



Gemensamma grunder

Konceptuell grund

Centrala koncept

Praktiska exempel med fokus på inriktning och samordning

OBS! Följande scenarion är kraftigt förenklade och syftar endast till att sätta några av de centrala koncepten i ett konkret sammanhang.

Exempel 1 – Snöoväder utifrån ett lokalt och regionalt perspektiv

Bakgrund

Ett ihängande lågtryck har fört med sig ett kraftigt snöoväder som drar in över mellersta Sverige. Flera län är drabbade. I Björkvikens kommun, en mindre glesbygdskommun, upplever man att vinden och snöyrnan har tilltagit och gjort det väldigt svårt att komma fram på både små och stora vägar. Enligt prognosen kommer ovädret avta efter tre till fyra dygn.

I kommunen: samverkanskonferens leder till gemensam avsedd inriktning

Björkvikens kommun anordnar en samverkanskonferens där de (förutom relevanta representanter inom kommunens verksamhet) bjuder in representanter från regionen och de privata företag som bedriver samhällsviktig verksamhet i kommunen. Snabbt förstår de inbjudna att situationen är på väg att bli allvarlig, speciellt med tanke på att en stor del av den äldre befolkningen som är beroende av service finns ute på landsbygden.

På samverkanskonferensen fattar aktörerna beslut om att ta fram en gemensam avsedd inriktning. Tillsammans formulerar aktörerna inriktningen enligt följande. Kommunen ska tillsammans med privata snöröjningsentreprenörer genom plogning säkerställa att sårbara grupper får tillgång till mat och medicin samt att regionens prehospitala transportenheter får möjlighet att nå ut till de sårbara grupperna. Ett annat sätt att möjliggöra transporter hade kunnat vara att hyra in terrängfordon, men av olika skäl såsom kostnad och tid har detta alternativ valts bort genom medvetet beslutsfattande.

Björkvikens kommun tar fram en plan för plogningen

Som en del i överenskommelsen mellan de involverade samhällsaktörerna i kommunen får gatunämnden i uppdrag att ta fram en plan för hur plogningsarbetet ska organiseras. Utifrån den avsedda inriktningen ska kommunens egna plogbilar tillsammans med privata entreprenörer utgå från tre geografiska områden. Det ska finnas en samlingspunkt vid en bensinmack där också en utsedd plogningsledare koordinerar arbetet så att resurserna kommer till så stor nytta som möjligt.

I länet: samverkanskonferens och aktörsgemensam inriktning blir grund för planeringen på länsnivå

Samtidigt är kommunen en del av ett större sammanhang. Länsstyrelsen anordnar en samverkanskonferens med de drabbade kommunerna, regionen, andra relevanta aktörer i länet och SMHI. Här rapporterar bland annat Björkvikens kommun att de har tagit fram en inriktning i kommunen och planerat de initiala aktiviteterna, och andra kommuner rapporterar om sitt arbete. SMHI redogör för att Björkvikens kommun och närliggande Lillängens kommun riskerar att drabbas värst under de två nästkommande dygnet. Lillängens kommun är däremot inte representerat på samverkanskonferensen eftersom den initiala prognosen inte inkluderade kommunen. Eftersom tiden är knapp tar länsstyrelsen därför beslut om att gå ut med ett pressmeddelande till allmänheten kring grundläggande förberedelser inför det kommande ovädret. Detta inkluderar en uppmaning till alla aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet, däribland Lillängens kommun, att följa väderutvecklingen och förbereda rutiner för att hantera avbrott i verksamheten. Detta kan ses som ett exempel på övrig styrning, där en aktör utifrån en gemensam inriktning påverkar andra aktörers agerande genom exempelvis uppmaningar.

I anslutning till konferensen samlar länsstyrelsen in information från aktörerna, bearbetar och presenterar detta i en samlad lägesbild.

Utifrån lägesbilden beslutar aktörerna om den aktörsgemensamma inriktningen att snöröjning av de större länsvägarna ska prioriteras på länsnivå, för att säkerställa att resurser kan komma fram mellan kommunerna. Trafikverket och länsstyrelsen ska samverka för att hitta plogbilar utanför de kommunala resurserna genom att till exempel kontakta aktörer utanför de drabbade länen. För att planera snöröjningen av de större länsvägarna bildar representanter från Trafikverket och länsstyrelsen en mindre arbetsgrupp som utgår från en av länsstyrelsen framtagen lista över resurser som kan vara relevanta vid snöoväder. De kontaktar resurserna på listan och förbereder en plan för hur arbetet ska gå till.

