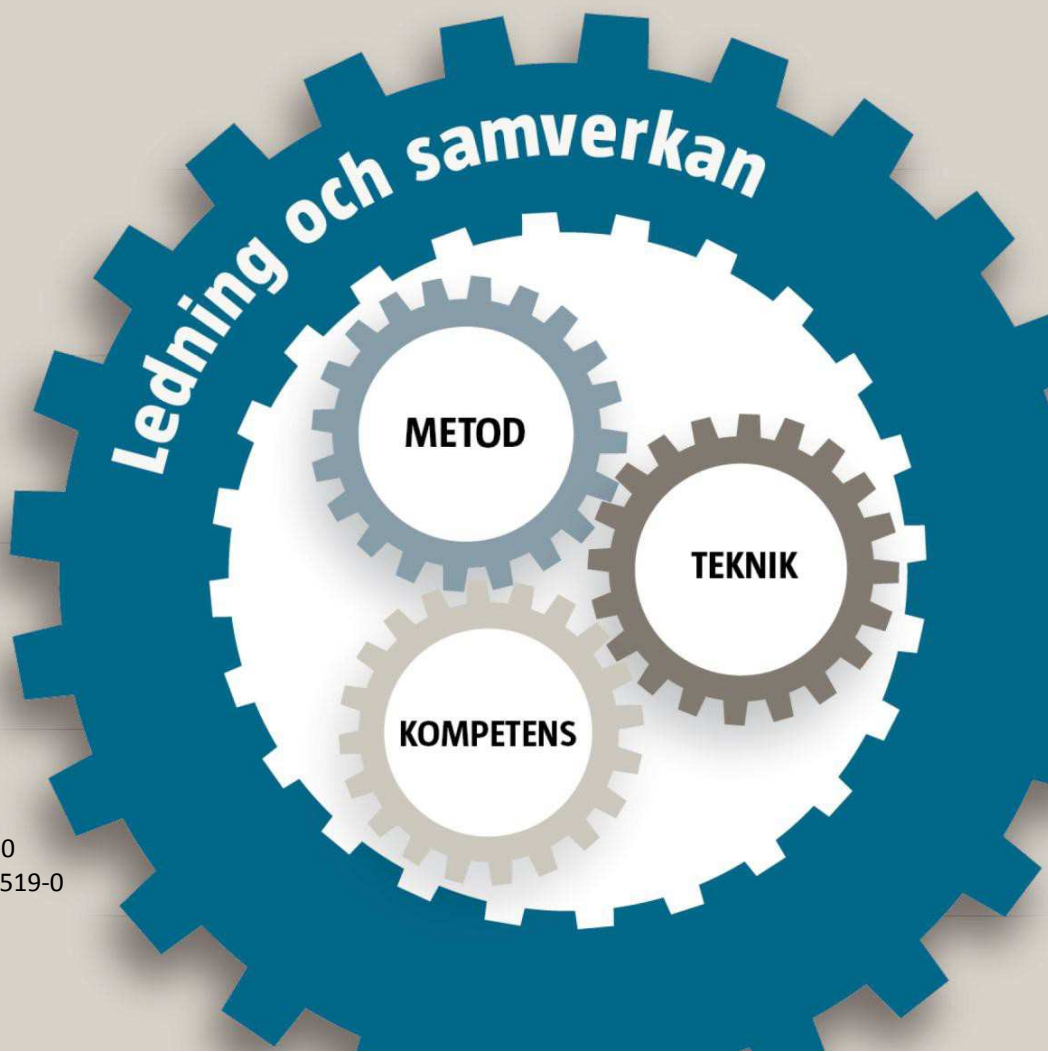


Projekt Ledning och samverkan

Brister i hanteringen av olyckor och kriser

Genomgång av tjugo rapporter från övningar och
verkliga händelser 2004-2011



Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	3
2. Inledning	4
3. Material och metod	5
4. Resultat	7
4.1 Det som fungerat bra.....	7
4.2 Det som hade brister	8
4.3 Kommunikation och information	9
4.3.1 Kommunikation med allmänheten	9
4.3.2 Informationsutbyte och informationssäkerhet	10
4.4 Ansvar och struktur	11
4.4.1 Ansvar.....	11
4.4.2 Struktur	13
4.5 Kontaktytor och sociala nätverk	14
4.5.1 Kontakter vertikalt och horisontellt	14
4.5.2 Sociala nätverk.....	15
4.6 Gemensam lägesbild/lägesuppfattning	16
4.6.1 Realisering	16
4.6.2 Verktyg	17
4.6.3 Utnyttjande	18
4.7 Kunskap om andra aktörer	19
4.8 Privat-offentlig samverkan.....	20
4.9 Övriga brister	21
5. Diskussion och slutsatser	22
Referenser	24
Bilaga	26

1. Sammanfattning

Genomgången är ett led i arbetet med MSB projekt Ledning och samverkan. Syftet med genomgången är att fördjupa problembilden inom området. Målet med den fördjupade problembilden är att öka förutsättningarna för precision i de riktlinjer som projektet ska leverera under 2014.

Genomgången grundar sig främst på tjugo rapporter från övningar och verkliga händelser 2004-2011. Dessa tjugo rapporter är ett urval som MSB UB-ÖVN gjort tidigare, som underlag till den kommande FOI-rapporten *Inriktning av tvärsektoriella övningar inom området samhällsskydd och beredskap*. Dessutom har MSB rapport *Risker och förmågor 2012* använts. Genomgången svarar på frågan: *vad var det som inte fungerade?*

Resultaten visar att sammantaget kan aktörerna vara bra på att, var för sig, lösa sina respektive uppgifter och att kommunicera med allmänheten. Det som verkar brista är det aktörsgemensamma. Bristerna kan kategoriseras i sex teman: kunskap om andra aktörer; ansvar och struktur; kommunikation och information, kontaktytor och sociala nätverk; gemensam lägesbild och; privat-offentlig samverkan.

Resultaten speglas mot den av MSB nyligen beställda forskningsöversikten (Danielsson, Landgren, Larsson, Olofsson, Tirkkonen, & Voss, 2011) som fokuserar på vilken betydelse som organisering, ledarskap, kommunikation och lägesbild har för samverkan och ledning. Speglingen visar att flera brister förekommer i både resultaten och i forskningsöversikten. Exempel på det är:

- Gemensamma aktiviteter/planer/övningar före en händelse
- Ömsesidig kunskap om uppgifter, roller, mål, mandat och beroenden
- Gränsöverskridande sociala nätverk etablerade i förväg
- Kommunikation mellan fältnivån och högre nivåer
- Vaghet i uppgifter, roller, mål, begrepp
- Informationsdelning på individ-, aktörs- och aktörsgemensam nivå

Dessa brister är förmodligen allmänna och återkommande. Det är därför rimligt att anta att de inte är begränsade till Sverige. Det stärker motiven för att föreslå åtgärder, eftersom sådana åtgärder kan ha ett värde bortom svensk krishantering.

Trots att de tjugo rapporterna domineras av *aktörsgemensamma* utmaningar går det inte att avfärda behovet av att följa upp även *aktörsintern* förmåga till ledning och samverkan. Eftersom övningarna i många fall hade samverkan som tema kan det finnas ett skuggområde med återkommande aktörsinterna brister som inte uppmärksammas.

Underlaget medger inte att vikta brister mot varandra, eller dra slutsatser om aktörsförmåga.

2. Inledning

Genomgången är ett led i arbetet med MSB projekt Ledning och samverkan. Syftet med genomgången är att fördjupa problembilden inom området. Målet med den fördjupade problembilden är att öka förutsättningarna för precision i de riktlinjer som projektet ska leverera under 2014. Genomgången grundar sig på tjugo rapporter från övningar och verkliga händelser 2004-2011. Genomgången har ambitionen att, för de övningar och händelser som rapporterna omfattar, svara på frågorna:

- Vad var det som inte fungerade?
- Vad berodde det på?
- Vad skulle man göra åt det?

Rapporten *Forskningsöversikt: Ledning och samverkan vid olyckor och kriser* (Danielsson, Landgren, Larsson, Olofsson, Tirkkonen, & Voss, 2011) ger en uppfattning om området, och därmed en referensram till resultaten. Danielsson m.fl. fokuserar på vilken betydelse som organisering, ledarskap, kommunikation och lägesbild har för samverkan och ledning. De delar upp sin översikt i *före*, *under* och *efter*. Det som berör resultaten mest är *före* och *under*.

Författarna konstaterar att det som görs *före* en händelse är viktigt. Det handlar både om gemensamma aktiviteter/planer/övningar och ömsesidig kunskap och sociala nätverk. Att arbeta tillsammans i vardagen ökar effektiviteten vid en räddningsinsats. Samverkan underlättas om aktörerna i förväg känner till varandras uppgifter, roller, mandat och identifierat ömsesidiga beroenden. Personliga kontakter och nätverk bidrar till att samverkan över aktörsgränser fungerar (Danielsson m.fl. 2011, s. 11, 13).

