



Samverkan och ledning

Utmaningar och behov vid de svåraste påfrestningarna

Emmelie Andersson & Petter Narby

Med Rickard Blomstrand och Filip Brolin

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	6
1. Inledning.....	7
1.1. Syfte.....	7
1.2. Metod.....	7
1.3. Disposition.....	8
2. Analys	9
2.1. Identifierade utmaningar som aktörer kan ställas inför vid svåra påfrestningar.....	9
2.1.1. Analys och situationsförståelse	9
2.1.2. Fatta strategiska beslut strukturerat och snabbt.....	10
2.1.3. Hantera personalbrist och personalens oro	11
2.1.4. Samverkan, samordning och prioritering av otillräckliga resurser och förmågor.....	12
2.1.5. Kommunikation som stärker försvarsviljan.....	13
2.1.6. Normalisera snarare än avsluta.....	14
2.2. Behov som uppstår och eventuella existerande lösningar.....	15
2.2.1. Övergripande och enhetlig struktur för ledning.....	15
2.2.2. Beslutsfattande.....	18
2.2.3. Analys.....	22
2.2.4. Genomförande	26
2.2.5. Övergripande behov för att strukturen ska fungera	29
3. Slutsatser.....	34
4. Referenser	36
Offentliga dokument.....	36
Publikationer.....	36
Internet.....	37
Intervjuer.....	37
BILAGOR	39
Bilaga 1: Extrema händelser som har genererat svåra påfrestningar i samhället	40
Isstormar i Ontario och Quebec, Kanada 1998	40
Probleminramning.....	40
Beslutsfattande	42
Koordinering	43
Kommunikationsstrategi.....	43
Stormen Katrina, USA 2005.....	45
Probleminramning.....	45

Beslutsfattande	46
Implementering av beslut	47
Koordinering	48
Kommunikationsstrategi.....	49
Referenser	50
Stormen Sandy, USA 2012.....	50
Probleminramning.....	50
Implementering av beslut	51
Koordinering	53
Kommunikationsstrategi.....	54
Referenser	54
Skogsbrand i Alberta, Kanada 2016	55
Probleminramning.....	55
Beslutsfattande	56
Koordinering	57
Kommunikationsstrategi.....	59
Referenser	60
Bränderna i Sonoma County, Kalifornien, USA 2017	60
Probleminramning.....	60
Beslutsfattande	61
Koordinering	62
kommunikationsstrategi.....	64
Referenser	64
Bilaga 2 Scenario till FHS workshop 12 dec.....	65
Del 1: Strömavbrott!	65
Spänningskollaps i stamnätet	65
2-3 februari: Problembilden växer.....	65
4-5 februari: Ansvariga aktörer försöker lösa situationen	65
Frågeställningar del 1.....	66
Del 2: Antagonisten	66
5 februari: En insider på Svenska kraftnät.....	66
6 februari: Rapporter om intrång och sabotage	66
Frågeställningar del 2.....	66
Del 3 Gröna män på Gotland	67
7 februari: Något händer på Gotland	67

Ryssland svarar upp mot Sveriges ”aggressioner”	67
Frågeställningar del 3.....	67
Del 4 Kärnvapenhot	67
Hotet från Kreml	67
Delar av Göteborg i ruiner!.....	67
Frågeställningar del 4.....	68

Sammanfattning

De svåraste påfrestningarna skapar särskilda utmaningar som skiljer sig från det som Sverige har mött och upplevt inom krisberedskapen hittills. Ordinarie krisorganisationer maktar inte med. Det innebär i sin tur särskilda krav på förberedelser, organisation, metoder och övning.

Vi har identifierat fyra särskilda utmaningar som utmärker de svåraste påfrestningarna: För det första handlar sådana händelser om komplexa och svårbedömda situationer där händelseutvecklingen är snabb och oväntad. Det skapar stora utmaningar för situationsförståelse, samverkan och beslutsfattande. För det andra slås kommunikationer och annan elektronisk utrustning samt kritisk infrastruktur ofta ut samtidigt som flera nivåer i systemet överbelastas varför de inte hinner inte med att producera, uppdatera och dela lägesbilder. För det tredje uppstår långvariga behov av åtgärder och hantering varför resurser utarmas samtidigt som det är svårt att få stöd av andra aktörer med resurser och personal eftersom att händelserna tenderar att även drabba många av dem som annars hade kunnat bistå. För det fjärde, och kanske den svåraste utmaningen, är att dessa situationer ställer krav på beslut om hårda prioriteringar där informationen, mandaten och de legala ramarna är osäkra och där uppdrag och roller dessutom kan avvika från vardagen.

För att kunna hantera utmaningarna ställs höga krav på förmågan att fatta svåra beslut. Det innebär, i sin tur, ett antal behov: För det första måste roller, mandat och ansvar vara tydliga och kända för aktörerna. Detta gäller både inom den egna organisationen, på respektive nivå och för systemet som helhet. I de fall då mandat och ansvar förskjuts genom olika beslut, måste det också vara tydligt och känt. För det andra, behöver alla aktörer en struktur för beslutsfattande, analys och genomförande. En sådan enhetlig struktur bör implementeras i krisberedskap och civilt försvar. Den behöver vara enkel och övergripande så att den kan anpassas och användas av aktörer med begränsade resurser och små möjligheter till utbildning och övning, vara tillräcklig specifik för att säkerställa att det viktigaste verkligen utförs och att de värsta fallgroparna undviks samt vara tillräckligt enhetlig för att möjliggöra förståelse mellan aktörer och att personal kan delas mellan olika jämförbara organisationer. För tredje behövs konkreta metoder och verktyg för varje del i strukturen; dvs. beslutsfattande, analys och genomförande. Metoderna måste vara enkla och intuitiva och kunna användas utan omfattande utbildning och övning. En gemensam verktygslåda för jämförbara aktörer innebär även det att det blir lättare att samverka och att ge och få stöd med personalresurser. I rapporten lämnar vi förslag på ett antal olika möjliga sätt att utveckla sådana verktyg och metoder.

1. Inledning

Långvariga och utbredda samhällsstörningar skapar de svåraste påfrestningarna för samhället och för de aktörer som måste hantera konsekvenserna samt upprätthålla och återställa olika samhällsfunktioner. Det kan handla om alltifrån strömavbrott som drabbar ett stort geografiskt område under en längre tid, stora skogsbränder, till krigsliknande situationer. Vi kan också se sådana påfrestningar i de utbredda utmaningar som Covid-19 orsakar i en världsomspännande omfattning. Pandemin har framkallat en unik och svårhanterad situation där majoriteten av länder lider brist på samma resurser och statsledningar har tvingats till svåra prioriteringar och begränsat de normala fri- och rättigheterna samt rörligheten mellan länder. Samtidigt har situationen krävt såväl kreativt tänkande som omställning av produktion och förflyttning av personal för att kunna möta upp de nya behoven av resurser i samhället.

De svåraste påfrestningarna ställer andra krav på hantering och organisering än mindre omfattande kriser och olyckor. I denna rapport har vi studerat de utmaningar som utmärker händelser som orsakar utredda och långvariga störningar och avbrott i samhället. Det kan också handla om händelser som kräver mycket resurser eller att många aktörer engageras för att hantera den uppkomna situationen. Utifrån denna analys har vi identifierat ett antal behov av förutsättningar och metoder för att kunna upprätthålla en hanterande organisation inom krisberedskapssystemet, såväl som under höjd beredskap.

1.1. Syfte

Föreliggande rapport utgör en redovisning av FHS/CTSS arbete inom ramen för stöd till MSB i projektet Gemensamma grunder. Uppdraget består i att stödja MSB i processen med att ta fram en ny version av skriften Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar. Tanken med Gemensamma grunde är att verktyg, processer och funktioner i största möjliga mån ska fungera för både krisberedskap och civilt försvar i hela hotskalan.

FHS/CTSS bidrag rör de svåraste påfrestningarna som Sverige kan tänkas utsättas för och vad det skulle innebära för 1) behov av verktyg, processer och funktioner för ledning och samverkan samt 2) vilka existerande lösningar som existerar och som skulle kunna möta dessa behov. Målsättningen är att nå konkretion i både behov och lösningar, inte att redogöra för generella principer eller generella utmaningar.

Rapporten avgränsas till utmaningar som utmärker de svåraste påfrestningarna och mindre vikt läggs på generella utmaningar som uppstår vid kriser och samhällsstörningar. Även om hanteringen av Covid-19 på flera sätt utgör en sådan påfrestning som avses här, har denna inte studerats i projektet.

1.2. Metod

Informationen har hämtats in på tre olika sätt. För det första har en intern workshop på FHS genomförts. Den hade som mål att identifiera behov och lösningar, men också att rikta in vidare informationsinhämtning. I ett andra steg har därför intervjuer med individer med relevant kompetens genomförts och i ett tredje steg genomförs en riktad litteraturgenomgång utifrån hänvisningar och diskussioner i samband med workshop och intervjuer.

Workshopen och intervjuerna har utgått från tre olika scenarier som underlag för diskussionen. Scenarierna fångar tre dimensioner: tid (plötsligt/utdraget), geografi (lokalt/utbrett) och magnitud

(begränsat/omfattande). Därtill fångar scenarierna en variation i orsaken till påfrestningarna och i huruvida beslutsfattarna känner till bakgrunden. Scenarierna följer en viss inbördes eskalerande logik. Det första scenariot utgår från en omfattande och långvarig påfrestning på samhället i ett elavbrott som har nationella konsekvenser i två veckors tid. Det andra lägger till att avbrottet har orsakats av en antagonistisk stat och det kombineras med påverkansoperationer och maktdemonstrationer. Det tredje scenariot beskriver en situation som också involverar begränsat väpnat angrepp med tillägget taktiska kärnvapen. Scenarierna fångar också dels en tidslig dimension där vi skiljer mellan det plötsliga och det gradvisa, dels en geografisk/funktionell dimension där vi skiljer mellan det lokala och det nationella samt mellan det som drabbar en samhällssektor och det som drabbar flera.

Workshopen bygger på brainstorming-metoder används för att få både individuella insikter och resonemang, samt möjliggöra att gruppen når längre än vad enskilda individer gör. En del intervjuer har genomförts med stöd i scenarierna, andra har utifrån intervjupersonens bakgrund rört en eller några konkreta frågor. Litteraturgenomgången har till största del förlitat sig på de källor som hänvisats till vid workshop och intervjuer.

Sverige har inte drabbats av den typ av påfrestningar som omfattas av projektet. Andra världskrigets nödår utgör en liknande utmaning, men har inte studerats närmare här på grund av skillnaderna i sammanhang och förutsättningar. Skogsbränder, översvämningar och andra typer av kriser har inte utsatt svenska beslutsstrukturer med så långvariga, utbredda och omfattande påfrestningar som projektet studerar. Däremot har vissa utmaningar uppstått som också skulle uppstå i de svåraste påfrestningarna. Scenarierna har möjliggjort att översätta utmaningar och behov som identifierats vid tidigare händelser i Sverige och utomlands till resonemang om de svåraste påfrestningarna. Vi har på så sätt studerat, genom litteraturgenomgångar, tidigare omfattande händelser utomlands och också använt egna studier av svenska händelser.

1.3. Disposition

Rapporten är disponerad i två övergripande avsnitt: en analys av utmaningar och därefter en genomgång av de behov som aktualiseras där strukturer och metoder identifieras.

2. Analys

Rapporten tar sitt avstamp i Boin, 't Hart, Stern och Sundelius¹ fem ledarskapsutmaningar presenteras vid kriser (sense making, decision making, meaning making, ending och learning). Eric Stern² har i andra sammanhang lagt till en sjätte utmaning: att förbereda. Parker & Sundelius³ beskriver på ett liknande sätt fem misslyckanden som uppstår då en organisation inte hanterar dessa utmaningar: otillräcklig framsynhet, otillräckligt initiativtagande, misslyckad samordning och samverkan, misslyckad trovärdighet och otillräckligt lärande. Vi bortser i rapporten från utmaningar som rör förberedelser och lärande, då målsättningen är att uttala sig om de lednings- och samverkansutmaningar och -behov som uppstår i de svåraste påfrestningarna. Det kan emellertid vara värt att understryka att de svåraste påfrestningarna också innebär särskilda utmaningar både vad gäller förberedelser (oftast stora konsekvenser och höga kostnader men låg sannolikhet) och lärande (där händelsen är unik, men ändå kan visa på systemfel).

I det följande systematiserar vi först utifrån workshop, intervjuer, tidigare fall av svåra påfrestningar och vetenskapliga litteratur, utmaningar som de svåraste påfrestningarna innebär och de behov som dessa utmaningar föranleder. Under det följande avsnittet samlar vi behoven under ett antal rubriker och preciserar vilka metoder och verktyg som behövs samt identifierar om sådana redan finns tillgängliga.

2.1. Identifierade utmaningar som aktörer kan ställas inför vid svåra påfrestningar

Vid stora händelser finns det att antal återkommande utmaningar som framträder särskilt tydligt. Det kan handla om snabbt förändrade händelseförlopp som är svåröverblickade, brist på tillförlitlig information som försvårar beslutsfattande, behov av utökad samverkan och påfrestningar på personalstyrkan. I detta avsnitt beskrivs de utmaningar och exemplifieras utifrån verkliga händelser, men också utifrån sådan påfrestningar som skulle kunna uppstå vid krigsfara eller ett väpnat angrepp.

2.1.1. Analys och situationsförståelse

De svåraste påfrestningarna är ofta märkbara, men det krävs tidigt en analys av omfattning och vad som behöver göras omedelbart. Dessutom behövs prognoser för utvecklingen i ett längre perspektiv. Analysbehov aktualiseras både på system- och aktörsnivå och ställs inför särskilda utmaningar. Läget kommer att vara oklart samtidigt som att det kommer att pågå ryktesspridning och, i fall då påfrestningen orsakas av en antagonist, också vilseledning och informationspåverkan. Samtidigt kommer det föreligga hinder mot att samla en lägesuppfattning som sedan kommuniceras.⁴ Utöver hinder som stämmer ur att tekniska system inte kan förväntas fungera normalt och att det vore svårt att samla och kommunicera information skulle helhetsbedömningen i en liknande situation (oavsett om det är en antagonist som ligger bakom) vara säkerhetsskyddsklassificerad och delar vara på en hög nivå (kvalificerat hemligt).⁵ Information som når aktörerna kommer att vara ofullständig och otillförlitlig. Som ett resultat kommer den att upplevas som otillräcklig.⁶ Det kommer emellertid inte att gå att

¹ Boin et al. (2017).

² Stern (2013).

³ Parker & Sundelius (2020).

⁴ FHS Workshop 12/12-19

⁵ FHS Workshop 12/12-19, Intervju Anna Siverstig, Försvarsmakten. Intervju Per-Åke Mårtensson, Försvarshögskolan

⁶ Här är erfarenheterna av stormen Katrina ett talande exempel, liksom erfarenheterna av Rysslands annektering av Krim 2014 och angrepp på Georgien 2008.

invänta vidare information som aktörerna upplever tillfredsställande, utan beslut kommer att behöva fattas ändå.⁷ Som en konsekvens uppstår ett behov hos fler aktörer att analysera och bedöma situationen och av modeller som medger ett medvetet beslutsfattande trots att läget är oklart.⁸

En utmaning som har identifierats uppstår när en händelse påminner om situationer som är relativt vanligt förekommande. De kanadensiska isstormarna 1998 såg till en början ut som de relativt vanligt förekommande underkylda regn som drabbar regionen, men visade sig vara något annat. Erfarenheter från svenska skogsbränderna 2018 visar på liknande utmaningar där det tog tid att förstå hur situationen skilde sig från vanliga skogsbränder. Det blir därmed svårt att ompröva den initiala bedömningen av händelsen och anpassa sig till de nya förutsättningarna. Räddningstjänsten som hanterade bränderna i Ljusdals kommun föreföll ha förstått situationen utifrån deras mer rutinemässiga hantering av skogsbränder. Men den långvariga torkan gjorde att bränderna skilde sig från skogsbränder som räddningstjänsten var van att hantera. Räddningstjänsten i Ljusdal hade sedan svårt att ompröva den initiala bedömningen. Länsstyrelsen i Gävleborgs län arbetade emellertid utifrån andra erfarenhetsramar, till exempel Västmanlandbranden 2014, och andra ansvarsområden varför de också kunde ifrågasätta de lägesbilder de fick från räddningstjänsten.⁹ Liknande erfarenheter drogs också efter skogsbranden i Alberta.¹⁰

I de svåraste påfrestningarna tenderar systemet att överbelastas och det gäller särskilt operativa funktioner. Om överordnade beslutsnivåer väntar på information och bedömningar från lägre nivåer paralyserar det beslutsfattandet. Stormen Katrina 2005 är ett typexempel på detta problem, men även de stora svenska skogsbränderna visar på liknande utmaningar. Ytterligare utmaningar som har identifierats i flera av de studerade händelserna är att aktörer i sina bedömningar inte tänker utanför det egna ansvarsområdet och/eller inte vill, kan eller tänker på att dela information till andra aktörer. Det finns också exempel på hur brister i planering och konsekvensanalys försvårat situationsförståelsen.¹¹

En gemensam nämnare för flera av de studerade händelserna att dessa situationer helt enkelt är svåra att förstå för att förloppen är snabba och ovanliga, det är svårt att ta till sig omfattningen av det inträffade och för att det kan vara svårt att få gehör för bedömningarna.

2.1.2. Fatta strategiska beslut strukturerat och snabbt

De svåraste påfrestningarna genererar tillstånd där stora värden hotas, läget är oklart, problemen är komplexa samt där det finns en överhängande risk för oönskade konsekvenser. Det innebär att beredning av beslut måste ske snabbt. Problemen och utmaningarna kan samtidigt upplevas som oöverstigliga. Det är viktigt att besluten bereds och fattas systematiskt eftersom att reflexer och magkänsla tenderar att leda beslutsfattandet i fel riktning.¹² Här krävs också att förmåga att hantera operativa utmaningar och samtidigt kunna fatta strategiska beslut: att hantera det omedelbara men ändå agera proaktivt.¹³ Det blir även en fråga för beslutsfattare att kunna göra avvägningen mellan att agera på bristfälliga underlag och att avvakta.¹⁴ Olika utmaningar uppstår på olika nivåer i systemet. Det

⁷ Intervju Anders Josefsson, Försvarshögskolan. Försvarsmakten (2017), intervju Per-Åke Mårtensson, Försvarshögskolan. FHS Workshop 12/12-19

⁸ FHS Workshop 12/12-19

⁹ Asp et al. (2019), s. 81-82

¹⁰ Se bilaga Skogsbrand Alberta, Kanada 2016

¹¹ Se bilaga Skogsbrand Alberta, Kanada 2016 samt strömvabrottet i Auckland, Nya Zeeland.

¹² FHS Workshop 12/12-19

¹³ FHS Workshop 12/12-19, intervju Per-Åke Mårtensson, Försvarshögskolan

¹⁴ FHS Workshop 12/12-19

strategiska beslutsfattandet som rör prioriteringar, stöd och resursallokering får inte hindra att omedelbara konsekvenser vid behov hanteras skyndsamt.¹⁵

De svåraste påfrestningarna innebär sannolikt svårigheter att kommunicera och använda ledningssystem och andra tekniska hjälpmedel. Ledningsplatser och ledningssystem utgör måltavlor för en antagonist. Styrning genom system som inte är skyddade kan innebära fara för både ledning och utförare. Därtill tenderar strategiska nivåer att initialt överbelastas och ha svårt att leda insatser. Många grundläggande uppgifter måste därför i tidigt skede kunna utföras decentraliserat och genom rutiner eller helt reflexmässigt.

En utmaning som kan uppkomma både i krishanteringen och under höjd beredskap rör att myndigheter och andra aktörer skulle ställas inför att fatta beslut som annars fattas av aktörer på en nivå högre upp eller av andra myndigheter, eller hantera att sådana beslut uteblir eller inte kan kommuniceras.¹⁶ Höjd beredskap skulle även innebära att till exempel länsstyrelserna skulle få en annan roll och andra mandat. Det är svårare att fatta beslut inom områden där mandat och förväntningar är annorlunda än vad organisationen är van vid. De svåraste utmaningarna ställer också stora krav på beslutsförmåga, initiativ och improvisation; beslutsfattare måste våga frånga rutiner och standardprocedurer.¹⁷ Under stormen Katrina gjorde bristande lägesbild och situationsförståelse på lokal nivå i inledande skede att förfrågningar om hjälp till delstatliga och federala myndigheter begränsades. Men FEMA valde att avvakta med att sätta in stöd med mobil kommunikationsutrustning då de inte fick någon förfrågan från lokala aktörer, vilket fick stora konsekvenser för krishanteringen och en fortsatt bristande informationsdelning.¹⁸ Samtidigt kan ett avsteg från rutiner skapa förvirring hos andra aktörer, vilket kan exemplifieras med isstormen i Kanada där formella beslutsordningar frångicks när stöd skulle begäras från den kanadensiska armén samt under skogsbränderna i Sverige 2018 där MSB frångick den regionala resurssamordningen och tog direkta kontakter med räddningstjänsten.¹⁹

Inte nog med att svåra och ovanliga beslut måste fattas, de måste också göras på osäkra grunder, vilket ytterligare försvårar beslutsfattande. Återigen visar erfarenheter från orkanen Katrina att beslutsfattandet fördröjdes eftersom ledning och analytiker ville reducera osäkerheterna innan de fattade beslut som riskerade att få stora konsekvenser. De ansåg att de inte fick tillräcklig och aktuell information från händelseområdet. Under den första veckan ska dock mängder av information (även om inte allt var korrekt) ha nått den federala nivån där den samlades in, tolkades, analyserades, sammanfattades och delades mellan flera myndigheter.²⁰

2.1.3. Hantera personalbrist och personalens oro

I de svåraste påfrestningarna, och då särskilt vid hot om militärt våld eller vid väpnat angrepp, kommer personalen vara orolig, vara tvungen att ta hand om sina barn om skolor och förskolor hålls stängda och om sina nära anhöriga om sjukhusen skriver ut patienter för att bereda plats och om inte hemsjukvård och äldreomsorg fungerar. Vid mobilisering kommer personal som är krigsplacerad att lämna sina fredstida befattningar.²¹ Samtidiga händelser och händelser som drabbar ett stort geografiskt

¹⁵ FHS Workshop 12/12-19, intervju Jan Eldeblad, Försvarshögskolan

¹⁶ FHS Workshop 12/12-19

¹⁷ Parker & Sundelius (2020), s. 122, exemplifierar med stormen Katrina, men också den svenska hanteringen av tsunamin i Sydostasien 2004, liksom i någon mån hanteringen av flyktingsituationen 2015.

¹⁸ Bilaga 1 stormen Katrina, USA 2005

¹⁹ Bilaga 1 Isstormar i Ontario och Quebec, Kanada 1998; SOU 2019:7 s. 127

²⁰ Se bilaga 1 stormen Katrina, USA 2005

²¹ FHS Workshop 12/12-19

område innebär också att normala sätt att förstärka en organisation inte fungerar.²² Om andra aktörer såsom grannkommuner också är drabbade blir det inte möjligt ta del av varandras utrustning och expertis.²³ Det kan även gälla internationella resurser om flera länder drabbas samtidigt eller nära i tid. De svåraste påfrestningarna innebär härvidlag särskilda utmaningar jämfört med många andra fredstida kriser.

Personalförsörjning är en svår fråga i alla stora händelser. Erfarenheter från till exempel isstormen i Kanada visar att utan en fungerande planering och medvetenhet är en organisation utmattad redan efter en kort tid.²⁴ Erfarenheter visar också att personalen vid kriser utsätts för betydande emotionell stress. De svåraste påfrestningarna utgör här särskilda utmaningar. Om viktiga samhällsfunktioner som skola, vård och omsorg inte fungerar eller hålls öppna kommer personalen behöva ta hand om nära anhöriga.²⁵ I situationer utan tillförlitlig el- eller vattenförsörjning, utan kommunikationer och om avlopp och livsmedelsförsörjning inte fungerar behöver mycket tid läggas på grundläggande behov.²⁶ Innebär situationen dessutom en risk för anhörigas och personalens liv och hälsa kommer det att skapa ytterligare oro och stress. Vid höjd beredskap kan det därtill bli aktuellt att förflytta verksamheten till en alternativ ledningsplats, vilket kan komma att innebära att kommunikation med nära anhöriga är förbjuden.²⁷ Att i dessa lägen komma till arbetet och fungera fullt ut framstår som svårt.²⁸

2.1.4. Samverkan, samordning och prioritering av otillräckliga resurser och förmågor

Samverkan och samordnade insatser är en förutsättning för att kunna hantera händelser som berör flera aktörers ansvarsområde. I krisberedskapssystemet har det under årens lopp utvecklats olika nätverk på alla nivåer som används vid krishantering. Vid mindre händelser med begränsad påverkan är de existerande nätverken och resurserna ofta tillräckliga. Men stora och långvariga händelser kräver utökade hanterande organisationer och även involvering av ytterligare aktörer.²⁹ Flera studerade händelser visar på återkommande problem där det finns bristande kunskap om andra aktörers ansvar, mandat och vem som är beslutsfattare i olika frågor som behöver hanteras.³⁰ Detta försvårar och bromsar upp hanterandeprocessen. Det har även visat sig vara svårt att kunna anpassa sig till en utökad krishanteringsorganisation på grund av både bristande teknisk och organisatorisk förmåga. Problem med fungerande kommunikationsvägar är ett återkommande problem vid stora händelser och det förhindrar upprättandet av en gemensam lägesbild. Det resulterar i att berörda aktörer inte har kunskap om varandras insatser och som i sin tur riskerar att leda till dubbelarbete.³¹ Brister i informationsdelning och kommunikation under skogsbranden i Alberta försvårade även beslutsfattande för flera aktörer i deras interna arbetsordning.

