

Vilka berättelser lever vidare? – att dra lärdomar om samverkan från coronapandemin

Mari Olsén, Björn J E Johansson

Coronapandemin både synliggör och flyttar de organisatoriska gränserna inom krishanteringssystemet. Den skapar värdefulla möjligheter till lärdomar om samverkan. Ett sätt att ta tillvara lärdomarna är att samla in berättelser som på olika sätt skapar förståelse för krishanteringssystemet och de olika aktörernas roller. Utmaningen är att förstå vilka berättelser som växer fram och hur dessa kan bevaras och spridas för att krishanteringssystemets förmåga att hantera nästa kris ska öka.

SAMVERKAN I ETT ADAPTIVT OCH KOMPLEXT KRISHANTERINGSSYSTEM

Få kriser i modern tid har påverkat så många aktörer samtidigt som coronapandemin. Både krishanteringssystemet, nationen och omvärlden påverkas av samma problem. Pandemin är särskilt utmanande då den även hotar krishanteringsaktörerna själva och deras förmåga att genomföra sin uppgift.

Krisens omfattning gör att samverkan måste ske i många olika led: lokalt, regionalt, nationellt, multinationellt samt inom och mellan olika samhällssektorer. Hela samhället påverkas, vilket skapar ett behov av att samverka i nya konstellationer av aktörer som kanske inte varit kända för varandra tidigare. Dessa konstellationer är svåra att identifiera i förväg då det svenska krishanteringssystemet tar form på olika sätt vid varje kris. I denna bemärkelse kan det svenska krishanteringssystemet betraktas som ett adaptivt och komplext system eftersom det inte har någon central styrning med mandat att leda de olika aktörerna. Systemet är istället utformat efter att aktörerna kan agera oberoende inom ramen för sina ansvarsområden.

Avsaknaden av central ledning i det svenska krishanteringssystemet ställer höga krav på de enskilda aktörernas förmåga att samverka med andra. Samverkan beror i sin tur i hög utsträckning på aktörernas förmåga att upprätta fungerande kommunikationskanaler till varandra, något som vilar på tre systemtyper:

1. Tekniska system, såsom informationsteknologi, mjukvaror och andra lösningar för att kommunicera och utbyta data.
2. Organisatoriska system, där processer och ansvarsförhållanden påverkar vem som får och borde kommunicera med vem och om vad, vilka resurser som tilldelas vem.

3. Sociala och kognitiva system, som består av personliga kontaktnät, förståelse för andra aktörers verksamhet och de attityder och tankemönster som finns i de respektive aktörernas organisationer.

Dessa tre system skapar förutsättningar, men också hinder, för effektiv samverkan mellan aktörer. Inom ramarna för det tekniska systemet kan lösningar ofta improviseras fram, men organisatoriska och sociala/kognitiva utmaningar kan vara svårare att överbrygga, särskilt för ett löst sammansatt system som krishanteringssystemet.

I vardagen, när en kris inte råder, kan krishanteringssystemet ses som vilande. Aktörerna har sina ordinarie verksamheter att hantera och agerar inom sina sektorer eller sina områden. Gränser mot andras ansvarsområden och verksamheter är i regel så pass tydliga att konflikter inte uppstår. Först vid en kris tydliggörs oklarheter i ansvarsområde och mandat mellan aktörerna som kräver samverkan, särskilt om problemet som ska hanteras inte kan definieras på ett tydligt sätt.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har arbetat med att ta fram riktlinjer för hur ledning och samverkan ska ske, men utmaningarna kring prioritering och samordning av resurser vid händelser som en pandemi är fortfarande i högsta grad aktuella. Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar är en vägledning för aktörer i förhållningssätt och arbetssätt som underlättar aktörsgemensam inriktning och samordning. Detta är ett exempel på ett initiativ för att skapa bättre förutsättningar för samverkan mellan olika krishanteringsaktörer.

