



Myndigheten för  
samhällsskydd  
och beredskap

FORSKNING

# Koncept och metoder för stärkt krisberedskap genom samverkansövningar

Projektet KOMET

Koncept och metoder för stärkt krisberedskap genom samverkansövningar:

Projektet KOMET

Tidsperiod: 2016 - 2021

Utförare: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)

Ansvarig: forskare/författare Niklas Hallberg, Pär Eriksson, Mari Olsén, Johan Nordström, Jonas Herkevall, Kristoffer Darin Mattsson, Per-Anders Oskarsson, Björn Johansson

Kort sammanfattning: Projektet KOMET genomfördes åren 2016 till 2021 och resulterade i insikter om samverkanövningsfunktion i utvecklingen av krisberedskapsförmågan samt hur erfarenheter och lärdomar kan spridas, principer och verktyg för planering av övningar och en förmågemodell för utformning av övningar. Flera av resultaten kan direkt tillämpas i utvecklingen av det svenska krisberedskapssystemet.

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

MSB:s Kontaktpersoner: Anton Bacic, 010-240 4280, Susanne Hede, 010-240 5543

Publ. nr: MSB 1878 - nov 2021

ISBN: 978-91-7927-211-1

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

# Förord

Övningsverksamhet har en central del i att upprätthålla, utveckla och pröva samhällets förmåga att hantera olika typer av kriser, både i fredstida förhållanden och i krig. Sverige har en tradition av att öva mycket, men övningsverksamheten har sällan varit vetenskapligt underbyggt. Det har saknats ett mer systematiskt tillvägagångssätt i fråga om planering och samordning mellan aktörer. I dag höjs röster för att vi måste öva ännu mer, men vad och hur? Bland annat finns ett behov av bättre förberedelser för att hantera tänkbara konsekvenser av inträffade händelser, samt att studera långsiktigt lärande av övningar på ett mer systematiskt sätt.

Forskningsprojektet KOMET har bidragit med kunskap avseende nyttjandet av samverkansövningar för att utveckla det svenska krisberedskapssystemet. Detta genom att utveckla koncept och metoder för att tolka, stödja och värdera utveckling av krisberedskapsförmågan som en effekt av att tillämpa erfarenheter från samverkansövningar.

Forskning möjliggör stärkt beredskap och arbetet har därför genomförts i nära samarbete med användare i samverkansövningar och genom referensgrupper. Den praktiska aspekten har varit av stor vikt i utvecklingsarbetet. För det är först när forskningresultatet omsätts i verksamheten som det kan bli till nytta och få önskad effekt.

Ett stort tack till FOI som genomfört KOMET-projektet, men även till alla som deltagit i referensgrupper, övningar och arbetsmöten samt på annat sätt medverkat i detta viktiga utvecklingsarbete.

Stockholm, 2021-11-18

Anton Bacic

Analytiker, Enheten för inriktning och samordning av övningsverksamhet

# Innehåll

<b>INLEDNING .....</b>	<b>5</b>
<b>KOMET .....</b>	<b>6</b>
Samverkansövningars funktion i utvecklingen av krisberedskapsförmåga .....	6
Krisberedskapsförmågor.....	7
Att tänka på – principer för övningsplanering.....	8
Planeringsverktyg.....	9
Att lära i samband med övningar.....	10
Utvärderingsrapporter - sprida erfarenheter och lärdomar.....	11
Berättelser - sprida erfarenheter och lärdomar.....	11
<b>SLUTSATSER .....</b>	<b>12</b>
<b>LITTERATURTIPS.....</b>	<b>13</b>

# Inledning

Samhällets förmåga att hantera samhällskriser ställer krav på en välfungerande samverkan mellan aktörer. Denna samverkan kan inte tas för given och kan vara svår att åstadkomma. Samverkansövningar är ett verktyg för att utveckla en ändamålsenlig samverkan. Denna typ av övningar är dock kostsamma och utmanande att planera, genomföra och nyttiggöra. Därför är det viktigt att övningarna får avsedd effekt och leder till en utveckling av krisberedskapsförmågan. Projektet KOMET har bidragit med koncept och metoder för att genom övningar stärka samverkansförmågan och därmed den svenska krisberedskapen.

