



Myndigheten för  
samhällsskydd  
och beredskap



FORSKNING

# Utvärdering av Ledning och Samverkan

Situationsanpassad Ledning och Samverkan ur ett Designlogiskt Helhetsperspektiv

## Faktaruta

Situationsanpassad Ledning och Samverkan ur ett Designlogiskt Helhetsperspektiv

2013-2017

Försvarshögskolan, Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI) och Lunds universitet

Martin Holmberg

Vår huvudsakliga frågeställning i denna skrift handlar om hur ledning och samverkan bör utvärderas med syfte att förbättra förmåga att åstadkomma funktionell inriktning och samordning av resurserna i insatssystemet.

Tyvärr är det inte lätt att isolera vilken påverkan ledning och samverkan har på hanteringen av hjälpbehoven. Det är exempelvis svårt att veta vilken påverkan andra faktorer har, och hur hanteringen hade sett ut i de två extremfallen ovan. Därför måste man i praktiken använda olika typer av förenklade tillvägagångssätt då man utvärderar ledning och samverkan. Det kan exempelvis handla om att man fokuserar på processer som är relaterade till ledning och samverkan, och inte så mycket på vad ledning och samverkan faktiskt åstadkommer.

I denna rapport beskriver vi några aspekter som påverkar utvärdering av ledning och samverkan. I praktiken innebär de en hel del utmaningar för den som vill utvärdera. Det finns tyvärr ingen utvärderingsmetod för ledning och samverkan som kan lösa samtliga dessa utmaningar. I denna rapport presenteras ett antal generella råd för att höja kvaliteten på utvärderingar och för att underlätta för utomstående att kunna ta till sig kunskapen från utvärderingar utförda av andra organisationer.

MSB:s kontaktpersoner:

Johan Berglund, 010-240 41 61

Publikationsnummer MSB1315 - januari 2019

ISBN 978-91-7383-893-1

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

# Innehållsförteckning

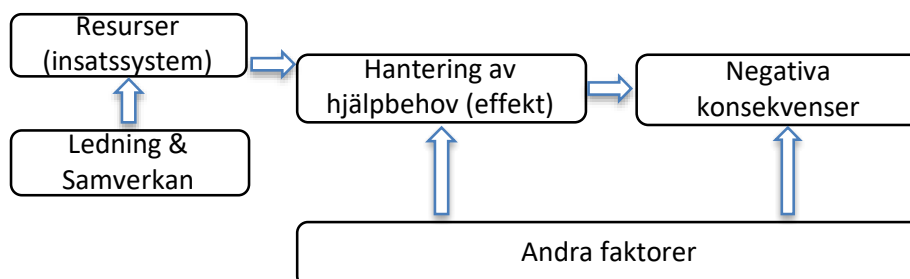
<b>1. Inledning .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Ledning &amp; samverkan som en del i hanteringen av samhällsstörningar .....</b>	<b>8</b>
<b>3. Ledning &amp; samverkan i dagens och morgondagens samhälle</b>	<b>10</b>
<b>4. Agil ledning och samverkan .....</b>	<b>12</b>
<b>5. Vad kan utvärderas? .....</b>	<b>20</b>
5.1 Kategorisering av utvärderingsmetoder .....	21
5.1.1 Dimension 1: Kunskap .....	21
5.1.2 Dimension 2: Fokus .....	22
5.1.3 Kategorier .....	24
<b>6. Svårigheter med att utvärdera ledning &amp; samverkan.....</b>	<b>26</b>
6.1 Vad är egentligen Ledning och samverkan? .....	26
6.2 Störande faktorer .....	26
6.3 Önskan av enkla metoder .....	26
6.4 Baslinjer.....	26
<b>7. Vad bör utvärderas? .....</b>	<b>28</b>
<b>8. Hur bör man utvärdera lednings- och samverkansförmåga ..</b>	<b>29</b>
8.1 Utvärdering före en händelse .....	29
8.1.1 Utvärdering med fokus på här och nu.....	30
8.1.2 Utvärdering med fokus ett framtida scenario.....	30
8.1.3 Utvärdering med fokus på flera framtida scenarier .....	31
8.2 Utvärdering under en händelse .....	32
8.2.1 Att utvärdera verkliga händelser .....	33
8.3 Utvärdering efter en händelse .....	34
8.4 Övningsutvärdering .....	36
<b>9. Referenser .....</b>	<b>38</b>
<b>10. Publikationer från projektet .....</b>	<b>38</b>

# Sammanfattning

## 1. Inledning

När samhället råkar ut för en större olycka eller kris finns det ofta människor som hjälper till på olika sätt. Många är anställda hos olika offentliga aktörer, men även anställda hos privata företag och privatpersoner engageras. Alla i insatsen kommer säkerligen göra sitt bästa för att hjälpa till, men om det inte finns någon funktion för ledning eller samverkan kommer det vara svårt att se till att alla arbetar utifrån en gemensam inriktning, och att *resurserna* samordnas för att nyttjas på bästa sätt. Särskilt svårt blir detta när insatsen växer i storlek. Inriktning och samordning av resurserna är alltså syftet med ledning och samverkan.

Ledning och samverkan kan arrangeras på många olika sätt, vilket är bra eftersom olika frågeställningar och olika situationer kräver olika typer av lösningar. Det finns en rad olika metoder, tekniska hjälpmedel, strukturer osv. Oavsett vilka lösningar man tillämpar så är det viktigt att ställa sig frågan vad som är bra eller dålig ledning och samverkan? För att kunna diskutera detta problem behöver man en gemensam "modell" för hur de olika metoder, strukturer, etc. är relaterade till det man försöker åstadkomma med insatsen i stort. Eftersom det man försöker åstadkomma med en insats kan skilja sig mycket åt beroende på vilken händelse som har inträffat använder vi oss av termen *hjälpbehov*. Hjälpbehov uppstår då något som vi anser vara skyddsvärt är hotat, exempelvis liv och hälsa eller miljön (se kapitel 2). Insatsen syftar till att hantera hjälpbehoven så att de *negativa konsekvenserna* för det skyddsvärda blir så små som möjligt. Att möta hjälpbehoven är den effekt som de tillgängliga resurserna är tänkta att åstadkomma. I figuren nedan finns en enkel modell som visar hur några av de olika termer som vi använder oss av hänger ihop.



Figuren visar att de tillgängliga resurserna, här kallade insatssystem, påverkar hanteringen av hjälpbehov. Har man ett överflöd av resurser kan man i regel hantera hjälpbehoven på ett bättre sätt. Den visar också att *ledning och samverkan* påverkar hanteringen av hjälpbehoven, d.v.s. effekten av de tillgängliga resurserna, genom att skapa inriktning och samordning av

resurserna. Bättre *ledning och samverkan* bör leda till mer effekt, d.v.s. en bättre hantering av hjälpbehoven och därmed mindre *negativa konsekvenser*. Men, en aspekt som är mycket viktig för den fortsatta diskussionen är att det finns många *andra faktorer* som påverkar hanteringen av hjälpbehoven och de negativa konsekvenserna. Vissa av dessa faktorer hänger ihop med den händelseutveckling som är anledningen till att hjälpbehoven uppstod, exempelvis en storm. Olika allvarliga stormar kan påverka hanteringen av hjälpbehoven även om man har tillgång till samma resurser och samma lednings- och samverkanssystem. Detta är mycket viktigt att komma ihåg, framförallt då man *utvärderar* ledning- och samverkan.

#### *Utvärdering av ledning och samverkan*

Vår huvudsakliga frågeställning i denna skrift handlar om hur ledning och samverkan bör utvärderas med syfte att förbättra förmåga att åstadkomma funktionell inriktning och samordning av resurserna i insatssystemet.

Utvärdering definieras enligt Nationalencyklopedin som: "... metoder som syftar till en systematisk bedömning av resultaten och de mer långsiktiga effekterna av genomförda insatser". Resultaten av ledning och samverkan beskrivs bäst, i enlighet med figuren ovan, i termer av hur hanteringen av hjälpbehoven har påverkats av densamma. För att tydliggöra vad detta betyder kan man tänka sig två extrema situationer som kan inträffa vid en insats.

Den första innebär att de ansträngningar som genomförs för att åstadkomma inriktning och samordning inte påverkar insatssystemet alls. Den andra, motsatta, hypotetiska situationen är att ledning och samverkan är så framgångsrik att insatssystemet hanterar de uppkomna hjälpbehoven så bra som det är fysiskt möjligt givet tillgängliga resurser och andra omständigheter. I praktiken är dessa två hypotetiska situationer förmodligen helt orealistiska och man befinner sig troligtvis någonstans mellan dem. Men, om man vill utvärdera, d.v.s. bedöma resultatet av ledning och samverkan, är det dock användbart att ställa sig frågan om den faktiska hanteringen av hjälpbehoven ligger närmare den ena eller andra extremen. Det ger en indikation på hur väl ledning och samverkan har fungerat.

Tyvärr är det inte lätt att isolera vilken påverkan ledning och samverkan har på hanteringen av hjälpbehoven. Det är exempelvis svårt att veta vilken påverkan andra faktorer har, och hur hanteringen hade sett ut i de två extremfallen ovan. Därför måste man i praktiken använda olika typer av förenklade tillvägagångssätt då man utvärderar ledning och samverkan (se kapitel 5). Det kan exempelvis handla om att man fokuserar på processer som är relaterade till ledning och samverkan, och inte så mycket på vad ledning och samverkan faktiskt åstadkommer.

#### *Olika delar av insats*

En annan aspekt som är viktig att komma ihåg är att under en insats kan man välja att utvärdera ledning och samverkan i *olika delar av insatssystemet*. Man

kan alltså tänka sig att man utvärderar det med avseende på de individuella organisationerna som ingår i insatser, en utvärdering per organisation, eller att man utvärderar med avseende på hela insatsen. Det är fullt möjligt att man kan komma till olika slutsatser beroende på vilken del av insatsen man fokuserar på. Helhetsbedömningen kan vara mindre bra, trots att de ingående organisationerna utifrån deras perspektiv, har lyckats väl med ledning och samverkan.

### *Olika tidsmässiga perspektiv*

Vidare kan man genomföra utvärderingar med olika *tidsmässiga* perspektiv. I den här rapporten skiljer vi på tre olika tidsmässiga perspektiv:

Ett "före-perspektiv" då syftet är att bedöma *förmågan* till ledning och samverkan (vid framtida olyckor och kriser) hos en (eller flera) organisation(er).

Ett "under-perspektiv" då syftet är att förbättra ledning och samverkan under pågående händelse.

Ett "efter-perspektiv" då syftet är att dra lärdomar om ledning och samverkan efter inträffade händelser eller övningar.

### *Lärande eller uppföljning?*

An annan viktig aspekt som påverkar hur utvärdering av ledning och samverkan bör ske är huruvida syftet med utvärderingen är att de individer och organisationer som deltagit i en insats skall lära sig något och bli bättre på ledning och samverkan, eller om syftet är olika typer av uppföljning. Uppföljning kan exempelvis handla om att ställa sig frågan om ledning och samverkan har motsvarat de förväntningar som kan ställas på den givet de tillgängliga resurserna. Uppföljning kan också handla om att följa upp effekterna av olika förändringar i ett system, exempelvis implementering av olika typer av tekniska system.

Utvärderingar kan, och har, även nyttjats för att skuldbelägga individer. Detta är något som måste undvikas! Att skuldsätta individer skapar först och främst misstro som kan skada verksamheten, vilket kan leda till att problem mörkas istället för att hanteras. Att leta syndabockar är dessutom ineffektivt och förhindrar att man lär sig ifrån tidigare händelser.

### *Hur bör man utvärdera ledning och samverkan i praktiken?*

I denna rapport beskriver vi några aspekter som påverkar utvärdering av ledning och samverkan. I praktiken innebär de en hel del utmaningar för den som vill utvärdera. Det finns tyvärr ingen utvärderingsmetod för ledning och samverkan som kan lösa samtliga dessa utmaningar. Det finns dock ett antal generella råd som kan ges för att höja kvaliteten på utvärderingar och för att underlätta för utomstående att kunna ta till sig kunskapen från utvärderingar utförda av andra organisationer. Dessa är relaterade till de aspekter som vi har diskuterat ovan:

### Dokumentera syftet med utvärderingen

Olika syften kan ge upphov till helt olika utvärderingar och det är därför mycket viktigt att detta dokumenteras tydligt i en utvärdering av en insats vid en övning eller skarp händelse. De vanligaste övergripande syftena är: Lärande eller Utvärdering.

### Dokumentera och motivera den metod som har använts för utvärderingen

Det finns en stor mängd olika metoder som kan användas för utvärdering (se kapitel 5.1). Huruvida en specifik metod är lämplig beror på syftet med utvärderingen, men också på andra omständigheter. Exempelvis hur mycket resurser utvärderingen får ta i anspråk. Det är därför viktigt att sätta sig in i de olika metodernas för- och nackdelar samt dokumentera *varför* en specifik metod har använts, samt *hur* man har använt den för att nå fram till det slutliga resultatet.