LÄRANDE I KRISHANTERINGSSYSTEMET

De primära verktygen för att öka förmågan till samverkan inom krishanteringssystemet är utbildning, träning och övning. Utbildning syftar till att öka individens teoretiska kunskaper, träning till att utveckla färdigheter och övning till att sätta samman dessa två till en helhet. Övningar kan användas till att förbättra en enskild organisation eller hela krishanteringssystemets förmåga att hantera kriser. Övningar som omfattar flera olika organisationer, interorganisatoriska övningar, hjälper också till att tydliggöra var aktörernas organisatoriska gränser finns, vilka tekniska gränssytor som finns och bidrar till att skapa relationer. När vi övar systemet väljer vi dock ut vilka delar som ska delta i övningen och det är svårt att identifiera vilka samverkanskonstellationer som faktiskt krävs vid en verklig händelse. Även om ambitionen är att det ska vara samma krishanteringssystem vid övning och hantering av en kris kommer det inte att vara samma system ens vid två olika händelser. Coronapandemin är ur detta perspektiv unik då den berör ett hittills aldrig skådat antal aktörer på alla samhällsnivåer. Detta ger erfarenheter som, om de tas till vara, ger förutsättningar för ett mer kapabelt framtida krishanteringssystem. Det kan också ge upphov till ny kunskap som leder till att det existerande systemet ifrågasätts och kan komma att förändras på olika sätt. En pedagogisk utmaning är att förstå hur lärande kan se ut i ett omfattande system som det svenska krishanteringssystemet.

Inom pedagogik har forskningen i regel fokuserat på hur en individ lär sig, ofta i tydligt definierade institutioner (skolor, universitet, arbetsplatser och så vidare). Denna typ av lärande har ofta tydliga mål och klart definierade kriterier för om dessa har uppnåtts eller inte. Lärande ur perspektivet grupper, team eller organisationer är inte lika väl förstått, vare sig i termer av lämpliga lärandemål eller sätt att fastställa om dessa har uppnåtts. Exakt vilka förmågor som krävs för att hantera kriser är tyvärr inte klarlagt, något som är en stor utmaning för dem som arbetar med utvärdering av övnings- och träningsverksamhet.

Att utvärdera interorganisatoriska övningar är särskilt utmanande. Övningsutvärderingar beskriver i regel hur väl man lyckats uppnå olika lärandemål. Tyvärr stannar ofta utvärderingar vid detta och ger sällan förslag på hur andra

organisationer kan lära sig från de erfarenheter som har dragits vid övningen. Deltagandet i sig är många gånger det huvudsakliga kriteriet för att fastställa att lärandemål uppnåtts. Idealiskt bör en interorganisatorisk övning generera ny kunskap som inte bara är relevant för dem som har deltagit i övningen, utan också kan komma krishanteringssystemet som helhet till godo. På samma sätt finns det utmaningar när det gäller att ta vara på och sprida kunskap från hanteringen av pandemin. Hur ska en händelse av så stor omfattning kunna förstås och förmedlas så att krishanteringssystemet som helhet får en bättre förmåga? Hur ska krishanteringssystemet lära sig från krisen och hur ska dessa lärdomar kunna användas i framtiden?

ORGANISATORISKT OCH INTERORGANISATORISKT LÄRANDE

Inom forskning om organisatoriskt lärande har mycket kraft lagts på att skapa strukturer och processer för att fånga lärdomar och ordna dem i olika databaser i syfte att skapa ett organisatoriskt minne. Tyvärr har det visat sig vara svårt att faktiskt uppnå organisatoriskt lärande med denna ansats då sådana databaser ofta blir oöverskådliga. Data som lagras i dem är svåra att tolka utan kunskap om det sammanhang i vilket de uppstod. Vidare är denna ansats än svårare att tillämpa i ett löst sammansatt interorganisatoriskt sammanhang som det svenska krishanteringssystemet. Det som är en viktig lärdom för en aktör är inte nödvändigtvis det för en annan.

