

# Analysstöd för värdering av förmåga till situations-anpassad ledning och samverkan

Del A: Vägledning

JIRI TRNKA, JOHAN NORDSTRÖM,  
PER-ANDERS OSKARSSON, BJÖRN J.E. JOHANSSON



Jiri Trnka, Johan Nordström, Per-Anders  
Oskarsson, Björn J.E. Johansson

# Analysstöd för värdering av förmåga till situations- anpassad ledning och samverkan

Del A: Vägledning

Bild/Cover: Grafisk utformning: Johan Nordström/FOI  
Foto samverkan: Marcus Åhlén/Försvarsmakten  
Foto släckning: Jimmy Croona/Försvarsmakten

|                        |                                                                                                       |
|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Titel                  | Analysstöd för värdering av förmåga till situationsanpassad ledning och samverkan – Del A: Vägledning |
| Title                  | Methodology for assessment of situation-adapted command and control capability - Part A: Guide        |
| Rapportnr/Report no    | FOI-R--4580--SE                                                                                       |
| Månad/Month            | Mars                                                                                                  |
| Utgivningsår/Year      | 2018                                                                                                  |
| Sidor/Pages            | 49 p                                                                                                  |
| Kund/Customer          | Försvarshögskolan                                                                                     |
| Forskningsområde       | 5. Krisberedskap och samhällssäkerhet                                                                 |
| FoT-område             | Ledning och MSI                                                                                       |
| Projektnr/Project no   | B34107                                                                                                |
| Godkänd av/Approved by | Christian Jönsson                                                                                     |
| Ansvarig avdelning     | Ledningssystem                                                                                        |
| Exportkontroll         | Innehållet är granskat och omfattar ingen information som är underställd exportkontrollagstiftningen. |

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

## Sammanfattning

Denna rapport beskriver ett analysstöd som kan användas för att värdera förmågan till situationsanpassad ledning och samverkan. Avsikten med analysstödet är att det ska kunna användas för att beskriva den nuvarande förmågan till situationsanpassad ledning och samverkan, vilket i sin tur kan användas som en utgångspunkt för vidareutveckling av en eller flera aktörers gemensamma förmåga till situationsanpassad ledning och samverkan.

Analysstödet består av två delar i två separata dokument, vägledning (detta dokument) och mallar. Syftet med vägledningen är att underlätta den praktiska tillämpningen av analysstödet.

Analysstödet är baserat på ett människa-teknik-organisationssynsätt, vilket innebär att såväl tekniska som mänskliga och organisatoriska aspekter beaktas vid användning av analysstödet. Utgångspunkten för detta synsätt är insikten att en verksamhet inte kan analyseras och utvärderas utan att hänsyn tas till faktorer som återfinns i den organisation som personalen arbetar, i den metodik som personalen följer och i de tekniska system som används. Analysstödet organiseras utifrån tre olika perspektiv: ett processororienterat perspektiv, ett förmågeperspektiv och ett bemanningsperspektiv.

Nyckelord: Ledning, Samverkan, Analysstöd, Värdering, Krisberedskap, Krishantering

## Summary

This report describes a methodology that can be used to assess situation-adapted command and control capability. The aim of the methodology is to describe the present capability of situation-adapted command and control, which in turn can be used as a starting point for the development of one or several actors' joint capability of situation-adapted command and control.

The methodology consists of two parts, each presented in a separate document: guidance (this document) and templates. The objective of the guidance is to facilitate the practical application of the methodology.

The methodology is based on a man-technology-organisation approach, which means that technical as well as human and organisational aspects are considered when it is applied. This approach originates from the insight that complex activities such as command and control cannot be assessed without considering factors inherent in the organisation in which the personnel is working, in the methodology that the personnel applies, and in the technical systems that are used. The methodology is organised according to three different perspectives: a process-oriented perspective, a capability-based perspective, and a manning perspective.

Keywords: Command and control, Methodology, Assessment, Crisis management, Crisis response

# Innehållsförteckning

|          |                                                                                                  |           |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Inledning</b>                                                                                 | <b>7</b>  |
| 1.1      | Om SitLoS-projektet.....                                                                         | 7         |
| 1.2      | Tillämpning av analysstödet.....                                                                 | 8         |
| 1.2.1    | MTO-synsätt i analysen .....                                                                     | 8         |
| 1.2.2    | Analys innan en övning eller samhällsstörning .....                                              | 9         |
| 1.2.3    | Analys efter en övning eller samhällsstörning .....                                              | 9         |
| <b>2</b> | <b>Analysens inriktning och omfattning</b>                                                       | <b>11</b> |
| <b>3</b> | <b>Processororienterat perspektiv</b>                                                            | <b>13</b> |
| 3.1      | Inventering av lednings- och samverkansfunktioner.....                                           | 13        |
| 3.2      | Kategorisering av lednings- och samverkansfunktioner .....                                       | 14        |
| 3.2.1    | Kategorityp .....                                                                                | 14        |
| 3.2.2    | Princip .....                                                                                    | 15        |
| 3.2.3    | Format.....                                                                                      | 15        |
| 3.2.4    | Fokus .....                                                                                      | 16        |
| 3.2.5    | Nivå .....                                                                                       | 16        |
| 3.2.6    | Form.....                                                                                        | 17        |
| 3.3      | Grafisk presentation av inventerade funktioner .....                                             | 17        |
| 3.4      | Analys utifrån det processororienterade perspektivet.....                                        | 18        |
| 3.4.1    | Frågor för att stödja analysen utifrån ett processororienterat perspektiv.....                   | 19        |
| <b>4</b> | <b>Förmågeperspektiv</b>                                                                         | <b>21</b> |
| 4.1      | Förmåga att kommunicera .....                                                                    | 21        |
| 4.2      | Förmåga att hantera information.....                                                             | 26        |
| 4.3      | Förmåga att upprätthålla lägesförståelse .....                                                   | 29        |
| 4.3.1    | Frågor för att stödja analysen av förmågan att upprätthålla lägesförståelse .....                | 30        |
| 4.3.2    | Kompletterande frågor avseende lägesförståelsen vid analys av ett specifikt scenario.....        | 32        |
| 4.4      | Förmåga att planera verksamhet.....                                                              | 34        |
| 4.4.1    | Frågor för att stödja analysen av förmågan att planera verksamhet .....                          | 34        |
| 4.4.2    | Kompletterande frågor avseende planeringsförmågan vid analys av ett specifikt scenario .....     | 36        |
| 4.5      | Förmåga att utvärdera genomförd verksamhet .....                                                 | 39        |
| 4.5.1    | Frågor för att stödja analysen av förmågan att följa upp och utvärdera genomförd verksamhet..... | 39        |
| 4.5.2    | Kompletterande frågor avseende uppföljningsförmågan vid analys av ett specifikt scenario .....   | 40        |
| <b>5</b> | <b>Bemanningsperspektiv</b>                                                                      | <b>43</b> |

|          |                                                                                     |           |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 5.1.1    | Frågor för att stödja analysen av förmågan att utvärdera genomförd verksamhet ..... | 43        |
| <b>6</b> | <b>Slutsatser från analysen</b>                                                     | <b>47</b> |
| 6.1      | Slutsatser utifrån ett MTO-synsätt .....                                            | 47        |
| 6.1.1    | Interaktion mellan människa och teknik .....                                        | 47        |
| 6.1.2    | Interaktion mellan människa och organisation .....                                  | 47        |
| 6.1.3    | Interaktion mellan teknik och organisation .....                                    | 48        |
| 6.2      | Slutsatser baserade på Gemensamma grunder .....                                     | 48        |
| 6.2.1    | Hantering av målkonflikter .....                                                    | 48        |
| 6.2.2    | Identifiering och synliggörande av svagheter .....                                  | 49        |
| 6.2.3    | Medvetandegörande av de egna begränsningarna .....                                  | 49        |
| 6.2.4    | System- och förmågeförståelse .....                                                 | 49        |
| 6.2.5    | Utnyttjande av framgångsfaktorer .....                                              | 49        |
| 6.2.6    | Proaktivt agerande .....                                                            | 49        |

# 1 Inledning

Denna rapport beskriver ett analysstöd som kan användas för att värdera förmågan till situationsanpassad ledning och samverkan. Avsikten med analysstödet är att det ska kunna användas för att beskriva den nuvarande förmågan till situationsanpassad ledning och samverkan, vilket i sin tur kan användas som en utgångspunkt för vidareutveckling av en eller flera aktörers gemensamma förmåga till situationsanpassad ledning och samverkan.

Analysstödet beskrivs i två separata rapporter, *Analysstöd för värdering av förmåga till situationsanpassad ledning och samverkan – Del A: Vägledning* (denna rapport) och *Analysstöd för värdering av förmåga till situationsanpassad ledning och samverkan – Del B: Mallar*<sup>1</sup>. Syftet med vägledningen är att underlätta den praktiska tillämpningen av analysstödet. Även om det är möjligt att använda denna vägledning (del A) oberoende av mallarna (del B) är den i första hand utformad för användning tillsammans med mallarna vilket innebär att den fulla potentialen hos analysstödet inte kan utnyttjas om enbart vägledningen används.

De teoretiska utgångspunkterna för analysstödet är *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*<sup>2</sup> och konceptet lednings- och samverkansagilitet med tillhörande ansatser till ledning och samverkan som behandlas i rapporten *Att analysera och förstå behovet av situationsanpassad ledning och samverkan*<sup>3</sup>. Analysstödet bygger på begreppen lednings- och samverkansagilitet, lednings- och samverkansrymden, samt de olika ansatserna till ledning och samverkan i kombination med begrepp från *gemensamma grunder* och med ett människa-teknik-organisationsperspektiv. Avsikten med analysstödet är inte i första hand att fastställa vilken ansats till ledning och samverkan som en aktör arbetar utifrån, utan att bedöma om det finns en samsyn kring ledning och samverkan mellan olika aktörer.

Analysstödet har prövats i samband med två större övningar där ett flertal aktörer medverkade. Övningsscenarierna ställde, i båda fallen, krav på en relativt omfattande aktörsgemensam inriktning och samordning.

Analysstödet har tagits fram inom ramen för projektet *Situationsanpassad ledning och samverkan utifrån ett designlogiskt helhetsperspektiv* (SitLoS) inom dess delprojekt *Agila organisationer*.

## 1.1 Om SitLoS-projektet

Syftet med SitLoS-projektet har varit att stärka samhällets förmåga att hantera olyckor och kriser. Målsättningen har primärt varit att ta fram indikatorer för ledning och samverkan genom utveckling av behovsanpassade lednings- och samverkanskoncept, men även att öka kunskapen om den kontext i vilken detta skall åstadkommas idag och i framtiden.

Projektet har haft sin utgångspunkt i övergripande problemställningar kring vilka nya utmaningar ledning och samverkan kommer att ställas inför som en följd av ett föränderligt samhälle samt hur ledning och samverkan bör utövas i framtidens krisberedskapssystem. Ett genomgående tema för projektets frågeställningar har varit hur ledning och samverkan kan beskrivas, mätas och analyseras.

Projektet har organiserats i tre delprojekt:

<sup>1</sup> Trnka, J., Nordström, J., Oskarsson, P.-A., & Johansson B.J.E. (2018). *Analysstöd för värdering av förmåga till situationsanpassad ledning och samverkan – Del B: Mallar* (FOI-R--4581--SE). Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

<sup>2</sup> MSB (2017). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* (MSB 777). Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

<sup>3</sup> Johansson, B.J.E., Nordström, J., Trnka, J., & Oskarsson, P.-A. (2018). *Att analysera och förstå behovet av situationsanpassad ledning och samverkan* (FOI-R--4579--SE). Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.



- agila organisationer
- utveckling av värderingsmetoder för ledning och samverkan
- kontinuerlig kunskapsuppdatering för effektivare ledning och samverkan i en föränderlig värld.

Delprojektet Agila organisationer har specifikt fokuserat på problematiken kring ledning och samverkan vid samhällsstörningar som kännetecknas av hög dynamik och osäkerhet samt ledning och samverkan i oförutsedda situationer och med försämrade förutsättningar.

En ansats till att hantera skiftande behov av ledning och samverkan är *lednings- och samverkansagilitet*. Detta koncept har utvecklats för att kunna beskriva hur en aktörs metoder och strukturer för ledning och samverkan kan anpassas för att möta olika svårigheter och utmaningar. Sådana svårigheter och utmaningar kan vara störningar i kommunikation, behov av högre grad av samordning med andra aktörer eller samarbete i nya samverkanskonstellationer. En central del av delprojektet har varit att finna metoder för att beskriva och värdera lednings- och samverkansagilitet. Delprojektets frågeställningar har varit att

- undersöka hur teorier kring lednings- och samverkansagilitet kan användas för att öka flexibiliteten i ledning och samverkan för att bättre kunna hantera oväntade händelser
- utifrån teorier kring lednings- och samverkansagilitet undersöka hur aktörers förmåga till ledning och samverkan i olika situationer kan värderas
- undersöka hur informationsdelning inom och mellan aktörer kan förbättras.

Projektet har genomförts i samverkan mellan Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Lunds universitet och Försvarshögskolan (FHS) under perioden 2013-2017 där FOI har haft ansvar för genomförande av delprojektet Agila organisationer. Projektet har finansierats av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

## 1.2 Tillämpning av analysstödet

Analysstödet utgör ett stöd för att beskriva och bedöma förmågan till att anpassa ledning och samverkan till behoven i den aktuella situationen. Avsikten med detta är att kunna åstadkomma en effektivare inriktning och samordning av de insatser som görs för att hantera den inträffade samhällsstörningen. Analysstödet bygger på tre olika perspektiv:

- processororienterat perspektiv
- förmågeperspektiv
- bemanningsperspektiv.

Analysstödet kan användas för såväl en generisk (generell) analys eller en scenario-/händelsebaserad analys.

