



# Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap



MSB:s kontaktperson:  
Svante Werger, 010-240 41 72

Publikationsnummer MSB708 – Juni 2014

ISBN 978-91-7383-456-8

# Förord

Samhällsskydd och beredskap handlar om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar – verksamheter som syftar till att värna viktiga värden i samhället, och som involverar många aktörer från olika områden. MSB har en central roll inom området och ska vara pådrivande och stödjande.

I vårt arbete har vi sett ett ökande behov av att kunna hålla samman hela verksamhetsområdet och bidra till att riksdagens och regeringens styrning paketeras i en gemensam ram – en övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap.

Det är min förhoppning att alla aktörer med ansvar för samhällsskydd och beredskap kan ta stöd i detta dokument och använda det för att tillsammans med varandra utveckla sin verksamhet.

Stockholm den 9 juni 2014

Helena Lindberg

Generaldirektör

# Innehållsförteckning

<b>1. Inledning .....</b>	<b>5</b>
1.1 Varför en inriktning? .....	5
1.2 Så här har inriktningen tagits fram .....	5
1.3 Så här kan inriktningen användas .....	6
1.3.1 Beskrivningen ger en gemensam karta .....	6
1.3.2 Inriktningen ger stöd för prioriteringar .....	6
<b>2. Samhällsskydd och beredskap – en beskrivning .....</b>	<b>7</b>
2.1 Det som ska skyddas .....	7
2.2 Det som hotar .....	8
2.3 Den förmåga som ska skapas .....	9
2.3.1 Förebygga och hantera .....	9
2.3.2. Det som skapar förmåga .....	10
2.4 De som ska agera .....	10
2.5 Styrinstrument .....	11
<b>3. Inriktning .....</b>	<b>12</b>
3.1 Skapa förmåga att förebygga och hantera .....	12
3.2 Utgå från principerna om ansvar, närhet och likhet .....	12
3.3 Skapa förutsättningar för alla att ta ansvar .....	13
3.4 Stärk allriskperspektivet .....	13
3.5 Förebygg händelser i första hand .....	14
3.6 Relatera till det som görs internationellt .....	14
3.7 Beakta möjligheter och risker med gemensamma resurser .....	15
3.8 Utveckla det systematiska lärandet .....	15
3.9 Integrera arbetet med befintliga processer .....	16
3.10 Identifiera och beakta framtidens hot, risker och utmaningar	16
<b>Kommentarer och referenser .....</b>	<b>17</b>
Kapitel 2: Samhällsskydd och beredskap – en beskrivning .....	17
Kapitel 3: Inriktning .....	18

# 1. Inledning

## 1.1 Varför en inriktning?

MSB har enligt portalparagrafen i sin instruktion ”ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. /.../ Myndigheten ska /.../ arbeta med samordning mellan berörda aktörer i samhället för att förebygga och hantera olyckor och kriser.” Enligt regeringens proposition (2007/08:92) Stärkt samverkan – för säkerhets skull ska MSB ”vara pådrivande och inriktande, stödja andra aktörer på området samt utveckla och följa upp arbetet med samhällets krisberedskap”.

Med utgångspunkt i detta uppdrag och i de förväntningar regeringen har uttryckt har MSB beslutat att, i samverkan med andra berörda aktörer, ta fram en övergripande inriktning för arbetet med samhällsskydd och beredskap.

Syftet med inriktningen är att den ska vara ett stöd för alla aktörer som har uppgifter i arbetet med samhällsskydd och beredskap, t.ex. offentliga aktörer, aktörer inom det privata näringslivet och det civila samhällets aktörer. Inriktningen omfattar hela hotskalan – olyckor, kriser och krig – och alla nivåer i samhället – lokalt, regionalt och nationellt.

Inriktningen ska ge en gemensam karta för aktörerna och skapa en grund för gemensam riktning i arbetet. Den ska underlätta kommunikation och samverkan mellan olika verksamheter och tydliggöra behov av åtgärder och prioriteringar, så att aktörerna kan kraftsamla.

MSB:s arbete med övergripande inriktningsfrågor kommer fortsättningsvis att hanteras i andra processer som MSB bedriver, och på det sättet bli en naturlig del av myndighetens verksamhet – naturligtvis i nära samverkan med andra aktörer.

## 1.2 Så här har inriktningen tagits fram

Grunderna för detta dokument har arbetats fram i en bred dialog med aktörer med ansvar för samhällsskydd och beredskap. Under 2012 och första halvan av 2013 genomfördes ett stort antal arbetsmöten och seminarier för att få input till arbetet och stämma av idéer och förslag. Vid dessa möten medverkade i första hand representanter för kommuner, landsting, myndigheter och frivilligorganisationer. MSB har också haft en extern referensgrupp knuten till arbetet.