Under en händelse finns det några problem som är generella när det gäller att åstadkomma samverkan. Exempel på det är skillnader mellan aktörernas kulturer, organisation, informationssystem och mål. Andra exempel är okunskap om eller konflikter mellan olika aktörers roller och uppgifter, bristande kommunikation mellan fältnivån och högre nivåer, och att använda samma term för olika begrepp. Vaghet skapar problem (Danielsson m.fl. 2011, s. 13).

Danielsson m.fl. (2011) beskriver lägesbilden som viktig för att skapa en tydlig kommunikation och koordination under en händelse. Det anknyter till informationsdelning och utmaningar på individnivå, aktörsnivå och aktörsgemensam nivå. Informationsdelning på individnivå har utmaningar i form av stora informationsmängder, misstolkningar och att förstå vad som ska delas. På aktörsnivå är utmaningarna t.ex. oklarheter kring roller, ansvar, kontaktytor, sekretess och säkerhet. På aktörsgemensam nivå kan utmaningar bestå av roll- och målkonflikter, brist på möten och olika eller obefintliga standarder i tekniska systemmiljöer (Danielsson m.fl. 2011, s. 20, 54).

3. Material och metod

Materialet består av tjugo rapporter från övningar och verkliga händelser under perioden 2004-2011. Dessa tjugo rapporter är ett urval som MSB UB-ÖVN gjort tidigare, som underlag till den kommande FOI-rapporten *Inriktning av tvärsektoriella övningar inom området samhällsskydd och beredskap*, i syfte att stödja uppdraget att utveckla en nationell övningsplan. Totalt består materialet av 1744 sidor. En översikt av materialet presenteras i tabell 1 nedan (se bilagan för ytterligare information).

Tabell 1. Översikt av materialet

Övning/händelse	Övningssyfte
Samverkansövning SAMÖ 04	Öva regional och central nivå och samverkan däremellan
Samverkansövning SAMÖ 2007	Öva nationella, centrala, regionala och lokala krisledning
Regional samverkansövning Jämtland: Zmitta 2008	Förbättra förmågan att upprätthålla funktioner och pröva planer
Samverkansövning SAMÖ 2008	Stärka förmågan att hantera en kris med förtroendeproblem
EU-SweNorEx 2009	Öva samverkan och utveckla OSOCC-konceptet
Influensa A (HINI) 2009	(verklig händelse)
Stora snömängder 09/10	(verklig händelse)
Regional samverkansövning Dalarna: Sälen 2010	Öva rutiner och samverkan mellan och inom aktörer vid landgräns
Regional samverkansövning Västernorrland: Katrina 2010	Öva och utveckla förmågan till samordning och samverkan
NISÖ 2010/ Cyberstorm III	Utveckla lägesbildsförmåga; kunskapen om IT-förmåga; privat-offentlig samverkan; kriskommunikation och; öva SOPs
Regional samverkansövning Jämtland: Amalia 2010	Uppnå förmåga att utbyta/förmedla information och samverka
Elenergibröstövning 2010	Öva samverkan nationellt och mellan Sverige och Norge
SAMÖ-KKÖ 2011	Pröva hantering av en kärnteknisk olycka
Övning Barents Rescue 2011	Förbättra förmågan att hantera en store katastrof
Boilex 2011	Lära och pröva: hantering av oljeutsläpp
EUCREMEX 2011	Testa förmågan inom ramen för EU Community Mechanism
SkagEx 11	Pröva och bidra till att förbättra beredskap och krishanteringsmekanismer inom och mellan deltagande länder
Telö11	förbättra lägesbild och samverkan mellan el- och telekomsektorn
Regional samverkansövning Västmanland: Jenny 2011	öva och utveckla förmågan i egen organisation och att förmedla information till allmänheten och media samt öva och utveckla förmågan till samordning av information till allmänhet och media

Datum
2013-04-23

Sammanställningen av materialet består av fem steg.

Det första steget är att markera text i rapportens huvuddokument¹ med koppling till ledning, samverkan, inriktning och samordning² som beskriver det som verkar ha fungerat bra och det som beskrivs som brister. Det som verkar ha fungerat bra presenteras i kap. 4.1.

Det andra steget är att kategorisera bristerna i teman³. Kriteriet för ett tema är att minst fem rapporter (1/4 av underlaget) ska använda samma term⁴ för att beskriva en brist. Dessa teman och vilka rapporter de förekommer i, presenteras i kap. 4.2, tabell 2.

Det tredje steget är att inom respektive tema leta efter mönster i bristerna; vad brister, vad beror det på och vad ska man göra åt det? Dessa mönster presenteras i kap. 4.3-4.8. De brister som inte sågs som möjliga att sortera in under ett visst tema, men som ändå kan vara intressanta i sammanhanget, presenteras i kap. 4.9.

Det fjärde steget är att dra slutsatser av de mönster som framträder inom respektive tema. Resultatet av genomgången jämförs med innehållet i *Forskningsöversikt: Ledning och samverkan vid olyckor och kriser* (Danielsson m.fl., 2011). Dessa slutsatser presenteras i kap. 5.

Det femte steget är att validera slutsatserna. Det är möjligt att en annan författare hade gjort ett annat urval, andra tolkningar och därmed kommit fram till andra slutsatser. För att minska den risken har slutsatserna diskuterats med experter ur MSB UL-ANA och UB-ÖVN.⁵

Tre av rapporterna är engelskspråkiga: Barents Rescue 2011, EUCREMEX 2011, SkagEx11, BoilEx 2011. Det material som använts i de rapporterna har översatts till svenska av författaren.

¹ Undantag: underlaget för Influenta A (HINI) omfattar även delrapporter.

² Nyckelord för att identifiera text: 'samverkan', 'ledning', 'samordning', 'inriktning', 'stab', 'information', 'kommunikation', 'lägesbild', 'lägesuppfattning', 'planer', 'analys', 'utvärdering', inklusive böjningar, synonymer och kombinationer av ord.

³ Oftast grundat på ordagrant återgiven text, men i fall av långa stycken grundat på textkondensat. Av det skälet ska all refererad text ses som tolkad och inte som citat.

⁴ Eller en term som kan tolkas som en synonym till termen för temat.

⁵ Katarina Hildingsdotter, Niclas Karlsson och Christina Schenning

4. Resultat

4.1 Det som fungerat bra

Materialet ger intryck av att aktörerna i huvudsak kan vara bra på att var för sig lösa sina respektive uppgifter. Dock är det osäkert om det verkligen förhåller sig så eftersom övningar i huvudsak har varit inriktade mot samverkan.

Rapporterna från influensa A (HINI) 2009, Elenergibristövning 2010 och Boilex 2011 konstaterar rent allmänt att aktörerna visar prov på god intern förmåga (MSB & Socialstyrelsen, 2011, ss. 59; Södergren, 2011, ss. 3-4; Kulander, 2012, ss. 18-20).

Rapporten från SAMÖ 2007 noterar att de deltagande organisationerna hade genomgående god förmåga att upptäcka en allvarlig händelse. Rapporten drar också slutsatsen att det finns tre framgångsfaktorer bakom denna förmåga (SAMÖ 2007, s.11):

- Tydlig intern rollfördelning och tydliga funktioner så att medarbetarna vet vem som gör vad om något inträffar;
- Inrättandet av TiB (Tjänsteman i beredskap) för att snabbt skaffa sig kännedom om och förståelse för det inträffade;
- Väl fungerande omvärldsbevakning och goda kontakter med andra aktörer.

Rapporten från SAMÖ KKÖ 2011 konstaterar att aktörerna arbetade effektivt med relevanta stabsfunktioner som snabbt kom på plats efter larm. Arbetsplatser var förberedda och anpassade för stabsuppgifter. Aktörerna agerade generellt på ett bra sätt utifrån sina respektive roller och uppgifter (Hildingsdotter & Erixon, 2011, s. 10).

Rapporterna från SAMÖ 2007, SAMÖ 2008, Amalia 2010 och Jenny 2011 konstaterar att de övade aktörer var bra på intern informationshantering och kriskommunikation till media och allmänheten (KBM, 2007, s. 18; KBM, 2008, s. 9; Bengtsson, 2010, ss. 8-9; Bengtsson, 2011b, s. 25).

Rapporterna innehåller också exempel på god samverkan.