I viss mån innebär de svåraste påfrestningarna att utmaningar från vardag och kris blir större, men inte annorlunda. I vissa avseenden uppstår emellertid helt andra utmaningar. En sådan fråga rör

²² Se till exempel bilaga 1 bränderna i Sonoma County, Kalifornien 2017.

²³ Se till exempel bilaga 1 bränderna i Kalifornien 2016 och 2018 samt skogsbranden i Alberta 2016.

²⁴ Under krisens inledande skede så upplevdes inte det underkylda regnet som ett hot och beslutsfattarna inom kommunerna förväntade sig att de problem som uppstod såsom strömavbrott snart skulle vara åtgärdade. Därför upprättades aldrig en plan för rotation av elreparatörsarbetslag och organisationen blev så småningom utmattad när krisen blev mer långvarig än förväntat. Se isstormar i Ontario och Quebec, Kanada 1998.

²⁵ FHS Workshop 12/12-19

²⁶ Se till exempel Maček, (2009).

²⁷ FHS Workshop 12/12-19

²⁸ En erfarenhet från skogsbranden i Alberta 2016.

²⁹ Nohrstedt et.al. (2018), s. 266

³⁰ Se till exempel bilaga 1 erfarenheterna från skogsbranden i Alberta 2016 och Kalifornien 2017

³¹ Se bilaga 1 skogsbranden i Alberta 2016.

prioriteringar.³² Tidigare erfarenheter visar på tillfällen där prioriteringar har gjorts om vilka som ska få tillgång till el³³ samt vilkas egendom som ska försvaras,³⁴ men de svåraste påfrestningarna skulle också innebära avvägningar såsom vem som får mat, vård, vilka som evakueras och vilka som erbjuds skydd.³⁵ Sådana prioriteringar avviker från de händelser som krisberedskapen har hanterat. Tidigare erfarenheter visar att prioriteringar är svåra beslut att fatta och att upplevda omöjliga val mellan stora värden riskerar att paralysera en beslutsfattare. Prioriteringar mellan civilt och militärt försvar samt på nationell, regional och lokal nivå kommer att utgöra mycket svåra utmaningar. Det kommer att ställa höga krav på skyndsamhet, beslutskraft och förberedelser. Det kan även uppkomma behov att få tillgång till internationellt stöd.

Både i krisberedskapen och under höjd beredskap kan det uppkomma situationer där det krävs prioriteringar om vem som ska få företräde till resurser. Det är också av vikt för krisledningen att kunna bedöma eventuella behov i ett mer långsiktigt perspektiv för att inte utarma resurserna i ett alltför tidigt skede.³⁶ När bränderna i Kalifornien bröt ut under hösten 2017 hade majoriteten av det federala stödet från FEMA redan satts in sedan tidigare i Texas för att hantera konsekvenserna efter framfarten av flera orkaner i delstaten. Att hantera efterbörden av orkanerna bedömdes först av FEMA som mer akut än att stödja den initiala hanteringen av bränderna i Kalifornien. Konsekvensen blev att det saknades kompetent personal på rätt plats för att stödja brandbekämpningen. Det överväldigande behovet av stöd runtom i landet gjorde att när FEMA sedan började att omfördela personal till Kalifornien så var det svårt att få loss utvilade, utbildade och erfarna personer.³⁷

En annan utmaning som har identifierats är vikten av att ha rätt kompetens på plats eller färdiga planer för att kunna göra rätt prioriteringar. Det kan behövas olika perspektiv för att prioritera utdelning av resurser. Under strömavbrottet i Auckland fick det drabbade energibolaget ansvaret att prioritera och dela ut de reservkraftsenheter som fanns till hands. Men bolaget hade inte kunskap om vilka kritiska funktioner som behövde prioriteras. En tidigare kartläggning av samhällsviktig verksamhet i Auckland som fanns att tillgå täckte endast staden och tog ingen hänsyn till funktioner som låg utanför den såsom ett sjukhus som var indirekt kopplat och beroende av en vattenledning.³⁸ Men Aucklands regionala råd, som hade platskunskap och kompetens att bedöma vilka aktörer som behövde prioriteras, kunde bistå och göra en lista på aktörer till energibolaget.

2.1.5. Kommunikation som stärker försvarsviljan

De svåraste påfrestningarna innebär att det är svårt att nå ut med information. Försvarsviljan kommer att påverkas och invånarnas motståndskraft kommer att sättas på prov. Samtidigt innebär liknande påfrestningar att det är avgörande att alla bidrar till försvarsansträngningarna alternativt till att hantera påfrestningarna på samhället. Kommunikation blir centralt för att hantera informationskrigföring och för att ge normativ ledning till nivåer och aktörer som inte nås av direkt information. Sekretess och säkerhetsskydd samt signalering till omvärlden kommer också att påverka hur kommunikationen kan utformas.³⁹

³² FHS Workshop 12/12-19

³³ Newlove et al. (2003)

³⁴ Enskildas eller företags egendom i Alberta.

³⁵ FHS Workshop 12/12-19

³⁶ Se exempel från isstormen i Kanada 1998 och skogsbränderna i Kalifornien 2017

³⁷ United States Government Accountability Office (2018), s. 51-52

³⁸ Newlove et al. (2003), s. 88-89

³⁹ FHS Workshop 12/12-19

Parker och Sundelius understryker vikten av att informera om vad som händer, konsekvenserna för att bygga förtroende.⁴⁰ Men i de svåraste påfrestningarna handlar det inte bara om att upprätthålla förtroendet för beslutsfattarna, utan om att stärka invånarnas resiliens och få dem att agera på sätt som gynnar insatsen. Kommunikation kan också påverka förutsättningarna för hanteringen genom att skapa en ram för andra aktörer. På federal nivå bedömdes stormen Sandy tidigt som en allvarlig händelse. FEMA menade i sin after-action report att den amerikanska presidentens utfärdande av "Federal disaster declarations" för elva delstater före Sandy nådde fastlandet och ytterligare tre strax efter var en viktig signal om att man såg på Sandy med stort allvar. Dessutom ansågs dessa deklARATIONER ha underlättat tidig federal hjälp till "response and recovery operations".

Erfarenheter från isstormarna i Kanada 1998 visar att information ibland också kan få oönskade konsekvenser. Uppgifter om plundring och stölder innebar att personer flyttade in sina elaggregat inomhus vilket skapade risk för kolmonoxidförgiftning.⁴¹ Under isstormarna togs också initiativ till uppsökande verksamhet för att förvissa sig om att invånarna förstod och kunde hantera riskerna med att stanna kvar i bostäder utan el.⁴²

2.1.6. Normalisera snarare än avsluta

De svåraste påfrestningarna kan bli långvariga. Det skapar behov av att övergå från den primära och sekundära hanteringen till någon form av normalitet där samhällets funktioner återigen börjar fungera om än på ett begränsat sätt. Det är alltså inte nödvändigtvis en fråga om återgång till det som föregick påfrestningen, utan om att hitta en någorlunda fungerande situation. Denna "normalitet" kommer att skilja mellan olika geografiska och funktionella områden beroende på hur drabbade de är. Det ställs då också krav på att fördela stöd och resurser.

Människor som lever i konfliktzonen i östra Ukraina har fortfarande vardagliga och grundläggande behov såsom sjukvård, barn- och äldreomsorg, utbildning (alltifrån grundutbildning till högskolestudier), utbetalning av sociala bidrag och övrigt kommunalt/statligt stöd. En viss del av det statliga och kommunala stödet erbjuds av upprättade funktioner i konfliktzonen, medan andra finns kvar i Ukraina. För att få ta del av till exempel socialbidrag eller högskoleutbildningar behöver människor korsa gränsen mellan områden kontrollerade av Ryssland (ryskstödda separatister) respektive Ukraina, vilket kan vara både farligt och tidskrävande.⁴³ En del skolor i östra Ukraina som ligger i en slags riskzon för att bli träffade av projektiler har ändå fortsatt att hålla öppet för att barnen ska få möjlighet till en utbildning. Där har det vidtagits åtgärder för att säkra skolbyggnaderna från granatsplitter och om det sker skjutningar så kan barnen arbeta självständigt hemifrån via internet.⁴⁴

Människor i svåra påfrestningar har både behov av och en förmåga att skapa en känsla av normalitet.⁴⁵ Det kommer att ställa krav på myndigheter, regioner och kommuner att hitta kreativa lösningar och upprätthålla en styrka hos personalen för att kunna uppfylla de behoven.

⁴⁰ Parker & Sundelius (2020), s. 124ff

⁴¹ Bilaga 1 Isstormar i Ontario och Quebec, Kanada 1998

⁴² Bilaga 1 Isstormar i Ontario och Quebec, Kanada 1998

⁴³ Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (2019) s. 11-15

⁴⁴ Dagens nyheter (2019)

⁴⁵ Se till exempel Maček (2009).

2.2. Behov som uppstår och eventuella existerande lösningar

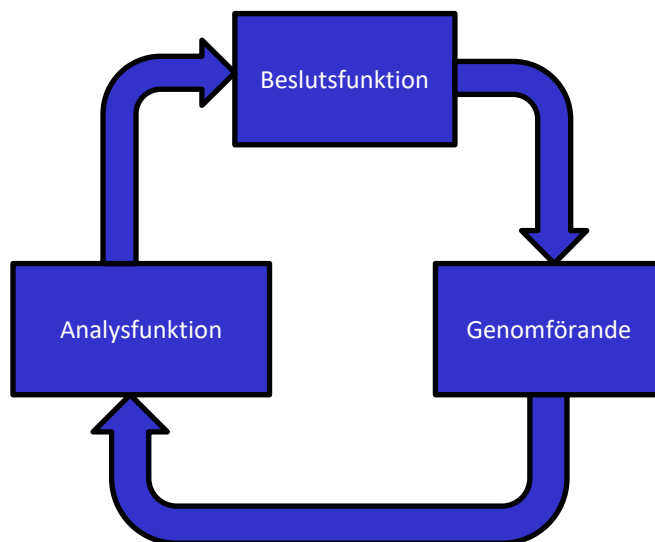
Svåra påfrestningar ställer särskilda krav på beslutsfattare. Detta innebär särskilt prioriteringar, beslut under tidspress och informationsbrist, osäkerhet om situationen och vilka åtgärder som är effektiva samt oklara roller, mandat och legala ramar. Analys och planering behöver göras för att kunna fatta beslut och agera på kort och lång sikt.

I detta avsnitt presenteras de behov av strukturer, metoder och planer som vi har identifierat. Vi presenterar ett antal existerande modeller och metoder (till exempel Försvarsmaktens ”Svensk planerings- och lednings metod” och Polismyndighetens handbok för operativ ledning) och resonerar kring deras fördelar och nackdelar. Vi ger även förslag på en struktur som skulle kunna anpassas och utformas utifrån aktörens roll och funktion i krisberedskapssystemet och systemet för totalförsvar. Vi vill också belysa att en särskild utmaning uppstår för systemets aktörer när roll och mandat ändras genom till exempel delegering vid höjd beredskap eller vid övertagande av kommunal räddningstjänst.

2.2.1. Övergripande och enhetlig struktur för ledning

Varje aktör i systemet måste ha en struktur för att hantera svåra påfrestningar. Det går inte att på detaljnivå utforma en sådan struktur som ska gälla för alla aktörer inom krisberedskapen och civilt försvar. Snarare behövs en enkel och övergripande struktur som kan anpassas till nivå, uppdrag och förutsättningar. Det finns emellertid stora vinster med enhetlighet och översättningsbarhet. En sådan struktur måste innehålla en process med en beslutsfattande funktion, en analysfunktion och en genomförande funktion. Därutöver behövs stödfunktioner med till exempel personalplanering, logistik, samband, säkerhet etc. Här fokuseras processen för ledning.

Strukturen för ledning (beslutsfattande, analys och genomförande) bör förstås som en cirkulär process där analys skapar beslutsunderlag, beslutsfattande skapar inriktning och genomförande implementerar besluten och återför lägesbedömning till analysfunktionen (se figur nedan).



Vi ser att de svåraste påfrestningarna ställer stora krav på beslutsfattare som skiljer från dem vi ser vid mindre och vanligare samhällsstörningar. Detta innebär särskilt prioriteringar, beslut under tidspress och informationsbrist, osäkerhet om situationen och vilka åtgärder som är effektiva samt oklara roller, mandat och legala ramar. För att kunna fatta beslut under sådana omständigheter, behöver den

beslutsfattande funktionen beslutsunderlag från en analysfunktion. Analysfunktionen måste vid de här lägena skapa situationsförståelse i komplexa händelser och med bristfällig information, den måste kunna identifiera och värdera de faktorer som påverkar händelseutvecklingen, bedöma olika alternativ för händelseutvecklingen på kort och lång sikt samt identifiera och konsekvensbedöma olika handlingsalternativ, inriktningar och beslutspunkter. Analysfunktionens centrala produkt är de beslutsunderlag som sammanställs till beslutsfunktionen utifrån organisationens roll, mandat och ansvar. Genomförandefunktionens uppdrag blir att implementera den beslutade inriktningen. Här måste funktionen kunna planera och leda komplexa insatser (ofta tillsammans med andra), bedöma resurstillgång och -behov, kunna hantera avvägningen mellan centralisering och decentralisering samt utvärdera effekten av utförda åtgärder och vilka nya behov som uppstår. Genomförandefunktionens centrala produkt i ledningsprocessen är en lägesrapportering som följer av utvärderingen av åtgärdernas effekter.

Denna process måste resurssättas och organiseras, men hur det görs skiljer förmodligen mellan systemets olika nivåer och utifrån olika organisationers ansvarsområde och förutsättningar. Det som är dimensionerande är aktörens ansvar, mandat och funktion. En aktör som kan ha olika roller beroende på situation (t.ex. höjd beredskap eller beslut att överta kommunal räddningstjänst) måste därför ha beredskap att kunna anpassa sin organisation därefter. En sådan situation uppstår när en länsstyrelse, efter beslut av regeringen, ska kunna prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande vid en omfattande händelse.⁴⁶ Nya förutsättningar aktualiseras även när en kommunal krisledningsnämnd har mandat att fördela resurser mellan olika kommunala verksamheter efter övertagande av verksamhetsområden från berörda nämnder.⁴⁷ Här menar vi då att hela strukturen - beslutsfunktionen, analysfunktionen och genomförandefunktionen – behöver förberedas för att kunna anpassas efter detta uppdrag.

Den ovan beskrivna arbetsordningen bör vara en tillräcklig struktur för att aktörerna ska kunna utföra, och prioritera, de viktigaste uppgifterna och för att de ska kunna undvika de värsta fallgroparna. Enkelheten i den generella arbetsordningen gör att den kan implementeras i organisationer som inte har förmåga och resurser till avancerade system och processer samt möjliggör anpassning och att ledningsstrukturen skräddarsys utifrån aktörens behov, förutsättningar och specialisering.

För medarbetarna i olika funktioner skapar strukturen förutsättningar för en bättre förståelse för den egna delen i helheten, vilket bidrar till en effektivare intern samverkan och hantering. På systemnivå finns stora fördelar med att ha en enhetlig, enkel och gemensam processtruktur som alla aktörer bör kunna implementera trots olika uppdrag. Det skapar förbättrade förutsättningar för samordning och samarbete genom att det bidrar till igenkänning och förståelse för motparter och andra berörda aktörer vilket bör generera i en effektivare aktörsgemensam hantering.

Processen påminner om den i militära sammanhang vanligt förekommande OODA-loopen (observe, orient, decide, act). Som Berndt Brehmer (2005) visat är inte den modellen generaliserbar bortom sitt sammanhang som var att förstå hur besättningar på stridsflygplan agerade. Brehmer utvecklar emellertid OODA-loopen, bland annat med hjälp av van Crevelds åtta funktioner (informationsinhämtning, informationshantering, situationsbedömning, formulera målsättningar, beslut om åtgärder, planering, formulera och förmedla order, övervaka effekter)⁴⁸, och omformulerar den till en enkel modell

⁴⁶ Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap 6 §

⁴⁷ Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap 4 §

⁴⁸ van Creveld refererad i Brehmer (2005), s. 10

(information, beslut, handling, resultat) och med en mer komplex form⁴⁹. Målsättningen med den komplexa formen är att fånga det som anses viktigt för att vinna över en motståndare i krig.⁵⁰ Det finns emellertid några problem med att överföra Brehmers modeller på en civil kontext. Målsättningen för krisberedskap och civilt försvar är inte att vinna genom att störa fiendens besluts-loop⁵¹, vilket innebär att snabba beslut och kraftiga tidiga åtgärder inte nödvändigtvis alltid är lika viktiga. Därtill är problemen ofta mer komplexa och svårförståeliga (även om vilseledning och informationskrigföring förstås gör även militär situationsförståelse svår), avvägningar och prioriteringar innebär större utmaningar och planering och genomförande är mer komplext i system som saknar hierarki. Vår uppfattning är att för lite uppmärksamhet i dessa modeller läggs på just beslutsfattandet och hur olika värden måste vägas samman. Det gäller också för Försvarsmaktens ”Svensk planerings- och lednings metod” (SPL) och Polismyndighetens handbok för operativ ledning. Båda dessa fokuserar på hur en inriktning kan omsättas i handling inom ramen för en hierarkiskt ledd organisation. Besluten kan då kallas för bedömande (som i SPL), eftersom det handlar om att bedöma en situation och vilken genomförandeidé som ska präglå insatsen. Vår främsta reservation avseende att använda och anpassa SPL och Polismyndighetens handbok till krisberedskap och civilt försvar är emellertid deras detaljering och komplexitet som reflekterar att de är utformade för relativt homogena organisationer, med avgränsade förmågor och tillgångar samt där personalen ges möjlighet att öva och träna dessa metoder och antingen genomgående eller ofta arbetar utifrån dem i sin ordinarie verksamhet. En modell för krisberedskap och civilt försvar måste vara enkel och den får inte vara så komplicerad att lära sig att den begränsade tid som finns för övning och utbildning måste läggas på att utbilda i en metod snarare än att träna och öva på att hantera svåra påfrestningar.⁵²

Processen som vi presenterar här är också relativt lik den som beskrivs i SPL 2017. Där delas ledningsprocessen in i bedömande (som består av uppdragsanalys och överväganden), planering respektive genomförande.⁵³ Vi har valt att dela in processen i analys (uppdragsanalys), beslutsfattande (överväganden) och genomförande (planering och genomförande) för att bättre passa den variation av uppdrag som aktörerna i krisberedskap och civilt försvar har och där många av dem inte har ett fokus på genomförande (till skillnad från Försvarmakten och Polismyndigheten) utan på övergripande normativt inriktning, samordning och resurstilldelning.

För att fördjupa vårt resonemang kommer vi i de följande avsnitten att redogöra för de olika funktionerna (analys, beslutsfattande och genomförande), vilka produkter de avser generera och hur de relaterar till varandra. Om också en sådan förståelse är spridd i systemet förbättras förutsättningarna för samarbete och samordning ytterligare. Dessutom skapas förutsättningar för att låna personal från annan verksamhet. En fördel som framförts av Försvarmakten med att fler organisationer använder anpassade varianter av Nato-modellen för ledning är att det underlättar civil-militär samverkan.⁵⁴ Samtidigt torde sådan nytta kunna uppnås om civila aktörer har en någorlunda enhetlig process som Försvarmakten kan förstå, utan att alla aktörer har exakt samma modell.

⁴⁹ Brehmer (2005), s11; se också Brehmer (2006)

⁵⁰ Brehmer (2005), s. 10

⁵¹ Brehmer (2005), s. 9

⁵² Intervju Jan Eldeblad, Försvarshögskolan

⁵³ Försvarmakten (2017), s. 57

⁵⁴ Intervju Anna Siverstig, Försvarmakten

2.2.2. Beslutsfattande

Beslutsfattandet i samband med de svåraste påfrestningarna innebär prioriteringar och avvägningar, att situationen och åtgärders effektivitet är svårare att förstå, att informationen är svårare att hantera samt att behovet av samverkan ökar. Besluten kan få stora konsekvenser, innefattar dilemman som inte låter sig lösas utan kräver avvägningar samt baseras på osäker information och på handlingsalternativ som begränsar möjligheterna att lyckas och har betydande negativa konsekvenser.⁵⁵ Därtill innebär situationen att de normala ramarna för beslutsfattandet förskjuts i och med att mandaten förändras, förväntningarna ökar och nya behov uppstår. De svåraste påfrestningarna genererar i att ett stort antal aktörer måste fatta beslut som ligger utanför deras ordinarie verksamhet.

Den viktigaste lärdomen av de svåraste händelserna är att beslutsfattare och organisationer måste känna till och förstå sina uppdrag, uppgifter och mandat. De måste veta vilka typer av beslut i vilka situationer som organisationen måste kunna fatta. När arbetsordningar och reglementen måste frångås och den normala delegationsordningen inte längre tillämpas måste det vara klart var ansvar och mandat ligger och den personen måste vara beredd att axla den uppgiften.

Därtill behöver den beslutande funktionen i strukturen metoder och verktyg för att fatta beslut under dessa förutsättningar och för att kunna generera produktion i den övergripande processen, nämligen prioriteringar, vägval och inriktning som förmedlas till den genomförande funktionen. Samtidigt kommer stora förväntningar ställas till att den beslutsfattande funktionen deltar i kommunikationsarbetet. Beslutsfattandet bygger på underlag från analysfunktionen och har som syfte att göra prioriteringar, välja mellan handlingsalternativ och inrikta genomförandet. Ett resultat från krishanteringsforskningen är att systematiska metoder för beslutsfattande generellt är gynnsamt.⁵⁶

Beslutsfattandet i krisberedskap och civilt försvar utmärker sig genom vissa centrala skillnader från förutsättningarna för Försvarsmakten och Polismyndigheten, vilka visserligen behöver hantera olika motstående värden, men där mandat, roller och primärt uppdrag är relativt tydligt formulerat. SPL och Polismyndighetens handbok för operativ ledning är anpassade för dessa organisationers förutsättningar och beslutsordning. De verktyg och metoder som tagits fram för dessa myndigheter går därför inte att omedelbart överföra på krisberedskap och civilt försvar. Till exempel ger SPL och Polismyndighetens handbok begränsat stöd i hur beslutsfattare ska välja mellan handlingsalternativ utifrån andra grunder än effektivitet. Däremot finns vissa delar som går att anpassa. Det finns också vissa lärdomar från krishanteringsforskningen som är värda att nämna. Detta diskuteras i det följande.

Här skulle en metod för beslutsfunktioner för krisberedskap och civilt försvar kunna utarbetas i form av en enkel rutin eller manual. Den behöver emellertid vara fokuserad på beslutsfattande och betydligt enklare än de verktyg som beskrivs i SPL och Polismyndighetens handbok för att fungera. Målsättningen borde vara ett tillgängligt och målgruppsanpassat ramverk för att fatta beslut i kris eller vid höjd beredskap. Den behöver innehålla verktyg för att klarlägga aktörens uppgift och mandat. I återstående avsnitt beskrivs några andra aspekter som en sådan metod skulle kunna ta hänsyn till.

⁵⁵ Boin et al. (2017), s. 51.

⁵⁶ Schafer & Crichlow (2010).

Skapa struktur för beslut på osäkra underlag

Ett första behov är att omvandla analysens underlag till beslut. Initialt i en kris, och i synnerhet vid särskilt svåra påfrestningar, är osäkerheten betydande avseende både situationens beskaffenhet och olika handlingsalternativ. Beslutsfattare behöver modeller för detta. Beslutsfattare i krisberedskap och civilt försvar behöver enkla modeller då de inte arbetar med den här typen av beslutsfattande i vardagen.

Ett sätt att bygga beslutsunderlag som hanterar osäkerhet är att värdera de olika alternativ som analysen bidrar med. Den kanske enklaste formen är att bedöma vilken händelseutveckling som är det värsta, det mest gynnsamma respektive det mest sannolika.⁵⁷ Mer sofistikerade och komplexa versioner finns förstås, men grunden är att bedöma både konsekvens och sannolikhet och att genom att värdera båda dessa storheter skapa sig en förståelse inte bara för vad som är mest sannolikt utan vilka risker som kan aktualiseras. Här är det värt att komma ihåg att det är svårt att föreställa sig det som är värst utan att också ta hänsyn till sannolikhet.

