

Forskningsstudie av arbetet i länsstyrelsernas samordningskansli som etablerats med anledning av covid19



LUNDS
UNIVERSITET

Titel: Forskningsstudie av arbetet i länsstyrelsernas samordningskansli som etablerats med anledning av covid19

Författare: Tove Frykmer, Henrik Hassel, Alexander Cedergren, Lars Fredholm, Christian Uhr och Misse Wester

Lund: LTH, Avdelningen för Riskhantering och Samhällssäkerhet, 2021-09-16

Omslag: från www.pixabay.com (royaltyfri)

Förord

Författarna till denna forskningsstudie skulle vilja rikta ett stort tack till alla som bidragit till denna rapport och det underlag den bygger på. Framför allt handlar det om de personer som i den akuta hanteringen av covid19 tagit sig tid att dela med sig av sina tankar, erfarenheter, åsikter, och dokument. Med tanke på det arbete som många av de vi pratat med lagt ner på att lösa den problematik som uppstått i kölvattnet av covid19 är det hedervärt att de också har hittat tid att svara på våra frågor - trots att nyttan för dem själva kan upplevas vara både vag och avlägsen i tid. Forskningsstudien har inneburit en unik chans för oss som forskare att i realtid följa hur samordningskansliets arbete har strukturerats, genomförts och utvecklats. I skrivande stund har covid19-situationen påverkat det svenska samhället i mer än 18 månader. Situationen har påverkat många aktörer bland vilka länsstyrelserna och länsstyrelsernas samordningskansli har haft otal kontakter samt producerat en stor mängd dokument. Detta har givetvis inneburit en utmaning för oss som forskare välja ut och rikta in studien på aspekter vi tror är särskilt betydelsefulla för både länsstyrelserna och det svenska krishanteringssystemet. Vi uppskattar det engagemang som representanter för samordningskansliet har visat i studien där vi upplever att vi haft full frihet att välja fokus samtidigt som vi har fått stöd avseende allt ifrån tillgång till dokument till hjälp att reda ut oklarheter. Detta är vi mycket tacksamma för och vi är även tacksamma för den proaktivitet som initiativtagarna till forskningsstudien visat genom att i ett tidigt skede av covid19-hanteringen finna tid och engagemang för att initiera studien. Vi tror att karaktären på studien hade blivit annorlunda om den formulerats retrospektivt snarare än proaktivt.

Sammanfattning

I skrivande stund har covid19-pandemin påverkat Sverige i mer än 18 månader. Smittspridning och de åtgärder som vidtagits för att begränsa smittspridningen har på ett eller annat sätt haft inverkan på alla människor och verksamheter i Sverige – och samhällskonsekvenserna är enorma. Ett stort antal offentliga, privata och ideella aktörer har involverats i samhällets krishantering, vilket har inneburit stora behov av informationsdelning, samverkan och gemensam problemlösning.

En betydande del av samhällets hantering av covid19 är det arbete som genomförs av länsstyrelserna. Länsstyrelsernas roll i svensk krishantering handlar bl.a. om att sammanställa regional lägesbild, samordna verksamhet mellan kommuner, regioner och myndigheter samt samordna information till allmänheten och massmedia. I huvudsak har länsstyrelserna alltså en stödjande och samordnande roll där de fungerar som en länk mellan lokala och regionala aktörer samt den nationella nivån.

Tidigt under våren 2020 insågs behovet av att etablera en organisatorisk enhet som kunde verka för länsövergripande samordning för att möta den eskalerande pandemisituationen. Detta mynnade den 12 mars ut i ett gemensamt beslut från landshövdingarna om att etablera ett samordningskansli. Under covid19-pandemin har en lång rad regeringsuppdrag definierats för länsstyrelserna där samordningskansliet givits ansvar för att koordinera dessa uppdrag, utöver att genomföra andra länsövergripande aktiviteter. Det första uppdraget, som fortfarande är aktuellt, var att regelbundet inkomma med lägesbilder, dels i form av nationella lägesbilder, dels i form av lägesbilder för respektive län.