Efter sommaren 2013 fanns med dessa utgångspunkter ett omfattande underlag framtaget. MSB har sedan, utifrån detta underlag, arbetat fram ett kort, övergripande inriktningsdokument.

Tanken är att detta dokument ska ge inriktning på en övergripande nivå med fokus på *hur* arbetet med samhällsskydd och beredskap bör bedrivas snarare än på *vad* som ska prioriteras och åstadkommas. Ambitionen är att dokumentet ändå blir ett stöd för gemensamma prioriteringar och satsningar.

## 1.3 Så här kan inriktningen användas

### 1.3.1 Beskrivningen ger en gemensam karta

Genom att aktivt använda beskrivningen av samhällsskydd och beredskap (kapitel 2) får alla aktörer som har uppgifter inom samhällsskydd och beredskap en gemensam karta att förhålla sig till. Kommunikationen om verksamheten blir mer sammanhållen, och det blir lättare att se var olika frågor möts och vilka eventuella krockar eller inkonsekvenser som måste hanteras eller redas ut.

### 1.3.2 Inriktningen ger stöd för prioriteringar

De tio punkterna i inriktningskapitlet (kapitel 3) kan ses som övergripande, gemensamma principer och förhållningssätt. Tillsammans kan de användas för de prioriteringar som ansvariga aktörer gör inom olika områden och på olika samhällsnivåer.

De tio punkterna är:

- Skapa förmåga att förebygga och hantera
- Utgå från principerna om ansvar, närhet och likhet
- Skapa förutsättningar för alla att ta ansvar
- Stärk allriskperspektivet
- Förebygg händelser i första hand
- Relatera till det som görs internationellt
- Beakta möjligheter och risker med gemensamma resurser
- Utveckla det systematiska lärandet
- Integrera arbetet med befintliga processer
- Identifiera och beakta framtidens hot, risker och utmaningar

## 2. Samhällsskydd och beredskap – en beskrivning

Samhällsskydd och beredskap handlar om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Nedanstående beskrivning visualiserar beståndsdelarna inom dessa verksamheter samlat. Kärnan i beskrivningen är behovet att skydda vissa värden (det som ska skyddas) mot oönskade händelser (det som hotar). Förmågan som ska skapas handlar om att förebygga det som riskerar att inträffa och att hantera konsekvenserna av det som inträffar. En mängd olika aktörer är ansvariga för att bygga och bära upp en sådan förmåga. Utvecklingen går att påverka med olika slags styrinstrument.

Figur 2.1 Samhällsskydd och beredskap – en beskrivning



### 2.1 Det som ska skyddas

Arbetet med samhällsskydd och beredskap ska bidra till såväl individens som samhällets och nationens säkerhet. De värden som ska skyddas utgår från mål formulerade av riksdagen och regeringen:

- **Människors liv och hälsa** – Fysisk och psykisk hälsa hos dem som drabbas direkt eller indirekt av en händelse. Omfattar alla människor som har Sverige som hemvist eller uppehåller sig i Sverige eller är svenska medborgare och uppehåller sig utomlands. Människor i andra länder som inte är svenska medborgare eller som inte har Sverige som hemvist omfattas i vissa fall.

- **Samhällets funktionalitet** – Funktionalitet och kontinuitet i det som direkt eller indirekt starkt påverkar samhällsviktigt verksamhet och därmed får konsekvenser för människor, företag och andra organisationer.
- **Demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter** – Människors tilltro till demokratin och rättsstaten samt förtroende för samhällets institutioner och det politiska beslutsfattandet, ledningsförmåga på olika nivåer, avsaknad av korruption och rättsövergrepp.
- **Miljö och ekonomiska värden** – Miljön i form av mark, vatten och fysisk miljö, biologisk mångfald, värdefulla natur- och kulturmiljöer samt annat kulturarv i form av fast och lös egendom. Ekonomiska värden i form av privat och offentlig lös och fast egendom samt värdet av produktion av varor och tjänster.
- **Nationell suveränitet** – Kontroll över nationens territorium, nationell kontroll över de politiska beslutsprocesserna i landet samt säkrande av nationens försörjning med förnödenheter. Nationell suveränitet kan ses som en förutsättning för att kunna värna övriga värden.

Värdena som ska skyddas är i grunden likvärdiga och utgångspunkten är därför att de inte ska viktas sinsemellan. Beroende på sammanhanget – under vilka omständigheter de utmanas – kommer de dock att behöva prioriteras på olika sätt.