Ett annat sätt att bygga beslutsunderlag är att vara tydlig med vad som är antaganden och vad som är känt.⁵⁸ Genom att specificera antaganden kan också informationsbehov identifieras. I SPL 2017 beskrivs detta med förkortningen CCIR (Commander's Critical Information Requirements) och kopplas till så kallade beslutspunkter. En beslutspunkt är ett läge i hanteringen där ett beslut behövs fattas (t.ex. att initiera ett omfall eller ändra prioriteringar).⁵⁹ Beslutspunkter kan med fördel specificeras för när ett visst beslut måste fattas⁶⁰ eller vad som krävs för att ändra vilken situationsförståelse (värsta, mest gynnsamma, mest sannolika) som är normerande för hanteringen. Att omvärdera insatsens inriktning och situationsförståelsen är en betydande utmaning i krishantering och detta är en möjlig struktur som hjälper beslutsfattare att tydliggöra analysbehov och vad som innebär att situationsförståelsen behöver omvärderas.

Ytterligare ett sätt att hantera osäkerheten i beslutsfattandet är att identifiera de målsättningar och värden som är involverade i beslutet.⁶¹ För att kunna göra prioriteringar är det avgörande att identifiera vad som står på spel. Tidsbrist och andra svårigheter gör detta ännu mer komplicerat.

Vissa typer av beslut, t.ex. svår prioriteringar, är dock svåra att fatta under pågående händelser utan att de har förberetts innan. Det går både att förbereda metoder och mandat (som t.ex. katastrofmedicinsk beredskap) och planer för vilka verksamheter och individer som ska prioriteras vad avser begränsade resurser (som t.ex. Styrel). Som med alla planer kommer en händelse att ställa krav på improvisation och anpassning, men planering innebär att förutsättningarna att hantera situationen förbättras.

Struktur för att hantera avvägningen mellan det akuta och det långsiktiga, det lokala och det övergripande

De särskilt svåra påfrestningarna skapar utmaningar som i någon mån är motstridiga. Dels måste beslut fattas omedelbart på mycket begränsade underlag och åtgärder måste genomföras omedelbart och reflexmässigt för att avhjälpa, begränsa och motverka. Dels måste långsiktig planering genomföras och resurser sparas för framtida och mer prioriterade åtgärder.⁶² Dessa utmaningar påminner lite om

⁵⁷ FHS Workshop 12/12-19, intervju Per-Åke Mårtensson Försvarshögskolan

⁵⁸ Försvarsmakten (2017), s. 84.

⁵⁹ Försvarsmakten (2017), s. 29.

⁶⁰ FHS Workshop 12/12-19

⁶¹ T.ex. som i Försvarsmakten (2017), s. 78.

⁶² FHS Workshop 12/12-19

Kahnemans två system: att tänka fort och tänka långsamt.⁶³ Risken är att det akuta och lokala ges företräde för det långsiktiga och övergripande. Viss ledning måste centraliseras medan effektivitet, snabbhet och anpassning tenderar att gynnas av decentralisering. Hur detta ska göras är inte uppenbart.

Ett sätt är att dela på dessa uppdrag i olika processer och att en person initialt koncentrerar sig på att leda insatser för återta initiativet, medan en annan utpekad person får i uppdrag att med vissa av stabens resurser arbeta långsiktigt. Beslutsfunktionen kan då lägga sitt fokus på det mer övergripande och långsiktiga. Risken med att inte särskilja dessa tidsperspektiv är att fokus läggs på det omedelbara,⁶⁴ vilket är en vanlig erfarenhet i studier av krishantering. Samtidigt kan känslan av att ligga efter ofta generera i ett ökat risktagande. Funktioner som syftar till att återta initiativet kan då ta risker som inte är motiverade ur ett mer långsiktigt och strategiskt perspektiv. Det medför också betydande risker för att överbelasta organisationen och för ett okritiskt förhållningssätt till information och probleminramning. Det blir viktigt att inte skilja dessa perspektiv åt i för hög utsträckning. Här finns också en skillnad mot Försvarsmaktens och blåljusmyndigheternas situation där det kan vara viktigare att agera snabbt än att agera rätt. Det strategiska och normativa beslutsfattandet kan behöva tillåtas ta längre tid.⁶⁵ I SPL 2017 och Polismyndighetens handbok beskrivs detta som ett möjlighetsrum där det finns tillräcklig information och som sammanfaller med möjlighet att påverka.⁶⁶ Det är förmodligen svårt att göra denna bedömning under pågående hantering, men det är viktigt att notera att det ibland krävs handling direkt och ibland mod att avvakta (se ovan om beslut på osäkra grunder).⁶⁷

Struktur för rådgivning till beslutsfattaren (bland annan juridisk)

Beslutsfattare tenderar att omge sig med en mindre grupp rådgivare. Denna grupp brukar i krishanteringslitteraturen betraktas som den beslutsgrupp som driver hanteringen och varierar i storlek och deltagare – ofta under en pågående kris.⁶⁸ Denna grupp ska inte förväxlas med den stabsorganisation som beskrivs på andra ställen även om stabsorganisationen ska lämna underlag till beslutsgruppen. Snarare är det i beslutsgruppen som svåra prioriteringar diskuteras och handlingsalternativ ställs emot varandra. Det sker inte i stabsorganisationen. Krishanteringslitteraturen visar på hur dessa grupper måste balansera mellan skadligt konsensusökande och paralyserande konflikt, på hur nya grupper är sårbara men att för familjära konstellationer kan hämma kritisk diskussion samt på behovet av att hantera avvägningen mellan beslutsfattande och diskussion.⁶⁹ Det framstår som att aktörer behöver hitta sätt att formalisera denna beslutsgrupp och öva den för att minska dessa risker.

En särskild och återkommande utmaning i kris är behovet av juridisk rådgivning. De svåraste påfrestningarna aktualiserar lagstiftning i hela normhierarkin och vid höjd beredskap aktualiseras dessutom totalförsvarslagstiftning och fullmaktslagar som både kan ge långtgående mandat och kan ändra de juridiska förhållandena som gäller i krisberedskapen. Detta innebär att jurister måste förberedas genom kunskapsinhämtning och övning och att beslutsfattare måste öva på att begära och använda juridisk rådgivning i situationer som avviker från det normala. De allra svåraste påfrestningarna, och särskilt i fall då totalförsvarslagstiftningen aktualiseras och/eller aktiveras ställer ytterligare krav på juridisk rådgivning. Dels blir prioriteringar och avvägningar svårare, dels aktualiseras

⁶³ Kahneman (2011).

⁶⁴ Intervju Per-Åke Mårtensson, Försvarshögskolan

⁶⁵ Boin et al. (2017), s. 53

⁶⁶ Försvarsmakten (2017), s. 42

⁶⁷ FHS Workshop 12/12-19

⁶⁸ Boin et al. (2017), s. 54

⁶⁹ Boin et al. (2017), s. 54ff.

en del av lagstiftningen som sällan eller aldrig har använts och som inte utgör någon större del i den juridiska grundutbildningen. Svårigheterna att i liknande situationer kommunicera och använda tekniska system innebär tillsammans med tidsbrist att det inte går att utreda och rådfråga andra sakkunniga på samma sätt som under normala förhållanden.

Stern, Saathoff och Kieserman⁷⁰ visar i en studie av jurister och beslutsfattare inom den amerikanska myndigheten FEMA på ett antal behov och möjliga verktyg för juridiskt stöd i kris. Vad gäller behoven sammanfaller de med ovan analyser av utmaningar: beslutsfattare behöver juridisk rådgivning som en integrerad del i beslutsprocessen, de behöver juridisk rådgivning som är innovativ och ger underlag för improvisation – inte att jurister säger nej för att det inte är så myndigheten brukar agera eller för att något avviker från en egen riktlinje. Målsättningen ska inte vara att undvika att ett beslut prövas rättsligt, utan att undvika att bryta mot lagen. Jurister måste kunna skilja mellan ”vana, ’Myndigheten gör aldrig det’, riktlinjer, policy och juridiska förbud.” De förespråkar lösningsorienterad rådgivning med juridiskt hållbara lösningar men som inte betraktar lagar och riktlinjer som tvingande begränsningar. Stern m.fl. sammanfattar sina erfarenheter från intervjuer, workshops och övningar med några riktlinjer för att förbättra förutsättningarna till juridiskt stöd och bygger på så sätt en egen modell som inkluderar och involverar juridiskt stöd i beslutsfattandet, med tydliggjorda förväntningar och återkoppling. Däremot säger inte deras modeller något om den lagstiftning en jurist måste behärska utan det är något som ställer krav på utbildningsinsatser.

Strukturer för samverkan

Samverkan förstås i krishanteringsforskningen oftast som något som sker i genomförandet (se också nedan). Men samverkan är av betydelse också i beslutsfattandet. Särskilt i ett decentraliserat system som det svenska krisberedskapssystemet. I Sverige aktualiseras resursfördelning i beslutsfunktionen; till exempel då en underliggande geografisk nivå begär stöd från en övergripande. Här identifieras behov i genomförandefunktionen, men lyfts till och hanteras av beslutsfattandefunktionen.

Kris- och naturkatastrofforskningen visar på att planering och förberedda strukturer tenderar att gynna samverkan. Samtidigt visar forskningen också på att kriser, och särskilt vid svåra påfrestningar, medför att de existerande strukturerna frångås för att de inte uppfattas som ändamålsenliga. En struktur för att hantera händelsen måste därför improviseras fram efterhand.⁷¹ Bland annat medför påfrestningar som överskrider gränser mellan områden (både funktionella och geografiska), ansvar och det privata och offentliga, tillsammans med den stora osäkerhet som de innebär, en komplexitet som gör etablerade ledningssystem (command and control) mindre effektiva för att hantera händelsen.⁷² Hanteringen måste byggas upp genom att etablerade strukturer, eller deras ingående delar, sätts ihop på nya sätt.⁷³ Detta inkluderar både formella organisationsformer, men erfarenheter visar att personliga nätverk som byggs upp genom interaktion i vardagen eller genom övningar har en mycket stor betydelse.⁷⁴ Samverkan är både vertikal och horisontell. Vertikal samverkan handlar om att förhandla beslutsrätt mellan olika nivåer och om när en insats ska skalas upp, medan den horisontella samverkan handlar om att matcha förmågor till uppgifter.⁷⁵ Ett annat sätt att beskriva samordning är top-down respektive bottom-up där den samordning som drivs underifrån uppfattas som mer effektiv i krissituationer där etablerade strukturer inte är ändamålsenliga. Samtidigt är exemplen som sådan forskning utgår från betydligt mer

⁷⁰ Stern et al. (2013), s. 1.

⁷¹ Boin & Bynander (2015), s. 124.

⁷² Boin & Bynander (2015), s. 125.

⁷³ Boin & Bynander (2015), s. 127.

⁷⁴ Boin et al. (2017), s. 63f.

⁷⁵ Boin et al. (2017), s. 64-6.

begränsade i sin omfattning än de påfrestningar som vi studerar här. En fungerande struktur måste därför ta hänsyn till båda dessa perspektiv och förena dem.⁷⁶

Samverkan och samordning bygger på att respektive organisation kan fatta egna beslut och leda egen verksamhet. Samverkan eller samordning ger ingen effekt i sig självt utan syftar till att öka effektiviteten i de samlade insatserna. I det svenska systemet uppstår särskilda behov i just prioriteringar mellan olika aktörer och nivåer.⁷⁷ Samverkan sker alltså för att det egna beslutsfattandet antingen identifierar behov av samordning med eller stöd från andra aktörer eller för att någon annan aktör har identifierat den egna organisationen som en viktig partner. Det finns många förespråkade lösningar för att skapa bättre förutsättningar för samordning och samverkan. Däremot finns inga konkreta arbetssätt beskrivna i SPL 2017 eller Polismyndighetens handbok.

Boin och Bynander drar fyra slutsatser: förberedelser lönar sig, formella plattformar kan fungera, ödmjukhet är viktigt och modern informationsteknologi kan hjälpa till.⁷⁸ De menar till exempel att USA:s ”Incident Command System” och den brittiska ”Bronze-Silver-Gold”-strukturen kan visa sig relativt framgångsrika genom att samla aktörer i en struktur samt att det finns exempel på att Internet har fungerat för att underlätta samarbete.⁷⁹ Samtidigt avviker den svenska förvaltningsstrukturen från den brittiska och USA:s i viktiga avseenden. Dessutom tenderar de svåraste påfrestningarna att innebära att kritiska funktioner som elförsörjning och elektroniska kommunikationer blir mindre tillförlitliga. När det gäller förberedelser förutsätter framgångsrik samverkan och samordning både en förståelse av behoven och förtroende mellan aktörerna. Det är svårt att skapa under pågående kris och bör snarare påverka de system och strukturer för övning och förberedelser än metoder för samverkan i kris.⁸⁰ Slutligen är det viktigt att betrakta krishanteringen utifrån olika faser där inledande faser inte medger (men kanske inte heller kräver) samordning på samma sätt som senare faser.⁸¹

En struktur för beslutsfattande behöver ta hänsyn till samverkan och de specifika förutsättningarna i den svenska förvaltningen. Fokus bör här läggas på metoder för prioritering av resurser och på hur aktörernas mandat ska fördelas⁸², men det krävs också konkreta råd för hur planering och förberedelser för samverkan kan gå till.

2.2.3. Analys

Analysfunktionens övergripande uppgift är att skapa en situationsförståelse utifrån de förutsättningar och information som finns tillgänglig. Den information som sammanställs ska visa på olika problem och tillhörande behov som har uppstått eller riskerar att uppstå, vilket utgör grunden för ett beslutsunderlag till den beslutsfattande funktionen. Vid de svåraste påfrestningarna ökar behovet av situationsförståelse och behovet uppstår också hos aktörer som i normalfallet kan vänta på att få en lägesbild delgiven från andra aktörer. Aktörer med begränsad vana eller utbildning att bedöma ovanliga och allvarliga situationer måste då göra just detta under tidspress och i övrigt svåra förhållanden. Sådana påfrestningar innebär därtill att fler aktörer måste agera utan att ha en fullständig eller ens särskilt god förståelse av vad som pågår och begränsade möjligheter att kunna samverka. Utmaningen är det som i

⁷⁶ Boin & Bynander (2015), s. 126

⁷⁷ FHS Workshop 12/12-19, intervju Per-Åke Mårtensson Försvarshögskolan, Asp et al. (2019)

⁷⁸ Boin & Bynander (2015), s. 133.

⁷⁹ Boin & Bynander (2015), s. 133.

⁸⁰ Boin et al. (2017), s. 73.

⁸¹ Boin et al. (2017), s. 73; Boin & Bynander (2015).

⁸² Intervju Bengt Axelsson, Försvarshögskolan

krishanteringslitteraturen brukar kallas ”sense-making”, det vill säga att skapa en uppfattning av problemet. I andra sammanhang kallas det probleminramning, problemförståelse eller problemdefinition. De svåraste utmaningarna innebär att fler måste skapa egen situationsförståelse samtidigt som situationsförståelse blir svårare att uppnå.

Probleminramning är särskilt viktigt; det vill säga att förstå problemet i relation till organisationens ansvar.⁸³ Det är alltså inte en generell lägesbild som ska produceras, utan en förståelse av problemet utifrån det egna ansvarsområdet.⁸⁴ Överordnade organisationer som vill hålla sig informerade belastar och försvårar hanteringen för lokala organisationer. Det finns heller inget ändamål med att en överordnad organisation ska veta detaljerna från fältet. Snarare behöver de göra en bedömning av situationen utifrån det egna uppdraget.⁸⁵ Det innebär att gemensamma lägesbilder inte räcker och att det inte går att ta fram detaljerade mallar eller beskrivningar av vad en analys ska innehålla, eftersom detta måste anpassas till organisationen. Här skulle alltså en metod för analys behöva vara både enkel och övergripande, men ändå underlätta processen att förstå ett händelseförlopp och lämna beslutsunderlag som gör det möjligt att fatta beslut. Återigen är det viktigt att metoder och verktyg går att använda även för personer som inte har tid för utbildning och som inte använder dessa metoder i sin vardag.

I Försvarsmaktens och Polismyndighetens respektive beskrivning av ledning och planering finns det vissa idéer om hur detta kan gå till. De ger emellertid få konkreta råd för hur en situation kan förstås utifrån begränsad information och hur situationsförståelsen ska omsättas i beslutsunderlag. Framförallt är de arbetssätt och metoder som beskrivs komplicerade och svåra att hantera för dem som inte arbetar med dem dagligen. De tar heller inte hänsyn till de kognitiva och psykologiska fallgropar som är vanligt förekommande vid situationsförståelse.

Både i krishanterings- och underrättelseforskningen finns relevanta insikter som kan användas för en sådan modell. Nedan beskrivs några av dessa insikter. En modell föreslås där ett antal hypoteser med tillhörande indikatorer formuleras för att sedan ställas emot varandra utifrån tillgänglig information och därefter värderas i sannolikhetsbedömningar.

Krishanteringsforskningen betonar betydelsen av situationsförståelse eller ”sense-making”. Med detta menas å ena sidan förmågan att upptäcka att en kris är på väg att uppstå och, å den andra, att förstå krisen när den väl blivit uppenbar.⁸⁶ Här ligger fokus på förståelsen av krisen. Några återkommande svårigheter finns dokumenterade i krishanteringslitteraturen: att hantera informationsflödet, osäkerhet, krisers föränderlighet och bristande elektroniska kommunikationer. Osäkerhet och upplevda brister i informationen skapar tillsammans med press en hög stressnivå som minskar den kognitiva förmågan att analysera situationen. Bristande organisatorisk förmåga riskerar att försämra detta ytterligare.⁸⁷ Underrättelseforskning har också betonat just hur kognitiva och psykologiska faktorer försvårar analysen av tillgänglig information (t.ex. genom önsketänkande, bristande kreativitet, enkelspårighet, bekräftelsebias, övervärdering av vissa typer av källor, sammanblandning av antaganden och fakta, oförmåga att ifrågasätta den etablerade uppfattningen osv.).⁸⁸ Några viktiga fallgropar består i hur förväntningar och tidigare erfarenheter påverkar hur information tolkas, hur bedömningar är svåra att ändra bland annat på grund av att ny information tolkas genom den etablerade problemförståelsen, hur

⁸³ Intervju Jan Eldeblad Försvarshögskolan

⁸⁴ FHS Workshop 12/12-19, intervju Jan Eldeblad Försvarshögskolan

⁸⁵ Intervju Jan Eldeblad Försvarshögskolan, Asp et.al. (2019).

⁸⁶ Boin et al. (2017), s. 23f

⁸⁷ Boin et al. (2017), s. 33f.

⁸⁸ Se Heuer (1999). Se också Boin et al. (2017), s. 34-39.

det är svårt att betrakta samma information från olika perspektiv. Tillsammans innebär detta att initiala bedömningar görs på begränsad information som tolkas utifrån förväntningar, men att när de etablerats blir de ändå svåra att omvärdera.⁸⁹ Utöver psykologiska och kognitiva brister visar både krishanteringsforskning och underrättelsestudier på hur organisation, och särskilt när flera organisationer är inblandade, kan hämma förståelsen.⁹⁰

Kriser, liksom underrättelsetjänst, förstärker dessa tendenser genom osäkerhet, bristande information och hög press samt genom att förståelsen förutsätter samarbete mellan olika aktörer som har olika informationsbitar. Aktörer i krisberedskap och civilt försvar behöver alltså rigga organisation och införa metoder som kan motverka dessa brister.

Det bör finnas en organisation hos respektive aktör som vid kriser kan aktiveras för att genomföra situationsbedömning och analys. Erfarenheter visar att personerna som ingår i dessa grupper bör känna varandra, ha stor respekt för varandra och inte vara rädda att kritiskt ifrågasätta.⁹¹ Det ställer också krav på systematiska metoder och ett gott ledarskap som inte tystar avvikande uppfattningar.⁹² Det finns ett behov av att beslutsfattare och analysfunktion kan samarbeta och att det finns en vana hos beslutsfunktionen att ta del av analys och hos analysfunktionen att förutse och tillgodose beslutsfunktionens analysbehov. Samtidigt krävs att analysfunktionen kan ta del av respektive delge underlag till genomförandefunktionen för planering och analys av genomförda åtgärders effekt. En viktig erfarenhet från krishanteringsforskningen är att det är viktigt att öva på att göra situationsbedömningar.⁹³ Det kan också involvera att återkommande genomföra olika riskbedömningar utifrån olika hypotetiska händelser.⁹⁴ Även om analysfunktionen som sätts upp i krishanteringen inte finns som organisatorisk enhet i normalorganisationen, är det lämpligt om de personer som ska ingå har uppgifter i vardagen som innebär att de övar på att genomföra situationsbedömningar och upparbetar en yrkesrelation till dem som är tänkta att vara avnämare för produkterna.

Framgångsrikt samarbete antas ofta avhängigt av informationsdelning och gemensam situationsförståelse. Olika informationsbitar kan då läggas samman för att få en bättre förståelse.⁹⁵ Samtidigt är sådan informationsdelning vid svåra påfrestningar begränsad av sekretess och en ovilja att dela information med icke betrodda motparter.⁹⁶ Ett sätt att hantera samverkan om situationsförståelse vore då att utnyttja redan existerande nätverk och strukturer där förtroende och tillit har etablerats över tid.⁹⁷ Det är också viktigt att etablera strukturer och relationer där vissa aktörer lämnar upplysningar utan att få ta del av analysen. Ett sådant sätt är att upprätta så kallade "fusion centres". Ett svenskt exempel är Nationellt centrum för terrorhotbedömning, NCT, men det finns andra liknande initiativ på mer strategisk nivå. Sådana centrum behöver, för att fungera, ha en förankrad och accepterad uppgift, präglas av förtroende och tillit både internt och externt, ha nära relationer till avnämare, anpassas till sitt institutionella sammanhang samt ha kontakter mot andra kunskapsfält (t.ex. akademien).⁹⁸ Institutionaliserade strukturer för samverkan mellan aktörer är sannolikt svårt att etablera, men erfarenheterna från sådana strukturer kan ändå vara värdefulla för att etablera formella och informella

⁸⁹ Heuer (2005).

⁹⁰ Boin et al. (2017), s. 38-39. Jervis (2006).

⁹¹ Boin et al. (2017), s. 41-43.

⁹² Schafer & Crichlow (2010).

⁹³ Boin et al. (2017), s. 41.

⁹⁴ Parker & Sundelius (2020) s. 121.

⁹⁵ Parker & Sundelius, (2020), s. 121.

⁹⁶ FHS Workshop 12/12-19, Intervju Per-Åke Mårtensson Försvarshögskolan, intervju Anna Siverstig Försvarsmakten.

⁹⁷ FHS Workshop 12/12-19, Intervju Per-Åke Mårtensson Försvarshögskolan

⁹⁸ Persson (2013).

nätverk som kan användas för situationsförståelse. Det kan vara särskilt viktigt att tillgodose möjligheter att nyttja extern expertis.⁹⁹

En källa till konkreta metoder och verktyg för att förstå en händelse är underrättelseanalys. Underrättelseanalys syftar till att skapa beslutsunderlag utifrån osäker information och vid antaganden om vilseledning. Här existerar ett stort antal metoder som tagits fram för strategisk underrättelseanalys för att motverka just de fallgropar som beskrivits ovan. En del av dessa metoder är mycket komplicerade, kräver datorstöd och/eller lång utbildning och träning¹⁰⁰ och är av den anledningen mindre lämpade för svensk krishantering och civilt försvar. Metoderna och verktygen ska passa aktörer som inte arbetar med underrättelseanalys dagligen. Det finns emellertid också mer intuitiva metoder som till exempel djävulens advokat, red team-analysis, brainstorming osv. Särskilt två sätt att resonera utmärker sig emellertid som möjliga tillvägagångssätt: att resonera i hypoteser respektive i sannolikheter.¹⁰¹ Dessa två hänger samman.

Att resonera i hypoteser innebär i korthet att den första frågan blir ”vad kan det här vara för typ av situation?” snarare än ”vad är det här för situation?” Utifrån tidigare erfarenheter och hotbedömningar formuleras ett antal alternativa hypoteser. Vissa menar att dessa måste vara uttömmande och ömsesidigt uteslutande, men metoden kan vara av värde utan att sådana krav ställs på hypoteserna. Därefter formuleras ett antal indikatorer för varje hypotes (dvs. vad som måste föreligga för att hypotesen ska stämma). Det är redan här relevant att försöka identifiera vilka indikatorer som kan användas för att diskriminera mellan hypoteserna (dvs. vilka som gör det möjligt att avgöra vilken hypotes som stämmer). Indikatorerna ger möjlighet att sortera och värdera betydelsen av den tillgängliga informationen. I bästa fall kan några hypoteser avfärdas redan här. I de mest komplicerade och svårbedömda situationerna är det sannolikt att mer än en hypotes kvarstår som möjlig. Då medger metoden inriktning av informationsinhämtningen mot de informationsbitar som har störst betydelse för att diskriminera mellan hypoteserna. Den medger också ett beslutsfattande som är medvetet om vilka antaganden som görs. Metoden kan också både värdera vilka hypoteser som är värst eller mest gynnsamma för att ge mer medvetet beslutsfattande.

