



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap



CHALMERS
UNIVERSITY OF TECHNOLOGY



Mittuniversitetet
MID SWEDEN UNIVERSITY

STUDIE

Metodik för lägesbilder och informationsdelning



Faktaruta

Metodik för lägesbilder och informationsdelning - förstudie avseende behov av metodik
2016-2017

Mittuniversitetet & Chalmers tekniska högskola

Docent Erik Borglund & Docent Jonas Landgren

Rapporten redovisar en förstudie kring behov av metodik för lägesbilder och informationsdelning. Studien har genomförts med hjälp av intervjuer, workshop och analys av utvärderingar. Förstudien visar på ett behov av att ytterligare arbete bör ske för att ta fram metoder för hur man arbetar med lägesbilder och informationsdelning mer operativt. Även behov av att ytterligare konceptualisera begreppet lägesbild är identifierat.

MSB:s kontaktperson:
Johan Gert, 010-240 53 23

Illustratör: Martin Ek

Publikationsnummer MSB1104 - maj 2017
ISBN 978-91-7383-750-7

MSB har beställt och finansierat genomförandet av denna studierapport. Författarna är ensamma ansvariga för rapportens innehåll.

Förord

Rapporten är framtagen inom ramen för en förstudie kring framtida behov av utvecklade former av metodik för lägesbilder och informationsdelning, som stöd för inriktning och samordning vid samhällsstörningar.

Rapporten syftar inte till att fungera som en kunskapsöversikt utan enbart bidra med ett underlag kring de för förstudien specifika frågeställningarna.

Innehållsförteckning

1. Inledning	5
1.1 Syfte och målsättning med förstudien	5
2. Metod för förstudien	6
2.1 Intervjuer	6
2.2 Workshop	7
3. Resultat	8
3.1 Övergripande resultat	8
3.2 Roller och funktioner med ansvar för lägesbilder	9
3.3 Metodik och strukturer	11
3.3.1 Stabsmetodik	12
3.3.2 Metodik för insamling av stora informationsmängder	12
3.3.3 Mallar som verktyg för arbete med lägesbilder	13
3.3.4 Nya begrepp	13
4. Diskussion och analys av resultat	15
4.1 Behov	15
4.1.1 Arbetsformer	15
4.1.2 Kontinuerlig omvärldsbevakning och lägesbild samma arbetsgång	16
4.2 Goda exempel	16
4.2.1 Trygg i arbetsformer	16
4.2.2 Mallar	17
4.2.3 Tillsammans med andra	17
4.2.4 I förväg delad lägesbild vid samverkanskonferenser	17
4.2.5 Övning/utbildning	18
4.2.6 Generös informationsdelning	18
4.3 Utmaningar	18
4.3.1 Konceptualisering, nivåer och fördjupad beskrivning	18
4.3.2 Ansvarsroll	19
5. Avslutning	20
Referenser	21
Bilaga 1: Intervjumall Förstudie metodik lägesbild och informationsdelning	22

1. Inledning

Under lång tid har begreppet lägesbild använts i samband med den ledning och den samverkan som sker vid hanteringen av konsekvenserna från allvarliga samhällsstörningar. I *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2014) är lägesbilder och informationsdelning centrala kunskapsbidrag. I arbetet med framtagandet av gemensamma grunder producerades även en separat bok om lägesbilder (Borglund, Landgren, & Lintzen, 2014). I samband med utbildning i *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, har det identifierats ett behov bland aktörer av förfinade metoder för att arbeta med lägesbilder. Det behov av handgripliga metoder och tekniker för lägesbilder och informationsdelning har hos vissa aktörer hanterats genom initiering av ett antal projekt, som fokuserar på metoder och tekniker. Dessa projekt har i lite olika omfattning utgått ifrån vad som rekommenderas avseende lägesbilder och informationsdelning i *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.

Mot bakgrund av denna utveckling tycks det finnas ett behov av ett samlat arbete med att vidareutveckla metodiken för informationsdelning och lägesbilder. Det förefaller finnas ett behov av att etablera och sprida operationella metoder och tekniker för informationsdelning och arbete med lägesbilder som harmoniserar med *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, för att ytterligare öka förmågan att kunna möta och hantera samhällsstörningar.

1.1 Syfte och målsättning med förstudien

Syftet med förstudien är att identifiera behov av lägesbilds- och informationsdelningsmetodik som underlag till ett eventuellt utvecklingsprojekt. Målet är att identifiera konkreta behov och utmaningar som inte redan beaktats i pågående eller redan genomförda utvecklingsarbeten.

2. Metod för förstudien

Förstudiens syftar till att ge ett underlag för ett eventuellt utvecklingsprojekt kring metodik för lägesbilder och informationsdelning. Utifrån förstudiebegränsningarna är behovsinventering organiserad i form av ett antal nedslag i det svenska krisberedskapssystemet.

Studien har utformats i samråd mellan uppdragsgivaren MSB och utförarna (Borglund, & Landgren) till att bestå av två olika datainsamlingar och en översiktlig genomgång av utvärderingar.

1. Intervjuer med personer anställda vid organisationer i det svenska krisberedskapssystemet.
2. Workshops (2 st.) med personer representerande utvecklingsprojekt som aktivt arbetar med att utveckla och förfinas arbete med informationsdelning och lägesbilder.
3. En genomgång av utvärderingar från övningar och större händelser de senaste åren.

Studien har utformats där de genomförda intervjuerna tillsammans med utvärderingarna skall representera en form av "nuläge". De behov och önskemål som identifierats i detta nuläge "matchas" sedan mot pågående eller planerade projekt. Ambitionen och målsättningen med genomförda workshops är att identifiera de projekt som redan idag arbetar med metodik kring lägesbilder och informationsdelning och matcha detta mot de behov och önskemål som intervjuerna ger.