## 2.2 Det som hotar

Det som hotar är händelser som kan medföra skadeverkningar på det som ska skyddas. På en övergripande nivå kan vi, när det handlar om samhällsskydd och beredskap, tala om tre typer av händelser:

- **Olyckor** – Plötsligt inträffade händelser som medför eller kan befaras medföra skada. Som olyckor räknas också händelser som beror på människors handlande eller underlåtenhet att handla. Detta gäller oberoende av om handlingen eller underlåtenheten är uppsåtlig eller ej.
- **Kriser** – Händelser som drabbar många människor och stora delar av samhället och som hotar grundläggande värden och funktioner. En kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och organisation. Den är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga. Att hantera krisen kräver samordnade åtgärder från flera aktörer.
- **Krig** – Regeringen får enligt 15 kap. 14§ regeringsformen förklara att riket är i krig vid ett väpnat angrepp mot Sverige. Utan ett väpnat angrepp krävs Riksdagens medgivande för att förklara riket i krig.



Begreppet väpnat angrepp brukar kopplas till FN-stadgans artikel 51 om rätten till självförsvar.

Det som hotar är såväl händelser som inträffar relativt ofta (t.ex. vissa sorters olyckor), som händelser vars sannolikhet och konsekvenser är betydligt mer svårbedömda. Det är viktigt att poängtera att olyckor, kriser och krig i sig är yttringar av andra tillstånd, företeelser eller händelser. Dessa bakomliggande faktorer eller orsaker till varför olyckor, kriser och krig uppstår utgör en självklar del i bedömningen av vad som hotar och ingår ofta i det förebyggande arbetet.

Olyckor, kriser och krig är begrepp som används i lagstiftning och annan reglering. De definitioner som finns i dessa dokument är en utgångspunkt för beskrivningen här, samtidigt som begreppen i detta dokument också har en mer allmänspråklig betydelse. Begreppen behöver inte betraktas som ömsesidigt uteslutande, utan de går i viss utsträckning in i varandra.

## 2.3 Den förmåga som ska skapas

### 2.3.1 Förebygga och hantera

För att värna det som ska skyddas krävs förmåga att i möjligaste mån se till att olyckor, kriser eller krig inte inträffar eller uppstår, men även förmåga att hantera de negativa konsekvenserna av sådana händelser när de ändå inträffar eller uppstår. Detta kan formuleras som två övergripande uppgifter eller förmågor:

- **Förebygga händelser** – Det finns en förmåga i samhället att *förebygga* uppkomsten av händelser som ger skadeverkningar och kan karakteriseras som olycka, kris eller krig. I förmågan ingår att bygga upp individers och verksameters motståndskraft gentemot allvarliga påfrestningar.
- **Hantera händelser** – Det finns en förmåga i samhället att genom planering och andra *förberedelser* påbörja, eller medverka i, arbetet för att *avhjälpa* en olycka, kris eller krig, samt i möjligaste mån *återställa* skadade strukturer eller individer till ett normaltillstånd.

I det *förebyggande* ligger fokus på att reducera risker och sårbarheter så att eventuella påfrestningar inte ger upphov till skadeverkningar. Ambitionen är att sannolikheten för eller frekvensen av olyckor, kriser och krig ska minska.

Det *hanterande* arbetet tar vid där det förebyggande inte är tillämpligt eller inte räcker till, t.ex. de fall där det bedöms kosta för mycket att förebygga, eller där det inte är tydligt hur händelsen kan förebyggas. Fokus för det hanterande arbetet är på förutsättningarna för de "aktiva" val som aktörer gör vid en nära förestående eller inträffad olycka, kris eller krig i syfte att begränsa händelsens negativa konsekvenser.

I arbetet med samhällsskydd och beredskap går det att anlägga ett internationellt perspektiv på både förmågan att förebygga händelser och förmågan att hantera händelser. Arbetet som svenska aktörer bedriver ska med andra ord i vissa fall påverka förmågan även i andra länder.

### 2.3.2. Det som skapar förmåga

Att skapa förmåga att förebygga och hantera händelser har olika dimensioner. Dimensionerna ger en mer konkret bild av vad som krävs för att förmåga ska kunna utvecklas och vidmakthållas. De överlappar till viss del varandra, men var och en har ett särskilt fokus:

- **Ledning** – Att åstadkomma inriktning och samordning för att förebygga och hantera händelser genom att en aktör bestämmer. Ledning kan ske genom en verksamhets befintliga strukturer eller i mer tillfälliga strukturer.
- **Samverkan** – Att åstadkomma inriktning och samordning för att förebygga och hantera händelser genom att aktörer kommer överens eller genom att de tillsammans säkerställer att frågor blir allsidigt belysta. Samverkan kan ske genom en verksamhets befintliga strukturer eller i mer tillfälliga strukturer.
- **Kommunikation** – Kommunikation mellan de aktörer som har ansvar för en viss verksamhet och de aktörer (individer och grupper) som blir eller riskerar att bli direkt eller indirekt påverkade av händelser.
- **Kompetens** – Kompetens att lösa sin uppgift och att tillgodogöra sig, skapa och upprätthålla kunskap i arbetet med att förebygga och hantera händelser.
- **Resurser** – Materiella och personella resurser som skapar en grundläggande robusthet eller är tillgängliga för att förebygga, motstå eller hantera händelser.
- **Ledarskap** – Att utveckla och stärka individers och gruppers agerande för att förebygga och hantera händelser, genom att motivera, skapa tillit och ge mening och sammanhang. Till skillnad från de andra dimensionerna är ledarskap något som utövas av personer, inte av organisationer. Organisatoriska strukturer kan dock stärka och stödja ledarskapet.