### 1.2.1 MTO-synsätt i analysen

Analysstödet är baserat på ett människa-teknik-organisationssynsätt (MTO-synsätt) vilket innebär att såväl tekniska som mänskliga och organisatoriska aspekter kommer att beaktas vid användning av analysstödet. Utgångspunkten för detta synsätt är insikten att en verksamhet inte kan analyseras och utvärderas utan att hänsyn tas till faktorer som återfinns i den organisation som personalen arbetar, i den metodik som personalen följer och i de tekniska system som används. Detta innebär att analysen i varje steg behöver beskrivas med utgångspunkt i MTO-synsättet, det vill säga att analysen omfattar:

- vad personalen som ingår i lednings- och samverkansfunktionen har för förutsättningar, exempelvis i form av utbildning och erfarenhet
- vilka metoder som funktionen tillämpar och hur den är organiserad
- vilka tekniska hjälpmedel som nyttjas inom funktionen.

### **1.2.2 Analys innan en övning eller samhällsstörning**

En analys som genomförs innan en övning eller en samhällsstörning bör kartlägga hur organisationen avser att arbeta vid en samhällsstörning. Detta kan ske genom att analysera olika former av styrdokument, till exempel föreskrifter, rutiner och dokumenterad praxis. Genom intervjuer kan ytterligare information erhållas kring hur organisationen avser att arbeta vid en samhällsstörning. Kartläggningen bör även omfatta personalens kompetens samt en analys där olika tänkbara bemanningssituationer identifieras och beskrivs.

### **1.2.3 Analys efter en övning eller samhällsstörning**

Analysen efter en samhällsstörning eller övning bör fokusera på att beskriva hur de olika funktionerna som var involverade i hanteringen fungerade, vad de åstadkom samt hur de fungerade över tid utifrån de tre perspektiven. Inom ramen för analysen beaktas även den samlade kompetensen och erfarenheten hos de personer som bemannade funktionen.



## 2 Analysens inriktning och omfattning

I analysens första steg beskrivs själva analysens omfattning och inriktning. Detta görs genom att det anges om analysen avser en generisk (generell) analys av en eller flera lednings- och samverkansfunktioner, där funktionernas generella förmåga att hantera samhällsstörningar beskrivs, eller om analysen avser en specifik samhällsstörning (scenario/händelsebaserad analys). Det beskrivs även om analysen omfattar en enskild aktör eller flera olika aktörer samt på vilken samhällsnivå aktörerna befinner sig (se exempel i figur 1).

### MALL 1: Analysens omfattning och inriktning

Vad fokuserar analysen på?

- Generisk (generell) analys ☐
- Scenario-/händelsebaserad analys ☒

Om analysen är scenario-/händelsebaserad, beskriv kort det specifika scenariot/den specifika händelsen:

*Övning Gasoline pike. Under en längre tid har bränsleleveranserna till Sverige varit ca 80% av det normala. En olycka vid ett raffinaderi leder till ytterligare leveransproblem vilket i sin tur leder till akut drivmedelsbrist i länet.*

Vilken är analysens omfattning?

- Egen organisation och organisationens lednings- och samverkansfunktioner ☒
- Alla aktörer som kan påverkas av det aktuella scenariot, och aktörernas lednings- och samverkansfunktioner ☐
- Alla aktörer på lokal nivå och aktörernas lednings- och samverkansfunktioner. ☐
- Alla aktörer på regional nivå och aktörernas lednings och samverkansfunktioner. ☐
- Alla aktörer på nationell nivå och aktörernas lednings- och samverkansfunktioner. ☐
- Alla aktörer som ingår i krisberedskapssystemet (oavsett nivå) och aktörernas lednings- och samverkansfunktioner. ☐

Om analysens omfattning är "annan", beskriv kort omfattningen:

Figur 1. Exempel på omfattning och inriktning för en analys.



### 3 Processororienterat perspektiv

I det processororientade perspektivet identifieras vilka lednings- och samverkansfunktioner som finns, när de arbetar aktivt med en händelse och hur de förhåller sig till varandra.

#### 3.1 Inventering av lednings- och samverkansfunktioner

Analysen utifrån det processororientade perspektivet inleds med att identifiera vilken lednings- och samverkansfunktion som primärt undersöks och vilka andra lednings- och samverkansfunktioner som den har ett behov av att inrikta och samordna sina åtgärder med. Detta görs genom att besvara följande fråga:

Vilka andra lednings- och samverkansfunktioner har den undersökta funktionen ett behov av att inrikta och samordna sina åtgärder med vid olika typer av samhällsstörningar?

De lednings- och samverkansfunktioner som identifierats i detta skede förs in i den vänstra kolumnen "Identifierad funktion" i mall 2<sup>4</sup> (se figur 2). Lämna i detta skede de övriga kolumnerna i formuläret tomma, mer information kommer tillföras dessa i kommande steg.

| MALL 2: Identifierade lednings- och samverkansfunktioner |             |         |        |       |      |      |
|----------------------------------------------------------|-------------|---------|--------|-------|------|------|
| Identifierad funktion                                    | Kategorityp | Princip | Format | Fokus | Nivå | Form |
| TIB                                                      |             |         |        |       |      |      |
| Krisledningsnämnd                                        |             |         |        |       |      |      |
| Strat. krisledningsgrp.                                  |             |         |        |       |      |      |
| Central krisledn. - stab                                 |             |         |        |       |      |      |
| Regional TIB-grupp                                       |             |         |        |       |      |      |
| ISF                                                      |             |         |        |       |      |      |
| ISF stöd                                                 |             |         |        |       |      |      |
| Kommunikatörsnätverk                                     |             |         |        |       |      |      |

Figur 2. Exempel på lednings- och samverkansfunktioner som identifierats av en kommun inför en större övning.

Om det i detta skede framkommer att den lednings- och samverkansfunktion som undersöks inte har identifierat några behov av att inrikta och samordna sina åtgärder med andra funktioner eller aktörer utan bedömer att den kan hantera alla tänkbara samhällsstörningar inom ramen för sitt ansvarsområde på egen hand tyder detta på att den aktuella lednings- och samverkansfunktionen endast har förmågan att nå lednings- och samverkansansatsen *conflicted*<sup>5</sup>. Detta innebär att funktionen kan ha svårighet att identifiera andra lednings- och samverkansfunktioner som den kan ha behov att inrikta och samordna sina åtgärder med och att inriktning och samordning sker först när friktioner

<sup>4</sup> Mall 2 återfinns i *Del B: Mallar*.

<sup>5</sup> Se Johansson, B.J.E., Nordström, J., Trnka, J., & Oskarsson, P.-A. (2018). *Att analysera och förstå behovet av situationsanpassad ledning och samverkan* (FOI-R--4579--SE). Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

eller konflikter uppstår. Denna typ av lednings- och samverkansansats (*conflicted*) är mindre lämplig vid samhällsstörningar varför ansvariga för den aktuella funktionen, vid ett sådant resultat, bör tillämpa principerna i *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*<sup>6</sup> och *Samverkan - för säkerhets skull!*<sup>7</sup> för att identifiera aktörer och deras lednings- och samverkansfunktioner som kan vara nödvändiga att inrikta och samordna sina åtgärder med vid olika typer av samhällsstörningar.

## 3.2 Kategorisering av lednings- och samverkansfunktioner

När inventeringen av de olika lednings- och samverkansfunktionerna är slutförd är det dags att kategorisera dessa för att underlätta fortsatt analys. Detta kan göras utifrån en taxonomi för ledningssystem där en indelning sker utifrån:<sup>8</sup>

- kategorityp
- princip
- format
- fokus
- nivå
- form.

### 3.2.1 Kategorityp

Indelningen utifrån kategorityp sker utifrån om lednings- och samverkansfunktionen är *aktörsintern* (AI) eller *aktörsgemensam* (AG). Med aktörsinterna funktioner avses sådana funktioner som i huvudsak ska tillgodose behovet av inriktning och samordning hos den *egna aktören* medan aktörsgemensamma funktioner är sådana som ska tillgodose behovet av inriktning och samordning *mellan olika aktörer*.

Tabell 1. Exempel på aktörsinterna- och aktörsgemensamma funktioner.

| Aktörsinterna funktioner  | Aktörsgemensamma funktioner                    |
|---------------------------|------------------------------------------------|
| Tjänsteman i beredskap    | Inriktnings- och samordningsfunktion           |
| Vakthavande befäl         | Stöd till inriktnings- och samordningsfunktion |
| Särskild sjukvårdsledning | Regionalt kriskommunikatörsnätverk             |
| Krisledningsnämnd         |                                                |
| Stab                      |                                                |

<sup>6</sup> MSB (2017). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* (MSB 777). Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

<sup>7</sup> Nilsson N-O. (Red.) (2011). *Samverkan – för säkerhets skull!* (MSB 276). Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

<sup>8</sup> FOI (2015). *Nationellt ledningssystem?* (FOI Memo 5418). Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

Kategoritypen fylls i för respektive lednings- och samverkansfunktion i kolumn 2 i mall 2<sup>9</sup> (se figur 3).

| MALL 2: Identifierade lednings- och samverkansfunktioner |             |         |        |       |      |      |
|----------------------------------------------------------|-------------|---------|--------|-------|------|------|
| Identifierad funktion                                    | Kategorityp | Princip | Format | Fokus | Nivå | Form |
| TIB                                                      | AI          |         |        |       |      |      |
| Krisledningsnämnd                                        | AI          |         |        |       |      |      |
| Strat. krisledningsgrp.                                  | AI          |         |        |       |      |      |
| Central krisledn. - stab                                 | AI          |         |        |       |      |      |
| Regional TIB-grupp                                       | AG          |         |        |       |      |      |
| ISF                                                      | AG          |         |        |       |      |      |
| ISF stöd                                                 | AG          |         |        |       |      |      |
| Kommunikatörsnätverk                                     | AG          |         |        |       |      |      |

Figur 3. Exempel på uppdelning i aktörsinterna och aktörsgemensamma lednings- och samverkansfunktioner.

### 3.2.2 Princip

Princip syftar till att beskriva vilka principer för ledning och/eller samverkan som funktionen tillämpar gentemot andra lednings- och samverkansfunktioner. Det finns tre huvudsakliga principer:

- Ledning där en funktion ger direktiv/order till underlydande funktioner eller resurser.
- Samverkan med särskilt ansvarig som bygger på inriktning och samordning mellan olika funktioner där en funktion har ansvar för att se till att samordningen kommer till stånd och genomförs.
- Samverkan genom konsensus som bygger på att samtliga funktioner tar ansvar för att inrikta och samordna verksamheten med varandra genom konsensusbeslut.

Observera att en funktion kan tillämpa en princip för ledning av ”egna” underställda resurser och en annan princip vid samarbete med andra funktioner. Ett exempel på detta är den kommunala räddningstjänsten där räddningsledaren ofta tillämpar traditionell ledning för att leda de egna enheterna, medan inriktning- och samordning med andra aktörer på skadeplatsen (exempelvis ambulanssjukvården och polisen) åstadkoms genom samverkan genom konsensus.

### 3.2.3 Format

Format handlar om att beskriva i vilket format som funktionen utförs:

- Aktörsinternt (AI) format där funktionen bedrivs eller bemannas aktörsinternt.
- Aktörsgemensamt (AG) format där funktionen bedrivs eller bemannas aktörsgemensamt.

Det är lätt att blanda ihop *kategorityp* och *format*. Format beskriver hur funktionen bemannas, medan kategorityp beskriver huruvida funktionen arbetar för att åstadkomma inriktning och samordning internt hos aktören, eller om arbetet syftar till att åstadkomma inriktning och samordning mellan olika aktörer.

<sup>9</sup> Mall 2 återfinns i *Del B: Mallar*.



Exempel: En större komplex olycka har inträffat i en kommun och den kommunala räddningstjänsten begär stöd från intilliggande kommuners räddningstjänster för att bemanna en stab. Staben kommer utifrån *format* att vara aktörsgemensam eftersom den bemannas av personal från flera olika aktörer. Utifrån *kategorityp* kommer den dock att betraktas som aktörsintern funktion eftersom den syftar till att inrikta och samordna räddningstjänstens olika enheter.

### 3.2.4 Fokus

Fokus beskriver med vilket av följande två systemperspektiv som funktionen verkar:

- Strategiskt perspektiv, som bidrar till inriktnings- och samordningsarbetet genom formulering av långsiktiga och övergripande mål samt en plan för att uppnå dessa.
- Operativt perspektiv, som inriktar och samordnar insatser som var och en innebär ett steg mot att nå det strategiska målet. Den operativa nivån omfattar framtagande och hantering av specifika planer för att lösa en uppgift och planering av resursanvändning.
- I vissa fall kan det förekomma att en funktion hanterar frågor både utifrån strategiskt och operativt perspektiv.

I tabell 2 ges exempel på olika frågeställningar som kan behöva hanteras ur strategiskt respektive operativt perspektiv.

Tabell 2. Exempel på operativa och strategiska frågeställningar<sup>10,11,12</sup>

| Strategiska frågeställningar                                                                          | Operativa frågeställningar                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| Vad är aktörens roll i den aktuella händelsen?                                                        | Vad ska uppnås inom ramen för insatsen (mål)?                              |
| Vilka övergripande mål ska nås på lång sikt?                                                          | Vilka åtgärder ska utföras och när ska det ske (prioritering)?             |
| Vilka samhällsbehov ska tillgodoses (prioriteras)?                                                    | Hur ska tilldelade resurser fördelas inom ramen för den pågående insatsen? |
| Vilka resurser ska tilldelas de olika enskilda operativa insatserna för att tillgodosse hjälpbehovet? | Behöver mer resurser begäras?                                              |
| Hur ska resurser fördelas mellan pågående insatser?                                                   | Behöver samverkan på en operativ nivå initieras?                           |
| Behöver samverkan på en strategisk nivå initieras?                                                    |                                                                            |

### 3.2.5 Nivå

Nivå handlar om att beskriva på vilken samhällsnivå som funktionen verkar. Exempel på samhällsnivåer är *skadeplats*, *lokal*, *regional*, *nationell*, *EU* eller *internationell* nivå. I

<sup>10</sup> Johansson, P. (2007). *Förslag till insatsstrategiska dimensioner och insatsstrategisk cykel för ledning av räddningsinsatser*. Karlstad: Räddningsverket.

<sup>11</sup> TSO. (2008). *Fire Service Manual: Volume 2 Fire Service Operations - Incident command*. London: The Stationary Office.

<sup>12</sup> Cedergårdh, E. & Wennström, O. (1998) *Grunder för ledning: Generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser*. Karlstad: Räddningsverket.

vissa fall kan funktionen även verka *nivåoberoende* vilket innebär att funktionen bedrivs gemensamt för flera olika nivåer utifrån det aktuella inriktnings- och samordningsbehovet.