En kris på samhällsnivå är en händelse som riskerar påverka samhällets skyddsvärden, så som människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet, demokrati, rättssäkerhet och mänskliga, fri- och rättigheter, miljö och ekonomiska värden samt nationell suveränitet. Hanteringen av sådana kriser på ställer krav på samverkan mellan aktörer, privata såväl som offentliga, för inriktning och samordning av samhällets samlade resurser. Syftet är att tillse att samhällets samlade resurser nyttjas på bästa möjliga vis i den uppkomna situationen.

Förmågan att samverka under svåra situationer kan dock inte tas för given. En utmaning är att det är svårt att förutse vad nästa kris blir och vilka konsekvenser som då måste hanteras. Därmed är det inte heller möjligt att fullt ut förutse vilka aktörer som behöver samverka och hur förutsättningarna för denna samverkan kommer att se ut. En ytterligare utmaning är att förmågan till samverkan är en färskvara. Personalförändringar, men också ny kunskap och erfarenhet, kan innebära att förutsättningarna för samverkan förändras. När tidigare samverkansformer upplevs vara otillräckliga måste nya utvecklas och implementeras.

Samverkansövningar är övningar som syftar till att stärka krishanteringsaktörers förmåga att samverka. Övningarna kan genomföras inom en samhällssektor, mellan sektorer samt inom eller mellan olika nivåer i samhället och utgör ett viktigt instrument i ambitionen att utveckla och säkerställa den svenska krisberedskapsförmågan. Samverkansövningar är dock tidskrävande och kostsamma att planera och genomföra. Därför är det centralt att de som genomförs leder till verkliga förbättringar av krisberedskapssystemet, till exempel genom att utveckla förmågan att inrikta och samordna insatser eller genom att generera värdefulla erfarenheter som ska spridas till övriga delar av krisberedskapssystemet. Samtidigt har det i stort saknats *praktiskt användbara*

*koncept och metoder för att lära av samverkansövningar.* Detta gäller inte minst för att avgöra vilka erfarenheter som ska samlas in vid samverkansövningar och hur dessa ska nyttjas till att stärka krisberedskapsförmågan

## KOMET

KOMET har haft till syfte att öka nyttiggörandet av samverkansövningar för att stärka samhällets krisberedskapsförmåga.

Projektet *Koncept och metoder för stärkt erfarenhetshantering via tvärssektoriella övningar* (KOMET) genomfördes åren 2016 till 2021 med syftet att utveckla krisberedskapssystemets förmåga att lära från samverkansövningar. Projektets inriktning var att utveckla metoder och koncept som fokuserar på systematisk och långsiktig erfarenhetsåterföring och lärande. Följande avsnitt beskriver några av de resultat som erhållits i KOMET.

### **Samverkansövningars funktion i utvecklingen av krisberedskapsförmåga**

Samverkansövningar fokuserar på den interorganisatoriska samverkan i krishanteringssystemet, snarare än på enskilda aktörernas förmåga att lösa sina operativa uppgifter. Emellertid måste det finnas en viss mognad i förmågan till samverkan, på såväl system- som aktörsnivån, för att en samverkansövning ska vara av värde. Denna mognad inbegriper såväl teknisk och organisatorisk interoperabilitet som sociala band mellan aktörer, men även de slags krisberedskapsförmågor som diskuteras i kommande avsnitt. Innan en tillräcklig mognad har uppnåtts är andra insatser, såsom utbildning, inom-organisatoriska övningar och utveckling av doktrin och manualer, viktigare än samverkansövningar.