## 2.4 De som ska agera

Samhällsskydd och beredskap inbegriper stora delar av samhället och kräver att många tar ansvar och agerar. Det är aktörerna som bär upp förmågan i samhället genom det som skapar förmåga (2.3.2).

- **Den offentliga sektorn** – Kommuner, landsting, länsstyrelser och centrala myndigheter, inklusive universitet och högskolor, samt motsvarande organ på EU-nivå och mellanstatliga internationella organisationer. Inom den offentliga sektorn finns som regel en politisk nivå och en förvaltningsnivå/tjänstemannanivå.
- **Näringslivet** – Privata aktörer som har ett ansvar för den egna verksamheten, t.ex. avseende en säker arbetsmiljö, skydd vid farlig verksamhet, skydd av samhällsviktig verksamhet eller har resurser som kan bidra till att förebygga eller hantera olika typer av händelser.
- **Det civila samhället** – I det civila samhället ingår allt från nätverk, tillfälliga sammanslutningar och frivilliga insatser till ideella föreningar, trossamfund, stiftelser, kooperativ, där människor organiserar sig och agerar tillsammans i gemensamma intressen.
- **Den enskilda individen** – Den enskilda individen har ett ansvar för sin egen säkerhet, och kan efter sina förutsättningar bidra i arbetet med att förebygga och hantera händelser.

Aktörerna befinner sig på olika ansvarsnivåer i samhället: lokal nivå, regional nivå, nationell nivå, EU-nivå och internationell nivå.

## 2.5 Styrinstrument

Styrinstrument handlar om sådant som kan användas för att *påverka* arbetet med att skapa en förmåga inom samhällsskydd och beredskap. I grunden finns det tre typer av styrinstrument:

- **Regelstyrning** – *Att få någon att göra något för att den måste.* Bestämmelser i lagar, förordningar, föreskrifter och avtal som reglerar vad som måste göras eller inte får göras.
- **Ekonomisk styrning** – *Att få någon att göra något för att den tjänar på det.* Finansiella förutsättningar för att bedriva verksamhet, t.ex. skatter, bidrag, ersättning, böter och särskilda anslag.
- **Kunskapsstyrning** – *Att få någon att göra något för att den själv ser att det är rätt eller nödvändigt.* Påverkan av förhållningssättet till samhällsskydd och beredskap. Goda exempel, samverkan, information, utbildning, övning, m.m. är del av ett sådant arbete.

Styrinstrumenten kan kombineras med varandra på olika sätt. Någon form av kunskapsstyrning behöver exempelvis normalt finnas med för att skapa motivation, även när styrningen i övrigt sker med regler eller ekonomiska incitament. Vissa enskilda styrinstrument – exempelvis vissa lagar och avtal – innehåller både regelstyrning och ekonomisk styrning.

## 3. Inriktning

Det finns ett stort värde i att alla som har inflytande över samhällsskydd och beredskap utgår från några övergripande, gemensamma principer och förhållningssätt, som tillsammans skapar ett ramverk för de prioriteringar som görs inom olika områden och på olika samhällsnivåer.

### 3.1 Skapa förmåga att förebygga och hantera

Alla som ansvarar för samhällsskydd och beredskap bör arbeta för att skapa och vidmakthålla förmåga att förebygga och hantera händelser som hotar det som ska skyddas. Dimensionerna ledning, samverkan, kommunikation, kompetens, resurser och ledarskap bör beaktas i det arbetet. Formerna för att bedöma önskvärda och uppnådda resultat av arbetet bör utvecklas.

Samhällsskydd och beredskap syftar till att det finns en förmåga i samhället att förebygga och hantera händelser så att det som är skyddsvärt värnas. Förmågan bärs upp av aktörerna (de som ska agera). Vad förmågan konkret handlar om, och vad som mer exakt behöver göras för att skapa den, kan variera mellan verksamheter. Generellt går det dock att beskriva det som skapar förmåga i termer av ledning, samverkan, kommunikation, kompetens, resurser och ledarskap. Enkelt uttryckt är det alltså dessa dimensioner som behöver utvecklas för att förmåga ska skapas i samhället.