I de svåraste utmaningarna måste bedömningar medvetet göras både på kort och lång sikt. En vanligt förekommande fallgrop vid krishantering är ett överdrivet fokus på det omedelbara.¹⁰² Metoder för situationsbedömning bör utformas för att analysera på längre sikt och då också specificera vad som menas med längre sikt. Det beror på aktör och kris, men det är rimligt att ha någon form av standardisering. Här finns en standard från Nato, men det är möjligt att krishantering och civilt försvar har andra tidshorisonter.

Metoden möjliggör också en värdering hur sannolika de olika hypoteserna är. Här förespråkar till exempel Tetlock och Gardner att procentsatser används för att beskriva sannolikheter.¹⁰³ Även om bedömningar med ord av sannolikheter och tillförlitligheter visar sig tolkas olika av olika personer,¹⁰⁴ är det rimligt att anta att liknande tolkningsutrymme hindrar förståelsen av procentsatser. Procentsatser innebär också en risk att bedömningarna framstår som mer exakta än de är. Det kan samtidigt vara rimligt att försöka gradera hypoteserna utifrån sannolikhet givet tillgänglig information och hur tillförlitlig bedömning som informationsläget medger. Det handlar om att tydliggöra för beslutsfattaren,

⁹⁹ Koraeus (2017).

¹⁰⁰ Pherson & Heuer (2020).

¹⁰¹ Det följande baseras på Heuer (1999).

¹⁰² Boin et al. (2017), s. 36.

¹⁰³ Tetlock & Gardner (2016).

¹⁰⁴ Se t.ex. Heuer (1999).

på ett sätt som går att begripa även för någon som inte är tränad i underrättelseanalys, hur analytikerna ser på de osäkerheter som påverkar bedömningen. Beslutsfattare måste emellertid öva på att fatta beslut medvetna om sådana osäkerheter.

För att hantera fallgropar i förståelsen av en kris behövs organisation, process och metoder. det finns möjligheter att både bidra med goda exempel på organisation och process, men också att utarbeta en enkel och tillgänglig metod för att förbättra situationsbedömning. Här förespråkas en metod som utgår från aktörernas ansvar och mandat och sedan formulerar hypoteser med tillhörande indikatorer och att den relativa sannolikheten bedöms för dessa hypoteser. Denna metod låter sig göras både under väldigt korta tidsförhållanden och då mer tid är tillgänglig. Fördelen att använda den även då begränsat med tid föreligger är att den dels öppnar för alternativa tolkningar som annars lätt glöms bort, dels medger att de antaganden som görs tydliggörs och öppnas för kritisk granskning.

2.2.4. Genomförande

Genomförandefunktionen är påtagligt komplex i en svår påfrestning. Ett stort antal organisationer måste utföra uppgifter gemensamt eller koordinerat. Det kan finnas starka reflexer att skapa nya strukturer och improvisera. Samtidigt är det svårt för organisationer att utföra nya uppgifter. Det handlar ofta om att snickra ihop en respons genom existerande förmågor.¹⁰⁵ Krishanteringsforskningen tyder på att hanterings effektivitet till stor del baseras på improvisation som inte kan styras i linjära, stegvisa och sammanhängande processer från en centraliserad ledningscentral. Decentraliserad hantering är oftast mest effektiv.¹⁰⁶ Improvisation är en nyckelförmåga, men förutsättningarna för att kunna improvisera varierar.¹⁰⁷ Impulsen att improvisera måste också balanseras mot att förändringar i organisation alltid medför en tillfällig minskad förmåga att agera.¹⁰⁸

Hanteringen av svåra påfrestningar sker i olika faser.¹⁰⁹ Initialt finns det mycket som talar för att den lokala hanteringen aktiveras. Det är så den svenska krisberedskapen är uppbyggd och tidigare erfarenheter, från till exempel skogsbränder, visar att så är fallet.¹¹⁰ Därtill finns forskning inom katastrofhantering som visar att spontana nätverk av individer tenderar att inleda livräddande insatser, samlas och samordna sig spontant. Dessa nätverk tenderar emellertid att vara relativt kortlivade.¹¹¹ I den här fasen ställs krav på decentraliserade aktörer ska kunna upprätthålla vissa på förhand fastslagna förmågor – så gott det går – men också att ha förmåga att interagera med de spontana nätverk av privatpersoner som tar egna initiativ. Räddningstjänstens agerande vid stora olyckor är ett sådant exempel.¹¹² I den första fasen sker alltså responsen reflexmässigt utifrån på förhand etablerade uppdrag och spontana initiativ. Systemets uppgift blir då att skapa en sådan förmåga. Det handlar på sätt och vis om filosofin bakom uppdragstaktik, att ha en tydlig uppgift som initieras och genomförs utan att någon högre beslutsinstans leder verksamheten. En sådan struktur skapar också förmåga att initiera hantering

¹⁰⁵ Boin & Bynander (2015), s. 127

¹⁰⁶ Boin et al. (2017), s. 74.

¹⁰⁷ Roux-Dufort, Christophe & Bénédicte Vidaillet (2003) The Difficulties of Improvising in a Crisis Situation - A Case Study, *International Studies of Management & Organization*, 33:1, 86-115.

¹⁰⁸ Se Asp et al. (2019).

¹⁰⁹ Boin & Bynander (2015) beskriver fyra sådana faser som vi här har förenklat till två. Se också FHS Workshop.

¹¹⁰ Asp et.al. (2019).

¹¹¹ Boin & Bynander (2015), s. 130

¹¹² FHS Workshop 12/12-19.

vid särskilt svåra påfrestningar där ledningssystem inte fungerar på grund av överbelastning eller fallerande elektroniska kommunikationer.

Vid en omfattande händelse där ett stort antal aktörer engageras är det emellertid svårt att hålla ihop den spontana organisationen över tid.¹¹³ Det finns också en risk att denna hantering inte är effektiv eller ändamålsenlig och att den försvårar hanteringen på lång sikt.¹¹⁴ Framförallt blir sådana responsnätverk snabbt utmattade då de saknar strukturer för uthållighet. Erfarenheter från svenska skogsbränder visar att de lokala räddningstjänsterna snabbt blir överbelastade, trots en rutin för att andra räddningstjänster stöttar.¹¹⁵ I den andra fasen aktualiseras alltså en centralisering och en mer organiserad ledningsstruktur. Det är svårt att implementera ett sådant övertagande och samtidigt upprätthålla de positiva aspekterna av den initiala, spontana och decentraliserade hanteringen. Forskning indikerar att effektiviteten tenderar att öka om centraliseringen lyckas kanalisera de lokala initiativen och bygga på dem snarare än att försöka omstrukturera dem utifrån existerande planer.¹¹⁶ Komplexa problem, knappa resurser och behov av uthållighet innebär också behov av mer genomtänkt planering och tydlig ledning.¹¹⁷

Krisberedskapssystemet bygger i allmänhet på att insatser skalas upp från en lokal insats till en regional eller nationell. Men centralisering kan medföra betydande effektivitetsförluster.¹¹⁸ Centralisering kan leda till nya koordineringsproblem eller att ansvar och mandat hamnar hos personer utan erfarenhet eller kunskap.¹¹⁹ Forskning visar också att olika situationer och händelser kan gynnas av olika typer och grader av centralisering.¹²⁰ Det operativa arbetet gynnas ofta av decentralisering så att de som befinner sig nära händelsen har mandat att agera och fatta beslut. Detta gäller särskilt förlopp som är snabba, oförutsedda och som kräver anpassning och improvisation. Centrala organ bör, i sin tur, fokusera på att fatta de strategiska och övergripande beslut som skapar förutsättningar för den operativa insatsen.¹²¹ Krisberedskapen och civilt försvar måste alltså kunna hantera både decentraliserad hantering och centralisering samt både organisering underifrån och ledning ovanifrån. Den centraliserade hanteringen förutsätter förmågor att kunna leda insatser, men också att kunna delegera och decentralisera hur problemen löses. Att övergripande planering görs på övergripande nivåer kan inte innebära att hanteringen detaljstyrs. Snarare handlar det om inriktning och normativ ledning, men att de konkreta uppgifterna måste lösas decentraliserat. Övergripande nivåer får hantera prioriteringar, resursfördelning tills att underordnade nivåer kan lösa uppgifterna samt, i förekommande fall, leda genom att utarbeta strategiska planer.

För att lösa genomförandet behövs dels organisation, dels planering. Genomförandefunktionen kommer att se olika ut i olika organisationer. Vissa aktörer har ett tydligt operativt uppdrag, medan många aktörer i svensk krisberedskap och civilt försvar saknar sådana uppgifter. För aktörer som främst har samordnande uppdrag blir genomförandefunktionen således annorlunda än de som ska lösa mer operativa funktioner. En påtaglig utmaning är situationer där en samordnande aktör får mer operativa ledningsuppgifter, till exempel när en länsstyrelse tar över kommunal räddningstjänst. Att ändra funktion är svårt.¹²² Det finns då emellertid behov av att ha organisatorisk förmåga för kunna planera under pågående händelse och att göra det på kort och lång sikt, att kunna kommunicera inriktning,

¹¹³ Boin & Bynander (2015), s. 130f.

¹¹⁴ Som till exempel vid isstormarna i Kanada 1998, se bilaga 1.

¹¹⁵ Asp et al. (2019).

¹¹⁶ Boin & Bynander (2015), s. 131f.

¹¹⁷ FHS Workshop 12/12-19

¹¹⁸ t Hart, Rosenthal & Kouzmin (1993), s. 37

¹¹⁹ Boin et al. (2017), s. 64f.

¹²⁰ t Hart, Rosenthal & Kouzmin (1993)

¹²¹ Boin et al. (2017), s. 58-60.

¹²² Asp et al. (2019).

riktlinjer och goda exempel på lösningar till underliggande organisationer och att kunna hantera samverkan med andra aktörer. Vissa aktörer kommer också ha behov av att kunna genomföra omfördelning av resurser. Det som är viktigt här är att organisationsmodeller fokuserar på de processer som genomförandefunktionen ska kunna utföra. Det behövs en flexibilitet för att kunna organisera gemensamma genomförandefunktioner. Här kan återigen det brittiska ”Bronze-Silver-Gold” systemet nämnas för aktörsgemensam ledning. Genomförandefunktionen måste också ha organisatorisk förmåga att följa upp och löpande utvärdera effekterna av insatta åtgärder. Komplexa händelser kräver kontinuerligt prövande och utvärderande för att se om insatserna har önskad och tillräcklig effekt.¹²³ Utöver det måste funktionen också kunna identifiera förändringar i utvecklingen liksom problem i hanteringen som förmedlas till analysfunktionen och beslutsfunktionen.

Oavsett uppdrag behövs både planering på förhand och planering under pågående händelse. Forskningen visar att förberedande planer inte alltid utnyttjas, och vissa går så långt som att ifrågasätta nyttan av planer överhuvudtaget,¹²⁴ men detta ska inte förstås som att de är onödiga. Snarare är själva planeringen en viktig del i förberedelser som är av stor betydelse i hanteringen, men planeringen måste vara anpassad efter dessa förutsättningar. Den initiala hanteringen måste ske reflexmässigt och behöver därför bygga på existerande verksamhet och på aktuella planer. Det är dessutom mycket svårt att improvisera från grunden och att genomföra prioriteringar utan förberedelser.¹²⁵ Den konkreta planeringen i förhand måste anpassas efter aktörernas uppdrag och förutsättningar, men planering behövs också för att kunna hantera den centraliserade och decentraliserade hanteringen. Gemensam planering ger bättre förutsättningar för samordning och samarbete i kris genom att det skapar förståelse och förtroende. Det ger också bättre förutsättningar för decentraliserad hantering om aktörer gemensamt har diskuterat och planerat och då identifierat uppgifter och uppdrag för respektive aktör (som inte är tilldelade uppgifter till aktör genom lagstiftning eller instruktion). Planering görs bäst integrerat med prövande övningar (se nedan).

När det gäller planering under pågående insats ställer det stora krav på aktörerna. Krishanteringslitteraturen visar, som tidigare nämnts, på svårigheterna i att framgångsrikt leda och styra insatser i komplexa förlopp med många inblandade aktörer.¹²⁶ På många sätt är det sannolikt lämpligare att skapa övergripande inriktning som kan ges innebörd lokalt: att decentralisera konkretiseringen av åtgärderna. Men trots detta kvarstår sannolikt behov av att lyfta vissa frågor och att många aktörer behöver planera åtminstone de egna insatserna på kort och lång sikt. Det gäller särskilt aktörer med operativa uppdrag. Släckning av stora skogsbränder är ett sådant exempel, men utanför blåljusmyndigheterna blir det sannolikt svårare. Utöver det måste aktörerna även planera och samordna sig för att kunna tillgodose allmänhetens behov av information om händelseutvecklingen. Här är det stora informationsflödet, speciellt via sociala medier, en utmaning. Det behövs resurser för att kunna möta frågor, oklarheter och desinformation för att inte allmänheten ska tappa förtroendet för ansvariga myndigheter.

Försvarsmaktens SPL 2017 och Polismyndighetens handbok för operativ ledning innehåller verktyg och modeller för planering, men dessa organisationer har, som nämnts innan, delvis andra förutsättningar än aktörerna i krisberedskap och civilt försvar. SPL 2017 och Polismyndighetens handbok är både anpassade till operativa uppgifter och hierarkiska och enhetliga organisationer samt är, återigen, för komplicerade och detaljerade för aktörer i krisberedskap och civilt försvar. Det finns dock sannolikt

¹²³ FHS Workshop 12/12-19.

¹²⁴ Boin et al. (2017), s. 63.

¹²⁵ FHS Workshop 12/12-19.

¹²⁶ Boin et al. (2017), s. 74.

stora vinster i att formulera metoder för planering av krisberedskap och civilt försvar som är någorlunda enhetliga, men måste utgå från aktörernas uppdrag och behov. Det går inte att utforma modellerna direkt utifrån SPL 2017, Polismyndighetens handbok eller erfarenheter från räddningstjänster. Den övergripande filosofin kan emellertid användas där planeringen är ett sätt att konkretisera hur inriktningen och beslut i stort ska uppnås. I planeringen specificeras åtgärder som struktureras utifrån hur deras effekter bidrar till uppsatta mål, resurssätts och tilldelas en ansvarig samt tidsätts i relation till andra åtgärder. Därtill syftar planeringen till att skapa indikatorer för att identifiera förändrade omständigheter och förbereda omfallsplaner för sådana händelser. SPL och Polismyndighetens handbok ger också verktyg för att planera på kort och lång sikt och utifrån osäkra eller okända förutsättningar. Alla dessa aspekter bör omfattas, men med ett tydligt fokus på decentralisering av åtgärderna.

2.2.5. Övergripande behov för att strukturen ska fungera

För att den övergripande strukturen som beskrivs ovan ska fungera behövs flera andra förmågor. Vi vill här särskilt understryka behovet av stabsarbete, organisatorisk beredskap, mental beredskap och övning.

Stabsarbete

Svåra påfrestningar innebär att organisationers normala linjearbete inte är tillräckligt. Detta gäller i synnerhet de svåraste påfrestningarna. Dels krävs ett antal förmågor som inte behövs annars, dels ökar risken för ett antal fallgropar och patologier. Stabsarbete kan, i bästa fall, skapa sådana förmågor genom att underlätta snabbare beslutsprocesser, mer effektiv implementering och smidigare samordning och motverka några av fallgroparna som till exempel bristande informationshantering, enkelspårighet, för tidiga och rigida problemdefinitioner, kortsiktighet, brist på strategiskt tänkande, överbelastning, brist på uthållighet mm. Det är emellertid av central betydelse att stabens funktioner, arbetssätt och uppgifter anpassas efter organisationens uppgifter i krisberedskap och totalförsvar. Organisationer med respektive utan operativt ansvar behöver inte ha samma funktioner. Organisationer med inriktande, prioriterande och samordnande uppdrag måste ha andra funktioner än organisationer som inte har det. I de fall då uppgifter och mandat skiljer mellan krisberedskap och totalförsvar måste detta tas i beaktande i stabsstrukturen.

Stabsarbete handlar inte om att etablera organisationsskisser eller funktioner och att sedan tilldela personal, utan om vad staben faktiskt gör.¹²⁷ Det innebär också att det är svårt att formulera generella stabsstrukturer utan att ta hänsyn till verksamhetens uppdrag och nivå.¹²⁸ Stabsstrukturen måste dessutom (utöver att anpassas till uppgifter, mandat och roller) också ta hänsyn till organisationens storlek, vana och erfarenhet samt dess möjlighet till övning och utbildning. De flesta aktörer i krisberedskap och civilt försvar kan inte hantera system som är anpassade för mycket stora organisationer som arbetar i stabsstruktur i vardagen och som dessutom har stora möjligheter att öva. Mindre organisationer blir för utspädda om de ska fylla samma organisationsrutor som en större stab och blir också snabbt utmattade om de ska följa samma stabscykel ("battle rhythm") som personalstarka organisationer. Stabsstrukturer som är komplicerade och svåra att tillgodogöra sig

¹²⁷ Intervju Anders Josefsson, Försvarshögskolan, Anna Siverstig, Försvarsmakten

¹²⁸ Intervju Jan Eldeblad, Försvarshögskolan

lämpar sig inte för organisationer för vilka stabsarbete är ett sällsynt undantag och som har begränsat med tid och resurser för utbildning och övning.¹²⁹

Samtidigt kan det finnas vinster med att aktörer som samverkar, samordnar och samarbetar har en förståelse för varandra. Det kan underlättas av likformiga strukturer och en gemensam vokabulär,¹³⁰ men det är inte tillräckligt eller nödvändigt för fungerande samverkan. Snarare handlar det då om kunskap om den egna rollen och om andra aktörers uppdrag, ansvar och arbetssätt.¹³¹ Samverkan mellan staber sker inte heller enbart mellan motsvarande funktioner utan kan ske från en funktion till flera andra, till en utpekad kontaktpunkt (till exempel TiB:en) eller som en del i en viss process.¹³² En påtaglig vinst kan vara att förstärkningspersonal har lättare att inordnas och kunna arbeta i en pågående insats om de är tränade i samma metodik.¹³³ Vinster med gemensamt språk och likformiga strukturer måste vägas mot risken att ett överdrivet fokus på enhetlighet riskerar att strukturer skapas som inte är ändamålsenliga och att de stör hanteringen snarare än underlättar den.

Det föreligger existerande lösningar för stabsarbete både inom ramen för Försvarsmakten, Polismyndigheten och länsstyrelserna. Alla dessa bygger på en anpassad Nato-struktur med funktioner numrerade 1-9. Hos länsstyrelserna har det förekommit viss variation i vad som ingår i varje funktion. Försvarsmaktens staber för marin och luft följer inte heller denna struktur, och inte organisationen för produktion respektive planering.¹³⁴ Inom Försvarsmaktens insatsorganisation (för mark och militärregioner) och inom Polismyndigheten används emellertid metoden. Insatsorganisationen arbetar i stabsstrukturen till vardags, medan Polismyndigheten använder den vid särskild händelse vilket emellertid inträffar relativt ofta. Båda dessa organisationer har tillgång till betydande personalresurser, förutsättningar genom arbetstidsavtal och stor vana vid stabsarbete. De präglas också av relativ homogenitet och av hierarkisk beslutsordning samt av att uppdraget är avgränsat och kan lösas inom egen organisation (om än med viss samverkan med andra). Det innebär att denna stabsstruktur kan fungera för att bedriva sjukhusvård (se t.ex. rapporter i media om Karolinska universitetssjukhusets arbete i samband med Covid-19), men kanske lämpar sig sämre för verksamheter som inte bedriver denna typ av operativ hantering och som har ett bredare och mer komplext uppdrag inom det geografiska områdesansvaret. Erfarenheter från skogsbränder visar till exempel på variation i vad respektive funktion innebär, att det är svårt att få personalen att räkna till att både bemanna funktioner och bedriva verksamhet, att stabsorienteringar tar tid ifrån arbetet, att funktionsansvariga blir överbelastade och, viktigast, att fokus hamnar på funktionerna snarare än de processer som behövs för att lösa de uppgifter som staben har att göra.¹³⁵

I dess mest grundläggande form måste en stab kunna planera och skapa beslutsunderlag för en beslutsfattare, kunna leda och samordna utförandet av besluten samt kunna upprätthålla nödvändiga stödfunktioner. Beslutsunderlag och planering handlar då om att analysera relevanta aspekter av situationen, bedöma händelseutvecklingens betydelse för den egna organisationens arbete samt ta fram och bedöma konsekvenserna av handlingsalternativ på kort och lång sikt. Genomförandet handlar om att omsätta besluten i handling oavsett om detta innebär operativ hantering eller samordning och prioritering av resurser. Stödfunktioner handlar om att upprätthålla stabens funktionalitet över tid (samband, personal, logistik, säkerhet, kommunikation mm.). Dessa processer måste samordnas så

¹²⁹ Intervju Jan Eldeblad, Försvarshögskolan

¹³⁰ Intervju Anna Siverstig, Försvarsmakten, Jan Eldeblad, Försvarshögskolan.

¹³¹ Intervju Jan Eldeblad, Försvarshögskolan

¹³² Intervju Anna Siverstig, Försvarsmakten

¹³³ Intervju Anna Siverstig, Försvarsmakten

¹³⁴ Intervju Anna Siverstig, Försvarsmakten

¹³⁵ Asp et al. (2019)

stödfunktionerna anpassas efter insatsens inriktning och att genomförande och planering har samma inriktning. Effekterna av genomförandet måste utvärderas som en del i planeringsarbetet.¹³⁶ Typerna av planer, beslutsunderlag och genomförande liksom de former av stöd som behövs varierar mellan olika nivåer i systemen för krisberedskap och totalförsvaret vilket innebär att stabsorganisationen måste se olika ut.¹³⁷

De allra svåraste påfrestningarna och då i synnerhet under eller vid risk för väpnat angrepp innebär också särskilda utmaningar för stabsarbetet. Stödfunktionerna försvåras: samband och tekniska system fungerar inte som vanligt, säkerhetsskyddet blir viktigare och svårare att upprätthålla, logistik och stabens försörjning försvåras. Personalförsörjning blir mycket mer problematisk då personal kan utebli, då många aktörer behöver förstärkningar och särskilt i situationer då Försvarsmakten inte kan bistå med att driva stabsarbetet i civila organisationer.¹³⁸ Därtill utsätts personalen för betydande stress och oro (se avsnitt 2.1.3) vilket påverkar förmågan att arbeta effektivt. Detta är något som planering och övning för stabsarbete i de svåraste påfrestningarna behöver ta hänsyn till.

Vår bedömning är att organisationer med ansvar och uppgifter i civilt försvar och krisberedskap behöver planera för och öva stabsarbete. Däremot är det inte uppenbart att det är en Nato-modell som är lämpligast. Framförallt är det viktigt att inte formulera staben som en organisationskarta över ett antal funktioner, utan att vara tydlig med vilka processer och produkter som staben ska kunna generera. Det innebär att olika typer av verksamhet på olika nivåer kommer att behöva utforma sina staber på olika sätt.

Vikten av en organisatorisk beredskap

Erfarenheterna visar att ett antal utmaningar uppstår omgående och att organisationer har behov av att kunna initiera informationsinhämtning, ledning och samverkan. Exempel från både svenska skogsbränder och internationella händelser pekar på att det är viktigt att tidigt kunna öka organisationens beredskap, sprida information internt och skapa sig en uppfattning av vad som pågår. Att kunna inleda informationsutbyte med andra organisationer på olika nivåer och svara upp mot förfrågningar är också av central betydelse för att skapa situationsförståelse. Organisationer nära en händelse riskerar att överväldigas när stora insatsbehov uppstår tidigt och kan därmed tappa förmågan till ledning och långsiktig planering. Organisationer längre ifrån händelsen riskerar däremot att inte se betydelsen för den egna verksamheten och det egna ansvaret och därför riskera en saktfärdig insats.

Det finns alltså ett behov av att ha funktioner för att initiera verksamheten. Alla organisationer kan emellertid inte bedriva omvärldsbevakning i realtid och dygnet alla timmar, utan måste ha mer begränsade funktioner som följer den egna organisationens ansvarsområden, men som också kompletterar varandra. Det är även viktigt att sådana funktioner har klara mandat och att det finns tydliga och förberedda handlingsplaner och att det finns tydliga och förberedda kontaktvägar in till funktionen och ut (internt och externt).