Inriktningen och samordningen justeras under genomförandet

På Björkvikens kommunkontor arbetar flera olika aktörer tillsammans med att kontinuerligt förstå situationen och bedöma om de behöver justera inriktningen. Detta gör de samtidigt som de genomför regelbundna samverkanskonferenser. Genom information från gatukontoret gör de tolkningen att snöröjningsarbetet går i rätt riktning och att de sannolikt kan uppfylla målet inom kort. Samtidigt inkommer en lägesbild från det kommunala kraftbolaget som varnar för risken med omfattande strömavbrott. Utifrån informationen förbereder aktörerna hur de ska agera ifall ett sådant scenario skulle bli verklighet. Behövs en justerad inriktning och en ny plan? Kommunen gör bedömningen att för att förstå situationen ordentligt behöver de samla in mer information. Först därefter kan de ta fram en justerad inriktning och en ny plan. Under tiden uppmanar man kommunens samhällsviktiga verksamheter att se över sina kontinuitetsplaner och kraftbolaget att se över sina resurser för felavhjälpning. Kommunen gör länsstyrelsen uppmärksam på kraftbolagets varning om omfattande strömavbrott och efterfrågar ytterligare en samverkanskonferens för att justera inriktningen och göra en gemensam planering för konsekvenser vid avbrott.

Ute vid kommunens samlingspunkt arbetar plogningsledaren utifrån ett mer lokalt perspektiv och ser till att plogningen genomförs av rätt resurser, på rätt plats och i rätt tid. Plogningen måste pågå kontinuerligt för att hålla vägarna öppna. Arbetet är så intensivt att plogningsledaren behöver förstärkning för att leda plogningsarbetet. Hade de varit fler engagerade i arbetet så hade ytterligare effektivitet kunnat uppnås genom snabbare information ut till plogbilarna. Kommunen presenterar resursbristen på länets nästa samverkanskonferens och då förmedlar en av grannkommunerna att de kan avvara en erfaren arbetsledare för avlastning.

Exempel 2 – Väpnat angrepp utifrån ett regionalt civilt perspektiv

Bakgrund

Efter en tids eskalering har plötsligt fjärbekämpning i form av robotar och stridsflyg inletts mot delar av svenskt territorium. Fokus för fjärbekämpningen verkar primärt vara samhällsviktig verksamhet såsom aktörer som bedriver elförsörjning och vattenförsörjning. Höjd beredskap råder.

Ett intensivt läge som kräver kontinuerlig samverkan

Läget är intensivt och kräver kontinuerlig samverkan. Många civila samhällsaktörer finns samlade på en skyddad plats där de gemensamt samlar in och bearbetar information, för att försöka förstå situationen och kunna ta fram en gemensam inriktning. Planeringen och koordineringen genomförs utifrån ett regionalt perspektiv. Arbetet med inriktning och samordning bedrivs på en rad olika samhällsnivåer. Dialog med såväl regeringen och Försvarsmakten som lokala representanter sker kontinuerligt.

Nyckelaktörer tar fram avsedd inriktning

Scenariot är i sin helhet inte okänt, och det finns därför en hel del planering gjord sedan tidigare. Dock behöver ett antal nyckelaktörer formulera en situationsspecifik inriktning och kommunicera denna utanför den mindre kärnan. Aktörerna kommer överens om att inriktningen för den verksamhet som bedrivs är att inledningsvis upprätthålla tre viktiga samhällsfunktioner: sjukvård, dricksvattenförsörjning och kommunikation mellan myndigheter och övrig befolkning. Denna avsedda inriktning innebär att en rad organisationer med gemensamma krafter bör prioritera verksamhet som behövs för att de tre viktiga samhällsfunktionerna ska kunna upprätthållas. I dialog med Försvarsmakten undersöks även deras behov av stöd.

Utifrån inriktningen tar aktörerna fram en plan

Aktörerna som samlats hos länsstyrelsen kommer överens om att de sparar tid och blir mer effektiva om planeringen för hur de tre funktionerna ska upprätthållas görs i mindre grupper:

- Sjukvårdsregionen har ansvar för en grupp som ska säkerställa sjukvård.
- Kommunernas VA-organisationer har ansvar för dricksvattenförsörjningen.
- Länsstyrelsen ansvarar för samordnad kriskommunikationen från myndigheterna till medborgarna.

I varje grupp ingår en rad representanter med kompetens inom de tre områdena. Det första grupperna kommer överens om är att göra en snabb analys av skadeläget, åtgärdsbehoven och resursbehoven på kort och medellång sikt.

Parallellt med detta arbete ombeds de aktörer som i vardagen inte arbetar med de tre funktionerna att precisera vad de skulle kunna hjälpa till med. Nästa steg blir att alla samlas igen för att fördela resurserna på det mest lämpliga sättet.