Därför bör alla aktörer beakta dimensionerna i sitt arbete med samhällsskydd och beredskap. Dimensionerna kan användas som ett stöd för att analysera och bedöma förmåga och för att identifiera förmågegap – både vad gäller specifika förmågor hos en enskild aktör och mer övergripande förmågor på samhällsnivå. Detta slags bedömningar utgör grunden för att identifiera utvecklingsområden så att förmågan att förebygga och hantera händelser förbättras och stärks.

I arbetet bör ansvariga aktörer även utveckla formerna för att bedöma önskvärda och uppnådda resultat av arbetet i förhållande till det som är skyddsvärt.

### 3.2 Utgå från principerna om ansvar, närhet och likhet

Ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna ska vara vägledande vid arbetet med att utveckla samhällsskydd och beredskap.

Principerna om ansvar, närhet och likhet ska användas som vägledning för arbetet med samhällsskydd och beredskap.

- Ansvarsprincipen innebär att den som har ett ansvar i normala situationer har motsvarande ansvar inför och under olyckor, kriser och krig. Ansvaret innebär ett ansvar för att vid behov samverka med andra aktörer.
- Närhetsprincipen innebär att den aktör som befinner sig närmast händelsen ska arbeta med att förebygga och hantera den. Högre samhällsnivåer har i huvudsak en stödjande roll.
- Likhetsprincipen innebär att strukturer för att (förebygga och) hantera kriser och krig ska bygga på och i möjligaste mån likna de strukturer som används i vardagen.

### 3.3 Skapa förutsättningar för alla att ta ansvar

Alla aktörer har ett ansvar för säkerhet, men den offentliga förvaltningen behöver skapa och påverka förutsättningarna för detta ansvarstagande.

Den enskilda individen har ett ansvar för sin egen säkerhet. Enskilda organisationer – som företag eller ideella organisationer – har på motsvarande sätt också ett ansvar.

Den offentliga förvaltningen bör skapa förutsättningar för enskilda individer och organisationer att ta sitt ansvar. Det handlar bland annat om att tydliggöra vilka förväntningar den offentliga har på den enskilda och vilka förväntningar den enskilda kan ha på den offentliga inför och under olyckor, kriser och krig.

### 3.4 Stärk allriskperspektivet

Ett allriskperspektiv bör ligga till grund för såväl förmågan att förebygga som förmågan att hantera. Åtgärderna bör täcka in ett så stort hot- och riskspann som möjligt.

Bedömningar gällande risken för olyckor, kriser och krig präglas av viss osäkerhet, både vad gäller nyttan av att förebygga eller hantera och vad gäller det spektrum av händelser som man kan föreställa sig kan inträffa. Denna osäkerhet, och de kostnader som det skulle innebära att satsa resurser på samtliga möjliga enskilda händelser, gör att ett allriskperspektiv så långt det är möjligt bör ligga till grund för arbetet.

Allriskperspektivet innebär att aktörerna i möjligaste mån bör söka kostnadseffektiva sätt att minska sårbarheter inom ett brett område och skapa en god generell grund för de strukturer och rutiner som krävs för att hantera en olycka eller kris och dess konsekvenser.

### 3.5 Förebygg händelser i första hand

Olyckor, kriser och krig bör i första hand förebyggas. De förebyggande åtgärderna behöver dock kompletteras med en förmåga att hantera. Ifall det är svårt att göra säkra bedömningar av nyttan av att förebygga eller hantera, bör osäkerheten redovisas.

Arbetet med samhällsskydd och beredskap syftar till att värna de värden som ska skyddas. Därför bör utgångspunkten vara att olyckor, kriser och krig i första hand ska förebyggas. Samtidigt finns det inte tillräckligt med resurser för att förebygga alla händelser. Därför behöver det också skapas bästa möjliga förutsättningar för att minska händelsers konsekvenser och hantera dem.

Det finns praktiska begränsningar och stor osäkerhet i de bedömningar som kan göras gällande nyttan med att förebygga eller hantera. Förebyggande åtgärder kan i många fall vara de mest kostnadseffektiva, men åtgärderna genomförs inte i den utsträckning som är önskvärd. Om förebyggande aspekter finns med från början blir den initiala kostnaden lägre, men det kan vara svårt att påvisa effekter då de kan vara osäkra och uppkomma långt fram i tiden.

När det gäller olyckor som inträffar relativt ofta är kunskapsunderlaget säkrare, statistiskt sett. Det är därför lättare att bedöma i vilken utsträckning det är lämpligt att förebygga och i vilken utsträckning man bör utveckla en förmåga att hantera. När det gäller omfattande kriser är osäkerheten större. Det är viktigt att öppet redovisa de osäkerheter som föreligger i bedömningar och analyser av det förebyggande och hanterande arbetet.

### 3.6 Relatera till det som görs internationellt

EU-perspektivet och det internationella perspektivet griper in allt djupare i arbetet med samhällsskydd och beredskap i Sverige. Detta bör ansvariga aktörer i Sverige vara medvetna om och kunna beakta – både genom att påverka och låta sig påverkas.