Den samlade data som kommit från de tre delarna av studien har slutligen analyserats utifrån ett behov av metodik. I analysen har tre teman använts. A) Vilka behov har identifierats? B) Vilka goda exempel avseende metodik för lägesbilder och informationsdelning går att identifiera? C) Vilka ytterligare frågor/utmaningar påverkar metodik för lägesbilder och informationsdelning?

2.1 Intervjuer

I steg 1 gjordes ett urval (Hartman 1998) av lämpliga organisationer inom krisberedskapssystemet som skulle kunna täcka in följande områden:

- större olycka,
- väderhändelse,
- annan kris,
- civilt försvar,
- lokalt områdesansvar,
- regionalt områdesansvar,
- nationellt ansvar och
- internationellt.

Områdena är inte ömsesidigt uteslutande utan syftade på att identifiera upp till 30 potentiella organisationer att intervjua bland de drygt 500 aktörer som finns i det svenska krisberedskapssystemet.

Totalt genomfördes 23 intervjuer och kom att omfatta 29 personer, varav 9 kvinnor och 20 män. Personerna som intervjuades kom från statliga sektorsmyndigheter, länsstyrelser, företag, landsting, regioner, och kommuner. Respondenterna hade olika typer av befattningar men där flertalet arbetade som ytterst ansvariga för risk- och krishantering inom sin organisation, andra i rollen som tjänsteperson i beredskap (TiB), eller säkerhetsansvariga.

Under intervjuerna användes en frågemall med totalt 12 frågor, varav 10 hade ett fokus på lägesbilder och informationsdelning, se bilaga 1. Intervjuerna genomfördes på telefon.

2.2 Workshop

Syftet med workshopaktiviteterna var att ta till vara på de erfarenheter och eventuellt utveckling av metodik för lägesbilder och informationsdelning som kan finnas hos olika aktörer och i olika pågående projekt. Primärt var tanken att bjuda in representanter från olika projekt. Därför påbörjades i ett förstäläge identifiering av relevanta projekt och en inbjudan till workshoparna skickades till projektansvariga. Dock blev vi snabbt varse att det troligt fanns fler projekt än vad vi kände till, varför projekt inom området efterfrågades via social media. De inbjudna uppmanades också att sprida inbjudan vidare om de kände till andra relevanta projekt. Inbjudan kan liknas ha använt sig av snöbollseffekten för att spridas till relevanta aktörer och pågående och avslutade projekt.

Inbjudan till workshoparna resulterade i totalt 38 deltagare som fördelades på 2 tillfällen. Workshoparna hölls på MSB i Stockholm.

Workshopen var uppbyggda kring fyra diskussionsteman, *a) organisering, b) metodik, c) närliggande begrepp (omvärldsanalys, prognoser, antaganden) och d) utbildning/träning*. Deltagarna på workshop delades in i grupper för varje tematisk diskussion. Varje grupp följdes av en av workshopens organisatörer.

3. Resultat

Nedan kommer resultatet från förstudien att presenteras. Resultatet som presenteras är en samlad bild av både intervjuer workshop och utvärderingarna. Först kommer dock noteringar och iakttagelser från intervjuer och från workshops att diskuteras. Därefter kommer resultat från både intervjuer och workshop att tematiskt presenteras.

3.1 Övergripande resultat

Sammantaget visar intervjuerna att det finns ett stort engagemang kring arbete med lägesbilder och informationsdelning och att arbetet till stor del är erfarenhetsbaserat. Även om begreppet lägesbild har konceptualiserats och förklarats i t.ex. (Borglund, Landgren et al. 2014) så är tillämpning av begreppet starkt knutet till den enskilda individens erfarenhet och i vissa fall organisationens erfarenhet. Det är tydligt att i många organisationer utvecklas egna former för att arbeta med lägesbilder utifrån gjorda erfarenhet från verkliga händelser. En stor utmaning från organisationerna är att metoder och framväxta arbetspraktiker inte fullt blir dokumenterade vilket också gör de svåra att inom organisationerna förmedla och sprida metodiker och arbetssätt.

Intervjuerna visar också på behov av begreppsmässig utveckling, med ett expanderat perspektiv kring hur lägesbild som begrepp kan relateras till och inkluderas i likartade sammanhang som t.ex. *omvärldsbevakning*, *underrättelseanalys* och *prognosarbete*. Det finns ett behov av att undersöka hur ovan begrepp kan berika och utveckla vår syn av begreppet lägesbild.

De konkreta och identifierade resultaten presenteras nedan med tematiska rubriker. Avsnitt 3.2-3.3 innehåller de tematiskt uppdelade resultaten från studien.

Utifrån de två workshoparna som genomfördes i förstudien framkommer en bild av att det pågår ett antal konkreta projekt med fokus på att förenkla arbetet med lägesbilder och informationsdelning. Projekten har tagit fram flera praktiska lösningar som bidrar till framtagande av lägesbilder och som kan förenkla arbetet med informationsdelning. Inget pågående eller nyligen avslutat projekt försöker att utveckla metoder som utifrån ett helhetsperspektiv täcker in arbetet med lägesbilder och inte heller informationsdelning. Däremot finns flera projekt som etablerat och tagit fram praktiskt användbara tekniker/metoder som tillgodoser enskilda behov som t.ex. tekniker/metoder som t.ex. möjligheten att skapa enkla enkäter för att aktivt samla in information från aktörer inför en samverkanskonferens.

Många av de studerade övningarna (tabell 1) har tydliga övningsmål som kopplas till arbete med lägesbilder. Att träna sig i att arbeta med lägesbilder och att dela den med andra aktörer inblandade i övningen är en naturlig del av denna typ av större nationella och regionala övningar. I dessa mål ingår också förmåga att dela denna lägesbild med andra aktörer. Det tycks finnas en risk att

arbetet med lägesbilder blir ett självändamål vid övningar, utan en egentlig koppling till beslut eller bedömningsarbete. Det är betydligt svårare att analysera och identifiera huruvida informationsdelning på ett mer generellt plan också har tränats och ingått i de mål som funnits för övningen. I den sammanställning och analys av de olika rapporter som finns från skogsbranden i Västmanland 2014 (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2016) så framgår tydligt att det finns brister i lägesbilsarbetet och i hur både lägesbilder och den information som behövs för att etablera kvalitativa lägesbilder delas.