Samverkan mellan länsstyrelserna och landstingets informatörer fungerade bra under influensa A (HINI) 2009 (MSB & Socialstyrelsen, 2011b, s. 227), och samarbetet mellan och med icke-offentliga organisationer fungerade bra under Boilex 2011 (Kulander, 2012, ss. 18-20). Rapporten från Amalia 2010 drar slutsatsen att de aktörer som arbetar till vardags, det vill säga ordinarie utryckningsstyrkor från räddningstjänsten, polisen och ambulanssjukvården, är vana att samarbeta och gör det regelbundet vid normala händelser (Bengtsson, 2010, ss. 8-9).

Materialet lyfter dock fram flera områden som kan förbättras.

Datum
2013-04-23

4.2 Det som hade brister

Totalt markerades 105 olika texter i materialet. Ur markeringarna framträdde mönstret av sex teman; kunskap om andra aktörer; ansvar och struktur; kommunikation och information, kontaktytor och sociala nätverk; gemensam lägesbild och; privat-offentlig samverkan. Hur respektive tema fördelar sig över rapporterna framgår av tabell 2 nedan.

Tabell 2. Rapporter om övningar och händelser 2004-2012: tematisk representation

Tema	Kommunikation och information	Ansvar och struktur	Kontaktytor och sociala nätverk	Gemensam lägesbild/ uppfattning	Kunskap om andra aktörer	Privat-offentlig samverkan
SAMÖ 04	X	X	X	X	X	
SAMÖ 2007		X	X	X		
Zmitta 2008		X				
SAMÖ 2008	X		X	X	X	X
EU-SweNorEx 2009	X	X			X	
Influensa A (H1N1) 2009	X	X	X		X	X
Snömängder vintern 09/10	X		X			X
Gränsövning Sälen 2010	X			X		
Katrina 2010	X		X	X		
NISÖ 2010/ Cyberstorm III	X	X	X	X	X	X
Amalia 2010	X	X	X		X	
Energibristövning 2010		X	X	X		
SAMÖ-KKÖ 2011	X	X		X	X	
Barents Rescue 2011	X	X	X	X		
Boilex 2011	X					
EUCREMEX 2011		X				
SkagEx11	X		X	X		
Telö11		X		X		X
Jenny 2011	X	X	X			
Risker och förmågor 2012	X					X
Totalt	15	13	12	11	7	6

Respektive tema, med centrala budskap, presenteras på de följande sidorna (kap 4.3-4.8). De texter som inte passade in i något tema, men som ändå kan vara av intresse, presenteras i kap. 4.9.

4.3 Kommunikation och information

Kommunikation med allmänheten brister i avstämningen mellan aktörerna.

Informationssäkerhet varierar mellan aktörer och kan komma att utsättas för ökade risker i samband med samhällets hastiga förändring inom området.

Informationsutbytet mellan aktörer brister. Dessa brister tar sig olika uttryck, men verkar uppstå i större grad mellan aktörer som inte arbetar tillsammans i vardagen.

4.3.1 Kommunikation med allmänheten

Rapporten från influensa A (H1N1) 2009 konstaterar att kommunikationsuppgiften var mer krävande än förväntat. (MSB & Socialstyrelsen, 2011a, ss. 18-19). På samma sätt uppmärksammar rapporten från vintern 2009/2010 med stora snömängder att en stor del av aktörernas åtgärder handlade om informationsinsatser (Anteskog, 2010, s. 51).

Socialstyrelsen och MSB beskriver kommunikationsuppgiften som mycket viktig för att upprätthålla allmänhetens förtroende för myndigheterna, och särskilt viktig när det gäller ny eller förändrad information (MSB & Socialstyrelsen, 2011a, ss. 18-19).

Övningsutvärderingarna påvisar brister i kommunikationen avseende samordning, proaktivitet och format. Rapporten från SAMÖ 04 pekar på brister i avstämning mellan myndigheter före information till allmänheten. (KBM, 2004, s. 9). Rapporten från Jenny 2011 menar att information till allmänhet och media inte samordnades inledningsvis, istället informerades alla aktörer självständigt. (Bengtsson, 2011a, s. 25). Rapporten från Amalia 2010 anger att informationsförmedlingen var passiv istället för proaktiv. Flera aktörer, bland annat kommuner, väntade på att ansvariga myndigheter skulle komma med information (Bengtsson, 2010, s. 7).

Ett konkret exempel på bristande samordning, ges i rapporten från Telö11. Inom ramen för samverkansrutinen ges PTS ett ansvar för samordning av information från sektorn. Det kompletteras av MSB:s mer övergripande samordningsansvar där webbplatsen Krisinformation.se, informationssamordningskonferenser och telefonupplysningstjänst används som huvudsakliga hjälpmedel. Observationer från övningen tyder på att dessa två processer inte var tydligt avgränsade mot varandra (Hedlund, 2012, s. 27).

Enligt rapporten från Barents Rescue 2011 verkade det som om organisationerna inte hade förmågan att analysera och utforma specifik information för medias räkning. Det verkade vidare som om en massiv mängd information kommunicerades men utan särskilt mycket tanke på vem som var mottagare (Hildingsdotter & Hillerström, 2012, s. 63).

Datum
2013-04-23

Rapporten från NISÖ 2010/ Cyberstorm III menar att planer för kriskommunikation är viktiga stöd i arbetet med att förse olika intressenter med nödvändig information och för att ge allmänheten förutsättningar att fatta informerade beslut för att kunna skydda sig (Koraeus, Bondesson, & Deverell, 2010, s. 32).

För att kommunikationen ska fungera krävs det planering och uppbyggnad för att använda informationskanaler redan i vardagen. Under influensa A (H1N1) 2009 var det de aktörer som redan hade byggt upp mycket av sin kommunikation kring digitala och snabba medier de som bäst kunde hantera de ändrade förutsättningarna (MSB & Socialstyrelsen, 2011a, ss. 15, 18-19).

Även internationella erfarenheter visar att samordnad kommunikation är en stor utmaning, och att internet och sociala medier måste spela en större roll. (MSB & Socialstyrelsen, 2011a, ss. 102-103). MSB noterar dock att flertalet av kommunernas omvärldsbevakning är beroende av andra samhällsaktörer (t.ex. Räddningstjänst) och kontakt från SOS Alarm vid en händelse (Winchav, Florin, & Westerdahl, 2013, ss. 66-67).

4.3.2 Informationsutbyte och informationssäkerhet

Koraeus, Bondesson & Deverell skriver i samband med utvärderingen av NISÖ 2010/ Cyberstorm III att den viktigaste funktionen med utbyte av information är att skapa en uppfattning om problemets vidd. Utan samverkan skulle en sådan uppfattning inte uppstå, menar författarna. Det innebär att information måste delas även när det inte verkar finnas något problem (Koraeus, Bondesson, & Deverell, 2010, s. 32).

Informationsutbytet brister enligt flera av övningsrapporterna, men vad bristen består i beskrivs inte alltid på samma sätt.

Rapporten för SAMÖ 2008 beskriver att det brister i utbytet mellan aktörer (KBM, 2008, s. 29). Rapporten för EU-SweNorEx 2009 nämner bristande info-delgivning inom teamen och till beslutsfattare. (Honarmarand & Holmgren, 2009, ss. 12,29). Rapporten för SAMÖ-KKÖ 2011 anger att formerna för informationsspridning till medarbetarna kan förbättras (Hildingsdotter & Erixon, 2011, s. 10).

Rapporten för SkagEx11 uppger att några icke-statliga aktörer hade problem med att informationsutbytet med andra aktörer var både bristfälligt och oregelbundet. Samma rapport beskriver vidare att information kommunicerades vertikalt på ett bra sätt i de flesta fall, men delades inte lika ofta horisontellt mellan olika sektorer (Lea, 2012, ss. 8, 23)

Enligt rapporten för Boilex 2012 är larmfunktionen offshore är välorganiserad och fungerar bra, men att och larmfunktionen till lands behöver förbättras eftersom antalet involverade organisationer mycket större. Informationen gentemot kommuner och länsstyrelser är onödigt fördröjd, vilket kan leda till stora kostnader. Icke-offentliga

Datum
2013-04-23

organisationer som är engagerade i miljövard kopplat till oljeutsläpp behöver också informeras i ett tidigt skede. Boilex 2011 (Kulander, 2012, s. 5)

Exempel på väl fungerande delning av information återfinns i rapporten från NISÖ 2010/ Cyberstorm III, som nämner gemensam postlåda och telefonkonferenser (som dock uppvisade bristande struktur och lågt tempo). Samma rapport ser ett behov av att utveckla tydliga procedurer för informationsdelning. (Koraeus, Bondesson, & Deverell, 2010, s. 10).