### Motivera slutsatserna från utvärderingen

Att dokumentera hur man har genomfört utvärderingen är viktigt, men det är också viktigt att motivera *på vilket sätt* man kommit fram till slutsatserna i utvärderingen. Om det finns en tydlig logik som binder samman syftet med utvärderingen, den använda metoden, resultat, samt de slutsatser man drar ökar möjligheterna att utvärderingen blir användbar för andra.

### Dokumentera vilka avgränsningar som gäller för utvärderingen

Eftersom det kan vara stor skillnad på att utvärdera en hel insats, som kan innefatta många olika organisationer, och att utvärdera exempelvis en del av en organisation, bör man vara tydlig med vilka avgränsningar som gäller för en utvärdering. Då man gör detta bör man också beskriva hur man ser på de hjälpbehov som det aktuella systemet (ex. en organisation) hanterade. Beroende på vilken del av en insats som man utvärderar kan hjälpbehoven se mycket olika ut och en del av dem bör snarare ses som behov uppkomna för att andra delar av insatsen skall kunna fungera.

### Dokumentera vilket tidsmässigt perspektiv som utvärderingen har

Förmodligen är det tydligt vilket tidsmässigt perspektiv en specifik utvärdering har, men det är ändå viktigt att vara tydlig med vilket perspektiv man har. Speciellt om man har ett framåtblickande perspektiv och utvärderar *lednings- och samverkansförmåga*.

## 2. Ledning & samverkan som en del i hanteringen av samhällsstörningar

Hantering av samhällsstörningar innebär hantering av händelser som hotar samhällets skyddsvärden, dvs människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet, demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter, miljö och ekonomiska värden och nationell suveränitet. Samhällsstörningar kan ha olika naturliga orsaker, men också vara ett resultat av medvetet agerande från en individ, organisation eller stat.

En viktig utgångspunkt i denna skrift är att samhällsstörningar leder till ett eller flera hjälpbehov som måste omhändertas utifrån olika tidsskalor. Exempel på akuta hjälpbehov kopplade till samhället skyddsvärden är behovet av att stoppa dataintrång, släcka en brand, eller avstyra ett pågående upplopp. Exempel på hjälpbehov som kan behöva hanteras ur ett lite längre tidsperspektiv är behov av att säkra dricksvattentillgång, tillgång till fungerande betalningssystem och infrastruktur för transport av varor.

Förutsättningen för att tala om att hantering av samhällsstörningar är alltså att det finns något som hotar samhällets skyddsvärden (ett eller flera). Det är svårt att säga exakt hur akut hotet och de förestående konsekvenserna av hotet måste vara för att hanteringsproblematiken ska inrymmas under ramen för hantering av samhällsstörningar. Ett exempel på något som kan hota samhällets skyddsvärden, men där samhällets skyddsvärden inte ännu är akut hotade, är klimatförändringar.

Klimatförändringar skulle kunna leda till samhällsstörningar, men på grund av dess relativt långsamtgående dynamik betraktar vi här inte klimatförändringar som en samhällsstörning per se. *Vår tolkning av en samhällsstörning är att händelsen ska innehålla en akut fas där samhällsresurser engageras på ett sätt de inte gör i samband med löpande förvaltningsarbete.* En samhällsstörning kräver utifrån inramningen i denna text en, eller flera, i tiden avgränsade insatser. En insats kan liknas vid ett projekt i det att den har ett avgränsat syfte och genomförs med en början och ett slut. (Brehmer, 2013. s. 21)

Vi skiljer således på insats och ”förvaltning”. Denna åtskillnad har i sin tur betydelse för vår inramning av ledning och samverkan. Ledning och samverkan fokuserar här på de verktyg som under en samhällsstörning syftar till att omvandla den latent förmåga som samhällets resurser besitter till effekt i form av att möta hjälpbehov. Detta synsätt på ledning och samverkan är i linje med vad som föreslås av MSB i Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar (MSB, 2014). En rimlig fråga att ställa sig är på vilket sätt villkoren för ledning och samverkan skiljer sig under normal förvaltning och under insats. Ett sätt att skilja situationsvillkoren är att säga att under en samhällsstörning står höga värden på spel, problem måste omhändertas akut, problemlösning sker under osäkerhet och oklarhet, och hanteringen kräver särskilda former av exempelvis organisering. Beroende på



samhällsstörningens omfattning kan samhällets normala organisation sättas ur spel, aktörers förmåga reduceras, och nya organisationer uppstå.

Ofta är avgränsningen av ledning och samverkan gentemot andra delar av hanteringen av samhällsstörningar otydlig. Istället för att söka en exakt gräns mellan ledning/samverkan och "annat" kan vi utgå ifrån att definiera kärnan i ledning och samverkan och utifrån denna kärna gå vidare med ett avgränsande resonemang.

Kärnan i ledning och samverkan är att göra nytta av samhällsresursernas förmåga (möta hjälpbehov) genom att åstadkomma inriktning och samordning (se MSB, 2014). För att åstadkomma inriktning och samordning genom ledning eller samverkan krävs något förenklat att en lednings- eller samverkansfunktion måste (1) förstå vad som händer, (2) komma fram till vad som behöver göras och (3) påverka resurserna så att det blir gjort. Ledning och samverkan syftar till samma sak, men skiljer sig åt när det kommer till hur funktionen utformas. Ledning innebär förenklat en hierarkisk lösning där någon bestämmer över någon annan, och på så sätt åstadkommer inriktning och samordning. Samverkan innebär förenklat en mer maktneutral lösning där man kommer överens, och på så sätt åstadkommer inriktning och samordning.

Om man utgår från att kärnan i ledning och samverkan är att (1) förstå vad som händer, (2) förstå vad som behöver göras och (3) påverka resurserna så att det blir gjort, fungerar alltså detta som en grund för en avgränsning mot annat som kan ingå i "hantering" av samhällsstörningar. Kort kan man säga att om det man gör, eller planerar att göra, syftar till att åstadkomma inriktning och samordning av tillgängliga resurser så är det att betrakta som arbete med ledning och/eller samverkan. Alla andra verksamheter ligger utanför. Om till exempel informationsinhämtning syftar till att ge ett underlag till beslut som i sin tur ska leda till inriktning och samordning av tillgängliga resurser, är informationsinhämtning en del i ledning och/eller samverkan. Har informationsinhämtning ett annat syfte än att leda till inriktning och samordning är det inte en del i ledning och/eller samverkan.

För att ledning och samverkan ska fungera, dvs generera inriktning och samordning av tillgängliga resurser för att möta olika hjälpbehov, behövs lednings- och samverkanssystem. Lednings- och samverkanssystem består av olika resurser för att arbetet med att åstadkomma inriktning och samordning ska vara genomförbart. Bland annat behövs organisation, regler, metoder och system för informationsöverföring. Därtill behövs kunskaper och erfarenheter hos de individer och organisationer som arbetar med att åstadkomma inriktning och samordning. Utifrån detta synsätt inkluderas aspekter av ledarskap och "samverkansskap" i diskussionen om hur inriktning och samordning uppnås genom ledning och samverkan.

Sammanfattningsvis kan man säga att ledning och samverkan är verktyg som syftar till att möta olika hjälpbehov genom att åstadkomma inriktning och samordning av olika resurser. För att inriktning och samordning ska kunna ske som ett resultat av arbete med ledning och samverkan behöver man (1) Förstå

vad som händer, (2) komma fram till vad som behöver göras, och (3) se till att det blir gjort. För att detta ska kunna ske behövs ett system av resurser som har till uppgift att åstadkomma inriktning och samordning. Resurserna kan beskrivas i form av lednings- eller samverkanssystem, och består bland annat av människor, organisation, regler, metoder och tekniska system.

### **3. Ledning & samverkan i dagens och morgondagens samhälle**

Arbetet med ledning och samverkan har analyserats sedan lång tid tillbaka. Fram till i början av 1900-talet har sådana analyser främst fokuserat på olika aspekter av ledning i samband med väpnade konflikter. I början av 1900-talet påbörjades mer vetenskapliga studier av hantering av civila samhällsstörningar, främst med fokus på organisering. I mitten på 1900-talet började man i USA finansiera alltmer forskning om hur civilsamhället hanterar påfrestningar. I början var det stort fokus på hur civilsamhället hanterar (inklusive aspekter av ledning och samverkan) konsekvenser av militära angrepp. 1963 etablerades Disaster Research Center (DRC) vid Ohio State University. Detta center har sedan dess bidragit med mängder av analyser med innehåll kopplat till hur ledning och samverkan fungerar, och inte fungerar. Runt 1970 började FN engagera sig allt mer i hanteringen av civila katastrofer, och därigenom breddades florán av tillgängligt material ytterligare. Sedan dess har mängden publikationer som berör ledning och samverkan ökat exponentiellt. En enskild händelse som bidragit särskilt mycket till att politiker, myndigheter och akademi fått upp intresset för frågor om ledning och samverka är attentatet mot World Trade Center i New York 2001. Genom att söka i databaser går det lätt att se en kraftig ökning av publikationer från många olika sorters aktörer efter 2001.

Vid sidan av den stora mängden publikationer om hur ledning och samverkan fungerat i civila sammanhang har exempelvis NATO bedrivit analysarbete av ledning och samverkan kopplat till det militära och civil-militära. NATO och andra militärt präglade organisationer har också bedrivit utvecklingsarbete med stor betydelse för civil krishantering. Värt att notera här är att den samlade mängden litteratur om hur ledning och samverkan fungerat vid olika händelser inte bygger på en enad teori, eller enade kriterier för vad som är bra och vad som är dåligt.

Om man utgår från en samlad bild av innehållet i de publikationer som beskriver, analyserar och utvärderar arbete kopplat till ledning och samverkan kan man skönja ett visst mönster. Liknande utmaningar tycks återkomma från år till år. Vissa av de utmaningar som identifierats för nästan 100 år sedan kvarstår idag. Dessutom tycks många av utmaningarna vara liknande i olika delar av världen. Man kan alltså tala om en uppsättning generiska utmaningar. Naturligtvis är alla händelser unika i sig, och vid varje tillfälle kommer det också uppstå unika problem att hantera. Men det fråntar inte det faktum att en

uppsättning liknande utmaningar återkommer på ett tämligen förutsägbart sätt.

Nedan presenteras en lista som främst tar sin utgångspunkt i utmaningar som beskrivs i publikationer om ledning och samverkan i ett civilt sammanhang.

- Såväl professionella aktörer som allmänhet upplever att den oönskade händelsen kom som en överraskning. Man blir "tagen på sängen".
- Samhällets resurser är sena med att komma igång, och aktörer upplever att det tar tid att "komma ikapp" en händelse.
- Kunskaperna hos aktörerna om det aktuella "krishanteringssystemet" (inklusive kunskap om varandra) visar sig vid skarpt läge vara bristfälliga.
- Det finns stora utmaningar med intern och extern kommunikation.
- Det finns ofta parallella auktoritetsstrukturer som orsakar friktioner när de jackar i varandra.
- Det är svårt att åstadkomma samordning över/mellan organisationer.
- Behovet av organisatorisk situationsanpassning är större än reell förmåga att åstadkomma det.

De generiska utmaningarna ovan kan kopplas till de tre delarna i ledning och samverkan, nämligen att 1) förstå vad som händer, (2) förstå vad som behöver göras och (3) påverka resurserna så att det blir gjort.

Med ovanstående resonemang i åtanke är det rimligt att anta att utmaningarna även kommer att prägla framtidens arbete med ledning och samverkan. Inom projektet bakom denna rapport har genomförts en avgränsad framtidsanalys med fokus på krishantering i allmänhet, och ledning och samverkan i synnerhet. Nedan redovisas kortfattat några av de identifierade trenderna och dess tänkbara konsekvenser:

- På grund av ökande beroendeförhållanden mellan samhällssegment kommer det ställas allt högre krav på samhällsförståelse hos den arbetar med ledning och samverkan.
- Av samma anledning kommer det ställas ökade krav på förbättrade intersektoriella inriktnings- och samordningslösningar
- Krishanteringen kommer att ytterligare politiseras, så även arbetet med ledning och samverkan.
- På grund av allt fler kontinuerliga kriser utan tydliga start och slut, kommer det uppstå svårigheter om när särskilda krisorganisationer ska/bör upprättas och avvecklas.

- Ledningsarbete i framtiden kommer präglas än mer av samtidighetsproblematik och medföljande målkonflikter.
- Långsiktigt strategiskt arbete med ledning kommer utmanas av kortsiktighet och konventionella institutioners bristande legitimitet.
- En kommande professionalisering kommer ställa nya krav på personal som arbetar med ledning och samverkan, men också underlätta framtida utvecklingsarbete och lärande i organisationer.