TiB-funktionen är en i många avseenden välfungerande mekanism. Erfarenheter från svenska skogsbränder visar till exempel på hur funktionen kan möjliggöra att en organisation initierar arbetet innan den får information i samverkanskanaler. I bästa fall medger TiB-funktionen att analys och planering på lång sikt kan initieras innan en organisation blir överväldigad av den operativa

¹³⁶ Intervju Jan Eldeblad, Förvarshögskolan, Anders Josefsson, Förvarshögskolan

¹³⁷ Intervju Jan Eldeblad, Förvarshögskolan

¹³⁸ FHS Workshop 12/12-19

hanteringen.¹³⁹ Olika nätverk av TiB:ar medger också tidig samverkan mellan olika aktörer och möjliggör att resurser delas och överförs till dem som behöver det bäst. Erfarenheter, till exempel från skogsbränderna 2018, visar också att TiB:arna har kunskap och nätverk som är av stor betydelse under hanteringen och inte bara för att initiera en insats.

TiB-funktionen behöver sannolikt anpassas till den specifika organisation som ska struktureras vid höjd beredskap. Nyckelfaktorer framstår vara att ha tydliga mandat att kunna initiera en insats, etablerade och inkluderande nätverk, att personerna i funktionen har byggt tillit och förtroende både inom organisationen och med andra och där formella och informella strukturer och maktrelationer både utvecklas och utvärderas.¹⁴⁰ För att fungera måste alltså TiB:arna ha både formella mandat och reella möjligheter att utöva mandatet. Sannolikt bygger det på att samverkan i dessa roller och nätverk sker i vardagen och vid övningar, men TiB-funktionen måste också anpassas till verksamhet och nivå. Eftersom TiB-funktionen är väletablerad har vi inte identifierat alternativa existerande lösningar, men TiB:arnas funktion i totalförsvaret kan behöva tydliggöras.

Mental beredskap

En vanligt förekommande erfarenhet efter kriser är att beslutsfattare och organisationer inte kan eller vill förstå omfattningen av det de står inför. En del av det handlar om brister i informationshantering och situationsuppfattning som hanteras separat nedan, men en del handlar om en bristande mental beredskap.¹⁴¹ Erfarenheterna från Katrina och Sandy visar på betydelsen av sådan mental beredskap. Detsamma gäller erfarenheterna från skogsbränderna 2018 som visar på betydelsen av erfarenheterna från 2014 för att Länsstyrelsen i Gävleborgs län tidigt skulle initiera sin stabsorganisation och börja utreda huruvida ett övertagande av räddningstjänst var påkallat. Detsamma gäller MSB:s arbete som också initierades snabbare på grund av erfarenheterna från 2014.¹⁴²

De allra svåraste påfrestningarna är också de som är svårast att föreställa sig. Detta gäller särskilt om de till en början påminner om mer vardagliga händelser och problem. De allra svåraste påfrestningarna är också så sällsynta att de inte medger att det som inträffar värderas mot beprövade erfarenheter, det går inte att förlita sig på en erfarenhetsbank för att bedöma vad som är allvarligt och vad som inte är det. Detta ställer både krav på ”robusta processer för hotbedömning och kvalitativ situationsförståelse under förutsättningar som präglas av osäkerhet, stress och begränsat med tid”¹⁴³, men det innebär också att beslutsfattare och analytiker litar på bedömningarna och vågar ta till sig indikationer på särskilt allvarliga händelser. Det är en förmåga som kan tränas genom scenarioanalys och scenariobaserade övningar.¹⁴⁴ Mental beredskap räcker emellertid inte utan det krävs också förmågor att analysera och bedöma en situation (mer om det nedan).

Övning

Behovet av att öva strukturer, metoder och samverkan med andra aktörer nämns i de föregående avsnitten. De svåraste påfrestningarna innebär också särskilda övningsbehov eftersom beslutsfattare och organisationer behöver utsättas för de utmaningar som då kan uppstå. Aktörer behöver till exempel

¹³⁹ Asp et al. (2017)

¹⁴⁰ Deverell, Alvinus och Hede har i en studie intervjuat TiB:ar på MSB, länsstyrelser och regioner (landsting). Intervjuerna visar på hur mandat, nätverk och förtroende spelar stor roll. De visar också på hur parallella nätverk som baseras på samverkan i vardagen och på personliga relationer kan försvåra för TiB:ar att få access. Deverell et al (2019)

¹⁴¹ Parker & Sundelius (2020), s. 120f.

¹⁴² Asp et al. (2019)

¹⁴³ Parker & Sundelius (2020) s. 121, vår översättning.

¹⁴⁴ Parker & Sundelius (2020), s. 121f

få öva att fatta beslut vid begränsad informationstillgång och kunna prioritera vem som ska få tillgång till resurser. Kris- eller krigsorganisationer behöver öva att ta fram beslutsunderlag för svåra beslut präglade av stor osäkerhet. När händelseförloppet eskalerar och blir gränsöverskridande där fler aktörer blir inblandade måste nästa ledningsnivå öva mandaten och beslutsfattande för övertagande, inriktning, prioritering och tilldelning av resurser samt stöd.

I krisberedskapssystemet finns en lång vana att öva de operativa funktionerna och de individer som är närmast händelsen. Här identifieras dock ett behov att utveckla utbildnings- och övningskoncept för att öva ledningsnivåerna och deras respektive beslutsmandat. En förutsättning för att det ska vara möjligt är att det finnas tydliga och allmänt kända beslutsformer för de olika ledningsnivåerna, till exempel för krisledningsnämnder. Därmed kan övningen utformas för att kunna pröva funktionen. Det är också viktigt att deltagarna får, till och med ska, misslyckas för att lära sig och dra slutsatser som sedan kan bidra till att utveckla planeringen.¹⁴⁵ Ett annat inslag i övningen kan vara att testa uthålligheten och det kan vara en viktig faktor för att likna förhållandena vid just svåra påfrestningar. Ledningsfunktioner som just kanske inte får så många möjligheter att agera skarpt bör i större utsträckning ta olika tillfällen i akt för att få öva. En händelse i en kommun eller region som inte behöver vara en extraordinär händelse kan vara ett utmärkt tillfälle att sammankalla kommunens eller regionens egen krisledning eller krisledningsnämnd till övning.¹⁴⁶

Det är av stor vikt att hela kris- och krigsorganisationer liksom specifika funktioner få öva och öva ofta. Övningar kan vara allt från stora nationella övningar med många deltagare, till mikroövningar som pågår under en eftermiddag med begränsat antal deltagare. För att komma åt olika situationer som ställer krav på ett agerande för en viss funktion eller ledningsnivå bör aktörerna öva utifrån specifika scenarier som just triggar att testa dessa mekanismer.

Mängdövningar eller mikroövningar kan bidra till att testa och utveckla de olika stegen i en stabs eller ledningsfunktions arbetsordning. Thunderbolts-övningar är en metod som har använts av den amerikanska myndigheten FEMA. Thunderbolts kan vara både diskussionsbaserade övningar eller aktivering/larmning av olika funktioner. De kan variera i storlek och antal deltagare (även olika nivåer inom organisationen), men en gemensam nämnare är att deltagarna får lite eller ingen förberedelse för att övningen ska likna verkligheten så mycket som möjligt. Metoden är tänkt att testa och stärka kärnfunktioner eller kompetenser som måste fungera och agera under krishantering.¹⁴⁷

Ska vi däremot komma åt de svåraste utmaningarna som systemet som helhet kan ställas inför vid höjd beredskap så behövs de storskaliga övningarna som drar in den stora massan av aktörer. Men det vi framförallt vill lyfta här är att övningarna behöver innehålla och ge plats till sådana moment där brytpunkterna i hanteringen kan testas.¹⁴⁸ Det kan vara händelseförlopp som leder till omfallsplanering i hanteringen, att nästa ledningsnivå tar över ansvaret av hanteringen eller att uppgifter och ansvar måste delegeras.

¹⁴⁵ Parker & Sundelius (2020)

¹⁴⁶ Intervju Bengt Axelsson, Försvarshögskolan

¹⁴⁷ Crismart (2014), Appendix A

¹⁴⁸ Intervju Jan Eldeblad, Försvarshögskolan

3. Slutsatser

De svåraste påfrestningarna skapar särskilda utmaningar som skiljer sig från det som Sverige har mött och upplevt inom krisberedskapen hittills (möjligen kan Covid-19 komma att tillhöra denna kategori). Ordinarie krisorganisationer mår inte med. Det innebär i sin tur särskilda krav på förberedelser, organisation och övning.

Vi har identifierat fyra särskilda utmaningar som utmärker de svåraste påfrestningarna: För det första handlar sådana händelser om komplexa och svårbedömda situationer där händelseutvecklingen är snabb och oväntad. Det skapar stora utmaningar för situationsförståelse, samverkan och beslutsfattande. För det andra slås kommunikationer och annan elektronisk utrustning samt kritisk infrastruktur ofta ut samtidigt som flera nivåer i systemet överbelastas varför de inte hinner inte med att producera, uppdatera och dela lägesbilder. För det tredje uppstår långvariga behov av åtgärder och hantering varför resurser utarmas samtidigt som det är svårt att få stöd av andra aktörer med resurser och personal eftersom att händelserna tenderar att även drabba många av dem som annars hade kunnat bistå. För det fjärde, och kanske den svåraste utmaningen, är att dessa situationer ställer krav på beslut om hårda prioriteringar där informationen, mandaten och de legala ramarna är osäkra och där uppdrag och roller dessutom kan avvika från vardagen.

Vi lämnar förslag på en arbetsordning för beslutsfattande vid svåra påfrestningar som ska möjliggöra hantering här och nu, men också förberedelser för utmaningar, resursbehov och prioriteringar längre fram. Tanken med strukturen är att den ska vara enkel och anpassningsbar till olika aktörers behov. De flesta aktörer har behov som skiljer sig från till exempel Forsvarsmakten och Polismyndigheten som är resursstarka, hierarkiskt organiserade och har ett relativt snävt ansvarsområde. Den föreslagna strukturen bygger på en process där en beslutsfattande funktion bistås med beslutsunderlag. Beslutsunderlaget är den centrala sammanställda produkten från en analysfunktion som utgår från organisationens roll, mandat och ansvar samt från utvärdering av aktuell situation. De beslut om åtgärder som fattas förs över till en genomförandefunktion vars uppdrag blir att implementera den beslutade inriktningen. Denna funktion ska kunna planera och leda komplexa insatser, bedöma resurstillgång och -behov, kunna hantera avvägningen mellan centralisering och decentralisering samt utvärdera effekten av utförda åtgärder och vilka nya behov som uppstår. Utvärderingen går sedan till analysfunktionen. Denna process behöver kompletteras med olika stödfunktioner för att skapa en heltäckande och långsiktig organisation. Stödfunktionerna skapas efter situation och behov, men kan bland annat vara personalplanering, samband, säkerhet och logistik.

För att samverkan mellan aktörer ska fungera vid svåra påfrestningar ställs särskilda krav på att roller och mandat finns framtagna och är väl kända, både för systemens alla berörda aktörer och inom organisationer. Det gäller för till exempel krisledning, krisledningsnämnder, generaldirektörer som landshövdingar. Detta blir särskilt viktigt vid prioriteringar av resurser.

Vi lämnar därtill förslag som avser inriktning av övning och utbildning: För det första behöver beslutsprocessen övas som helhet (beslutsfattande, analys och genomförande) och fokuserat. Med andra ord ska beslutsprocessen övas utan att de som utför åtgärder och planer övas samtidigt för att kunna lägga fokus på beslutsfattandet. För det andra behöver utbildning och övning riktas mot respektive funktion: beslutsfattare i beslutsfattande, analytiker i att skapa beslutsunderlag och genomförare i att planera, leda och utvärdera insatser. För att förbereda för att hantera de svåraste påfrestningarna måste övningarna skapa beslutstillfällen där svåra prioriteringar görs utifrån begränsad information och under tidspress för att lösa komplicerade och allvarliga problem. Slutligen behöver

organisationer och personal få övning och utbildning i att agera i situationer där mandat och legala ramar antingen är oklara eller förändrade.

4. Referenser

Offentliga dokument

Asp, V. Blomstrand, R. Deschamps-Berger, J. Levy-Nilsson, S. Narby, P & Sandberg, D. (2019), Besten besegrad – Utvärdering av krishanteringen under skogsbränderna i Ljusdal 2018.

Försvarsmakten (2017), Svensk Planerings- och Ledningsmetod SPL 2017, Stockholm.

SOU 2019:7 Skogsbränderna sommaren 2018 - Betänkande av 2018 års skogsbrandsutredning. ISBN 978-91-38-24898-0

Publikationer

Boin, A. & Bynander, F. (2015) Explaining success and failure in crisis coordination, *Geografiska Annaler: Series A, Physical Geography*, 97:1

Boin, A. Hart, P. Stern, E. & Sundelius, B. (2017), The politics of crisis management – Public leadership under pressure. ISBN 978-1-107-54425-3.

Brehmer, B. (2005) “The Dynamic OODA Loop: Amalgamating Boyd’s OODA Loop and the Cybernetic Approach to Command and Control: assessment, tools and metrics”, uppsats presenterad på 10th International Command and Control Research and Technology Symposium: The Future of C2.

Brehmer, B. (2006) “One Loop to Rule Them All”, uppsats presenterad på 11th ICCRTS: Coalition command and control in the networked area.

Deverell, E., Alvinus, A. & Hede, S. (2019), Horizontal Collaboration in Crisis Management: An Experimental Study of the Duty Officer Function in Three Public Agencies. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 10(4).

Crismart (2014), Designing Crisis Management Training and Exercises for Strategic Leaders. ISBN 978-91-86137-39-7.

't Hart, P., Rosenthal, U., & Kouzmin, A. (1993). “Crisis decision making: The centralization thesis revisited”. *Administration & Society*, 25(1), 12-45.

Heuer, R. J. (1999). *Psychology of intelligence analysis*. Center for the Study of Intelligence.

Heuer, R. J. (2005). Limits of intelligence analysis. *Orbis (Philadelphia)*, 49(1), 75-94. Jervis, Robert (2006) Reports, politics, and intelligence failures: The case of Iraq, *Journal of Strategic Studies*, 29:1, 3-52, DOI: 10.1080/01402390600566282

Jervis, R. (2006), *Reports, politics, and intelligence failures: The case of Iraq*, *Journal of Strategic Studies*, 29:1, 3-52, DOI: 10.1080/01402390600566282

Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. Macmillan.

Koraeus, M. (2017). *Stressing knowledge: organisational closed-ness and knowledge acquisition under pressure*. Diss. Nijmegen : Radboud Universiteit, 2017. Stockholm

Maček, I. (2009). *Sarajevo under siege: Anthropology in wartime*. University of Pennsylvania Press.

Newlove, L. Stern, E. & Svedin, L. (2003), *Auckland unplugged – Coping with critical infrastructure failure*. ISBN 0-7391-0436-1.

Nohrstedt et.al. (2018), *Perspectives on Public Management and Governance*. Vol. 1, No. 4. Advance Access publication February 10, 2018.

Parker, C.F. & Sundelius, B. (2020), *Avoiding failures of collaborative crisis management: lessons from research and practice*, i Bynander och Nohrstedt (red.) *Collaborative crisis management: Inter-organizational approaches to extreme events*, Routledge: New York.

Pherson, R. & Heuer Jr, R. J. (2020). *Structured analytic techniques for intelligence analysis*. Cq Press.

Persson, G. (2013), *Fusion centres – lessons learned*, Försvarshögskolan: Stockholm.

Schafer, M., & Crichlow, S. (2010). *Groupthink versus high-quality decision making in international relations*. Columbia University Press.

Stern, E. (2013). Preparing: The sixth task of crisis leadership. *Journal of Leadership Studies*, 7(3), 51-56.

Stern, E., Gregory, S., Mary Ellen, M., & Brad, K. (2013). "Advice in crisis: Towards best practices for providing legal advice under disaster conditions." I *Public assistance alternative procedures pilot program guide for permanent work federal emergency*. Federal Emergency Management Agency Department of Homeland Security, FEMA.

Tetlock, P. E., & Gardner, D. (2016). *Superforecasting: The art and science of prediction*. Random House.

Internet

Dagens nyheter (2019), Ukraina gräver nya skyttegravar i väntan på fred. Tillgänglig: <https://www.dn.se/nyheter/varlden/ukraina-graver-nya-skyttegravar-i-vantan-pa-fred/> (hämtad 2019-12-16)

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (2019), Thematic report – Checkpoints along the contactline: Reasons why civilians cross and the challenges the face. Tillgänglig: <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/440504?download=true> (hämtad 2019-12-13)

United States Government Accountability Office (2018), 2017 Hurricanes and Wildfires: Initial Observations on the Federal Response and Key Recovery Challenges. Report to Congressional Addressees. GAO-18-472. Tillgänglig: <https://www.gao.gov/assets/700/694231.pdf> (hämtad 2020-02-03)

Intervjuer

Anders Josefsson, Avdelningen för Ledningsvetenskap och Militärteknik, Försvarshögskolan. Genomförd 27/1-20.

Ingvar Hellqvist, Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet, Försvarshögskolan. Genomförd 5/2-20.

Erik Hedlund, Ledarskapsavdelningen, Försvarshögskolan. Genomförd 7/2-20.

Per-Åke Mårtensson, Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet, Försvarshögskolan.
Genomförd 31/1-20

Anna Siverstig, Insatsstaben (INSS J9), Försvarsmakten. Genomförd 11/2-20.

Jan Eldeblad, Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet, Försvarshögskolan. Genomförd 18/2-20.

Bengt Axelsson, Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet, Försvarshögskolan. Genomförd 3/3-20.

BILAGOR

Bilaga 1: Extrema händelser som har genererat svåra påfrestningar i samhället

Följande händelser har använts för att identifiera utmaningar som samhällen och de ansvariga aktörerna kan ställas inför vid extrema händelser. De har valts ut då samtliga har utdragna händelseförlopp och har orsakat stora påfrestningar på det drabbade samhället.

Isstormar i Ontario och Quebec, Kanada 1998

Efter en ovanligt varm vinter drabbades östra Kanada och nordöstra USA den 4 januari 1998 av flera dagar med underkylt regn. Då regionens invånare och myndigheter var vana vid sådan nederbörd upplevdes till en början inte regnet som ett hot. Under de nästkommande dagarna fortsatte det underkylta regnet att falla nästintill kontinuerligt och regnet skapade kraftiga isbeläggningar på allt det landade mot. Stora delar av provinserna Québec, och Ontario drabbades av elavbrott när luftburna kablar som levererade el tyngets ner av isbildningen och brustit eller löst ut säkerhetssystem. Även infrastruktur i form av tele- och transportnät påverkades negativt av isbildningen. Stormen varade fram till den 9 januari då regnet övergick till snö. Vid krisens kulmen beräknades 1,4 miljoner hushåll i Kanada vara utan el. För vissa hushåll varade elavbrottet i tre veckor.

När elen försvann blev många hushåll snabbt kalla. Ett antal dödsfall konstaterades komma av koldioxidförgiftning efter att hushåll använt värmeutrustning och generatorer inomhus vilka inte var avsedd för sådan användning.¹⁴⁹ Det uppstod även en större belastning på räddningstjänst då antalet husbränder ökade; både till följd av att familjer försökte värma sig genom att elda¹⁵⁰ och plötslig överspänning när elen återkom till områden som haft elavbrott.¹⁵¹

Bränsletillgången i form av bensin och diesel påverkades då bensin pumpar krävde el för att användas och i bensinstationer i områden vilka inte var drabbade av elavbrott blev snabbt tömda då logistikcentrum och oljeraffinaderier saknade el.¹⁵² Betalväsendet påverkades av elavbrott och tillgång till kontanter begränsades då bankomater och bankkontor saknade el.¹⁵³ det mobila telefonnätet klarade sig dock förhållandevis bra då telebolagen till stor del lyckades installera generatorer i de master som saknade el innan deras reservkraft tömts.¹⁵⁴

Probleminramning

Under krisens inledande skede så upplevdes inte det underkylta regnet som ett hot, både invånare och beslutsfattare var vana vid underkylt regn eftersom det i regel drabbade regionerna upp till tolv gånger per år. Medan invånarna förundrades över det magiska vinterlandskapet som skapades av isen så förväntade sig beslutsfattarna inom kommunerna att de elavbrott som uppstått den 4 januari snart skulle vara åtgärdade.¹⁵⁵ Denna positiva inställning fick medborgare att fortsätta sina dagar som normalt och ge sig ut i trafiken trots dåligt väglag. Detta fick följden att ovanligt stora trafikköer växte fram vilka försvårade framkomligheten för blåljuspersonal och elbolagens reparatörer under krisens

¹⁴⁹ Murphy, s.103

¹⁵⁰ Murphy. s.96

¹⁵¹ Murphy. s.67

¹⁵² Murphy. s.66

¹⁵³ Murphy. s.70

¹⁵⁴ Newlove, s.43

¹⁵⁵ Murphy, s.111

inledande skede¹⁵⁶. Medborgarnas senare ovilja att evakuera kopplas även till denna inledande optimism.¹⁵⁷

Problemet med överdrivet positiv sense-making påverkade krisinsatsen senar. Bland annat upprättades aldrig en plan för rotation av elreparatörsarbetslag och organisationen blev så småningom utmattad när krisen blev mer långvarig än förväntat.¹⁵⁸

Trots elavbrotten fungerade informationsinfrastruktur generellt bra. I många regioner fungerade telekommunikationen (framförallt mobilkommunikation) bra och utan längre avbrott. Telebolagen lyckades med hjälp av batterier och elverk hålla tele- och mobilmaster i drift även när strömmen försvunnit. Trots att det fanns tekniska lösningar för kommunikation och dessa fungerade under krisen så uppstod kommunikationssvårigheter mellan aktörerna och det var svårt att skapa sig en gemensam lägesbild.¹⁵⁹ Kommunikationssvårigheter återkopplas till brist av kommunikationsstrukturer och att aktörerna inte hade tillgång till samma grundmaterial som tidigare analyser och kartor.

Mellan förvaltningsnivåer beskrivs kommunikationen i det inledande skeendet vara otillfredsställande.¹⁶⁰ Bland beslutsfattare på federal nivå var kunskapsnivån om krisberedskap och krisorganisation låg vilket ledde till att krisorganisationen som bildades blev av ad-hoc modell istället för att följa de tidigare fastställda planerna. Det fick negativa inledande konsekvenser för kommunikation då man saknade strukturer för informationsdelning och beslutsfattande.¹⁶¹

Även på provinsiell och kommunal nivå i östra Ontario uppstod förvirring och beslutssvårigheter då det den första januari tillträdde nya ledare efter de val som hållits sent 1997. Många kommuner var även i processen av att genomföra stora förändringar över sina territoriella gränser. Detta försvårade för aktörer att få en övergripande uppfattning om situationen då det rådde förvirring över hur de nya områdena var indelade och alla aktörer inte hade samma kartor. Detta försvårades ytterligare av att de nya områdena även förändrade elnät strukturer och att det fanns en ovilja bland elbolagen att kommunicera med sina konkurrenter.¹⁶²

Det som hade kunnat bidra till att man tidigare uppfattade hotet var tydliga varningar från meteorologiska institut. Den fjärde januari var det dock omöjligt för meteorologer att förutspå vilken karaktär nederbörden skulle få då mycket små förändringar av till exempel värme och vind kunde förändra det underkylta regnet till snö eller vanligt regn¹⁶³. Även senare under krisen uppstod problem för meteorologerna då många av instrumenten dessa förlitade sig på slutade fungera på grund av isbildning.

¹⁵⁶ Murphy, s.62

¹⁵⁷ Newlove, s.26f

¹⁵⁸ Murphy, s.93

¹⁵⁹ Murphy, s.43f

¹⁶⁰ Newlove, s.42

¹⁶¹ Newlove, s.27

¹⁶² Newlove.

¹⁶³ Murphy, s.45

Sammanställning

- Överdriven optimism förhindrade/försenade upplevelsen av kris
- Okunskap om krisplaner ledde till att etablerade nätverk inte användes och informationsdelning försvårades
- Pågående omstruktureringar försvårade kommunikation vilket ledde till missvisande situationsuppfattning.