Namn	År	Regional/Nationell	Fokus
Amalia	2010	Regional	Flygkrasch
Astrid	2013	Regional	Vatten
Henning	2012	Regional	Kärnteknisk olycka
Jenny	2011	Regional	Störning energiförsörjning
Katrina	2010	Regional	Väder
Nisö	2012	Nationell	IT, Cyber attack
Omfall	2013	Regional	Kärnteknisk olycka
RadiAC	2009	Regional	Kärnteknisk olycka
Samö 2007	2007	Nationell	Terror
Samö 2011	2011	Nationell	Kärnteknisk olycka
Samö 2014	2014	Nationell	Kärnteknisk olycka
Sievert	2011	Regional	Kärnteknisk olycka
Storskred	2011	Regional	Skred
Sälen	2010	Nationell (Internationell) Sverige/Norge	Trafik
Vendela	2012	Regional	Störning energiförsörjning
Zmitta	2008	Regional	Pandemi

Tabell 1 Studerade utvärderingar av övningar

3.2 Roller och funktioner med ansvar för lägesbilder

Arbetet med lägesbilder och ansvar för lägesbilder och informationsdelning spänner över flera olika roller och arbetsformer. Detta gör att det finns behov av att ställa frågor kring när, var och hur används lägesbilder och vilka ansvarar för att ta fram och arbeta med lägesbilder.

Trots att tankarna kring var och hur arbete med lägesbilder bör ske i olika organisationer presenterades i *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2014) så finns det, baserat på resultaten i denna studie, ett behov av att ytterligare beskriva och förklara hur arbetet med och ansvaret för lägesbilder bör eller kan se ut. Arbete med lägesbilder sker vid en inträffad händelse i flera organisationer samtidigt, samtidigt på flera nivåer i den

enskilde organisationen, och utföras av flera olika personer. Denna dynamik behöver beskrivas och förklaras.

Tjänsteperson i beredskap, **TiB**, är för många verksamheter en funktion som i ett tidigt skede när något oväntat har inträffat, får ansvar för att ta fram en initial lägesbild. Det är viktigt att betänka att en TiB i många fall har ansvar att vara en kontaktpunkt snarare än en analysfunktion. Detta innebär att i ett inledande och i många fall intensivt skede, har TiB liten eller i alla fall begränsad förmåga att på ett meningsfullt sätt skapa och tillhandahålla en lägesbild. Detta innebär att det finns all anledning att fundera igenom vilka generella förväntningar som kan ställas på en TiB i att skapa en nyanserad och komplett lägesbild. Men samtidigt är TiB ofta den som utifrån sin initiala analys larmar och aktiverar övriga delar i sin organisation. Det tycks därför finnas ett behov att finna ansats som stödjer TiB:en i att utföra sitt ansvar på ett systematiskt sätt utan att samtidigt bli den centrala analysfunktionen.

Stab är ett mångfacetterat begrepp som i de flesta fall beskriver en organisationsform som syftar till att skapa en förhöjd arbetskapacitet kring en viss fråga eller händelse under en begränsad tid. Något förenklat kan stab beskrivas som ett hjälpmedel (Svensson, 2007) som används av en beslutsfattare. Stab är en organisationsform som kan ses som intermittent organisation som endast uppstår vid behov och däremellan ligger vilande. Lägesbilder är en av flera frågor som en stab behöver hantera. Det är dock ganska oklart hur lägesbild och stab hänger ihop. I en del fall verkar lägesbild vara ett ansvar för en viss roller/funktion i staben. Medan det i andra fall är så att en lägesbild är resultatet av stabens samlade arbete. Det finns behov av att beskriva hur lägesbilder relateras till stab. De flesta organisationer ser på stab som ett stöd för beslutsfattande chef, att ge ett underlag för beslutsfattande. I de fall en stab tar fram lägesbilder så är det därför naturligt att den används som underlag för just beslutsfattande.

Det är lätt att glömma bort linjearbetet i relation till lägesbilder och stab. Med linjearbete menas här det arbete som sker under den tiden då organisationen inte har någon särskild händelse att fokusera sitt arbete kring, men också det arbete som pågår i linjen samtidigt som en stab eller liknande arbetsform är aktiverad. Det finns ett tydligt behov att ytterligare förklara hur lägesbilder kan vara en del av linjearbetet och hur linjeverksamhetens perspektiv och kunskap kan informera de lägesbilder som tas fram i de speciella organisationsformerna. I detta sammanhang kan det vara värdefullt att betänka att TiB är en funktion som finns i linjearbetet. Vilket innebär att relationerna mellan TiB, stab, linjearbete och lägesbilder behöver beskrivas och förklaras.

Aktörgemensamma arbetsformer finns beskrivna i *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2014), och är ytterligare förtydligade i vägledningen *Aktörgemensamma former för inriktning och samordning vid samhällsstörningar* (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2017). Utifrån denna förstudie ser vi att det finns en osäkerhet och en saknad av en djupare beskrivning hur lägesbild och samlad lägesbild samexisterar i dessa

arbetsformer. När intervjuerna i denna studie genomfördes hade inte vägledningen publicerats, vilket gör att ingen av de studerade aktörerna hade tagit del av den.

Utifrån intervjuerna och workshoparna framgår det att gränsen mellan de lägesbilder som etableras i en aktörsgemensam arbetsform, och de lägesbilder som förmedlas utåt inte är uppenbart klar. Vidare framgår att det finns aktörsgemensamma arbetsformer som uppstår i samband med en samhällstörning som inte grundar sig på geografiskt områdesansvar, vilket är fokus i vägledningen. Sektorsmyndigheter kan ha behov av att etablera olika former av aktörsgemensamma arbetsformer och i dessa är gränser, ansvar inte uppenbara för hur lägesbilder hanteras. Det finns därför ett behov av att beskriva och förklara relationerna mellan begreppen aktörsintern lägesbild, samlad lägesbild, samt aktörsgemensamma arbetsformer.