## 4. Agil ledning och samverkan

Det kan konstateras att det inte finns någon generell "bästa" metod för att skapa inriktning och samordning som kan tillämpas på alla typer av samhällsstörningar. De olika aktörerna, som kan bli involverade vid hantering av samhällsstörningar, skiljer sig ofta åt avseende verksamhet och det sätt som de organiserar sig på. Sammantaget ställer detta krav på att de olika aktörernas beslutsfattare förstår dels krisberedskapssystemet, dels formerna och strukturerna för ledning och samverkan, för att, utifrån denna förståelse, ha förmågan att *situationsanpassa ledning och samverkan* vid hantering av en samhällsstörning så att det totala hjälpbehovet kan tillgodoses på ett effektivt sätt.

---

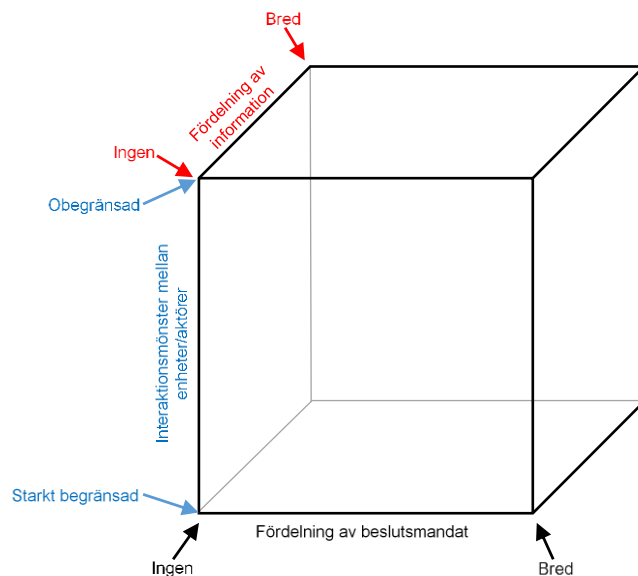
**Situationsanpassad ledning:** *Ingen metod eller ansats för att skapa inriktning och samordning är optimal för alla typer av samhällsstörningar. Detta skapar ett behov av att kunna situationsanpassa ledning- och samverkan för att tillgodose det totala hjälpbehovet på ett effektivt sätt.*

---

Olika sätt att bedriva ledning och samverkan benämns *ansatser till ledning och samverkan*. Ett sätt att beskriva en ansats till ledning och samverkan är att utgå från den så kallade lednings- och samverkansrymden (se Figur 1), vilken illustreras som en kub med tre dimensioner som beskriver

- allokering av beslutsrätt till kollektivet
- interaktionsmönster mellan ingående enheter och aktörer
- fördelning av information (aktörernas informationsläge).

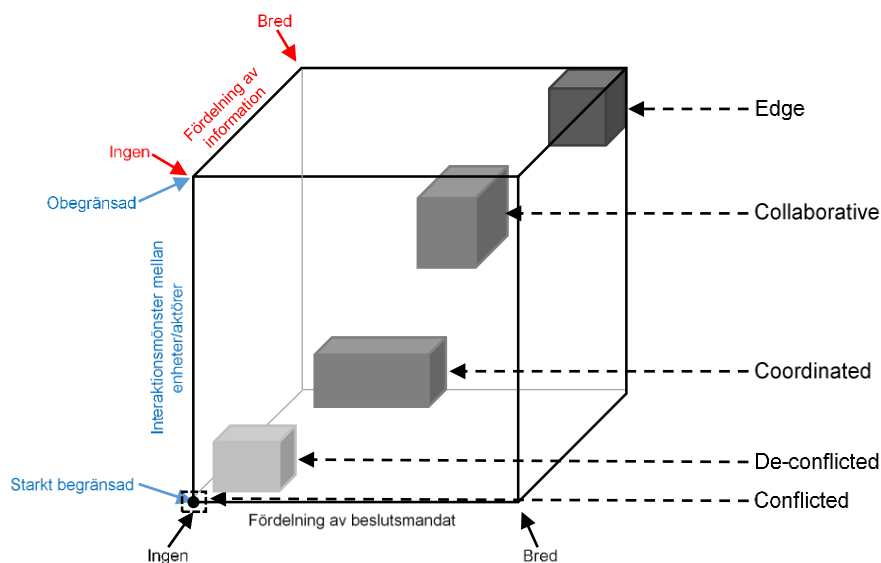
(Alberts, Reiner & Moffat, 2010; Jensen, Tehler & Brehmer, 2011)



Figur 1. Lednings- och samverkansrymden med dess tre dimensioner: allokering av beslutsrätt till kollektivet, interaktionsmönster mellan ingående enheter och aktörer samt fördelning av information (anpassad efter NATO STO SAS-085, 2014).

I lednings- och samverkansrymden kan, beroende på hur interaktionsmönstren mellan olika enheter och aktörer samt fördelningen av information och beslutsmandat ser ut, fem olika typiska *ansatser till ledning och samverkan* ritas in längs diagonalen i ledningsrymden: *Conflicted, De-conflicted, Coordinated, Collaborative* och *Edge* (se Figur 2 Lednings- och samverkansrymden och de fem typiska ansatserna till ledning och samverkan (anpassad efter NATO STO SAS-085, 2014).) (NATO STO SAS-085, 2014). Dessa ansatser har tagits fram för att fungera som illustrativa exempel på vad ledning och samverkan kan vara. I praktiken placerar sig dock tillämpade ansatser till ledning och samverkan sällan så prydligt längs diagonalen i lednings- och samverkansrymden.

Conflicted och Edge är de två mest extrema typerna av ansatser till ledning och samverkan. Dessa två ansatser förekommer normalt inte då de flesta verkliga aktörer arbetar enligt varianter av de ansatser till ledning och samverkan som motsvarar ansatserna De-conflicted, Coordinated och Collaborative. Dessa tre ansatser återfinns längs diagonalen i ledningsrymden mellan de två extremerna (se Figur 2).



Figur 2 Lednings- och samverkansrymden och de fem typiska ansatserna till ledning och samverkan (anpassad efter NATO STO SAS-085, 2014).

*Conflicted* återfinns i lednings- och samverkansrymdens nedre vänstra hörn (se Figur 3). Denna ansats till ledning och samverkan kännetecknas av att det inte finns någon aktörsgemensam inriktning för hanteringen av samhällsstörningen samtidigt som ansatsen präglas av att ingen beslutsrätt fördelas, ingen interaktion sker och att ingen information delas mellan olika aktörer, eller ens enheter hos en enskild aktör. På grund av bristerna som kännetecknar denna ansats till ledning och samverkan bör den aldrig medvetet tillämpas i praktiken utan den ska endast ses som ett sätt att åskådliggöra det ena extremläget i lednings- och samverkansrymden. Trots detta är det inte svårt att tänka sig tillfällen då detta inträffar, något som visats i fallstudier av större samhällsstörningar där olika enheter agerat parallellt med varandra trots kännedom om varandras existens (Koelega & Cedergårdh, 2015).

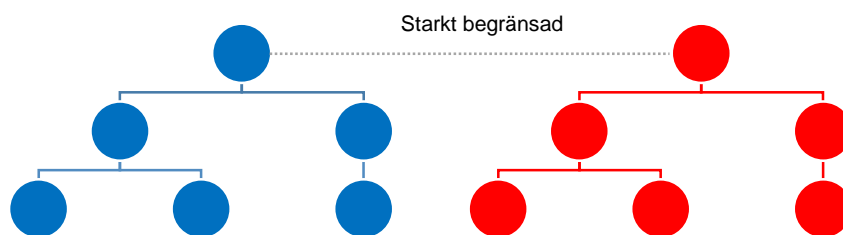
*Edge* är en hypotetisk ansats som återfinns i lednings- och samverkansrymdens motsatta hörn, det vill säga i det övre högra hörnet (se Figur 2). Denna extrema ansats kännetecknas av att formella former för ledning och samverkan har ersatts med självsynkronisering mellan nätverk av enheter som ingår i kollektivet och som uppstått utifrån de behov som uppkommit som en följd av samhällsstörningen. För att självsynkronisering ska komma till stånd krävs att det finns ett robust nätverk som ger nästintill obegränsade möjligheter till kommunikation, en djup och delad medvetenhet om samtliga enheter som ingår i kollektivet och deras förmågor, tillgång till omfattande och lättillgänglig information, kontinuerlig interaktion mellan enheterna samt största möjliga fördelning av beslutsmandat. Denna ansats är främst en illustration av hur ledning och samverkan skulle kunna ske i en multikompetent, nätverksbaserad organisation.

*De-conflicted* är en mer realistisk ledningsform som innebär att de involverade aktörerna försöker undvika mål-, resurs- eller åtgärdskonflikter

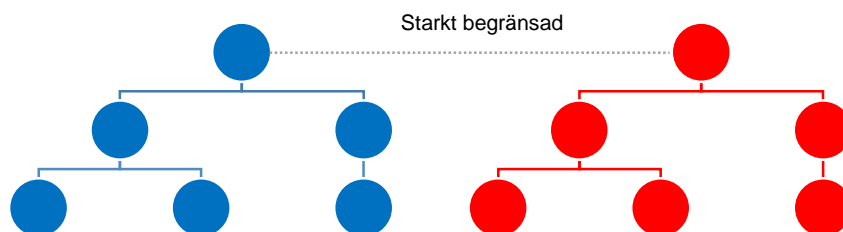
mellan varandra genom att dela upp hanteringen av samhällsstörningen. Detta kan göras genom tre huvudsakliga metoder för uppdelning av arbetet:

1. indelning i geografiska områden där en, och endast en, enhet eller aktör verkar inom ett specifikt geografiskt område
2. uppdelning i olika funktioner där varje enhet eller aktör arbetar med en specifik uppgift (t.ex. brandsläckning, sjukvård eller psykosocialt omhändertagande)
3. uppdelning i tid (t.ex. först tar räddningstjänsten loss de fastklämda ur fordonen vid en trafikolycka, därefter tas de skadade om hand av ambulanspersonal och avslutningsvis tar kommunens POSOM-grupp hand om de oskadade men chockade medpassagerarna).

En förutsättning för att ansatsen De-conflicted ska kunna tillämpas är att de inblandade aktörerna har förmågan att förutse eventuella konflikter som skulle kunna leda till exempelvis målkonflikter. De-conflicted innebär i likhet med ansatsen Conflicted att ledning och samverkan sker utifrån ett "stuprörstänkande" och att ingen samordning mellan olika aktörernas aktiviteter sker. De-conflicted är den ansats till ledning och samverkan som vanligtvis tillämpas av den traditionella hierarkiska organisationen med ett centraliserat beslutsfattande där kommunikationen företrädesvis sker vertikalt i enlighet med organisationsschemat, se exemplet i



Figur 3. Skillnaden mellan ansatserna Conflicted och De-conflicted är alltså i huvudsak att det finns vissa enkla principer för att undvika konflikter samt en mycket begränsad samordning på den högsta nivå som ansvarar för hantering av samhällsstörningen då konflikter uppstår.



Figur 3 Typiska interaktionsmönster mellan och inom två hierarkiskt organiserade aktörer vid tillämpning av den ansatsen till ledning och samverkan som refereras till som De-conflicted.

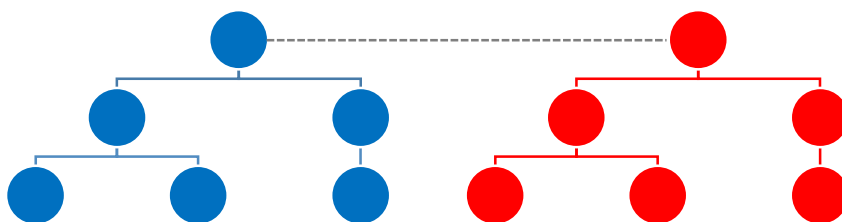
Aktörer som tillämpar MSB:s helhetsmetod (MSB, 2017) och utövar inflytande motsvarande nivå 3, tillämpar sannolikt ansatsen De-conflicted.

#### Exempel på ansats till ledning och samverkan -

**De-conflicted:** Vid en lägenhetsbrand kommer räddningsledaren från den kommunala räddningstjänsten och sjukvårdsledaren från ambulanssjukvården överens om att ambulanspersonalen inte ska gå in i den rökfyllda trappuppgången, samt att rökdykarna lämnar över eventuella skadade till ambulanssjukvården i anslutning till trapphusets ytterdörr. Eftersom inget gemensamt mål med insatsen finns och samordningen syftar till att undvika konflikter mellan två olika aktörer motsvarar den ledning och samverkan som bedrivs ansatsen De-conflicted.

