

Behov av datorbaserade metoder och verktyg för krisövning

- Intervjustudie i Inre Skandinavien

Malin Wik, Lars Nyberg och Monika Magnusson

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	3
Introduktion	4
Metod.....	5
Resultat från intervjuer	6
Planering av övning	6
Genomförande av träning och övning	7
<i>Scenarier eller förmågor</i>	9
<i>Hur öva mer?</i>	9
Dokumentation och utvärdering av övningar	10
Drivkrafter och hinder för krisövning.....	11
Vad fungerar och vad fungerar inte	11
Krisövning för allmänheten	12
Utbildning om krisövning	13
Användning av tekniska plattformar	13
Projektets verktyg och respondenternas tankar om dessa	14
Slutsatser och rekommendationer.....	15
Referenser	18
Bilaga: Intervjuguide.	20

Sammanfattning

Inom ramen för projektet CriseIT (www.criseit.org) har en intervjustudie genomförts med norska och svenska krisberedskapsaktörer. 19 respondenter från totalt 16 aktörer intervjuades om deras syn på behovet av krisövning, vad som fungerar bra och dåligt med de övningsmetoder som vanligtvis används, och vilken nytta de kunde se med datorbaserade övningsverktyg. Svaren visar på ett stort behov av att öva mer, gärna i form av mindre och kortare övningar. Det finns en rörelse bort från scenariobaserade övningar till övningar där olika förmågor står i centrum. Flertalet aktörer anser att de planerar och genomför övningar med gott resultat men att det saknas en systematik i hur utvärderingar leds vidare i ett förbättringsarbete. Det finns intresse men också tveksamhet inför att involvera allmänheten i krisövning, men ett sätt att hantera bland annat säkerhetsaspekter vore att gå via frivilligorganisationer som kan bistå med organisering och viss utbildning.

Respondenterna visar stort intresse för datorbaserade övningsverktyg som ett medel för att öka krismedvetenheten och kunskapen som stödjer den egna rollen. De kan också se potentiella problem, t ex att vissa personer har svårt att ta till sig ny teknik och att det kan finnas risk att resurser till andra övningsformer minskas. Bland de fördelar som nämndes var möjlighet att öva oftare, med fler aktörer, och att öva på olika platser vid olika tidpunkter. Man ser också förbättrade möjligheter att öva utdragna kriser. Den målgrupp som lyfts fram som särskild intressant för datorbaserade övningsverktyg är krisledningsorganisationen, dvs. den strategiska nivån. Flera nämner också behovet av bättre planeringsstöd för säkerhets-/beredskapssamordnarna.

En slutsats vi dragit är att det är viktigt att digitala krisövningsverktyg är webbaserade och bygger på standarder. Detta för att möjliggöra att verktygen kan användas distribuerat, i samarbete mellan olika organisationer och inte kräver lokala installationer i de olika hårt styrda IT-miljöerna. Det bör också vara verktyg som fungerar på såväl smartphone som surfplatta och PC. I stort bör de system som används under verkliga kriser användas även under övning.

Introduktion

Vissa av de kriser som uppstår i dagens samhälle är komplexa och involverar många aktörer, vilket ställer stora krav på förmåga till samverkan och kommunikation. För att vara förberedda och kunna handla vid en akut kris är myndigheter på olika nivåer och delar av näringslivet ålagda att genomföra krisövning¹. Vanliga former för krisövning är t ex funktionsövningar, seminarieövningar, simuleringsövningar eller fältövningar (MSB, 2014). Benämningen på motsvarande övningsformer i Norge är funksjonsövelse, diskusjonsövelse, spillövelse och fullskalaövelse (DSB, 2016). Olika övningsformer har sina styrkor och svagheter, men ett generellt problem är att det övas alltför lite och att övningar kräver mycket tid av de inblandade (se t ex van Laere m fl, 2009).

Som ett komplement till de existerande formerna av krisövning har därför föreslagits att krisövningar i delar eller i sin helhet kan genomföras med datorbaserade metoder och verktyg (se t ex Kvarnlöf m fl, 2014; Vold och Wenstad, 2013). Några av de möjligheter som datorbaserade verktyg skulle öppna för är att de deltagande parterna inte behöver vara på samma övningsplats, utan att övningen kan ske distribuerat. En annan möjlighet som lyfts är att deltagarna kan delta vid olika tidpunkter, så kallad asynkron övning. En tredje aspekt är att datorbaserade verktyg skulle kunna ge ett tekniskt metodstöd under hela övningskedjan från planering till utvärdering och implementering av lärdomar. Detta skulle kunna leda till processen enklare kan kvalitetssäkras, att tröskeln för att genomföra krisövningar sänks och att fler övningar kan genomföras.

Regionen längs den långa gränsen mellan Norge och Sverige har skiftande karaktär från norr till söder, men vissa gemensamma drag kan urskiljas: 1) det är glest befolkade områden 2) områdena domineras av skogs- eller fjällområden 3) flera stora vattendrag korsar gränsen (Magnusson, 2014). Delvis olika krishanteringssystem i Norge och Sverige skapar utmaningar vid gemensamma kriser. Gränsräddningsrådet som organiserar aktörer i Hedmarks fylke samt Dalarnas och Värmlands län är ett organ för att överbrygga gränsregionala problem inför krissituationer. Rådet driver bl a frågor som rör samverkan och resurssamordning, och utvecklar kunskap och förmågor mellan de båda länderna. Ett sådant projekt är framtagandet av en särskild risk- och sårbarhetsanalys för gränsområdet - GrenseRoS (Fylkesmannen i Hedmark m fl, 2016).