Länsstyrelsen uppmanar länets samtliga aktörer att följa inriktningen

Även om läget är kritiskt har inte alla aktörer i länet varit med i arbetet med att ta fram överenskommelsen om avsedd inriktning och plan. Det är dock viktigt att så många som möjligt utgår från den gemensamma inriktningen och dessutom bidrar till att rätt aktiviteter sker på rätt plats och i rätt tid. Länsstyrelsen/CIVO kommunicerar därför en uppmaning till samtliga aktörer som på olika sätt arbetar med sjukvård, dricksvatten och kommunikation att följa den överenskomna inriktningen och bidra till att samordning uppnås. Detta kan ses som ett exempel på övrig styrning.

Inriktningen justeras under genomförandet

När länsstyrelsen/CIVO, tillsammans med att antal representanter från andra organisationer, arbetar med uppföljning för att förstå situationen ser de att de tre viktiga samhällsfunktionerna har upprätthållits. Bland annat har många organisationer gjort omprioriteringar av sin verksamhet och bytt resurser med varandra. Det verkar också som att angreppet inte alls är lika omfattande som man först bedömde.

Händelseutvecklingen gör att länsstyrelsen/CIVO tillsammans med ett antal representanter från andra organisationer inser att de behöver justera den avsedda inriktningen; fortsätter organisationerna att endast fokusera på de tre viktiga funktionerna som hittills prioriterats kommer det få en rad negativa konsekvenser. Den nya inriktningen beskriver att ytterligare ett antal viktiga funktioner måste säkerställas så snabbt som möjligt. För att samhällets samlade resurser ska komma till så stor nytta som möjligt är det därför viktigt att skyndsamt kommunicera den justerade avsedda inriktningen, och sedan genom uppföljning tolka om resurserna faktiskt agerar efter den (uppnådd inriktning).

När väl ett genomförande är igång kommer mycket av arbetet handla om att uppnå samordning genom koordinering utifrån olika perspektiv. Visserligen krävs en kontinuerlig analys utifrån frågan om man är på rätt väg, och kanske också justering av inriktningen, men fokus i det här skedet är att arbeta med samordning på olika nivåer.

Exempel 3 – Gråzonsaktiviteter på lokal nivå

Bakgrund

Det är en varm sommardag i Nordvik och staden myllrar av liv. Stadsfesten, en årlig tradition, har lockat tiotusentals besökare till området, både lokalbor och turister från hela landet. Med semesterfirare som fyller gatorna och festivalkänslan på topp är stämningen avslappnad och festlig. I takt med att solen sänker sig över kuststaden samlas människor framför scenen för att lyssna på kvällens huvudakt.

Allmänheten har slappnat av kring terrorhotbilden, trots att ingen förändring har skett vad gäller Säpos bedömning av terrorhotnivån. Nivån är fortsatt 4 av 5. Det offentliga samtalet präglas av kriget i Ukraina och det ryska hotet. Plötsligt slås idyllen sönder när flera beväpnade gärningspersoner öppnar eld mot folkmassan.

Intensivt arbete för att förstå situationen

Inom några minuter börjar SOS Alarm att översvämmas av samtal från allmänheten. Nyhetsmedier börjar rapportera om dådet, och sociala medier fylls av videor och bilder på vad som pågår. Inom kort börjar information spridas om ytterligare attacker både i och utanför kommunen. Det rapporteras om drönare som har synts ovanför vattenkraftverket i kommunen och om plötsliga utbrott av kraftiga kräkningar på flera av kommunens äldreboenden.

Räddningstjänsten, Polisen, sjukvården och kommunen arbetar intensivt med att möta hjälpbehoven och samtidigt förstå situationen. Kommunen aktiverar sin krisorganisation och bjuder in till samverkanskonferens med relevanta aktörer för att få en bättre bild av läget. Säpo kopplas också in. Oron är stor för att fler attacker kan vara på väg, och myndigheterna ställs inför den svåra uppgiften att både hantera den akuta insatsen och samtidigt försöka förutse händelseutvecklingen.

Aktörerna analyserar situationen kontinuerligt

Situationen kräver snabba beslut och genomförande, trots stor osäkerhet och brist på information. Inblandade aktörer beslutar gemensamt att frigöra nödvändiga resurser i respektive organisation för att fokusera på händelseutvecklingen. En gemensam analysgrupp med representanter från kommunen, räddningstjänsten, sjukvården, Polisen och Säpo etableras. Kontakter upprättas även med Försvarmakten. Gruppen arbetar genom en virtuell plattform där de kan utbyta säkerhetsklassad information. Genom täta samverkanskonferenser med resterande delar av organisationerna kan analysgruppen bidra till den samlade lägesbilden, tillsammans med den operativa insatsens förmedling av nuläget.