Beslutsfattande

De huvudsakliga problemen under krisens inledande skede identifieras var bristen på kännedom om krisplaner bland beslutsfattare inom högre förvaltningsnivåer och en bristande kommunikation mellan olika förvaltningsnivåer. Bristen på kännedom om krisplaner ledde till att National Support Centre (NCS) inte upprättades korrekt och Control and Operations Group (COG) fick agera utan stöd från ledningsgruppen som planerat skulle fungera som den övre beslutsfattaren i kriser. Krishanteringens skedde därför till stor del inledningsvis på tjänstemannanivå utan politiskt ledarskap. Även om NSC inte uppstartades korrekt och beslutsprocessen inte kom att följa den förstrukturerade planen så fungerade COG som beslutsfattare effektivt.¹⁶⁴

Avsteget från de formella strukturerna kom bland annat i uttryck när beslutet att stödja provinserna med hjälp av personal från kanadensisk militär presenterades. Då förfrågan inte följde de redan etablerade kommunikationsvägarna så meddelade premiärministern beslutet i tv innan frågan formellt hade ställts till den kanadensiska armén. Förfrågan beskrivs ha följt den kortaste vägen istället för den korrekta men kort efter premiärministerns tv framträdande kom den formella förfrågan till armén.¹⁶⁵

I östra Ontario begränsades beslutsfattningseffektiviteten både på provinsial och kommunal nivå mer än vad man kan förvänta sig normalt under en kris. Sent året 1997 hölls det val i provinsen och många beslutsfattare hade precis tillsatts den första januari 1998. Flera kommuner saknade därför etablerade beslutstagare och arbetsgrupper. Beslut försvårades ytterligare av att många kommuners förvaltningsgränser var under omförhandling. Omförhandlingarna hade påverkat elnätsleverantörer då det i vissa kommuner var kommunen själva eller kommunala bolag som stod för elnätet medan det i andra var Ontario Hydros ansvar. När gränserna omförhandlades uppstod förvirring om hur de nya gränserna påverkade ansvar över elnätet. Kommunikation mellan Ontario Hydro och kommunerna blev mycket svår då ingen av parterna hade haft tid att anpassa sig till förändringarna.¹⁶⁶

Sammanställning

- Okunskap om krisplaner och krisstruktur ledde till att arbetet till viss del skedde utan den planerade beslutsordningen. Trots detta så fungerade COG som en effektiv beslutsenhet
- Ny tillsatt personal i Ontario hade ännu inte etablerat sig vilket blev ett problem för beslut och krishantering.
- Viss förvirring uppstod när formella beslutsordningar frångicks.

¹⁶⁴ Newlove, 27ff.

¹⁶⁵ Scanlon, 41–51

¹⁶⁶ Newlove, s.30

Koordinering

Kommuner och provinsiell styrning i Ontario hade inledningsvis problem med koordinering då många beslutsfattare var nya på sina arbetsplatser. I samarbetet med militären så förelåg olika organisationskulturer som till en början innebar att kommunerna bad om mycket mindre hjälp än vad militären önskade erbjuda. Detta återkopplas både till de lokala beslutsfattarna avsaknad av erfarenhet av militär hjälp men även en kulturella skillnader mellan provinsernas kriscenter (EMO) och militären.^{167, 168}

Koordineringen försvårades även av att de olika organisationerna saknade ett gemensamt språk och att det saknades system för informationsdelning. Ett problem som lyfts är även att olika organisationer förlitade sig på olika kartor, eftersom kommungränser nyligen hade flyttats så ledde det till förvirring när vissa kartor hade de nya gränserna och andra de gamla.

Elleverantören Ontario hydro har fått motta kritik efter krisen för att ha varit dåliga i sin kommunikation både gentemot andra aktörer och mot allmänheten. Elleverantören (som är den största i Ontario) rapporterade till en början bara strömbrott hos de egna elnätskunderna, detta trots att Ontario hydro levererade el till många andra aktörers elnät. Detta försvårade de andra organisationernas insatser och lägesbedömningar.

Quebecs koordinering av insatser beskrivs ha fungerat bättre både på kommunal och provinsiell nivå än hos deras granne till väst. Kommunernas insatser koordinerades från provinsens krisorganisation och till skillnad från i Ontario så bibehölls en större del av beslutsfattandet inom provinsen och koordinering kunde därför till stor del genomföras genom redan etablerade kontaktnät ¹⁶⁹. Kritiker menar dock att den politiska styrningens koordinering med elleverantören Québec Hydro kan ha varit för djup och att krisen användes som ett tillfälle att på ett odemokratiskt sätt stärka Québec Hydros position.¹⁷⁰

Sammanställning

- Avsaknaden av struktur för informationsdelning försvårade koordinering
- Att många beslutsfattare var nya och att det pågick stora förändringar av områdesindelningen i Ontario försvårade koordineringen
- Koordinering av hjälpinsatser över landsgränserna fungerade bra men viktig information till medborgarna om läget i andra områden missades.
- Olika kulturer, begreppsapparater inom olika organisationer försvårade samarbete.

Kommunikationsstrategi

Under krisens inledande skede sågs det positivt på möjligheten för samhället att hantera det underkylda regnet. När regnet sedan fortsatte falla och situationen utvecklades till en kris var det många medborgare som hade svårt att frångå denna tidiga inställning, detta försvårade då många valde att stanna i sina ouppvärmda hem trots hotet från hypotermi istället för att evakuera. Det var sedan mycket svårt att förändra denna första förståelse. I flera områden löste beslutsfattarna det genom att med

¹⁶⁷ Murphy, s.80

¹⁶⁸ Newlove, s.25

¹⁶⁹ Newlove. s.30

¹⁷⁰ Newlove. s38

militär, polis och sjukvårdare gå besöka hem (dörr till dörr) för att kontrollera att de som valt att stanna hade förutsättningar att överleva.¹⁷¹

Ett annat problem var ryktesspridning om brottslighet, som vid många andra kriser så gick brottsligheten ned under stormen. Rapporter i media om den brottslighet som förekom överdrevs och målades upp mycket livligt.¹⁷² Detta ledde bland annat till att många som hade generatorer vilka var menade för utomhusbruk istället valde använda dem inomhus i rädsla för att de skulle bli stulna. Ett antal dödsfall återkopplades till följd av koldioxidförgiftning efter att individer använt generatorer och annan värmande utrustning på ett okorrekt sätt.¹⁷³

Elbolagen och de politiska ledarskapets kommunikations strategier skilde sig väsentligt mellan provinserna. I Québec valde de styrande i provinsen att informera medborgarna om hot på en så kallad ”need to know” basis. När vattnet i storstädernas reserver började ta slut på grund av att pumparna stod utan el och när man stod inför en situation där det blev allt mer troligt att hela Montréal skulle bli utan elektricitet så valde man att inte informera om det. Anledningen till detta tillvägagångssätt har beskrivits komma ur oro att sådan information skulle driva medborgarna in i ett tillstånd av panik. I Ontario valde man istället att gå ut med så mycket information som möjligt och så snart ett hot uppdagades ville man kommunicera det till medborgarna. Hoten om totalt elavbrott eller vattenbrist realiserades dock aldrig.¹⁷⁴

El och elnätssleverantören Ontario Hydro har fått stor kritik då deras information upplevdes som bristfällig, ett problem som identifierats är att bolaget ofta informerade om att olika el stationer skulle återfå el, då många i allmänheten inte förstod vilken station som gav deras område ström och namnen ofta var förvirrande så uppstod stor irritation när man förväntat sig återfå ström men det visat sig att ens bostad var kopplad till en annan station.¹⁷⁵

El och elnätssleverantören Hydro Québec hantering beskrivs varit bättre, deras frekventa uppdateringar och upplevda öppenhet bidrog till att medborgarna ansåg att de hanterat krisen bra trots de omfattande och frekventa strömavbrotten.¹⁷⁶

Sammanställning

- Det var svårt att förändra förståelsen av situationen (från känsla av att man var säker till osäker) bland medborgarna när den väl etablerats.
- Ryktesspridning och överdrivna rapporter om stölder tilläts härja fritt vilket ledde till onödiga oror och i förlängningen dödsfall.
- Olika aktörer använde olika media strategier och det saknades en koherent kommunikation även från samarbetspartners.

¹⁷¹ Socialstyrelsen, 2000. s.28

¹⁷² Murphy, s.145

¹⁷³ Murphy, s. 103

¹⁷⁴ Newlove, s.30f

¹⁷⁵ Newlove. s.42

¹⁷⁶ Newlove. s.43

Referenser

Socialstyrelsen (2000), "Isstormen i Östra Kanada Januari 1998", SoS-rapport 2000:09.

Murphy, Raymond. *Leadership in Disaster Learning for a Future with Global Climate Change / Raymond Murphy*. Canadian Electronic Library. Books Collection (Montreal: McGill-Queen's University Press, 2009).

Newlove, Lindy M. (1999) "Ice storm in eastern Canada 1998," .

Scanlon, Joseph. "Military Support to Civil Authorities: The Eastern Ontario Ice Storm." *Military Review* 78, no. 4 (1998): 41–51. <http://search.proquest.com/docview/225324207/>.

Stormen Katrina, USA 2005

Probleminramning

Avbrott i kommunikationer underminerade aktörernas möjligheter att snabbt kunna bedöma och omvärdera situationen. Inledningsvis var det mycket svårt att få pålitliga rapporter från händelseområdet med anledning av omfattande avbrott i kommunikationsinfrastruktur.¹⁷⁷ Enligt det amerikanska representanthusets rapport begränsade och förhindrade avbrotten i kommunikationer flera aktörers möjligheter att upprätta och behålla "situational awareness". Till exempel, då aktörerna i stor utsträckning var tvungna att förlita sig på skriftlig och muntlig kommunikation (face-to-face) mellan "fältet" och Emergency Operation Centers (EOC) blev de senare drastiskt långsammare medvetna om händelser med koppling till deras ansvarsområden. Detta fick földeffekter likt försenat stöd och att förfrågningar om hjälp till delstatliga och federala myndigheter begränsades.¹⁷⁸

In the Louisiana state EOC, the communications problems were so severe that state officers could not reliably communicate with local officials, others in the state government, or federal officials, exacerbating the already severe problems with situational awareness.¹⁷⁹

Aktörer på samtliga nivåer var kontinuerligt förvånade under den första veckans händelseutveckling. Även korrekt och tydligt formulerad information visade sig vara otillräckligt för att skapa en aktörsgemensam bild av situationen. Boin, Brown och Richardson menar att aktörerna var förvånade över att en "mega-disaster" hade drabbat dem och att de var tvungna att hantera en sådan. Olika ogynnsamma delar av händelseutvecklingen förvånade aktörerna samtidigt som de förvånades av att saker och ting inte gick som planerat. Författarna menar att lärdomen av detta är att aktörer på en strategisk nivå måste lära sig att arbeta med kontinuerlig och övergripande osäkerhet. Snarare än att försöka avlägsna osäkerhetsaspekter måste de lära sig att acceptera sådana.¹⁸⁰

Massive inoperability—failed, destroyed, or incompatible communications systems—was the biggest communications problem in the response to Katrina. [...] The loss of power and the failure of multiple levels of government to take the initiative to adequately prepare for its effect on communications hindered the response effort by compromising situational awareness and command and control operations, particularly in New Orleans and along the

¹⁷⁷ Boin, Brown & Richardson (2019), s. 8

¹⁷⁸ Select Bipartisan Committee (2006), s. 167-168

¹⁷⁹ Select Bipartisan Committee (2006), s. 168

¹⁸⁰ Boin, Brown & Richardson (2019), s. 19-20

Mississippi Gulf coast. The Federal Emergency Management Agency (FEMA) could have pre-positioned mobile communications in New Orleans but did not because it believed that it should first be *asked* to do so by local authorities. In turn, poor situational awareness, and its resulting effect on command and control, contributed to the negative effects of inaccurate or unsubstantiated media reports because public officials lacked the facts to address what the media reported.¹⁸¹

Den amerikanska senatens rapport konstaterar att den federala nivån inledningsvis hade svårt att få en helhetsbild av vad som hände i området.

At the federal level, there was a startling lack of situational awareness as Katrina came ashore. On the day of landfall, DHS [Department of Homeland Security, min anm.] ignored, disregarded, or simply failed to obtain readily available reports that would have – and should have – led to an understanding of the increasingly dire situation in New Orleans and the remainder of the Gulf Coast.¹⁸²

Som en delförklaring till detta framförs att federala myndigheter (t.ex. FEMA och delar av DHS) inte delade kritisk information mellan varandra i tillräcklig utsträckning. ”Second, they [DHS witnesses] invoke the “fog of war” metaphor and assert that conflicting reports rendered the HSOC [Homeland Security Operations Center, del av DHS, min anm.] unable to develop any sense of the “ground truth.”¹⁸³

Sammanställning

- Avbrott i tekniska kommunikationslösningar försvårade lägesuppfattning och bedömning av åtgärdsbehov.
- Behov av att kunna dela information under störda förhållanden.
- Behov av att kunna fatta beslut under omständigheter präglade av osäkerhet.

Beslutsfattande

Med anledning av det bristande informationsunderlaget (delvis med anledning av avbrott i kommunikationer) saknade beslutsfattare en samlad och tydlig bild av situationen. Sådana brister gör det mycket svårt att fatta informerade beslut och att kommunicera effektivt med andra aktörer, den politiska nivån och allmänheten.¹⁸⁴

Beslutsfattare (officials) i Washington D.C. ansåg att de inte fick tillräcklig och aktuell information från händelseområdet. Under den första veckan ska dock mängder av information (även om inte all var korrekt) ha nått huvudstaden där den samlades in, tolkades, analyserades, sammanfattades och delades mellan flera myndigheter. Mycket av denna kritiska information fastnade i Homeland Security Operations Center (HSOC) vid Department of Homeland Securitys huvudkontor. HSOC var ansvariga för att på federal nivå samla in och dela information på en rad olika sätt.¹⁸⁵ Det amerikanska representanthusets rapport fastslog senare att HSOC “[...] appeared to discount information that ultimately proved accurate, and failed to provide decision-makers, up to and including the president,

¹⁸¹ Select Bipartisan Committee (2006), s. 163

¹⁸² Committee on Homeland Security and Governmental Affairs (2006), s. 303

¹⁸³ Committee on Homeland Security and Governmental Affairs (2006), s. 303

¹⁸⁴ Boin, Brown & Richardson (2019), s. 7

¹⁸⁵ Boin, Brown & Richardson (2019), s. 9-10

with timely information”.¹⁸⁶ Inledningsvis försvårades beslutsfattandet således av brist på korrekt och aktuell information.

Representanthusets rapport menar att det förefaller som att presidenten inte fick tillräckligt med råd och stöd från en senior ”disaster professional”. Presidenten har inte regelbunden tillgång till en sådan för råd i samband med katastrofer och i ärenden gällande hanteringen av sådana. Rapporten menar att detta är en brist och att tillräcklig tillgång till sådan expertis kunde ha bidragit till insikt om behov av mer akut och proaktivt federalt stöd. Detta är av stor vikt då mobiliseringen av federalt stöd tar flera dagar. Kritiska beslut måste således kunna fattas så tidigt som möjligt för att massivt stöd ska komma den lokala nivån tillhanda inom två dygn.¹⁸⁷

Leadership requires decisions to be made even when based on flawed and incomplete information. Too often during the immediate response to Katrina, sparse or conflicting information was used as an excuse for inaction rather than an imperative to step in and fill an obvious vacuum. Information passed through the maze of departmental operations centers and ironically named “coordinating” committees, losing timeliness and relevance as it was massaged and interpreted for internal audiences. As a result, leaders became detached from the changing minute-to-minute realities of Katrina. [...] The Select Committee believes too many leaders failed to lead. Top aides failed as well, primarily in misprioritizing their bosses’ attention and action. Critical time was wasted on issues of no importance to disaster response, such as winning the blame game, waging a public relations battle, or debating the advantages of wardrobe choices.¹⁸⁸

Inledande rapporter från HSOC som bland annat vidarebefordrades till presidenten bedömdes vara inkorrekta och ofullständiga i kritiska avseenden. Omständigheterna framställdes bättre än vad de faktiskt var vilket potentiellt bidrog till att beslutsfattare inte insåg allvaret i tillräcklig utsträckning varpå åtgärder försenades. Dåvarande president Bush kommenterade senare att “I myself, thought we had dodged a bullet.”¹⁸⁹

Sammanställning

- Beslutsfattare hade bristfälligt och ofta föråldrat beslutsunderlag.
- Kritisk information fastnade i statsapparaten.
- Behov av att kunna fatta beslut utifrån undermålig information snarare än invänta idealt underlag.

Implementering av beslut

Under Katrina beslutade delstatliga och lokala beslutsfattare om evakueringar som en del i förberedelserna för orkanen. Implementeringen av evakueringsplaner bedöms av det amerikanska representanthusets rapport ha fungerat relativt bra. I två av Louisianas befolkningsrikaste ”parishes”¹⁹⁰ utfärdades dock obligatoriska evakueringar sent eller inte överhuvudtaget.¹⁹¹ Användningen av olika

¹⁸⁶ Select Bipartisan Committee (2006), s. 143

¹⁸⁷ Select Bipartisan Committee (2006), s. 132-133

¹⁸⁸ Select Bipartisan Committee (2006), s. 360

¹⁸⁹ Committee on Homeland Security and Governmental Affairs (2006), s. 303

¹⁹⁰ Administrativ indelning motsvarande ”county” i de flesta andra delstater.

¹⁹¹ Select Bipartisan Committee (2006), s. 103

begrepp istället för obligatorisk evakuering ansågs även ha bidragit till att minska omfattningen av evakuering.

“Nevertheless, it is clear to the Select Committee that declaring a mandatory evacuation delivers a more powerful statement to the public than declaring a voluntary or similarly worded evacuation. A mandatory evacuation implies that individuals do not have a choice, that the government will not be able to protect them and provide relief if they remain, and it generally conveys a higher level of urgency.”¹⁹²

“Finding: The failure to order timely mandatory evacuations, Mayor Nagin’s decision to shelter but not evacuate the remaining population, and decisions of individuals led to incomplete evacuation”¹⁹³

Koordinering

Hanteringen av situationen beskrivs av representanhusets rapport som icke enhetlig och koordineringen mellan lokala, delstatliga och federala myndigheter var bristfällig på flera områden. Den dåvarande ”national response plan” (NRP) och ”National Incident Management System” (NIMS) utgjorde en förberedd enhetlig ”command structure” för hantering av katastrofer. För att NRP ska fungera sömlöst måste dock varje myndighet utveckla effektiva operativa procedurer för att kunna leva upp till sin roll och sitt ansvar som följer av NRP och NIMS. Vissa myndigheter hade inför Katrina sådana procedurer medan andra saknade dem.¹⁹⁴ Rapporten menar att flera federala myndigheter hade problem med att koordinera sina aktiviteter med andra federala, delstatliga och lokala myndigheter inom ramen för NRP-strukturen. Detta resulterade bland annat i att vissa NRP-rutiner för samverkan förbigicks och improviserade kontaktvägar användes. Olika aktörer var inte alltid medvetna om varandras åtgärder därför att de inte kommunicerades ordentligt. Till exempel tog försvarsdepartementet (DOD) direktkontakt med delstater angående förfrågningar om stöd utan att ha rådfrågat och koordinerat med Federal Emergency Management Agency (FEMA). Sådana förfaranden resulterade bland annat i dubbelarbete och förseningar i evakueringsarbetet.¹⁹⁵ Representanhusets rapport drar följande slutsats:

Hurricane Katrina exposed numerous deficiencies in the existing national framework for emergency management, including specific mistakes that delayed an appropriate federal response. Confusion accompanied the implementation of the NRP, resulting in key elements of the plan executed late, ineffectively, or not at all. Not only did senior DHS officials fail to acknowledge the scale of the impending disaster, they were ill prepared due to their lack of experience and knowledge of the required roles and responsibilities prescribed by the NRP.¹⁹⁶

En annan aspekt som försvårade koordinering mellan olika aktörer var brister i kompatibilitet rörande tekniska kommunikationssystem.

Despite knowledge of interoperability problems and the seriousness of the consequences of failure to address them, and because of often parochial desires for duplicative, expensive, and diverse stand alone communications systems, officials responsible for providing for public safety spent millions on other priorities. Disasters start and end at the local level. If first

¹⁹² Select Bipartisan Committee (2006), s. 108

¹⁹³ Select Bipartisan Committee (2006), s. 111

¹⁹⁴ Select Bipartisan Committee (2006), s. 143-144

¹⁹⁵ Select Bipartisan Committee (2006), s. 144

¹⁹⁶ Select Bipartisan Committee (2006), s. 146

responders want interoperability with their counterparts in the future, their leaders need to communicate. Federal authorities need to establish standards.¹⁹⁷

Den amerikanska senatens rapport konstaterar att: "Problems with communications operability and interoperability constituted one of the main reasons for governments' failures in response to Katrina"¹⁹⁸.¹⁹⁹ I rapporten beskriver företrädare från olika aktörer som hanterade händelsen hur kommunikationsproblemen komplicerade koordinering av åtgärder mellan federal, delstatlig och lokal nivå.²⁰⁰

Sammanställning

- Koordinering försvårades utifrån bristfälliga förberedelser inom ramen för, och kunskap om, befintliga strukturer och roller.
- Improvisation kombinerat med bristfällig kommunikation ledde till att vissa åtgärder vidtogs i ett vakuum utan andra aktörers kännedom. Ledde till ineffektivitet och dubbelarbete.
- Bristande teknisk kompatibilitet för hanterande aktörers kommunikationssystem.
- Behov av bättre aktörsöverskridande kommunikation (delvis tekniskt).
- Behov av bättre former (eller bättre kännedom av befintliga sådana) samverkan och samordning.

Kommunikationsstrategi

Under Katrina förekom det omfattande ryktesspridning som var skadlig för hanteringen av händelsen. Många aktörer uppfattade olika rykten som sanna vilket kom att påverka deras förståelse av situationen. Rykten bidrog till att skapa en lägesbild vilken krävde nya strategier som till viss del trängde undan effektiva åtgärder. Förvirringen och frustrationen ledde delvis till olika aktörer vände sig mot varandra och började skylla missöden på varandra vilket bidrog till att ytterligare minska legitimiteten för hanteringen. Det fanns således en oförmåga i samarbetet för att kontrollera rykten och ge de drabbade och allmänheten i stort en trovärdig och korrekt bild av vad som hände.²⁰¹

Under den första veckan lyckades ingen av nyckelaktörerna att få gehör för sin bild av händelserna hos allmänheten. Detta ledde till, enligt Boin, Brown och Richardson, att "[...] rumors circulated unchecked and a sense of ever greater anarchy took hold across the city".²⁰²

Finally, a word about public communications. Both the message and the messengers were ineffective before and after Katrina. Messages to the public were uncoordinated and often confusing, leaving important questions unanswered. Federal, state, and local officials did not have a unified strategy for communicating with the public. Risk communication is a well-researched field of study. There are accepted core principles for successfully communicating risks to the public. Information about threats should be consistent, accurate, clear, and provided repeatedly through multiple methods.²⁰³

¹⁹⁷ Select Bipartisan Committee (2006), s. 178

¹⁹⁸ *Operability* refers to the basic functionality of any device ("Is it working?"). *Interoperability* refers to the device's ability to connect with other devices and share voice or data communications ("Can the police talk to firemen?" or "Can hospitals electronically share patient medical records with emergency health-care providers?")

¹⁹⁹ Committee on Homeland Security and Governmental Affairs (2006), s. 287

²⁰⁰ Committee on Homeland Security and Governmental Affairs (2006), s. 287

²⁰¹ Boin, Brown & Richardson (2019), s. 20

²⁰² Boin, Brown & Richardson (2019), s. 15

²⁰³ Select Bipartisan Committee (2006), s. 361

Sammanställning

- Omfattande och dåligt bemött ryktesspridning skapade en ogynnsam situation för meaning-making.
- Behov av att bättre kunna granska och avfärda oriktiga uppgifter som riskerar att försvåra hantering av händelsen.
- Behov av att koordinera kommunikation gentemot allmänhet och media.

Referenser

Boin, Arjen, Brown, Christer, Richardson, James A. (2019), *Analysing a Mega-Disaster: Lessons from Hurricane Katrina*. Preprint. Tillgänglig: https://www.researchgate.net/publication/334605231_Analysing_a_Mega-Disaster_Lessons_from_Hurricane_Katrina (hämtad 2020-01-16)

Committee on Homeland Security and Governmental Affairs (2006). Senate. *Hurricane Katrina: A nation still unprepared; Special report of the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, United States Senate together with additional views*. S. Rept. 109-322. 109th Cong., 2nd Sess. Tillgänglig: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CRPT-109srpt322/pdf/CRPT-109srpt322.pdf> (hämtad 2020-01-17)

Select Bipartisan Committee (2006). House of Representatives. *A failure of initiative: Final Report of the Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina*. H. Rept. 109-377. 109th Cong., 2nd Sess. Tillgänglig: <https://www.congress.gov/109/crpt/hrpt377/CRPT-109hrpt377.pdf>

Stormen Sandy, USA 2012

Probleminramning

På federal nivå bedömdes Sandy tidigt som en allvarlig händelse. Federal Emergency Management Agency (FEMA) menar i sin after-action report att den amerikanska presidentens utfärdande av ”Federal disaster declarations” för elva delstater före Sandy nådde fastlandet och ytterligare tre strax efter var en viktig signal om att man såg på Sandy med stort allvar. Dessutom ansågs dessa deklARATIONER ha underlättat tidig federal hjälp till ”response and recovery operations”.²⁰⁴

På myndighetsnivå, såväl federal som lokal nivå, fanns ett stort mått av förvarning för orkanen Sandys framfart. Orkanen hade under sin väg passerat bl.a. Bahamas tre dagar innan den nådde USAs östkust och den federala katastrofmyndigheten FEMA hade därför relativt god tid att förbereda sina insatser. Det fanns en bra medvetenhet hos allmänheten om att Sandy var på väg och stora delar av samhället hade en förberedelse för vad som skulle ske.