Denna rapport är en del av projektet CriseIT, som är finansierat av EU Interreg Inre Skandinavien och av de ingående parterna. Projektet som löper under 2016-2018 avser

¹ Förordning 2015:1052 om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap

att utveckla och testa metodik och verktyg för träning och övning. Projektet ska också utveckla undervisningsmoduler om krisövning. Som ett första steg i projektet har en intervjustudie genomförts med aktörer inom krisberedskap i gränsregionen Hedmark-Värmland-Dalarna, samt representanter för nationella myndigheter. Syftet med studien är att kartlägga nuläget, vilka möjligheter och eventuella hinder som finns för en god krisberedskap i gränsregionen Inre Skandinavien, med särskilt fokus på en utökad användning av IT-stöd för krisövning och utbildning om krisberedskap. Denna rapport syftar till att redovisa resultatet av studien och ge rekommendationer för projektets fortsatta arbete.

Studien har undersökt följande övergripande frågor:

- Hur planeras och genomförs krisövning i de studerade organisationerna?
- Vilken typ av mål formuleras för övningar och hur sker utvärdering?
- Vilket behov finns av utbildning om krisövning?
- Vilka tekniska plattformar används i organisationernas krisberedskapsfunktion?
- Vilka för- och nackdelar ser respondenterna med datorbaserade krisövningsformer?

Metod

Nyckelpersoner hos 16 aktörer inom krisberedskap i Hedmark, Värmland och Dalarna, samt representanter för de nationella myndigheterna DSB och MSB intervjuades under perioden april-juni 2016. Totalt intervjuades 19 personer via telefon eller vid fysiska möten. De aktörer som intervjuats är:

NORGE

- Crisis Training AS (CTAS)
- Frivilliges organisasjoners redningsfaglige forum (FORF)
- Väler kommune
- Hamar kommune
- Sivilforsvaret i Hedmark
- Fylkesmannen Hedmark
- Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
- Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB)

SVERIGE

- Civilförsvarsförbundet Örebro och Värmland
- Arvika - Eda - Säffle räddningstjänst (Arvika)
- Filipstads och Storfors kommuner (Filipstad)
- Karlstads kommun

- Räddningstjänstförbundet Karlstadregionen
- Länsstyrelsen Dalarna
- Länsstyrelsen Värmland
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Intervjufrågorna framgår av bilaga. För tre av intervjuerna användes en annan intervjuguide men med i huvudsak liknande frågor. Intervjusvaren har sammanställts utifrån intervjuinspelningar och intervjuanteckningar och sedan analyserats. I rapporten pekas på likheter och skillnader i svaren från olika aktörer liksom på tydliga genomgående mönster. Avslutningsvis redovisas slutsatser och lämnas rekommendationer till de delar i CriseIT-projektet som ska utveckla metoder, verktyg, och utbildning för datorbaserad krisövning.

Resultat från intervjuer

De intervjuade personerna har tillsammans en stor erfarenhet av planering och genomförande av övning, allt från lokala övningar för den egna organisationen till regionala, nationella och internationella samövningar. Denna erfarenhet omfattar samtliga vanligare övningsformer, såsom seminarieövning, simuleringsövning med och utan motspel och fältövningar, liksom av individuell träningsmetodik.

Planering av övning

Under denna rubrik redovisas intervjusvar utifrån frågor om hur övningar planeras, vilka som deltar i planeringen och hur kallelser sker till övningar.

Planeringsprocessen skiljer mycket mellan olika typer av övningar. Det finns dock två huvudvarianter av hur övningar planeras. För större övningar på internationell, nationell och regional nivå sker planeringen normalt genom att en grupp sätts ihop med representanter för de deltagande parterna. Det finns alltid någon huvudansvarig organisation, som antingen kan ha en ledande eller en koordinerande roll. Större övningar planeras i mycket god tid, ofta med 1-2 års planeringshorisont. Ett flertal planeringsmöten (även kallade planeringskonferenser) genomförs under förberedelserna. En annan huvudvariant av planering är att det för mindre övningar är en person eller en mindre grupp i en organisation som sköter planeringen. Det är vanligt för t ex kommunala övningar, men också för frivilligorganisationers övningar. Kommuner som har säkerhets- och beredskapssamordnare har resurser att sköta denna planering internt, medan mindre kommuner kan sköta planering (och genomförande) genom konsult.

Ett stöd för planeringen är fastställda övningsplaner och användningen av offentliga övningskalendrar, vilket finns i båda länderna. Övningsplaner och -kalendrar tydliggör tidpunkter, deltagande parter, ansvariga, etc., vilket underlättar kommunikationen mellan olika parter. För kommuner och fylke/län i både Sverige och Norge används fleråriga övningsplaner. Det gäller även för t ex Sivildforsvaret i Norge.

Det finns handböcker från DSB och MSB om hur god övningsplanering kan ske. I Sverige där handboken funnits ute en tid har den fått stort genomslag på regional och kommunal nivå. I Norge är handboken nyss utgiven. Utvärderingar från tidigare övningar är också vanligtvis använda som planeringsunderlag för nya övningar tillsammans med risk- och sårbarhetsanalyser och krisledningsplaner.