I syfte att tillvarata erfarenheter och lärdomar från arbetet i samordningskansliet uppdrogs Lunds universitet att genomföra en forskningsstudie med fokus på samordningskansliets arbete. Studien har pågått från juni 2020 till augusti 2021 där denna rapport utgör ett av forskningsresultaten. Det övergripande syftet med studien är att bidra till pågående och kommande utveckling av länsstyrelsernas samordningskansli. Ambitionen har även varit att bidra till förmågeutveckling inom ramen för totalförsvar och länsstyrelsernas roll vid framtida kriser där samordning mellan flera län behövs.

Forskningsstudien har framförallt fördjupat sig inom fyra olika områden: 1) Samordningskansliets etablering, uppdrag och organisering, 2) Samordningskansliets interna och externa effekt under covid19, 3) Samordningskansliets arbete med att sammanställa nationella lägesbilder, och 4) Samordningskansliets roll i framtida kriser. Av dessa fyra områden har lägesbildsarbetet varit det område vi berört mest på djupet, inklusive att vi genomfört två litteraturstudier.

Delstudierna baseras på en kombination av fem olika datakällor. För det första har vi genomfört 19 intervjuer med representanter för länsstyrelserna och dess externa samarbetspartners. För det andra har vi studerat olika typer av dokumentation där ett urval (27 st) av regionala och nationella lägesbilder är den främsta datakällan. Som komplement till dessa två datakällor har vi vid tre tillfällen genomfört observationer av lägesbildsarbetet, genomfört en enkätundersökning (med 23 svar) i syfte att nå en bredare grupp av respondenter samt genomfört en workshop för att belysa utmaningar med samtidig hantering av geografiskt områdesansvar och sektorsansvar och utmaningar med att tillämpa ett helhetsperspektiv.

Etableringen av samordningskansliet gick förhållandevis snabbt där det efter några veckor fanns en fungerande arbetsstruktur. I stor utsträckning baserades etableringen på de erfarenheter från och i de nätverk som upparbetats under skogsbränderna 2018. Kansliet är helt virtuellt där Länsstyrelsen Halland är den koordinerande parten. Kansliet är uppbyggt kring en kärna av länsråd, en ordförande och en expedition. Vidare är kansliet uppbyggt av ett antal funktioner som framförallt bemannas av beredskapsdirektörer¹, och där de mest relevanta funktionerna för denna studie är Nationell lägesbild, Samverkansbehov och prioritering samt Samordning med MSB. Samordningskansliets representanter har varit aktiva i en mängd formella samverkansforum, såsom Sorteringsmötena, Operativa chefsmöten

¹ Här har vi valt att genomgående använda begreppet beredskapsdirektör. Det ska nämnas att i vissa län används begreppet försvarsdirektör för motsvarande funktion men efter dialog med representanter för länsstyrelserna har vi valt att använda beredskapsdirektör som benämning för båda dessa roller.

och Nationella pandemigruppen. Dessutom har personliga nätverk och relationer varit mycket betydelsefulla – både i samband med etableringen och i samband med det fortsatta arbetet. I stor utsträckning har samordningskansliets bemanning sett likadan ut under hela covid19-pandemin. Detta kan sägas både vara en styrka men också en potentiell sårbarhet. Styrkan består i att samarbetet har underlättats och blivit effektivt. Sårbarheten består i att arbetet blir personberoende vilket visserligen inte tycks ha lett till några negativa konsekvenser under covid19-hanteringen i, men som hade kunnat innebära problem om nyckelpersoner plötsligt inte varit tillgängliga.

Representanter för samordningskansliet har deltagit i en mängd formella och informella forum samt svarat upp mot en mängd olika regeringsuppdrag i syfte att påverka hanteringen av covid19. Detta har lett till både interna effekter (d.v.s. effekter för länsstyrelsekollektivet) och externa effekter (d.v.s. effekter för externa aktörer på olika nivåer i samhället). Sammantaget visar vårt dataunderlag att samordningskansliet har varit en positiv faktor för hanteringen av covid19. Några av de interna effekter som nämns är att samordningskansliet skapat en större likvärdighet och tyngd till det arbete länsstyrelserna genomför. Många upplever att länsstyrelserna på så sätt stärkt sin roll som viktig aktör i akuta krishanteringen. Det faktum att samordningskansliet behandlar frågor av gemensamt intresse för alla länsstyrelser innebär även effektiviseringsvinster. Effektiviseringsvinster är även något som utgör en extern effekt där det blir enklare för externa aktörer att samverka med länsstyrelserna genom att kansliet är en tydlig kontaktpunkt och kan representera länsstyrelserna i olika forum. Många aktörer har även upplevt ett bra stöd för att hitta rätt med frågor inom länsstyrelserna. Utmaningar har också förekommit där framförallt den inledande fasen av hanteringen av vissa upplevdes som rörig där samordningskansliets roll och mandat inte var klaggjort. Här uppfattar vi att öppen dialog har undanröjt en stor del av denna problematik. En farhåga har även varit att distansen mellan externa aktörer och respektive län skulle komma att bli större, men detta tycks inte ha inneburit något större problem under covid19 då samordningskansliet visat en förmåga att på ett bra sätt representera hela länsstyrelsekollektivet samt alltid snabbt ge återkoppling till berörda aktörer.

