktning och samordning

För att samhällets resurser och den förmåga vi har byggt upp ska komma till faktisk nytta – det vill säga skapa de effekter vi önskar – behöver den verksamhet som bedrivs under en samhällsstörning ha en inriktning och ske samordnat.<sup>9</sup> Detta kapitel förklarar innebörden i nyckeltermerna inriktning och samordning, vilket bygger vidare på det synsätt på system som introducerades i kapitel 2.

### Utökat begrepp för termen inriktning

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

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

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

### 7.1 Inriktning och samordning som ett begreppspar

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

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

### 7.2 Att göra rätt saker – och att göra saker på rätt sätt

Bland personer som arbetar med samhällsskydd och beredskap används termerna inriktning och samordning ibland som något vi tar fram, ibland som något som blir och ibland något vi gör. Ofta används inriktning och samordning utan

---

<sup>9</sup> MSB (2018). Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar (MSB 777). Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap; Brehmer, B. (2013) "Insatsledning – Ledningsvetenskap hjälper dig att peka åt rätt håll". Försvarshögskolan, Stockholm.

närmare förklaring, vilket skapar missförstånd och olika förväntningar på innehåll (exempelvis i möten och dokument).

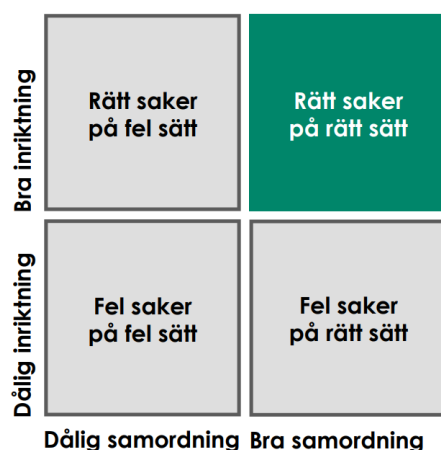
När vi ger de två centrala begreppen ett tydligt innehåll börjar vi först brett, för att sedan gå vidare med detaljer och nyanser. I en separat bilaga (Centrala koncept – Praktiska exempel med fokus på inriktning och samordning) finns ett antal exempel som sätter de konceptuella resonemangen i ett praktiskt sammanhang.

I den breda ingången till en mer preciserad innehållsbeskrivning väljer vi att utgå från en modell som beskriver olika typer effektivitet utifrån följande frågeställningar:<sup>10,11,12</sup>

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

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

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



**Figur 4. Rätt saker på rätt sätt**

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

<sup>10</sup> Ljungberg, A. & Larsson, E. (2012). "Processorienterad verksamhetsutveckling". Studentlitteratur, Lund.

<sup>11</sup> Eriksson, H. (2019). Sveriges bästa verksamheter. Förbättringsakademien.

<sup>12</sup> Gustafsson, D. (2019). Analyzing the Double diamond design process through research and implementation. Aalto University.

Att göra rätt saker och att göra saker på rätt sätt kan låta enkelt, men under en samhällsstörning i fred eller krig – där det råder brist på korrekt information, finns många olika behov, och ofta tidsbrist – är det svårt att tolka och fatta medvetna beslut om vad som är ”bra” inriktning och vad som är ”bra” samordning.

Det går fortfarande att nå effekter utifrån en bra inriktning, men arbetet blir ineffektivt om samordningen är dålig. Är däremot inriktningen fel spelar det mindre roll hur bra samordningen är. Det går med andra ord att vara jättebra på att göra fel saker.

I flera sammanhang räcker det att prata övergripande om inriktning och samordning. Vi kan prata om inriktning som ”att göra rätt sak”, och om samordning som ”att göra saker på rätt sätt” – men oftast behöver vi vara mer specifika än så. För dig som vill fördjupa dig i inriktning och samordning – se avsnitt 3.3 och 3.4.

### **7.3 Inriktning – Målet och vägen**

När vi vill följa upp en hantering behöver vi skilja på den inriktning som vi från början **vill** att det ska bli, och den inriktning som det i praktiken blir. I bästa fall stämmer dessa överens – men ofta blir det inte riktigt som vi tänkte oss från början, och då behöver vi kunna sätta ord på det. Resonemanget i avsnitt 3.2 (inriktning i form av att ”göra rätt saker”) kräver ju att vi från början fattar ett beslut om vad vi tror är ”rätt” – både gällande vad vi vill uppnå och i grova drag ska göra för att uppnå detta i den aktuella situationen.

Den inriktning som vi vill att det ska bli kan vi antingen beskriva skriftligt (i ett dokument) och/eller muntligt. Det finns ett flertal olika etiketter som fångar denna betydelse av inriktning. Den kan till exempel kallas ”Önskad” eller ”Avsedd” inriktning, ”Målsättning och avsikt”, ”Inriktningsbeslut” eller ”Beslut i stort”. Det viktigaste är att de som arbetar tillsammans har klart för sig det begreppsliga innehållet som ligger bakom etiketten man använder.

Den inriktning vi vill att det ska bli innehåller vanligtvis en beskrivning av målet, alltså vad som ska uppnås i form av effekter, exempelvis ett önskat sluttillstånd. Den innehåller också en övergripande beskrivning av vad som i stort behöver göras för att nå de önskade effekterna, såsom en operationsidé eller avsikt. Hur vi konkret ska göra har däremot med samordning att göra (se avsnitt 3.4).

Men – det blir som sagt inte alltid som vi tänkt oss. Under ett genomförande behöver vi därför kontinuerligt tolka hur insatta resurser agerar i relation till den inriktning vi från början ville att det skulle bli. Om vi svarar på någon av frågorna ”Hur går det?”, ”Gör vi rätt saker?” eller ”Är vi på väg åt rätt håll?” så får vi en uppfattning om den inriktning som uppnåtts i praktiken. Om den pekar åt ett annat håll än vad vi formulerat från början så har vi ett problem – eftersom detta indikerar att vi gör ”fel” saker utifrån vad vi avser (se figur 4).