*Coordinated* innebär att de olika aktörerna försöker uppnå en ökad effektivitet genom att deras egna åtgärder samordnas med andra aktörers åtgärder. För att detta ska ske krävs att det utvecklas, åtminstone delvis, en aktörsgemensam avsikt med de åtgärder som ska vidtas samt att det finns överenskommelser om att samordna vissa av de olika aktörernas åtgärder i tid och rum. Detta förutsätter dels ett betydande informationsutbyte mellan de olika aktörerna, dels att interaktionen, såväl formell som informell, mellan de olika aktörerna är väl utvecklad. Interaktion är särskilt viktig för de moment som avser framtagandet av en aktörsgemensam övergripande avsikt och samordnad planering av de olika aktörernas åtgärder.

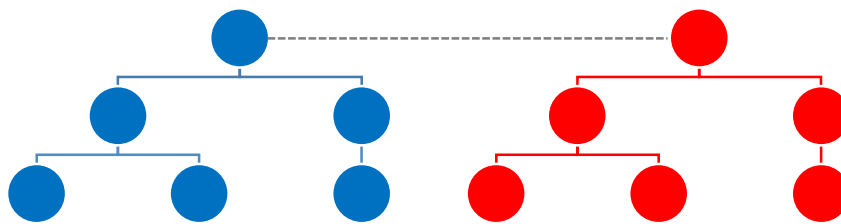
Inom ramen för denna ansats till ledning och samverkan kan även ett visst gemensamt utnyttjande av vissa typer av resurser som inte "ägs" av någon av de inblandade aktörerna (exempelvis bandvagnar, större pumpar och förstärkningsresurser) ske. Liksom i ansatserna Conflicted och De-conflicted sker dock aktörernas agerande fortfarande, i huvudsak, inom ramen för den egna verksamheten, vilket illustreras i



Figur 4. Varje aktör koordinerar följaktligen sina egna enheter och



samordning mellan aktörerna sker på högre nivåer som ansvarar för hantering av samhällsstörningen.



Figur 4 Typiska interaktionsmönster mellan och inom två hierarkiskt organiserade aktörer vid tillämpning av ansatsen till ledning och samverkan Coordinated.

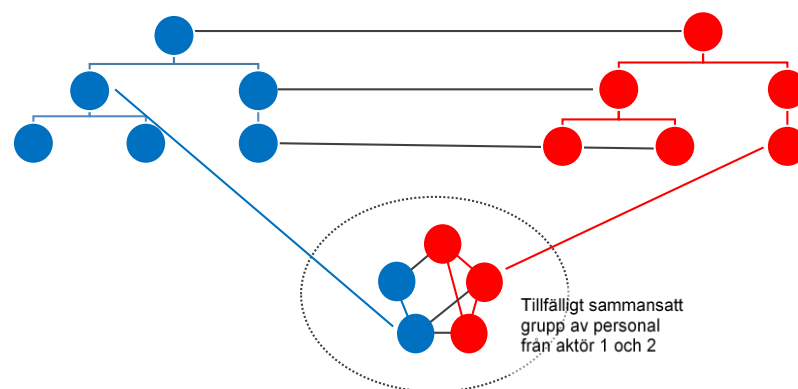
Aktörer som tillämpar MSB:s helhetsmetod (MSB, 2017) och utövar inflytande motsvarande nivå 4 befinner sig med sin inriktning och samordning sannolikt i ansatsen Coordinated.

***Exempel på ansats till ledning och samverkan - Coordinated:** En trafikolycka med flera fordon har inträffat och flera personer är fastklämda i fordonen. Räddningsledaren och sjukvårdsledaren kommer gemensamt överens om i vilken ordning de skadade personerna ska tas loss ur fordonen baserat på hur svåra skador personerna har, hur lång tid de enskilda losstagningsmomenten tar, samt om det finns risk att de fysiska omständigheterna förvärras för personerna i något fordon (exempelvis som en följd av brand i utläckt bränsle). När denna övergripande målsättning är formulerad arbetar de två aktörerna i huvudsak inom sina respektive specialområden. Den ledning och samverkan som bedrivs kan anses motsvara ansatsen Coordinated i och med att det finns en aktörsgemensam inriktning för insatsen och samordnad planering.*

*Collaborative* innebär att de involverade aktörerna strävar efter att uppnå betydande synergieffekter, vilket bland annat sker genom en djupare inriktning och samordning än i ansatsen Coordinated. I ansatsen Collaborative handlar det inte längre om att uttala enbart en övergripande och delvis aktörsgemensam inriktning för hanteringen av samhällsstörningen och att samordna vissa åtgärder, utan de olika aktörerna utvecklar tillsammans, *en aktörsgemensam inriktning och en aktörsgemensam plan* för hur händelsen ska hanteras. Detta hindrar dock inte enskilda aktörer från att uttala egna mål eller upprätta egna planer för hanteringen av händelsen, utan enbart att dessa mål inte får motarbeta eller ta fokus från den aktörsgemensamma inriktningen, samt att de egna planerna, på motsvarande sätt, måste stödja den aktörsgemensamma planen. För att skapa en gemensam förståelse, inriktning och plan för

händelsehanteringen är informationsutbytet mellan aktörerna och deras enheter omfattande och innehållsmässigt rik (Alberts, Reiner & Moffat., 2010).

Ansatsen Collaborative kännetecknas av att enheter och personer från olika aktörer kan sättas samman till nya grupper med syftet att tillsammans utföra en specifik uppgift, samt ett omfattande gemensamt utnyttjande av resurser som inte "ägs" av någon av de inblandade. I och med tillämpningen av ansatsen Collaborative kan stuprörsindelningen av åtgärder sägas ha upphört (se **Fel! Hittar inte referenskälla.**). Ansatsen kännetecknas också av att samordning kan ske direkt mellan enheter från olika aktörer. Samordning måste alltså inte ske via högre ledningsnivåerna som ansvarar för hantering av samhällsstörningen, utan kan ske lokalt så länge den sker i andan av kollektivets överenskomna inriktning.



Figur 5. Typiska interaktionsmönster mellan och inom två aktörer vid tillämpning av ansatsen Collaborative.

Aktörer som tillämpar MSB:s helhetsmetod (MSB, 2017) och utövar inflytande motsvarande nivå 4 befinner sig med sin inriktning och samordning sannolikt i ansatsen Collaborative.

Det är viktigt att i poängtera att det är möjligt för aktörer som medverkar i hantering av en samhällsstörning att anta en ansats till ledning och samverkan som inte "ryms" inom någon av de beskrivna ansatserna, samt att gränserna mellan ansatserna De-conflicted, Coordinated och Collaborative inte är exakt definierade (Alberts, Reiner & Moffat, 2010).

Lednings- och samverkansagilitet beskriver alltså den totala potentiella förmåga till situationsanpassad ledning och samverkan som en aktör, eller ett kollektiv av aktörer, kan uppvisa i termer av den delmängd av lednings- och samverkansrymden som både aktören själv och aktörerna tillsammans kan uppta. Att uppnå lednings- och samverkansagilitet kräver därför ett mått av självreflektion från den aktör eller de aktörer som deltar i hanteringen vid en samhällsstörning. Bara genom att reflektera över om den ansats till ledning och samverkan som för tillfället används är lämplig är det möjligt att på ett proaktivt sätt genomföra förändringar av sättet att

bedriva ledning och samverkan liksom att gemensamt komma överens om lämplig ambitionsnivå för inriktning och samordning (NATO SAS-085, 2014).

Förhållandet mellan helhetsmetoden och lednings- och samverkansagilitet (se Tabell 1) behöver undersökas vidare. Den tillämpning som presenteras i Tabell 1 bygger på resonemanget att hjälpbehovet och den organisatoriska komplexiteten hos aktörerna bör vara en drivande faktor för att avgöra hur aktörs gemensam inriktning och samordning ska se ut.

Tabell 1 Bedömt samband mellan nivåerna i helhetsmetoden (MSB, 2017), behov av inriktning och samordning och lämplig typ av ansats till ledning och samverkan.

Nivå i helhetsmetoden	Behov av inriktning och samordning för att det totala hjälpbehovet ska kunna tillgodoses	Lämplig ansats till ledning och samverkan
1	De enskilda aktörernas åtgärder fungerar bra i sin helhet utan behov av inriktning eller samordning.	De-conflicted
2	De enskilda aktörerna stöder varandra med t.ex. information, kunskap, analyser eller expertis.	
3	Konflikter/friktion mellan de olika aktörerna pareras och avvärjs. Aktörerna finner gemensamma lösningar vid konkurrens om resurser.	
4	Aktörerna anpassar sina mål och inriktningar till varandra så att var och en kan lösa sin uppgift.	Coordinated
5	Aktörerna åstadkommer en gemensam inriktning som blir överordnad de olika aktörerna egna mål och intressen.	Collaborative

När det gäller vilka ansatser som skapar harmoni eller friktion i det nationella lednings- och samverkanssystemet som helhet är det viktigt att uppmärksamma att olika ansatser till ledning och samverkan kommer att vara lämpliga och behövas på olika platser. Lämpligheten och behovet av olika ansatser till ledning och samverkan kommer dessutom att variera och förändras över tid. Det finns idag begränsad kunskap kring vilka kombinationer av ansatser som är passande och skapar harmoni och vilka som leder till friktion och fragmenterad ledning och samverkan.

Detta perspektiv på tillämpning av de föreslagna ansatserna till ledning och samverkan, lednings- och samverkansrymden och lednings- och samverkansagilitet kan ge stöd till aktörerna för att identifiera var förmåga

till ledning och samverkan behöver utvecklas och för att beskriva på vilka områden och i vilken riktning förmågeutveckling behöver ske.

## 5. Vad kan utvärderas?

Vid alla utvärderingar är det viktigt att klargöra vad det är som faktiskt utvärderas. När det kommer till ledning och samverkan går det att utvärdera både prestation och effektivitet. Effektivitet är det resultat som har uppnåtts, exempelvis hur omfattande skadorna blivit efter en brand eller hur många som räddats vid ett skeppsbrott. Den effekt som uppnåtts påverkas av lednings och samverkanssystemet men även andra faktorerna, exempelvis hur mycket resurser man har att tillgå eller rådande väderförhållanden. Prestation är istället direkt kopplat till det som utvärderas, hit hör till exempel att arbeta i ett högt tempo, ha en bra kommunikation inom organisationen, fatta rätt beslut i rätt tid, skapa hållbara planer, reagera på förändringar i omgivningen, osv. Vad som är hög prestation kan även anses olika av olika individer.

Ett fiktivt scenario kommer beskriva skillnaderna mellan prestation och effektivitet, samt hur de relaterar till varandra.

*Ett inbördeskrig har brutit ut i ett land där många svenskar befinner sig och viktigt försörjningsstöd behöver skickas ut till de drabbade under deras hemfärd. Uppgiften är att säkra rutten innan lastbilarna ger sig av:*

- **Team A** börjar med att kontakta de stridande parterna som båda försäkrar att inga attacker kommer att äga rum under tiden för transporten. Både lasten och föraren kommer säkert fram till den planerade destinationen. I denna situation utfördes uppgiften effektivt (lasten kom fram) och teamet visade på bra prestation (hur de tog sig an uppgiften).
- **Team B** skickar iväg föraren utan att vidta några säkerhetsåtgärder. Lasten kommer ändå fram säkert. I denna situation utfördes uppgiften effektivt (lasten kom fram) men teamets prestation var inte tillfredsställande eftersom de inte utförde några säkerhetsåtgärder.
- **Team C** genomför alla säkerhetsåtgärder men trots det bryter skjutning ut, lasten försvinner och föraren skadas allvarligt. I denna situation visade teamet på bra prestation eftersom att de utförde sitt arbete korrekt, trots det blev effektiviteten låg eftersom att lasten försvann och föraren skadad.

Något som blir uppenbart i detta scenario är att hög prestation aldrig är en garanti för hög effektivitet, men hög prestation ökar sannolikheten för en högre

effektivitet. För utvärderingar är det därför viktigt att tydligt tala om vad som anses vara prestation, samt att visa på att detta faktiskt har en inverkan på effektiviteten.

Det finns många olika metoder för att utvärdera just effektivitet och prestation av ledning och samverkan. I avsnitt 4.1 finns en kategorisering av dessa metoder, vilket är resultatet av en längre vetenskaplig studie som redovisas separat för den intresserade läsaren (Baroutsi, 2018).

## 5.1 Kategorisering av utvärderingsmetoder

Att välja rätt metod handlar om att välja baserat på syftet med utvärderingen samt rådande omständigheter, exempelvis vem det är som genomför utvärderingen, eller om det är en övning eller en verklig händelse i fokus. En kategoriseringsmodell har tagits fram för att underlätta sökandet efter en lämplig metod, vilken även fungerar stödjande vid diskussioner kring metodval. Metoderna är av kvantitativ natur, vilket innebär att resultatet presenteras i siffror av någon form. Detta kan vara allt ifrån en skala ifrån 1-10 som representerar spannet ifrån låg till hög prestation, till mer komplexa statistiska analyser där hög korrelation mellan variabler är mer önskvärd än låg. Att nyttja kvantitativa metoder har styrkan att man kan jämföra resultat mot varandra, för att kunna:

- Följa utvecklingen av arbetet med ledning och samverkan över tid.
- Utvärdera effekten av ny införd teknologi.
- Jämföra olika organisationsstrukturer.
- Se huruvida önskvärd prestation eller effektivitet har uppnåtts (som underlag för framtida förändringar och satsningar).

