



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Samverkansövningar

- Lärande och Nytt



FORSKNING

MSB:s kontaktpersoner:
Carin Rencrantz, 010-240 42 54
Svante Ödman, 010-240 43 25

Publikationsnummer MSB774
ISBN 978-91-7383-505-3

Förord

När en stor olycka eller kris inträffar förväntar vi oss att olika myndigheter samverkar för att lösa situationen. För att detta ska fungera friktionsfritt behöver personal från flera organisationer få möjlighet att öva samverkan på ett bra, genomtänkt och lärorikt sätt.

Den här studien tar sin början i ett projekt vi drev under åren 2007-2009, "Samverkan på olycksplatsen". Syftet med projektet var att utröna om blåljusorganisationers agerande på olycksplatsen var optimalt. Vi kunde se att medarbetarna var präglade av en kultur som förmedlades till varje ny medarbetare trots ändrad lagstiftning, reformer och utveckling av verksamheten. De myndigheter som fanns representerade på olycksplatser hade en tendens att arbeta i var sitt spår, trots samverkansambitioner. Ju större och komplexare olyckshändelsen desto mindre samverkan kunde vi notera, trots att behovet var det omvända, det vill säga stort och komplext nödvändiggjorde samverkan. Vi blev, under projektets gång, allt nyfikenare på om samverkansövningar verkligen var övningar i samverkan, eller om de odlade och förstärkte procedurtänkande och linjära beteenden.

Totalt har vi under perioden 2007-2014 varit med observerat och dokumenterat 35 samverkansövningar. Samtliga av dessa övningar är inte underlag för denna studie, men de bidrar till att vi kan uttala oss nyanserat om övningar generellt.

Studien har inte bara identifierat vanliga problem, utan också prövat modeller för att få ut mer av övningar. Speciellt har samverkan, lärande och nytta varit i fokus. Vi har kunnat se att dessa tre viktiga effekter av övningar påverkar varandra. Samverkan bidrar till lärande och lärande bidrar till nytta. Vår förhoppning är att de resultat som studien gett kan få effekt på övandet av kriser och olyckor.

Göteborg 140928

Eric Carlström och Johan Berlin

Innehållsförteckning

1. Samverkansövningar	6
1.1 Bakgrund	6
1.2 Samverkan	6
1.3 Tillit	6
1.4 Stabilitet	7
1.5 Seminarier.....	7
2. Forskningsprojektet.....	9
2.1 SAMÖ, övningar på nationell nivå	10
2.2 Traditionella övningar och 3NS-övningar på regional och lokal nivå 11	
3. Diskussion	14
4. Fördjupad läsning	17

Sammanfattning

I detta forskningsprojekt studeras hur olika samverkanstekniker och växlingen däremellan övas. Det övergripande syftet med denna studie är att studera hur synkron samverkan övas och hur det leder till lärande och nytta. Detta görs genom att utveckla en metod för att öva synkron samverkan. Med synkron samverkan menas smidig, prestigelös och överlappande samverkan. För att genomföra studien har vi gjort en kunskapsöversikt av publicerad forskning på området. Dessutom har vi följt ett antal blåljusövningar (här kallade för traditionella övningar) som genomförts i Sverige. Den samlade analysen har sedan legat till grund för konstruktionen av en övningsmodell. Den baseras på ett antal hypoteser som utgår från på dels litteraturöversikten och studien av de traditionella övningarna. Övningsmodellen prövas därefter som interventioner. En jämförelse har sedan skett mellan resultaten från de traditionella övningarna och övningarna från interventionen. Därefter dras ett antal slutsatser, såväl teoretiskt men också normativt i form av praktiska implikationer och förslag. Modellen (3NS) som studerats uppvisar mer lärande och nytta än traditionella samverkansövningar. Den innehåller dessutom fler kollaborativa utmaningar, seminarier och repetitionsmoment. Den bidrar till kunskap om varandras roller och olika handlingslogiker, agendor, begrepp och hierarkiska nivåer. Resultatet av forskningsprojektet visar att 3NS-övningar bidrar till mer lärande och nytta än traditionella samverkansövningar. Modellen är unik eftersom den är vetenskapligt validerad och tillämpad för blåljusorganisationer.

1. Samverkansövningar

1.1 Bakgrund

Oavsett om övningar syftar till att skärpa vår förmåga att agera vid en hotande pandemi, ett större gasutsläpp, en omfattande brand i stadsmiljö eller ett bombhot hamnar vi i likartade frågeställningar. Dessa berör ofta om övningen verkligen ger de utfall som vi förväntar, helt enkelt om den investering vi gör i form av förberedelser, utbildningar, lönekostnader och utvärderingar betalar sig i form av en bättre beredskap.