Samverkanskonferenser är en effektiv metod för att snabbt knyta samman ett antal aktörer och inbördes utbyta relevant information. Dock har det visat sig att samverkanskonferens som arbetsform inte är effektiv när antalet aktörer blir stort och där behovet av inrapportering av information är tidskritiskt. I sådana situationer har det uppstått problem med att ha fokus på vad för information som är relevant och problem med att på kort tid sammanställa inrapporterad information. Det finns därför ett behov av att beskriva och förklara hur olika arbetsformer för samverkanskonferenser kan anpassas utifrån den specifika situationen. Här finns både rikligt med erfarenheter men också lovande teknik som tagits fram i försöksverksamheter som rimligtvis borde kunna vara användbar i ett bredare sammanhang¹.

Underrättelsefunktion är ett begrepp som normalt inte används på bred front av de civila aktörerna i krisberedskapssystemet. Det återfinns dock hos några specifika myndigheter² och begreppet kan påsikt vara värdefullt att lyfta fram. Utan att här erbjuda en fördjupning kring av vad en underrättelsefunktion gör eller består av så kan vi konstatera att underrättelseanalys tycks ha intressanta beröringspunkter med situationsmodellering (Fredholm, 2015), varseblivning (Agrell, 2013, 2015) och därmed det konkreta arbetet med att skapa och analysera lägesbilder (Borglund, Landgren & Lintzén, 2014). En underrättelsefunktion kan i vissa delar presentera vad som kan uppfattas som en lägesbild, men då snarare skall ses som ett troligt utfall av en viss situation. I de organisationer som har en underrättelsefunktion finns ofta en stor analytisk kompetens som både arbetar i linjeverksamhet och under en samhällsstörning.

3.3 Metodik och strukturer

Det finns situationsspecifika aspekter i uppkomna händelser som påverkar hur organisationer klarar av att organisera sitt arbete med att skapa lägesbilder. I arbetet med lägesbilder ingår informationsdelning som dels en ingående komponent för inhämta och möjliggöra urval av särskilt viktig information, och

¹ Metodik och teknik från den serie av FoU-projekt som genomförts av SMHI under ledning av Malin Lintzén med flera.

² Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Försvarsmakten m.fl.

dels för att sprida själva lägesbilden. Det är tydligt att många verksamheter efterfrågar konkret metodik men också strukturer för att ha en god förmåga att skapa lägesbilder och dela med sig av information. Det kan därför inte med enkelhet skapas en åtskillnad mellan funktion och metodik. Dock behöver vi av analytiska skäl ibland hålla dessa åtskilda. I nedan avsnitt lyfter vi fram några saker som behöver ytterligare beskrivas och förklaras kring arbetet med att skapa lägesbilder.

3.3.1 Stabsmetodik

Det finns ett behov av metodik som passar ihop med och är utformad för att fungera i traditionellt stabsarbete. Stabsarbete som begrepp bör inte nödvändigtvis blandas ihop med stab som struktur. Stabsarbete beskrivs i många sammanhang som ett arbete som skall höja arbetskapaciteten i organisationen och därmed ge stöd åt en beslutsfattare (Svensson, 2007) . Hur detta arbete genomförs, brukar beskrivas i form av instruktion kring själva stabsarbetet. Dock saknas det en dominerande beskrivning som det stora flertalet av myndigheter använder sig av. Detta medför att det finns en risk för att lägesbilder behandlas lite olika beroende på vilken organisation som beskriver sitt stabsarbete.

I intervjuer och under workshop framkom att i en stab finns definierade roller i specifika funktioner med ansvar för lägesbilder. Men samtidigt visar intervjuerna att lägesbilder inte enbart är ett ansvar för den utpekade rollen utan är ett indirekt ansvar för alla i staben, då de på olika sätt bidrar till den information som lägesbilden skapas av. Här återfinns därför en problematik mellan det enskilda ansvaret i en specifik roll och det gemensamma ansvaret i staben.

Det finns en tydlig skillnad mellan de organisationer som har en mer monitorerande roll vid en samhällsstörning, jämfört med de organisationer som har ett tydligt ansvar att hantera viss del av en samhällsstörning. I staber hos organisationer med en mer monitorerande roll har lägesbilden oftast ett syfte att beskriva skeendet och underlätta förståelse, medan det i en stab som tillhör en organisation med ett tydligt åtgärdsorienterat uppdrag syftar lägesbilden både till förståelse men även som ett viktigt underlag för beslut och handlande.

Utmaningarna ovan visar på att det finns behov av att tydliggöra hur stabsmetodik och arbetet med lägesbilder bör organiseras. Detta blir särskilt viktigt då det saknas en tydlig gräns mellan vilken typ av metodik som kan kopplas till själva stabsarbetet och vad som kopplas till arbetet med lägesbilder. Här finns behov av en fördjupad beskrivning.

3.3.2 Metodik för insamling av stora informationsmängder

Det finns behov av metodik, men framförallt strukturer för att organisera arbetet med en omfattande informationsinhämtning från ett mycket stort antal aktörer. Behovet av att kunna organisera och bedriva en omfattande informationsinhämtning är relevant både i det aktörsinterna och aktörsgemensamma arbetet. Förmågan till storskalig informationsinsamling

har visat sig bli allt mer centrala för att kunna skapa lägesbilder vid komplexa händelser³.

Det finnas behov av att tydliggöra hur omvärldsbevakning i allmänhet och en mer underrättelseliknande informationshämtning i synnerhet kan länkas samman med formerna för att skapa lägesbilder. I detta fall finns behov av mer grundläggande studier av både omvärldsbevakning och underrättelseinhämtning som professionella praktiker.