Modellen som nyttjas för kategoriseringen heter *Crisis Response Management Evaluation Matrix (CRM Matrisen)*. CRM Matrisen består av sex kategorier, tillhörande 5 olika klasser placerade på två dimensioner. Varje kategori ärver sina egenskaper ifrån de två klasser som den tillhör. I detta avsnitt presenteras dimensionerna med tillhörande klasser, samt vilka deras för och nackdelar är.

### 5.1.1 Dimension 1: Kunskap

Alla metoder baseras på att en eller flera kriterier har valts ut som viktiga i sammanhanget ledning och samverkan, och denna kunskap måste komma ifrån någon form av källa. Detta är representerat i Kunskapsdimensionen. De klasser som identifierats är Expertkunskap och Teoretisk kunskap.

#### Expertkunskap

Expertkunskap innebär att antingen experters egna erfarenheter eller styrande doktriner nyttjats som källa för att utveckla en metod. De kriterier som tas fram på detta sätt baseras således främst på experters erfarenhet om vad de anser vara viktigt för att åstadkomma inriktning och samordning. Det finns i denna kategori inte en tydlig grund i teorier eller modeller som beskriver varför dessa kriterier är bra. Kriterierna kan vara lika användbara som de som utvecklats

genom teorier, men valideringar av metoderna är tyvärr ovanliga så deras lämplighet är i stor mån okänt. Metoderna är dessutom framtagna med stort fokus på en viss specifik domän och är därför svåra att tillämpa i nya. Till exempel så finns det gott om metoder utvecklade för ledning inom sjukvården, men metoderna bygger ofta på att identifiera olika handlingar som anses kritiska för att uppnå bra resultat för just sjukvården. Till styrkan i dessa metoder hör att de flesta nyttjar observatörer för att samla in data, vilket innebär att det inte stör aktörerna på annat sätt än att själva närvaron av observatören kan kännas obekvämt. I förlängningen innebär det att metoden är möjlig att använda även vid skarpa insatser.

### **Teoretisk kunskap:**

Det finns ett flertal teorier och modeller som skapats för att förklara relationer och orsakssamband. I denna klass nyttjas dessa som utgångspunkt för att skapa metoder. Metoder inom denna klass är mer underbyggda med statistiska tester som prövat deras validitet. Det är även lättare att generalisera metoderna som baseras på Teoretisk kunskap då de inte är direkt knutna till specifika domäner eftersom teorierna och modellerna relaterar till mer generella egenskaper som kan återfinnas i många professioner. Till den negativa sidan hör att metoderna ofta nyttjar frågeformulär som delas ut till deltagaren, vilket stör deltagaren i sitt arbete. Det går att dela ut vissa av formulären efter avslutad insats, men då är deltagaren oftast väldigt trött och omotiverad att delta. Väntar man tills deltagaren återhämtat sig kommer minnet inte vara lika färskt och resultaten påverkas istället negativt av detta. De flesta metoderna inom denna klass är därför inte lämpliga att nyttja vid skarpa händelser.

### **5.1.2 Dimension 2: Fokus**

Fokusdimensionen handlar om vad metoden har valt för form av data, här identifierades Processen, Resultaten, och Kognitiva Egenskaper som möjliga alternativ. Kort sagt, detta är egentligen vad som utvärderas – vilket för med sig antaganden som är viktiga att känna till:

- **Processer:** Antar att handlingar som utförs är generiska över situationer, och att identifieringen av specifika handlingar eller serier av handlingar förbättrar chanserna till en bra utkomst.
- **Resultat:** Antar att upplevd prestation/effektivitet är samma som den faktiska (eller tillräckligt nära).
- **Mentala egenskaper:** Antar att specifika mentala egenskaper förbättrar chanserna till en bra utkomst.

Likt klasserna inom Kunskapsdimensionen följer för- och nackdelar med vardera klass.

### Mentala egenskaper

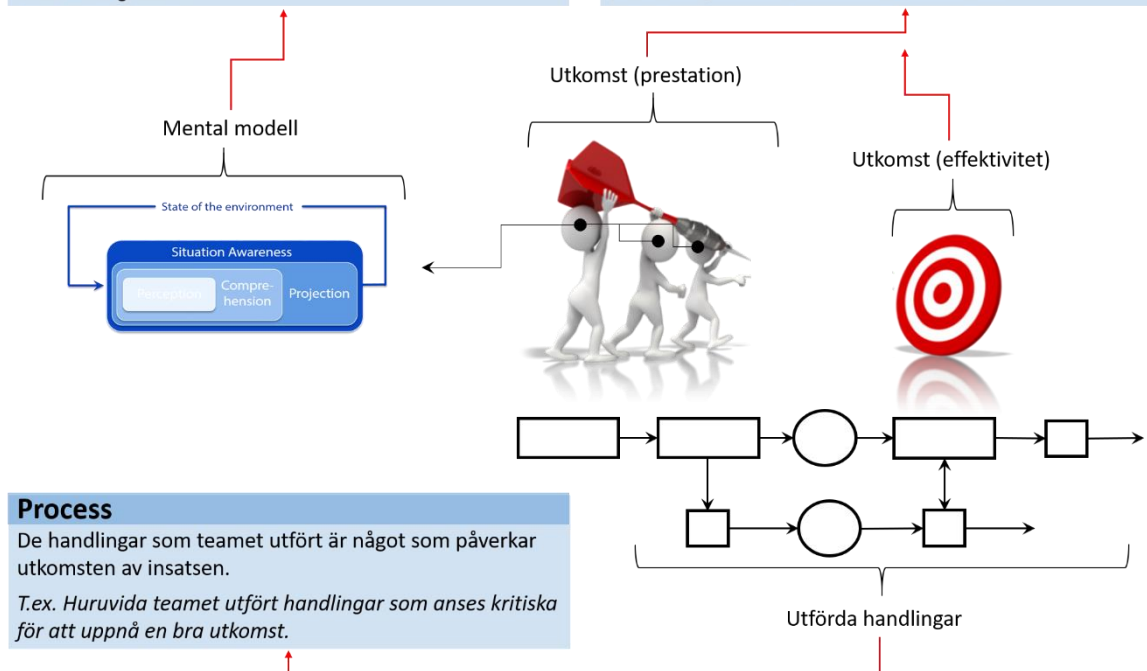
Mentala egenskaper är något som påverkar utkomsten, det handlar om vad som pågår inne i huvudet.

*T.ex. Hur teamets bild av verkligheten stämmer överens med verkligheten.*

### Resultat

Hur observatörer eller teamet själva uppfattar att de har presterat eller hur bra utkomsten har blivit efter insatsen.

*T.ex. deltagarna får svara på frågor gällande hur bra de har presterat gällande samarbete, utkomst osv.*



### Process

De handlingar som teamet utfört är något som påverkar utkomsten av insatsen.

*T.ex. Huruvida teamet utfört handlingar som anses kritiska för att uppnå en bra utkomst.*

### Processer

Inom denna klass är utförda handlingar i fokus, handlingar kan vara allt ifrån att genomföra kritiska steg i en process (som att skicka ut en lägesbild inom en viss tid) till att summera mer frekventa handlingar (t.ex. antal mail mellan olika individer).

Dessa utvärderingsmetoder är inte störande i arbetet. Data samlas in genom observatörer eller med hjälp av dokument som kan samlas in efter avslutad insats. Dessa blir därmed tillämpbara även i skarpa insatser. Nackdelen med detta är att det krävs tillgång till tränade observatörer som förstår sig på både domänen och metoden.

Denna form av utvärdering lämnar väldigt lite utrymme för att alternativa tillvägagångssätt skulle kunna vara lämpliga med. Något som inte alls behöver vara negativt om syftet är att träna team till att följa de rutiner som en organisation valt att tillämpa. Ett tydligt exempel på att syftet bör vägleda valet av metod.

### Resultat

I litteraturen ligger fokus på den subjektiva utfallet för denna klass, även om man i praktiken skulle kunna använda objektiva mått. Att det är en subjektiv utkomst är väldigt viktigt att poängtera – metoderna går alla ut på att antingen deltagaren själv eller observatören sätter poäng efter eget tycke.

Att det är en subjektiv bedömning är i sig problematiskt då det finns mycket som kan påverka vad deltagaren eller observatören svarar. Till exempel, någon med stor erfarenhet riskerar att vara mer självkritisk då den helt enkelt ser sina misstag tydligare. En annan störande faktor är att själva utkomsten efter avslutad insats troligen påverkar vad individen tycker om sin egen prestation. Det finns till ett antal valideringar utförda inom denna klass, men dessa valideringar relaterar inte till någonting utanför enkäten och kan därför inte svara på denna fråga. Dessa metoder är ofta tidskrävande för deltagaren då frågorna nästan uteslutande är riktade till deltagaren själv. Metoderna är därför svåra att tillämpa i skarpa händelser, om inte enkäterna skickas ut efter avslutad insats med risk för att svaren blir mindre pålitliga.

Styrkan i dessa mått ligger i deras enkelhet. Färdiga frågeformulär finns att nyttja, antingen i sin helhet eller som delar, och dessa delas ut för att sedan samlas in igen. Risken är dock stor att utvärderingen känns platt och inte ger något större mervärde om inte den som analyserar resultaten är kunnig gällande utvärderingar.

### Mentala Egenskaper

Mentala Egenskaper är en klass som fokuserar på hur människor tänker i komplexa situationer. Tyngdpunkten ligger på hur multipla individer tänker tillsammans med varandra, samtidigt som de gör nytta av verktyg och deras omgivning. Ansatsen ligger i att se förbi den individuella arbetarens "raw performance" och istället fokusera på människan som tänkande, kännande, och en del i ett större system.

Några nackdelar med denna typ av metod är de ofta är svåra att tillämpa och administrera, samt att de stör deltagaren. Några fördelar är att det är vanligare med valideringar av denna typ av metod än andra och de är förhållandevis lätta att generalisera.

### 5.1.3 Kategorier

Kategorierna är de kombinationer som uppstår i sexfältaren där varje klass möts, dessa ärver i stor mån de egenskaper som klassen har, men det finns enstaka undantag.

Exempel per kategori

		KUNSKAP	
		Experter & Doktriner	Teorier & Modeller
FOKUS	Process	P-E-M	P-T-M
	Resultat	R-E-M	R-T-M
	Mentala Egenskaper	M-E-M	M-T-M



		KUNSKAP	
		Experter & Doktriner	Teorier & Modeller
FOKUS	Process	P-E-M	P-T-M
	Resultat	R-E-M	R-T-M
	Mentala Egenskaper	M-E-M	M-T-M

		KUNSKAP	
		Experter & Doktriner	Teorier & Modeller
FOKUS	Process	P-E-M	P-T-M
	Resultat	R-E-M	R-T-M
	Mentala Egenskaper	M-E-M	M-T-M

		KUNSKAP	
		Experter & Doktriner	Teorier & Modeller
FOKUS	Process	P-E-M	P-T-M
	Resultat	R-E-M	R-T-M
	Mentala Egenskaper	M-E-M	M-T-M

		KUNSKAP	
		Experter & Doktriner	Teorier & Modeller
FOKUS	Process	P-E-M	P-T-M
	Resultat	R-E-M	R-T-M
	Mentala Egenskaper	M-E-M	M-T-M

		KUNSKAP	
		Experter & Doktriner	Teorier & Modeller
FOKUS	Process	P-E-M	P-T-M
	Resultat	R-E-M	R-T-M
	Mentala Egenskaper	M-E-M	M-T-M

## 6. Svårigheter med att utvärdera ledning & samverkan

### 6.1 Vad är egentligen Ledning och samverkan?

Ledning & Samverkan är inte en faktor, utan är ett samlingsnamn för en grupp företeelser som tillsammans förväntas öka sannolikheten för en bättre utkomst. Att genomföra en utvärdering med mervärde i denna kontext blir därmed en konstform i sig, den som utvärderar behöver ha en förståelse för vilka som utvärderas, varför, vilka begränsningar olika metoder har, vilken kontext som råder, vilken erfarenhet utvärderarna bär på, hur analysen går till, och hur alla dessa faktorer relaterar till varandra.