Samverkansövningar har flera funktioner i utvecklingen av krisberedskapsförmåga. Övningarnas funktion kan vara att testa och utvärdera om en förmåga når upp till en förutbestämd nivå, utforska nya arbetssätt, teknologier och metoder samt bidra till att förbättra förmåga genom implementering eller upprätthållande av arbetssätt, teknologier och metoder. Om en utvärderande övning visar att det finns brister kan ett sökande efter fördjupad kunskap påbörjas, till exempel genom utforskande övningar, men även genom att inhämta forskning och erfarenheter från insatser. Därefter kan förändring implementeras genom samverkansövningar, men även genom utbildning och utveckling av manualer. Lärandet blir således ett verktyg för att åstadkomma förändring, antingen i form av *anpassning* av nuvarande arbetssätt, tekniska stöd och metoder eller i form av *transformation* av krishanteringssystemets uppbyggnad och funktion. Båda dessa

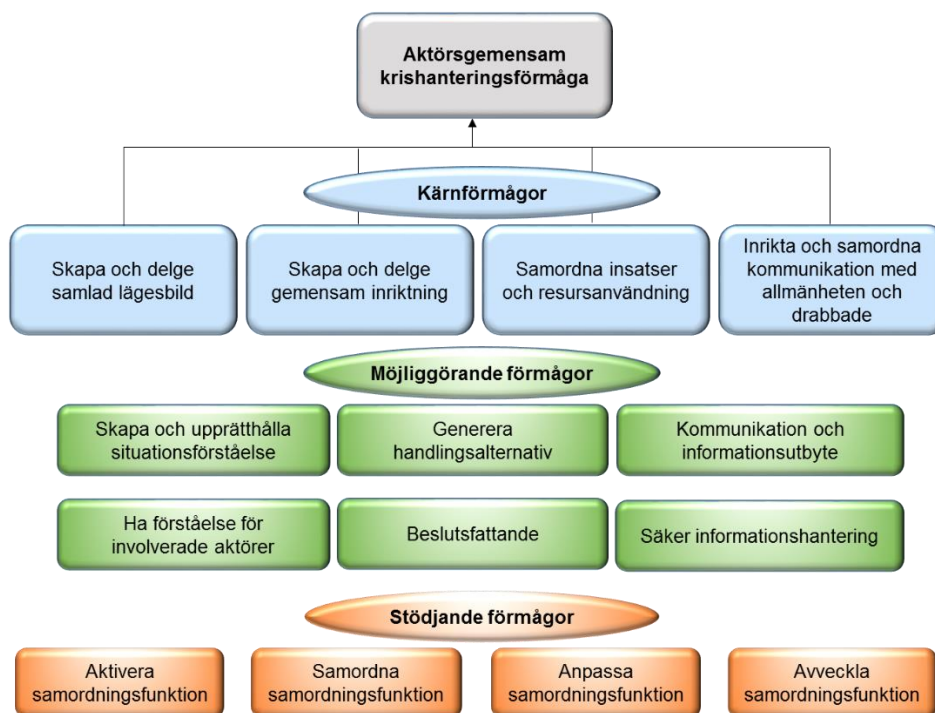
former av lärande är viktiga för att upprätthålla en god och ändamålsenlig förmåga att hantera kriser, i vilket den förstnämnda, anpassning, framförallt handlar om relevansen på kort sikt och den sistnämnda, transformation, om relevansen på lång sikt.

## Krisberedskapsförmågor

I samverkansövningar är det främst samverkansförmågor som ska övas, så som skapa och delge samlad lägesbild, skapa och delge gemensam inriktning, samordna insatser och resursanvändning samt inrikta och samordna kommunikation med allmänheten och drabbade (Figur 1). Dessa så kallade *kärnförmågor* bidrar tillsammans till genomförandet av samordnad krishantering. För att upprätthålla dessa förmågor behövs även så kallade *möjliggörande förmågor* såsom ha förståelse för involverade aktörer, kommunikation och informationsutbyte, situationsförståelse, generera handlingsalternativ, beslutsfattande och säker informationshantering (Figur 1). Det är även viktigt att öva på *stödjande förmågor* så som att aktivera, samordna, anpassa och avveckla samordningsfunktionen (Figur 1). Samtliga dessa förmågor är av stor betydelse för den samlade krishanteringsförmågan och bör ligga till grund för utformningen av samverkansövningar och värderingen av prestationer under övning och skarpa insatser.