I vissa typer av händelser tycks det finnas en större osäkerhet kring vilken typ av information som finns tillgänglig och vilken/vilka organisationer eller aktörer som kan tillhandahålla denna. Den aktörsanalys som beskrivs i *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* har lyfts fram som ett bra verktyg, men behov finns för att på ett mer systematiskt sätt kunna förstå vilken samlad informationsmängd som finns att tillgå och utifrån den kunna anpassa urvalet av "särskilt viktig information". Snarlik problematik kopplas till svårigheten att veta vem som förutom ens egen organisation kan vara betjänt av den information som en enskild aktör sitter på. Det finns en utmaning i att aktivt dela information vid en samhällsstörning, där aktörer inte vill belasta andra med oväsentlig information. Att kunna avgöra vad som är "särskilt viktig information" hos andra aktörer upplevs som svårt, vilket då påverkar möjlighet att inhämta och dela information.

Utmaningar ovan indikerar att det finns ett tydligt utvecklingsbehov av metodik kring en mer avancerad form av informationsinhämtning vid komplexa händelser.

3.3.3 Mallar som verktyg för arbete med lägesbilder

I intervjuerna nämns ett behov och intresse av att ha tillgång till en god uppsättning av mallar inom ramen för en metodik för lägesbilder. En mall kan vara en i förväg bestämd struktur för hur lägesbilder skall presenteras. Men en mall kan också vara en i förväg bestämd struktur för vilken information som behövs för att skapa lägesbilder. En checklista är snarlik, men då checklistan handlar om åtgärder som skall göras, så är en mall en ritning med instruktioner för hur man skall uppnå det man önskar, vilket i detta fall är lägesbilden.

Att utforma och tillhandahålla mallar kan tyckas vara en ganska trivial utmaning. Då mallar oftast får en starkt normerande roll för hur ett arbete utformas, så kan det vara av vikt att tillämpa en viss försiktighet inför ett eventuellt utvecklingsarbete i den riktningen.

3.3.4 Nya begrepp

Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2014) innebär en omfattande kunskaphöjning kring begreppet lägesbild och tillhörande informationshantering. Sedan de resultaten fått spridning hos nationella, regionala och lokala aktörer, har det också uppstått behov av att fundera

³ Se synpunkter i *Att ta emot människor på flykt Sverige hösten 2015*, SOU 2017:12

igenom några av de begrepp som hittills använts. Det finns behov av att undersöka hur begrepp från *underrättelseanalys* kan berika hur krisberedskapsaktörer arbetar med att bevaka, följa, tolka skeenden och skapa prognoser vid samhällsstörningar. Begrepp såsom *normalbild*, *varseblivning* och *prognos/förväntade utfall* har en stor potential att bidra till hur verksamheter i framtiden arbetar med att tolka komplexa skeenden. Inom ramen för denna förstudie vill vi synliggöra dessa begrepp då de påsikt kan komma att bli relevanta för krisberedskapsaktörerna.

4. Diskussion och analys av resultat

Ovan beskrevs att resultatet skulle analyseras ur tre perspektiv A) Vilka behov har identifierats? B) Vilka goda exempel avseende metodik för lägesbilder och informationsdelning går att identifiera? C) Vilka ytterligare frågor/utmaningar påverkar metodik för lägesbilder och informationsdelning? Nedan kommer detta att redovisas.

4.1 Behov

Förstudien har identifierat ett antal behov som beskrivs i nedan kategorier.

4.1.1 Arbetsformer

Det finns en stor variation i hur lägesbilder tas fram hos olika organisationer. I var och en av de i denna förstudie inblandade organisationer så har det etablerats organisationsspecifika former för hur lägesbilder tas fram. En sådan utveckling är i många delar bra, då formerna för arbetet balanseras mot de lokala organisatoriska förutsättningarna. Samtidigt kan det vara värdefullt att upprätthålla någon nivå av samstämmighet kring hur sådant arbete bör bedrivas. Det är värt att fundera på om det finns ett behov och önskemål om att ta fram vad som skulle kunna ses som en generisk process kring arbete med lägesbilder. Mot bakgrund av vad som framkommit i detta arbete så kan en sådan generisk process vara av värde och användbar även för de organisationer som nått en högre grad av organisationsspecifik metodik kring lägesbilder. Förslagsvis skulle en generisk process för arbete med lägesbilder, kunna innehålla ett antal sekventiella aktiviteter i vilka en eller flera metoder specificeras. Exempelvis så har arbetet med "urval av särskilt viktig information" lyfts fram som svårt och komplext. En aktivitet skulle då kunna innehålla just detta arbete, med en eller flera handfasta metoder som kan användas.

Lägesbilder tas fram av en rad olika anledningar. I många fall handlar det om att utgöra underlag för beslut. Men lägesbilder tas också fram endast för att skapa mening, dvs för att beskriva och underlätta tolkning i en pågående situation. Det sistnämnda kan naturligtvis resultera i olika former av beslut, men huvudsyftet att förstå och skapa mening, snarare än att bilda beslutsunderlag är dock tydlig. Denna skillnad är särskilt tydligt i relation till en TiB-funktion där en hel del bedömningar sker utifrån en framväxande lägesbild och där många bedömningar handlar om att inte agera. I detta sammanhang är den lägesbild som skapas en inbäddad del av en kontinuerlig omvärldsbevakning. Att kontinuerligt följa ett skeende genom att upprätthålla en aktuell lägesbild i syfte att skapa handlingsberedskap är ett nog så bra argument. I fortsatt arbete med arbetsformer för lägesbilder vore det därför relevant att beskriva och pröva om det är möjligt att använda samma arbetssätt oavsett om lägesbilden används för formellt beslutsfattande eller inte.

Informationsinsamling från ett större nätverk av aktörer riskerar att leda till stora informationsmängder som skapar problem för den aktör som ansvarar för att sammanställa den insamlade informationen. Det finns därför behov av att adressera detta problem både i form av hur informationsinsamling struktureras, vilket teknikstöd som finns tillgängligt, samt kring kunskap om hur begäran om information skall hanteras. Denna problematik var tydlig vid hantering av flyktingsituationen (SOU 2017:3) och är ett återkommande fenomen för de större länsstyrelserna vid till exempel extrem väderlek.