### 3.2.6 Form

Form beskriver hur funktionens personal sätts samman:

- Permanent innebär att funktionen är i konstant drift eller finns i jour/beredskap.
- Behovssammansatt innebär att funktionens personalsammansättning är definierad på förhand, men aktiveras och bemannas först när behov uppstår eller vissa kriterier uppfylls. Personalsammansättningen kan definieras antingen genom att funktionsmedlemmarnas namn anges eller genom att det anges vilken befattning som bemannar en viss position i funktionen.
- Tillfälligt innebär att funktionen inte beskrivs eller definieras på förhand utan skapas utifrån de behov och de tillgängliga resurser (exempelvis kompetens och resurser) som finns vid en samhällsstörning.

## 3.3 Grafisk presentation av inventerade funktioner

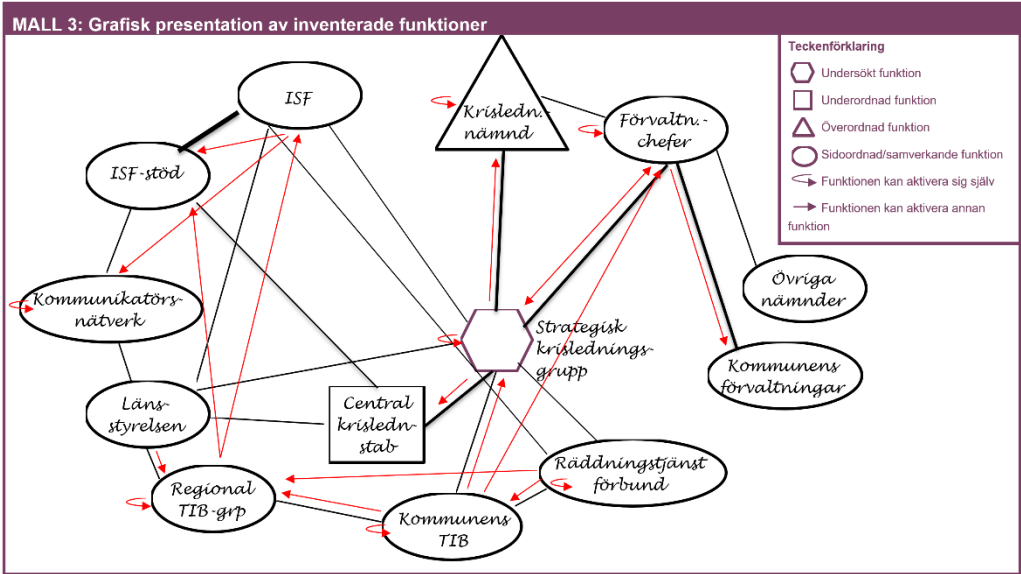
I detta steg skapas en grafisk presentation av de identifierade funktionerna samt andra intressenter som är av vikt för den undersökta funktionen. Med intressent avses i detta fall andra funktioner, resurser eller aktörer som den undersökta lednings- och samverkansfunktionen leds av, leder eller samverkar med.

En lämplig utgångspunkt för den grafiska presentationen är tabellen i mall 2<sup>13</sup> (se Figur 1). Eftersom tabellen endast omfattar lednings- och samverkansfunktioner behöver den dock kompletteras med andra intressenter, exempelvis aktörer som den undersökta funktionen samarbetar med samt överordnade och underordnade verksamheter. I vissa fall kan det även vara nödvändigt att lägga till intressenter som den undersökta funktionen inte samarbetar direkt med men som fyller en viktig funktion i krisberedskapssystemet som helhet.

I den grafiska presentationen används olika typer av geometriska figurer för att beteckna förhållandet mellan den undersökta funktionen och de olika intressenterna. Graden av interaktion mellan funktionen och de olika intressenterna åskådliggörs med olika tjocka streck. Det är också lämpligt att i figuren markera (gärna med en avvikande färg) vilka andra funktioner som den undersökta funktionen kan aktivera/aktiveras av samt vilka funktioner som har mandat att aktivera sig själva (se figur 4).

---

<sup>13</sup> Mall 2 återfinns i *Del B: Mallar*.



Figur 4. Grafisk presentation av olika intressenter i samband med en övning. De svarta linjerna anger graden av interaktion och de röda pilarna vilka funktioner som en funktion har möjlighet att aktivera.

### 3.4 Analys utifrån det processorienterade perspektivet

Mall 2<sup>14</sup> (figur 5), över de identifierade lednings- och samverkansfunktionerna, kan användas för att jämföra olika aktörers uppfattning om de olika lednings- och samverkansfunktionerna. En sådan jämförelse kan ligga till grund för en dialog mellan de olika aktörerna i syfte att skapa en gemensam syn på de olika lednings- och samverkansfunktionerna och deras uppgifter.

| MALL 2: Identifierade lednings- och samverkansfunktioner |             |                    |        |            |          |                   |
|----------------------------------------------------------|-------------|--------------------|--------|------------|----------|-------------------|
| Identifierad funktion                                    | Kategorityp | Princip            | Format | Fokus      | Nivå     | Form              |
| TIB                                                      | AI          | Samv. konsensus    | AG     | Strategisk | Lokal    | Permanent         |
| Krisledningsnämnd                                        | AI          | Ledning            | AI     | Strategisk | Lokal    | Behovssammans.    |
| Strat. krisledningsgrp.                                  | AI          | Ledning            | AI     | Strategisk | Lokal    | Behovssammans.    |
| Central krisledn. - stab                                 | AI          | Ledning            | AI     | Strat./op. | Lokal    | Behovssammans.    |
| Regional TIB-grupp                                       | AG          | Samv. särsk. ansv. | AG     | Strat./op. | Regional | Permanent         |
| ISF                                                      | AG          | Samv. särsk. ansv. | AG     | Strat./op. | Regional | Tillf. sammansatt |
| ISF stöd                                                 | AG          | Samv. särsk. ansv. | AG     | Strategisk | Regional | Tillf. sammansatt |
| Kommunikatörsnätverk                                     | AG          | Samv. särsk. ansv. | AG     | Strat./op. | Regional | Behovssammans.    |

Figur 5. Exempel på lednings- och samverkansfunktioner som en kommun identifierat och kategoriserat inför en större övning.

I de fall det finns skillnader i hur olika aktörer betraktar en lednings- och samverkansfunktion avseende *kategorityp*, *princip*, *format*, *fokus* eller *nivå* kan detta leda till att det, vid en samhällsstörning, uppstår friktion eller konflikter. Exempel på när olika uppfattning kan leda till friktion eller konflikt är när

<sup>14</sup> Mall 2 återfinns i Del B: Mallar.

- det råder delade meningar om en aktörsgemensam funktion har strategiskt eller operativt fokus
- en operativ funktion hos en aktör försöker samverka med en strategisk funktion hos en annan aktör eller vice versa
- en aktör har felaktiga förväntningar på en lednings- och samverkansfunktionens form, eftersom det i sådana fall kan ta längre tid för funktionen att organisera sig än vad samverkande aktörer förväntar sig.

### 3.4.1 Frågor för att stödja analysen utifrån ett processororienterat perspektiv

I syfte att ytterligare underlätta reflektion och dialog kring förväntningar på de olika lednings- och samverkansfunktionerna har ytterligare frågor tagits fram inom ramen för det processororienterade perspektivet. Frågorna och deras syfte redovisas nedan.

Vilka är de identifierade lednings- och samverkansfunktionernas uppgifter och mandat?

Frågan syftar till att klargöra det huvudsakliga uppdraget för de identifierade lednings- och samverkansfunktionerna, vilket mandat de har att fatta beslut vid en samhällsstörning, samt hur väl den undersökta funktionens uppfattning om uppdrag och mandat stämmer överens med de identifierade funktionernas uppfattning om sitt eget uppdrag och mandat.

Svaret på frågan om de enskilda lednings- och samverkansfunktionernas beslutsmandat kan även användas som underlag för att bedöma graden av allokering av beslutsrätt, vilket är en ingående komponent för att bedöma inom vilken del av lednings- och samverkansrymden som funktionen befinner sig.

Finns det en definierad befälsrätt eller definierade samverkansförhållanden mellan olika funktioner för olika typer av samhällsstörningar (räddningstjänst, terrorism, social oro/upplopp, pandemier, epizootier, extraordinära händelser)?

Även i detta fall kan svaret på frågan, eftersom den visar på graden av allokering av beslutsrätt och interaktionsmönster, användas som ett underlag för att bedöma inom vilken del av ledningsrymden som funktionen befinner sig.

Vilka förväntningar finns på de olika lednings- och samverkansfunktionerna? Har förväntningarna kommunicerats med berörda aktörer?

Syftet med frågan handlar om att klargöra om det finns olika förväntningar på särskilda funktioner för samverkan och/eller på aktörsgemensamma funktioner, eftersom skillnader i förväntningar kan orsaka friktioner vid arbetet med inriktning och samordning. Det kan exempelvis handla om att aktörerna som ingår i ISF<sup>15</sup> har olika uppfattning om vilka frågor som funktionen ska hantera (fokus) eller olika uppfattning om vilket beslutsmandat

<sup>15</sup> ISF är förkortning för inriktnings- och samordningsfunktion. För mer information se *Gemensamma grunder* (MSB, 2017).

en representant i ISF bör ha.

Vilka värderingar, principer och utgångspunkter ligger till grund för inriktning och samordning mellan olika lednings- och samordningsfunktioner vid olika typer av samhällsstörningar?

Frågan syftar till att klargöra om det har förts en dialog mellan de olika aktörerna kring vilka grundläggande värderingar, principer och utgångspunkter som hjälparbetet vid en samhällsstörning ska utgå ifrån. Detta kan vara viktigt för att underlätta beslut om gemensam inriktning och samordning i samband med en samhällsstörning.

## 4 Förmågeperspektiv

Förmågeperspektivet är tänkt att stödja analys och beskrivning av funktionens förmåga att bidra till inriktning och samordning vid en samhällsstörning. Detta är funktionens kärnverksamhet och realiserar genom de fem underliggande förmågorna: (1) *förmåga att kommunicera*, (2) *förmåga att hantera information*, (3) *förmåga att upprätthålla lägesförståelse*, (4) *förmåga att planera verksamhet* samt (5) *förmåga att utvärdera verksamhet*. Dessa förmågor ska ses som tillräckliga och nödvändiga för en lednings- och samverkansfunktion.<sup>16</sup>

### 4.1 Förmåga att kommunicera

Funktionens förmåga att kommunicera innebär att kunna förmedla och ta emot information i form av exempelvis mål, planer, intentioner och uppgifter om samhällsstörningen. Denna förmåga erhålls genom att funktionen har: (1) *förmåga att upprätta samband*, (2) *förmåga att vidmakthålla samband* och (3) *förmåga att genomföra kommunikation*. Skillnaden mellan samband och kommunikation består i att samband syftar på möjligheten till att tekniskt förmedla signaler mellan en sändare och en mottagare, medan kommunikation avser det faktiska utbytet av information som sker.

- *Förmåga att upprätta samband* – innebär att funktionen kan initiera och ta emot sambandsförfrågningar, identifiera sambandspartners (övriga funktioner och entiteter), samt identifiera sig själv för andra.
- *Förmåga att vidmakthålla samband* – innebär att funktionen kan bibehålla upprättat samband.
- *Förmåga att genomföra kommunikation* – innebär att information förmedlas mellan två eller flera funktioner samt att funktionerna kan tolka och skapa mening av den information som förmedlats. Kommunikation kan ske såväl internt inom den verksamhet som funktionen styr över som externt med andra funktioner och verksamheter.

Följande frågeställningar kan användas som ett stöd för att bedöma förmågan att kommunicera:

Vilka kommunikationssystem finns tillgängliga?

För att kunna genomföra kommunikation mellan funktioner som inte är lokaliserade på samma geografiska plats krävs olika former av tekniska kommunikationssystem, exempelvis telefoni (fast, mobil, satellit, Rakel med PABX-lösning), telefax, radiosystem (Rakel, VHF) eller olika former av datorbaserad kommunikation, exempelvis e-post och WIS. Syftet med frågeställningen är att kartlägga vilka kommunikationssystem som den undersökta funktionen har tillgång till.

Vilka av systemen kan användas för att kommunicera med andra lednings- och samverkansfunktioner? Hur robusta är dessa system?

<sup>16</sup> Hallberg, N., Hansson, J., Lewau, N., Granlund, H., Nilsson, S. m.fl. (2012). *Kvalitetsbaserad ledningssystemutveckling* (FOI-R--3549--SE). Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

Syftet med frågeställningen är att svara på vilka tekniska system som kan användas för kommunikation mellan olika lednings- och samverkansfunktioner samt hur robusta dessa system är. Med robusthet avses i detta avseende hur känsliga systemen är för olika former av störningar. Exempel på störningar kan vara strömbavbrott, avgrävda kablar, växelfel, fel på servrar, IT-angrepp och sjukdom hos den personal som kan hantera systemen. Vid bedömning av robusthet är det viktigt att beakta om flera system är beroende av samma infrastruktur (exempelvis kan ett strömbavbrott komma att påverka flera av de vanligast förekommande kommunikationssystemen).

Finns det förberedda kontaktlistor och/eller rutiner för att upprätta samband och etablera kommunikation med lednings- och samverkansfunktioner hos andra aktörer? Har andra aktörer fått information om hur den egna funktionen kan nås?

Syftet med frågeställningen är att besvara hur funktionens förmåga att upprätta samband med lednings- och samverkansfunktioner hos andra aktörer ser ut. Om kontaktlistor och rutiner saknas och andra aktörer inte fått information om hur funktionen kan nås är sannolikt förmågan att upprätta samband, och därmed också förmågan att kommunicera, mycket låg vilket kommer att inverka negativt på möjligheterna till att åstadkomma inriktning och samordning. Viktiga faktorer att ta hänsyn till, med avseende på etablering av kommunikation, är exempelvis vilka rutiner som finns för att hålla kontaktlistor uppdaterade och på vilka kommunikationssystem som det sker passning dygnet runt. Vid besvarande av dessa frågeställningar bör det även analyseras hur kommunikation etableras med sådana aktörer som funktionen normalt inte samverkar med.