Exempel 4 – Afrikansk svinpest i Västmanland

OBS! Detta exempel är taget från hanteringen av den afrikanska svinpesten i Västmanland med start 2023. Därmed skiljer sig exemplet från övriga, fiktiva, exempel.

Bakgrund

I september 2023 konstaterades att svenska vildsvin i Västmanland hade blivit smittade av den allvarliga djursjukdomen afrikansk svinpest. Jordbruksverket har utifrån epizootilagen ansvar för att leda och samordna förebyggande åtgärder och bekämpning av sådana så kallade epizootisjukdomar. Vid bekämpning av afrikansk svinpest är det därför Jordbruksverket som ansvarar för de beslut som tas kopplat till bekämpningen och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) bistår med riskbedömningar. Arbetet kräver också ett nära samarbete med flera andra myndigheter, kommuner, organisationer och frivilliga där var och en agerar utifrån sitt uppdrag och sina specifika kompetenser.

Första fallet av afrikansk svinpest rapporterades 6 september 2023. Den 23 september 2024 godkänner EU-kommissionen och EU:s medlemsstater att Sverige blir friskförklarat från afrikansk svinpest.

Ett samverkanssystem byggs upp för att arbeta med aktörsgemensam inriktning och samordning

Efter att det första fallet rapporteras initierar Jordbruksverket ett samverkansmöte med bland annat SVA, och de informerar EU eftersom bekämpningen är reglerad i EU-direktiv. Ett samverkanssystem byggs upp och anpassas kontinuerligt för att omhänderta den samverkan som initieras och fortskrider. I den smittade zonen upprättar Jordbruksverket en operativ ledningscentral på plats, från vilken man samarbetar med den nationella ledningscentralen. I den operativa ledningscentralen samlas information in och bearbetas för att förstå situationen och ta fram en aktörsgemensam inriktning, samt planera och koordinera. Här samlas aktörer som Jordbruksverket, SVA, länsstyrelsen, berörda kommuner, representanter för Svenska Jägareförbundet och lokala jaktlag. Internationell samverkan sker även då man tar in erfarenheter från Belgien där smittan nyligen bekämpats samt får hjälp av experter från EU.

Samverkansmöten fortsätter och många olika aktörer deltar. Både centrala myndigheter, representanter från Regeringskansliet, kommuner och länsstyrelser samt en ansenlig mängd privata aktörer utbyter information och samverkar kring frågor.

Övergripande mål och avsikt tas fram

Det övergripande målet med arbetet blir att utrota smittan helt. Dessutom förmedlar Jordbruksverket att arbetet kommer behöva pågå under lång tid. Avsikten är att bekämpa den afrikanska svinpesten utifrån beprövad erfarenhet i andra europeiska länder där man har fått bukt med smittan. Metoden är en del av planerad beredskap för hantering av smittosamma djursjukdomar.

Planering och koordinering av aktiviteter

Som en första åtgärd fastställer Jordbruksverket området som ska spärras av och begränsar aktiviteten i denna så kallade smittade zonen. Att stängla in området och genomsöka det för att identifiera hur utbredd smittan är blir en första avsedd inriktning mot det övergripande målet. Efter en hemställan från Jordbruksverket och efterföljande regeringsbeslut får Trafikverket i uppdrag att bistå Jordbruksverket med att stängla in, underhålla och ta bort stängslet när det blir aktuellt.

I denna första fas söker Jordbruksverket tillsammans med lokala jägare igenom den smittade zonen för att hitta döda och sjuka vildsvin. Frivilliga Automobilkåren packar de döda vildsvinen i säckar och kör dem till en provtagningsanläggning som satts upp i den smittade zonen. Kadavren testas och analyseras av SVA för att därefter förbrännas i en mobil förbränningsugn.

Inriktningen justeras till att avliva alla vildsvin och tamgrisar

I den andra fasen justeras inriktningen till att smittskyddsavliva alla vildsvin i den smittade zonen. Arbetet sker i samverkan mellan Jordbruksverket, SVA, Svenska Jägarförbundet och lokala jaktlag. Jordbruksverket beslutar även utifrån epizootilagen att samtliga tamgrisar i den smittade zonen behöver avlivas.

Efter ett intensivt och effektivt bekämpningsarbete häver Jordbruksverket de flesta restriktionerna den 5 juni 2024. Kärnområdet hålls fortsatt inhägnat, eftersom smittskyddsavlivningen här inte får störas. Den 23 september 2024 godkänner EU-kommissionen och EU:s medlemsstater att Sverige blir friskförklarat från afrikansk svinpest. Detta innebär att det övergripande målet att utrota smittan helt i Sverige har uppnåtts.