Brister i informationssäkerhet berörs inte direkt i någon av de granskade rapporterna⁶. Dock menar MSB att förmågan avseende informationssäkerhet varierar mellan berörda aktörer. Den förmågan kan komma att påverkas av de påtagliga förändringar som samhällets informationshantering genomgått och genomgår. Det handlar främst om en kombination av växande informationsmängder, snabb övergång till centraliserade lösningar och ökad mobilitet bland användarna (Winehav, Florin, & Westerdahl, 2013, ss. 63-64)

4.4 Ansvar och struktur

De olika aktörernas ansvar, roller och mandat brister i tydlighet, vilket leder till parallella samverkansinitiativ såväl som till passivitet i systemet som helhet. Särskilt verkar denna brist på tydlighet gälla Länsstyrelserna.

Aktörsgemensamma aktiviteter upplevs otydliga i syfte, ostrukturerade och ineffektiva, vilket leder till svårigheter i att välja ut rätt representation och ange rätt mandat för att representationen ska kunna bidra.

4.4.1 Ansvar

Övningsrapporterna pekar på att de olika aktörernas ansvar, roller och mandat brister i tydlighet, med konsekvensen att synkroniseringen mellan aktörer blir lidande. Det framträder bland annat i form av initiativ till samverkan.

Rapporten från SAMÖ 2007 konstaterar att det var oklart vem som kallar till samverkansmöte (KBM, 2007, s. 10). Om ingen leder samverkan skapas ett passivt tillstånd där ingen tar initiativ (Bengtsson, 2010, s. 38).

⁶ Temat för NISÖ 2010/Cyberstorm III var informationssäkerhet, men övningsmålen fokuserade på förmågan att skapa en gemensam lägesbild, förbättra kunskapen om policyfrågor, rutiner och kontaktpersoner, ge ökad kunskap kring privat-offentlig samverkan och utveckla förmågan till kriskommunikation.

Datum
2013-04-23

På samma sätt såg de intervjuade övningsdeltagarna i Amalia 2010 ett stort behov av att någon leder samverkan, att någon är utsedd att ta initiativ till samverkan.

I kontrast till passiviteten under Amalia 2010 led SAMÖ-KKÖ av motsatsen. Rapporten menar att många samverkansinitiativ togs på flera fronter samtidigt, vilket ledde till många möten som tog mycket tid i anspråk för de övande. (Hildingsdotter & Erixon, 2011, s. 58).

Det verkar dock inte räcka med att *någon* aktör utses att initiera samverkan, det bör också vara *rätt* aktör beroende på situationen. Södergren skriver att den kanske viktigaste lärdomen från El-energiövning 2010 är att den myndighet som "äger" krisen bör leda samordningen. Myndighetsgemensamma rutiner för samverkan bör utarbetas. Med andra ord, en samverkanskonferens med syftet att diskutera energiläget bör ledas av Energimyndigheten och inte MSB (Södergren, 2011, ss. 29, 42).

En tredje form av friktion kopplad till otydlighet beskrivs av Koraeus, Bondesson, & Deverell. De skriver att det som under NISÖ 2010/ Cyberstorm III uppfattades som otydlighet, "staten gör inget", visade sig vara en effekt av att det rörde sig om en stor mängd fristående aktörer som var och en för sig hanterade en viss aspekt av ett givet problem och då endast om de fått frågan på sitt bord. Otydligheten kom sig av att det fanns minst lika många svar som det fanns inblandade myndigheter, och att agerandet kom från en annan myndighet än den som de övande förväntade sig (Koraeus, Bondesson, & Deverell, 2010, ss. 21-22).

Aktörerna har även ett ansvar att se till att de aktörer som ingår i den gemensamma planeringsprocessen har mandat och till mandatet knutna resurser för att kunna ta beslut under processen (Bengtsson, 2010, s. 39).

Länsstyrelserna framträder särskilt i rapporterna. Rapporterna från SAMÖ 04, SAMÖ 2007, influensa A (H1N1) 2009 och Amalia 2010 framhåller att Länsstyrelsens roll som geografiskt områdesansvarig behöver utvecklas och klargöras (KBM, 2004, s. 14; KBM, 2006, ss. 14-15; MSB & Socialstyrelsen, 2011, s.18; Bengtsson, 2010, ss. 37-38).

Mest detaljerade kommentarer görs i rapporten från SAMÖ 2007. Rapporten konstaterar att Länsstyrelsens roll och geografiska områdessansvar var otydligt, och att Länsstyrelsens förmåga att bemöta andra myndigheters förväntningar inte var tillräcklig. Rapporten menar det behöver bli tydligare vilka aktörer som länsstyrelsen ska samordna, liksom länsstyrelsens roll som informationsskälla och dess roll i skapandet av en gemensam lägesuppfattning (KBM, 2007, ss. 14-15).

Rapporten från Zmitta 2009 nämner även som en brist att Länsstyrelsen saknar legala förutsättningar att prioritera, t.ex. i samband med drivmedelsbrist (Bengtsson, 2009, s. 6).

Datum
2013-04-23

Som förslag till lösning framhåller rapporten EU-SweNorEx 2009 vikten av en *all-inclusive transparent approach*. (Honarmarand & Holmgren, 2009, s. 29). Vidare menar rapporten från EUCREMEX 2011 att planer för nödlägen måste specificera uppgifter för de inblandade organisationerna, såväl som organisationen av kommunikation och informationsutbyte med ledningsstrukturer såväl som med allmänheten. Vidare måste interna och aktörsgemensamma funktionella och situationsspecifika regleringar, instruktioner och samarbetsavtal utformas (Suurkivi, 2011, s. 15).

4.4.2 Struktur

Aktörsgemensamma aktiviteter verkar upplevas otydliga i syfte, ostrukturerade och ineffektiva.

Rapporten från SAMÖ-KKÖ 2011 konstaterar att många av mötena, särskilt de som anordnades nationellt, upplevdes ineffektiva och med otydligt syfte (Hildingsdotter & Erixon, 2011, ss. 10, 58). I likhet med det hänvisar rapporten från Telö11 till en lärdom från tidigare övningar är att det finns behov av rutiner som ger en formaliserad struktur och riktlinjer för denna samverkan (Hedlund, 2012, s. 13).

Rapporten från Jenny 2011 föreslår att syftet med samverkanskonferenser måste anges redan i kallelsen så att aktörerna ska kunna välja ut rätt befattningshavare. Även en maxtid för olika punkter bör anges (Bengtsson, 2011a, s. 27). Rapporten från Amalia 2010 föreslår att det i förväg bör utses ordföranden som har pondus, är tydliga och kan avbryta deltagarna när de svävar ut. Vilken organisation som dessa ordföranden kommer ifrån är ointressant, personligheten är viktigare (Bengtsson, 2010, s. 77).

Rapporten från El-energiövning 2010 menar att bristen på samverkan mellan aktörer kan förklaras av att det upplevs betydligt svårare att agera i praktiken än vad teorin föreslår. Detta i sin tur kanske kan förklaras av att aktörerna saknar forum, rutiner, riktlinjer eller tid men framför allt beslut om extern samverkan. Den externa samverkan som skedde under övningen var i alltför hög grad beroende av personliga kontakter och inte av medvetna beslut i de olika organisationerna. Det är en klar och tydlig slutsats att nyckeln till många förbättringsmöjligheter är en högre grad av samverkan och samordning i ett tidigt skede (Södergren, 2011, s. 38)

Rapporten från Amalia 2010 menar att det finns ett behov av en tydlig struktur – uppfattningar om ansvar och dialog om detta – och tydlighet över vilka förväntningar som finns på sitt och andras agerande; vem leder planeringen, vem initierar samverkan, vad menas med samverkan, vad menas med att leda? (Bengtsson, 2010, s. 39)

Datum
2013-04-23

4.5 Kontaktytor och sociala nätverk

Kontakter mellan organisationer på fältnivå/skadeplatsen verkar i allmänhet fungera bättre än kontakter på högre nivåer, mellan nivåer och mellan sektorer. Samverkanspersoner som placeras vid andra myndigheter är värdefulla.

Sociala nätverk är ofta en framgångsfaktor. Sociala nätverk saknas över gränserna till aktörer som man inte arbetar med till vardags. Sådana nätverk bör få en större roll och måste byggas upp i förväg i vardagen.

4.5.1 Kontakter vertikalt och horisontellt

Kontakter mellan organisationer på fältnivå/skadeplatsen verkar i allmänhet fungera bättre än på högre nivåer, mellan nivåer och mellan sektorer.

Rapporten från Amalia 2010 anger att samverkan fungerade bra kring skadeplatsen och till viss del gentemot staberna, men mindre bra i relation till kommunerna och mer perifera organisationer sett till skadeplatsen (Bengtsson, 2010, s. 39). Även rapporten för SkagEx 11 beskriver att ett utmärkt samarbete observerades mellan aktörer på fältet, från olika sektorer, men att samma sak verkade vara svårare att åstadkomma på den operativa och strategiska nivån (Lea, 2012, s. 8).