Sverige är del av en global värld med gränsöverskridande utmaningar. Detta är en självklarhet som påverkar alla samhällsområden, bl.a. samhällsskydd och beredskap. De som arbetar med dessa frågor påverkas av andra, men kan också vara med och påverka det andra gör. Det arbete som görs inom samhällsskydd och beredskap i Sverige måste kunna relatera till arbete som görs internationellt. Särskilt viktiga strukturer som relaterar till samhällsskydd och beredskap är det nordiska samarbetet, EU, FN, NATO och internationellt standardiseringsarbete. Av dessa har EU-samarbetet, där Sverige är en del, en särställning eftersom EU till vissa delar är en överstatlig organisation vars lagstiftning gäller även för Sverige. Samarbetet kräver en aktiv bevakning så att

aktörerna som arbetar med samhällsskydd och beredskap kan agera proaktivt och påverka utvecklingen.

### **3.7 Beakta möjligheter och risker med gemensamma resurser**

Att dela på resurser i arbetet med samhällsskydd och beredskap skapar möjligheter och kan bidra till ökad förmåga. Samtidigt är det viktigt att beakta de risker som beroenden av andra kan ge upphov till. Kunskapen om vilka resurser som finns att tillgå vid olika typer av händelser behöver utvecklas.

Att dela på resurser har de senaste åren blivit vanligare – både i samarbeten mellan aktörer inom landet och i internationellt samarbete. Ökat samarbete leder också till ökade möjligheter att använda varandras materiella och personella resurser. Det kan omfatta både sådant som krävs för att förebygga en händelse och sådant som krävs för att hantera den.

Det är viktigt att vara medveten om att ett ökat användande av gemensamma resurser inte bara innebär lösningar på problem, utan även kan leda till nya sårbarheter. Detta måste beaktas i analyser och riskbedömningar.

Generellt sett behöver kunskapen om vilka resurser som finns att tillgå vid olika typer av händelser utvecklas.

### **3.8 Utveckla det systematiska lärandet**

Samtliga aktörer behöver utveckla sitt systematiska lärande – både i det löpande arbetet och med anledning av större händelser och övningar – samt bli bättre på att omsätta ny kunskap i konkreta förbättringar.

Att lära handlar om att införliva ny kunskap, dra nytta av den och utvecklas. Det finns behov av ett mer systematiskt lärande i arbetet med samhällsskydd och beredskap, på alla samhällsnivåer. Lärandet har både en individuell dimension och en organisatorisk/samhällelig dimension.

Lärandet kan ses som en del av ett löpande kvalitetsarbete. Att införa ledningssystem och följa ledningssystemstandarder kan därför vara ett sätt att öka lärandet i arbetet med samhällsskydd och beredskap. Men det kan också behövas specifika satsningar för att säkerställa att individens och samhällets förmåga utvecklas med utgångspunkt i nya lärdomar. Några exempel att särskilt fundera över är lärandet av inträffade händelser, lärandet av övningar, lärandet av andra (goda och dåliga exempel), användning av utvärderingar, studier, forskningsresultat och statistik, samt integrering av ny kunskap i utbildningar.

### 3.9 Integrera arbetet med befintliga processer

Arbetet med samhällsskydd och beredskap sker inom många områden. Det bör så långt som möjligt integreras med befintliga verksamhetsprocesser i respektive organisation, för att bidra till organisationens verksamhetsutveckling och en mer samlad effekt i samhället.

Samhällsskydd och beredskap kan både betraktas som ett eget verksamhetsområde och som en dimension som ska finnas inom många olika verksamhetsområden. Det finns sannolikt mycket att vinna på att i ökad utsträckning arbeta för en integrering av arbetet med befintliga verksamhetsprocesser i respektive organisation och samhällssektor.

Samhällsskydd och beredskap är exempelvis ett av flera perspektiv som bör belysas i respektive organisations omvärlds- och framtidsanalyser. Risk- och sårbarhetsanalyser bör där det är möjligt samordnas med andra riskanalyser i respektive verksamhet. Och planeringen av åtgärder inom samhällsskydd och beredskap bör så långt det går integreras med ordinarie planerings- och budgetprocesser. Integreringen bör i tillämpliga delar även gälla arbetet med att utveckla förmåga till civilt försvar.

Kommunerna har viktiga uppgifter inom såväl skydd mot olyckor som krisberedskap och civilt försvar, och sätter ofta in frågorna i ett ännu bredare sammanhang: trygghet och säkerhet. Staten bör på ett bättre sätt kunna stödja kommunerna i detta breda säkerhetsarbete.

En ökad integrering av arbetet med samhällsskydd och beredskap i befintliga verksamhetsprocesser bör kunna bidra både till organisationernas egen utveckling och till en mer samlad effekt i samhället.