Inbjudan till övning sker antingen som en inkallelse eller som en mer öppen inbjudan, beroende på vilka de deltagande parterna är. Vanligt är att inbjudan sker via e-post, men kan även ske via brev, telefon eller SMS. I regel är övningars datum bestämda i förväg vilket gör att en inbjudan mer fungerar som en bekräftelse på övningens genomförande. Vissa typer av kortare och mindre övningar kan genomföras utan förvarning, t ex larmövningar för ledningsgrupper eller staber.

En intressant kommentar från en respondent var att det är i planeringsprocessen som mycket lärande sker. Detta är ett viktigt observandum eftersom det inte är väldigt tydligt var och hur lärandet går till i andra delar av övningsprocessen. Dock måste man beakta att det är relativt få personer som deltar i planeringen och som får dessa lärdomar, och att det därför krävs en kunskapsspridning för att organisationerna i stort ska ha lärt något. En annan kommentar var att planeringsprocessen måste klara av att fånga upp deltagarnas förväntningar på övningen. Annars är det risk att det ordnas en övning som inte är önskad.

Genomförande av träning och övning

Under denna rubrik redovisas frågor om vilken typ av träning och övning som genomförs, vilka mål som normalt formuleras, om och hur generella förmågor övas, om organisationen övar tillräckligt, samt vilken typ av övning respondenterna önskar mer av.

Det är få respondenter som anger att de bedriver träning för enskilda. Men det förekommer utbildningsinslag hos frivilligorganisationer, t ex för de svenska frivilliga resursgrupperna (FRG). Det förekommer också indirekt träning genom att vissa organisationer förutsätter att deras medarbetare behärskar t ex Nödnett/Rakel eller CIM/WIS. Länsstyrelsen Dalarna använder Rakel och WIS för all kommunikation och dokumentation av krisberedskapsarbetet i Dalarna, vilket har lett till ökad förmåga att använda systemen hos kommunerna. Vissa kommuner angav också att de använder

träning inför övningar, t ex om hur en lägesbild skapas eller hur en stab fungerar. I en kommun gavs instuderingsuppgifter till enskilda medarbetare såsom en förberedelse inför övning.

Respondentgruppen hade en samlad erfarenhet från de flesta övningsformer som förekommer, allt från övningar för delar av en kommun till internationella övningar med flera länder inblandade. De vanligaste formerna var dock regionala samverkansövningar, olika former av kommunala övningar, samt interna övningar för delar av en organisation (ofta krisledning, kriskommunikation, etc). I Norge har polisdistrikten ansvar för koordinering av de regionala övningarna, som genomförs i samverkan med Fylkesmannen, Sivilforsvaret, kommuner, FORF (Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum), etc. I Sverige har länsstyrelserna motsvarande roll. Det finns också regionala övningar mellan olika länsstyrelser, t ex genom Nordsam. Regionala övningar kan vara i form av fältövningar, simuleringsövningar eller seminarieövningar.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har ett sektoruppdrag att genomföra övningar. Dessa görs dels inom så kallade kraftförsörjningsdistrikt i samverkan med kraftbolag och ett flertal andra aktörer, dels inom den egna organisationen (t ex för ledningsgrupp) ofta i form av seminarieövningar.

Kommunala övningar kan ske på egna initiativ eller genom att t ex Fylkesmannen tar initiativ och planerar en övning åt kommunerna. De kommuner som är lite större har ofta egna resurser att planera och genomföra övningar. Det finns exempel där mindre grannkommuner kan dra nytta av detta och haka på en större kommuns övningar. Kommunala övningar kan omfatta flera förvaltningar (samverkansövningar) eller endast en förvaltning. Övningsformatet är ofta seminarieövningar, funktionsövningar eller larmövningar. Även simuleringsövningar kan förekomma. Mycket vanligt är att övningarna är inriktade på krisledningsfunktionen (politisk ledning respektive stab).

I Sverige har Frivilliga resursgrupper (FRG) såsom en frivillig resurs en särskild roll i den kommunala krisberedskapen. Därför deltar Civilförsvarsförbundet/FRG () i vissa kommunala övningar.

Det har förekommit flera gränsöverskridande övningar i området Värmland-Hedmark bland annat genom Gränsräddningsrådets försorg. En större fältövning genomfördes 2013 där norska och svenska blåljusaktörer samverkade vid en simulerad trafikolycka mellan tåg och buss.

Scenarier eller förmågor

Det är tydligt att övningar genomförs efter att mål upprättats. Detta framkom från alla respondenter. På frågan om det var scenarier eller generella förmågor² som utgjorde utgångspunkten för övningar så var ett förhållandevis tydligt mönster att de nationella myndigheterna framhåller förmågor (*no. evner* eller kompetensområden) bland annat i sina nationella vägledningsdokument. De regionala aktörerna framhåller inriktningen mot förmågor men pekar också på att den inte slagit igenom överallt än. Lokala aktörer utgår inte vanligtvis från förmågor i sina övningar. Dock har respondenter på alla nivåer svarat att förmågor finns representerade i övningsmålen.

De förmågor som ofta lyfts fram som särskilt utmanande är samverkan och kommunikation.

Hur öva mer?

Med något undantag anser respondenterna att deras organisation inte övar tillräckligt. Det finns nyanser i detta, t ex att det kunde vara viss typ av övning som inte genomförs, eller att vissa grenar av organisationen (exempelvis chefs- och ledningsgrupper) inte övar nog.