Om det finns reservsystem, för de fall det huvudsakliga kommunikationssystemet slutar att fungera, är det även viktigt att analysera hur etablering av kommunikation sker på reservsystemet.

Har personalen tillräcklig kompetens för att hantera den kommunikationsutrustning som ska användas vid en samhällsstörning?

Syftet med frågan är att undersöka om personalen har tillräcklig kompetens, det vill säga om personalens kunskap och erfarenhet är tillräcklig för att hantera de krav som ställs vid användning av kommunikationsutrustning vid en samhällsstörning. Vid bedömning av kompetensen är det viktigt att beakta om systemen exempelvis används i det dagliga arbetet eller enbart vid samhällsstörningar samt i vilken omfattning personalen utbildas, tränas och övas i att använda kommunikationsutrustningen.

Finns tillräcklig kommunikationskapacitet tillgänglig vid scenarier/händelser där det finns ett behov av att upprätthålla samband med ett stort antal andra lednings- och samverkansfunktioner, resurser eller aktörer?

Frågan syftar till att undersöka om den utrustning och personal som finns tillgänglig är tillräcklig för att hantera det behov av kommunikation som kan krävas vid en samhällsstörning. Utöver frågor om utrustning och personal kan det även vara väsentligt att exempelvis bedöma om antalet talgrupper i Rakelnätet för ett visst ändamål är tillräckligt eller om det maximala antalet telefonkonferenser som kan administreras

samtidigt är tillräckligt.

Vilka förväntningar har funktionen på andra aktörer och deras lednings- och samverkansfunktioner när det gäller användning/administration av de olika kommunikationssystemen? Har dessa förväntningar kommunicerats med berörda aktörer?

Syftet med frågeställningarna är att kontrollera om funktionens förväntningar på andra lednings- och samverkansfunktioner motsvarar de faktiska förhållandena, eftersom det i annat fall finns risk för friktion eller kommunikationsproblem vid hanteringen av en samhällsstörning. Exempel på förväntningar när det gäller användning av kommunikationsutrustning kan vara att funktionen förväntar sig att alla aktörer kan tillämpa en acceptabel nivå av radiodisciplin vid användning av Rakel eller att de kan genomföra en telefonkonferens utan att det uppstår rundgång. Förväntningar avseende administration av kommunikationssystem kan vara att aktören ska kunna genomföra sammankoppling av talgrupper i Rakel eller anordna telefonkonferenser.

Finns det gemensamma rutiner/överenskommelser för hur kommunikationssystemen ska användas vid en samhällsstörning?

Frågan syftar till att klargöra om det finns rutiner för hur kommunikation ska ske mellan olika funktioner i samband med en samhällsstörning. Exempel på rutiner/överenskommelser kan vara, inom länet framtagna gemensamma rutiner, för hur telefonkonferenser genomförs, vilka som ska delta vid dessa och vem som kallar till konferensen. Andra exempel på rutiner/överenskommelser är rutiner för hur de regionala samverkanstalgrupperna i Rakel ska användas och vilka talgrupper som ska passas kontinuerligt. Frågan bör också omfatta graden av samövning och vana vid att använda dessa kommunikationssystem för att åstadkomma inriktning och samordning.

Finns rutiner/planer för att inrätta en gemensam sambandsplaneringsfunktion vid omfattande samhällsstörningar?

Vid större samhällsstörningar kan inriktning och samordning behöva åstadkommas mellan funktioner och verksamheter som normalt inte samarbetar. Detta kan ställa krav på att det finns en aktörsgemensam funktion som planerar hur olika funktioner och verksamheter ska kunna kommunicera med varandra. Det kan också bli aktuellt att planera talgruppsanvändningen i Rakel för de fall de ordinarie rutinerna inte är tillräckliga.

Ger kommunikationssystemen tillräckliga möjligheter till kommunikation för att möjliggöra en effektiv inriktning och samordning?

Syftet med frågan är att en bedömning ska göras om de kommunikationssystem som finns möjliggör en effektiv inriktning och samordning eller om system behöver läggas till, förändras eller ersättas. Exempel på brister i kommunikationssystem som kan påverka möjligheterna till inriktning och samordning kan exempelvis vara att det saknas möjlighet

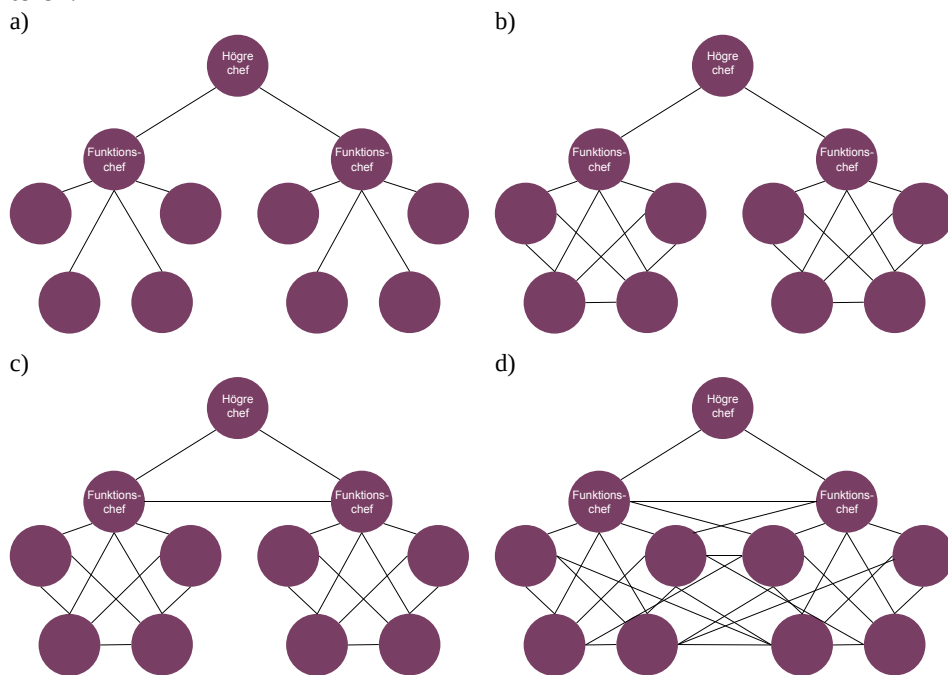


att överföra bilder eller sekretessbelagd information. Detta kan vara särskilt viktigt för att kunna uppnå väl fungerande samlade lägesbilder.

Använder alla funktionsmedlemmar det aktörsgemensamma språk som används i *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*? Används detta språk av samverkande aktörer?

Många aktörer använder sig av ett eget professionella språkbruk som kan vara svårt för utomstående att förstå eller som kan leda till att aktörer missförstår vad som avses. I *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* definierar MSB ett antal begrepp som ökar förståelsen och minskar sannolikheten för missförstånd vid aktörsgemensam inriktning och samordning. Frågeställningarna syftar till att undersöka om lednings- och samverkansfunktioner tillämpar MSB:s rekommendationer eftersom detta ökar förmågan till aktörsgemensam inriktning och samordning.

Vilken av följande bilder (a-d) beskriver bäst den interna kommunikationen hos aktören?

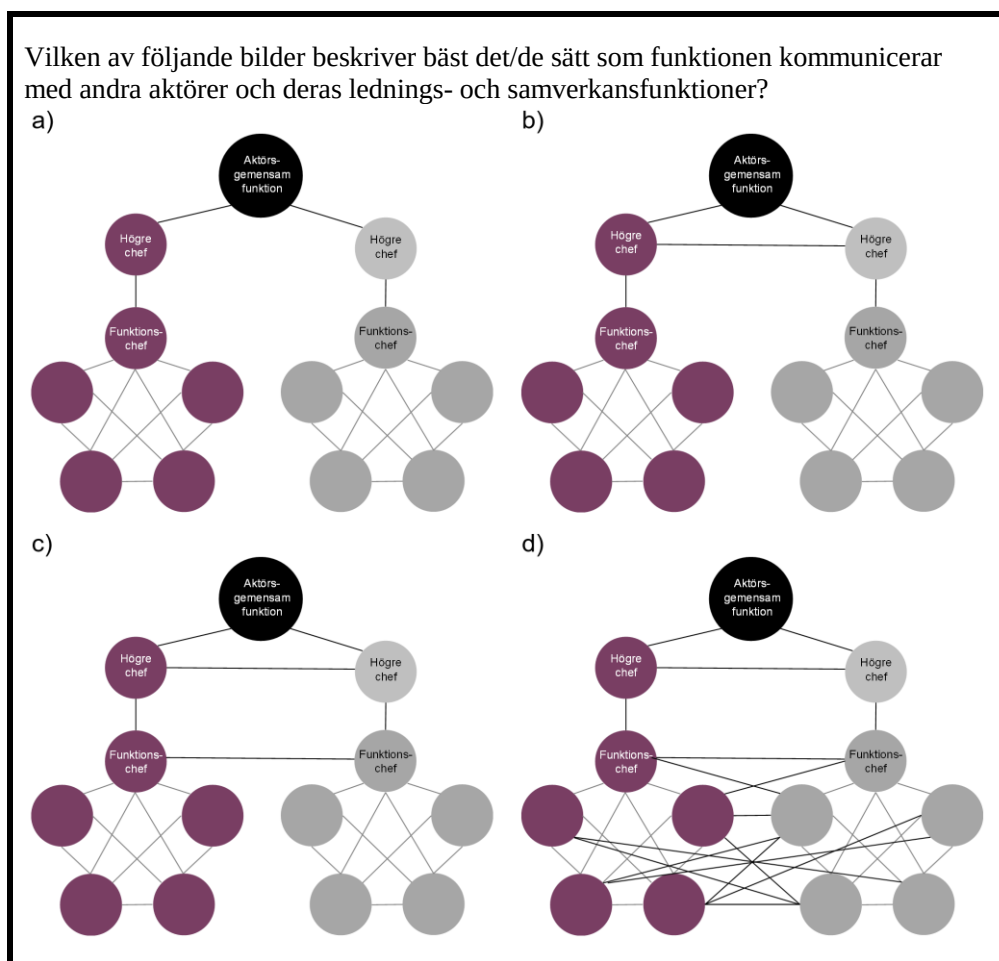


Frågan syftar till ge underlag för att bedöma var i lednings- och samverkansrymden funktionen normalt befinner sig genom att undersöka interaktionsmönstren hos den aktör som funktionen tillhör. Följande visas i figuren:

- Kommunikation sker huvudsakligen vertikalt i organisationen, det vill säga en enskild medarbetare kommunicerar med funktionschef som sedan i sin tur kommunicerar med en annan medarbetare alternativt högre chef. Kommunikation mellan funktioner sker via högre chef.
- Kommunikation sker mellan medarbetarna inom varje enskild funktion. Kommunikation mellan olika funktioner sker via högre chef.

- c) Kommunikation sker mellan medarbetarna inom varje enskild funktion. Kommunikation mellan olika funktioner sker via funktionscheferna.
- d) Kommunikation sker direkt mellan samtliga medarbetare hos aktören oberoende av funktionstillhörighet.

Lednings- och samverkansansatsen *collaborative* kan vara svår att tillämpa för aktörer vars interaktionsmönster huvudsakligen liknar a) eller b) ovan. För aktörer som har interaktionsmönster som liknar d) kan det upplevas som ovan och byråkratiskt att arbeta tillsammans med aktörer som tillämpar lednings- och samverkansansatserna *deconflicted* och *coordinated*.<sup>17</sup> Aktörer som tillämpar interaktionsmönster enligt d) kan, av andra aktörer och då speciellt sådana som tillämpar interaktionsmönster enligt a) och b), upplevas som svåröverskådliga.



Frågan syftar till ge underlag för att bedöma var i lednings- och samverkansrymden funktionen normalt befinner sig genom att undersöka hur interaktionsmönstren ser ut mellan den aktör som funktionen tillhör och andra aktörer och deras lednings- och samverkansfunktioner. Följande visas i figuren:

- a) Kommunikation mellan två aktörer sker inom ramen för en aktörs-gemensam funktion alternativt via en aktör med geografiskt områdesansvar.

<sup>17</sup> För en beskrivning av de olika lednings- och samverkansansatserna se Johansson, B.J.E., Nordström, J., Trnka, J., & Oskarsson, P.-A. (2018). *Att analysera och förstå behovet av situationsanpassad ledning och samverkan* (FOI-R--4579--SE). Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

- b) Kommunikation mellan två aktörer sker via en högre chef hos den aktör som funktionen tillhör.
- c) Kommunikation mellan två aktörer sker via chefer på olika nivåer hos den aktör som funktionen tillhör.
- d) Kommunikation sker direkt mellan enskilda medarbetare i den undersökta funktionen och representanter för andra aktörer.

Aktörer som, vid inriktning och samordning med andra aktörer, huvudsakligen tillämpar interaktionsmönster som påminner om a) och/eller b) ovan kan ha svårt att tillämpa lednings- och samverkansansatserna *coordinated* och *collaborative*. Aktörer som normalt interagerar med andra organisationer utifrån interaktionsmönster d) kan uppleva att det är ovanligt och byråkratiskt att arbeta tillsammans med aktörer som tillämpar lednings- och samverkansansatserna *deconflicted* och *coordinated*. En aktör som känner sig bekväm i att tillämpa interaktionsmönster b), c) och d) har en bra utgångspunkt för att kunna uppnå en hög lednings- och samverkansagilitet.<sup>18</sup>

## 4.2 Förmåga att hantera information

Funktionens förmåga att hantera information omfattar det interna (inom funktionen) handhavandet av olika typer av information och kunskap samt hur erhållen information tillgängliggörs och förfinas inom funktionen. Förmågan att hantera information uppnås genom att funktionen har: (1) *förmåga att erhålla information*, (2) *förmåga att bearbeta information*, (3) *förmåga att bedöma information*, (4) *förmåga att delge information*, (5) *förmåga att hantera grunddata*, (6) *förmåga att hantera handlingsregler* och slutligen (7) *förmåga att dokumentera*.