För att lyckas i en komplex situation behöver förmågan att samverka organisationsövergripande utvecklas och förfinas. Tidigare forskning visar att vid övningar övas främst sekventiella beteenden det vill säga aktiviteter som sker i turordning och parallella beteenden, att arbetet sker simultant men utan överlappningar. Synkrona samverkansformer, det vill säga organisationsövergripande och sömlösa former av samverkan övas mer sällan. Syftet med studien är att studera hur synkron samverkan övas och hur det leder till lärande och nytta. Detta görs genom att utveckla en metod för att öva synkron samverkan.

1.2 Samverkan

Samverkan mellan organisationer har identifierats som en av de mest kritiska utmaningarna vid hanteringen av en händelse. Ett effektivt olycksarbete kräver smidighet, samförstånd och ett effektivt flöde. Myndigheter som misslyckas med att skapa god samverkan kommer inte att lyckas hantera olyckor, kriser och katastrofer på ett optimalt sätt. Hindren beror ofta på etablerade och organisationsspecifika normer, rutiner och regelverk.

Med den goda ambitionen att stimulera till samverkan har det hänt att övningsledare har krånglat till scenariot vid övningar. Det har hänt att de utsatt organisationerna för utmaningar långt över deras förmåga. I sin iver konstruerar de händelsekedjor som framstår som allt annat än realistiska. En sådan övning kan få en motsatt effekt än den tänkta. Den leder varken till lärande, ökad självinsikt eller den så viktiga tillfredsställelsen av att lyckas hantera en situation. Istället har övningsdeltagare lämnat övningen nedslagna och förvirrade.

En utmaning för en övningsledning är därför tvåfalt, dels att ge varje organisation en möjlighet att öva uppgifter som ligger inom den egna agendan, men också att utmana förmågan att samverka på ett sådant sätt att det stimulerar lärandet.

För att detta ska ske krävs att övningen är upplagt på ett sådant sätt att övande både fokuserar på den egna och avgränsade uppgiften och samtidigt gör insatser över organisationsgränser.

1.3 Tillit

För att få till samverkan behöver en miljö av tillit byggas upp. Tillit bidrar till att medarbetare vågar berätta om egna misstag och ta emot kritik från kollegor

utan att fördenskull känna sig ifrågasatt eller utlämnad. I en tillitsfull verksamhet råder transparens. Information görs tillgänglig och ger fler möjlighet att värdera och ha synpunkter på ett förlopp. Saknas tillit tar osäkerhet vid vilket kan leda till ett passivt och avvaktande beteende. Detta leder i sin tur till initiativlöshet och låg beslutsförmåga. Tilliten gynnar reflektion och interaktion men hindras av starka traditioner och en idealiserad självbild att leva upp till, egenskaper som visats sig vara karaktäristiska i beslutsorganisationer.

1.4 Stabilitet

Lärande står i den här studien för förändring och utveckling. Motsatsen till förändring är stabilitet. Offentliga verksamheter, däribland blåljusorganisationer, är betraktade som stabila, förutsägbara, pålitliga och repetitiva. Repetivitet har fördelar, det gynnar insatser kräver vana handgrepp och väl inövade rutiner. Här är "utantillläxan" som tränats in genom intern drill central. Drillen lägger en grund av stabilitet. En samverkansövning ställer, till skillnad från drill, krav på förändringsförmåga, när situationen så kräver.

Förändring är förmågan att skifta strategier efter den situation som råder. Det handlar om att "inte låsa på målet" utan att vara öppen för den situation som råder och anpassa, eller skraddarsy insatser i samverkan med andra för att nå snabbaste och bästa resultat.

Utmaningen är att byta mellan invanda stabila egenskaper till att bli flexibel, anpassningsbar och smidig, något som blivit alltmer uppmärksammat i olycks- och krissammanhang. En insats behöver således vara tillräckligt strukturerad för att medarbetarna ska känna igen sig i det intränade mönstret som garanterar att aktiviteter genomförs men tillräckligt förändringsbenägen för att kunna hantera det oväntade. Samverkansövningar utmanar förmågan att hitta en balans mellan stabilitet och förändring, mellan procedurtänkande och kreativitet. Ett övergripande mål vid samverkansövningar är att utveckla just denna förmåga.

Ett sådant lärande är något mer än det upprepade lärande som hör till drillen i kontroll och kommando strukturer. Ett sätt att hantera den utmaningen är att bygga in en möjlighet att pröva sig fram vid övningar. Tillåts övande att testa en modell för att hantera en händelse och sedan ges möjlighet att utvärdera effekterna kan, i nästa läge, ett nytt angreppssätt prövas och en metodutveckling ske. Behovet är att hitta modeller som kompletterar de standardiserade rutiner som dominerar olycksarbetet.

1.5 Seminarier

När en övning resulterar i nya beteenden har ett lärande skett. Ett sätt att gynna lärande är effektiva seminarier med kritiska diskussioner som lyfter fram själva syftet med en övning. Seminarier kan gynna självreflektion som är nödvändigt för att göra justeringar. Seminarier kräver dock tillit. Att peka ut och överkritiskt granska en verksamhet kan få rakt motsatt effekt, det kan skada motivationen och därmed lärandet. Lärandet gynnas av experimentlusta och kreativitet. Detta räcker dock inte, det måste dessutom finnas en förmåga att ifrågasätta det etablerade, betrakta saker utanför sitt sammanhang och en beredskap att göra sig av med gamla föreställningar.