På en fråga om vilken form av krisövning man önskar sig mer av framkommer en rad saker:

- Vill ha kortare övningar oftare (lokal nivå)
- Seminarieövningar är väl så bra som större övningar (lokal nivå)
- Vill öva så skarpt och verklighetstroget det går med de organisationer som ingår vid kris (lokal nivå)
- Inkludera sociala medier (lokal nivå)
- Övningar som kan leda fram till konkret handlingsplan (lokal nivå)
- Måste öva mångfacetterat (lokal nivå)
- Öva asynkront (lokal nivå)
- Öva distribuerat - inte på samma plats (lokal nivå)
- Sätta stab, komma igång och fatta beslut (lokal och nationell nivå)
- Viktigare att öva organisering än specifika scenarier (regional nivå)
- Kombination av stora och små övningar (nationell nivå)
- Korta oannonserade övningar för chefsgrupp (nationell nivå)

² t ex förmåga att leda, fatta beslut, kommunicera eller samverka

Dokumentation och utvärdering av övningar

Dokumentation av planeringsprocess och genomförande görs på delvis olika sätt i olika organisationer. Vanligt är dock att planeringen stöds av Word- och/eller Powerpointdokument som sedan arkiveras i vanlig ordning. Större övningar har mer omfattande beskrivningar än mindre. I Norge används ofta en dreiebok (manus, körschema). I Norge är det också vanligt att dokument, t ex loggföring, lagras i krishanteringssystemet CIM. Det förekommer även att loggföring sker på papper under en övning. Länsstyrelsen Värmland nämnde att de har en särskild funktion som dokumenterar under övningar. Videofilmning togs upp som ett annat sätt att dokumentera en övning.

Utvärderingar görs efter i princip alla övningar. Omfattningen beror på storlek på övning. Vid mindre övningar kan en muntlig utvärdering göras i slutet av övningen. Denna dokumenteras sedan och sprids till deltagarna. Vid större övningar används utvärderingsscheman och -mallar (som bland annat kan hämtas från DSB:s och MSB:s handböcker). Några respondenter nämner att självvärdering görs inom olika arbetslag som en del av utvärderingen. En respondent beskriver ett antal olika källor vid utvärdering, t ex information från de övade och olika övningsverktyg. En annan respondent nämner en enkät som gjorts före och efter en övning för att mäta lärandet.

Det görs också utvärderingar efter skarpa händelser, vilket är en viktig källa till kunskap för vissa organisationer.

En respondent väckte frågan om vad man egentligen utvärderar. Är det övningen, deltagarnas prestationer, om en viss konstellation kan hantera en viss situation, eller vill man skapa en grund för vad man behöver lära efteråt?

Ett känsligt steg i hela övningsprocessen är hur utvärderingarna tas omhand. Vid större övningar i Hedmark hålls utvärderingskonferens två veckor efter övningen. En annan variant är att ett seminarium ordnas utifrån utvärderingen. Det förekommer att utvärderingar förs in i interna kontrollsystem för fortsatt uppföljning. Utvärderingar gjorda efter MSB:s större övningar publiceras på webben. Länsstyrelsen Dalarna beskrev att utvärderingar används i utbildning av kommuner.

Men det krävs ofta ytterligare åtgärder för att säkerställa att förbättringspunkter verkligen genomförs. Flera respondenter har beskrivit att det är osäkert i vilken omfattning lärdomar efter övningar verkligen tas tillvara. En vanlig åtgärd är att utvärderingar tas upp och används inför nästa övning. Ibland går "luften ur" de övade efter övningen vilket gör att förbättringsarbetet inte blir utfört. En slutsats som några har fört fram är att förbättringspunkter och åtgärdsförslag behöver preciseras vad gäller vem som är ansvarig och när det ska vara gjort.

Två goda exempel på ett utökat förbättringsarbete har framkommit vid intervjuerna. Ett norskt exempel från Stavanger beskriver en EU-finansierad övning som inte avslutades efter själva genomförandet utan som fortsatte efter utvärderingsrapporten med förbättringsförslag med tidsgräns och ansvarig. Ett år efter övningen hölls en uppföljningskonferens. Övningens styrgrupp var fortsatt i drift och ordnade möten under denna period. Ett gott svenskt exempel kommer från dricksvattenområdet där ett nationellt organ genomför övningar för en kommun åt gången. Arbetsgången i dessa övningar är att en snabb utvärdering hålls i slutet på övningen. Dagen därpå skrivs och redovisas en handlingsplan. Ansvarig myndighet följer sedan upp handlingsplanen ett år därefter.

Drivkrafter och hinder för krisövning

Det finns en mycket tydlig drivkraft och ett mycket tydligt hinder som framkommer i intervjuerna. Drivkraften är intresset och engagemanget för att öva, och hindret är tillgången på tid och andra resurser. Många respondenter beskriver ett brett intresse i deras organisationer för att öva, och även en önskan att öva mer. Någon eller några pekar dock på att engagemanget kan vara lågt i vissa organisationer. Att det i organisationer råder brist på tid och resurser för krisövning är det mest genomgående svaret i hela studien. Det kan handla om otillräcklig tid för att vara med i planeringsprocess och/eller genomförande, och att övning därför prioriteras ner. Det finns också en tendens att tidsåtgången för planering och genomförande underskattas. En särskild utmaning som råder för frivilligorganisationer är att deras medlemmar använder sin fritid för krisövningar. Ett sätt att i viss mån underlätta deltagande är att ha en långsiktig planering. Ett annat hinder som påpekats är att det i vissa organisationer saknas en person som har planering av krisövning som sin uttalade arbetsuppgift.