### 7.3.1 Viktigt om inriktning

- Den inriktning som vi **vill** att en verksamhet ska ha beskriver dels målet vi vill uppnå, dels övergripande vad vi ska göra för att uppnå målet.
- När resurserna agerar i praktiken behöver vi bedöma den inriktning som faktiskt uppnås. Det ger en bild av vart vi är på väg.
- En central aspekt av uppföljning är att göra en tolkning av eventuella skillnader mellan det vi vill ska ske och det som faktiskt sker.
- Inriktning handlar om övergripande riktning snarare än om detaljer.

## 7.4 Samordning – Hur ska det gå till?

Precis som med inriktning, är samordning något vi vill uppnå. Samordning konkretiserar **hur** verksamheten vi genomför ska gå till. Med andra ord svarar inriktning på frågan vad, medan samordning svarar på frågan hur. Samordning kan beskrivas som att rätt resurser gör rätt aktiviteter, på rätt plats och i rätt tid. Precis som med inriktning kan vi förvänta oss skillnader mellan den samordning vi från början vill att det ska bli, och den samordning som sker i praktiken.

Ett sätt att uppnå samordning är att ta fram en plan<sup>13</sup> (eller flera planer) som beskriver mer eller mindre i detalj **vem** som gör **vad, var** och **när**. I samband med hantering av en inträffad eller en nära förestående händelse beskriver en plan den samordning vi vill att det ska bli. Men en plan är ingen garanti för bra samordning – det vill säga att resurser i praktiken gör rätt aktiviteter, på rätt plats i rätt tid. Hur vi gör i praktiken stämmer av olika skäl inte alltid med planen, alltså med den samordning vi tänkte oss från början.

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

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

I praktiken måste vi beakta det faktum att det som var ”rätt” när planen togs fram, kan vara ”fel” när den används. Detta på grund av förändringar i omgivningen – som inte alltid är lätta att förutspå innan de inträffat. Det finns många sägningar

---

<sup>13</sup>I detta sammanhang relaterar **planera** och **planer** till den typ av planering som har att göra med att använda förmåga enligt MSB:s vägledning ”Planering för civil beredskap: Process och metod” (version 2023).

som fångar detta problem, exempelvis ”Ingen plan överlever kontakten med verkligheten”.

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

## **7.5 Se bortom pappersprodukterna – fokusera på effekter**

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

Att skilja mellan inriktning och samordning såsom vi vill den ska vara, och inriktning och samordning såsom det blir i praktiken framhäver den svåra konsten att följa upp, tolka och påverka hur resurser faktiskt agerar. Kapitel 4 (om generella aktiviteter för att åstadkomma inriktning och samordning) beskriver detta mer i detalj.

## **7.6 Inriktning och samordning utifrån olika systemperspektiv**

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

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

Till sist är det viktigt att komma ihåg att arbete med inriktning och samordning inte måste ske på ett och samma ställe. Med andra ord kan en önskad inriktning

---

<sup>14</sup> Se till exempel Auf Der Heide (1989). "Disaster Response: Principle of Preparations and Coordination", C.V. Mosby Company; First Edition.

tas fram i ett organisatoriskt sammanhang, medan planeringen sker i ett annat organisatoriskt sammanhang.

## 7.7 Inriktning och samordning kan uppstå genom självorganisering

När det gäller området Samverkan och ledning är det viktigt att påminna sig om att samhällets samlade resurser är att betrakta som **ett komplext system**.<sup>15</sup> I ett komplext system sker självorganisering.

Vid de flesta samhällsstörningar kommer många av samhällets resurser att börja agera även om det inte finns någon situationsspecifik formulerad inriktning eller plan. Det finns flera skäl till att det är så, bland annat

- vår vilja att hjälpa till<sup>16</sup>
- vi agerar utifrån vad vi har lärt oss, de planer som finns och den information vi har tillgänglig.

Arbetar vi med samverkan och ledning i en skarp situation är det alltså viktigt att ta hänsyn till detta bottom-up-beteende, eftersom det med stor sannolikhet kommer att manifesteras hos samhällets samlade resurser.

Med detta sagt: betrakta arbetet med att åstadkomma inriktning och samordning som att hitta en balans mellan att hantera båda dessa beteenden – både bottom-up och top-down.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Uhr, C., Johansson, H., & Fredholm, L. (2008) "Analysing emergency response systems. Journal of Contingencies and Crisis Management" 16(2): 80-90; Atkinson, S. & Moffat, J. (2005). The Agile Organization: From Informal Networks to Complex Effects and Agility.

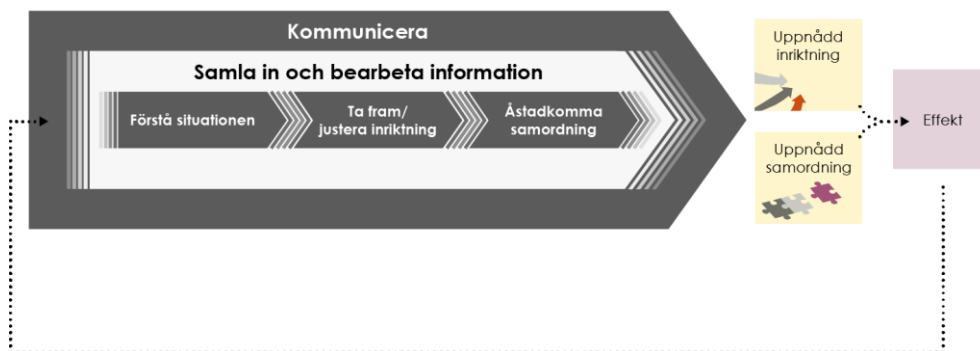
<sup>16</sup> Drury, J., Novelli, D., & Stott, C. (2013). "Psychological disaster myths in the perception and management of mass emergencies". Journal of Applied Social Psychology, 43(11), 2259-2270.