Ur det som hittills beskrivits i denna inledande problematisering kan vi konstatera följande:

- Erfarenheter kan dras generellt oavsett en övnings storlek eller inriktning
- Okomplexa och begripliga övningar är att föredra
- Seminarier och utrymme för gemensam reflektion i anslutning till övningar bidrar till lärande
- En framgångsrik övning avslöjar brister
- Övningar bör ge utrymme för flexibilitet och inte färdiga paketlösningar
- Övningar bör ge möjligheter att tänka ”utanför boxen”
- Övningar bör inte vara statiska, det bör finnas möjligheter att pröva sig fram

2. Forskningsprojektet

Forskningsprojektet har pågått mellan åren 2011-2014 vilket i praktiken inneburit nästan fyra år. I projektet har data samlats in från 10 övningar, 3 traditionella och 7 kvasiexperimentella, det vill säga den modell som utvecklades under projektet. Mer än 200 personer har deltagit i dessa övningar. Alla övningar har observerats av 2-3 forskare, utvalda medarbetare har intervjuats och 178 övande har besvarat en enkät efter övningarna.

Några övningar (4) har granskats retrospektivt. Det gällde i synnerhet de större samverkansövningar som MSB arrangerar var 4:e år (SAMÖ). År 2011 kombinerades denna övning med en kärnkraftsövning (KKÖ) som arrangeras regelbundet av strålskyddmyndigheten, delar av denna övning beforskades (observationer och intervjuer) av två forskare.

Såväl observationer, intervjuer och enkäter granskade sambandet mellan inslag av samverkan under övningarna, lärande och potentiell nytta vid skarpt kris- och olycksarbete.

Den kvasiexperimentella modellen utvecklades utifrån erfarenheterna från litteraturstudien, och erfarenheterna från observationer och intervjuer vid traditionella övningar. Modellen konstruerades utifrån den kritik som riktats mot traditionella övningar, Det vill säga att 1) de är alltför komplexa med många överraskningsmoment, något som ansågs öka osäkerheten och begränsa lärandet. 2) Medarbetarna fick alltför sällan möjligheten att rätta till misstag, i en och samma övning, något som ansågs ha kunnat bidra till lärande. 3) Det fanns en uppfattning om att samverkan saknades, trots att övningarna benämndes för samverkansövningar. 4) Seminarier genomfördes sällan i direkt anslutning till övningarna, medan intresse och minnet av övningens olika delar fortfarande var aktuella. 5) Utvärderingar av övningar användes sällan för rutin och organisationsutveckling. Utvärderingen blev ofta ett bortglömt och föga inflytelserikt dokument. 6) Dessutom påpekades att långdragna och händelselösa faser, exempelvis väntetider på brytpunkter eller sega förlopp under ett efterarbete, bidrog negativt till motivationen.

De kvasiexperimentella övningarna byggdes för att hantera dessa svagheter. De baserades på a) relativt enkla, men väl genomtänkta seminariebyggen som utmanade förmågan att samverka. De innehöll b) två praktiska moment och c) tre seminarier. d) Varje praktiskt moment följdes av ett utvärderande seminarium som syftade till att formulera bättre strategier. e) De båda praktiska momenten var identiska, i syfte att effekter av nya angreppssätt skulle kunna värderas. f) För att utnyttja övningstiden effektivt gjordes de praktiska momenten korta. g) De bestod av en inledande fas där inriktningsbeslut fattades och en krisorganisation byggdes upp. Därefter genomfördes en avkortad praktisk fas. h) Realtidstänkande, det vill säga att låta alla moment inkluderas vid övningen som vid en verklig händelse tillämpades inte under övningarna. Det skulle få negativa effekter för tempo och innehåll. i) Övningarna utvecklades och leddes av övningsledare ur varje deltagande organisation. Dessa hade fått en två-dagars utbildning i modellens filosofi och teknik. j) Övningsledarna utvecklade scenarier, höll i seminarier och utvärderade övningarna.

De kvasiexperimentella övningarna gavs namnet 3NS, trenivåsamverkan för att illustrera att såväl sekventiell, parallell som synkron samverkan övades.

2.1 SAMÖ - övningar på nationell nivå

Studien inleddes med att observera en så kallad SAMÖ-övning. SAMÖ (samverkansövning) är den nationella övning som genomförs återkommande av ett antal statliga myndigheter (exempelvis krisberedskapsmyndigheten och MSB). Dokumentationen har granskats efter de SAMÖ-övningar som genomfördes åren 2004, 2007, 2008 och 2011. Läsningen har haft fokus på de tre variablerna samverkan, lärande och nytta.