I förberedelsearbetet utgjorde FEMA det nav för trovärdig information som behövdes för att hela samhället skulle engageras i beredskapsarbetet inför den eventuella katastrofen. Det möjliggjordes till stor del av att president Obama utfärdade ett katastroftillstånd för delstaterna Connecticut, District of Columbia, Maryland, Massachusetts, New Jersey och

²⁰⁴ Federal Emergency Management Agency (2013), s. 9

New York redan innan orkanen hade slagit till mot kusten, och därigenom kunde FEMA agera i ett mycket tidigt skede.²⁰⁵

I New York City:s after-action report lyfter man bland annat utmaningar med att få en god överblick över omfattningen av skador och avbrott i staden. En sådan förståelse var av stor betydelse för att identifiera och påbörja åtgärder för att återställa kritisk funktionalitet. Rapporten rekommenderar att staden bör arbeta närmare med de aktörer som tillhandahåller sådan funktionalitet för att etablera ett kontinuerlig, konsekvent och tillförlitligt utbyte av data för att bättre kunna fördela och distribuera stödresurser dit de behövs vid allvarliga händelser.²⁰⁶

The ability to collect and synthesize accurate data in storm-battered neighborhoods was critical to understanding and addressing the most urgent needs following the storm. [...] [T]he City did not immediately have access to accurate, timely data from power utilities, telecommunications companies, fuel providers, gas stations, and other sectors that provide critical services. As a result, it took a few days—and in the case of telecommunications, longer—to get an accurate, comprehensive understanding of the magnitude of power and service outages at the household level. [...] Overall, however, the City can significantly improve its collection and synthesis of data on the provision of essential services throughout the City, including power, gas, and telecommunications.²⁰⁷

Sammanställning

- Tidiga varningssignaler och förståelse med tillhörande uttalanden om situationens allvar från politisk nivå bidrog till att öka allmänhetens medvetenhet om händelsens omfattning vilket påskyndade förberedelser.
- God kunskap om förhållandena ”on-the-ground” behövs för att bättre kunna prioritera åtgärder för att säkerställa kritisk funktionalitet.

Implementering av beslut

Den 28 oktober utfärdade borgmästaren för New York City ”mandatory evacuations” för delar av staden (”Zone A”), som bedömts vara mest troliga att översvämmas, som omfattade 375 000 personer. Två dagar tidigare hade invånare i dessa områden uppmanats att förbereda sig för att lämna sina hem.²⁰⁸ Enbart en liten andel av de berörda invånarna valde att lämna området efter beslutet från staden. I samband med beslutet betonade borgmästaren: ”Let me stress: if you don’t evacuate [...] you’re not just putting your own life in danger. You are endangering the lives of first responders who may have to come in and rescue you.”²⁰⁹ Enligt rapporter överbelastades larmnumret 911 i samband med att Sandy nådde New York och ”first responders” blev tvungna att hantera en omfattande mängd samtal från de individer som valt att inte följa evakueringen.²¹⁰

Flera anledningar till varför invånarna valde att stanna kvar har framförts. Äldre och ensamstående, som utgjorde en oproportionerligt stor del av de döda, sades ha varit rädda för att sova i de ”mass

²⁰⁵ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014) , s. 17

²⁰⁶ New York City (2013), s. 18-19

²⁰⁷ New York City (2013), s. 18

²⁰⁸ The Official Website of the City of New York (2012); Gelinas (2013)

²⁰⁹ The Official Website of the City of New York (2012)

²¹⁰ Gelinas (2013)

shelters” som staden upprättat i samband med evakueringen. Andra stannade för att försvara sin egendom från plundring eller ville undvika vad de uppfattade som långa resor långt ifrån sina hem för att hitta lämpligt boende för flera veckor. I syfte att öka folks benägenhet att följa evakueringsorder behöver bättre och mer anpassade förberedelser vidtas, t.ex. upprättandet av specifika skydd utformade för äldre och barnfamiljer så att dessa inte känner sig lika rädda för att lämna sina hem.²¹¹ Av det som framförts har mycket en koppling till förtroendet för det offentligas möjligheter att erbjuda tillräckligt stöd eller skydd för egendom.

Dagen före Sandy gick in över land beordrade borgmästaren obligatorisk evakuering. Denna evakuering var dock inte obligatorisk i strikt mening. Den som inte lydde evakueringsordern tvångsevakuerades inte. Med erfarenheter från orkanen Irene då det visade sig att många som evakuerade kunde ha stannat kvar och att många fick sina hus plundrade, valde fler att stanna kvar denna gång. Detta skapade ett stort tryck på NYPD [New York City Police Department, vår anm.] att hjälpa personer som av olika skäl fanns kvar i sina bostäder eller på andra platser. NYPD la särskilt fokus på att säkerställa transporter och distribution av livsmedel och dricksvatten.²¹²

På federal nivå förekom det brister rörande tydlighet i samband med implementering av beslut som hade bäring på stöd till delstatlig och lokal nivå.

FEMA and its Federal partners also experienced challenges with accurately, clearly, and quickly communicating senior leaders’ decisions to those responsible for implementing them and to those affected by them. For example, even though the President authorized a temporary 100 percent Federal cost share for power restoration and emergency public transportation assistance to speed the delivery of Federal resources, state and local governments did not understand the implementation of this policy. Some jurisdictions remained concerned about precisely which expenses would fall under the 100 percent Federal cost share, and therefore, hesitated to request some types of Federal assistance.²¹³

FEMA hade i ett tidigt skede till uppgift att informera allmänheten om faran och utgöra ett nav för trovärdig information som krävdes för att engagera samhället i beredskapsarbetet inför den stundande katastrofen.²¹⁴

Trots den massiva informationsinsatsen innan Sandys ankomst fanns en stor misstro hos allmänheten, vilket bl.a. SSA [Social Security Administration, vår anm.] mötte. Misstron hos allmänheten grundade sig i tidigare erfarenheter från evakueringar utan efterföljande kriser, t.ex. vid stormen Irene 2011. En stor del av SSA:s förberedelsearbete utgjordes av att understryka vikten av att lyssna på de varningar som utfärdades, samtidigt som SSA:s egen katastrofförberedelse påbörjats.²¹⁵

Sammanställning

- Mer anpassade förberedelser och ökat förtroende för det offentligas stöd och skydd av egendom kan underlätta implementering av evakueringsbeslut.

²¹¹ Gelinas (2013)

²¹² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014) , s. 31

²¹³ Federal Emergency Management Agency (2013), s. 10

²¹⁴ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014) , s. 17

²¹⁵ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014) , s. 18

- Otydlighet kring innebörd och bristande kommunikation av vissa beslut som berörde ekonomisk ersättning försenade viss begäran av federalt stöd.

Koordinering

Under Sandy tillämpade nationalgardet en relativt ny ”command structure” kallad ”dual-status commanders” vilken utvecklades efter lärdomar från Katrina där en otydlig kommandokedja (”chain of command”) försvårade samarbete mellan de trupper som försvarsdepartementet skickade och lokala förband i gardet som stod under guvernörens ledning. Dual-status commanders kan ha både federala och delstatliga mandat (”authority”) samtidigt. Före Sandy nådde den amerikanska östkusten utsåg guvernörerna för Maryland, New Hampshire, New York och New Jersey sådana dual-status commanders genom att ge dem mandat inom sina respektive delstater. Ledarna i denna struktur ”have been trained to preserve the two separate chains of command of federal and state forces, helping to coordinate troops and reduce redundancies”.²¹⁶ En rapport menar att användningen av den nya strukturen under Sandy möjliggjorde en mer enhetlig ledning av det militära stödet vilket underlättade hanteringen.²¹⁷

Federala myndigheter inklusive FEMA vid det aktiverade ”National Response Coordination Center” (NRCC)²¹⁸ använde ett relativt nytt gemensamt ”online crisis management system” under Sandy för att koordinera och stödja ”response operations”. Mer än 60 procent av de som arbetade i det nya systemet ansåg att det var effektivt eller väldigt effektivt.²¹⁹

Using a single online platform facilitated information sharing and ensured that each section of the NRCC and ESFs [Emergency Support Functions, vår anm.] shared a common operating picture, contributing to a unified Federal response.²²⁰

Det fanns dock vissa utmaningar gällande koordinering på federal nivå.

[The] high volume of senior-level engagement presented occasional challenges during response and recovery operations. For example, while the *National Response Framework* (NRF) and the NDRF describe the important role of senior leaders, these frameworks do not provide guidance on establishing formal mechanisms for senior leader communications or coordination with operations centers. As Federal senior leaders worked aggressively to anticipate and address the needs of state, local, and tribal partners, these Federal partners did not always inform the NRCC of independent actions taken to support response and recovery efforts.²²¹

Det amerikanska ramverket ”National Disaster Recovery Framework” (NDRF) bygger på samarbete och samverkan mellan såväl federala och delstatliga aktörer. För att uppnå målsättningar är det därför viktigt med god koordination mellan dessa offentliga aktörer och andra icke-statliga organisationer etc. Vissa myndigheter utses till ledande eller koordinerande inom olika områden (t.ex. U.S. Department of Energy för energi) i samband med katastrofer. Många av de funktionerna ingår i de olika områdena kräver omfattande federal samverkan. Under Sandy visade det sig dock att flera koordinerande myndigheter utgick från en mer ”department-centric approach to response operations” snarare än den ”integrated functional approach” som existerande ramverk (t.ex. NRF) föreskriver. Detta ledde till att flera koordinerande myndigheter inte fullt utnyttjade den kapacitet som flera understödande

²¹⁶ Insinna (2012)

²¹⁷ The Heritage Foundation Emergency Preparedness Working Group (2013), s. 4-6

²¹⁸ The multi-agency coordination center that coordinates overall Federal support for major disasters and emergencies.

²¹⁹ Federal Emergency Management Agency (2013), s. 9

²²⁰ Federal Emergency Management Agency (2013), s. 9

²²¹ Federal Emergency Management Agency (2013), s. 10

departement och myndigheter kunde bistå med i hanteringen. Alltså ett suboptimalt agerande i brist på tillräcklig koordinering. FEMA menar att många företrädare från koordinerande myndigheter för "Recovery Support Functions" (RSF) som befann sig i fältet saknade kunskap om NDRF koncept före Sandy. Bristen på kunskap ledde till att många rapporter och diskussioner som dessa var involverade i bara fokuserade på de ledande/koordinerande myndigheternas aktiviteter.²²²

Sammanställning

- Militärens stöd blev mer effektivt genom nya regler som möjliggjorde att befäl kunde inneha federala och delstatliga mandat samtidigt.
- Federala myndigheters användning av ett gemensamt it-system för bl.a. informationsdelning bidrog till en mer enhetlig hantering från federal nivå.
- Okunskap och avsteg från befintliga koncept för katastrofhantering försvårade koordinering och bidrog till suboptimalt utnyttjande av samlad kapacitet/resurser.

Kommunikationsstrategi

Flera amerikanska myndigheter betonade betydelsen av att sprida korrekt information i rätt kanaler. En utmaning i detta var förekomsten av desinformation i sociala medier. FEMA arbetade med att dämpa effekterna av desinformation i sociala medier både under och efter krisen. Detta arbete bedrevs aktivt på webbplatser, via medier och i flera stora sociala medier. Att under det akuta skedet säkerställa att rätt information når ut via rätt kanaler till rätt målgrupper, med en god kvalitet, är ytterst svårt.²²³

Sammanställning

- Arbetet med nå ut med korrekt information och budskap till allmänheten behöver kompletteras med bemötandet av desinformation i bl.a. sociala medier.

Referenser

Federal Emergency Management Agency (2013), *Hurricane Sandy FEMA After-Action Report*. 2013-07-01. Tillgänglig: <https://www.fema.gov/media-library/assets/documents/33772> (hämtad 2020-01-28)

Gelinas, Nicole (2013), *New York's Sandy Scorecard: What worked, what didn't, and what the city should do when future storms threaten*. City Journal Magazine Winter 2013. Tillgänglig: <https://www.city-journal.org/html/new-york%E2%80%99s-sandy-scorecard-13530.html> (hämtad 2020-01-22)

Insinna, Valerie (2012), *Hurricane Sandy Puts New National Guard Command Mechanism to Work*, National Defense. Tillgänglig: <https://www.nationaldefensemagazine.org/Articles/2012/11/30/2012December%20Hurricane%20Sandy%20Puts%20New%20National%20Guard%20Command%20Mechanism%20to%20Work> (hämtad 2020-01-22)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014), *Samverkansområdenas studieresor till USA i oktober 2013: Erfarenheter av orkanen Sandy*. 2014-03-06. MSB Diarienummer 2014-1243. Tillgänglig: <https://www.msb.se/siteassets/dokument/amnesomraden/krisberedskap-och-civilt-forsvar/samverkansomraden/rapporter-fran-soes/rapport-sandy-2014.pdf> (hämtad 2020-01-28)

²²² Federal Emergency Management Agency (2013), s. 10

²²³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014), s. 20

New York City (2013), *Hurricane Sandy After Action: Report and Recommendations to Mayor Michael R. Bloomberg*. Maj 2013. Tillgänglig: https://www1.nyc.gov/assets/housingrecovery/downloads/pdf/2017/sandy_aar_5-2-13.pdf (hämtad 2020-01-29)

The Heritage Foundation Emergency Preparedness Working Group (2013), *After Hurricane Sandy: Time to Learn and Implement the Lessons in Preparedness, Response, and Resilience*. Special Report no. 144, 2013-10-24. Tillgänglig: <https://www.heritage.org/homeland-security/report/after-hurricane-sandy-time-learn-and-implement-the-lessons-preparedness> (hämtad 2020-01-22)

The Official Website of the City of New York (2012), *Mayor Bloomberg Issues Order for Mandatory Evacuation Of Low-lying Areas As Hurricane Sandy Approaches*, 2012-10-28. Tillgänglig: <https://www1.nyc.gov/office-of-the-mayor/news/377-12/mayor-bloomberg-issues-order-mandatory-evacuation-low-lying-areas-hurricane-sandy> (hämtad 2020-01-22)

Skogsbrand i Alberta, Kanada 2016

Wood Buffalo är en kommun i nordöstra Alberta, Kanada. Den huvudsakliga tätorten är Fort McMurray med en population av 67 000 (2017).²²⁴ Oljesands industri står för den största delen av arbetstillfällen för kommunens medborgare. Utanför Tätorten finns även några mindre samhällen bestående av byar, reservat för ursprungsbefolkning och industriläger. Den 1 maj 2016 identifierades en skogsbrand ca 7 km utanför samhället. Under de kommande dagarna växte den till att brinna över ca 600 000 ha, leda till massevakuering samt skador till ett värde uppemot 9 miljarder dollar.²²⁵

Probleminramning

Skogsbrandsäsongen 2016 startade i Alberta tidigare än vad aktörerna var vana vid. Det hade varit ovanligt lite nederbörd och temperatur högre än vanligt under 2015/2016. Flera aktörer hade uppmärksammat detta och vidtagit åtgärder²²⁶ tidigare än andra säsonger.²²⁷ Branden upptäcktes därför enligt MNP i rimlig tid efter att den antas ha startat.

Båda rapporter från KPMG och MNP pekar på att det var svårt att frångå den inledande tolkningen av situationen även när bekämpningen misslyckats. MNP kopplar detta tydligast till kunskaps brist bland de första som svarade till att släcka branden. Även andra anledningar till att omförhandlingen av den första tolkningen var svår tas upp;

- Aktörerna som stod för den inledande brandbekämpningen saknade kunskap och erfarenhet av mer komplicerade brandförlopp.²²⁸
- Det saknades gemensam kunskap om infrastrukturen i regionen vilket försvårade förståelsen för vilka värden som var hotade och vad som behövde skyddas först.²²⁹
- Det saknades system för informationsdelning mellan olika viktiga aktörer.²³⁰
- Massevakuering och en långdragen evakuering representerade svartasvanor.²³¹

²²⁴ Daniel Nohrstedt et al., 13–26.

²²⁵ KPMG.

²²⁶ Till exempel AF som stationerat ut personal eller skrivit kontrakt med vattenbombningsflyg och helikopterföretag.

²²⁷ MNP.

²²⁸ MNP, 30.

²²⁹ KPMG, s. 63.

²³⁰ KPMG, 64.

²³¹ KPMG, 71, 95.

KPMG skriver i sin rapport att sårbarhetsanalyser genomförs på kommunal nivå med jämna intervaller, analyserna var dock begränsade till vilka hot som fanns mot den egna kommunens infrastruktur, aktörer och medborgare påverkas. Detta skapar enligt rapporten en kunskapslucka om påverkan vilken sträcker sig utanför kommunen.²³²

An understanding of the cumulative hazard risks was missing during the Wildfire. Currently, the responsibility for all hazard risks sits primarily with municipalities, however this creates a gap in the provincial understanding of all hazard risks. ²³³

Hade aktörerna haft större förståelse för hot mot provinsen som helhet och haft mer erfarenhet så hade dessa kanske bekämpat branden annorlunda i det inledande skedet.

Skogsbranden började i ett område där AF (Alberta Agriculture and Forestry) hade ansvar för brandbekämpning. Branden spreds sedan till områden närliggande Fort McMurray där RWMB (Regional Municipality of Wood Buffalo) har ansvar för brandbekämpning. Detta ledde till att de båda organisationerna upprättade egna insatscentraler för hantering av branden, kommunikationen mellan dessa var bristfällig och bägge kämpade oberoende av varandra med att inhämta information och få en uppfattning av situationen. Detta innebar att det i den inledande fasen förekom en del dubbelarbete inom informations inhämtning och bearbetning.

I analysen av Nohrstedt m.fl. så framkommer även att regionens uppfattning av krisen skilde sig från uppfattningen provinsens POC (Provincial operations center) hade. Provinsen uppfattade situationen som ohanterlig för kommunen medan kommunen ansåg sig kunna hantera situationen. Denna skillnad i förståelse för situationen ledde till spänningar mellan kommunen och provinsen, speciellt när provinsen skulle ta över ansvar för allt större delar av krishanteringen.²³⁴

Sammanställning

- Det saknades förståelse för risker och påverkan på övriga nivåer utanför kommunen.
- Omförhandlingen av förståelsen för skogsbranden hade kunnat genomföras snabbare om man haft mer erfarenhet och bättre kommunikation.

Beslutsfattande

Brister i kommunikation, informationsdelning och koordinering ledde till svårigheter för beslutsfattare då de inte alltid hade tillgång till den bästa insamlade informationen och ibland fattade beslut utan kännedom om andra aktörers beslut och strategier.

Nohrstedt et.al. belyser beslutsprocessen av att lyfta krishanteringen från kommunal nivå till provinsnivå. Man hade inte etablerat krisorganisationen enligt de strukturer som fanns planlagda sedan tidigare. Formellt så fattades besluten (i fyra steg) att eskalera krishanteringen korrekt men det uppstod problem vid implementering. Problemen uppstod till stor del på grund av olikheter i hur aktörerna

²³² KPMG, 61.

²³³ KPMG, 112.

²³⁴ Nohrstedt et al.,

tolkat ramverk och hur man förstod krisen. Men brist på kommunikation mellan provinsiellnivå och kommunal nivå lyfts som det enskilt största problemet.²³⁵

Operativa beslut om hur man skulle bäst hantera släckningsarbetet kunde enligt MNP:s rapport ha fungerat bättre, kommunikation lyfts igen som ett problemområde och kopplas starkt till koordinering av insatsen. Okunskap och brist på erfarenhet lyfts som ett problem i det inledande skeendet och ledde till att beslut om att omstrukturera brandbekämpningen inte togs så tidigt som vore önskvärt. Istället fortsatte man föröka släcka elden även när den blivit av en osläckbar storlek. Även bristande användning av tekniska hjälpmedel lyfts av MNP som ett problem inför beslutsfattande.²³⁶

Vid återetableringen av Fort McMurray och de omkringliggande områdena uppkom problem i att identifiera vem som var beslutsfattare i olika frågor. Det var till exempel oklart vem som hade juridiskt rätt att besluta om tröskelvärden för vatten och luft-kvalitet vid återetableringen ²³⁷. KPMG rekommenderar därför:

A thorough analysis of the Emergency Management Act, Public Health Act, Environmental Protection and Enhancement Act, and Occupational Health and Safety Act within the Alberta Emergency Management Framework should be completed to understand their interplay, and the implications to stakeholders, during an emergency.

If necessary, consideration can be given to whether legislation should be amended in order to provide this clarity. The legislative framework should be tested not only against emergency events that have been experienced in the province (e.g. wildfire) but other types of emergencies that could occur (e.g. industrial accidents, bioterrorism, etc.).²³⁸

Sammanfattningsvis så kan man alltså säga att det fanns problem inom beslutsfattning både därför att man inte inledningsvis följde de strukturer som låg planerade (ICS) och när man lyckades följa strukturer för krishantering var dessa otestade och hamnade i konflikt med andra strukturer.

Sammanställning

- Brister i informationsdelning och kommunikation försvårade beslutsfattande för flera aktörer
- Beslutsfattande försvårades av oklarheter angående mandat.
- Ingen gemensam beslutsordning mellan AF och RMWB upprättades.
- Ägandeskap över olika beslutsarenor bör under övning testas för att identifiera eventuella konfliktområden.

Koordinering

KMPG och MNP beskriver hanteringen av skogsbranden i sina rapporter som icke enhetlig och att koordineringen mellan horisontellt och vertikalt skilda aktörer var bristfällig på flera områden. ICS är ett system framtaget för ledning och koordinering vid kriser i Kanada. Genom att ha ett gemensamt system i alla organisationer så ska man snabbt kunna uppnå gemensamt befäl även när flera organisationer som annars inte samarbetar måste det.²³⁹ Ett problem som uppdagades var att AF och RMWB hade olika förståelser av ICS vilket bidrog till situationen där de arbetade i olika ledningscentraler med skilda informationssystem och beslutsprocesser. KMPG lyfter utöver att ICS

²³⁵ Nohrstedt et al. (2020)

²³⁶ MNP, s. 20.

²³⁷ KPMG, s. 45.

²³⁸ KPMG, s. 45.

²³⁹ MNP, s. 39.

implementerades dåligt så förekom det olika upplagor av planen hos de olika aktörerna vilket troligen försvårade eventuell samverkan ytterligare.²⁴⁰ RMWB arbetade i sitt REOC medan AF arbetade i ett eget incidenser (AF ICP). Kommunikation förekom mellan de båda men byggde på improviserade kontaktvägar som ofta blev överbelastade eller var dåligt anpassade för den mängden och typen av information som situationen krävde. Detta resulterade i att man saknade en gemensam lägesbild och att de olika aktörerna stundtals inte var medvetna om varandras insatser. Detta fick i sin tur konsekvenser för informationsinhämtning, brandbekämpningen och evakueringen.

När en kris utvecklas till en punkt där de kommunala förmågorna inte är tillräckliga så eskaleras krisorganisationen genom fyra steg/nivåer till provinsiell styrning. Även denna eskalation av organisationen följer ICS och förutsatt att allt fungerar, ger ett gemensamt system för beslutsordning och kommunikation. Vid krisen så uppstod det problem vid eskaleringen och kommunikationen mellan REOC och POC var bristfällig. De som arbetade i POC upplevde att det fanns hjälp att ge men att ingen förfrågan kom och de som ledde insatsen i REOC svårt att förstå hjälpen som kom eftersom de inte bitt om den. I Nohrstedts analys av eskaleringen så påtalas olika förståelser för krisen och vid vilken tidpunkt man bör eskalera insatsen som problem för själva eskalationen. Problem som troligen hade kunnat mildras om det förekommit bättre kommunikation mellan de olika aktörerna från början.²⁴¹

En rad tekniska problem vilka inte nödvändigtvis återkopplas till avsaknaden av ICS påtalas även i rapporterna. Det saknades gemensamma radiokanaler för räddningstjänst från AF och RMWB. Detta innebar att även när man lyckades koordinera brandkårerna att så kunde inte deras personal kommunicera direkt mellan varandra. Brandmän från RMWB saknade även förmåga att få kontakt flygresurser eftersom de alla låg under AF befäl. Liknande problem uppstod även bland de förstärkningsresurser som andra kommuner skickat.²⁴² Eftersom kommunikation skedde spontant så blev telefoner ett viktigt verktyg. Kommunikation över telefon ska ha fungerat bra tills order om evakuering gavs. Under evakueringen överbelastades telefonnätet i området vilket försvårade kommunikationen ytterligare.²⁴³ Alla aktörer lyckades även inte ta sig in i dessa spontana kontaktnät. Det är dock osäkert huruvida de gjort det även om ICS hade upprättats korrekt. MNP föreslår i sin rapport att

ICS should provide for inclusion of both community and industry partners in the information flow of daily planning at the operational ICP, such that intelligence effort can access key information and maps without separate intelligence efforts [...] ²⁴⁴

Ett exempel på misslyckad koordinering mellan aktörer i området är gällande luftrummet. AF, RMWB och industriaktörer anlände fristående från varandra flygresurser för att överblicka branden och samla information. Detta beskrivs av MNP som både onödigt och riskfyllt då luftrummet även delades med kommersiell luftfart. ²⁴⁵

Sammanställning

²⁴⁰ KPMG, s. 87.