- *Förmåga att erhålla information* – innebär att funktionen kan ta emot information. Denna förmåga skapas genom möjligheten till att information antingen aktivt inhämtas eller passivt tas emot. Aktiv inhämtning av information innebär att information efterfrågas. Passivt mottagande innebär att information erhålls utan att den efterfrågats.
- *Förmåga att bearbeta information* – innebär att funktionen kan förändra erhållen information på olika sätt så att den bland annat kan användas som underlag för funktionens lägesförståelse och beslutsfattande. Detta kan bestå av förmågorna att sammanställa, ensa, jämföra och förfina information.
- *Förmåga att bedöma information* – innebär att funktionen kan bedöma innehåll och kvalitet på information. Att bedöma innehållet innebär att avgöra hur relevant informationen är och vad den innebär. Att bedöma kvalitén omfattar en bedömning av informationens relevans, korrekthet och känslighet.
- *Förmåga att delge information* – innebär att funktionen kan delge information till specifika mottagare (andra funktioner), men även förmågan att sprida information till flera och i vissa fall ospecificerade mottagare samtidigt. Förmåga att delge information till specifika mottagare ger möjlighet att avkräva kvittens från mottagaren att informationen är mottagen och förstådd.
- *Förmåga att hantera grunddata* – innebär att funktionen kan hantera information kring lednings- och samverkansstrukturer som exempelvis olika aktörers roll i den aktuella samhällsstörningen, lednings- och samverkansförhållanden, befogenheter och rättigheter.

<sup>18</sup> För en beskrivning av lednings- och samverkansrymden, de olika lednings- och samverkansansatserna och lednings- och samverkansagilitet se Johansson, B.J.E., Nordström, J., Trnka, J., & Oskarsson, P.-A. (2018). *Att analysera och förstå behovet av situationsanpassad ledning och samverkan* (FOI-R--4579--SE). Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

- *Förmåga att hantera handlingsregler* – innebär att funktionen kan upprätta, vidmakthålla och säkerställa att handlingsregler följs. Handlingsregler innefattar exempelvis interna styrdokument, externa regler, lagar och etiska koder.
- *Förmåga att dokumentera* – innebär att funktionen kan registrera, lagra och klassificera erhållen information. Klassificering kan exempelvis innebära att informationen förses med metadata (sökord) för att underlätta organisering och informationssökning.

Följande frågor kan användas som ett stöd för att bedöma funktionens förmåga att hantera information:

Brukar det finnas tillräckligt med information i samband med samhällsstörningar/övningar? Om inte, i vilka situationer brukar information saknas och vad beror det på?

Syftet med frågeställningen är att undersöka om det ofta saknas information i samband med samhällsstörningar och/eller övningar. Det kan finnas flera orsaker till att information saknas och det är viktigt att klarlägga varför det är så. Exempel på brister som kan orsaka att informationstillgången är otillräcklig kan vara bristande informationsdelning mellan olika aktörer, utebliven aktiv informationsinhämtning eller en bristande förmåga att dokumentera vilket kan medföra att information ”kommer bort” i hanteringen. Även en bristande förmåga att hantera kommunikationsutrustning kan leda till en brist på information.

Vilken typ av information brukar vara svårast att få tillgång till? Varför?

Frågeställningen syftar till att den undersökta funktionen ska reflektera kring vilken information som är svår att få tag på och vad som kan göras för att komma tillrätta med detta problem.

Har funktionen klarat av att fånga upp relevant information och beskriva vad som hänt i samband med tidigare samhällsstörningar/övningar?

Frågeställningen syftar till att undersöka funktionens förmåga att erhålla, bearbeta, bedöma och dokumentera information.

Vilka tekniska system och övriga hjälpmedel nyttjas för att hantera information? Fyller systemen avsedd funktion?

Frågeställningarna syftar till att undersöka vilka system och hjälpmedel som används för att hantera information inom funktionen. Hjälpmedlen kan vara olika avancerade och exempelvis utgöras av anteckningsblock, blanketter, whiteboardtavlor (i vissa fall förberedda med exempelvis en struktur för lägesuppföljning eller stabsarbetsplan), konferensblock, smartboards, dokumentmallar i ”Office”-programvara eller datorprogram som framtagits särskilt för informationshantering i samband med samhällsstörningar. I

bedömningen om systemen och hjälpmedlen fyller avsedd funktion är det viktigt att beakta hur komplicerade dessa är att använda och hur frekvent de används i daglig verksamhet. Till exempel ett avancerat system som inte används i det dagliga arbetet kan medföra att det dröjer en relativt lång tid innan personalen kommer igång med att arbeta i systemet, vilket stjälar värdefull tid från arbetet med att hantera samhällsstörningen. Med anledning av detta kan det, framförallt hos aktörer där systemen sällan kommer till användning, många gånger vara en fördel att använda sig av enkla system som är lättare att komma igång att arbeta med jämfört med mer avancerade system som kräver att användarna har utbildning på systemet.

Finns rutiner för att på ett systematiskt sätt hantera den information som funktionen får tillgång till samt för att logga vidtagna beslut och åtgärder?

Bristande systematik i informationshanteringen kan ge upphov till oklarheter avseende vilken information som är aktuell och svårigheter att, i efterhand, följa upp vilka beslut som fattats och vilka åtgärder som vidtagits. Med anledning av detta syftar frågeställningen till att undersöka om information hanteras på ett systematiskt sätt av funktionen och om funktionen har förmågan att dokumentera vilka beslut som fattas och vilka åtgärder som vidtas. Exempel på rutiner kan vara att funktionen tillämpar en viss form av stabsmetodik.

Hur klassificeras information och osäkerheter i informationen?

Syftet med frågeställningen är att undersöka hur funktionen klassificerar information med utgångspunkt i hur tillförlitlig informationen är. Ett exempel på hur osäkerheter kan hanteras är att funktionen skiljer på ”fakta” och ”antaganden” och att funktionen hela tiden i arbetet tydliggör vilka beslut som grundas på antaganden. I detta ingår även att funktionen, i de fall information delas med andra aktörer, tydliggör vad som är fakta och vad som är antaganden. Möjligheten att fastställa hur aktuell information är samt sannolikheten för hur länge den kommer att vara giltig måste också beaktas. Många gånger är de förlopp informationen gäller, som till exempel positioner på enheter, färskvara och präglas av ökande osäkerhet ju längre tid hanteringen tar från insamling till presentation. Andra aspekter som kan behöva värderas när det gäller funktionens förmåga att hantera osäkerheter är:

- funktionens förmåga att medvetandegöra vilka antaganden som är av avgörande betydelse för den fortsatta hanteringen av samhällsstörningen
- hur funktionen hanterar felaktiga antaganden
- hur funktionen värderar trovärdigheten i inkommen information, exempelvis beroende på källa (källkritik).

Har det uppstått osäkerheter (avseende information) vid tidigare samhällsstörningar och övningar? På vilket sätt? Vilka konsekvenser kan det få? Hur har dessa osäkerheter hanterats?

Frågeställningarna syftar till att ta tillvara tidigare erfarenheter från samhällsstörningar och övningar och med utgångspunkt från dessa bedöma funktionens förmåga att hantera

osäkerheter avseende innehållet i viss information samt hur sådana osäkerheter brukar hanteras.

Finns det ett behov av att kunna hantera och utbyta information som omfattas av sekretess? Finns tekniska system och rutiner för att utbyta sekretessbelagd information?

Frågeställningarna belyser de problem som kan uppstå när information måste delas mellan aktörer som normalt sett inte samarbetar i det dagliga arbetet. Finns det tekniska system för att utbyta information och kommunicera? Finns det fastställda rutiner och lagligt stöd för att utbyta information? Dessa aspekter kan ge upphov till stora utmaningar vid hantering av en samhällsstörning.

Frågeställningarna syftar till att det ska bedömas om det finns ett behov av att utbyta sekretessbelagd information samt om funktionen har förmågan att utbyta sådan information med andra aktörer och deras lednings- och samverkansfunktioner på ett säkert sätt. Exempel på information som kan behöva utbytas och som ofta omfattas av sekretess är personuppgifter och uppgifter om kritisk infrastruktur. Det är viktigt att beakta uppgifternas känslighet och förmågan hos den som obehörigen vill ta del av uppgifterna, detta kan innebära att tekniska system som är acceptabla för att utbyta personuppgifter inte nödvändigtvis behöver kunna hantera uppgifter som rör kritisk infrastruktur.

Hur kan information utbytas mellan lednings- och samverkansfunktioner som inte samarbetar i det dagliga arbetet?

Syftet med frågan är att undersöka om funktionen har genomfört förberedelser för att kunna utbyta information även med andra lednings- och samverkansfunktioner som funktionen normalt inte interagerar med. Exempel på förberedelser kan vara att funktionen har upprättat kontaktlistor eller att funktionen har utarbetat en strategi för hur den kan få tag i kontaktuppgifter till dessa funktioner i samband med en samhällsstörning. När det gäller möjligheterna att etablera kontakt med exempelvis lednings- och samverkansfunktioner hos en aktör är det viktigt att beakta att många aktörer håller sådana kontaktuppgifter relativt hemliga.

### 4.3 Förmåga att upprätthålla lägesförståelse

Funktionens förmåga att upprätthålla lägesförståelse innebär att utifrån tillgänglig information skapa förståelse för situationen, samt att kontinuerligt uppdatera denna förståelse. Förmågan att upprätta lägesbild är naturligtvis direkt beroende av förmågan att hantera information, men omfattar ytterligare några specifika förmågor som beskrivs nedan. Förmågan att upprätthålla lägesförståelse innehas genom funktionens: (1) förmåga att upprätthålla förståelse om funktioner och entiteter, (2) förmåga att upprätthålla förståelse om omgivning, (3) förmåga att upprätthålla förståelse om händelser och (4) förmåga att upprätthålla förståelse om hotbild.

- *Förmåga att upprätthålla förståelse om funktioner och resurser* – innebär att funktionen har förståelse för andra funktioner och resurser som är aktiva och aktuella för situationen. Förmågan omfattar även förståelse för funktionernas och resursernas status, position, förmåga och så vidare.
- *Förmåga att upprätthålla förståelse om omgivningen* – innebär att funktionen har förståelse för den fysiska och virtuella omgivningen. I detta ingår att ha förståelse

för bland annat geografi, allmänhetens opinion, kulturella aspekter, meteorologiska aspekter, skyddsvärda objekt och byggnader/anläggningar/faciliteter.

- *Förmåga att upprätthålla förståelse om händelser* – innebär att funktionen har förståelse om vad som skett och sker, orsaker till detta samt vilka aktörer och lednings- och samverkansfunktioner som är involverade.
- *Förmåga att upprätthålla förståelse för hotbild/ risker* – innebär att funktionen har förståelse för vilka hot/risker som finns i den aktuella situationen och vilka konsekvenserna av dessa hot/risker kan bli.

#### 4.3.1 Frågor för att stödja analysen av förmågan att upprätthålla lägesförståelse

Följande frågor kan användas som ett stöd för att bedöma funktionens förmåga att upprätthålla lägesförståelse.

Finns det rutiner för vad som ska bevakas och sammanställas till en lägesbild?

Frågeställningen syftar till att undersöka vilka parametrar som bevakas och sammanställs till en lägesbild i syfte att möjliggöra en jämförelse med de parametrar som finns omnämnda i *gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörning* (i mall 8 i *Del B: Mallar* återfinns dessa parametrar i kryssrutorna i anslutning till frågan).

Vilket resonemang ligger till grund för att ovanstående parametrar bevakas? Vilka begränsningar har denna bevakning?

Frågeställningarna syftar till att personal som bemannar funktionen ska reflektera kring varför just de aktuella parametrarna bevakas och sammanställs samt vilka begränsningar detta innebär.

Finns det en fastställd metod för att visualisera den lägesbild som sammanställs av ovanstående parametrar?

Syftet med de tre ovanstående frågeställningarna är att kartlägga om det finns rutiner för exempelvis att sammanställa och rita en graf av lägesbild vid en samhällsstörning (det behöver inte vara skriftliga rutiner utan det kan räcka med att all personal exempelvis genomgått utbildning i vissa specifika metoder). En systematik i arbetet med att sammanställa en lägesbild är ofta en förutsättning för att inte vissa parametrar i en stressig situation ska glömmas bort.

Hur ser delningen av information ut (a) inom den egna funktionen, (b) mellan olika funktioner i den egna organisationen och (c) till andra funktioner hos andra aktörer?

Syftet med frågeställningarna är att ge underlag för att bedöma var i lednings- och samverkansrymden som funktionen normalt befinner sig genom att undersöka hur informationsdelningen ser ut internt inom funktionen, internt mellan olika funktioner hos den egna organisationen samt externt mellan olika aktörer och deras funktioner.

Aktörer som i liten utsträckning delar information, såväl internt som externt, kan ha svårt att tillämpa lednings- och samverkansansatserna *coordinated* och *collaborative*. Aktörer som är vana att dela information i stor utsträckning kan uppleva det ovanligt att samarbeta med aktörer som tillämpar lednings- och samverkansansatserna *deconflicted* och *coordinated*, men även uppleva det problematiskt att samarbeta i situationer där sekretessbestämmelser begränsar möjligheterna att dela information.

Har personalen tillräcklig kompetens; avseende krisberedskapssystemet och relevant lagstiftning; för att kunna bedöma den egna organisationens ansvar, mandat och roll, liksom andra aktörers ansvar, mandat och roller, i syfte att bedöma de förutsättningar och begränsningar som råder vid en specifik samhällsstörning?

Syftet med frågan är att undersöka om personalen har tillräcklig kompetens om krisberedskapssystemet och de olika aktörernas ansvar, mandat, roller, förutsättningar och begränsningar. Sådan kunskap är viktig eftersom en förståelse för helheten underlättar för aktörerna att se vilka åtgärder som behöver vidtas, vilket medger en effektivare hantering av en samhällsstörning.

Finns fastställda rutiner eller tekniska system för hur lägesbild delas och vilken information lägesbilden ska innehålla?