Utvärderingarna från övningarna visade att myndigheter behöver en bättre kunskap om andra myndigheters ansvar och vilken myndighet som har ett samordnande ansvar. Roller och mandat var oklara för flera av de deltagande aktörerna. Dock hade de i allmänhet klart för sig vilken roll och vilket ansvar de själva hade. Det fanns emellertid en tendens att vilja skjuta ansvaret uppåt i hierarkin. Det gällde i synnerhet vid oklarheter och rolldiffusion. Det fanns också en förvirring mellan olika myndigheter om relationen mellan sektors- (verksamhetsansvar) och områdesansvar (geografisk närhet).

Samverkan fungerade väl när den systematiserades. De organisationer som med egna avdelade representanter deltog i samverkansstaber fick ett bra helhetsgrepp om händelserna och hade nytta av detta när det gällde de egna aktiviteterna.

Även om samverkan genomgående betraktades som väsentligt för att få till ett smidigt krisarbete, var det oklart hur den skulle operationaliseras. Dels var det oklart vad begreppen samverkan och samordning innebar dels hur en sådan samverkan skulle ske.

I någon av övningarna var informationsglappet störst mellan operativa myndigheter som befann sig på olycksplatser, det vill säga blåljusorganisationerna och andra myndigheter. De icke operativa myndigheterna visste inte vilken information som de borde söka, och hade därmed svårigheter att ställa riktade frågor. De låg därför steget efter de operativa organisationerna. Till detta saknade blåljusmyndigheterna både rutin och förmåga att leverera information som kunde tänkas vara av intresse för myndigheter med en övergripande roll.

Ett annat glapp som blev tydligt i en av övningarna var det mellan offentliga och privata aktörer. Dessutom var vissa av de offentliga aktörerna svåra att nå. Vissa av de privata aktörerna tyckte därför att de lämnades utanför och de kände sig bortglömda. Vissa privata aktörer, som exempelvis banker, var noga med att informera centrala aktörer men tyckte inte att de fick återkoppling.

I någon av övningar kunde det kostateras att även om det fanns en konsensus om värdet av att skapa gemensamma lägesuppfattningar saknas modeller för hur detta skall åstadkommas organisationsövergripande. Detta uppfattades som ett problem eftersom en gemensam lägesuppfattning krävs för ett gemensamt beslutsfattande.

En orsak till detta var en bristande kunskap om varandras ansvars- och mandatförhållande. Det fanns svårigheter att veta vem som var ansvarig för vad. Under en av övningarna fanns det till exempel förväntningar på krisberedskapsmyndigheten från flera organisationer. När dessa förväntningar inte visade sig vara korrekta, och därmed inte uppfylldes skapades ett vacuum av förvirring med tidsförluster och med ett arbete i otakt som följde. Det ledde till felaktiga hänvisningar och osmidiga flöden.

De utvärderingar som gjordes av övningarna genomfördes av inhyrda utvärderare men också genom självskattningar. Det skiljdes mellan kontrollerande/ prövande utvärderingar och lärande utvärderingar. De

kontrollerande/prövande utvärderingarna betraktades som en undersökning av funktionen, medan lärande syftade till att bygga upp ny kunskap. För att åstadkomma ett lärande genomfördes uppföljningsseminarier där utvärderingarnas resultat diskuterades. I de dokument vi tagit del av fanns inga redovisningar av vilka förändringar som vidtagits till följd av övningarna och därmed inte heller vilken nytta sådana förändringar kunde antas ha vid skarpa händelser.

2.2 Traditionella övningar och 3NS-övningar på regional och lokal nivå

De regionala och lokala övningar som studerades kallas i det följande för traditionella. Med det menas att uppvisade ett återkommande mönster. Det var att organisationernas enskilda insats fokuserades, att det var ett realtidsscenario (med långa väntetider som följd), att övningen pågick under lång tid (med lågt tempo), samt att utvärdering gjordes långt efter övningens avslutning, och distribuerades centralt, inte till de som deltagit vid övningen. Observationer och intervjuer visade att vid traditionella övningar kunde övningsledarna agera som sufflörer som under övningen ledde medarbetarna "rätt". Övningen tilläts inte gå "fel" utan följde ett mönster som uppfattades som korrekt. Det innebar att möjligheten att identifiera misstag för att sedan rätta till dessa reducerades. Rutinerna antogs bidra till det riktiga handlandet i svåra situationer. En annan iakttagelse var att ju mer obegriplig situationen var desto mer rutinbundet agerade medarbetarna. Dessutom genomfördes traditionella övningar i realtid det vill säga alla de moment som skulle skett vid en verklig händelse simuleras linjärt i kronologisk ordningsföljd inklusive utlarmning, säkrande av olycksplats och upprättande av brytpunkter. Det bidrog till långa väntetider, långa övningstider och en skev fördelning mellan de olika övandes möjlighet att delta. Dessutom ingick långa operativa faser där vissa moment upprepades, exempelvis släckningsarbete, registrering, att avföra skadade m.m. Den avslutande fasen, återställning, var också lång vid en sådan övning och normaliseringen genomfördes som vid en verklig händelse, vilket var tidsödande.