Kopplat till förmågorna har generella frågesättningar tagits fram som kan nyttjas för att värdera var och en av dessa förmågor i samband med en övning eller skarp insats. Följande fyra frågeställningar har formulerats:

1. I vilken utsträckning fanns förmågan <förmågans namn>?
2. Vad avseende förmågan <förmågans namn> fungerade särskilt bra?
3. Vad avseende förmågan <förmågans namn> fungerade otillräckligt?
4. Hur kan förmågan <förmågans namn> vidmakthållas och utvecklas?



Figur 1. Aktörsgemensamma krishanteringsförmågor.

Källa: Hallberg, N., Oskarsson, P.-A., Nordström, J., Olsén, M., & Granåsen, M. Värdering av aktörsgemensam krishanteringsförmåga, FOI Memo 7587.

## Att tänka på – principer för övningsplanering

Att planera och genomföra samverkansövningar med flera deltagande organisationer är en komplex och krävande uppgift. För att stödja denna planering har tio principer tagits fram inom KOMET. Dessa principer kan ses som en vägledning för vad som är viktigt att beakta vid utformning av samverkansövningar för att maximera lärandet från övningen. Principerna är:

1. *Samverkansövningar ska utveckla krishanteringssystemet* – att sätta in enskilda övningar i ett sammanhang, en förändringsprocess som skapar mening för de enskilda övningarna.
2. *Skapa ett lärande krishanteringssystem* – att flytta fokus från individuella misstag till möjligheten för systemet och organisationen att utvecklas.
3. *Nyttja samtliga möjligheter till lärande* – det erbjuds ett flertal möjligheter att lära i samband med samverkansövningar vilka bör nyttjas. Utöver att de som aktivt övar, lär sig även de som planerar och utvärderar övningen. Lärande kan även ske under planeringen, genomförande och efteranalysen av övningen.
4. *Säkerställ att det finns en röd tråd* – att alla aspekter av en övning hänger ihop från övningens syfte och mål till val av övningsformat, scenario och utvärdering.



5. *Engagera deltagande aktörer i planeringen* – genom att säkerställa tillgången till större kompetensbredd i planeringen ökar nyttan av övningen. Aktörernas deltagande ökar också förutsättningarna för att erhållna erfarenheter och lärdomar får spridning.
6. *Öva rätt saker* – om tid och energi läggs på fel saker, så som att öva individuella färdigheter, blir det mindre utrymme att öva samverkan.
7. *Välj deltagare utifrån syfte* – ett genomtänkt val av deltagare är kritiskt för att kunna uppnå målet med övningen.
8. *Kommunicera syftet med övningen* – gör det möjligt att bygga en övning med en röd tråd som deltagare kan följa och förstå.
9. *Fokuserad utvärdering* – att utifrån övningens syfte utforma utvärderingen. Allt går inte och är inte värt att utvärdera.
10. *Sprid erfarenheter och lärdomar* – möjliggöra för icke deltagande organisationer att dra nytta av erhållna erfarenheter och lärdomar.

## Planeringsverktyg

Till stöd för diskussioner om inriktning och utformning av samverkansövningar har ett datorbaserat planeringsverktyg tagits fram och validerats med hjälp av erfarna övningsplanerare (Figur 2). Verktöget utgår från tio aspekter vilka sammantaget beskriver en samverkansövning: övningens syfte, övningens fokus, vem som ska lära, vilken nivå fokuserar övningen på, övningsformat, övningsfrekvens, övade individers och organisationers erfarenhet av samverkan, övade organisationers erfarenhet av samverkan och krishantering, utvärdering under övningen och vad kunskapen från övningen ska användas till.