En drivkraft som observerats i Norge efter terrordåden i Oslo och på Utöya var krav om fler krisövningar från politisk ledning och departement. Andra exempel från respondenter var att fysiska avstånd är ett hinder och att skillnader i kultur mellan olika deltagande parter kan vara ett hinder och att det krävs extra mycket planeringstid i dessa fall.

Vad fungerar och vad fungerar inte

Det finns vissa generella mönster som framkommer när vi frågar om vad som fungerar bra respektive mindre bra vid övningar. Ett sådant var att de första delarna i krisövningsprocessen - planering och genomförande - ofta fungerar bra men att utvärdering respektive implementering av lärdomar fungerar sämre. Andra mer generella resultat är att mindre övningar fungerar bättre än större övningar, samt att

samverkan och kommunikation (internt och externt) är utmanande och svårt att få till på ett bra sätt i övningar.

Övningar som är väl planerade och förberedda, där de deltagande parterna varit aktiva i planeringen fungerar ofta bra. Det stärker processen om deltagare vågar vara kritiska till upplägg och innehåll i övningen. Det kan också bli ett bättre utfall om parterna känner till varandra sedan tidigare. Men det finns dock en risk att det är samma personer från de deltagande organisationer som ofta eller alltid deltar i samverkansövningar vilket gör att det blir begränsade delar av organisationerna som blir övade och att kunskapspridningen blir begränsad.

Några av de saker som generellt anses fungera bra är övningsledning och övningar som gäller uppstart av krisorganisationen. Saker som anses fungera mindre bra är t ex att få med den politiska ledningen i övningar och att lyckas skapa en samlad lägesbild. Ett annat problem som nämndes var att en övning som inte är tillräckligt realistisk riskerar att skapa diskussioner som kan leda övningen i fel riktning.

Inga stora skillnader i svar har kommit från norska respektive svenska respondenter.

Krisövning för allmänheten

På en fråga om vad respondenterna anser om att genomföra krisövning för allmänheten blir svaren skiftande. Medan det finns en viss tveksamhet hos t ex vissa kommunföreträdare till att blanda in allmänheten finns det intresse hos andra aktörer, t ex på frivilligsidan. Tveksamheter grundas på oklarheter om vem som har ansvar för om något oönskat händer med deltagare om de inte är medlemmar i någon deltagande organisation. Vissa typer av allvarliga scenarier anses också kunna skapa oro och panik om de kommuniceras i ”de breda lagren”.

Ett förslag från t ex några kommunföreträdare att hantera eventuella säkerhetsfrågor var att engagera en intresserad allmänhet via frivilligorganisationer. Då skulle viss utbildning kunna hållas före övningar. Det skulle också bli tydligt vilka personer som verkligen deltar i övningen.

Ett annat önskemål som framkommer var att kunna öva och organisera personer som har vissa förmågor eller resurser, t ex elektriker eller lastbilsägare.

Ett förslag från en respondent är att ett övningsverktyg i form av en app skulle kunna vara ett sätt att genomföra krisövning med (ett urval av) allmänheten.

Utbildning om krisövning

Det finns ett uttalat behov av utbildning om krisövning hos flertalet respondenter. Exempel som har nämnts på önskat innehåll i utbildning har varit planering och utvärdering av övningar.

MSB och DSB har ett kursutbud om övningsledning, utvärdering, etc. De nationella handböckerna används som läromedel inom flera utbildningar. Vid Högskolan i Hedmark, Universitetet i Stavanger och Försvarshögskolan i Stockholm ges utbildning på högskolenivå. Det finns också en marknad av kurser givna av konsulter.

Användning av tekniska plattformar

Eftersom den existerande IT-miljön i de studerade organisationerna kan skapa såväl möjligheter som hinder för utformningen av nya IT-verktyg/-system kartlades hur organisationernas IT-stöd fungerar och ser ut idag.

När det kommer till anskaffning av nya system eller installation av nya system inom organisationerna de intervjuade arbetar vid är det olika saker som avgör vilket system som väljs, och om medarbetarna inom organisationen fritt kan installera ny programvara på sina enheter. Beslut om eller hantering av nya programvaror sköts i många fall av en IT-avdelning, nio av de intervjuade organisationerna nämner detta. Beslut för eller emot nya system grundas även i om organisationen har råd med kostnaden och om det finns ett behov. I vissa fall är det andra organisationer som avgör vilket eller vilka system organisationen använder, till exempel i ett övningsförfarande.

Det är en mängd olika system respondenterna använder, dels i sin arbetsvardag, dels under övning och projektets verktyg behöver anpassas efter detta.

Många respondenter menar att de under övning behöver använda samma verktyg som de skulle använda under en kris. Men vad gäller t ex Rakel/Nödnett och WIS/CIM uttrycker några respondenter önskan om träning/övning inför större övningar.

Det finns också en önskan hos en enskild respondent att projektets verktyg kan vara ett teknikstöd till organisationens befintliga övningsformer eller tillåta nya (fysiska) övningsformer – dvs att verktygen skulle utgöra ett slags virtuellt stöd vid fysiska övningar.