### 3.10 Identifiera och beakta framtidens hot, risker och utmaningar

För att kontinuerligt utveckla arbetet med samhällsskydd och beredskap behöver alla aktörer ha en uppfattning inte bara om dagens utmaningar, hot och risker, utan även om morgondagens. MSB:s arbete med långsiktig strategisk analys är ett stöd i det arbetet.

Arbetet inom området samhällsskydd och beredskap behöver fortsätta att utvecklas, inom ramen för en ständigt föränderlig värld. Som stöd för ett utvecklingsarbete arbetar MSB med långsiktig strategisk analys. Inom ramen för detta arbete har myndigheten bland annat tagit fram framtidsscenarier och beskrivit övergripande framtidsutmaningar. Alla aktörer med ansvar för samhällsskydd och beredskap kan använda sig av scenarierna och framtidsutmaningarna i sitt eget utvecklingsarbete.



## Kommentarer och referenser

Här görs några kortfattade kommentarer till det som står i kapitel 2 och 3. I några fall är kommentarerna även försedda med referenser.

### Kapitel 2: Samhällsskydd och beredskap – en beskrivning

Bilden som illustrerar samhällsskydd och beredskap (figur 2.1) är framtagen av MSB.

Beskrivningen av de värden som ska skyddas (avsnitt 2.1) tar sin utgångspunkt i målen för Sveriges säkerhet, målen för samhällets krisberedskap samt mål som är formulerade i lagstiftning inom området (exempelvis lagen om skydd mot olyckor). Värdet nationell suveränitet är inte uttryckligt formulerat i dessa sammanhang, men har bland annat i propositionen (2008/09:140) Ett användbart försvar (sidan 14) beskrivits som en förutsättning för att kunna nå målen för Sveriges säkerhet.

Länkar:

- Mål för samhällets säkerhet och samhällets krisberedskap – regeringens proposition (2013/14:144) Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling (sid 16-17).  
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/23/64/27/a1aeec41.pdf>
- Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.  
[http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Lag-2003778-om-skydd-mot-ol\\_sfs-2003-778/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Lag-2003778-om-skydd-mot-ol_sfs-2003-778/)
- Regeringens proposition (2008/09:140) Ett användbart försvar.  
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/12/29/57/853ca644.pdf>

Beskrivningen av det som hotar (avsnitt 2.2) tar sin utgångspunkt i att samhällsskydd och beredskap handlar om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Den kompletterande diskussionen om begreppet samhällsstörningar bottenar i ett behov att hitta ett bredare uttryck än kris i arbetet med exempelvis skydd av samhällsviktig verksamhet och ledning och samverkan.

Ordet förmåga (avsnitt 2.3) används i många sammanhang, ibland i lite olika betydelser. I detta dokument har vi varit noga med att enbart använda ordet för att beskriva vad som bör finnas och fungera i samhället för att värna de värden som ska skyddas.

Även med en sådan begränsning finns det gränsdragningsproblem och möjliga alternativ eller komplement till de ord – förebygga och hantera – som har valts i detta dokument (förhindra, avstyra, motstå, begränsa konsekvenser, återuppbygga, återhämta sig etc.). Tanken är att orden förebygga och hantera i detta sammanhang ska täcka in alla dessa perspektiv.

Dimensionerna ledning, samverkan, kommunikation, kompetens, resurser och ledarskap har arbetats fram inom ramen för arbetet med inriktningen. De används bland annat i uppföljnings- och förmågebedömnings-sammanhang.

Aktörerna – de som ska agera (avsnitt 2.4) – är beskrivna på en mycket övergripande nivå. Var tyngdpunkten ligger någonstans och hur relationen mellan dem ser ut varierar givetvis mellan olika samhällssektorer och för olika frågor inom samhällsskydd och beredskap.

Uttrycket ”det civila samhället” används här i samma betydelse som regeringen använder det i propositionen (2009/10:55) En politik för det civila samhället. Inom försvarsområdet används uttrycket ibland lite slarvigt i en annan, bredare betydelse, som omfattar alla delar av samhället som inte ryms inom det militära försvaret. MSB anser att det vore önskvärt om aktörerna inom samhällsskydd och beredskap ensar sin användning av uttrycket i enlighet med ovan nämnda proposition.

Länk:

- Regeringens proposition (2009/10:55) En politik för det civila samhället.  
<http://www.regeringen.se/sb/d/12163/a/136226>

Den kursiva texten i anslutning till styrinstrumenten (avsnitt 2.5) är avsedd att synliggöra på vilket sätt respektive styrinstrument påverkar och styr aktörer. Vad är det som triggar ett förändrat beteende – piska, morot eller egen insikt? Vi är medvetna om att uttrycken ger en förenklad bild av verkligheten, men har ändå valt att ha med dem.