Lägesbildsuppdraget har koordinerats av samordningskansliet ända sedan 19 mars 2020. Den främsta mottagaren (och beställaren) av lägesbilderna är Regeringskansliet. Lägesbildsarbetet i samordningskansliet har inneburit att samla in regionala lägesbilder från respektive länsstyrelse (utefter en fastställd mall) och sammanställa dessa i dels en nationell lägesbild, dels bilder uppdelade per län som sedan beslutas och presenteras för en representant för Regeringskansliet innan den slutligen distribueras till Regeringskansliet samt flertalet externa aktörer. Vi tolkar syftet med lägesbilderna som att dessa ska utgöra underlag för rapportering av läget både regionalt och aggregerat nationellt till Regeringskansliet. Syftet har varit tydligt för länsstyrelserepresentanterna men mindre tydligt för externa aktörer. En otydlighet i hur lägesbilder i krishanteringssystemet förhåller sig till varandra, särskilt kansliets och MSBs nationella lägesbilder, eller hur informationen i den aggregerade nationella lägesbilderna ska värderas lyfts fram. En brist på återrapportering neråt i lägesbildkedjan framkommer även i vårt dataunderlag. Vi kan se indikationer på ett fokus på uppåtrapportering i länsstyrelsernas lägesbildarbete specifikt, men potentiellt även för krishanteringssystemet i stort. Möjliga negativa effekter lyfts fram; minskad förmåga till proaktivitet, ökad rapporteringströtthet och att beslut som fattas på nationell nivå riskerar att inte spegla behoven på lokal nivå.

Utifrån dataunderlaget är vår bedömning att samordningskansliet uppfyllt regeringsuppdraget väl, och flera externa aktörer rapporterar att de använder kansliets lägesbilder. Regeringskansliet tycks vara nöjda med lägesbilderna, även om vi tyvärr endast fått en begränsad bild av hur lägesbilderna används. En framgångsfaktor i lägesbildsarbetet tror vi kan ha varit att lägesbildfunktionen bemannats av erfaren personal på höga positioner vilket kan påverka arbetet med att filtrera information på ett positivt sätt. Vår analys kombinerat med vetenskaplig litteratur pekar samtidigt på vissa förbättringsmöjligheter, inklusive ökat erfarenhetsutbyte mellan personal som bemannar lägesbildsfunktionen samt mer explicita kriterier för hur urval av information bör ske. En farhåga har även varit att det kan uppstå fördröjningseffekter i lägesbilderna eftersom informationen som slutligen presenteras till Regeringskansliet har genomgått ett antal relativt tidskrävande filtreringssteg (från lokal till nationell nivå). Dock har vi inte kunnat identifiera någon konkret negativ effekt av sådana potentiella fördröjningseffekter. Vidare tror vi att lägesbilderna, utifrån innehållet, kan bli ännu mer användbara

om de innehåller högre grad av tolkning/analys, mer framåtblickande perspektiv, samt mer information kring osäkerhet och trovärdighet. Samtidigt har detta inte varit något som Regeringskansliet tycks ha efterfrågat under covid19 och att skapa lägesbilder som innehåller denna typ av information lär även ta mer tid och resurser i anspråk. Dessa rekommendationer handlar därför mer om utgångspunkter för framtida utveckling än kritik kring hur lägesbildsarbetet under covid19 har gått till.