Dessa aspekter är beroende av varandra. Det är till exempel svårt att utvärdera samverkansprocedurers funktionalitet om de deltagande individerna har liten eller ingen erfarenhet av samverkan. Snarare blir det i ett sådant fall en utvärdering av hur lätt eller svårt det är för oerfarna att använda sig av dessa procedurer.

I verktöget har samtliga aspekter relaterats till varandra. Genom att låsa vissa aspekter är det möjligt att få fram indikationer om vilka värden övriga aspekter kan ta (Figur 2). På så vis kan verktöget till exempel stödja en diskussion om hur övningen kan utformas för att nå ett visst syfte eller för att generera ett visst slags information. Är syftet med en övning att pröva hur ändamålsenligt ett visst arbetssätt är behöver den personal som deltar vara förtrogen med arbetssättet. Om syftet med en övning är att pröva systemets förmåga att hantera en viss typ av kris bör den övade personalens kompetens i så stor utsträckning som möjligt spegla kompetensen hos den personal som skulle finnas tillgänglig i en kris, dvs. i de flesta fall en mix av erfaren och mindre erfaren personal.

Syfte med övningen	Övningens fokus	Vem ska lära av övningen	Vilken nivå fokuserar övningen på	Övnings-format	Övnings-frekvens	Övnings-deltagarnas erfarenhet av samverkan/kris hantering	Övade orga. erfarenhet av samverkan/ Kris-hantering	Utvärdering under övningen	Vad kan kunskapen från övningen användas till
Utveckla	Färdigheter	System	System	Seminarie-övning	Enstaka övningar	Låg	Låg	Bedömande utvärdering	System-förbättrande utvecklingsarbete
Vidmakthålla	Procedurer, koncept och planer	Organisation	Organisation	Rollspel	Upprepade övningar, med samma koncept och deltagare	Medel	Medel	Lärande utvärdering	System-förändrande utvecklingsarbete
Pröva	Förmågor	Funktion	Funktion	Funktions-övning	Upprepade övningar, med samma koncept, olika deltagare	Hög	Hög		
Utforska				Simulerings-övning	Övningsserie (utan ökande komplexitet)				
Signalera				Övning med fältenheter/ fullskale-övning	Övningsserie (med ökande komplexitet)				

**Figur 2.** Verktyg för planering av samverkansövningar. Orange betyder att ett värde är valt, rosa för innebär att detta värde är möjligt givet valet och värdet i en vit ruta är inte möjligt givet valet.

**Källa:** Olsén, M. & Eriksson, P. (2021). Verktyg till stöd för inriktning och utformning av samverkansövningar, FOI Memo 7586.

Verktyget är inte tänkt att användas för att ge normativa svar för hur en samverkansövning ska utformas, utan vara en grund för en diskussion om vilka val som har gjorts, vilka potentiella konsekvenser dessa kan få och hur dessa konsekvenser kan hanteras så att övningens resultat besvarar eftersökta frågeställningar. Avsteg från vad som är en logisk eller optimal övningsutformning kan då göras på ett spårbart vis.

## Att lära i samband med övningar

I KOMET studerades skillnaderna mellan vad de agerade deltagarna och observatörer lär sig i samband med en övning. De agerande deltagarna lärde sig mer om agerande i sin funktion och den egna organisationens rutiner samt hur de reagerar under press. De gjorde sina reflektioner om sin egen prestation efter övningen och såg möjligheter att utveckla de egna rutinerna. Observatörerna lärde sig hur de skulle öva den egna personalen, behov av utrustning, om andra organisationer, roller och mandat samt ansatser som skulle kunna nyttjas för att hantera en situation. De gjorde sina reflektioner under övningen och identifierade alternativa sätt att hantera situationen.