Rapporten från den snörika vintern 2009/2010 beskriver att kontakter mellan aktörer på lokal/regional nivå och aktörer på central nivå har ibland fungerat mindre bra (Anteskog, 2010, s. 53)

Rapporterna från SAMÖ 2007 och SkagEx 11 tyder också på att informationsflödet och koordineringen tendererar att fungera sämre *mellan* sektorerna än *inom* sektorerna. (KBM, 2007, s. 13; Lea, 2012, s. 24).

Samverkanspersoner beskrivs som ett positivt exempel på verktyg för att överbrygga barriärer. Rapporten från SAMÖ 04 fastslår att de samverkanspersoner som placerades i vissa samverkansstaber var en stor tillgång både för sin egen och för andras myndigheter. Genom det förfarandet, som bygger på hur skarpa händelser hanteras, säkerställs också en allsidig belysning av problemställningar och en god samverkan mellan flera olika myndigheter underlättas personer (KBM, 2004, ss. 8, 11, 42).

Rapporten från SAMÖ 2007 noterar att *ad-hoc* samverkansgrupper tar tid att upprätta (KBM, 2007, s. 12) och rapporten från Jenny 2011 föreslår att fler aktörer bör ha en TiB-funktion (Bengtsson, 2011a, s. 26).

Datum
2013-04-23

4.5.2 Sociala nätverk

Rapporten från NISÖ 2010/ Cyberstorm III menar att förtroendet mellan organisationer oftast bygger på förtroende mellan personer (Koraeus, Bondesson, & Deverell, 2010, s. 29). Den synen får stöd i flera av de granskade rapporterna.

Ett exempel är rapporten från el-energiövningen 2010, som observerar att telefonsamtal och möten för att lösa olikheter mellan lägesbilder tydligt byggde på personliga kontakter och nätverk (Södergren, 2011, s. 28).

Ett annat exempel är rapporten från Barents Rescue 2011, som noterar att inte många kontakter etablerades mellan olika organisationer, och de som etablerades skedde huvudsakligen med organisationer som de medverkande var vana att samarbeta med i sina egna nätverk (Hildingsdotter & Hillerström, 2012, s. 63).

Sociala nätverk uppmärksammas också i bägge rapporterna från verkliga händelser. Både rapporten från influensa A (HINI) 2009 och rapporten från vintern 2009/2010 med stora snömängder tar upp värdet av sociala nätverk.

För influensa A (HINI) 2009 beskrivs existerande nätverk som en framgångsfaktor, och rapporten poängterar att nätverk måste finnas på plats redan i normalläget, vilket tar tid. De nätverk och kontaktytor som skapas måste därför få en tydligare roll (MSB & Socialstyrelsen, 2011a, ss. 18, 99).

Rapporten från vintern 2009/2010 menar att det är viktigt att i förväg ha rutiner för kontaktvägar och att ha identifierat vilka man ska samverka med. Det måste också finnas en öppenhet för att arbeta med organisationer som man inte är van att arbeta med (Anteskog, 2010, s. 7).

Även flera av övningsrapporterna tar upp sociala nätverk. Både för SAMÖ 2007 och SAMÖ 2008 noterar rapporterna att samverkan inte sker utanför redan existerande nätverk (KBM, 2007, s. 13; KBM 2008, ss. 9, 29). SAMÖ-KKÖ 2011 verkar ha uppvisat samma mönster. Rapporten beskriver att organisationerna har samverkat och samordnat kommunikationen bäst inom sin egen grupp, med dem man är van att samarbeta och samverka med. Problemen och svårigheterna ökar däremot när det kommer in organisationer man vanligtvis inte brukar samverka med (Hildingsdotter & Erixon, 2011, s. 11).

Den externa samverkan som skedde var i alltför hög grad beroende av personliga kontakter och inte av medvetna beslut i de olika organisationerna. Det är en klar och tydlig slutsats att nyckeln till många förbättringsmöjligheter är en högre grad av samverkan och samordning i ett tidigt skede El-energiövningen 2010. (Södergren, 2011, s. 38)

Samtidigt påpekar andra rapporter att ad-hoc grupper tar tid att etablera. (KBM, 2007, s. 13). och att bättre och mer upparbetade kanaler för samverkan behöver skapas i vardagen - det går inte att lösa under en kris. (KBM, 2008, ss. 9, 29; Hildingsdotter &

Datum
2013-04-23

Erixon, 2011, s. 94). I linje med det noterar rapporten från NISÖ 2010/ Cyberstorm III att den övningen innehöll löpande sociala diskussioner, och att dessa diskussioner gick mer ut på att förstå varandra än att diskutera problemen i sak (Koraeus, Bondesson, & Deverell, 2010, s. 23).

Rapporten från NISÖ 2010/ Cyberstorm III beskriver också sociala nätverk som särskilt värdefulla för samverkan med privata aktörer. Författarna menar att privata aktörer ogärna delar med sig av affärs viktig kunskap. Bästa sättet att göra det kan vara försiktiga förfrågningar genom informella kanaler och/eller diskreta kontakter med utredningsväsendet (Koraeus, Bondesson, & Deverell, 2010, s. 20).

4.6 Gemensam lägesbild/lägesuppfattning

Ofta saknas gemensamma lägesbilder, alternativt uppvisar brister. Skäl till det verkar ligga i metodskillnader, skillnader i datakällor, svagheter i arbetssätt och ett underutnyttjande av samverkansmöten.

Bedömningar och analyser saknar ofta ett helhetsperspektiv och grundar sig nästan alltid enbart på "egen information". Konkreta rekommendationer till beslut saknas ofta. Aktörer tenderar att vara passiva snarare än proaktiva.

4.6.1 Realisering

Mer än varannan övningsrapport beskriver brister i gemensamma lägesbilder och lägesuppfattningar.

Rapporterna från SAMÖ 04, NISÖ 2010/Cyberstorm III och SkagEx 11 uppger att det saknades en gemensam lägesbild (KBM, 2004, s. 9; Koraeus, Bondesson, & Deverell, 2010, s. 11; Lea, 2012, s. 8). Enligt rapporten från Sälen 2010 varierade synen på om det uppnåddes en gemensam lägesbild (Brobakken, Carlsson, Nyberg, & Schenning, 2010, ss. 19-20)

Rapporterna från El-energiövning 2010, SAMÖ-KKÖ 2011 och Barents Rescue 2011 beskriver att gemensamma lägesbilder existerade, men att de hade brister:

Samverkanskonferenserna under El-energiövning 2010 löste inte upp olikheter mellan lägesbilder trots att det var deras syfte (Södergren, 2011, s. 27).

Under Barents Rescue hade de inblandade organisationerna svårigheter med att skapa en gemensam lägesbild av situationen, samtidigt som förmågan att använda WIS varierade. (Hildingsdotter & Hillerström, 2012, s. 43).

Datum
2013-04-23

Under SAMÖ-KKÖ 2011 skapade tre av fem kommuner en lägesbild och regionala aktörer lyckades relativt bra med att ta fram en lägesbild. Dock brast de flesta lägesbilder för att de samverkande organisationerna inte alltid kunde ge utförliga rapporter. De centrala aktörerna använder sig av stabsorienteringar för att skapa en lägesbild, men det är osäkert om en tydlig sådan faktiskt uppnås. SAMÖ-KKÖ 2011 (Hildingsdotter & Erixon, 2011, ss. 48-49)

Några av rapporterna behandlar begreppet *lägesuppfattning*, definierat som ”en bedömning av hur det som inträffat påverkat aktörens sammanhang”, enligt Hildingsdotter & Erixon (2011, s. 59).

Rapporten från SAMÖ 2007 beskriver ett behov av att utveckla samverkansformer för gemensam lägesuppfattning. SAMÖ 2007 (KBM, 2007, ss. 10-13). Rapporten från SAMÖ 2008 beskriver att övningsdeltagarna inte samarbetade utanför sina egna nätverk i någon större grad och aktörerna upplevde inte att någon gemensam lägesuppfattning utvecklades. SAMÖ 2008 (KBM, 2008, ss. 10, 12). Rapporten från SAMÖ-KKÖ 2011 noterar att det är oklart om det går att säga att det skapades en gemensam lägesuppfattning. Innebörden i begreppet tycks inte vara helt tydlig för de övande eller för de utvärderare som finns på plats hos de olika organisationerna. (Hildingsdotter & Erixon, 2011, s. 59)

Värt att notera är att det även finns tecken på att det kan fungera bra. Exempelvis beskriver rapporten för övning Katrina 2010 att det i Västernorrland finns väl etablerade och fungerande rutiner för att skapa en gemensam lägesbild. Under övningen bidrog både samverkansmötena och WIS till en bra lägesbild (Bengtsson, 2011b, s. 25).