När det gäller rutiner för att dela lägesbild är det viktigt att skilja på om det finns rutiner för *vilken* information som ska delas och rutiner för *hur* informationen ska delas. Rutiner för *vilken* information som ska delas handlar om att öka sannolikheten att den information som är relevant för att hantera samhällsstörningen delas utan att informationsmängden blir ohanterlig eller informationsutbytet tar alltför lång tid som en följd av att stora mängder irrelevant information delas. Lägesbild är vanligen en färskvara, varför det tydligt måste framgå när lägesbilden fastställts och inom vilka tidsramar den kan anses vara giltig. Rutiner för *hur* information ska delas handlar om att fastställa vilket/vilka system som ska användas för att dela information (exempelvis telefon, Rakel, e-post eller WIS). Det händer att rutiner för att dela lägesbild ibland har ett alltför stort fokus på *hur* information ska delas och att *vilken* information som ska delas glöms bort. Detta kan leda till friktion, att viktig information inte delas eller att utbytet av information tar onödigt lång tid i samband med hanteringen av en samhällsstörning.

Har funktionens personal förståelse för vikten av att aktivt söka och förmedla information? Har funktionen förmågan att agera proaktivt med avseende på informationsdelning?

Syftet med frågeställningarna är att funktionen ska reflektera kring sitt sätt att inhämta och dela information. Frågan kan, tillsammans med frågan om det brukar finnas tillräckligt med information i samband med samhällsstörningar och övningar (översta frågan på sida 1



i mall 6<sup>19</sup>), användas för att dra slutsatser kring orsakerna till en eventuell brist på information.

Finns det rutiner och planering för avlösning av personal så att inte lägesförståelsen går förlorad i samband med avlösning?

Syftet med frågan är att undersöka om det finns risk för att lägesförståelsen går förlorad i samband med avlösning av personal. Om rutiner och planer saknas för avlösning finns risk att information som den personal som blir avlöst har tillgång till inte förs över till den pågående personalen.

#### **4.3.2 Kompletterande frågor avseende lägesförståelsen vid analys av ett specifikt scenario**

Dessa frågeställningar är avsedda att användas efter en samhällsstörning eller i samband med övning. Frågorna bör användas med viss försiktighet för att undvika efterkloshet. Det ställer krav på att både frågeställare och respondent gör ett försök att sätta sig in i hur händelseförloppet i samhällsstörningen eller situationen i scenariot såg ut innan alla fakta och utfall var kända.

Är tillgången på fakta, domänkunskap och erfarenhet tillräcklig för att funktionen ska kunna bedöma händelsen och agera?

Frågan syftar till att belysa om de fakta, den domänkunskap och den erfarenhet som fanns tillgänglig vid samhällsstörningen eller övningen gav förutsättningar för att funktionen skulle kunna göra en godtagbar tolkning av händelseförloppet eller situationen och agera utifrån detta. För att kunna fastställa detta måste händelseförloppet eller situationen återskapas och de fakta som var kända vid tillfället beaktas utifrån vilka personer som hade tillgång till den. Hade dessa utifrån sin domänkunskap och erfarenhet möjlighet att göra en korrekt bedömning av läget? Tolkades läget utifrån fakta, eller baserat på intuition och erfarenhet? Saknades någon komponent (fakta, domänkunskap eller erfarenhet) som var avgörande för att göra en korrekt lägesbedömning?

Uppvisar funktionen en förståelse för de antaganden som görs kopplat till händelseförloppet eller scenariot och hanteringen av händelsen? Vilka risker tas?

Dessa frågeställningar syftar till att göra en uppskattning av den osäkerhet som funktionen stod inför vid en händelse. Ansåg man sig göra en korrekt bedömning av händelseförloppet eller scenariot, eller upplevde man stor osäkerhet? Vilka risker var man beredd att ta och i vilken mån var detta medvetet? Finns dessa riskbedömningar dokumenterade?

---

<sup>19</sup> Mall 6 återfinns i *Del B: Mallar*.

Vilka utmanande eller påfrestande situationer ställs funktionen inför som en följd av samhällsstörningen eller övningen?

Syftet med frågan är att undersöka vilka utmaningar som funktionen ställdes inför under samhällsstörningen eller övningen, i vilken grad detta påverkade personalens förmåga att utföra sina arbetsuppgifter samt om det krävdes extra resurser eller ett anpassat arbetssätt för att lösa arbetsuppgifterna.

Finns det några flaskhalsar i samband med hanteringen av samhällsstörningen eller övningen?

Var det möjligt att identifiera några specifika delar av funktionen som bromsade eller på annat sätt bidrog till att det var svårt att hantera händelseförloppet under samhällsstörningen eller scenariot i övningen? Detta relaterar till frågan ovan, då det kanske bara vid vissa situationer blev tydligt i vilka delar av funktionen som det finns kapacitetsbegränsningar. Det kan också vara så att flaskhalsarna är av mer permanent karaktär och enkelt kan identifieras som gränssättande för verksamheten. Observera att dessa kan manifesteras sig både i exempelvis tekniska system (t.ex. kommunikationssystem kan ha begränsningar som gör det svårt att dela lägesbild på ett effektivt sätt), i processer (t.ex. en process kan begränsa förmågan att fatta beslut tillräckligt snabbt eller bearbeta information tillräckligt snabbt), eller i form av kompetens- och resursbrister som gör att arbetsuppgifter inte kan genomföras med tillräckligt hög kvalitet eller tillräckligt snabbt.

Innebär den aktuella samhällsstörningen eller övningen något nytt, oväntat eller annorlunda som medför en förändring av sättet att arbeta, en ökad osäkerhet eller ökade risker i samband med hanteringen av händelseförloppet eller scenariot? Vad kan detta få för följder?

Dessa frågeställningar återspeglar faktumet att ovanliga eller stora händelser kan vara så utmanande att helt nya arbetsformer eller lösningar uppstår. I sådana fall är det viktigt att göra en noggrann analys av varför existerande metoder eller system inte varit tillämpbara och överväga om och på vilket sätt dessa kan behöva anpassas för att kunna hantera liknande situationer i framtiden.

Uppvisar funktionen en förståelse för hur händelseförloppet eller scenariot utvecklas?

Denna frågeställning syftar till att belysa funktionens prognostiska förmåga. Klarar funktionen att göra utsagor om vad som kommer att hända i närtid och på sikt eller agerar den i nuet, eller rent av med eftersläpning? Om prognostisk förmåga finns, med vilken tidshorisont arbetar funktionen? Avsaknad av prognostisk förmåga antyder att funktionen har begränsad förmåga att i tid anpassa sin verksamhet till samhällsstörningens eller övningens utveckling. Vid avsaknad av prognostisk förmåga kan funktionen i bästa fall hantera händelsen reaktivt genom en snabb reagera på eventuella förändringar. Det finns dock fortfarande en risk för att funktionen agerar i dåtid och ständigt kommer att agera utifrån en inaktuell lägesbild, vilket kan leda till ett fördröjt eller felaktigt agerande.

## 4.4 Förmåga att planera verksamhet

Funktionens förmåga att planera verksamhet innebär att utifrån given situation formulera mål och hur dessa ska uppnås. Förmågan innefattar att funktionen har: (1) förmåga att fastställa mål och (2) förmåga att skapa en plan.

- *Förmåga att fastställa mål* – innebär att funktionen kan avgöra vilket målläge som önskas och vilka delmål som finns. Denna förmåga erhålls genom att funktionen har förmåga att tolka given uppgift, förmåga att bedöma läget och förmåga att formulera mål.
- *Förmåga att skapa plan* – innebär att funktionen kan skapa planer för att inrikta och samordna verksamheten. Denna förmåga erhålls genom att funktionen har förmåga att identifiera handlingsalternativ, förmåga att välja handlingsalternativ samt förmåga att formulera en plan utifrån valda handlingsalternativ. För att identifiera handlingsalternativ behöver funktionen även ha förmåga att utvärdera och att jämföra alternativ.

### 4.4.1 Frågor för att stödja analysen av förmågan att planera verksamhet

Följande frågor kan användas som ett stöd för att bedöma funktionens förmåga att planera verksamhet.

Används någon systematisk metod (intellektuellt verktyg, beslutsstöd) för att formulera mål och fatta beslut? Vilken?

Frågeställningarna syftar till att undersöka om det används någon metod eller något arbetssätt för beslutsfattande, eftersom det oftast krävs att beslut fattas under tidspress vid hantering av samhällsstörningar. Om beslut som fattas under tidspress inte följer någon medveten process för beslutsfattande finns en ökad risk för att besluten får ett oönskat utfall. Ett exempel på en systematisk metod är planering under tidspress (PUT) som bland annat används av Försvarsmakten.<sup>20</sup>

Hur är rätten att fatta beslut fördelad?

Syftet med frågan är att ge underlag för att bedöma var i lednings- och samverkansrymden som funktionen normalt befinner sig genom att undersöka hur rätten att fatta beslut har fördelats internt inom funktionen, internt mellan olika funktioner hos den egna organisationen samt mellan olika aktörer och deras funktioner.

Aktörer som i stor utsträckning tillämpar ett centraliserat beslutsfattande kan ha svårt att tillämpa lednings- och samverkansansatserna *coordinated* och *collaborative*. Aktörer som är vana att fördela rätten att fatta beslut till ett stort antal personer kan uppleva det ovant och byråkratiskt att samverka med aktörer som tillämpar lednings- och samverkansansatserna *deconflicted* och *coordinated*.

<sup>20</sup> PUT-modellen beskrivs i bl.a. Thunholm, P. (2003). Military Decision Making and Planning: Towards a New Prescriptive Model. Doctoral dissertation. Department of Psychology, Stockholm University.

Finns det ett fastställt arbetssätt för att omsätta mål och beslut till konkreta åtgärder?

Frågan syftar till att undersöka om det finns någon form av metodik (t.ex. stabsmetodik) för att omsätta mål och beslut till konkreta åtgärder. Det kan exempelvis handla om att funktionen först fastställer framgångsfaktorer, därefter fastställer vilka resurser som finns, om det behövs ytterligare resurser samt vem som ska utföra en viss uppgift, när uppgiften ska vara slutförd samt hur en slutförd uppgift ska klarrapporteras.

Vilken/vilka nivå(er) av aktörsgemensam inriktning och samordning har planerats eller övats?

Frågeställningen anknyter till de olika nivåerna av aktörsgemensam inriktning och samordning som återfinns i *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* och syftar till att undersöka vilka nivåer av inriktning och samordning som har planerats och övats. Om ingen planering eller övning har skett bedöms aktörerna ha dåliga förutsättningar för att kunna inrikta och samordna de olika åtgärderna vid en komplex samhällsstörning. Beroende på i vilken utsträckning planering och övning har skett kan aktörerna ha olika förutsättningar att nå de olika lednings- och samverkansansatserna i ledningsrymden (se Tabell 3).

Tabell 3. Olika nivåer av planering och/eller övning svarar mot olika lednings- och samverkansansatserns behov.

| Nivå av planering eller övning                                                                                               | Lednings- och samverkansansatser som aktörerna har goda förutsättningar att nå | Lednings- och samverkansansatser som aktörerna har dåliga förutsättningar att nå |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| Ingen planering eller övning                                                                                                 | Conflicted                                                                     | de-conflicted<br>coordinated<br>collaborative                                    |
| Planering och/eller övning har skett i syfte att undvika friktion mellan aktörer                                             | de-conflicted                                                                  | coordinated<br>collaborative                                                     |
| Planering och/eller övning har skett i syfte att öka förmågan att fastställa aktörsgemensamma mål                            | coordinated                                                                    | collaborative                                                                    |
| Planering och/eller övning har skett i syfte att öka förmågan att fastställa aktörsgemensamma mål och en aktörsgemensam plan | collaborative                                                                  |                                                                                  |

Finns, på förhand utarbetade, planer för att hantera vissa typer av händelser och situationer? För vilka typer av händelser och situationer finns det planer?

Syftet med frågeställningarna är att undersöka om det finns, på förhand upprättade planer, som kan användas som stöd för hantering av olika typer av samhällsstörningar. Dessa planer kan vara generella och exempelvis behandla åtgärder vid en pandemi eller mer detaljerade instruktioner där det exempelvis framgår vilka åtgärder som ska vidtas i en viss stadsdel för att förhindra översvämning av dagvattennätet vid ett skyfall.

Hur ser funktionens förmåga att lägga upp en plan för hantering av en specifik händelse eller situation ut?

Frågeställningen syftar till att skapa en reflektion kring i vilken utsträckning en funktion är beroende av på förhand upprättade planer för att kunna hantera en samhällsstörning. Med plan avses i frågan *inte* på förhand upprättade planer utan sådan planering som sker under pågående samhällsstörning och som avser åtgärder som ska vidtas för att hantera samhällsstörningen. Inträffade samhällsstörningar har visat att dessa ofta inte har kunnat förutses varför förmågan att planera under en pågående samhällsstörning inte kan underskattas, med anledning av detta bör funktionen ha åtminstone ett kryss i något av de två mittersta svarsalternativen till denna fråga (se mall 8a i *Del B: Mallar*). Om funktionen enbart har kryss i den nedersta rutan finns en beaktansvärd risk för att funktionens förmåga att hantera en inträffad samhällsstörning kommer att vara otillräcklig.

#### **4.4.2 Kompletterande frågor avseende planeringsförmågan vid analys av ett specifikt scenario**

För att ytterligare belysa potentialen avseende planeringsförmågan kan specifika samhällsstörningar användas som exempel. Liksom i fallet med lägesbild bör efterklokhet undvikas, varför det är viktigt att försöka fastställa förmågan inför en samhällsstörning eller övning, snarare än hur den skulle bedrivits med facit i hand efter en händelse.

Har funktionen kunskap och erfarenheter avseende vilka åtgärder som behöver implementeras i samband med den aktuella samhällsstörningen?

Frågeställningen syftar till att förstå åtgärdsbehovet och planera det givet att de berörda kunnat skapa en realistisk lägesbild. Det går att tänka sig fall där det är klart för de inblandade vad som sker och vad som kommer att ske, men där de inte har förmåga att skapa inriktning och beslut kring vilka åtgärder som ska sättas in för att ta och bibehålla kontroll över skeendet. Detta kan till exempel bero på en begränsad förmåga att förstå hur egna eller andra aktörers resurser skulle kunna användas för att påverka händelseförloppet. Det kan också bero på mer triviala saker som att funktionen inte känner till vilka resurser som finns tillgängliga eller hur den ska få tillgång till dem.