<sup>17</sup> Fredholm, L., & Uhr, C. (2007). Ledning som inflytanderelationer mellan beslutsfattare - en explorativ ansats till teoretisk utveckling för att förstå komplexiteten i att leda hantering av stora nödlägen (olyckor, kriser, påfrestningar) i samhället. (LUCRAM; Vol. 1013). LUCRAM, Lunds Universitet; Uhr, C. & Pettersson, U. (2018). "Who Commands Whom? A Discussion on Bottom-up Behavior and its Consequences in Military Influenced First Response Organizations", Presented at the The Third Northern European Conference on Emergency and Disaster Studies, March 21–23.

## 8 Generella aktiviteter för att medvetet åstadkomma inriktning och samordning

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

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



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

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

### 8.1 Kommunlicera

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

Kommunikation kan tolkas brett, men i denna områdesbeskrivning omfattar kommunikation sådant som har som syfte att i slutänden leda till inriktning och

samordning. Inom området Samverkan och ledning knyter vi även ledarskap till kommunikation, eftersom många definitioner av ledarskap rymmer ordet ”inflytande”, vilket är att betrakta som en del av kommunikation.

## **8.2 Inhämta och bearbeta information**

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

## **8.3 Förstå situationen**

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

## **8.4 Ta fram eller justera inriktning**

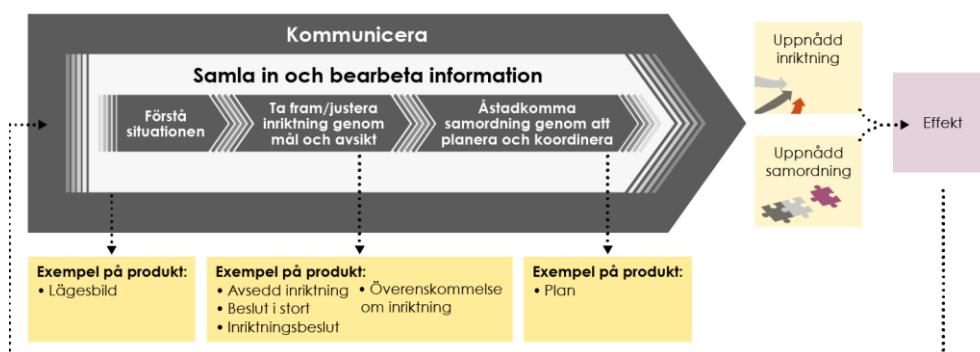
Efter att vi har en förståelse för situationen behöver vi komma fram till vad vi ska försöka åstadkomma, alltså vilka önskade effekter vi vill uppnå och övergripande på vilket sätt. Detta kopplar till resonemanget om inriktning i föregående avsnitt. Arbetet med att ta fram eller justera inriktning kan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



## 8.5 Åstadkomma samordning

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

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



**Figur 6. Generella aktiviteter och exempel på konkreta leveranser**

I praktiken kommer olika arbetssätt för de olika aktiviteterna att generera en rad olika konkreta produkter. Några exempel på viktiga produkter som alltid behöver tas fram är lägesbild, avsedd inriktning och någon form av plan.

## 8.6 De generella aktiviteterna – viktigt att tänka på

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

Någon form av kommunikation och informationsinhämtning sker i regel hela tiden. Arbetet med att förstå situationen, ta fram eller justera avsikt samt planering är till viss del beroende av en sekventiell ordning, där det ena kommer före det

<sup>18</sup> I detta sammanhang relaterar **planera** och **planer** till den typ av planering som har att göra med att använda förmåga enligt MSB:s "Vägledning – Planering för civil beredskap: process och metod" (version 2023).

<sup>19</sup> I detta sammanhang använder vi ordet **koordinera**, men det är bra att känna till att benämningen på detta fenomen kan skilja sig åt mellan olika organisationer.

andra – särskilt i uppstarten av en hantering. Utan förståelse blir arbetet med att fram och justera avsikt på gränsen till meningslöst, och utan avsikt blir det svårt att planera och koordinera.

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

## **8.7 Om någon säger "inrikta" och "samordna" – hur kan vi tolka det?**

I dagligt tal används ibland orden "inrikta" och "samordna" som verb (det vill säga som något man gör). Om vi säger inrikta och samordna behöver orden också ges ett innehåll, vilket kan göras med hjälp av de generella aktiviteterna för att medvetet åstadkomma inriktning och samordning.

### **8.7.1 "Inrikta"**

Inrikta, skulle också kunna beskrivas som att "ge arbetet en inriktning". För att kunna ge arbetet en inriktning behöver vi ha samlat in och bearbetat information. Ibland beskrivs denna information i en lägesbild men den kan också skapas inuti huvudet på någon. Utifrån den information vi samlar in skapar vi sedan någon form av förståelse för situationen. I nästa steg behöver vi omsätta denna förståelse till vad vi vill uppnå – det vill säga den inriktning vi vill att det ska bli – antingen på egen hand eller tillsammans med andra.

En lägesbild tillsammans med förståelse av denna kan därför beskrivas som en typ av beslutsunderlag för att kunna ta fram en inriktning.<sup>20</sup>

Vi behöver bestämma oss för vad vi tror är rätt sak att göra genom att beskriva

- ett mål – den här effekten vill vi uppnå)
- en avsikt – så här ska vi i grova drag göra.

Detta kan vi behöva göra med hjälp av specifika arbetssätt, men till viss del är det också ett kognitivt arbete, alltså något som behöver ske inuti våra huvuden. Men det räcker ju inte att vi tänker ut den inriktning vi vill uppnå, eller behåller den i

---

<sup>20</sup> Frykmer, T., Hassel, H., Cedergren, A., Fredholm, L., Uhr, C., Wester, M., (2021), "Forskningsstudie av arbetet i länsstyrelsernas samordningskansli som etablerats med anledning av covid19", s. 28.

vår egen arbetsgrupp, för då händer ingenting. Vi måste också kommunicera den och säkerställa att det blir gjort.