Det förekom sällan kritiska seminarier efter sådana övningar. Övningsledarna berättade vad som blev rätt och fel. Eftersom övningsledarens referenser utgjorde ett facit för korrekt handlande kunde en kort summering avsluta övningen. Frågor hänvisades till en skriftlig utvärdering som genomfördes veckorna efter övningen. Det lärande som skedde var framför allt repetitivt. Inarbetade rutiner som tidigare tränats och nöts in övades och utvärderades.

3Ns övningarna, det vill säga de kvasiexperimentella övningar som utvecklades under projektet bestod av två praktiska moment och tre seminarier. Det första praktiska momentet vid 3ns-övningarna genomfördes efter de förutsättningar och rutiner som normalt tillämpades av de organisationer som deltog. De präglades av de rutiner som styr handlandet vid en skarp händelse och som också kan ses i övningar som består av ett enda praktiskt moment.

Det andra praktiska momentet föregicks av ett självkritiskt seminarium där deltagarna identifierade vad som kunde gjorts annorlunda. Seminariet bidrog till att repetitionen skilde sig från det första momentet, trots att upplägget var identiskt. Ledningar och medarbetare strävade efter att hantera de brister som identifierats i den första omgången. Återkommande brister var att det var svårt

att identifiera befäl, skapa ledningsplatser, åstadkomma regelbundna återsamlingar, fordonsplacering, den turordning som händelsen hanterades, begreppsförvirring mellan befäl ur olika organisationer och så kallade moment 22 situationer där det var oklart vilken kompetens som i första hand skulle "gå in" och hantera situationen.

Efter det probleminventerande seminariet, efter det första praktiska momentet, hölls i flertalet av 3ns-övningarna ca 10 minuters strategidiskussion mellan medarbetarna i respektive organisation där såväl interna som gränsöverskridande beteenden diskuterades och en handlingsplan skapades. Vid dessa korta möten fanns en övningsledare med. Denna övningsledare var en kollega med samma profession som de övande. Detta bidrog till att repetitionen blev tidseffektiv, arbetsintensiv och hade högre kvalitet än i det första praktiska momentet. Flera respondenter menade att det var naturligt att det blev en skillnad mellan momenten. Eftersom scenariot var identiskt, hade de möjlighet att förbereda sig och därmed förbättra prestationen. Några hade uppfattningen att repetitionsmomentet borde ha ett annat innehåll än första praktiska momentet. Andra menade att om inte repetitionen var identisk kunde inte strategierna mellan de båda momenten jämföras. Det skulle få effekten att övningen inte blev lika utvärderingsbar som vid en identisk repris.

Ytterligare ett argument var att det fanns en fördel att medarbetarna gick från övningen med en tillfredställande känsla av att de lyckats lösa uppgiften och samtidigt lärt något nytt. På så sätt reducerades också olika osäkerhetsfaktorer vilket gjorde att mer kraft kunde läggas på att utveckla och förfina de olika samverkansmomenten.

Det avslutande seminariet ledde fram till en inventering av vad medarbetare i fält kan göra för att få till ett effektivare och smidigare arbete på skadepåse och vad de har svårare att åstadkomma på egen hand, det vill säga faktorer som beror på regler, rutiner och lagstiftningar. Dokumentationen under övningarna skapade en utgångspunkt för långsiktig progression och utveckling på övergripande nivå.

Övningarnas konstruerades för att utmana förmågan att samverka. Det skedde bland annat genom att moment 22 situationer skapades. Med moment 22 situation menas ett läge där det är svårt att avgöra vem som ska ta initiativet att hålla i "taktpinne". Det kan handla om ett läge av eldsvåda och våldsam person i samma utrymme. Ett annat sätt var att låta en av organisationerna anlända före de andra och vara ensamma på plats för att hantera lägen som inte låg inom deras primära uppgift, exempelvis att polisen anlände först till ett masskadescenario.

De traditionella övningarna och 3NS-övningarna granskades med avseenden samverkan, lärande och nytta och de båda modellerna jämfördes. Studiens resultat visar, med statistiskt säkerställda resultat att samverkansmoment i övningar bidrar till lärande och lärandet ökar nyttan vid skarpt olycksarbete (enligt medarbetarna uppfattning). Det resultatet gällde såväl vid de traditionella som vid 3NS-övningarna.

Huvuddelen av personalen uppfattade att 3ns-övningen innehöll mer inslag av samverkan än de traditionella övningarna. Samverkan startade tidigare i 3ns-övningarna och det fanns större möjligheter att pröva alternativa strategier. Till skillnad från de traditionella övningarna tyckte en större andel att 3ns-övningarna gav tillräckligt utrymme för diskussioner efter övningens praktiska delar. Det totala medeltalet för hela dimensionen på en 5-gradig likertskala (där ett högre värde stod för mer inslag av samverkan) var 3,97 för 3NS-övningarna och 3,48 för de traditionella samverkansövningarna.