### 6.2 Störande faktorer

Det stora problemet med utvärdering är att ledning och samverkan aldrig sker isolerat, det sker alltid en kontext där många olika faktorer utöver ledning och samverkan påverkar utfallet av lednings- och samverkanssystemets prestation. Exempel på faktorer är problemets art och svårighetsgrad, tillgängliga hjälpresurser, och slumpmässiga händelser bortom de egna resursernas kontroll (väderförändringar etc.). Det blir därmed svårt att isolera vilka delar av utfallet som beror på lednings- och samverkanssystem, och vad som beror på andra faktorer. Det är därför viktigt att skilja utvärdering av ledning och samverkan från utvärdering av insatsen som helhet. Det blir också viktigt att ha en förståelse för att bra ledning och samverkan inte är en garanti för att resultatet av insatsen blir bra, men att bra ledning och samverkan höjer sannolikheten för ett lyckligt utfall.

### 6.3 Önskan av enkla metoder

Det finns ofta en önskan om att utvärderingar ska lösas så enkelt som att man kan ställa ett fåtal frågor till några individer och sen skicka tillbaka svaret. Tyvärr så blir utvärderingen lika platt som de förutsättningar som råder. En väldigt enkel metod kan ge väldigt mycket tillbaka, men det ställer krav på att utvärderaren har kunskap till att förstå vad informationen egentligen reflekterar.

### 6.4 Baslinjer

En baslinje är den gräns som markerar att en önskad nivå har uppnåtts i utvärderingen. Till exempel så finns längdgränser för att få åka vissa karuseller. Dessa baslinjer är väldigt få om inte näst intill obefintliga bland de metoder som tillgängliga idag, vilket beror på att de är svåra att skapa. Dessa baslinjer måste vara anknutna till en policy eller en målsättning för att de ska vara till nytta. Längdgränser till karuseller är satta i förhållande till säkerhetsföreskrifter, och är inte tagna ur luften.

Om man nu inte har en policy att stödja sig på så finns andra alternativ tillgängliga som får fungera som substitut fram tills att utvecklingen har nått hela vägen fram. Det går att nyttja en så kallad surrogat-baslinje, vilket är ett värde taget ifrån en annan mätning som anses vara en acceptabel prestation. Ett annat alternativ är att enbart nyttja kvantitativa utvärderingsmetoder i jämförande syfte. Till exempel att mäta skillnaden före och efter att en ny teknik har införts, eller att se hur en organisation eller ett team utvecklats över tid.

I nuläget existerar inte någon vedertagen metod för att värdera lednings- och samverkansagilitet. Det finns ett antal metoder, framförallt inom den militära domänen, för att värdera förmåga till ledning och samverkan, men dessa är inte ursprungligen utvecklade för att hantera förändringar eller anpassningar i lednings- och samverkansfunktionen. Snarare bygger de på att det finns etablerade funktioner för ledning och samverkan och att dessa är av mer eller mindre permanent natur. Vidare bygger dessa metoder på att det finns en tydligt definierad koppling och tydliga organisatoriska förhållanden mellan funktionen och de resurser funktionen leder, alternativt mellan funktionen och andra funktioner som den samverkar med. Inom krisberedskapsdomänen är sådan koppling och de organisatoriska förhållandena sällan så tydliga. Det kan förekomma lednings- och samverkansfunktioner som inte disponerar några resurser över huvud taget (t.ex. funktioner hos länsstyrelser), eller resurser som är normalt sätt inte underställda någon sådan funktion (t.ex. förstärkningsresurser hos MSB). Detta gör att metoderna från den militära domänen inte är direkt överförbara till krisberedskapsdomänen. Inte heller går det i litteraturen att identifiera någon metod som är utvecklad för att specifikt värdera ledning och samverkan vid hantering av samhällsstörningar (Jensen, Tehler & Brehmer, 2011).

Den huvudsakliga utmaningen för att skapa värderingsmetoder för situationsanpassad ledning och samverkan ligger i att denna typ av ledning är dynamisk till sin natur, både när det gäller de problem som ska hanteras och när det gäller den sammansättning av aktörer som gemensamt ska hantera problemet. När samverkansstrukturer genomgår ständiga förändringar är det svårt att hitta tillräckligt stabila fenomen att mäta, och därmed värdera, framförallt när syftet är att jämföra två händelser eller övningstillfällen med varandra.

En möjlig lösning kan finnas i teorier inom ledningsvetenskapen som föreslår att det finns ett antal fundamentala ledningsfunktioner som informationsinhämtning, planering, genomförande och så vidare. Förmågan att etablera och upprätthålla dessa funktioner, oberoende på hur strukturerna i lednings- och samverkansorganisationen ser ut, kan i sig vara ett mått på hur väl ledning och samverkan fungerar. Teorierna kring situationsanpassad ledning och samverkan antyder att detta kan beskrivas genom dimensionerna i lednings- och samverkansrymden (se ovan). Detta har ett antal konsekvenser:

- 1.) Ledning och samverkan måste förstås, och också värderas, utifrån ett funktionellt snarare än ett strukturellt perspektiv.
- 2.) Förmåga att etablera och upprätthålla fundamentala lednings- och samverkansfunktioner kan vara ett av få användbara mått på framgång i perspektivet ledning och samverkan.
- 3.) Mätning (och därmed värdering) av förmågan till situationsanpassad ledning kan aldrig göras vid ett enskilt tillfälle. Sådana mätningar måste upprepas för att kunna beskriva om berörda aktörer faktiskt uppvisar någon anpassningsförmåga.
- 4.) Den uppmätta förmågan att bedriva situationsanpassad ledning vid olika tidpunkter måste jämföras med det faktiska hjälpbehovet vid samma tidpunkter för att fastställa om en godtagbar ansats till ledning bedrivits.

---

**Värdering av situationsanpassad ledning och samverkan:** Att värdera ledning och samverkan är utmanande då verksamheten kännetecknas av kontinuerliga förändringar, både i sammansättningen av de aktörer som hanterar en händelse och den dynamik som händelsen i sig uppvisar. Värdering antas därför behöva ske vid upprepade tillfällen under en händelse och utgå från ett funktionellt perspektiv på ledning och samverkan. Ledning- och samverkansrymdens dimensioner kan vara ett verktyg för att förstå hur väl anpassning skett i förhållande till det hjälpbehov som funnits vid olika tidpunkter under en händelse.

---

## 7. Vad bör utvärderas?

Ledning och samverkan behöver ständigt utvecklas i takt med att samhället förändras, eftersom att alla förändringar i samhället innebär nya förutsättningar och påfrestningar. Nya förändringar kan drivas reaktivt, något har gått fel och förändringar införs i ett försök att undvika att upprepa samma misstag igen. Ofta drivs reaktiva förändringar genom en inträffad händelse som gav olyckliga resultat. Förändringar kan även drivas proaktivt, där man försöker undvika framtida misstag innan någon händelse inträffat. Proaktiva förändringar kommer ifrån erfarenheter ifrån andra organisationer, övningar, politisk styrning, teknisk utveckling, osv. Värt att notera är att teknisk utveckling och politisk styrning kan få negativa konsekvenser om utfall inte värderas på rätt sätt och i rätt kontext. Detta innebär att förändringar i lednings- och samverkanssystemet måste kunna utvärderas för att få en rättvis förståelse för förändringar lett till önskvärda effekter och/eller oönskade effekter.

Det finns inte en generell metod för att täcka in alla möjliga scenarion, men en bra tumregel är att om möjligt välja en metod ifrån varje klass i Fokusdimensionen i CRM Matrisen. Tillsammans skapar dessa tre klasser en helhet där man tar utvärderar de handlingar aktörerna genomför (Processen), vad som pågår inne i deras huvuden (Mentala Egenskaper), samt vad detta leder till i den specifika situationen (Resultat). Om de olika utvärderingarna även pekar i samma riktning ger det även stöd för att utvärderingen gett ett trovärdigt resultat.

## 8. Hur bör man utvärdera lednings- och samverkansförmåga

### 8.1 Utvärdering före en händelse

När man utvärderar hur bra lednings- och samverkansförmåga man har för att klara framtida händelser måste man hantera den osäkerhet som alltid råder rörande dessa händelser. Vi kan ju aldrig veta exakt vad som kommer att drabba oss i framtiden och inte heller under vilka förutsättningar ledning och samverkan kommer att bedrivas då. I detta avsnitt beskrivs tre sätt på vilka en sådan utvärdering kan genomföras. Ett sätt innebär att bara utgå från en beskrivning av nuläget, i termer av exempelvis tillgängliga resurser, träning, etc., då man bedömer förmågan. Ett annat sätt är att komplettera beskrivningen av nuläget med en grov beskrivning av vad man tror sig kunna åstadkomma med de tillgängliga resurserna under en olycka/kris. Slutligen kan man också använda sig av flera beskrivningar av olycks/kris-scenarier tillsammans med beskrivningar av hur man bedömer att lednings och samverkan kommer att kunna bedrivas.

Att analysera lednings- och samverkansförmåga *före* en händelse har inträffat skiljer sig mycket från att göra det under eller efter en händelse. En viktig aspekt är att det innebär ett framåtblickande perspektiv. Man försöker alltså på olika sätt tänka sig händelser som skulle kunna inträffa i framtiden och utifrån dem bilda sig en uppfattning om hur ledning och samverkan kan tänkas ske. Men det räcker inte med att bara bilda sig en uppfattning om *vad* som kan tänkas ske, man måste också komma fram till någon typ av *värdering* gällande ledning och samverkansförmåga. En sak som gör detta svårt är att framtiden är osäker, d.v.s. vi kan inte idag veta vad som kommer att ske i morgon. Vi kan inte med säkerhet veta vilka samhällsstörningar som kommer att drabba oss, under vilka förutsättningar som ledning och samverkan kommer att behöva bedrivas, hur väl vi lyckas med detta, och slutligen vilken effekt detta får på utgången av störningarna.

### 8.1.1 Utvärdering med fokus på här och nu

Man kan hantera osäkerheten rörande ledning och samverkansförmågan vid framtida samhällsstörningar på olika sätt. Ett sätt är att inte fästa någon större vikt vid den och basera sin utvärdering enbart på vilka resurser som i nuläget finns tillgängliga, vilka procedurer som finns implementerade, hur mycket man övar, o.s.v. Kort sagt baserar man sin utvärdering på en bild av hur verkligheten ser ut idag utan att beakta hur den, samt eventuella samhällsstörningar, skulle kunna gestalta sig i morgon. Fördelen med detta sätt att utvärdera lednings- och samverkansförmåga är att det ofta är förhållandevis enkelt att genomföra en sådan utvärdering. Ett exempel på denna typ av utvärdering är då man använder de checklistor som finns i bilagorna till föreskrifterna för risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:3, MSBFS 2015:4 och MSBFS 2015:5). Nackdelen är dock att den kan ge en missvisande bild av en eller flera aktörers förmåga att åstadkomma inriktning och samordning. En viktig orsak är att när det gäller utvärdering av lednings- och samverkansförmåga är det intressanta *vad* man lyckas åstadkomma i termer av inriktning och samordning, inte vilka resurser mm. man har för det. Självklart finns det ett samband mellan vilka resurser man har tillgängliga för att åstadkomma inriktning och samordning *idag* och hur man sedan lyckas med det i *framtiden*, men det är inte samma sak.

### 8.1.2 Utvärdering med fokus ett framtida scenario

Ett sätt att minska risken att man ger en missvisande bild av förmågan till ledning och samordning är att komplettera en inventering av vilka resurser mm. som finns tillgängliga med en bedömning av *vad man kan åstadkomma* med dessa i termer av ledning- och samverkan. En sådan bedömning är visserligen inte alltid lätt, men den är mycket viktig för att komma vidare i ett djupare resonemang om vad utvärdering av ledning och samverkansförmåga innan händelser handlar om.

För att kunna göra det behöver man en grov bedömning av hur en samhällsstörning kan gestalta sig i framtiden och vilka förutsättningar som gäller för ledning och samverkan. Eftersom vi inte med säkerhet kan veta vad som kommer att hända bygger detta på antaganden som kan vara mer eller mindre välgrundade. Något som är mycket viktigt när man gör denna typ av bedömningar är att alltid försöka vara tydlig med vilka antaganden man gör och dokumentera dem om det går. Utan tydlighet när det gäller antaganden blir det mycket svårt för andra människor att avgöra om de bedömningar som man kommer fram till är rimliga eller ej.