Eftersom samverkansövningar är komplexa att genomföra är det viktigt att dra mesta möjliga nytta av dem. Då det finns skilda lärdomar att erhålla från övningar beroende om deltagarna är aktiva eller passiva deltagare, borde dessa två kategoriers lärdomar föras samman för att erhålla mesta möjliga nytta från övningen. Det kan öka potentialen till lärande och utveckling som bidrar till att stärka det svenska krisberedskapssystemet.

## Utvärderingsrapporter - sprida erfarenheter och lärdomar

Utvärderingsrapporter fyller en viktig funktion för att sprida erfarenheter från samverkansövningar. Även om dessa rapporter till stora delar omfattar de förmågor som behövs för att hantera kriser är frågan om de kan användas för att utveckla krisberedskapssystemet. Projektet genomförde därför en studie baserat på utvärderingsrapporter från 17 regionala samverkansövningar.

Flera av utvärderingsrapporterna som analyserats inom projektet beskriver endast händelsen och vilka åtgärder som de övade vidtog under övningen. En analys av vilka problem som uppstod i samband med övningen och vad som orsakade dem saknas i en majoritet av rapporterna. Oftast saknas även analyser om hur problemen löstes och vilka åtgärder som skulle kunna vidtas för att problemen inte ska uppstå i framtiden. De mål som satts upp för övningen uttrycks ofta i form av att de deltagande aktörerna ska utföra uppgifter under övningen snarare än mål som relaterar till lärande och utveckling. Detta medför att utvärderingsrapporterna oftast handlar om vad som fungerade respektive inte fungerade snarare än vad som behövde utvecklas för att nå önskad förmåga. I vissa utvärderingsrapporter används indikatorer för att utvärdera hur väl målen för övningen uppfyllts. Indikatorer kan bidra till att utvärderingarna blir mer objektiva, men användningen av indikatorer är inte helt problemfri. Bedömningen var att användningen av indikatorer försvårar lärande och leder sällan till förändring av fastställda arbetssätt, rutiner och processer. Ofta saknas också en tydlig koppling mellan de indikatorer som används och de förmågor som behöver finnas för att hantera en kris. En slutsats är att det finns en risk för att indikatorer formuleras utifrån *vad som är möjligt att mäta* snarare än *vad som borde mätas*. Detta leder till en dålig validitet vilket innebär att utvärderingar där indikatorer används inte nödvändigtvis besvarar de frågeställningar som den skulle besvara.

Slutligen visade studien att sammanhanget och förutsättningarna för när erfarenheterna gjordes under övningen, sällan beskrivs tillräckligt utförligt i utvärderingsrapporterna. Detta gör det svårt för utomstående aktörer att tillämpa de slutsatser och förslag till förbättringar som övningen gav upphov till. Det finns därför ett behov av att utveckla bättre metoder för att ta tillvara och sprida erfarenheter från samverkansövningar.

## Berättelser - sprida erfarenheter och lärdomar

Berättelser (eng. storytelling) kan nyttjas för att samla in och sprida de erfarenheter och lärdomar från övningar och krishantering som lämpar sig dåligt för att fångas i indikatorer och utvärderingsrapporter. Berättelser har visat sig vara effektiva kunskaps- och kulturbärare inom organisationer då de kan förmedla normer och värderingar, underförstådd kunskap och bygga förtroende kollegor emellan. På så sätt kan berättelser underlätta för de som är nya i krishanteringssystemet att förstå det (inter)organisatoriska sammanhanget. Samverkan mellan olika organisationer

innefattar att överbrygga kulturella skillnader och antaganden som grundas i olika organisatoriska kontexter. Berättelser kan bidra till detta genom att stärka förmågan att kommunicera över organisationsgränser och öka förståelsen för övriga involverade aktörer.