Fler av de övande från 3NS-övningarna än i de traditionella övningarna menade att de lärt något nytt. De dominerade också när det gällde att ha lärt något nytt om de samverkande organisationerna. Det gällde såväl begrepp, förkortningar, kommunikationsmönster och sättet att prioritera aktiviteter. Medeltalet för hela dimensionen på en 5-gradig likertskala var 3,81 vid 3NS-övningarna och 3,03 för de traditionella samverkansövningarna.

Något fler menade att nyttan av övningen var större vid 3NS än vid traditionella övningar. Övningarna hade betydligt högre inflytande på det dagliga arbetet vid 3NS. Medeltalet för hela dimensionen på en 5-gradig likertskala var 3,74 vid 3nsövningarna och 3,66 för de vanliga samverkansövningarna.

När 3NS-modellen övades fanns inslag av olika nivåer av samverkan, det vill säga sekventiell, parallell och synkron och det skedde en växling mellan dem. De sekventiella teknikerna dominerade framför allt när en av organisationerna "ägde" händelsen i kraft av sin kompetens. Det kunde vara när ett område gjordes säkert av polis eller räddningstjänst, eller en medicinsk insats ledde till att polis och räddningstjänst fick vänta in sjukvården. Synkrona tekniker förekom när de var tillämpligt. Sådan samverkan gynnades av att övningsledarna lagt in moment där det exempelvis var oklart vilken organisation som för tillfället "ägde" händelsen, eller att det rådde resursobalans på platsen. Exempelvis kunde polisen anlända först till en plats där det största behovet var att bedöma och vårdade skadade. Under 3NS-övningarnas seminarier utvärderades den samverkan som skett under de praktiska momenten.

Under seminarierna förekom att kritik riktades mot att samverkan kunde bli alltför synkron, det vill säga, alltför ad hoc liknande och strukturlös. Motsatsen förekom också. Samverkan kunde ske alltför sekventiellt eller parallellt med osmidighet och tidsförluster som effekt.

Repetitionsmomentet gav verksamheterna möjlighet att pröva olika samverkansnivåer. Genomgående noterades en förhöjd kvalitet i krisarbetet vid det andra praktiska momentet. Vid flera tillfällen noterades dessutom en snabbare hantering av händelsen. Repetitionsmomentet var uppskattat bland de intervjuade. Någon menade dock att det inte var speciellt konstigt att resultaten förbättrades eftersom scenariot redan var känt.

Seminarierna ansågs öka kunskapen om de samverkande organisationernas agendor, prioriteringar, arbetssätt, begrepp och befälsnivåer. Det ökade tydligheten och medgav ett träffsäkert val av samverkansnivå.

De 3NS-övningar som studerats uppvisar mer lärande och nytta än traditionella samverkansövningar. Till skillnad från de övningar som studerades och som inte ingick i interventionen innehöll 3ns-övningarna kollaborativa utmaningar, seminarier och repetitionsmoment. Diskussionerna vid seminarierna bidrog till kunskap om varandras roller och om organisationernas olika handlingslogiker, agendor, begrepp och hierarkiska nivåer. Repetitionen gav medarbetarna möjlighet att "göra om och göra bättre".

3. Diskussion

Samverkansövningar har till syfte att råda bot på ensidigt och monotont sekventiella och parallella samverkansformer, det vill säga att var och en sköter sitt, oavsett hur behovet ser ut. Lagen om skydd mot olyckor uttrycker att samverkan förväntas tillämpas vid en kritisk händelse. Trots detta regleras inte hur samverkan skall ske mellan de organisationer som verkar vid en kris. Det är upp till medverkande vid varje enskild händelse att skapa former för samverkan.

Eftersom samverkan övas regelbundet saknas inte tillfällen att utveckla modeller som inte baseras på slumpvisa initiativ och lösa ad hoc-liknande beteenden.

Brist på samverkan anses förlänga ledtider, sekventiella rutiner, förstärka ett trögt utbyte, informationsasymmetrier och bristande tempo. Det gäller inte minst vid samverkansövningar. Måttet på en övnings framgång är om den ger de utfall som vi förväntar, det vill säga om den investering vi gör i form av förberedelser, lönekostnader och utvärderingar leder till lärande som i sin tur leder till samverkan vid skarpa händelser.

Det vi vet om övningar från tidigare forskningsprojekt är tyvärr relativt nedslående i det här avseendet. Studie efter studie visar att spårbundna och avgränsande beteenden dominerar vid samverkansövningar trots att överlappningar och sömlöshet är själva sinnesbilden för välfungerande samverkan.

Vi har med denna studie visat att det redan finns en försvarlig mängd formella regler, systematik och procedurtänkande, men att utrymmet för lärande, fortfarande är stort. Behovet är framför allt att tillföra mer lärande som förfinas och utvecklas snarare än att skapa ytterligare systematik, regler och procedurer.

För att inte permanenta mindre framgångsrika beteenden behöver olika strategier prövas. Vid en övning kan detta knappast ske i ett enda moment. Ett sätt kan vara att bygga in olika typer av repetitionsmoment och utvärderingar, det vill säga möjligheten att göra om och göra bättre. Studien visar att sådana övningar kan förändra beteenden och kan få effekt i skarpa lägen. Först då kan det sägas att ett lärande skett.