Ett sätt att komma fram till om det räcker med en beskrivning av vad man bedömer sig kunna åstadkomma i termer av ledning och samverkan vid en eventuell samhällsstörning är att analysera vilka *faktorer* man tror kommer att påverka möjligheten att åstadkomma inriktning och samordning. Sådana faktorer kan exempelvis vara vid vilken tidpunkt en samhällsstörning inträffar (under ett dygn, men också under ett år), om man har tillgång till sina vanliga kommunikationssystem eller ej, etc. Om man bedömer att variation med

avseende på de faktorer man identifierat, exempelvis när på året en störning inträffar, inte spelar någon större roll för möjligheten att åstadkomma inriktning och samordning kan man använda enbart *en* beskrivning av vad man bedömer kunna åstadkomma vid en störning. Men, om det råder stor variation rörande hur framgångsrik ledning och samverkan bedöms bli när de faktorer man har identifierat varierar finns anledning att överväga att använda flera scenarier för att beskriva sin förmåga (se nästa avsnitt). Det finns dock undantag då detta inte nödvändigtvis är befogat. Om man exempelvis bedömer att en händelseutveckling som kan få stora negativa konsekvenser för lednings och samverkansförmåga är mycket osannolik kan det vara rimligt att inte lägga stora resurser på att analysera sin lednings och samverkansförmåga under dessa omständigheter. Detta har framförallt att göra med resurser. Det är ibland inte värt att lägga resurser på att analysera något som är mycket osannolikt. Men, det har också att göra med hur komplex analysen av ledning och samverkansförmåga bör vara. Desto flera scenarier som man inkluderar i sin analys, desto svårare blir det att kommunicera och använda resultatet av analysen. Detta är något som är ett välkänt fenomen inom riskanalysområdet och där har man utvecklat ett antal mått som används för att förenkla resultatet från analyser som kan inkludera flera hundra olika scenarier. Men, ännu så länge finns inte dessa tekniker tillämpade inom lednings och samverkansområdet och därför måste man också vara försiktig med hur många scenarier man inkluderar i analysen. Annars riskerar man att göra den överskådlig.

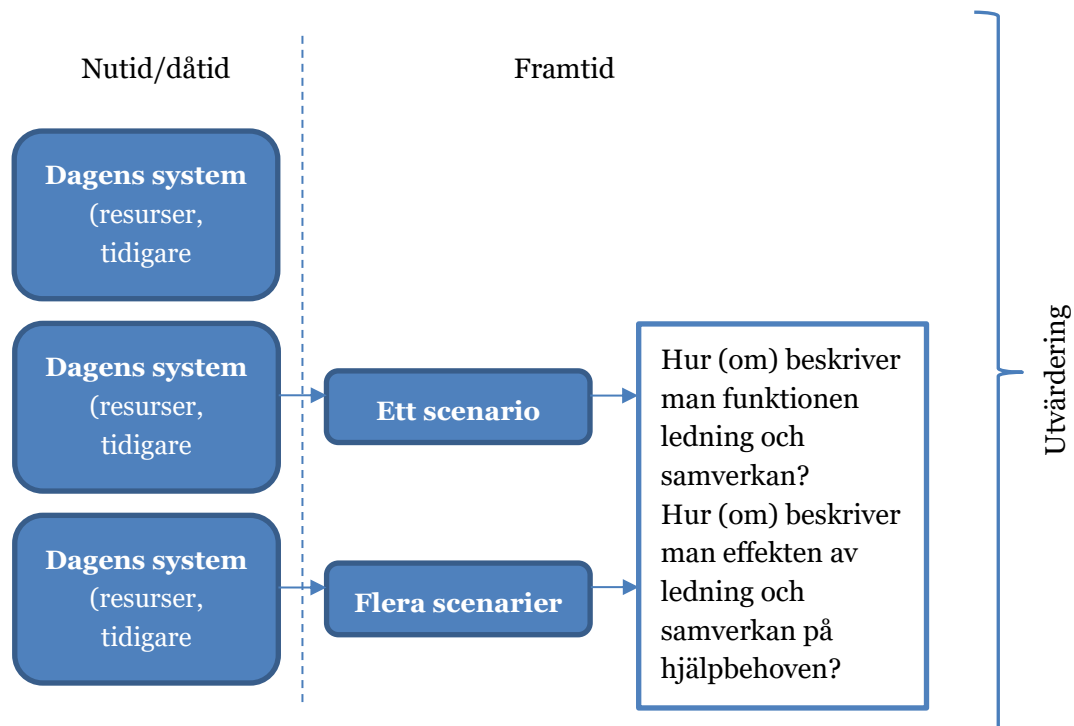
Om man trots allt inte bedömer att man kan ge en rättvisande bild av lednings- och samverkansförmåga bara med utgångspunkt i *ett* scenario bör man ändå överväga att använda flera. Tanken är att dessa tillsammans ger en bättre bild av förmågan än om man bara använder ett.

### **8.1.3 Utvärdering med fokus på flera framtida scenarier**

Att använda sig av flera olika beskrivningar av framtida scenarier för ledning och samverkan ger en mer detaljerad beskrivning av den osäkerhet som råder än om man bara använder ett scenario. Man kan exempelvis tänka sig att det finns faktorer som starkt påverkar lednings och samverkansförmågan och att man vill ta hänsyn till detta i sin analys. Ett exempel skulle kunna vara att man bedömer sig ha olika förmåga beroende på tid på dygnet eller året. Om man har skäl att tro att förmågan skiljer sig avsevärt mellan exempelvis kontorstid och icke-kontorstid kan detta speglas i en utvärdering genom att man beskriver två grova scenarier för hur man bedömer att ledning och samverkansarbetet kan utföras.

Oavsett om man använder sig av ett eller flera scenarier för att beskriva sin bedömning av vad man kan åstadkomma i termer av ledning och samverkan står man inför frågan hur man skall beskriva ledning och samverkan. Detta är något som vi inte går in på i detta avsnitt eftersom det är direkt relaterat till vilken metod för utvärdering som man använder. Något som också ofta är intressant när man bedömer sin (framtida) förmåga att åstadkomma inriktning och samordning är vilken effekt detta kan tänkas ha på de hjälpbehov som

uppkommit. Detta är relevant eftersom att åstadkomma så bra hantering av hjälpbehov som möjligt är anledningen till varför det är viktigt med ledning och samverkan.



## 8.2 Utvärdering under en händelse

Att utvärdera under en händelse innebär främst att den som genomför utvärderingen är förberedd; det gäller att vara på rätt plats, vid rätt tid, och veta hur allt praktiskt ska sammanfalla. Det gäller att på förhand veta vad som ska utvärderas, till vilket syfte, med vilka metoder, samt skapat vägar för att ta sig in i tid. Det är därför viktigt att redan innan arbeta på att skapa goda relationer med de som hanterar krisen, för att bli meddelad i tid om att något är på gång, samt få stöd i var och hur man tar sig till den funktion man är intresserad av.

**Att vara på rätt plats vid rätt tid är svårt**, och det blir svårare allteftersom krisen växer i omfattning. En stor del i att utvärdera handlar om att veta vad/vilka som utvärderas och varför. Vad eller vilka som utvärderas påverkar vilken metod som ska tillämpas och är direkt relaterat till syftet med utvärderingen. Ofta är syftet att utvärdera en viss funktion, en funktion som kan drivas av flera individer eller t.o.m. flera grupper som alla går på många möten, har olika arbetsuppgifter, osv. Exempel på funktioner som kan mätas är kommunikation, lägesuppfattning, eller ledning och samverkan. För att få någon form av kontinuitet i sin utvärdering behövs en fast punkt att utgå ifrån. Ett förslag är att välja en chef på lämplig nivå att följa. Det innebär inte att det är chefen som utvärderas, utan den organisation och det system som den specifika chefen verkar inom.



Var uppmärksam på att det inte alltid är lätt att hitta den chef eller den funktion man valt att utvärdera, och att de som är på plats inte kan hjälpa dig att hitta det du söker. Detta kan bero på att man själv inte är bra på att kommunicera det man söker, att det man söker inte finns i en tydligt utpräglad form, eller att det helt enkelt inte finns i det spontant ihopsatta system som ska hantera krisen. Att fråga efter den grupp eller den individ som har ett helhetsperspektiv på insatsen är exempelvis ofta svårt att få svar på.

### **8.2.1 Att utvärdera verkliga händelser**

Att utvärdera under en verklig händelse ställer nya krav på utvärderingen främst kopplad till den data som samlas in; det gäller att inte störa det pågående arbetet, samt att undvika att samla in känslig information. När vi talar om att utvärdera under en händelse menas egentligen att datainsamlingen sker under krisens gång, alternativt att relevant data skapades under händelsen men samlas in i efterhand. Fördelen med att utvärdera under en kris är att utfallet inte påverkar det resultat man får, vilket kopplar till skillnaden mellan prestation och effektivitet (se XXX). Till exempel, om en händelse slutar väldigt olyckligt och många människor mister livet så kommer man fokusera på fel och misstag som har begåtts. Utvärderingen får då ett negativt fokus, även om det säkerligen fanns många som presterat bra. Följderna kan i sämsta fall bli att åtgärder för att höja prestationen blir missriktade, och att framtida insatser får sämre utkomst än vad de kunnat ha.

**Att inte störa det pågående arbetet** innebär kort sagt att man ska undvika att *behöva* interagera med de som hanterar krisen under själva datainsamlingen. Att man har en observatör på plats som genomför utvärderingen är att föredra framför inspelat material, men om möjligt så nyttjas inspelningar som ett stöd till observationerna. Inspelat material kan aldrig ge en komplett bild av vad som pågår, detta gäller oavsett om man väljer ljud- eller videospelningar, eftersom att något alltid pågår bakom kameran och det i efterhand aldrig går att 'vända blicken'. Det är heller inte ovanligt att känslig information kommer upp, vilket kan vara problematiskt både gällande att få tillstånd till att genomföra inspelningen, men det förekommer även krav kring hantering av känslig information.

### **På den positiva sidan produceras väldigt mycket dokument**

tillgängligt vid en verklig händelse som inte produceras på samma sätt vid en övning, exempelvis mailkonversationer, arbetsdokument och nyhetsuppdateringar. Det finns utvärderingsmetoder speciellt utvecklade för att nyttja denna form av data, dock så kräver dessa en kunnig och erfaren utvärderare. Här blir det extra viktigt att skapa goda relationer till de som hanterar krisen för att få tag på den data som behövs.

**Det går även att nyttja en mjukvara** som spelar in arbetsflödet. Detta kräver dock att de som arbetar nyttjar den mjukvara som utvärderaren behöver i sitt arbete, vilket i sin tur kräver att de arbetsprocesser som finns stöd för i mjukvaran är de som används i organisationen.

**Att utvärderaren blir meddragen i att hantera krisen** är något som har hänt vid tidigare händelser, vilket är extra påtagligt om den som utvärderar besitter stor kunskap relaterat till det den utvärderar. Detta är svårt att undvika, kan man hjälpa till i en kris så är det svårt att säga nej, och man kanske inte ens bör neka att hjälpa till. Alternativet är att skicka utvärderare som inte besitter tillräckligt med kunskap för att detta ska kunna ske, och låta alla med lämplig kompetens bidra i arbetet. Dock så kommer en utvärderare förr eller senare bli erfaren på området, och det går inte att undgå att en mer erfaren utvärderare kommer ge bättre feedback än en oerfaren.

### 8.3 Utvärdering efter en händelse

Det finns ofta ett behov av att utvärdera hur väl en eller flera organisationer hanterat en händelse *ex post facto*, särskilt om det var en större, eller ovanlig, händelse. Kommunerna har enligt 3. Kap 10 § om skydd mot olyckor en skyldighet att, i skälig omfattning, klarlägga orsakerna till en olycka, olycksförloppet och hur insatsen har genomförts. Kravet gäller endast vid olyckor som resulterat i en räddningsinsats (utifrån ett juridiskt perspektiv med utgångspunkt i lagen om skydd mot olyckor). Det saknas dock etablerade ”verktyg” för att utvärdera samverkan. MSB genomför i regel utvärderingar av större samhällsstörningar, men det ligger i områdets natur att sådana utvärderingar ofta blir utsagor som sedan diskuteras i relation till existerande lagar och regleringsbrev. Ledning och samverkan är sällan huvudfokus i sådana utvärderingar, snarare brukar de belysa konsekvenser av händelsen och specifika utmaningar som uppstått i samband med händelsen. All retrospektiv utvärdering av ledning och samverkan vid samhällsstörningar är utmanande då det 1.) sällan finns jämförbara händelser att använda som referens, 2.) datainsamling vanligen inte är förberedd, och, 3.) det, särskilt vid ovanliga eller unika händelser, är svårt att fastställa vad ett acceptabelt sätt att hantera händelsen hade varit. Även vid mer vardagliga händelser kan det finnas ett mycket stort antal faktorer som behöver vägas in för att det ska gå att fastställa den acceptabla lösningen (t.ex. bränder). Dessutom behöver beaktas att det kanske varit helt omöjligt för de inblandade att fastställa den korrekta lösningen eftersom det inte varit möjligt för dem att få tillgång till all information som behövs för att fatta ett ”riktigt” beslut. Utöver detta kan det vara svårt att överhuvudtaget fastställa vad som faktiskt skett och vem som gjort vad. Mandat och ansvar kan också vara svårt att fastställa i vissa fall.