4.1.2 Kontinuerlig omvärldsbevakning och lägesbild samma arbetsgång

Några organisationer som har ett samordningsansvar inom ett geografiskt område redovisar hur de med regelbundenhet samlar in information för att kunna få ett grepp över vad som händer inom ansvarsområdet. Detta sker i vad som beskrivs som "linjeorganisationen". När något sker som kan ses som en samhällsstörning så agerar organisationen med att organisera sig i en särskild organisering (inte sällan kallad stab). I den särskilda organiseringen fortsätter organisationen med sin omvärldsbevakning utifrån sitt samordningsansvar. Dock är det vanligt att denna omvärldsbevakning inte längre kallas omvärldsbevakning utan lägesbilder. Det tycks som om linjeorganisationen arbetar på ett likvärdigt sätt med sin omvärldsbevakning som den särskilda organisationen under en samhällsstörning arbetar med lägesbilder. Att skapa lägesbilder handlar ju i regel om att kunna agera på en händelse som inträffat genom proaktivt agerande mot dess följdkonsekvenser. Den dynamik som finns mellan linjeverksamhetens kontinuerliga omvärldsbevakning och arbetet i särskild organisation med lägesbilder är värd att ytterligare studera. De organisationer som beskrivit detta arbetssätt är tydliga med att det proaktiva arbetet har hjälpt dem i att bli bättre när det väl händer något.

En aktiv omvärldsbevakning innebär samtidigt nya utmaningar kring dokumentation hur den information som samlas in, de svaga signaler som tolkas, och de beslut som fattas kring eskalering eller avvaktande åtgärder. En kontinuerlig omvärldsbevakning innebär att en stor mängd information skall granskas i ett bedömningsarbete som kan vara tidskritiskt. Det är därför viktigt att det finns informationsinsamlingsverktyg som ger stöd för att inhämta, strukturera och lagra information samt dokumentation av bedömningar. I dagsläget saknas ett sådant stöd med konsekvens att detta tidiga bedömningsarbete saknar transparens och spårbarhet.

4.2 Goda exempel

Avsnittet handlar om att redogöra för goda exempel på metodik för lägesbilder och informationsdelning. De goda exempel som kommer redovisas är både små mycket praktiska tips och råd, som mer omfattande tips.

4.2.1 Trygg i arbetsformer

Att vara trygg i det konkreta arbetet lyfts fram som en framgångsfaktor för att klara av att ta fram lägesbilder. Att uppleva en sådan trygghet bygger på att det finns fast och i förväg övad personal som arbetar med lägesbilder under en samhällsstörning. Att ha haft möjligheter att öva och god insikt i hur arbete i stab

går till är andra viktiga aspekter som lyfts fram. Hos aktörerna finns en gemensam uppfattning om att arbeta i stab eller i liknande temporära organiseringar kräver intresse, fallenhet och grundläggande utbildning. Om man dessutom lägger till egen erfarenhet från konkreta händelser så skapas den trygghet som krävs. I intervjuerna framkommer en uppfattning att de organisationer som har återkommande händelser eller de organisationer som kontinuerligt övar sin personal också är bättre på att skapa och analysera lägesbilder.

Ett annat sätt att uppnå en sådan trygghet är att göra lika i vardag som kris. I intervjuerna har det visat sig att några organisationer har en linjeverksamhet som arbetar på ett likartat sätt som den organisationen som sätts mobiliseras vid en samhällsstörning. Att friktionsfritt kunna växla mellan vardag och en samhällsstörning har av flera organisationer påtalats som en framgångsfaktor.

4.2.2 Mallar

Det kan uppfattas som trivialt att mallar representerar ett gott exempel på hur man metodmässigt kan arbeta med lägesbilder och informationsdelning. Studien visar på att mallar kan vara användbara för att styra vilken typ av information som efterfrågas vid exempelvis en samverkanskonferens (något som skedde under flyktingsituationen). Flera organisationer i studien, menar på att mallar är normerande kring vilken information som samlas in och hur informationen skall presenteras. Att med hjälp av mallar ha funderat igenom vilken information som är eftertraktad och relevant, innebär att mallen som verktyg kan underlätta informationsinhämtning. I intervjuerna har mallar beskrivits som tydliga och konkreta verktyg som underlättar arbetet med att skapa lägesbilder.

4.2.3 Tillsammans med andra

Majoriteten av organisationerna i studien beskriver att de arbetar med lägesbilder tillsammans med andra. Med andra innebär inte nödvändigtvis att man också kollaborativt arbetar för att ta fram lägesbilder. Däremot finns det flera exempel i förstudien där man på olika sätt etablerar aktörsgemensamma former, i vilka lägesbilder tas fram. Eftersom det inte finns en tydligt beskriven metodik för att arbeta med lägesbilder tolkas det kollaborativa arbetet som ett sätt att öka kvaliteten på lägesbilder och undvika att lägesbilder blir ett ansvar för en enskild organisation.

4.2.4 I förväg delad lägesbild vid samverkanskonferenser

Ett antal aktörer som har geografiskt områdesansvar, har berättat att de innan samverkanskonferenser delar en lägesbild med de aktörer som skall delta på konferensen. Lägesbilden delas i förväg tillsammans med ett antal frågor som skall gås igenom konferensen. Genom att dela lägesbilden innan ett möte så hamnar diskussionen om andra aktörers upplevda avvikelser från den lägesbilden och även att verkligheten ta fram en samlad lägesbild. Erfarenheten av att dela lägesbilder innan har varit att man upplever att mötet blir effektivare och man tappar inte tid.