4.6.2 Verktyg

Vissa av övningsrapporterna diskuterar de verktyg som kan kopplas till lägesbild.

Rapporterna från SAMÖ 04 och El-energiövningen 2010 beskriver att aktörerna hade god förmåga att enskilt omvärldsbevaka och genomföra analyser men eftersom det byggde på olika metoder och datakällor fick man vissa skillnader i lägesbild. (KBM, 2004, s. 9; Södergren, 2011, s. 4).

Rapporten från Elenergiövning 2010 föreslår därför att upprättandet av rutiner för en proaktiv samverkan kring lägesbild och kommunikation bör prioriteras (Södergren, 2011, s. 36) På samma sätt efterlyser rapporten från övning Katrina 2010 en gemensam mall för lägesrapportering på lokal och regional nivå (Bengtsson, 2011b, s. 25).

Rapporten från Telö11 konstaterar att arbetssätt och hjälpmedel kan utvecklas. Rapporten lyfter fram brister i form av genomgående för kort tid för framtagning, avsaknad av fasta tider för inrapportering och ottydlighet i begäran om lägesinformation. Förbättringar i dessa avseenden skulle främst leda till att kvaliteten i

Datum
2013-04-23

sektorns lägesbilder utvecklas med bättre analyser och målgruppsanpassade slutsatser. Telö11 (Hedlund, 2012, ss. 7, 21, 24)

Även rapporten från SAMÖ-KKÖ 2011 noterar att de centrala aktörerna använder sig av stabsorienteringar för att skapa en lägesbild, men det är osäkert om en tydlig sådan faktisk uppnås. Därmed kan formerna för framtagandet av lägesbilder förbättras, dels för att skapa en lägesbild inom den egna organisationen, dels för att skapa en gemensam lägesbild och lägesuppfattning med andra organisationer. Som verktyg för det framhålls samverkansmöten, vilka behöver bli effektivare (Hildingsdotter & Erixon, 2011, ss. 48-49).

4.6.3 Utnyttjande

Rapporterna behandlar även hur aktörerna utnyttjar sina lägesbilder/-uppfattningar. Det görs främst i rapporten från SAMÖ 2007, SAMÖ 2008 och El-energiövning 2010.

Rapporten från SAMÖ 2007 anger att förmågan till sammanvägda hot- och riskbedömningar hade brister. Beslutsunderlaget byggde ofta på "egen information" och andra aktörers information vägdes sällan in. Problemet var särskilt stort när det gällde hotbildsanalyser som griper över olika sektorer – aktörerna analyserade inte vad de egna besluten kunde betyda för andra (KBM, 2007, ss. 14-15, 44, 63).

Kritiken återkommer i rapporten från SAMÖ 2008, som noterar bristande analyser ur helhetsperspektiv, och att det i stor utsträckning saknades analyser av de konsekvenser som krisen kunde få för samhället i stort. SAMÖ 2008 (KBM, 2008, s. 9)

Rapporten från El-energiövning 2010 pekar istället på bristen på slutsatser. Rapporten anger att organisationer arbetade mycket väl med interna analyser men att det är just i framtagandet av besluts-/åtgärdsförslag som den relativa svagheten låg. Analyserna fick i de flesta fall tala för sig själva utan några konkreta rekommendationer till beslut. Agerandet i beslutsprocessen var också reaktivt, genom att de flesta organisationer rapporterade om läget och avvaktade reaktion (Södergren, 2011, ss. 29-30, 33, 36).

4.7 Kunskap om andra aktörer

Aktörer brister i kunskapen om andra aktörers ansvar, mandat, system, metoder, roller och vilken information som olika aktörer kan bidra med och behöver.

Noteringar om bristande kunskap om andra aktörer förekommer i rapporter från övningar såväl som för skarpa händelser.

I rapporten från SAMÖ 04 konstateras ett behov av bättre kunskap om andra myndigheters ansvar och mandat (KBM, 2004, s. 8). Samma kritik återkommer nästan ordagrant i SAMÖ 08 (KBM, 2008, s. 9).

I rapporten från NISÖ 2010/ Cyberstorm III riktar liknande men mer precis kritik. Rapporten efterlyser att inblandade aktörer måste förstå varandras roller och vilken information olika aktörer behöver och kan erbjuda. Ökad kunskap om kompetenser och roller inom både offentlig och privat sektor behövs (Koraeus, Bondesson, & Deverell, 2010, s. 29)

Rapporten från SAMÖ-KKÖ 2011 noterar att de flesta organisationer anser sig ha god kunskap om andra organisationers ansvar och roll, men ändå bedömer att det är nödvändigt med kunskapsuppbyggnad på flera områden (Hildingsdotter & Erixon, 2011). Kunskapsbrist figurerar också i rapporter från verkliga händelser. Rapporten från influensa A (H1N1) 2009 pekar på att under samverkan inom ramen för Nationella Pandemigruppen (NPG) förelåg det en del otydligheter kring rollfördelningen vad gäller förväntningar på och kännedom om andra aktörer (MSB & Socialstyrelsen, 2011a, s. 51)

Även rapporterna från EU-SweNorEx 2009 och Amalia 2010 tar upp bristande kunskap om andra. Rapporten från EU-SweNorEx 2009 identifierar bristande kunskap om andras system och metoder (Honarmand & Holmgren, 2009, s. 11) medan rapporten från Amalia 2010 tar upp kultur. Rapporten citerar en av deltagarna i övningens kärngrupp; ”En oerhört viktig lärdom [...] är innebörden av olika organisationskulturer. Dels har vi lärt känna varandras kulturer, men framför allt har det skapats en förståelse för hur oerhört viktigt detta är när vi ska arbeta tillsammans.” (Bengtsson, 2010, s. 40).

Datum
2013-04-23

4.8 Privat-offentlig samverkan

Privata aktörer äger och driver en mycket stor del av den samhällsviktiga verksamheten. Dessa aktörer behöver delta i övningar i större utsträckning än idag. En svårighet i privat-offentlig samverkan rör sekretess och de drastiskt skilda rutiner som finns på bägge sidor.

MSB rapport Risker och förmågor 2012 anger att samverkan mellan offentliga och privata aktörer behöver utvecklas (MSB, 2012, s. 13). Det kan kopplas till rapporten från NISÖ 2010/Cyberstorm III, som konstaterar att privata aktörer äger och driver en mycket stor del av den samhällsviktiga verksamheten. Dessa aktörer behöver därför delta i de processer som finns för samverkan och samordning inom myndighetsfären, exempelvis samverkanskonferenser (Koraeus, Bondesson, & Deverell, 2010, s. 32).

Brister i privat-offentlig samverkan noteras i flera rapporter, både från övningar och från de bägge verkliga händelser som ingår i underlaget.

Rapporten från SAMÖ 2008 konstaterar att samverkan med offentliga och privata aktörer, förutom Skatteverket, Centrala Studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen och Länsstyrelser inte skedde i särskilt stor utsträckning (KBM, 2008, s. 26).

Rapporten från influensa A (H1N1) 2009 noterar att samverkan mellan privata och offentliga aktörer behöver stärkas ur ett krisberedskapsperspektiv, (MSB & Socialstyrelsen, 2011a, ss. 23, 52) Även rapporten från vintern 2009/2010 noterar att det är viktigt att involvera näringslivet i krisberedskapsarbetet, och att det måste finnas en konsekvent och enhetlig krisplanering i samverkan med näringslivet (Anteskog, 2010, ss. 7, 53). Ingen av rapporterna tycks dock utveckla närmare skälen till sina noteringar.

En del av problemet rör sekretess och de drastiskt skilda rutiner som finns på bägge sidor, enligt rapporten från NISÖ 2010/ Cyberstorm III (Koraeus, Bondesson, & Deverell, 2010, s. 22).

Konkreta förslag till åtgärder presenteras i rapporten från Telö11, som även den menar att privat-offentlig samverkan kan utvecklas. Rapporten konstaterar ett behov av fortsatta insatser för att samhällsviktiga verksamheter ska välja att teckna sådana avtal som bäst svarar mot organisationens behov, i vardag såväl som kris (Hedlund, 2012, s. 7).