Det är tydligt att det finns en positiv bild bland många aktörer även kopplat till samordningskansliets roll i framtida kriser. Detta gäller speciellt situationer som innebär utdragna krisförlopp. Många trycker på vikten av att det måste finnas en flexibilitet i exakt hur ett kansli utformas så att det kan anpassas till just de behov som finns i den aktuella händelsen. För att minska sårbarheten och för att möta behoven som uppstår i en specifik situation kan det också vara viktigt att skapa en förmåga att formera mer än ett kansli. Inför framtiden pekar många respondenter, speciellt de externa, på vikten av att tydliggöra rollfördelningen. I och med att samordningskansliet tar en länsövergripande roll finns en risk att detta innebär en otydlighet på nationell nivå framförallt i förhållande till MSB. Under covid19 har denna problematik lösts genom dialog men om samordningskansliet ska ha en varaktig roll i framtidens krishantering menar många att denna oklarhet måste utredas och formaliseras. Avslutningsvis pekas ett behov ut av att samordningskansliet bör vara en aktör även i normalläget. Detta dels för att fylla behov av samordning som kan finnas i normalläget, t.ex. vad gäller totalförsvarsfrågor, dels för att upprätthålla en kontinuitet samt genomföra övningsverksamhet och utbildning vilket kan säkerställa funktionalitet när det väl uppstår en kris.

I forskningsstudien lyfter vi fram synsättet på samordningskansliet som en nod i ett nätverk av offentliga aktörer. Aspekter av detta syns i samordningskansliets roll som kontaktpunkt in till 21 länsstyrelser för förfrågningar, i dess uppdrag att sammanställa och förmedla nationella lägesbilder samt i dess möjlighet att lyfta upp frågor och behov från regional/lokal till nationell nivå. Utöver de effekter som har identifierats i studien lyfter vi fram ytterligare aspekter av samordningskansliet som nod; kansliets delaktighet i att skapa en gemensam inriktning och samordning av covid19-hanteringen samt dess roll och inflytande som informationsfilter. Vi diskuterar även länsstyrelsernas och samordningskansliets agerande i det vi kallar ett gränssnitt av horisontella och vertikala inflytanden, och de utmaningar detta innebär. I studien har detta bl.a. gett upphov till en problematik relaterat till en samtidig informationsinhämtning på horisontell (länsstyrelserna) och vertikal (t.ex. Socialstyrelsen) nivå, som potentiellt resulterar i en diskrepans när informationen når slutmottagaren.

De främsta övergripande slutsatserna och rekommendationerna från denna forskningsstudie kan sammanfattas enligt följande:

- Länsstyrelsernas samordningskansli har haft en betydande roll som nod för fördelning och samordning av information och uppdrag mellan de 21 länsstyrelserna (interna perspektivet) och mellan den regionala nivån och andra aktörer i helheten av pandemihanteringen (externa perspektivet). Sättet att se samordningskansliet som nod menar vi kan användas för diskussioner om länsstyrelsernas funktion i krissammanhang.
- Samordningskansliet har bidragit till flera positiva effekter för hanteringen av covid19, både internt och externt. Särskilt handlar detta om samordningskansliet som samordnare av och en kontaktpunkt in till 21 länsstyrelser, vilket har lett till effektivitetsvinster både internt och externt, en likvärdighet i agerandet samt en tyngd i frågor.
- Etableringen av samordningskansliet gick förhållandevis snabbt och effektivt där samarbetsformer tog form och roller jämkades i relation till övriga krishanteringsaktörer. En inledande fas där framförallt externa aktörer upplevde oklara mandat och otydlighet kring rollfördelning tycks ha hanterats genom dialog och öppenhet.
- Samordningskansliet har hittat en intern struktur och rollfördelning som inneburit effektivt arbete men där det finns en del frågetecken kring uthållighet och sårbarhet när det gäller bemanning (där t.ex. flera personer har haft hög arbetsbörda och få ställföreträdare). Planering för framtida kriser med ett eventuellt samordningskansli behöver ta höjd för att dess funktion ska kunna upprätthållas även då förutsättningarna är annorlunda, exempelvis vid

personalbortfall, avbrott i viktiga försörjningssystem, ökade krav på uthållighet eller informationspåverkan.