Att inrikta kräver alltså att vi tar fram mål och avsikt utifrån en förståelse för situationen, men det krävs också kommunikation och ledarskap för att omsätta den avsedda inriktningen i handlingar.

### **8.7.2 "Samordna"**

För att kunna samordna, alltså göra saker på rätt sätt, behöver vi utgå från den inriktning vi vill att det ska bli. Ibland kan inriktningen redan vara både formulerad och kommunicerad exempelvis genom förberedande planering, och därmed utgöra ett ingångsvärde i hela arbetet. Och ibland, särskilt i början av en hantering, sker samordningsarbetet ofta med enbart skyddsvärdena som uttalad överordnad inriktning i kombination med att inte gå i vägen för varandra. Detta kan alltid ses som en överordnad inriktning. I dessa fall uttrycker vi ibland att vi samordnar utan att lägga så stort fokus vid inriktning.

Allt eftersom arbetet utkristalliseras uppkommer ofta behovet av att precisera den inriktning vi vill åstadkomma i form av olika frågor. Att kontinuerligt bedöma när den överordnade inriktningen behöver övergå i mer preciserade inriktningar är en central uppgift vid både ledning och samverkan.

Utifrån en (uttalad eller outtalad) inriktning samordnar vi genom att planera och koordinera det som ska göras, vi styr då vem som ska göra vad, när och var. I vissa händelser behöver vi lägga stort fokus på att planera och att ta fram en plan för det som ska göras, men ibland ligger huvudfokus på att i realtid koordinera olika göranden utan att det behövs så mycket planering.

Även här spelar kommunikation och ledarskap en avgörande roll, eftersom hela samordningsarbetet består av information som ska kommuniceras åt olika håll och det krävs därför ledarskap för att saker ska bli gjorda.

### **8.7.3 Försiktighet med detta språkbruk**

Även om verben inrikta och samordna ofta används i dagligt tal, finns det en uttalad kritik mot detta språkbruk. När vi säger "inrikta" eller "samordna" tenderar fokus att riktas på det interna arbetet istället för på effekterna i slutändan, vilket kan göra att verksamheten blir alltför introvert. Orden inrikta och samordna bör därför användas med försiktighet.

## 9 Ledning, samverkan och övrigt inflytande

De generella aktiviteterna kan genomföras på en rad olika sätt utifrån de förutsättningar som finns. I dokumentet Från generella aktiviteter till sammanhängande och konkreta arbetssätt (tillgängliggörs under våren 2024) finns en detaljerad beskrivning av dessa förutsättningar – exempelvis mandat, uppdrag, nivå och tidsåtgång samt hur utvecklare bör tänka vid framtagandet av olika konkreta arbetssätt.

En första grov sortering av arbetssätt är att klargöra om arbetssätten handlar om **ledning, samverkan** eller **övrigt inflytande**. Uppdelningen bygger i huvudsak på om formella mandat föreligger eller inte, samt huruvida arbetet med att åstadkomma inriktning och samordning sker gemensamt eller inte.

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

### 9.1 Ledning

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

### 9.2 Samverkan

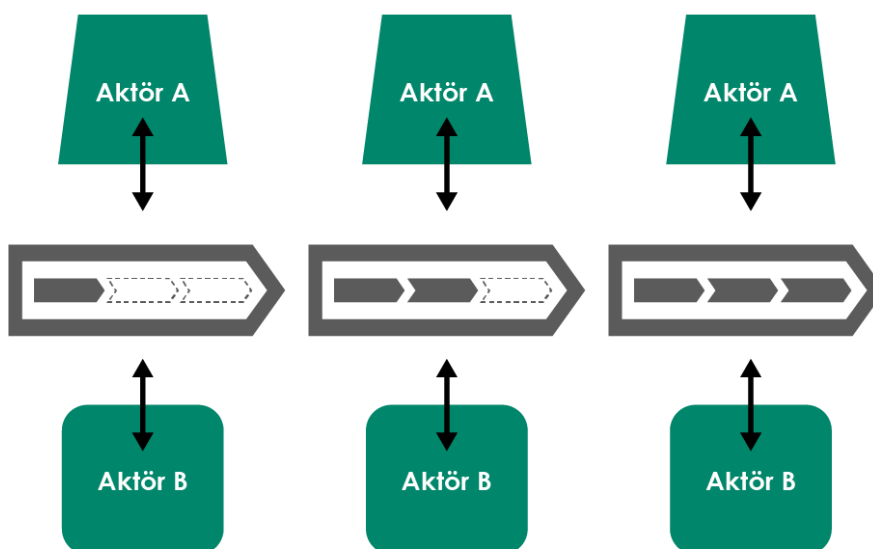
Läsaren bör beakta att samverkan i vardagligt tal kan innebära allt som görs i bemärkelsen ”verka tillsammans”. Ibland räcker en sådan väldigt allmän tolkning för ett begripligt samtal, men ofta behövs en mer preciserad betydelse av samverkan. En viktig anledning till en mer preciserad innebörd är att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

I Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar (GGV) definieras termen **samverkan** så här:

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

De överenskommelser som är ett resultat av samverkan behöver kommuniceras och omhändertaras av de organisationer som ingått i samverkan. Överenskommelsen kan omfatta exempelvis en gemensam prioritering, men också ett gemensamt tillvägagångssätt i form av en gemensam plan (se kapitel 11).

All form av samverkan kräver någon form av dubbelriktad kommunikation – ömsesidigt engagemang – mellan de ingående parterna. Finns inget sådant ömsesidigt engagemang, utan kommunikationen är mer enkelriktad är det därmed **inte** samverkan utan övrigt inflytande.