Några respondenter nämner att loggningar under övning bör kunna föras över till vanliga filformat som Word-dokument (i tekniskt språkbruk brukar detta kallas

”export” av data). Någon påpekar att det är viktigt att kunna återanvända (delar) av övningar och utnyttja tidigare utvärderingar.

En respondent tar upp språket och olika begreppsanvändningar som ett möjligt hinder för ett gemensamt verktyg över lands- och organisationsgränser. Även om inte samtliga respondenter i den här intervjustudien tar upp begrepp och språk, har problemet visat sig under workshops (inom CriseIT-projektet) och experimentella intervjuer (som masterstudent Henrik Andersson vid KAU genomfört). Det finns också några av respondenterna och deras organisationer som använder egna (NVE) eller MSB:s/DSB:s handböcker och manualer vid övningsplanering och genomförande, vilket är högst relevant för bedömning av språkliga aspekter och användningen av vissa begrepp kring krisövning.

Flera respondenter menar att projektets verktyg främst bör rikta in sig på krisledning. En respondent menar att övningar på den operativa nivån behöver läggas på en detaljerad nivå för att ge något, vilket medför att det är svårt att anpassa själva övningen till många verksamheter (s operativa nivåer).

Vad gäller användandet av CIM i Norge verkar påbudet från Fylkesmannen göra att CIM används eller åtminstone sägs användas i större utsträckning än vad WIS används i Sverige (WIS är det svenska MSB:s motsvarande system).

Projektets verktyg och respondenternas tankar om dessa

Ett centralt syfte med projektet CriseIT är att utveckla nya IT-verktyg för övning och utbildning om krishantering. I studien ställdes därför frågor som syftade till att klarlägga respondenternas attityder till liknande verktyg. Eftersom det inte är fullständigt klarlagt ännu vad projektets verktyg kommer att möjliggöra har vissa av respondenterna haft lite svårt att besvara vilka specifika behov man ser av projektets verktyg och vilka fördelar/nackdelar respondenterna kan se med sådana verktyg. De behov som nämnts är bland annat att:

- kunna öva oftare
- kunna öva utan att behöva samlas på en och samma plats
- förenkla planering samt genomförande av övning
- fungera som teknikstöd i befintliga övningsformer, liksom i enskild träning
- hjälp att underhålla kunskap och krismedvetenhet
- bidra vid förberedelser inför övningar
- stödja upplärning av ny personal
- utveckla och träna övningsledningen genom strukturstöd vid övningsplanläggning.

När det kommer till nackdelar verkar det vara ett bekymmersmoment att det rör sig just om digitala verktyg: man är rädd att det finns ett motstånd eller teknisk okunskap bland brukarna som kan medföra att verktygen inte används. Respondenterna nämner också saker som har med verktygens användbarhetsgrad att göra: att det kommer vara svårt och krångligt, men också att den digitala tekniken kan göra att det är svårt att behålla verktyget uppdaterat och modernt. Att verktygen ska vara lättanvända är också något som påpekas under frågan om vad som är viktigt att tänka på för att datorbaserad övning ska fungera. Ett par respondenter nämner att verktygets övningsskapande funktioner ska stödja inlägg av spelmekanismer (exempelvis poängräkning).

En risk några respondenter nämner är också att verktyget skulle ersätta andra övningar. Till detta hör också risken att organisationens resurser för övning minskas om ett verktyg som effektiviserar övningarna införskaffas.

Vissa av respondenterna ser det som att det inte går att öva samverkan i verktygen, eftersom deltagarna inte befinner sig på samma plats. Dock framhåller någon att samordning mellan kommuner gör att motspel kan arrangeras med hjälp av annan kommun när den egna organisationen övar och vice versa. Klart är att en majoritet av respondenterna säger att krisledning är en kompetens (med tillhörande funktioner/roller) som man ser passar övning i digitala verktyg. En annan återkommande idé är att öva uthållighet och långdragna händelser i verktygen, något som är svårt att få till under en övningsdag eller en seminarieövning.

När det gäller vilka steg i övningsprocessen som lämpar sig extra väl för digitala verktyg varierar svaren från ”alla steg” till ett urval av stegen. Genomförande av övning nämns av många. Några av respondenterna nämner utvärdering och erfarenhetsåterföring som speciellt passande steg.

Slutsatser och rekommendationer

En tydlig slutsats i denna studie, som stödjer tidigare studier, är att organisationer **övar för lite**. En orsak till det är brist på tid och i viss mån andra resurser. Samtidigt finns det ett relativt brett engagemang och intresse för att delta i krisövningar. Individuell träning förekommer inte hos de flesta organisationer som ingår i studien, men det fanns olika exempel på utbildning, t ex inför en övning.

I en krisövnings olika faser *planering - genomförande - utvärdering - förbättringsåtgärder* är det tydligt att de flesta organisationer är **bra på att planera och leda genomförandet av** övningar. Man är hyggliga på att utvärdera, medan de allra flesta **inte har ett systematiskt förbättringsarbete** efter övningar. Det fanns dock goda exempel som

visade på systematik även i de avslutande delarna av övningskedjan. Ett relativt enkelt sätt att fullfölja även ett förbättringsarbete är att tydliggöra vem som är ansvarig för en viss åtgärd och när den ska vara genomförd.