Datum
2013-04-23

4.9 Övriga brister

EU-SweNorEx 2009: En utmaning kopplar till uppdelningen mellan strategiska och operative roller. Under var särskilt chefer på mellannivå ofta frestade att engagera sig i operativa uppgifter istället för att hålla sig till mer strategiska frågor (Honarmarand & Holmgren, 2009, s. 12)

Zmitta, 2009: En fördjupad studie över arbetsrätt behövs, för att se om det går att omfördela personal mellan olika verksamheter och göra undantag från arbetstidsbestämmelser (Bengtsson, 2009, s. 6)

Vintern 2009/2010: MSB anser att även organisationer som inte har särskilt ansvar för krisberedskapen måste ha en beredskap för kriser. Förebyggande och förberedande åtgärder är viktiga komponenter i krisberedskapsarbetet och lägger en viktig grund till en organisations förmåga att hantera kriser (Anteskog, 2010, s. 6)

Amalia 2010: Förutom viljan är rutinerna det viktigaste steget i samverkan. Aktörerna måste vara överens om vilka frågor som kräver samverkan, vem som har initiativskyldigheten och på vilket sätt samverkan ska gå till. De aktörer som arbetar till vardags, dvs. ordinarie utryckningsstyrkor från räddningstjänsten, polisen och ambulanssjukvården, är vana att samverka och gör det regelbundet (Bengtsson, 2010, s. 8)

Influensa A (H1N1), 2009: De flesta aktörer vittnar om svårigheter att få in rätt kompetens under den intensiva perioden – mycket ansträngda personella resurser och svårigheter med uthålligheten när det gäller nyckelfunktioner (MSB & Socialstyrelsen, 2011a, s. 19).

Jenny 2011: Små kommuner har inte alla resurser själva och måste samverka med andra aktörer. Dessa måste se över avtal om resurser från andra aktörer (Bengtsson, 2011b, s. 33).

MSB, Risker och förmågor 2012: Uthålligheten i länsstyrelsernas krisledning sammanfaller med reservkraftens, dvs. en vecka. Det är bristande tillgång till övad och utbildad personal. Vissa brister avser nyckelkompetenser, t.ex. stabschefer och kompetens inom områdena geografiska informationssystem och informationshantering (Winehav, Florin, & Westerdahl, 2013, s. 66).

Datum
2013-04-23

5. Diskussion och slutsatser

Aktörerna verkar i huvudsak vara bra på att var för sig lösa sina respektive uppgifter och att kommunicera med allmänheten. Det som verkar brista är det aktörsgemensamma. De bristerna tycks handla om kunskap, kontakt, dialog, struktur, tydlighet, analys och kriskommunikation.

Denna genomgång av tjugo rapporter från övningar och verkliga händelser ställer tre frågor. Kopplat till skrivningarna i rapporterna är frågorna: *vad var det som inte fungerade, vad berodde det på, och vad skulle man göra åt det?*

Det föregående kapitlet redovisar mönster i de tjugo rapporterna inom de sex teman som identifierat – kunskap om andra aktörer; ansvar och struktur; kommunikation och information, kontaktytor och sociala nätverk; gemensam lägesbild och; privat-offentlig samverkan.

Mönstret visar att sammantaget verkar aktörerna vara bra på att var för sig lösa sina respektive uppgifter och att kommunicera med allmänheten. Det som verkar brista är det aktörsgemensamma. Det som brister verkar främst vara (utan rangordning):

- Aktörer känner inte till andra aktörers ansvar, mandat och, roller
- Aktörer känner inte till vad andra aktörer kan bidra med och behöver
- De olika aktörernas ansvar, roller och mandat brister i tydlighet
- Aktörsgemensamma aktiviteter brister i tydlighet, struktur och effektivitet
- Kommunikation med allmänheten avseende avstämningen mellan aktörerna
- Dialog fungerar bättre mellan aktörer som arbetar tillsammans i vardagen
- Kontakter på fältnivå verkar fungera bättre än andra kontakter på högre nivåer
- Sociala nätverk är ofta en framgångsfaktor
- Sociala nätverk saknas mellan de som inte arbetar tillsammans till vardags
- Ofta saknas gemensamma lägesbilder, alternativt uppvisar brister
- Skäl till lägesbildsproblemen verkar ligga i metoder, datakällor och arbetsätt
- Bedömningar och analyser grundar sig ofta enbart på "egen information"
- Bedömningar och analyser saknar ofta ett helhetsperspektiv
- Konkreta rekommendationer till beslut saknas ofta
- Aktörer tenderar att vara passiva snarare än proaktiva
- Samarbetet mellan privata och offentliga aktörer är svagt

Resultaten visar att materialet är relativt rikt i förhållande till den första frågan, men fattigare i förhållande till den andra och tredje frågan. Slutsatsen är därmed att det går att svara på frågan *vad var det som inte fungerade*. Däremot går det inte att svara på frågorna *vad berodde det på, och vad skulle man göra åt det?* I det följande koncentreras därför diskussionen och slutsatserna på de n första frågan.

Datum
2013-04-23

En jämförelse med resultaten och vad Danielsson m.fl. (2011) lyfter fram i sin forskningsöversikt visar att det finns flera likheter. Danielsson m.fl. (2011, ss. 11, 13, 20, 54) tar upp mycket av det som rapporterna redovisar som brister, och gör det dessutom i liknande termer. Författarna tar exempelvis upp:

- Gemensamma aktiviteter/planer/övningar före en händelse
- Ömsesidig kunskap om uppgifter, roller, mål, mandat och beroenden
- Gränsöverskridande sociala nätverk etablerade i förväg
- Kommunikation mellan fältnivån och högre nivåer
- Vaghet i uppgifter, roller, mål, begrepp
- Informationsdelning på individ-, aktörs- och aktörsgemensam nivå

Slutsatsen av samstämmigheten mellan mönstret i rapporterna och det som forskningsöversikten är att bristerna sannolikt är allmänna och återkommande, och inte ett resultat av övningarnas upplägg eller tillfälliga omständigheter. De är förmodligen inte heller begränsade till Sverige. Det motiverar att föreslå åtgärder, eftersom sådana åtgärder troligen gynnar inte bara svensk krishantering.

De tjugo rapporterna visar sig domineras av aktörsgemensamma utmaningar, vilket kanske är naturligt eftersom många av övningarna hade samverkan som tema. Det betyder att aktörsinterna brister mycket väl *kan* existera även om de inte syns i rapporterna – utvärderingarna hade helt enkelt inte i uppgift att undersöka det. Slutsatsen är att det inte går att avfärda behovet av att följa upp även aktörsintern förmåga till ledning och samverkan.

Det är svårt att dra slutsatser om allvarligheter och trender i de identifierade bristerna. Det beror på att underlaget är förknippat med åtminstone två former av osäkerhet.

Den första formen av osäkerhet ligger i vad rapporterna representerar. Värderingar i en övningsrapport är gjorda mot övningsmål och kan därmed inte jämföras med verklig förmåga i samband med en ”skarp” händelse. Övningsmålen har dessutom i många fall varit utvecklande snarare än prövande, vilket gör att värderingarna i de rapporterna är mer osäkra. Dessutom skiljer sig övningarna från varandra avseende t.ex. deltagarprofiler, syfte och omfattning. Rapporterna skiljer sig vidare avseende utvärderingsmetoder och författare. Det gör det omöjligt att vikta brister mot varandra.

Den andra formen av osäkerhet är att rapporterna inte är direkt jämförbara. Dels har normerna för vad som är en brist förmodligen ändrats under perioden. Måttstockar utvecklas över tiden och sannolikt har förväntningarna på övningsresultat ökat under perioden 2004-2012. Det betyder i så fall att det inte går att direkt jämföra tidiga utvärderingar med sena utvärderingar – även om en viss brist rapporteras i bägge fall så kan förmågan ändå förbättrats i absoluta termer. Däremot pekar de rapporterade bristerna på vad som inte motsvarade förväntningarna vid tillfället, vilket i sin tur för de *återkommande* bristerna betyder att utvecklingen av resultat inte motsvarat utvecklingen av förväntningarna.