**Figur 7. Samverkan**

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

### 9.3 Övrigt inflytande

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

Övrigt inflytande innebär att en eller flera aktörer – utifrån en framtagen inriktning och plan – påverkar andra organisationers ageranden genom exempelvis rekommendationer, uppmaningar och liknande. Denna typ av inflytande kan inte ses som en del i samverkan, eftersom de som tar emot informationen själva inte varit med i några gemensamma arbeten utan endast är **mottagare** av dessa rekommendationer, uppmaningar och liknande.

Övrigt inflytande är en medveten handling i syfte att uppnå inriktning och samordning. Det finns situationer där övrigt inflytande är bra, men också situationer där det är dåligt. Exempel på det senare är om övrigt inflytande används för att ”slippa” ta reda på om formella mandat föreligger, eller för att undvika det (ibland resurskrävande) arbetet med samverkan. Precis som samverkan och ledning, är **ledarskap** en helt central aspekt för att övrigt inflytande ska vara funktionellt och effektivt.

Ett exempel på när **Övrigt inflytande** genomförs är när en organisation med geografiskt områdesansvar vill påverka resurser utan att det finns mandat (ledning), och när arbetet med samverkan **inte** inkluderar alla de organisationer som behöver gemensam inriktning och samordning.

## 10 Visualiseringar av ledning, samverkan och övrigt inflytande ur ett systemperspektiv

I detta kapitel beskrivs ledning, samverkan och övrigt inflytande utifrån ett systemperspektiv där olika system påverkar varandra. Kom ihåg devisen att ”alla modeller är fel, men några är användbara”. I detta fall består ”felen” i att visualiseringarna inte fångar hela verklighetens komplexitet. Beskrivningarna är principiella och visar inte den föränderliga natur som präglar verklighetens arbete med samverkan och ledning. Sociala och psykologiska aspekter såsom ledarskap, makt, normer visas inte.

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

### 10.1 Övergripande om samhällets beslutsnivåer och mandat

När man visualiserar system och strukturer är det lätt att läsa in detaljer kring de formella beslutsnivåer och mandat som finns i Sverige. En sådan redogörelse ligger utanför syftet med detta kapitel. Hur samhällets samlade resurser är organiserade i detalj, och vem som i Sverige bestämmer över vem, är en del av det som i ramverket kallas för utgångspunkter (se kap 3).

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

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

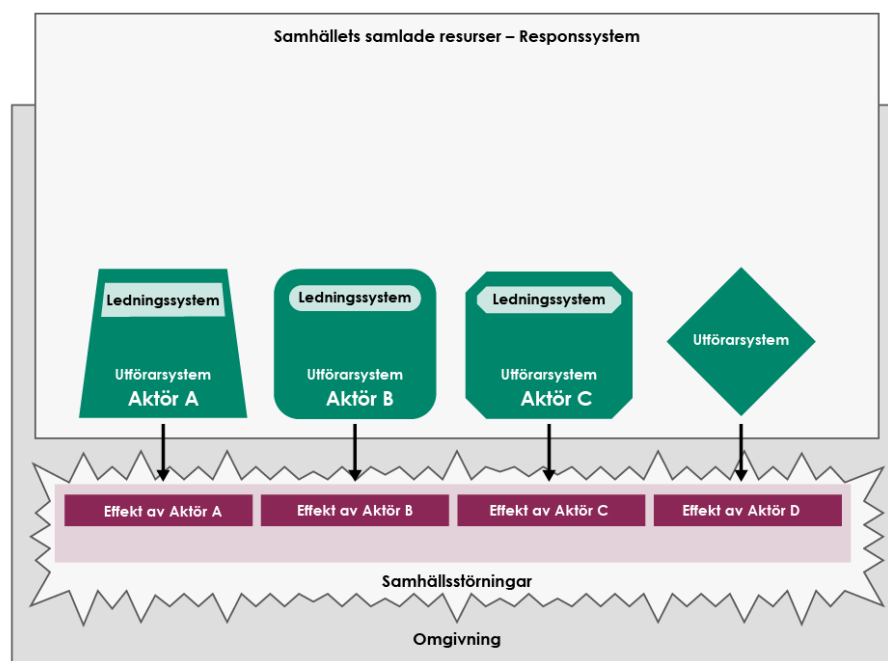
Under en samhällsstörning kommer hanteringen utgå från en blandning av

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

Det är dessutom viktigt att komma ihåg att det aktörsgemensamma sammanhanget i stort präglas av uppdragsparallellitet. Med det följer delvis parallella beslutskedjor, oavsett om det är fred, krig eller något däremellan.

## 10.2 Aktörerna var för sig

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



**Figur 8. Aktörer utgör tillsammans responssystemet**

Varje aktör hanterar samhällsstörningen utifrån sitt specifika uppdrag.

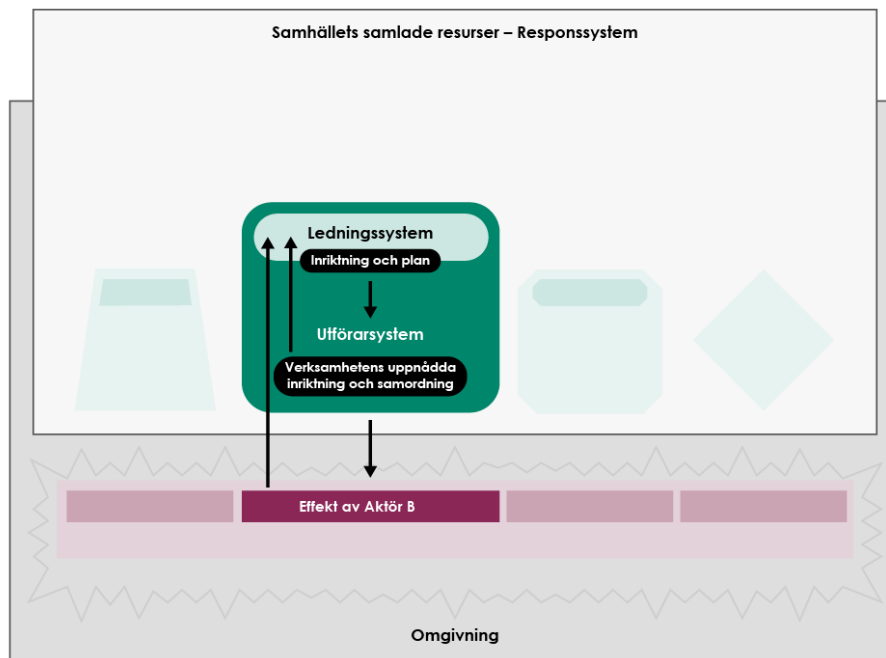
Många aktörer har vad man kan kalla ett ledningssystem, vars uppgift är att åstadkomma inriktning och samordning av verksamheten som bedrivs. Ur ett systemperspektiv kan man tala om att många aktörer har **ett ledningssystem och ett utförarsystem** (kallas ibland verkanssystem).