### **Kapitel 3: Inriktning**

Ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen, som beskrivs i avsnitt 3.2, definieras bland annat i regeringens proposition (2013/14:144) Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling, sidan 149-150. Ansvaret att samverka, bland annat sektorsövergripande, etablerades som en tydlig del av ansvarsprincipen i regeringens proposition (2007/08:92) Stärkt samverkan – för säkerhets skull, sidan 37-38.

Den enskilda människans ansvar och roll inom samhällsskydd och beredskap (avsnitt 3.3) har diskuterats i flera propositioner. I regeringens proposition (2013/14:144) Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling sker ett utvecklat resonemang på sidorna 28-30.

Länkar:

- Regeringens proposition (2013/14:144) Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling  
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/23/64/27/a1aeec41.pdf>
- Regeringens proposition (2007/08:92) Stärkt samverkan – för säkerhets skull  
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/10/11/51/45e238c5.pdf>

Allriskperspektivet (avsnitt 3.4) – på engelska *all hazards approach* – är en viktig utgångspunkt för flera länders arbete med samhällsskydd och beredskap, även om uttryckets bredd eller omfattning kan variera något. I MSB:s arbete med stöd och samverkan kommer allriskperspektivet bland annat till uttryck i arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet och arbetet med att utveckla förmågan till samordning och inriktning vid hantering av händelser.

När det gäller arbetet inom EU och internationellt som kan ha påverkan på arbetet med samhällsskydd och beredskap (avsnitt 3.6) bör särskilt nämnas EU:s nya civilskyddslagstiftning, som trädde ikraft i januari 2014 och kommer att påverka det svenska arbetet inom området på flera sätt – både vad avser styrning och uppföljning och hur Sverige bör agera vid större händelser som kan påverka flera medlemsstater.

Standardiseringen inom området samhällssäkerhet har under senare år utvecklats mot mer fokus på övergripande standarder för hur arbetet inom området bör bedrivas. Arbetet med att ta fram dessa standarder sker bland annat inom ramen för kommittén Societal Security, ISO/TC 223, som Sverige leder.

Länkar:

- EU:s civilskyddslagstiftning  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0924:0947:EN:PDF>
- Information om arbetet med standardisering i kommittén Societal Security, ISO/TC 223.  
<https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Internationellt-arbete/ISO/Sverige-leder-standardiseringsarbete-for-samhallssakerhet/>

När det gäller vikten att ha kunskap om resurser och kunna dela på resurser (avsnitt 3.7) kan nämnas att MSB på regeringens uppdrag har tagit fram en strategi för förstärkningsresurser.

Länk:

- En strategi för förstärkningsresurser (MSB dnr 2013-1013).  
[https://www.msb.se/Upload/Om%20MSB/Organisation\\_uppdrag/Re dovisade\\_RU/2014/Strategi%20of%c3%b6r%20of%c3%b6rst%c3%a4rkningsresurser.pdf](https://www.msb.se/Upload/Om%20MSB/Organisation_uppdrag/Re%20do%20visade_RU/2014/Strategi%20of%c3%b6r%20of%c3%b6rst%c3%a4rkningsresurser.pdf)

De framtidsscenarier (avsnitt 3.10) som MSB har arbetat fram kan sammanfattas i följande rubriker:

- Scenario 1 – En ökande befolkning med försämrad folkhälsa
- Scenario 2 – Svag ekonomi, hög arbetslöshet och social oro
- Scenario 3 – Accelererande klimatförändringar och stigande oljepris
- Scenario 4 – Hot om terrordåd i en värld av konflikter
- Scenario 5 – Antibiotikaresistenta bakterier sprids över världen

Med utgångspunkt i framtidsscenarierna har MSB tagit fram tio övergripande utmaningar för samhällsskydd och beredskap:

- Förlora inte allmänhetens förtroende
- Ett säkert samhälle kommunicerar
- Den enskilde individens beredskap är grundläggande
- Det går att förebygga olyckor mer effektivt
- Vissa verksamheter måste alltid fungera
- Informations- och cybersäkerhet angår alla
- Hantera beroenden av produkter och tjänster från omvärlden
- Använd existerande resurser på ett bättre sätt
- Gränsöverskridande utmaningar kräver gränsöverskridande samarbete
- Utan klimatanpassning blir vi mer sårbara

Länkar:

- Samhället år 2032: Fem utmanande framtidsscenarier för samhällsskydd och beredskap (MSB 2012).  
<https://www.msb.se/sv/Produkter--tjanster/Publikationer/Publikationer-fran-MSB/Samhallet-ar-2032/>
- Övergripande utmaningar för samhällsskydd och beredskap (MSB 2013).  
<https://www.msb.se/sv/Kunskapsbank/Utvarderingar--strategiska-analyser/Langsiktig-strategisk-analys/Overgripande-utmaningar-for-samhallsskydd-och-beredskap/>