Referenser

- Anteskog, M. (2010). *Perioder med stora snömängder vintern 2009/2010: Redovisning av regeringsuppdrag at analysera och utvärdera hur krisberedskapen fungerat under perioder med stora snömängder vintern 2010*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap MSB.
- Bengtsson, T. (2009). *Zmitta: Uvärderingsrapport - regional samverkansövning Zmitta under hösten 2008*. Östersund: Länsstyrelsen Jämtlands län.
- Bengtsson, T. (2010). *Amalia: Regional samverkansövning 2010*. Östersund: Länsstyrelsen Jämtlands län.
- Bengtsson, T. (2011a). *Utvärdering av Regional Samverkansövning Jenny 2011*. Västerås: Länsstyrelsen Västmanlands län.
- Bengtsson, T. (2011b). *Övning Katrina 2010: Utvärderingsrapport*. Härnösand: Länsstyrelsen Västernorrland.
- Brobakken, M. T., Carlsson, B., Nyberg, J., & Schenning, C. (2010). *Gränsövning Sälen 2010: Utvärderingsrapport från Regional samverkansövning med Dalarna län, Värmlands län och Hedmarks fylke*. Falun: Länsstyrelsen i Dalarna.
- Danielsson, E., Landgren, J., Larsson, G., Olofsson, A., Tirkkonen, P., & Voss, M. (2011). *Forskningsöversikt: Ledning och samverkan vid olyckor och kriser*. Karlstad: Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap (MSB).
- Hedlund, C. (2012). *Utvärdering av Telö 11: Erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*. Stockholm: Post- och telestyrelsen.
- Hildingsdotter, K., & Erixon, C.-G. (2011). *Utvärdering av SAMÖ-KKÖ 2011*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).
- Hildingsdotter, K., & Hillerström, L. (2012). *Excercise Barents Rescue 2011*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).
- Honarmarand, A., & Holmgren, L. (2009). *EU-SweNorEx 2009 Evaluation*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- KBM. (2004). *Utvärdering av Samverkansövning 04*. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten KBM.
- KBM. (2007). *Utvärdering av Samverkansövning 2007 (SAMÖ 2007)*. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten KBM.
- KBM. (2008). *Utvärdering av samverkansövning SAMÖ 2008*. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten KBM.
- Koraeus, M., Bondesson, S., & Deverell, E. (2010). *NISÖ 2010/Cyberstorm III: Övningsutvärdering*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Kulander, K.-E. (2012). *Boilex 2011: Baltic Oil Spill Exercise 27-29 september 2011, Nynäshamn*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap MSB.
- Lea, J. (2012). *SkagEx11 Evaluation Report*. Stockholm, Oslo och Köpenhamn: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap MSB, Direktoratet för samfunnsikkerhet og beredskap DSB och Beredskapsstyrelsen.
- MSB & Socialstyrelsen. (2011a). *Influensa A(H1N1): utvärdering av förberedelser och hantering av pandemin*. Karlstad; Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap MSB, Socialstyrelsen SoS.
- MSB & Socialstyrelsen. (2011b). *Influensa A (H1N1) 2009: Delrapporterna från utvärderingen av förberedelser och hantering av pandemin*. Karlstad: MSB.

Datum
2013-04-23

MSB. (2012). *Risker och förmågor 2012*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap MSB.

Södergren, A. (2011). *Centrala aktörers gemensamma förmåga att hantera elenergi*. Stockholm: 4C Strategies.

Suurkivi, T. (2011). *EU CREMEX 2011 Evaluation Report*. Tallinn: Estonian Ministry of the Interior.

Winehav, M., Florin, O., & Westerdahl, K. (2013). *Risker och förmågor 2012*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap MSB.

Datum
2013-04-23

Bilaga

Tabell 1. Material(kronologisk ordning)

Övning/händelse	Deltagare, syfte och mål
Samverkansövning SAMÖ 04	Deltagare: Västra Götaland, Södermanland, Örebro och 12 centrala myndigheter. Syfte: Öva regional och central nivå och samverkan däremellan. Scenario: Omfattande terrorism med massförstörelsevapen.
Samverkansövning SAMÖ 2007	Deltagare: Drygt 40 myndigheter, kommuner, organisationer och företag – nationell, regional och lokal nivå. Syfte: Öva nationella, centrala, regionala och lokala krisledning och staber, med praktiska fältmoment. Scenario: Fem fiktiga händelser i form av terroristangrepp med massförstörelsevapen
Regional samverkansövning Jämtland: Zmitta 2008	Deltagare: Ett tjugotal aktörer främst bestående av kommuner, landsting och statliga myndigheter. Syfte: Skapa eller förbättra förmågan att upprätthålla de viktigaste funktionerna och bekräfta funktionaliteten i upprättade planer. Scenario: Pandemisk influensa.
Samverkansövning SAMÖ 2008	Deltagare: Ett tjugotal myndigheter och organisationer. Syfte: Stärka samhällets generella förmåga att hantera en allvarlig samhällskris med stora förtroendeproblem. Scenario: organiserad IT-attack mot de finansiella systemen i samhället.
EU-SweNorEx 2009	Deltagare: 28 personer; UNDAC personal och experter. Syfte: Öva samverkan mellan ett UNDAC-team och EU Mechanism experter, öva experter och utveckla OSOCC-konceptet som operativ plattform. Scenario: Jordbävning som påverkar två icke-europeiska länder, vilka beggar internationell assistans.
Influensa A (H1N1) 2009:	Verklig händelse: utvärdering av förberedelser och hantering av pandemin. Syfte: svara på frågorna 'hur gick det?' och 'hur kan vi göra det bättre nästa gång?'
Perioder med stora snömängder vintern 2009/2010	Verklig händelse: Analys av hur krisberedskapen fungerat under vintern 2009-2010
Regional samverkansövning Dalarna: Gränsövning Sälen 2010	Deltagare: Ett trettiotal myndigheter och organisationer från Dalarna län, Värmlands län och Hedmarks fylke. Syfte: befästa och tydliggöra rutiner och samverkansformer mellan och inom aktörer vid landgräns. Scenario: omfattande trafikolycka i Sälenområdet-
Regional samverkansövning Västernorrland: Katrina 2010:	Deltagare: Sjutton myndigheter och organisationer. Scenario: vattendragshändelser. Syfte: ge aktörerna tillfälle att öva och utveckla förmågan till samordning och samverkan vid allvarliga händelser.
NISÖ 2010/ Cyberstorm III	Deltagare: femtio personer från ett tiotal organisationer. Scenario: IT-relaterade störningar i elförsörjningen, med antagonistiska inslag. Syfte: utveckla förmågan att skapa en gemensam lägesbild och informationsdelning; utveckla kunskapen om policy, rutiner och kontaktpersoner kopplat till IT-förmåga; utveckla privat-offentlig samverkan; utveckla kriskommunikation och; öva SOPs.

Datum
2013-04-23

Regional samverkansövning Jämtland: Amalia 2010	Deltagare: Ett tjugotal myndigheter och organisationer; c:a 400 personer. Scenario: Stor flygolycka, på skadeplats och på olika ledningsnivåer hos ett stort antal samverkanspartners. Syfte: Uppnå förmåga att utbyta information, förmedla information och samverka, framför allt på skadeplats.
Elenergibröstövning 2010	Deltagare: Ett tiotal myndigheter och organisationer. Scenario: Gradvis ökande risk för elenergibröst. Syfte: öva de svenska aktörernas förmåga att samverka med varandra, men även förmågan att samverka mellan Sverige och Norge.
Samverkans- och kärnkraftövning SAMÖ-KKÖ 2011	Deltagare: Ett sextiototal aktörer; kommuner, länsstyrelser, centrala myndigheter och privata aktörer. Scenario: Olycka med radioaktivt utsläpp från en kärnteknisk anläggning. Syfte: Pröva förmågan att enskilt och i samverka hantera följderna av en kärnteknisk olycka såväl ur ett strategiskt som ur ett operativt perspektiv i syfte att upprätthålla och återställa samhällsviktiga funktioner
Övning Barents Rescue 2011	Deltagare: Ett sextiototal organisationer; 2500 personer Scenario: Dammbrott i Norrbotten efter en lång period med regn. Syfte: Förbättra beredskapen och förutsättningarna för att hantera konsekvenserna av en store katastrof.
Boilex 2011	Deltagare: Ett åttiotal organisationer från 8 länder. Scenario: Fartygskollision med oljeutsläpp som driver iland. Syfte: Lärande övning med några provande element: öka kunskap om hantering av oljeutsläpp och åstadkomma välfungerande samarbete. Identifiera framtida behov av utveckling.
EUCREMEX 2011	Deltagare: Ett trettiotal organisationer från sex länder. Scenario: Större kemisk olycka med radiologiskt inslag, med massevakivering och kontaminering, plus terroristattacker. Syfte: Testa förståelsen, kunskapen och responsförmågan inom ramverken för EU Community Mechanism
SkagEx 11	Deltagare: Cirka 3000 personer (varav 2200 övade) Scenario: Brand ombord på färja med påföljande fartygskollision. Syfte: Pröva och bidra till att förbättra beredskap och krishanteringsmekanismer inom och mellan deltagande länder.
Telö11	Deltagare: Ett fyrtiotal aktörer från företag och myndigheter; c:a 230 personer. Scenario: Dammbrott i Härjedalen, med påfresting på elektronisk kommunikation Syfte: förbättra förmågan att ge målgruppsanpassad lägesbild till olika intressenter; förbättra samverka mellan el- och telekomsektorn; att skapa förutsättningar för att kunna prioritera återställningsarbete ur ett samhällsperspektiv
Regional samverkansövning Västmanland: Jenny 2011	Deltagare: Ett femtontotal aktörer; ett 100-tal personer. Scenario: Omfattande och långvarigt elbortfall. Syfte: öva och utveckla förmågan i egen organisation och förmedla information till allmänheten och media samt öva och utveckla förmågan till samordning av information till allmänhet och media.
MSB rapport: Risker och förmågor 2012	-