Ett ledningssystem består av allt som behövs för att kunna åstadkomma inriktning och samordning, till exempel rollbeskrivningar, processbeskrivningar, tekniska



stödsystem, och inte minst människor. Vi betonar att ledningssystem och utförarsystem är två principiella perspektiv på resurser som bedriver en verksamhet utifrån aktörens uppdrag.

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



**Figur 9. Ledningssystem och utförarsystem**

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

Ett ledningssystem kan omfatta flera aktörer, så länge det finns mandat i de frågor ledningssystemet ska hantera. Det går inte att visualisera alla tänkbara systemperspektiv på en och samma gång. Figur 8 och 9 är principiella och visar inte de situationen då en aktör genom ledning åstadkommer inriktning och samordning av andra.

Det finns flera resurser som kommer bli engagerade under en samhällsstörning som inte har något som motsvarar det vi här kallar för ledningssystem. Vi

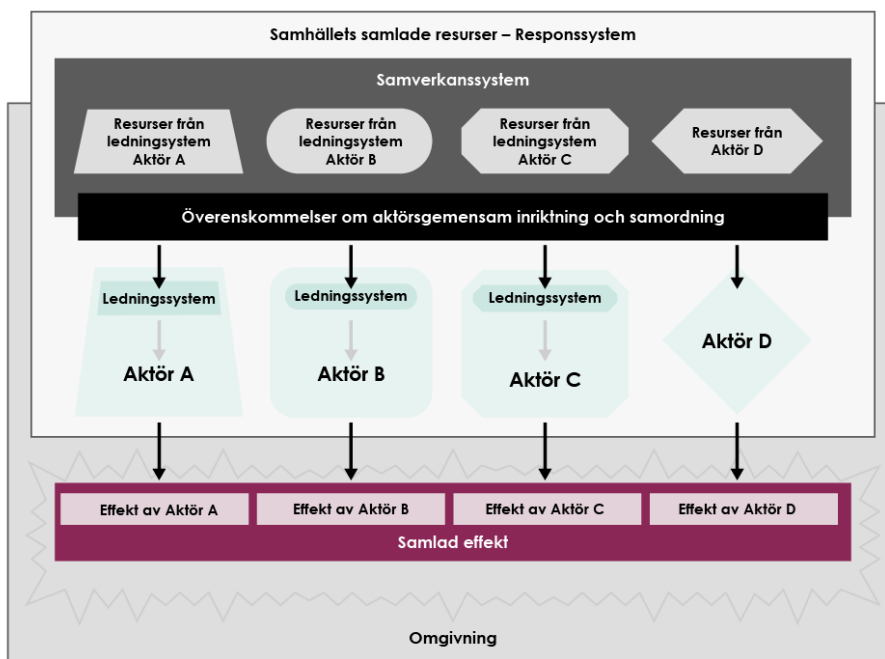
påminner om att inriktning och samordning av en verksamhet kan uppkomma genom exempelvis självorganisering.

### 10.3 Samverkanssystemet

För att förstå situationen och tillsammans skapa inriktning och samordning behöver representanter från olika aktörer träffas och tillsammans genomföra flera av de aktiviteter som beskrivs i kapitel 4. En sådan konstellation har i regel inget så kallat utförarsystem, då dessa ligger hos de olika aktörerna. Samverkanssystemet har som syfte att skapa förståelse för situationen, träffa överenskommelser om inriktning och eventuellt genomföra gemensam responsplanering (se kapitel 11).

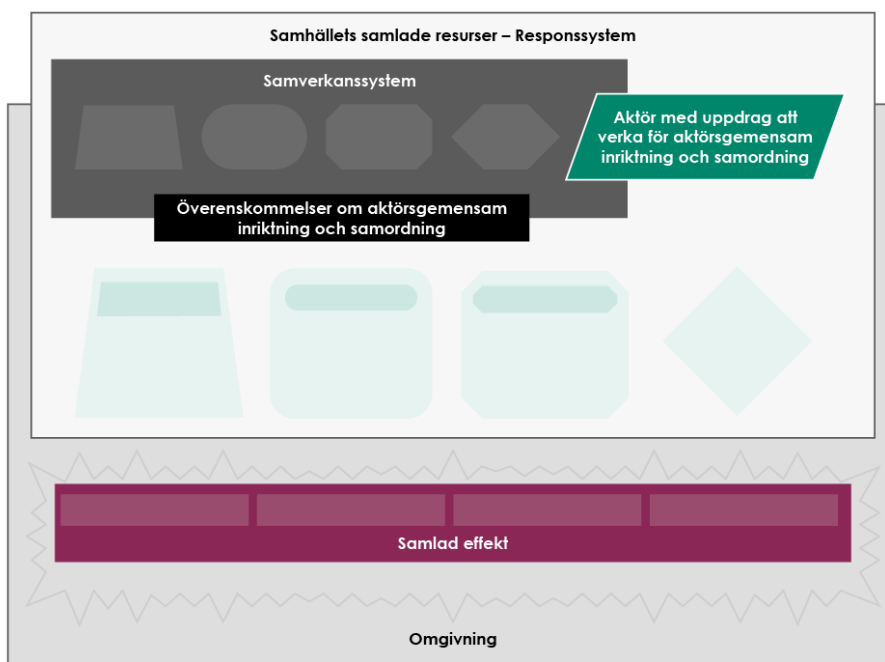
Ett samverkanssystem kan vara alltifrån högst tillfälligt till permanent. Samverkanssystemet består av allt som behövs för att dess syfte ska kunna nås. Exempel på delar i ett samverkanssystem är rollbeskrivningar, processbeskrivningar, tekniska stödsystem och, inte minst, **människor som representerar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

Genom förberedande planering (se kapitel 11) skapas förutsättningar för ett effektivt arbete i ett samverkanssystem. I verkligheten kommer finns det flera olika samverkanssystem, exempelvis på olika samhällsnivåer.