De vägledningar som har getts ut av MSB (2014) och DSB (2016) har fått bred uppmärksamhet hos regionala och lokala aktörer. En sak som dessa vägledningar vill styra bort ifrån är att basera och planera övningar utifrån olika scenarier för att istället **koppla övningars syfte och mål till olika (generella) förmågor**. Det visade sig att det ännu är få organisationer som verkligen baserar övningar på förmågor men att dessa förmågor är väl representerade i övningsmålen i flertalet studerade organisationer. De förmågor som ofta lyfts fram som särskilt utmanande är samverkan och kommunikation.

På en fråga om hur respondenterna skulle vilja öva om de fick tillfälle att öva mer framkom önskemål om fler kortare övningar som kunde genomföras med deltagarna på olika platser och där deltagandet kunde ske vid olika tidpunkter.

Intresset för att genomföra **krisövning för allmänheten** var blandat. De frågetecken som fanns rörde framför allt de övades säkerhet och ett sätt att kunna hantera detta är att organisera "allmänheten" genom frivilligorganisationer. Då finns också möjlighet att kombinera övning med viss utbildning.

Det fanns ett brett allmänt intresse bland respondenterna för **datorbaserade verktyg** för krisövning, och alla olika faser av en krisövning ansågs relevanta. Man såg flera olika fördelar med digitala verktyg, framför allt för att **kunna öva oftare**. Andra fördelar var möjligheten att öva med andra aktörer men på olika platser och tidpunkter (**distribuerat och asynkront**), och att kunna genomföra **krisövningar som är utdragna** i tiden. Några av de problem som lyftes vad gäller digitala verktyg var att vissa personer har ett **motstånd mot ny teknik** och nya system, och att system snabbt kan bli **utdaterade** och omoderna om de inte underhålls. En övergripande fråga som togs upp av någon respondent angående nya verktyg är om de kan leda till att mindre resurser avsätts för mer traditionella övningsformer. Projektet kan här framhålla att datorbaserade övningar bör ses som ett **komplement till andra övningsformer**.

Digitala krisövningsverktyg bör baseras på **webbaserade system**, så länge dessa system bygger på standarder. Då minskar behovet av specialanpassningar till användarnas plattformar. Det skapar också en flexibilitet för användaren vad gäller vilken typ av enhet som används i olika situationer: **smartphone, surfplatta eller dator**. Systemet bör därför kunna anpassa sig efter olika enheters skärmstorlekar och inputmöjligheter. Så länge det webbaserade systemet **bygger på standarder** underlättas för de organisationer vars anställda måste gå genom en IT-avdelning för att installera ny programvara på sina datorer. Med ett webbaserat system behöver

nödvändigtvis ingenting installeras på datorn, förutsatt att datorn redan har en uppdaterad webbläsare. Systemet bör också kunna anpassa sig efter olika enheters inputmöjligheter. Det senare är viktigt att ta i beaktande också när det kommer till övningarnas och träningens utformning: den **multimedia** som presenteras i systemet **måste också anpassas efter enheten**, liksom det måste vara möjligt för användaren att delta i träning och övning oavsett enhet (exempelvis lämpar sig inte långa textinmatningar på enheter med touch-skärmar, eller hämtning och visning av stora bilder).

Även om flera respondenter främst använder persondatorer och inte enheter så som smartphones och surfplattor i sin yrkesroll har många yttrat att **nya enheter är på gång**, och att man får använda dem om man önskar. För att projektets system skall kunna brukas under en längre tid framöver behöver alltså funktionerna för utformning av övningar ge stöd (vägledning) för enhetsanpassning av övningen. Detta innebär att projektets system måste vägleda den som skapar övningen att säkerställa att övningen och dess innehåll fungerar också utifrån ett pedagogiskt perspektiv, oberoende av den övades enhet (som kan vara smartphone, surfplatta eller dator). Projektet behöver alltså skilja mellan funktioner för att planera och skapa respektive genomföra övning.

Vilken webbläsare respondenterna använder och har installerade på sina datorer har inte kartlagts under intervjuerna som rapporteras här. Men, med tanke på att all teknik inte fungerar i alla webbläsare bör projektet noggrant överväga om alternativa lösningar finns innan teknik som bara fungerar i en viss webbläsare implementeras.

För projektet i stort är det viktigt att kunna **skilja på** funktionerna bakom **att planera och bygga en övning respektive att genomföra en övning**.

Flera respondenter framhöll att det är viktigt att använda **samma system och verktyg under övning som under en verklig kris**. Detta gäller även språkliga aspekter, t ex att samma begrepp används i övning som i andra sammanhang. En särskild utmaning av detta slag är vid krisövning över en nationsgräns.

En annan aspekt på verktyg och övningar som tas fram är att de behöver vara tillräckligt generella för att passa olika organisationer men samtidigt vara specifik nog för enskilda användare i olika roller. Projektet bör överväga en **individ Anpassning av övningsinnehållet** med hjälp av en inloggning och tillhörande profil.

Det finns fördelar med att **involvera andra verktyg** i övningar, då kunskapen om verktygen hålls ajour. Respondenterna från Länsstyrelsen i Dalarna nämner exempelvis att de med goda resultat "tvingat" kommuner och andra som deltar i övningar att använda WIS och Rakel.

Vid uppbyggnad av parlör och gränssnitt liksom vid varje uppbyggnad av övningsinnehåll är det viktigt att inte verktygens och övningars **språkbruk** skiljer sig

mot manualer som används inom brukarorganisationen liksom mot begreppsanvändning i organisationer och deras befintliga system. En del övningar som byggs upp med hjälp av projektets verktyg kan adressera just språkfrågor och kunskap i andra organisationers nomenklaturer.