Svaret på denna fråga utgör även ett viktigt underlag för hur slutsatserna av en analys med detta analysstöd ska tolkas. Om analysen utförs innan en samhällsstörning eller en övning och lednings- och samverkansfunktionen har kunskap eller erfarenhet av vilka åtgärder som behöver implementeras kan det förväntas att den kan hantera samhällsstörningen eller övningen bättre än om den saknat kunskap och erfarenhet.

Om analysen utförs efter en samhällsstörning eller övning kan svaret användas som underlag för att bedöma styrkor och svagheter utifrån MTO-synsättet men även för att inrikta den fortsatta analysen (se tabell 4).

Tabell 4. Generella slutsatser utifrån utfallet av arbetet med att avhjälpa samhällsstörningen samt funktionens kunskap och erfarenhet av vilka åtgärder som behöver implementeras vid det aktuella scenariot.

|                                                                    |             | UTFALL VID SAMHÄLLSSTÖRNINGEN/ÖVNINGEN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                    |             | Dåligt                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Bra                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| KUNSKAP OCH ERFARENHET AV VILKA ÅTGÄRDER SOM BEHÖVER IMPLEMENTERAS | God         | <p>Sannolikt finns brister i de tekniska och/eller organisatoriska komponenterna av lednings- och samverkansfunktionen.</p> <p>Exempel på brister kan vara avsaknad eller brister i planeringsprocessen, bristande samarbete, dåligt utformade eller otillräckliga tekniska hjälpmedel.</p> <p>En översyn bör göras avseende sättet som arbetet bedrivs på samt de tekniska system som används (inkl. personalens utbildning på den tekniska utrustningen).</p> | <p>En utvärdering bör genomföras för att identifiera vilka framgångsfaktorer som bidrog till det goda utfallet.</p> <p>Om framgångsfaktorerna i huvudsak kan hänföras till funktionens kunskap och erfarenhet av scenariot bör åtgärderna i den övre vänstra rutan i denna tabell tillämpas.</p> <p>Om framgångsfaktorerna i huvudsak kan hänföras till arbetssätt, metodik och tekniska system bör åtgärderna i den nedre högra rutan i denna tabell tillämpas.</p>                                                                                 |
|                                                                    | Bristfällig | <p>Brister kan finnas i alla delar utifrån MTO-synsättet.</p> <p>En utvärdering behöver göras för att finna inom vilka områden som förmågan behöver utvecklas. Fokus för utvärderingen bör utgå ifrån MTO-synsättet där analys av interaktionen mellan personalen, organisationen och de tekniska systemen ingår.</p>                                                                                                                                           | <p>Personalen har sannolikt en förmåga att hantera okända situationer. Detta kan bero på en väl fungerande metodik och organisation samt tekniska system som är väl anpassade till funktionernas uppgifter.</p> <p>En utvärdering bör göras för att hitta de olika framgångsfaktorerna som bidrog till det positiva utfallet i syfte att utnyttja dessa ännu bättre vid nästa samhällsstörning. Om framgångsfaktorerna huvudsakligen var av teknisk natur bör en analys genomföras med avseende på funktionens beroende av de tekniska systemen.</p> |

Kan befintlig planering nyttjas vid hantering av samhällsstörningen? På vilket sätt?

Frågeställningen syftar till att besvara om det finns en plan som skulle kunna tillämpas för att hantera utmaningarna i samhällsstörningen eller övningen och om de inblandade i så fall ser kopplingen mellan befintlig planering och det pågående skeendet. Planen kan utgöras av antingen en generell plan (för flera olika samhällsstörningar) eller en specifik plan (för den aktuella samhällsstörningen). Oavsett om planen är generell eller specifik kan den behöva modifieras eller bara delvis implementeras. I frågeställningen bör förmågan att göra denna typ av bedömningar också beaktas.

Kan genomförda förberedelser och gjorda överenskommelser tillämpas för den aktuella samhällsstörningen?

Likt frågan ovan berör denna frågeställning att se samband mellan tidigare förberedelser och den aktuella samhällsstörningen. Att ha tillräckligt god tolkningsförmåga och se sådana samband kan spara mycket tid under ett tidskritiskt skede.

I frågeställningen ingår också att utvärdera om de förberedelser och överenskommelser som gjorts kan tillämpas vid den aktuella samhällsstörningen. Om så inte är fallet bör lednings- och samverkansfunktionen överväga om de befintliga förberedelser och överenskommelser som har gjorts är tillräckligt flexibla för att kunna användas vid en generell samhällsstörning eller om de är så specifika att de endast är giltiga för en eller ett fåtal typer av samhällsstörningar.

Kan funktionen hantera situationer där implementerade planer inte får avsedd effekt? Hur?

Dessa frågeställningar syftar till att belysa funktionens förmåga att tolka effekten av implementerade planer. Klarar de inblandade att på ett tidigt stadium inse att den implementerade planen inte är framgångsrik? Vilka åtgärder i termer av uppföljning tillämpas för att säkerställa att avsedda effekter uppnås?

I frågeställningarna ryms även ytterligare en dimension som behandlar om funktionen är beroende av planer för att kunna hantera en samhällsstörning eller om funktionen är tillräckligt förberedd, flexibel och har ett tillräckligt systematiskt arbetssätt för att kunna hantera även oförutsedda samhällsstörningar (öppna problem).

Är funktionens planering beroende av andra lednings- och samverkansfunktioner eller av andra aktörer? Är dessa funktioner och aktörer beroende av den undersökta funktionens planering? På vilket sätt?

Syftet med frågan är att skapa en reflektionsprocess kring (a) om det finns andra funktioner och aktörer som den undersökta funktionen är beroende av i sin planering, och (b) om det finns andra funktioner och aktörer som är beroende av den undersökta funktionen för sin planering.

Är, beroende på omständigheterna eller händelsens natur, en aktörsgemensam inriktning och samordning och i sin tur samordnad planering en förutsättning för hanteringen av samhällsstörningen?

Denna frågeställning syftar till att undersöka om planeringen tar hänsyn beroenden mellan olika aktörer? Hur koordineras i så fall dessa beroenden under planeringsprocessen? Avsaknad av eller bristfällig koordinering av planering kan få långtgående konsekvenser, som exempelvis underutnyttjande av resurser, oklar lägesbild eller till och med att andra aktörer utsätts för fara. Svaret på frågan kan även användas som en del i att bedöma vilken lednings- och samverkansansats som är mest lämplig att tillämpa vid den aktuella samhällsstörningen.

Vilka mål har de inblandade lednings- och samverkansfunktionerna fastställt för sin verksamhet? Finns det risk för konflikter mellan dessa mål?

Frågeställningarna i rutan ovan belyser förmågan att samordna och koordinera verksamheter. Är de mål som producerats under planeringsprocessen kompatibla med varandra? Är de ordnade på ett lämpligt sätt i tid och rum? Finns det risk för resurskonflikter under genomförandet? Om de två första frågeställningarna besvaras nekande finns det en relativt stor risk för att det uppstår friktion mellan de olika aktörernas verksamheter och resurser, vilket visar att det finns ett behov av ett djupare samarbete i syfte att skapa en aktörsgemensam inriktning och samordning samt att uppnå samordnad planering.

## 4.5 Förmåga att utvärdera genomförd verksamhet

Funktionens förmåga att utvärdera genomförd verksamhet innebär att följa hur väl genomförd plan fallit ut och hur omgivningen påverkats. Utvärderingen handlar om att följa upp genomförandet av planen och utvärdera dess effekt. Detta skapar en ny lägesförståelse och anledning till ytterligare planering. Denna förmåga innebär att funktionen har: (1) förmåga att fastställa mätvärden, (2) förmåga att inhämta data, och (3) förmåga att bedöma genomförd verksamhet.

- *Förmåga att fastställa mätvärden* – innebär att funktionen kan avgöra vad som ska mätas, på vilken skala, samt vilka värden som eftersträvas vid en utvärdering.
- *Förmåga att inhämta data* – innebär att funktionen kan genomföra mätningar.
- *Förmåga att bedöma genomförd verksamhet* – innebär att funktionen kan analysera inhämtad data gentemot de fastställda metrikerna för att bedöma hur väl verksamheten fungerar.

### 4.5.1 Frågor för att stödja analysen av förmågan att följa upp och utvärdera genomförd verksamhet

Följande frågor kan användas som ett stöd för att bedöma funktionens förmåga att utvärdera genomförd verksamhet:

Finns det rutiner eller en förutbestämd metodik för att följa upp beslutade åtgärder?



Syftet med frågeställningen är att undersöka om det finns en fastställd metodik som används för att följa upp beslutade åtgärder eftersom en sådan förutbestämd metodik minskar sannolikheten för att uppföljningsarbetet uteblir till följd av glömska eller bortprioritering. Vid samhällsstörningar, liksom i de flesta andra verksamheter, är det inte det som beslutas som är viktigt för utfallet utan det som faktiskt utförs. Det därför av största vikt att det följs upp om de åtgärder som beslutas har utförts och fått avsedd effekt.

Är det möjligt att anpassa verksamheten och agerandet om det behövs för att uppnå fastställda mål? Finns det några hinder för detta?

Frågeställningarna syftar till att undersöka om det har diskuterats, eller om det finns strategier för, hur stora anpassningar på den egna verksamheten kan hanteras. Det kan exempelvis handla om att det har förts en dialog kring vilka delar av verksamheten som kan upphöra eller kan reduceras för att omfördela resurser till andra viktigare verksamheter.

Vilka samordnings- och kommunikationsbehov kan uppstå vid omfattande anpassningar av egen eller andra funktioners verksamhet?

Frågan syftar till att skapa en reflektion kring om beslut om anpassningar av den egna verksamheten kan påverka andra aktörers verksamhet på så sätt att det behöver ske samordningsåtgärder med dessa verksamheter.

Identifieras och hanteras målkonflikter inom den egna funktionen, mellan olika funktioner hos den egna aktören samt mellan olika aktörer?

Frågeställningen syftar till att undersöka om det finns rutiner för att identifiera och hantera de eventuella målkonflikter som uppstår i samband med arbetet med att avhjälpa en samhällsstörning.

Målkonflikter kan uppstå som en följd av att samma resurser kan behöva nyttjas av flera olika funktioner eller av flera olika aktörer; att ambitionsnivån (målet) för avhjälpan av samhällsstörningen är för högt satt i förhållande till de tillgängliga resurserna eller att de olika funktionerna gör olika bedömningar kring vilka åtgärder som behöver vidtas baserat på sin egen fackkompetens. För att undvika målkonflikter krävs att beslut som fattas av olika aktörer och lednings- och samverkansfunktioner går i samma riktning vilket bland annat innebär en samstämmig uppfattning om bland annat avsikt och mål med arbetet, det aktuella läget och dess utveckling samt resursernas kapacitet.

#### **4.5.2 Kompletterande frågor avseende uppföljningsförmågan vid analys av ett specifikt scenario**

Följande frågor kan användas som ett stöd för att bedöma funktionens förmåga att följa upp genomförd verksamhet:

Vilka kritiska tidsberoenden finns i funktionens verksamhet och agerande i samband med samhällsstörningen och som måste följas upp?

Syftet med frågeställningen är att funktionen ska reflektera över vilka beslut och åtgärder som behöver vidtas på ett tidigt skede i samband med samhällsstörningen för att samhällsstörningen ska kunna hanteras effektivt. Men även att funktionen ska reflektera över vilka tidskritiska beslut och åtgärder som behöver följas upp.

Vilka osäkerheter finns avseende samhällsstörningen eller händelsehanteringen? Finns en vana i att hantera sådana osäkerheter sedan tidigare? Vilka typer av osäkerheter saknas vana att hantera?

Syftet med frågeställningarna är att klargöra vilken information som saknas eller är osäker samt om funktionen har förmåga att hantera sådana osäkerheter med hänsyn till att kunna utvärdera genomförd verksamhet.

Klarar funktionen av att identifiera de resurser och kompetenser som saknas för att uppnå de fastställda målen och omsätta den beslutade planeringen?

Syftet med frågan är att undersöka om lednings- och samverkansfunktionen har tillräckligt stor kompetens för att förstå helheten och kunna identifiera de resurser och kompetenser som saknas för att kunna hantera samhällsstörningen på det sätt som är tänkt.

Vilka åtgärder kan funktionen implementera för att avlasta de mest belastade verksamheterna? Hur ser funktionens marginaler för att hantera samhällsstörningen ut? Är funktionen nära vad den maximalt klarar av?

Frågeställningen syftar till att identifiera vilka åtgärder som funktionen kan vidta för att avlasta de mest belastade verksamheterna, men även om funktionen har reflekterat över att det kan uppkomma situationer där det krävs prioriteringar för att inte oacceptabla brister i verksamheten ska uppstå. Frågeställningen syftar även till att undersöka om funktionen reflekterar över sin egen förmåga och hur nära gränsen för sin förmåga som funktionen befinner sig.

Vilka situationer eller förutsättningar kan bli svåra att hantera? Hur identifieras dessa?

Syftet med frågeställningen är att undersöka om funktionen har reflekterat över om vissa situationer eller förutsättningar kan vara särskilt svåra att hantera. Det kan exempelvis vara situationer där vägnätet är i det närmaste oframkomligt eller där ordinarie kommunikationssystem är utslaget. Hur identifieras sådana situationer och förutsättningar?



## 5 Bemanningperspektiv

I bemanningperspektiv beskrivs den kompetens och erfarenhet som de personer som förväntas bemanna de identifierade funktionerna har utifrån en generisk modell.

Syftet med bemanningperspektivet är att ge stöd i tolkningen av de upptäckter som har gjorts i de två föregående perspektiven. I tabell 5 beskrivs fem kompetens- och erfarenhetsnivåer.