Att samla in och sprida goda och dåliga exempel från verksamheter och händelser i form av berättelser är en annan ansats till organisatoriskt lärande. På alla arbetsplatser finns sådana berättelser som cirkulerar i fikarum, möten och andra sammanhang. Vissa medarbetare har gjort saker som gett dem en närmast legendarisk status. Inte sällan delar vi in våra kollegor i fack enligt urgamla arketyper som den rolige, den klantige, ledaren, rebellen och så vidare. Arketyper för en god eller dålig medarbetare kan användas för att resonera kring vad som vore bra eller dåligt i nya situationer. Vad skulle lösnings-Louise ha gjort i det här knepiga läget? Vad skulle kunna gå fel om klantige Kennet hade tagit hand om det här systemet?

På samma sätt som arbetsplatsberättelser lever kvar, lever berättelser från större kriser kvar i mångas minne och refereras till såväl inom forskning som i praktiken. De berättelser som berättas utgör en gemensam referensram för förberedelse och hantering av framtida kriser. Ur lärandesynpunkt är det viktigt för krishanteringssystemet att dessa berättelser skapas och bevaras. Både individer och organisationer kommer att dra erfarenheter av samverkan och hanteringsarbetet från pandemin vilket kommer att ge upphov till olika berättelser. Tyvärr brukar inte dessa berättelser och arketyper samlas in och spridas på ett systematiskt sätt, istället lever de sitt eget liv.

Ett vanligt förekommande exempel på en kris är skogsbranden i Västmanland 2014. De officiella berättelser som har samlats in från den händelsen presenteras framförallt via utredningar, utvärderingar och forskningsrapporter och bygger på såväl intervjuer av nyckelpersoner som observationer på plats. Samtidigt var det under händelsen ett flertal individer från olika organisationer närvarande under olika delar av förloppet som inte finns representerade i de officiella berättelserna. Dessa individer tar med sig sina erfarenheter tillbaka till den egna organisationen där de omvandlas till berättelser som inte nödvändigtvis är en del av den officiella dokumentationen. På detta sätt skapas ett flertal berättelser och arketyper som lever sitt eget liv och

kan komma att påverka hanteringen av framtida kriser genom att de utgör en grund för lärande.

Berättelser från gränslandet mellan olika aktörer som har hanterat pandemin är en möjlig väg framåt för att stärka interorganisatoriskt lärande och i förlängningen krishanteringssystemet som helhet. Utmaningen är att förstå vilka berättelser som växer fram, vad vi kan lära oss från dem och hur vi ska bevara och sprida dem. Pandemin har flera dimensioner och många gränssytor mellan organisationer som behöver adresseras för att skapa en helhetsberättelse. Särskilt viktiga blir då de berättelser och arketyper som berör samverkan över organisationsgränser eftersom dessa kan ligga till grund för en ökad förståelse av vilka beteenden som minskar friktioner vid samverkan mellan olika aktörer. Arketyper kan användas som utgångspunkt för att resonera kring hur individer från olika organisationer skulle agera i nya situationer.

För att bevara och sprida berättelserna behövs flera olika angreppssätt. Vissa lärdomar som berättelserna lyfter fram bör leda till formalisering i form av uppdateringar i rutiner och policydokument. Andra lärdomar passar bättre att föras vidare genom olika forum för kunskapsöverföring. Oavsett val av angreppssätt är det viktigt med en bredd av perspektiv i de berättelser som genereras om hur coronapandemin hanterades av krishanteringssystemet. ■



Detta är ett utdrag ur FOI:s rapport Perspektiv på pandemin - Inledande analys och diskussion av beredskapsfrågor i ljuset av coronakrisen 2020 FOI-R--4992--SE.

FÖR VIDARE LÄSNING

Björn J E Johansson, 2020, Boundary Stories – A Systems Perspective on Inter-organizational Learning from Crisis Response Exercises. Proceedings of ISCRAM 2020.

Björn J E Johansson, Johan Nordström, Jiri Trnka och Per-Ola Oskarsson, 2018, Att analysera och förstå behovet av situationsanpassad ledning och samverkan. FOI-R--4579--SE.

Mari Olsén, Niklas Hallberg, Per-Anders Oskarsson och Magdalena Granåsen, 2020, Exploring Capabilities that Constitute Inter-Organizational Crisis Management. Proceedings of ISCRAM 2020.