4.2.5 Övning/utbildning

Många ser att momentövningar är en framgångsfaktor. Att träna uppstart av stab, att träna sammanställning av lägesbilder, att genomföra en samverkanskonferens är exempel på moment som med fördel kan tränas och därigenom öka organisationens förmåga. Flera i förstudien beskriver att satsning på utbildning och övning har svårt att bli framgångsrikt om inte det finns ett genuint stöd från chefer. Utbildning och övning tar ofta tid och resurser, vilket inte alltid passar in i organisationers ofta slimmade verksamhet. Om kulturen inom organisationen uppmuntrar och stödjer att färdigheten att hantera samhällsstörningar är viktig kommer det också bli enklare att genomföra mindre övningar och riktade utbildningar.

4.2.6 Generös informationsdelning

I intervjuerna framkom en uppfattning kring vad som skulle kunna kallas en generös informationsdelning. Enligt respondenterna innebär detta att dela information med aktörer utan att uttryckligen veta om vad mottagaren har behov av är ett sätt som skapar mer tydliga och bättre lägesbilder. Denna uppfattning bygger på föreställningen att det är bättre att göra information tillgänglig, snarare än begränsa dess spridning, är vanlig. Det har dock visat sig att i konkreta situationer är det betydligt svårare att agera i linje med denna idé om generös informationsdelning. Kontrasten mellan att tycka att generös informationsdelning och ett i realiteten mer restriktivt agerande är välkänt (Bharosa et al, 2010). Trots de utmaningar som finns med att etablera en generös informationsdelningskultur mellan aktörerna, är det positivt att aktörerna ser vikten av att göra information tillgänglig. Formerna för hur en sådan generös informationsdelning kan utvecklas både metodmässigt men också tekniskt är ett intressant utvecklingsområde.

4.3 Utmaningar

Det finns ett antal identifierade utmaningar kring arbete med lägesbilder och informationsdelning. Vi har försökt att beskriva dessa nedan.

4.3.1 Konceptualisering, nivåer och fördjupad beskrivning.

Trots att det i *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2014) görs ett försök att tydliggöra vad lägesbild är, så tycks det fortfarande råda en förhållandevis stor variation i vad som egentligen utgör lägesbilder. Denna variation är inte överraskande utan har också identifierats kring *situation reports* vid internationella hjälpinsatser (Finn & Oreglia, 2016). Det finns ett behov av att ytterligare konceptualisera begreppet lägesbild. Att mer noggrant beskriva hur lägesbilder relateras till lokal, regional, och nationell nivåer i krisberedskapssystemets och även identifiera och förstå olika nyanser och genrer av lägesbilder är ett område för utveckling. Lägesbilder kan skapas på olika nivåer, och på olika sätt hos olika aktörer, vilket gör det viktigt att fördjupa kunskapen om hur, när, varför och av vem skapas lägesbilder.

I detta sammanhang kan det vara relevant att lyfta in nya begrepp med bättre förklaringskapacitet, men samtidigt lyfta ut och eller revidera nuvarande

begrepps användning. *Normalbild, varseblivning, underrättelseinhämtning, omvärldsbevakning* och *prognos* är några av de begrepp som kommer behöva diskuteras.

Frågor kring hur lägesbilden balanserar mot en normalbild, hur lägesbilden bidrar till varseblivning, samt hur en aktiv underrättelseinhämtning bidrar till skarpare lägesbilder är av stor relevans för att utveckla svenska krisberedskapsaktörers förmåga att tolka svärbegripliga skeenden och för att snabbt kunna agera och hantera komplexa konsekvenserna av det inträffade.

I framtiden kan det för vissa organisationer finnas behov av att tydligt separera aktiviteterna kring 1) informationsinhämtning och omvärldsanalys, 2) konstruktion och sammanställning av lägesbilder, 3) fördjupad analys och riktad underrättelseinhämtning, och 4) kort och långsiktigt prognostisering av möjliga utfall och dess konsekvenser.

4.3.2 Ansvarsroll

Det är tydligt att det finns en osäkerhet inom organisationer vem som ansvarar för arbete med lägesbilder. Kan det finnas flera samtidiga ansvar utspjutt över flera roller och i så fall hur hanteras detta? Vilken lägesbild är gällande från organisationen? Om man väljer att förmedla flera lägesbilder, hur säkerställer man att mottagaren förstår de olika perspektiven. Det finns en rad olika frågor som behöver diskuteras och förklaras för att vidareutveckla förmågan att tolka och gör komplexa händelseförlopp begripliga och därmed hanterbara.

5. Avslutning

I denna förstudie har det framkommit att lägesbild kan ses som ett samlingsnamn på ett arbetssätt som sker före, under och efter en större samhällsstörning. Det ter sig uppenbart att när vi pratar om lägesbild som process så är det den analytiska och informationsinhämtande delen som avses. När man pratar om produkten är det inte nödvändigtvis en fysisk produkt, utan snarare något som går att förmedla från en sändare till en mottagare. Lägesbild som process kan exemplifieras som arbetet som sker i en stab och där lägesbilden är det samma som den tillgänglig information. När projektet påbörjades fanns en tro om att det skulle finnas en tydlig och samlad behovsbild bland de aktörer som skulle ingå i studien. Efter intervjuer och workshop så kan snarare en bild där behoven är väldigt kopplade till organisationen och dess unika behov identifieras. Behoven kan vara snarlika, men för de flesta aktörer är behoven starkt kopplad till egen verksamhet.

Det finns ett behov att ytterligare conceptualisera och utveckla vad lägesbilder som arbetsform innebär. I förstudien så är det uppenbart att arbetet som många TIB-ar runt om i Sverige gör, har likheter med arbete med lägesbilder, trots att det inte hänt något. Denna kontinuerliga monitorering är väldigt lik arbete med lägesbilder, men kallas inte alltid det. Detta är alltså arbete innan något sker, dels för att upptäcka händelser men också för att vid förvarningar (t.ex. vädervarningar) dvs att vara förberedda. När det sedan sker en samhällsstörning arbetar organisationer med lägesbilder på det sätt som vi ofta förknippar med lägesbilder. En samhällsstörning upphör efter ett tag men lägesbilsarbetet upphör inte utan fortsätter i en annan karaktär. Det finns också behov av att tydliggöra skillnaden mellan att sätta samman lägesbilder och de mer fördjupade analyserna som vid behov följer. Vi ser att det finns en viss nyansskillnad i vilka metoder som används när man tar fram en lägesbild och vad som är metoder som snarare handlar om informationsinhämtning. Nyansskillnaden består av att det går att se informationsinhämtning som en integrerad del av att skapa lägesbilder, men samtidigt går det också att separera informationsinhämtning från det konkreta arbetet med att skapa lägesbilder.