Projektets verktyg och övningar som tas fram behöver vara tillräckligt **generella** för att passa den bredd av organisationer man vänder sig till, samtidigt som övningar måste vara nog **specifika** för att vara givande för användaren.

En **individanpassning av övningsinnehållet** behöver övervägas. Kan det, med hjälp av en inloggning och tillhörande profil, styras vad användaren ser och övas i? Med en sådan inloggning kan också den som planerar övningen eller träningen skicka ut övningen till lämpliga roller och personer.

Intresset bland respondenterna för **den "tidsutsträckta" övningsformen** är stort, liksom uppstartsfas som också återkommer om än inte lika frekvent, varför dessa båda bör framhållas som bra övningstyper att inrikta sig på inom projektet.

Då **utvärdering och erfarenhetsåterföring** återkommande tas upp av respondenterna som en svaghet eller svårighet med dagens övningar, kanske den delen av övningsprocessen borde vara av extra intresse för projektet.

Det är viktigt att projektet framhåller att **verktygen är ett komplement och en möjlighet att öva mer** - inte en ersättning av traditionella övningar eller ett incitament att endast öva virtuellt.

Referenser

DSB. 2016. Veileder i planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser. Grunnbok: Introduksjon og prinsipper. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

Fylkesmannen i Hedmark, Länsstyrelsen Dalarna och Länsstyrelsen Värmland. 2016. GrenseRoS 2016 - Risk- och sårbarhetsanalys för gränsregionen Hedmark, Dalarna och Värmland 2016.

Kvarnlöf L., Magnusson M. och Öberg L.-M. 2014. Kunskapsöversikt: krisövning. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

van Laere J., Lindblom J. och Susi T. 2009. Kommunal krisövning i teori och praktik, Skövde University Studies in Informatics 2009:1.

Magnusson M. 2014. Slutrapport: Virtuellt studio för krisövning, Länsstyrelsen Värmland. Projektet finansierades av Vinnova.

MSB. 2014. Övningsvägledning. Grundbok – Introduktion till och grunder i övningsplanering. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Vold T. och Wenstad M. 2013. Sustainable training for crisis - technology supported training for organizations. The 45th ESReDA Seminar on Dynamic Learning from Incidents and Accidents, Bridging the Gap between Safety Recommendations and Learning, 23-24 oktober 2013, Porto – Portugal.

Bilaga: Intervjuguide.

Inledning

- Inom vilken organisation arbetar du och vilken roll har du? Vad ingår i din yrkesroll?

Tekniska plattformar

- Vilka tekniska plattformar används inom organisationen idag och vilka tekniska plattformar använder du?
- Används "andra" enheter (än surfplatta, dator, smartphone) så som pekskrämar i bil, handdatorer, osv? Till vad?
- Är det tillåtet att installera programvaror, så som program, plugins (i webbläsare)?

Planering av krisövningar

- Vem eller vilka är det som planerar och utformar övningar inom organisationen?
- Hur planläggs övningar idag? Vilka arbetsmoment ingår, osv?
 - Hur sker inbjudan till övningen och vad innehåller inbjudan?
 - Hur och var finns övningarna dokumenterade?
- Vilka förutsättningar respektive hinder för planering av övning(ar) finns idag?

Träning och övning

- Hur krisövar ni som organisation idag?
 - Hur övas förmågor (som behövs för) ledning/beslutsfattande, samverkan, kommunikation samt gemensam lägesbild?
 - Vilka är målen med övningar som ni genomför idag?
- Vilka förutsättningar och hinder för övning finns idag?
 - Vad fungerar bra idag? Vad fungerar mindre bra idag?
- Anser du att er organisation övar tillräckligt? (Varför inte?) *Hur* skulle du vilja träna / öva?
- Övning för allmänheten – hur ser du på det? Har ni diskuterat det?
- Vad händer efter en övning?
 - Sker någon utvärdering? Feedback och lärande (för de som övat eller personer i liknande roller)?
 - Hur tillvaratas resultaten från övningen? T.ex. förs resultat eller erfarenheter vidare mellan de som övat eller personer som är i liknande roller?

Utvärdering

- Vilka kriterier finns det för utvärdering och/eller vilka används?
- Vilka metoder används för erfarenhetsåterföring?

Utbildning om krisövning

- Vilket behov har ni när det gäller utbildning om krisövning?
- Nyttjar ni någon utbildning idag?
- Vilka handböcker och metoder använder ni?
 - Hur använder ni digitala verktyg för utbildning om krisövning idag?
- Känner ni till någon annan utbildning utöver den ni ev. nyttjar?

Introducera verktygsidén

- Vilka behov ser du att er organisation skulle kunna ha av våra verktyg?

- Vilka kompetensområden och roller ska övas i verktygen?
- Vilka fördelar ser du med ett sådant verktyg som i vår idé?
- Ser du några nackdelar?
 - Vad tror du är viktigt att tänka på för att datorbaserad övning ska fungera?
- Finns det några steg i en övningsprocess som du tror passar mindre bra att genomföra i verktygen? (Om den intervjuade inte nämner annat än själva övandet, ta upp att: Processen kring övning kan inkludera till exempel analys av träningsbehov, övningsplanering, genomförande, utvärdering och återförande av erfarenheter.)