²⁴¹ Nohrstedt et al.

²⁴² MNP, s. 46.

²⁴³ KPMG

²⁴⁴ MNP, s. 44.

²⁴⁵ MNP, s. 41.

- Koordinering försvårades utifrån avsaknaden av en gemensam uppfattning om de strukturer som på förhand hade planerats
- Improviserade kommunikationslösningar var bristfälliga och täckte inte samtliga aktörer.
- Bristande kommunikation och lägesbild ledde till konflikt vid hissningsavvakningen.
- Bristande informationsdelning ledde till dubbelarbete och ökad risk för operativa medarbetare.
- Situationen och avsteg från ICS ledde till att man saknade teknisk och organisatorisk-förmåga att ta emot stöd från andra kommuner/aktörer.

Kommunikationsstrategi

Det uppkom en del rykten om vad eller vem som skulle ha startat branden, Dessa tycks dock ha hanterats bra då de inte fick någon större spridning eller påverkan på insatsen. Det förekom vissa motsägande meddelanden till befolkningen när man skulle evakuera

”A press conference was held on May 3 at 11:00 am where residents were told to ’get on with their lifes, and take their kids to school’ and advising thath ’[evacuation] is a long way of. This press conference also urged residents to ’be prepared to act on short notice’.”²⁴⁶

Detta bidrog troligen till problem under evakueringen då det uppstod trafikstockning när familjer var tvungna att ta sig genom staden i försök att samla alla familjemedlemmar.

Mellan den 4 och 8 maj så lyckades man inte tillgodose informationsbehovet då man blev tvungen att evakuera REOC till en ny plats. Den 9 maj påbörjade kommunen genomföra ”Telephone Town halls”, något man fortsatte med jämna intervaller fram till den 2 oktober. Till dessa bjöd man även in andra centrala aktörer och medborgare gavs möjlighet att få uppdateringen och ställa frågor.

Flera nyckelaktörer använde Facebook och Twitter för att kommunicera med allmänheten, informationen som delades anses ha varit informativ, samordnad och regelbunden. Ett problem med dessa kommunikationsvägar identifierades, när skogsbranden fick större medialt utrymme blev det svårare för aktörerna att bryta igenom det allmänna tjattret på dessa plattformar. KPMG beskriver det som en missad chans att man inte upprättade officiella konton för skogsbranden.²⁴⁷ Vid återetableringen så delades det ut informationsblad om skadorna på samhället, risker kopplade till att återvända innan all service återupptagits och vart man kunde vända sig för att få hjälp med diverse frågor. Bladen lämnades ”on the door step” vid varje hem.²⁴⁸

Kriskommunikationen till medborgarna kantades av innovativa kommunikations sätt. Både de senare informationsbladen och de tidigare ”Telephone Town halls” lyfts av KPMG som effektiva och uppskattade.²⁴⁹

Sammanställning

- Viss ryktesspridning förekom under krisen men inget som fick någon större bärighet eller påverkan

²⁴⁶ KPMG, s. 68.

²⁴⁷ KPMG, s. 79.

²⁴⁸ KPMG, s. 81.

²⁴⁹ KPMG, s. 81.

- Aktörer använde sig av flera innovativa och nytänkande sätt för att kommunicera med medborgare
- Användandet av sociala media hade kunnat fungera bättre
- Kommunikationen med medborgare blev bättre allt eftersom krisen utspelades

Referenser

KPMG. (2017), "May 2016 Wood Buffalo Wildfire, Post-Incident Assessment Report," no. May 2016 (2017): 166. <https://www.alberta.ca/assets/documents/Wildfire-KPMG-Report.pdf>.

MNP. (2017), "A Review of the 2016 Horse River Wildfire: Alberta Agriculture and Forestry Preparedness and Response," no. June (2017): 1–87. <https://www.alberta.ca/assets/documents/Wildfire-MNP-Report.pdf>.

Nohrstedt, Daniel, Julia Baird, Örjan Bodin, Ryan Plummer, and Robert Summers. (2020), "Upscaling Collaborative Crisis Management." In *Collaborative Crisis Management Inter-Organizational Approaches to Extreme Events*, edited by Fredrik Bynander and Daniel Nohrstedt, 2020, 13–26.

Bränderna i Sonoma County, Kalifornien, USA 2017

Magnituden av bränderna i Sonoma County i Kalifornien var både ofattbar och oväntad. Brändernas geografiska utbredning och varaktighet tvingade Sonoma county's Emergency Operations Center (EOC) facility långt över deras normala kapacitet och erfarenhet.²⁵⁰ Vid en händelse ska EOC stödja med bland annat kommunikation, koordinering, resursfördelning och ledning. De stödjer även alla städer och distrikt inom Sonoma County samt är kontaktpunkt för federal nivå.²⁵¹

Den 8 oktober 2017 bröt flera bränder ut i grannkommunen Napa County. Starka vindar fick bränderna att sprida sig fort och mot högre höjder i Sonoma County. När bränderna nådde högre höjder och vindarna blev starkare så bidrog det till att skapa kraftfullare bränder.²⁵² När bränderna tillslut var under kontroll kring 31 oktober kunde de klassas som de mest destruktiva bränderna i Kaliforniens historia. Mer än 100 000 tunnland hade brunnit och omkring 100 000 människor hade fått evakueras från sina hem. 24 människor dog pga. bränderna och kostnaden för skadorna beräknades till ca 10 miljarder dollar.²⁵³

Probleminramning

De extrema förhållandena under händelsens inledning samt svårigheter att upprätthålla kommunikationer²⁵⁴ i tillfredställande omfattning försvårade lägesuppfattningen och utvecklingen av bränderna. Det i sin tur påverkade hanteringen av bränderna:

Due to the speed and dynamic nature of the fires – especially in the first 12 hours – EOC staff were challenged to determine the scope and impact of the fires. The number of fires and the inability to communicate effectively and consistently with public safety agencies on the

²⁵⁰ County of Sonoma (2018), s. 1

²⁵¹ County of Sonoma (2018), s. 1

²⁵² County of Sonoma (2018), s. 5

²⁵³ County of Sonoma (2018), s. 6

²⁵⁴ "County staff encountered challenges in responding to the EOC, including the time of night, damage to cell phone networks, volume of incoming emergency calls, loss of power in affected areas, road closures, significant traffic congestion, and staff who had to evacuate themselves. Many staff lost their homes in the first hours." (County of Sonoma (2018), s. 5)

ground created confusion and uncertainty as to how large the fires were and how quickly there were spreading.

The military uses the term “fog of war” to describe the challenges of operating with less than a full understanding of the situation. Although common in most disasters, the challenges in developing situational awareness in these fires were extraordinary. This inability to fully understand current conditions negatively impacted response efforts.²⁵⁵

Sonoma Countys största stad Santa Rosa beställde en oberoende utredning av bränderna. I denna betonas bland annat följande brister med koppling till sense-making:

Overall, information sharing and situational awareness (developing an overall understanding of the extent of the fires and the immediate needs of the population) was insufficient. [...] For each hazard, critical information requirements must be identified, as well as a list of all City personnel trained in attaining and sharing that information. [...] [S]ome City Councilmembers did not feel they had a clear role and situational awareness during the initial hours of the event. The City should strive for transparency with all their elected and appointed leaders.²⁵⁶

Sammanställning

- Behov av fungerande kommunikationsutrustning under störda förhållanden för att etablera en korrekt lägesbild och förståelse av händelseutvecklingen.
- Information måste kunna vidareförmedlas till relevanta aktörer för att de ska kunna bilda sig en uppfattning.

Beslutsfattande

I Santa Rosas utredning lyfter man bristen att det saknades utbildad brandbekämpningspersonal i stadens Emergency Operations Center (EOC), vilket bidrog till bristfällig informationsdelning mellan fältet och EOC. Utredarna menar att avsaknaden av sådan information kan hämma beslutsfattandet.

All operational Fire Department leadership were in the field supporting tactical operations, and there was a lack of trained fire operational personnel in the EOC, resulting in critical information not being provided to the EOC.

An EOC liaison from SRFD who has direct communication with firefighters directly involved in response operations can mitigate the issue of situational awareness and create a better picture for the EOC, which can relay this information to City officials and other stakeholders for critical decision-making.²⁵⁷

Ledarna i EOC saknade således, inledningsvis, information för att fatta informerade beslut.²⁵⁸

En stor utmaning för det federala stödet till bränderna i Kalifornien hösten 2017 var att det förekom flera allvarliga händelser/naturkatastrofer under samma tid. Detta föranledde flytt av redan aktiverad

²⁵⁵ County of Sonoma (2018), s. 9

²⁵⁶ City of Santa Rosa (2019), s. 7-8

²⁵⁷ County of Sonoma (2018), s. 43

²⁵⁸ County of Sonoma (2018), s. 43

FEMA personal från en händelse till den nästa. Det överväldigande behovet av stöd runtom i landet gjorde det svårt att få loss utvilad, utbildad och erfaren personal.

According to FEMA officials, the near-sequential disasters in 2017 required FEMA management to redeploy response personnel from one disaster to the next. For example, FEMA initially deployed a national IMAT [Incident Management Assistance Team, min anm.] team of 32 personnel to Texas following Hurricane Harvey, after hurricanes Irma and Maria hit, FEMA replaced this team with a regional IMAT team of 12 personnel, according to Harris County officials in Texas. Also, according to the FEMA deputy FCO [Federal Coordinating Officer, min anm.] in California, FEMA had already deployed the majority of its workforce to support the hurricanes when the wildfires began and so there was some delay in initially deploying an adequate number of staff to support the wildfires response. According to FEMA Region IX officials responsible for responding to the California wildfires, FEMA classified the hurricanes as the most complex level of disaster, while FEMA initially classified the wildfires at a lower level of complexity. The officials added that as a result, it was difficult for the region to get skilled staff into positions that were crucial for the response, so the region accepted employees who could only deploy for a week or two when FEMA would normally deploy them for 30 days. According to the officials, the region had retained some staff in California and was able to use contractors to backfill positions in cases where FEMA redeployed staff to support the hurricane response. Region IX officials added that as the region requested more staff, it sometimes received staff who had not been in the field for a while and lacked up-to-date knowledge to handle the mission needs, or staff who were coming off of long-term deployments from the hurricanes and were exhausted.²⁵⁹

Sammanställning

- Expertkunskap om aktuell typ av händelse behövs också på andra ställen än fältet för att kunna tolka information och bereda tillfredställande beslutsunderlag.
- Behov av att kunna hantera flera utdragna händelser samtidigt. Stor utmaning som kräver omfattande resurser och svåra prioriteringar från beslutsfattare.

Koordinering

EOC saknade kontaktpersoner till andra aktörer och det var ett problem som inte identifierades eller hanterades i början av händelsen:

The EOC did not initially have an assigned liaison officer to reach out to stakeholders such as cities, special districts, or community-based organizations. Cities were often unable to reach into the EOC and connect with the appropriate function to share information or request resources – they gained an impression there were “pockets of decision-makers.” County supervisors were initially unable to consistently communicate with EOC leadership. [---] Given the scope and range of agencies seeking to coordinate with the EOC, a Liaison team could have either provided direct communications or established relationships directly with other EOC staff (such as shelter organizations).²⁶⁰

Även Santa Rosas utredning såg att brister i kommunikation mellan olika aktörer ledde till undermålig koordinering.

²⁵⁹ United States Government Accountability Office (2018), s. 51-52

²⁶⁰ County of Sonoma (2018), s. 10

There was a critical lack of situational awareness caused by gaps in information flow between the City EOC, County EOC, Unified Command and CAL FIRE.

Disasters do not happen in a silo, and they demand communication and coordination across City departments as well as across jurisdictions. Especially in an event that affected multiple counties, agencies, and communities, there should have been more communication and coordination across jurisdictional lines, so that each entity can provide their own needed resources, know what others' needed resources are, and communicate what resources, if any, they can provide others. Although one of the requirements of the OA EOC is to coordinate information flow, in a situation such as this, with the OA EOC fully involved in directing emergency response activities for the county, local governments should be prepared to share information directly between EOCs.²⁶¹

I en utredning om FEMA:s insatser vid omfattande bränder under 2015-2018 (däribland bränderna i Kalifornien oktober 2017) lyfte flera lokala aktörer (county nivå) att FEMA:s frekventa rotation av personal under perioden för "disaster response and recovery" utgjorde ett störande moment i hanteringen och samarbetet med federal nivå.²⁶²

For example, after working with state and local officials following a disaster, the rotations of FEMA staff resulted in having to re-share information that was already provided to FEMA, as well as inconsistent advice or interpretation of FEMA guidelines. FEMA officials acknowledged that ensuring continuity following staff turnover has long been an issue in multiple complex disaster environments.²⁶³

En annan utredning visar dock på flera positiva erfarenheter av samordning och samverkan mellan delstatlig och federal nivå under skogsbränderna i Kalifornien 2017. Företrädare från delstaten Kalifornien menar att inkluderingen av sin egen personal i FEMA:s organisation och vice versa var en framgångsfaktor. Redan före händelsen fanns FEMA personal i delstatens verksamhet varpå den federala nivån redan hade en etablerad relation med delstatens personal för "emergency management".²⁶⁴

According to the California Office of Emergency Services (OES) Director, the pre-existing relationship between California OES, the California governor's office, and FEMA's Region IX office—the FEMA regional office with oversight for the state of California—allowed California to approach the response to the wildfires as a team, with clear roles and responsibilities among the state, the FEMA region and other partners like the National Guard. According to FEMA officials, Region IX staff were members embedded with the state of California for almost 60 days following the start of the wildfires. By colocating from the start, FEMA and California's OES were able to work collaboratively in decision making and setting priorities, according to the California OES director. The California OES director agreed with FEMA officials at the Joint Field Office in Austin who said that co-location facilitated decision-making by reducing the bureaucracy that would typically be involved in reaching out to partners spread out in different regions of the state and country.²⁶⁵

Sammanställning

²⁶¹ City of Santa Rosa (2019), s. 45

²⁶² United States Government Accountability Office (2019), s. 20

²⁶³ United States Government Accountability Office (2019), s. 20

²⁶⁴ United States Government Accountability Office (2018), s. 22

²⁶⁵ United States Government Accountability Office (2018), s. 22

- Staber bör ha sambandspersonal från samarbetspartners för att bättre kunna dela information och koordinera sina åtgärder.

kommunikationsstrategi

I och med det snabba förloppet av bränderna var det svårt för EOC att hinna uppdatera informationen till allmänheten. Det var även en utmaning att uppfylla det informationsbehov som kommer med sociala medier där kontakten med myndigheter snarare ses som en kanal för dialog:

The mission and process used in developing the County's day-to-day public information function does not work well in the rapidly evolving world of the EOC. There is limited time to gather, verify, and analyze information. The sense of urgency also does not allow for much – if any – time to develop messaging, obtain multi-party approval, and distribute information via traditional methods (media releases, press briefings, and web site postings). The advent of social media has transformed emergency public information into a community conversation. If the County is too slow in sharing information, the community will find other sources or provide their own. The EOC PIO unit reflects the standard, more traditional, model, which cannot effectively engage the new demands of the social media environment in today's world.²⁶⁶

Sammanställning

- Behov av att anpassa kommunikation till allmänheten efter nya tekniska företeelser såsom sociala medier.

Referenser

City of Santa Rosa (2019), *Coming Together in Crisis: The Santa Rosa Story – An After Action Report of the City of Santa Rosa's Response to the 2017 Sonoma County Fires*. Witt O'Brien's. April 2019. Tillgänglig: https://issuu.com/cityofsantarosa/docs/aar_-_csr (hämtad 2020-02-03)

County of Sonoma (2018), *October 2017 Complex Fires: Emergency Operations Center After Action Report & Improvement plan*. June 2018. Tillgänglig: <https://www.sonomacity.org/october-2017-fires-after-action-report/> (hämtad 2020-01-29)

United States Government Accountability Office (2018), *2017 Hurricanes and Wildfires: Initial Observations on the Federal Response and Key Recovery Challenges*. Report to Congressional Addressees. GAO-18-472. Tillgänglig: <https://www.gao.gov/assets/700/694231.pdf> (hämtad 2020-02-03)

United States Government Accountability Office (2019), *Wildfire Disasters: FEMA Could Take Additional Actions to Address Unique Response and Recovery Challenges*. Report to Congressional Requesters. GAO-20-5. Tillgänglig: <https://www.gao.gov/assets/710/702013.pdf> (hämtad 2020-02-03)

²⁶⁶ County of Sonoma (2018), s. 17

Bilaga 2 Scenario till FHS workshop 12 dec

Den 12 dec 2019 genomfördes en workshop internt på Försvarshögskolan. Deltagande avdelningar var Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet, Ledarskapsavdelningen, Statsvetenskapliga avdelningen samt Avdelningen för ledningsvetenskap och militärteknik.

Vid workshopen diskuterades vilka utmaningar som aktörer inom krisberedskapssystemet och civilt försvar kan ställas inför kopplat till lednings och samverkan vid händelser som orsakar extra svåra påfrestningar för samhället. Deltagarna fick sedan diskutera om det finns existerande metoder eller verktyg som skulle kunna vara tillämpbara för samtliga (eller många) av systemets aktörer. Diskussionerna utgick från ett scenario som presenteras nedan.

Del 1: Strömavbrott!

Spänningskollaps i stamnätet

Den **1 februari** blir det plötsligt stora problem i kontrollrummet hos Svenska kraftnät. Kontrollnoderna i stamnätet uppvisar att frekvensen avviker kraftigt och på några sekunder leder det till en spänningskollaps.

Det är nästan helt mörklagt i städer och förorter. Reservkraftaggregat upprätthåller en stor del av den samhällsviktiga verksamheten. SOS Alarm blir nedringda av människor i behov av hjälp. Många människor sitter fast i hissar, stillastående tåg evakueras, trafikljusen har slocknat och butiker och restauranger stängs igen.

På grund av strömavbrottet fungerar inte internet och det uppstår stora störningar i hela landet på den fasta och den mobila telefonin. Ca 5 timmar efter det att elnätet kollapsade är mobilnäten nere.

2-3 februari: Problembilden växer

Hela Sverige är strömlöst. Det är minusgrader i hela landet. Runt om i de drabbade områdena samlas spontant folkmassor för att söka information, ofta vid samlingsplatser i närmaste stora ort. Tonen är irriterad och stundtals förtvivlad från särskilt utsatta då många vardagsfunktioner har upphört att fungera. Det offentliga Sverige kan kommunicera via radio.

Svenska Kraftnät jobbar febrilt för att få igång stamnätet igen, men kan i nuläget inte säga när det kommer att ske.

I samhället förvärras situationen ju längre tiden går. Det går inte att tanka drivmedel eller ta ut pengar från bankomater. Dricksvattentillgången är begränsad, avloppen funktion likaså. Ledningarna riskerar att frysa sönder på grund av det kalla vädret. I flera kommuner är tillgången till livsmedel kraftigt ansträngd redan efter 72 timmar. Många människor, framför allt äldre, lider av kylan. Särskilt i större städer där det saknas alternativa uppvärmningsmöjligheter. Skolor, fritidsverksamhet och förskolor hålls stängda.

4-5 februari: Ansvariga aktörer försöker lösa situationen

I den mån det går hålls samverkanskonferenser med ansvariga aktörer på lokal, regional och nationell nivå. Bristande tillgång på reservkraft och batterier ställer till problem.

MSB håller dagligen i samverkanskonferenser och sammanställer den nationella lägesbilden. Men det är svårt att få en heltäckande bild över situationen och på många håll saknas det uppdaterad information.

Behovet är stort från både kommuner och centrala myndigheter att få stöd med förstärkningsresurser, framför allt reservkraft och expertis.

Frågeställningar del 1

1. Vilka behov av ledning och samverkan uppstår?
2. Vilka utmaningar ställs de olika nivåerna (kommuner, regioner, länsstyrelser, centrala myndigheter och privata aktörer) inför? På kort sikt och på lång sikt?

Del 2: Antagonisten

5 februari: En insider på Svenska kraftnät

Svenska kraftnät misstänker att en insider har planterat skadlig kod i de interna styrsystemen, vilket sedan orsakade spänningskollapsen.

Den misstänkte har varit anställd på Svenska kraftnät i två år som informationsarkitekt inom IT-styrning. Dock har kvinnan inte varit på jobbet de senaste dagarna och går inte att få tag på.

Den skadliga koden har raderat kritisk programvara i Svenska kraftnäts styrsystem och stora delar måste nu återskapas för att kunna starta upp stamnätet igen. Svenska kraftnät har tagit in flertalet systemtekniker för att lösa problemet. Samtidigt är driftpersonal ute på plats vid stamnätets anläggningar runt om i landet för att manuellt säkerställa att inget är skadat eller påverkat.

6 februari: Rapporter om intrång och sabotage

Försvarsmakten rapporterar om att det har skett både fysiska och elektroniska intrångsförsök mot FRA och Försvarsmaktens telekommunikations- och informationssystemsförband (FMTIS).

Driftpersonal hos Svenska kraftnät har upptäckt att flera kritiska transformatorer och ställverk kopplade mot stamnätet har utsatts för sabotage. Polisen utreder sabotagen och undersöker om de har några kopplingar till varandra.

Ryssland påbörjar en oanmäld övning på Östersjön, utanför Gotland. Övningen involverar både sjö- och luftstridskrafter. Försvarsmakten följer utvecklingen.

Frågeställningar del 2

1. Uppstår det nya behov av ledning och samverkan i och med denna händelseutveckling?
2. Vilka utmaningar ställs de olika nivåerna (kommuner, regioner, länsstyrelser, centrala myndigheter och privata aktörer) inför? På kort sikt och på lång sikt? Skiljer det sig från föregående händelse?

Del 3 Gröna män på Gotland

7 februari: Något händer på Gotland

Rapporter kommer in om att militärklädda personer med vapen har syns på flera ställen på Gotland. Informationen är bristande på grund av strömavbrottet. Kort därefter har viktiga byggnader vid Gotlands regemente P18 omringats av de militärklädda personerna. Samtidigt går ryska amfibiefartyg in mot Slite hamn.

Försvarsmakten skickar korvetter och stridsflygplan för att agera enligt IKFN. De ryska amfibiefartygen svarar inte på radioanrop. Försvarsmakten avfyrar därför först varningsskott och därefter verkanseld som sänker två av amfibiefartygen. Strider bryter ut på olika platser vid regementsområdet.

Ryssland svarar upp mot Sveriges "aggressioner"

Ryska transportflygplan, eskorterade av jaktflygplan, luftlandsätter trupp på Visby flygplats. Samtidigt beskjuts flera militära mål, såsom svenska flyg- och marinbaser, med fjärrstridsmedel.

Det är fortfarande strömavbrott i hela landet och informationen är sporadisk. Regeringen skickar ut meddelande i de kanaler som fungerar att Sverige är under väpnat angrepp och att högsta beredskap råder. Nu är totalförsvar all samhällsverksamhet som ska bedrivas och aktörer aktiverar sina krigsorganisationer.

Frågeställningar del 3

1. I och med handelsutvecklingen och beslut om högsta beredskap, uppstår det nya behov av ledning och samverkan?
2. Vilka utmaningar ställs de olika nivåerna (kommuner, regioner, länsstyrelser, centrala myndigheter och privata aktörer) inför? På kort sikt och på lång sikt?

Del 4 Kärnvapenhot

Hotet från Kreml

Ryssland skickar ett budskap till Sveriges regering om att upphöra med allt militärt motstånd omedelbart annars kommer kärnvapenbärande robotar att avfyras mot en svensk stad.

Rysslands strategiska förband har intagit högsta beredskap och kärnvapenbärande robotar har utgrupperats. Sveriges regering vädjar till USA och Storbritannien för att få militärt stöd.

Delar av Göteborg i ruiner!

Ryssland avfyrar två kryssningsrobotar med taktiska kärnladdningar som träffar Göteborgs hamn och västra stadskärnan.

Byggnader rasar och skadeutfallet är stort. Minst 10 000 döda och ännu fler skadade. Göteborgs hamn är helt utslagen. Ryssland varnar att de är redo att agera på nytt om Sverige inte lägger ner sina vapen.

Frågeställningar del 4

Uppstår det nya behov av ledning och samverkan i och med denna händelseutveckling?

Vilka utmaningar ställs de olika nivåerna (kommuner, regioner, länsstyrelser, centrala myndigheter och privata aktörer) inför? På kort sikt och på lång sikt? Skiljer det sig från föregående händelse?