Tabell 5. Kompetens- och erfarenhetsnivåer

| Nivå | Beskrivning                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 0    | Personen har ingen utbildning eller erfarenhet, från övning eller samhällsstörning, av att arbeta i funktionen.                                                                                                                                                                                      |
| 1    | Personen har erfarenhet av att arbeta i funktionen vid en samhällsstörning.                                                                                                                                                                                                                          |
| 2    | Personen har gått någon form av introduktionsutbildning och/eller har erfarenhet från en eller flera övningar med enklare scenarier.<br>Personen har ingen erfarenhet av att arbeta i funktionen vid en faktisk samhällsstörning.                                                                    |
| 3    | Personen har, utöver kompetens och erfarenhet motsvarande nivå 2, gått någon form av vidareutbildning och/eller har erfarenheter från en eller flera övningar med komplexa scenarier och samarbete med andra funktioner och aktörer. Personen har ingen erfarenhet från en faktisk samhällsstörning. |
| 4    | Personen har, utöver kompetens och erfarenhet motsvarande nivå 3, erfarenhet av att arbeta i funktionen vid en omfattande samhällsstörning.                                                                                                                                                          |

Analysen bygger på inventering av personalens kompetens och erfarenheter inför eller efter en samhällsstörning eller övning, samt eventuella bemanningsscenarier för de analyserade funktionerna.

### 5.1.1 Frågor för att stödja analysen av förmågan att utvärdera genomförd verksamhet

Avsikten med frågorna i detta stycke är att de ska kunna användas som ett stöd för att bedöma funktionens förmåga att utvärdera genomförd verksamhet:

Vilken kompetensnivå har personalen som ingår i funktionen?

Syftet med frågeställningen är att övergripande bedöma vilken kompetensnivå som personalen har. Detta kan ha betydelse för exempelvis vilka lärdomar och slutsatser som kan dras av en samhällsstörning eller övning. Om personalens kompetensnivå generellt sett är låg kan det exempelvis vara svårt att dra generella slutsatser kring hur rutiner fungerar där resultatet blivit mindre lyckat. Om personalens kompetensnivå å andra sidan är hög går det med ganska god säkerhet att säga att det finns brister i funktionens arbetssätt, rutiner och/eller tekniska system i de fall resultatet inte är tillfredsställande.

Det är viktigt att beakta att det, för att upprätthålla en hög kompetensnivå över tid, ges möjlighet även för personal med lägre kompetensnivå att delta vid avhjälpande av samhällsstörningar för att dessa ska kunna få göra erfarenheter och utveckla sin kompetens.

Har personalen den kompetens som krävs? Har personalens kompetens prövats i en faktisk samhällsstörning eller vid en övning?

Frågeställningarna syftar till att undersöka hur personalens utbildning, träning och övning liksom deras ackumulerade erfarenhet ser ut; om personalen genomgått utbildning i metodik för exempelvis stabsarbete, beslutsfattande eller lägesuppföljning; samt om det finns "rollkort" som beskriver de olika funktionsmedlemmarnas arbetsuppgifter.

Är den samlade kompetensen och färdigheterna hos personalen tillräckliga för att lednings- och samverkansfunktionen ska kunna arbeta som avsett?

Frågan syftar till att undersöka om de enskilda funktionsmedarbetarnas kompetens *kompletterar* varandra så att den samlade bredden på personalens kompetens är tillräcklig för att kunna hantera en uppkommen samhällsstörning.

Finns det fastställda planer hur lednings- och samverkansfunktionen bemannas vid en samhällsstörning?

Frågan syftar till att undersöka om det finns en planering för hur lednings- och samverkansfunktionen ska bemannas. Avsaknad av en plan för bemanning kan leda till att det uppstår en otillräcklig kompetens i funktionen eller att det blir en obalans avseende kompetens mellan olika "skiftlag" i de fall samhällsstörningen drar ut på tiden och detta behöver ordnas med avlösning.

Hur troligt är det att de aktuella bemanningsplanerna och den relaterade nivån av kompetens uppnås vid en samhällsstörning?

Syftet med frågan är att skapa en reflektion kring de aktuella bemanningsplanerna och hur sannolikt det är att dessa kan användas i samband med en samhällsstörning. Faktorer som kan påverka möjligheterna till att bemanna lednings- och samverkansfunktionen vid en samhällsstörning är exempelvis lednings- och samverkansfunktionens *form*. Möjligheten att bemanna behovssammansatta och tillfälligt sammansatta lednings- och samverkansfunktioner påverkas exempelvis ofta av tidpunkt för samhällsstörningen där det kan vara besvärligt att få tag på utpekad personal i samband med större helger eller under semesterperioder. Andra faktorer som kan påverka möjligheterna till att få tag på personal till lednings- och samverkansfunktionen är hur personalen är bosatt, i vissa kommuner kan till exempel delar av kommunens krisledningsgrupp vara bosatt i andra kommuner vilket, speciellt vid väderrelaterade händelser, kan leda till svårigheter att samla personalen som ingår i funktionen. På motsvarande sätt kan det, speciellt på mindre orter, om det inträffar ett utsläpp av ett farligt ämne föreligger överhängande fara för ett

sådant utsläpp vara svårt att samla personalen i lednings- och samverkansfunktionen om de är bosatta i den ort som är berörd av händelsen.

Måste en viss lägsta kompetensnivå på bemanningen säkerställas inför framtiden?

Frågeställningen syftar till att undersöka om funktionen genom användning av detta analysstöd eller utifrån erfarenheterna från en samhällsstörning eller övning reflekterat över om det krävs att det specificeras en lägsta kompetensnivå hos personerna som ingår i funktionen i framtiden.



## 6 Slutsatser från analysen

Det avslutande steget vid användning av analysstödet är att dra slutsatser från den genomförda analysen. För att inte viktiga aspekter ska förbises har dessa slutsatser delats upp på två olika synsätt: slutsatser utifrån ett MTO-synsätt och slutsatser baserade på *Gemensamma grunder*.

### 6.1 Slutsatser utifrån ett MTO-synsätt

Slutsatserna från analysen utifrån de processororienterade-, förmåge- och bemanningsperspektiven grupperas lämpligen utifrån hur de påverkar interaktionen mellan människa, teknik och organisation. Det är viktigt i samband med att slutsatser dras från analyserna komma ihåg att människan oftast är den mest flexibla komponenten och att brister avseende teknik och organisation många gånger kan döljas genom att personalen anpassar sitt sätt att arbeta.

#### 6.1.1 Interaktion mellan människa och teknik

Det är inte helt ovanligt att personalen, i samband med samhällsstörningar och övningar, upplever problem avseende att hantera den tekniska utrustning som ska användas, vilket kan leda till stress och sämre förmåga att bidra till avhjälpande. Det förekommer även att den tekniska utrustning som används inte svarar mot de behov av tekniskt stöd som personalen i lednings- och samverkansfunktionen har. Åtgärder för att förbättra interaktion mellan människa och teknik omfattar bland annat

- modifiering av de tekniska systemen (eller byte till andra system) så att systemen blir lättare att använda
- införande av nya tekniska system som svarar mot de behov som personalen i lednings- och samordningsfunktionen har
- avveckling av dåligt fungerande tekniska system
- att hitta en "vardagsnytta" för system så att de används återkommande i det dagliga arbetet i syfte att höja personalens kompetens och underlätta användning av systemen vid en samhällsstörning
- att genom (regelbunden) utbildning, träning och övning höja personalens kompetens avseende användning av systemet. Utbildning, träning och övning måste vara så omfattande att personalen även i situationer med inslag av extrem stress klarar av att hantera systemet.

Tänk på att det i vissa fall kan vara bättre att använda sig av enkla lättanvända system med ett begränsat antal funktioner istället för avancerade kraftfulla system som, för att kunna användas, kräver att personalen har en hög kompetens.

#### 6.1.2 Interaktion mellan människa och organisation

Åtgärder för att förbättra interaktionen mellan människa och organisation kan exempelvis omfatta någon/några av följande punkter:

- Förbättrade rutiner (aktörsinterna eller aktörsgemensamma) för att åstadkomma inriktning och samordning
- Förbättrade rutiner eller en plan för hur lednings- och samverkansfunktionen ska bemannas för att öka sannolikheten för att personalens kompetenser svarar mot samhällsstörningens krav på kompetens



- Förändrade rutiner för hur personalen fysiskt organiseras i lokalerna för att möjliggöra en effektiv kommunikation utan att personalen för den skull stör varandra
- En plan för hur lagstiftningen på bästa sätt kan utnyttjas för att åstadkomma inriktning och samordning
- Framtagande av ”rollkort” som beskriver en persons roll i lednings- och samverkansfunktionen och underlättar för personen att snabbt komma igång med arbetet i samband med en samhällsstörning.

### 6.1.3 Interaktion mellan teknik och organisation

Tekniska system kan, oavsett hur avancerade de är, såväl underlätta som försvåra samverkan. Det är viktigt att beakta hur de tekniska system som används påverkar möjligheterna att såväl styra den egna verksamheten som att samarbeta med andra aktörer och deras funktioner. Om de tekniska systemen inte möjliggör att information delges personalen inom den egna funktionen, eller om det inte går att exportera information från systemet, kan detta försvåra arbetet med inriktning och samordning. Åtgärder för att förbättra interaktionen mellan teknik och organisation kan exempelvis omfatta någon/några av följande punkter:

- Förbättrade rutiner för hur teknisk utrustning ska användas vid samarbete med andra aktörer, exempelvis rutiner för användning av gemensamma talgrupper i Rakel eller rutiner för att dela lägesbild i WIS
- Förbättrade rutiner och/eller förbättrad teknik så att information som finns i tekniska system lättare kan delas med andra aktörer
- Förbättrade rutiner och/eller förbättrad teknik som möjliggör utbyte av sekretessbelagd information med bibehållen säkerhet mot att obehöriga tar del av informationen.

## 6.2 Slutsatser baserade på Gemensamma grunder

Avsikten med detta avsnitt är att komplettera de tidigare slutsatserna med viktiga aspekter baserade på *Gemensamma grunder* eftersom det i vissa fall kan det vara svårt att fånga alla dessa aspekter enbart utifrån ett MTO-synsätt. Åtgärdsförslagen som ska genereras med stöd av detta avsnitt bygger på analysen utifrån de processorienterade-, förmåge- och bemanningsperspektiven.

### 6.2.1 Hantering av målkonflikter

Målkonflikter kan uppstå som en följd av att samma resurser behöver nyttjas av flera olika aktörer eller av olika funktioner hos en och samma aktör. Målkonflikter kan även uppstå som ett resultat av att målet (ambitionsnivån) för avhjälpande av samhällsstörningen är för högt satt i förhållande till de tillgängliga resurserna; motstridiga krav i lagstiftningen eller olika tolkning av lagstiftningen samt att olika aktörer eller funktioner hos en aktör, utifrån sin fackkompetens, gör olika bedömningar av läget eller vilka åtgärder som behöver vidtas eller prioriteras för att avhjälpa samhällsstörningen.

För att undvika målkonflikter krävs att beslut som fattas går i samma riktning, vilket bland annat innebär att det behövs en samstämmig uppfattning om bland annat avsikt och mål för avhjälpande av samhällsstörningen, det aktuella läget samt resursernas kapacitet. Åtgärder för att förbättra förmågan att hantera målkonflikter kommer således att omfatta sådana åtgärder som syftar till att skapa en bättre förmåga att åstadkomma inriktning och samordning samt en förbättrad förmåga att dela lägesbild.

### **6.2.2 Identifiering och synliggörande av svagheter**

Åtgärder för att stärka förmågan att identifiera och synliggöra svagheter handlar exempelvis om åtgärder i syfte att stärka förmågan att kommunicera svagheter i den egna organisationen eller i planen för att hantera en samhällsstörning till andra aktörer. I detta ingår även att kommunicera sådana beroenden av andra aktörer som kan påverka det egna handlingsutrymmet.

### **6.2.3 Medvetandegörande av de egna begränsningarna**

Medvetandegörande av de egna begränsningarna handlar om att lednings- och samverkansfunktionen ska ha en förståelse för betydelsen av att internt och externt diskutera sådana begränsningar som finns vid den aktuella samhällsstörningen. Detta kan exempelvis handla om begränsningar i den egna aktörens organisation eller i den egna aktörens mandat baserat på gällande lagstiftning. I medvetandegörandet av de egna begränsningarna ingår även förmågan att generera en plan för vilka åtgärder som ska vidtas när den egna aktören börjar nå gränsen för vad den klarar av eller då det egna mandatet inte är tillräckligt.

Åtgärder för att förbättra förmågan att medvetandegöra de egna begränsningarna omfattar exempelvis såväl aktörsintern som aktörsgemensam dialog kring aktörernas begränsningar samt dialog kring vilka åtgärder som kan behöva vidtas när aktören börjar nå gränsen för vad den klarar av eller då det egna mandatet inte är tillräckligt.

### **6.2.4 System- och förmågeförståelse**

Att öka system- och förmågeförståelse handlar om att förbättra lednings- och samverkansfunktionens förståelse för andra aktörers ansvar, mandat och roller samt hur en samhällsstörning påverkar andra aktörer och yrkesgrupper. Även åtgärder som syftar till att öka förståelsen för krisberedskapssystemet och lednings- och samverkansstrukturerna bidrar till att öka system- och förmågeförståelsen.

### **6.2.5 Utnyttjande av framgångsfaktorer**

Syftet med att definiera framgångsfaktorer är att fästa lednings- och samverkansfunktionens uppmärksamhet på vad det är som behöver göras för att hanteringen av samhällsstörningen ska bli framgångsrik. Att förbättra förmågan att utnyttja framgångsfaktorer kan exempelvis handla om åtgärder för att få personalen i lednings- och samverkansfunktionen att förstå betydelsen av att arbeta med framgångsfaktorer för att hanteringen av samhällsstörningen ska bli framgångsrik. Det kan också handla om att stärka personalen i att identifiera vilka faktorer som är kritiska för att aktörerna på bästa tänkbara sätt ska kunna tillgodose hjälpbehovet vid en samhällsstörning.

### **6.2.6 Proaktivt agerande**

Proaktivt agerande handlar om att den undersökta lednings- och samverkansfunktionen bidrar aktivt med konkreta rekommendationer till (aktörsgemensamma) beslut om bland annat inriktning och samordning samt ställer kritiska frågor kring hur samhällsstörningen utvecklas och hanteras. I det proaktiva agerandet ingår även att funktionen har förmågan att identifiera och initiera inriktning och samordning med andra aktörer som ännu inte arbetar med samhällsstörningen men som behövs för att tillgodose det totala hjälpbehovet.

FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.



FOI  
Totalförsvarets forskningsinstitut  
164 90 Stockholm

Tel: 08-55 50 30 00  
Fax: 08-55 50 31 00

[www.foi.se](http://www.foi.se)