Likt krishanteringsövningar bör även kunskapsbärande berättelser utformas med eftertanke och ett tydligt syfte för att fallgropar ska kunna undvikas. En bra kunskapsbärande berättelse är kärnfull och möjliggör för mottagaren att känna inlevelse i situationen som berättaren vill förmedla. Berättelser skapas genom att välja ut specifika händelser, ordna dessa i den ordning de ägt rum och göra antaganden om orsak och verkan i händelsekedjan för att skapa en förståelig förklaringsmodell av vad som hänt. Det finns en risk att den berättelse som är mest övertygande tolkas som sanning utan att antagandena om orsak och verkan ifrågasätts eller nyanseras med alternativa perspektiv. En sådan tendens kan till exempel medföra att en aktör får tolkningsföreträde och en annan pekas ut som syndabock, ett förhållande som blir mycket svårt att bygga samförståelse ifrån.

Erfarenheter från samverkansövningar och interorganisatorisk krishantering bör därför beskrivas i en uppsättning berättelser som innefattar samtliga involverade aktörers perspektiv, fokuserat på samverkan kring en given uppgift eller utmaning. Dessa historier bör kompletteras med en förståelse för att syftet inte är att hitta ”en sanning” eller förklaring, utan att utveckla förståelse för hur olika aktörer kan uppfatta en situation olika, för att bygga förmågor som kan överbrygga dessa tolkningsskillnader vid samverkan i interorganisatorisk krishantering.

## Slutsatser

Men utgångspunkt i de utmaningar som finns med att utveckla den svenska krisberedskapsförmågan har projektet KOMET bidragit med förståelse för varför och hur samverkansövningar ska bedrivas samt med koncept och metoder som stöd för planering, genomförande och värdering av samverkansövningar som syftar till att öka samverkansförmågan. Detta har skett genom att bland annat utveckla planeringsverktyg till stöd för samverkanslösningar, modeller av samverkansförmåga, principer för planering av samverkansövningar samt förslag till hur kunskap från samverkansövningar kan bidra till ökad förståelse på en övergripande systemnivå inom svensk krishantering. Insikter, koncept och metoder som utvecklats inom KOMET kan nyttjas för att stärka den svenska krisberedskapsförmågan.

# Litteraturltips

Johansson, B.J.E. (2020). Boundary Stories - A Systems Perspective on Inter-organizational Learning from Crisis Response Exercises. *Proc 17th int conf on ISCRAM*, 24-27 may, Virginia, USA.

Darin Mattsson, K. & Hallberg, N. (2019). Do's and Don'ts in Inter-Organizational Crisis Management Exercises. *Proc 16th int conf on ISCRAM*, 19-22 may, Valencia, ES.

Hallberg, N., Olsén, M., Oskarsson, P.-A., Nordström, J., & Granåsen, M. (2021). *Förmågemodell för aktörsgemensam krishantering*, FOI Memo 7571.

Hallberg, N., Oskarsson, P.-A., Nordström, J., Olsén, M., & Granåsen, M. (2021) *Värdering av aktörsgemensam krishanteringsförmåga*, FOI Memo 7587.

Herkevall, J. (2021) *Boundary Stories: Exploring Storytelling as a Tool for Inter-Organizational Learning of Crisis Response Capabilities*. Linköping University.

Nordström, J. & Johansson, B.J.E. (2019). Inter-Organisational Learning – A Review of Knowledge Sharing in Post-Exercise Reports. *Proc 16th int conf on ISCRAM*, 19-22 may, Valencia, ES.

Olsén, M. & Eriksson, P. (2021). *Verktyg till stöd för inriktning och utformning av samverkansövningar*, FOI Memo 7586.

Olsén, M., Hallberg, N., & Darin Mattsson, K. (2019). Who Learns from Crisis Management Exercises: An Explorative Study. *Proc 16th int conf on ISCRAM*, 19-22 may, Valencia, ES.



Myndigheten för  
samhällsskydd  
och beredskap