### Figur 10. Samverkanssystemet

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



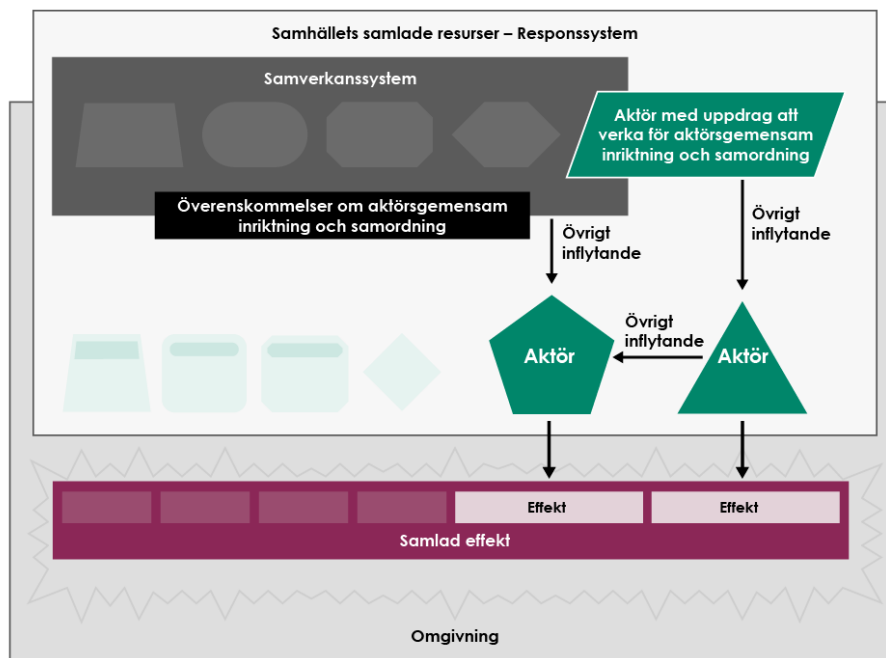
### Figur 11. Aktörer med särskilt ansvar för att samverkanssystemet

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

## 10.4 Övrigt inflytande

Inför och under en samhällsstörning kommer aktörer att medvetet försöka åstadkomma inriktning och samordning i ett aktörsgemensamt sammanhang, utan att det finns överenskommelser om vad som behöver göras och hur. Ibland är det en aktör som genomför en sådan verksamhet, ibland är det flera aktörer som tillsammans utövar sådant inflytande. I fallet med "övrigt inflytande", så går det inte generellt säga att det är bra eller dåligt. Det beror på situationen. Vad vi kan konstatera är att det sker.

”Vi har inte mandat att bestämma, men vi agerar på ett sätt som syftar till inriktning och samordning av andra”.



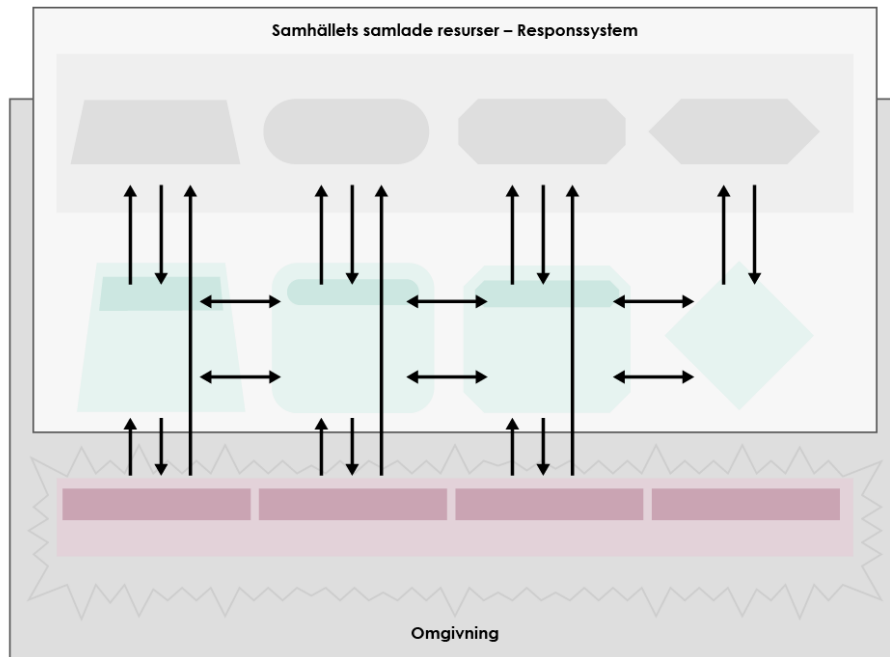
**Figur 12. Övrigt inflytande – att påverka andra aktörer utan att arbeta tillsammans**

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

## 10.5 Uppifrån och ned, nedifrån och upp, och sida till sida

När vi utifrån olika uppdrag arbetar med att medvetet åstadkomma inriktning och samordning kommer vi befinna oss i en situation där olika typer av inflytanden påverkar vårt beslutsfattande.