Tillåts övande att testa ett sätt att hantera kritiken och sedan ges möjlighet att analysera och pröva nya genomtänkta strategier kan en metodutveckling ske. Det kan komplettera de standardiserade rutiner som dominerar det ordinarie arbetet på skadepplats.

Att medarbetarna var angelägna om att lyfta fram och diskutera svagheter i samband med de observerade övningarna var speciellt viktigt för lärandet. Den självkritik som kom fram i seminariet efter det första praktiska momentet användes för att utforma annorlunda strategier som sedan testades i repetitionen. Respondenterna uppskattade särskilt vad som kallats för en "juste kultur" det vill säga att deltagarna uppmuntras att vara självkritiska och att de samtidigt blev respekterade och lyssnade på. En sådan kultur innehåller få inslag av tillrättavisningar, pekfingerar och sökande efter syndabockar.

En kritik som kan riktas mot att använda repetitionsmoment är att de förbättringar som registreras kan förklaras med att scenariot redan var känt och att medarbetarna fått möjlighet att "prata ihop sig". Varken förutsägbarhet

eller förberedelse förekommer i skarpa lägen. Å andra sidan kan samverkansövningen jämföras med drillen. Vid drill upprepas moment om och om igen tills yrkeskunskapen präntats in. Vid samverkansövningar får man, i motsats till traditionella övningar, bara en chans och möjligheten att göra om och göra bättre saknas. Vi vet, efter denna studie att den möjligheten har ett signifikant inflytande på lärandet och att lärandet, enligt respondenterna, är en förutsättning för att utveckla det skarpa arbetet ute på fältet. Kritikern kan mena att repetitionsmomentet ändå borde varieras, att nya överraskningsmoment borde läggas in, och att nya typer av kollaborativa utmaningar skulle kunna höja förmågan ytterligare. Om dessa antaganden kan vinna stöd eller inte får framtida forskning visa.

Ytterligare en iakttagelse var att 3ns-modellen bidrog till tillit. Flera studier pekar på att tillit är en förutsättning för lärande. Motsatsen, det vill säga bristande tillit, hindrar lärande. För att åstadkomma tillit behövs en miljö utan normativa pekfinger från exempelvis övningsledare som är missnöjda med deltagarnas insats. Deltagarna behöver känna sig bekväma, i synnerhet om det förväntas en stund av självinsikt och självkritik. Tillit gynnas av att bli hörd på och inbördes respekt. Det var ett av skälen till att seniora medarbetare gavs utrymme för att ge kommentarer först i slutet av seminarierna. Risken med att en senior övningsledare kommer med ett färdigt facit på vad som borde ha gjorts kan dämpa det öppna och självkritiska samtalet. Metoden baserades på tidigare kunskaper om de negativa effekter som paternalism har på lärande.

En rimlig fråga är om lärande från såväl övningar som verkliga händelser sprids och kommer verksamheten till nytta. Eller är det så att efter övningen är allt som det var tidigare. Gamla och invanda beteenden återupprepas i det skarpa läget som om övningen inte inträffat. Även om de granskade övningarna ledde fram till strategier som protokollfördes och sändes ut i organisationerna, är det ändå ingen garanti för att de påverkar rutinerna inom varje enskild organisation. Hur en sådan kvalitetssäkring skall kunna ske behöver ytterligare studeras.

Det innebär att det finns skäl att tro att 3NS-övningarna har effekt på aktörs- och teamnivå. Det är dock fortfarande oklart vilka effekter de ger på organisationsnivå. Om modellen får inflytande på organisationernas rutiner beror till stor del på hur ledningen hanterar det lärande som övningarna genererar. I krissammanhang finns en tendens att sprida ut lärdomar i form av envägskommunikation via föreläsningar, email och promemorior, istället för att diskutera resultaten med medarbetarna.

Sammanfattningsvis kan nämnas att en större andel av de som intervjuats gav uttryck för att 3ns-övningarna hade en större nyttopotential än de samverkansövningar de deltagit i tidigare. Det tycks således finnas en möjlighet att få ut mer av samverkansövningar såväl lokalt, regionalt och nationellt.

Användningen av 3ns-övningar kan innebära bättre investerade samhällsmedel när samverkan skall övas. Det gäller i synnerhet länder som Sverige där det inte finns en uttalad hierarkisk struktur mellan olika organisationer på skadeplats, men också länder som hotas av händelser vars omfattning och karaktär gör att avgränsade professionella kunskaper inte räcker till.

Studien visar att relativt enkla hjälpmedel kan användas för att underlätta samverkan. De moment som de övande uppfattade som särskilt lärorika var; seminarier och repetition och att ett interaktivt protokoll projicerades på väggen under seminarierna. Övningarna var dessutom relativt enkla. Man kan lätt tro att stort och komplext stimulerar till samverkan i övningssammanhang. Erfarenheterna från denna studie visar på motsatsen. Behärskar medarbetarna

inte samverkan kommer stora och komplexa övningar att leda till osäkerhetsreducerande beteenden, fragmentering och passivitet.