Punkt 1 ovan är självfallet ett problem i sig eftersom att det är svårt att säga om något genomförts på ett bra eller dåligt sätt om det inte finns någon referens eller baslinje att jämföra med. Punkt 2 är utmanande då data som kan samlas in vid övningar eller försök, vilka annars skulle kunna användas som referens, saknas. Samhällsstörningar är ofta oväntade vilket gör att det är svårt att förbereda sig på att samla in data under själva skeendet. Därtill finns det idag bara begränsade krav på att dokumentera och spara data från genomförande och dessa krav skiljer sig också mellan olika aktörer i krishanteringssystemet. Punkt 3 kan i vissa fall vara besvärande då ovanliga eller unika händelser kan

skapa situationer där det inte ens är möjligt att fastställa vem som borde ha hanterat en viss uppgift, eller på vilket sätt uppgiften borde ha hanterats. De lagtexter som reglerar svensk blåljusverksamhet och krishantering har en viss inneboende flexibilitet, vilket också kan leda till att det inte alltid är enkelt att fastställa vem som borde ha utfört en viss uppgift, eller ens hade mandat att göra det. Det finns också dokumenterade fall där en aktör uppfattat det som att de haft ansvar för att hantera en händelse när de i själva verket inte haft det. Hur ska ett sådant initiativ värderas i efterhand?

En sista, men kanske mest viktig, poäng att ta med sig vid utvärdering av större händelser är att beskrivningen av sådana händelser ofta "sätts" eller skapas vid de första utredningarna som görs. Vid komplexa och stora händelser är det inte ovanligt att avgörande skeenden beskrivs på olika sätt av olika utredare, beroende på vilka källor de använt och hur de tolkat dessa. Direkt efter en händelse söker både allmänhet, utredare och forskare efter ett narrativ, en berättelse, som förklarar vad som skett. Beroende på vilka personer/aktörer som ger de initiala utsagorna om händelsen riskerar beskrivningen att vinklas utifrån deras perspektiv. Nedtecknarens bakgrund, uppdrag och motiv bidrar naturligtvis också starkt till detta då det påverkar vem som utfrågas, vilka frågor som ställs och hur svaren på dessa frågor tolkas. Då stora samhällsstörningar ofta utreds av flera myndigheter och aktörer måste detta faktum beaktas då utredningar i regel baseras på tidigare arbeten. Att de första utvärderingarna som görs håller god kvalitet och genomförs på ett objektivt sätt är alltså av största vikt.

Metodologiskt vore det önskvärt med riktlinjer, ramverk eller någon form av handbok för att stödja utvärdering och skapa utvärderingar som håller en jämn kvalitet och i möjligaste mån ger utrymme för jämförelser mellan olika samhällsstörningar. I nuläget bedrivs utvärderingsarbete efter större samhällsstörningar ofta parallellt av olika myndigheter och aktörer. Sådana initiativ skulle i viss mån kunna samordnas för att minska belastningen på de informanter som finns, vilka ofta behöver besvara ungefär samma frågor vid många tillfällen.

Det finns skäl till att kraven på dokumentation vid hantering av samhällsstörningar inte bör ökas i onödan då arbetet med att hantera händelsen i sig ofta är mycket utmanande för de inblandade. Däremot kan det finnas anledning att se över vilka data som sparas i digitala system och om, var och på vilket sätt dessa data sparas. Att t.ex. kunna följa upp hur olika aktörer kommunicerat med varandra, hur olika enheter förflyttat sig, eller när och hur olika beslutsfattare sammanträtt kan vara värdefullt vid utvärdering. Vid ett sådant arbete måste naturligtvis gällande datalagstiftning, sekretessbehov och etiska frågor utredas.

---

**Utvärdering efter en händelse** är utmanande då det ofta saknas kriterier och jämförandemått för att fastställa om insatsen varit framgångsrik. Stora samhällsstörningar är ofta unika eller ovanliga vilket gör att det kan vara svårt att fastställa hur de borde ha hanterats och hur ledning och samverkan skulle ha skett. Vidare saknas ofta data från själva händelsen, varför denna måste samlas in retrospektivt i form av utsagor från de som hanterat skeendet. Det saknas också riktlinjer och handböcker för hur utvärdering av stora samhällsstörningar ska genomföras. Vi rekommenderar att utvärdering av större samhällsstörningar samordnas mellan myndigheter och aktörer samt att det utreds vilka metoder och teoretiska ramverk som bör tillämpas vid sådana utvärderingar.

---

Vilka ramverk eller metoder som kan tillämpas vid utvärdering ex post facto beror mycket på vilken dokumentation som finns tillgänglig, vilken typ av samhällsstörning som skett och vilka aktörer som varit inblandade. Det är därför svårt att ge en generell rekommendation kring detta. Gällande situationsanpassad ledning kan lednings- och samverkansrymden troligen användas för att fastställa vilken ledningsansats som använts vid olika tidpunkter, givet att det finns utsagor, data eller dokument som kan användas för en sådan analys. När det gäller prestation, dvs hur väl insatsen fungerat, beror detta dels på om det finns något att jämföra med (enligt punkt 1 ovan), men också på vilka utsagor, data och dokument som finns. Kriterier för prestationsvärdering kan också saknas eller vara svåra att fastställa. Mått som uttryckningstider, triangulering, patientflöden osv är inte alltid goda indikatorer på hur väl en händelse hanterats, särskilt inte ur perspektivet ledning och samverkan. Det är också viktigt att beakta att ledning och samverkan kan ha genomförts framgångsrikt även om insatsen som helhet inte haft ett gott utfall. Ofta finns en relation mellan ledning, samverkan och utfall, men det finns också undantag då tillgängliga resurser helt enkelt varit olämpliga eller otillräckliga för att lösa uppgiften, även om ledning- och samverkansfunktioner gjort ett bra arbete. De eller den som genomför utvärderingen måste därför vara tydliga i sin beskrivning av ledning och samverkan och dess relation till det faktiska utfallet.

## 8.4 Övningsutvärdering

**Övningar är oftast lättare att utvärdera**, och de metoder som går att nyttja vid verkliga händelser går i regel att använda även vid övningar. Vissa undantag existerar dock kopplat till de redan nämnda metoder som riktar in sig på dokumentation, nyhetsuppslag och liknande som produceras naturligt vid en verklig händelse men som ofta inte är i fokus vid en övning.

***Det är ytterst viktigt att ha övningen syfte i fokus*** för utvärderingen, annars är risken stor att utvärderingen blir missvisande. En övning kan exempelvis vara designad för att skapa ett samverkansbehov eller inte. Många gånger så blir deltagarna omedda att i förväg fokusera på något specifikt, som interna processer inom den egna organisationen. Att i denna situation vara kritisk över hur de visar brist på samverkan och initiativ till att ta kontakt med externa organisationer är inte rättvist eller givande sett ur deltagarens perspektiv.

## 9. Referenser

Alberts, D. S., Reiner, K. H. & Moffat, J. (2010). *NATO NEC C2 maturity model*. Washington, DC: Office of the assistant secretary of defence, command and control research program.

Baroutsi, N. (2018). *A Practitioners Guide for C2 Evaluations: Quantitative Measurements of Performance and Effectiveness*, International Conference on Information Systems for Crisis Response & Management.

Rochester, New York. Jensen, E., Tehler, E., & Brehmer, B. (2011). *Indikatorer på lednings- och samverkansförmåga – En förstudie på uppdrag av MSB*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Koelega, S. & Cedergårdh, E. (2015). ”Utformning av organisation, övergripande ledning av kommunal räddningstjänst och utövande av geografiskt områdesansvar.” i C. Uhr (red.): *Att åstadkomma inriktning & samordning - 7 analyser utifrån hanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014*. Lund: Lunds universitet, 15-85.

MSB. (2017). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

NATO STO SAS-085. (2014). *Final Report on C2 Agility*. Brussels: NATO Science and Technology Organisation.

## 10. Publikationer från projektet

Peter Berggren, Björn JE Johansson, Nicoletta Baroutsi, Isabelle Turcotte, Sébastien Tremblay, Assessing team focused behaviors in emergency response teams using the shared priorities measure, 11th International ISCRAM Conference

”The shared priorities measure as a way of assessing team strategic awareness – a bridge between self-assessment and the deep blue sea of field recordings” författat av Peter Berggren, Björn Johansson, Nicoletta Baroutsi och Nils Dahlbäck (Linköpings Universitet).

Berggren, P., Johansson, B. J., Svensson, E., Baroutsi, N., & Dahlbäck, N. (2014). Statistical modelling of team training in a microworld study. In *Proceedings of the Human Factors and Ergonomics Society Annual Meeting* (Vol. 58, No. 1, pp. 894-898). SAGE Publications.

Baroutsi, N. (2015). Measures of Command & Control Performance. In Proceedings of the 20th International Command & Control Research and Technology Symposium (ICCRTS)

Jensen, E. (2015). Assessing C2 Capability. Manuskript som accepterades för en poster-presentation.

Johansson, B.J.E., Berggren, P., & Trnka, J. (2015) Research on agility and agile command and control organizations. A review of contemporary literature. Totalförsvarets Forskningsinstitut. FOI-R—4068—SE.

Berggren, P., Johansson, B.J.E., & Trnka, J. (2015). Findings from a literature review on agility and C2 agility in relation to crisis response and emergency management. Proceedings of the 12th ISCRAM 24-27 Maj, 2015, Kristiansand, Norge.

Uhr, C. et al. (2015), Inriktning och samordning -7 analyser utifrån hanteringen av skogsbranden i Västmanland (editor). Antologi, Center for Societal Resilience Lund University.

Uhr, C. and Frykmer, T. (2015). Vad är problemet – Problemförståelse som en del i beslutsfattandet på olika ledningsnivåer. Chapter in Uhr, C. (ed) et al, Inriktning och samordning -7 analyser utifrån hanteringen av skogsbranden i Västmanland, Antologi Center for Societal Resilience Lund University.

Frykmer, T. and Uhr, C. (2015). Improvisation som en del i problemlösningen. Chapter in Uhr, C. (ed) et al, Inriktning och samordning -7 analyser utifrån hanteringen av skogsbranden i Västmanland, Antologi, Center for societal Resilience Lund University.

Frykmer, T. and Uhr, C. (2015). Organisationsbeteende, Chapter in Uhr, C. (ed) et al, Inriktning och samordning -7 analyser utifrån hanteringen av skogsbranden i Västmanland, Antologi, Center for Societal Resilience Lund University.

Ekman, O., Frykmer, T. and Uhr, C. (2015) Förtroende. Chapter in Uhr, C. (ed) et al, Inriktning och samordning -7 analyser utifrån hanteringen av skogsbranden i Västmanland, Antologi, Center for Societal Resilience Lund University.

Frykmer, T., Uhr, C. and Bergström, J. (2015). Organised behaviour in the Swedish fire and rescue service - a case study. (presenterat vid ESREL conference September 2015)

Lindbom, H., Tehler, T., Frykmer, T. and Uhr, C. (2015). How can the usefulness of capability assessments be improved?, in Proceedings of ESREL 2015: Safety and Reliability of Complex Engineered Systems, Zürich.

Hansen, D., Holmberg, M. & Uhr, C. (2015). Situational awareness and its impact on crisis-induced action: the Norwegian 22/7 case. ISMS Annual Conference 2014 Publication

Ekman, O. & Uhr, C. (2015). Global model for direction and coordination in multi-actor crisis management,. 20th ICCRTS.

Baroutsi, N. (2016). Observing Sensemaking in C2: Performance Assessments in Multi-Organizational Crisis Response. International Conference on Information Systems for Crisis Response & Management. Rio de Janeiro, Brazil.

Uhr, C.; Johansson, B J E; Landgren, J.; Holmberg, M.; Bynander, F.; Koelega, S.; Trnka, J. (2016), Once upon a time in Västmanland – the power of narratives or how the “truth” unfolds, International Conference on Information Systems for Crisis Response & Management. Rio de Janeiro, Brazil.

Beerens, R. & Tehler, H. (2016). Scoping the field of disaster exercise evaluation - A literature overview and analysis. International Journal of Disaster Risk Reduction, 19, 413-446. doi:10.1016/j.ijdrr.2016.09.001

Bergström, J. Uhr, C. & Frykmer, T. (2016) A complexity framework for studying disaster response management, Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol. 24, Issue 3, pp. 124-135

Trnka, J., Lundberg, J., Jungert, E. (2016). Design and evaluation of a role improvisation exercise for crisis and disaster response teams. International Journal of Information Technology and Management. DOI: <http://dx.doi.org/10.1504/IJITM.2016.077348>

Berggren, P., Johansson, B.J.E., & Baroutsi, N. (2016). Assessing the quality of Shared Priorities in teams using content analysis in a microworld experiment. Theoretical Issues in Ergonomics Science. DOI: <http://10.1080/1463922X.2016.1159354>

Uhr, Journal of Contingencies and Crisis Management, “Leadership ideals as barriers for effective collaboration” (2017).