Se därmed figur 13 som en viktig påminnelse om att inriktning och samordning av verksamheter är ett resultat av många olika faktorer, inte bara det vi kallar för ledning, samverkan och övrigt inflytande. Inför och under en samhällsstörning kommer verkligheten bestå av olika komplexa mönster av inflytanderelationer. Det är lätt att bli frustrerad av röran i denna verklighet – men det hjälper inte att blunda för problemen eftersom det varken gör att problemen försvinner eller slutar påverka hur det blir.



**Figur 13. Aktörer påverkar varandra på många olika sätt**

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

# 11 Olika former av planering och kopplingen till hantering

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

## 11.1 Fyra typer av planering

Ramverket för samverkan och ledning utgår från Natos beskrivning av planering. Den del av den konceptuella grunden som berör planering är därför en direktöversättning från Nato<sup>21</sup>. Den består av fyra planeringsdimensioner:

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

Varje dimension fyller ett särskilt syfte inom ramen för civil beredskap. Denna del av den konceptuella grunden skapar förutsättningar för konkreta arbetssätt för planering. Här tar vi upp planering för att använda förmåga, dvs. den vänstra delen av illustrationen nedan.

---

<sup>21</sup> En så nära översättning det går, med hänsyn till svenskt språkbruk. Källmaterialet består främst av

- Nato-doktrin i form av Allied Joint Publication AJP-5 (hämtad 2022-09-08): <https://www.gov.uk/government/publications/allied-joint-publication-ajp-05a-allied-joint-doctrine-for-the-planning-of-operations>
- Nato-artikeln " NATO Defence Planning Process" (hämtad 2022-09-08): [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49202.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm)
- Nato-artikeln " Strategic Foresight Analysis" (hämtad 2022-09-08): <https://www.act.nato.int/futures-work>
- Försvarsmaktens Svensk planerings- och ledningsmetod SPL 2017, vilken i sin tur bygger på Natos Comprehensive Operative Planning Directive, COPD (hämtad 2023-11-29): <https://www.forsvarsmakten.se/siteassets/english/swedint/engelska/swedint/courses/nato-copc/07-ch-4-op-v2.0-04-oct-13.pdf>.



**Figur 14. De fyra typerna av planering**

Illustration över hur den konceptuella grunden skapar förutsättningar för konkreta arbetssätt för planering. Den vänstra delen visar hur vi kan ta hjälp av planering för att använda förmåga.

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

Förberedande planering innebär att på förhand fundera på hur vi använder befintlig förmåga<sup>22</sup> om normal beredskap och höjd beredskap. Förberedande planering utgår alltså från vilka **risker** som finns och syftar till att minska ledtider om de identifierade riskerna skulle bli verklighet.

Den förberedande planeringen är essentiell både när planen är

- **generisk** – alltså när planen syftar till att genomföra verksamheter som i någon mån träffar alla aktörer (exempelvis kring vilka åtgärder som bör vidtas vid beslut om höjd beredskap, planer för flytt av verksamhet, undanförsel och dylikt)
- **scenariospecifik** – alltså när planen beskriver planerade ageranden inför och under en specifik händelse som riskerar stora konsekvenser för samhället (exempelvis planering för hantering av en kärnteknisk olycka eller värdlandsstödhändelse).

Det handlar både om att snabbt kunna påbörja hanteringen och vidta rätt åtgärder, och om det som händer sedan. Målet är att ha förberett så långt det går för att slippa börja på noll i den akuta fasen.

<sup>22</sup> Den förmåga som vi vet säkert att vi har här och nu, direkt gripbar, så att säga förmåga "som ligger på hyllan".

Den förberedande planeringen minskar reaktionstiden och ökar sannolikheten att adekvata åtgärder vidtas. Samtidigt behöver ofta den förberedande planeringen anpassas och preciseras i den aktuella situationen.

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

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

### **11.3 Responsplanering – när något har hänt eller är på väg att hända**

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

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

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

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

---

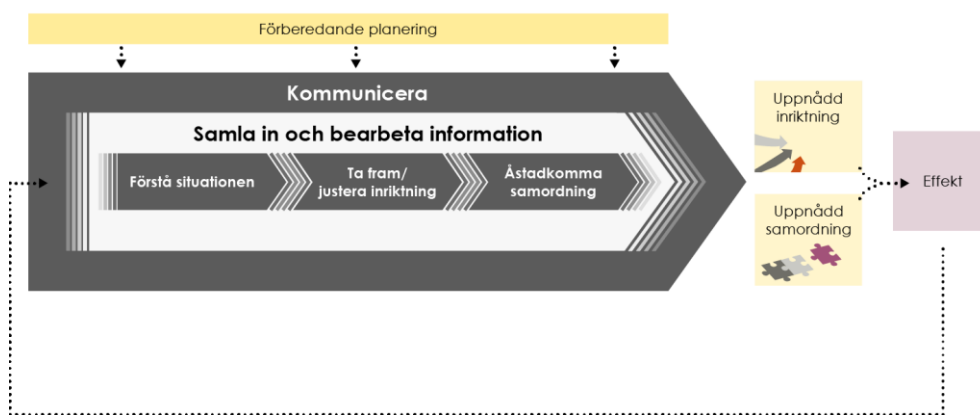
<sup>23</sup> Förberedande planering fortsätter alltså för övriga risker som vi identifierat.



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

**I den förutsedda händelsen ska det finnas en plan** som visar resultatet av den förberedande planeringen – även om den planen stämmer mer eller mindre bra överens med vad som faktiskt händer i det akuta läget. I detta fall bygger responsplaneringen vidare på den plan som finns, och reviderar planen där det behövs. I praktiken spar detta mycket tid – tid som vi kan använda för att kunna arbeta proaktivt.

**I den överraskande händelsen finns det sällan en plan.** Detta innebär att responsplaneringen behöver utgå från noll ("från ett vitt papper"), vilket blir betydligt mer intensivt och resurskrävande.



**Figur 15. Förberedande planering och hantering**

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