Ett antagande, baserat på denna studies resultat är att om samverkan övas och samverkansstrategier utvecklas kan förmågan att hantera omfattande och överraskande händelser stärkas. Detta gäller inte minst skarpt olycksarbete när det råder resursasymmetrier och vid stora komplexa händelser.

De övningar som studerats här visar att tillit och öppenhet är nödvändigt vid samverkansövningar. Utan sådana grundläggande värden riskerar en hemlighetskultur att odlas vilket gör att lärandet försvåras. För att åstadkomma detta behöver öppna seminarier hållas i samband med övningar med självkritiska diskussioner som avslöjar brister. Om dessa brister kan rättas till i ett uppföljande repetitivt övningsmoment gynnas lärande ytterligare. Övningar med inslag av öppna tillitsfulla seminarier och repetitiva moment har förutsättningar att få effekt på skarpt olycksarbete.

Det är inte självklart att de som deltar i en övning får ut speciellt mycket. Om en samverkansövning har ett prövande fokus, det vill säga är mer av en test av förmågan snarare än att lära samverkan kan dominerande sekventiella tekniker leda till långa väntetider på brytpunkter, perioder av inaktivitet och långa efterförlopp. En sådan övning kan visst ha inslag av lärande, det är dock ett lärande efter övningen och inte under övningen.

En sådan övning kan benämnas för en samverkansövning till namnet men är det knappast till formen. Vi menar dock att samverkansövningar kan ha inslag av såväl drill som prövande övningar men ändå bevara prägeln av samverkansövning. Den kvasiexperimentella modell som prövades i den här studien visade sig bidra till såväl en ökad samverkanskompetens hos deltagarna som värdefulla utvärderingar för seniora iakttagare och övningsledare. Dessutom kom protokollen, som tidigare nämnts, att bilda underlag för arbete på övergripande regelsättande nivå.

En övning är en investering i ett tryggare samhälle. Kostnaderna och ansträngningen att genomföra en övning är för stora för ett begränsat lärande. Det innebär att övningar behöver byggas för att få ut så mycket som möjligt. Målet med en övning är därför sällan ett enda utan förväntningarna är större än så. Det innebär att samverkansövningar bör vara för alla, de övande, för seniora medarbetare, för beslutsfattare och för de organisationer som involveras vid kriser och olyckor. Samverkan, i synnerhet synkron samverkan kan, som den här studien visat övas med hjälp av genomtänkta scenarier, repetitionsmoment och seminarier. Finns sådana inslag i samverkansövningar kommer lärandet att stimuleras och nyttan av övningen öka. Därmed blir effekten av övningar på kris- och olycksarbete tydlig.

4. Fördjupad läsning

Följande publikationer har publicerats inom forskningsprojektet.

- 9). Berlin, J. Carlström E. (2014). Samverkansövningar – Om lärande och nytta. Göteborg: BAS Förlag.
- 8). Berlin, J. Carlström, E. (2015). Learning and usefulness of collaboration exercises. A study of three level collaboration (3LC) exercises. Special Issue: Nordic Research on Disasters, Crisis and other Related Topics. International Journal of Mass Emergencies and Disasters. (Submitted).
- 7). Berlin, J. Carlström, E. (2015). The three-level collaboration exercise - impact of learning and usefulness. Journal of Contingencies and Crisis Management. (Submitted).
- 6). Berlin, J. Carlström, E. (2015). Collaboration exercises: what do they contribute? – A Study of Learning and Usefulness. Journal of Contingencies and Crisis Management. (Early View). DOI: 10.1111/1468-5973.12064
- 5). Berlin, J. Carlström, E. (2014). Collaboration Exercises - The Lack of Collaborative Benefits. International Journal of Disaster Risk Science. 5(3): 192-205.
- 4). Andersson, A., Carlström, E., Åhgren, B., Berlin, J. (2014). Managing boundaries at the accident scene – a qualitative study of collaboration exercises. International Journal of Emergency Services. 3(1): 77-94.
- 3). Berlin, J. Carlström, E. (2013). The Dominance of Mechanistic Behaviour. - A critical study of emergency exercises. International Journal of Emergency Management. 9(4): 327-350. (ISSN: 1741-5071).
- 2). Andersson, A. Carlström, E. Berlin, J. (2013). Organisering av en finge-rad verklighet. Om övningar mellan blåljusorganisationer. Nordic Organization Studies. 15(3): 34-64. (ISSN: 1501-8237).
- 1). Berlin, J. Carlström, E. (2013). Från mekanistisk till organisk samverkan mellan blåljusorganisationer. (s. 237-254). I: Axelsson, R & Bihari-Axelsson, S. (red.) Om samverkan – för utveckling av hälsa och välfärd. Lund: Studentlitteratur.