I denna förstudie har vi konstaterat att det finns ytterligare behov av att förklara och förtydliga hur lägesbilder skall förstås i relation till tre temporala faser; före, under, och efter en samhällsstörning. Varje fas har specifika behov av metoder, rollspecifika färdigheter och även olika tekniskt stöd. Vi finner att det finns ett behov att förstå arbete med lägesbilder i relation till andra liknande arbetsformer som t.ex. underrättelsearbete och informationsinhämtning i en vidare mening. Likaledes tycks det finnas behov av att ytterligare och för specifika sammanhang tydliggöra vad lägesbilder är och dess syfte. Utbildning och övning är också viktigt att utveckla tillsammans med metodik, liksom att koppla helheten till existerande delar i *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2014).

Referenser

- Agrell, W. (2013). Den svarta svanen och dess motståndare: Förvarningsaspekter på attentaten i Oslo och på Utøya 22 juli 2011. Försvarshögskolan (FHS).
- Agrell, W. (2015). Underrättelseanalysens metoder och problem-medan klockan tickar. Gleerups Utbildning AB.
- Bharosa, N., Lee, J., & Janssen, M. (2010). Challenges and obstacles in sharing and coordinating information during multi-agency disaster response: Propositions from field exercises. *Information Systems Frontiers*, 12(1), 49-65.
- Borglund, E., Landgren, J., & Lintzén, M (2014). Lägesbilder: Att skapa och analysera lägesbilder vid samhällsstörning. Stockholm, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Finn M, & Oreglia E. (2016). A Fundamentally Confused Document: Situation Reports and the Work of Producing Humanitarian Information. In *Proceedings of the 19th ACM Conference on Computer-Supported Cooperative Work & Social Computing (CSCW '16)*. ACM, New York, NY, USA, 1349-1362.
- Fredholm, L. (2015). Helhetsoperativt tänkande – en viktig komponent i hantering av samhällsstörningar? I Uhr, C. (Red). (2015). Att åstadkomma inriktning & samordning – 7 analyser utifrån hanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014. Centre for Societal Resilience. Lunds universitet.
- Hartman, J. 1998. Vetenskapligt Tänkande : Från Kunskapsteori Till Metodteori. Lund: Studentlitteratur.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. (2014). Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. (2016). Ansvar, samverkan, handling : åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. (2017). Aktörsgemensamma former för inriktning och samordning vid samhällsstörningar: Vägledning för aktörer på lokal och regional nivå med utgångspunkt i geografiskt områdesansvar Enheten för samverkan och ledning (Ed.) Retrieved from https://www.msb.se/Upload/Insats_och_beredskap/Ledning_och_samordning/Gemensamma_grunder/IFS-vagledning_1703.pdf
- SOU2017:3. Att ta emot människor på flykt. Stockholm: Justitiedepartementet, Stockholm: Justitiedepartementet
- Svensson, Stefan (2007) Staber och stabsarbete vid kriser, risker och olyckor. Studentlitteratur, Lund

Bilaga 1: Intervjumall Förstudie metodik lägesbild och informationsdelning

Studien utförs av: Erik Borglund, Mittuniversitetet Jonas Landgren, Chalmers
Kontaktperson på MSB: Johan Gert

Innan intervjun startar:

Presentera oss själva, dvs klargöra våra forskarroller. Presentera studien och dess syfte.

Klargöra forskningsetiska aspekter gällande konfidentialitet – att det finns restriktioner vem som kommer få till till den information som delges under intervjun, vad som kommer hända med det material vi får ut av intervjun, dvs hur materialet kommer förvaras och användas, vilka som kommer ha tillgång till det. Informerat samtycke (säkerställa att intervjupersonen uppfattat syftet med studien och sitt deltagande, hur materialet kommer att förvaras och användas samt informera att deltagandet är frivilligt och att intervjupersonen när som helst har rätt att välja att avstå från att svara på en fråga eller avbryta intervjun om så önskas).

Fråga om det är ok att ljudmässigt spela in intervjun, om ok starta ljudinspelning här.

Intervjun:

Inledande fasen:

1. Kan du ge en kort presentation av dig själv?
2. Kan du berätta din erfarenhet av att arbeta med lägesbild och informationsdelning?

Huvudtema:

3. Hur har ni organiserat er när ni arbetar med informationsdelning och lägesbild? (hur organiserar ni er stabsliknande)
4. Hur gör ni (läs din organisation) avseende lägesbild och informationsdelning idag?
 - a. Finns det tydliga steg i arbetsgången, en klar process?
5. Skiljer det sig om ni gör inom egen organisation och tillsammans med andra?
6. I vilket syfte tar ni fram en lägesbild?
7. Vilken metodik använder ni er av idag för att arbeta med lägesbild och informationsdelning?
8. Vad har ni för behov för metodik för lägesbild och informationsdelning?

Avslutande frågor:

9. Kan du berätta hur ni arbetar med prognoser, osäkerheter och antaganden?
10. Vilken form av utbildning skulle du önska dig kring informationsdelning och lägesbild?
11. Hur skulle du vilja öva dig informationsdelning och lägesbild?
12. Är det något ytterligare du önskar tillägga?

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
651 81 Karlstad Tel 0771-240 240 www.msb.se
Publ.nr MSB1104 – maj 2017 ISBN 978-91-7383-750-7