- Personliga nätverk har spelat stor roll vilket kräver eftertanke så att även framtida etablering av ett samordningskansli kan nyttja personliga nätverk som är etablerade på förhand.
- Samordningskansliet har uppfyllt regeringsuppdraget att inkomma med regionala och nationella lägesbilder till Regeringskansliet väl. En framgångsfaktor för detta har varit den kontinuerliga dialog man har fört med representanter från Regeringskansliet.
- Samordningskansliets lägesbilder används av flera externa aktörer, men en otydlighet i hur lägesbilder i krishanteringssystemet hänger ihop lyfts fram. Specifikt nämns kansliets och MSBs nationella lägesbilder. Vi menar att ser man bör se över hur lägesbilder och lägesbildarbetet för länsstyrelserna specifikt och för svenska krishanteringssystemet generellt bör hänga ihop och hur arbetet bör inriktas.
- Innehållet i lägesbilderna kan vidareutvecklas, vilket vi menar gäller generellt för lägesbildsarbetet inom ramen för svensk krishantering. Förslagsvis genom att utveckla ett metaspråk vars syfte är att skapa mer ändamålsenliga lägesbilder samt öka möjligheten att hantera flera parallella lägesbilder.
- Etableringen av samordningskansliet som en ny aktör i krishanteringssystemet har inte varit utan friktion. Om ett eller flera samordningskansli är önskvärt i framtiden bör dess roll och uppgifter explicit undersökas och tydliggöras, samt eventuellt formaliseras, både i relation till de 21 länsstyrelserna och mot övriga krishanterande aktörer. I relation till externa aktörer bör specifikt samordningsansvaret på nationell nivå mellan MSB och samordningskansliet undersökas.
- Kontinuerlig kunskap om och förmåga att aktivera ett samordningskansli måste säkerställas. Covid19-krisen inträffade med hanteringen av skogsbränderna i färskt minne, men nästa kris som har behov av storskalig länsövergripande samordning kanske blir mer avlägsen i tid.

Innehåll

1	<i>Inledning</i>	1
1.1	Bakgrund och uppdragsbeskrivning	1
1.2	Länsstyrelsernas samordningskansli under covid19	1
1.3	Syfte, inriktning och avgränsningar	1
2	<i>Övergripande metodbeskrivning och dataunderlag</i>	3
2.1	Intervjuer	4
2.2	Dokument	5
2.3	Observationer	5
2.4	Enkätundersökning	5
2.5	Workshop	6
3	<i>Samordningskansliets etablering, uppdrag och organisering</i>	8
3.1	Etableringen av samordningskansliet	8
3.2	Samordningskansliets uppdrag under covid19	9
3.3	Samordningskansliets funktioner och bemanning	10
3.4	Kanslimöten	11
3.5	Samordningskansliets kontaktytor i krishanteringssystemet	12
3.6	Personliga nätverk, relationer och nyckelpersoner	15
3.7	Diskussion	16
4	<i>Samordningskansliets effekt under hanteringen av covid19</i>	18
4.1	Inriktning och dataunderlag	18
4.2	Internt perspektiv på samordningskansliets effekt	19
4.3	Externt perspektiv på samordningskansliets effekt	22
4.4	Diskussion	26
5	<i>Teoretiska utgångspunkter - lägesbilder och beslutsunderlag</i>	28
5.1	Begreppet lägesbild	28
5.2	Bättre beslutsunderlag? – ett internationellt forskningsperspektiv i jakten på evidensbaserade rekommendationer	40
6	<i>Samordningskansliets lägesbildarbete</i>	48
6.1	Bakgrund	48
6.2	Sammanställning av den nationella lägesbilden	50
6.3	Lägesbildernas innehåll utifrån Fakta-Innebörd-Slutsats	58
6.4	Lägesbildernas syfte och användning	62
6.5	Lägesbildernas länsfokus	69
6.6	Lägesbildernas temporala fokus	71
6.7	Lägesbildernas beskrivning av osäkerhet	78

7	<i>Samordningskansliets roll i framtida kriser</i>	<i>83</i>
7.1	Synen på samordningskansliets roll i framtida kriser.....	83
7.2	Diskussion.....	85
8	<i>Övergripande diskussion</i>	<i>88</i>
8.1	Samordningskansliets prestation i relation till dess uppdrag under covid19	88
8.2	Samordningskansliets lägesbildarbete i relation till den svenska krishanteringen	89
8.3	Lägesbildernas innehåll - utveckling av ett metaspråk	90
8.4	Samordningskansliet som en nod i ett nätverk av offentliga aktörer	91
8.5	Geografiskt områdesansvar och sektorsansvar – horisontella och vertikala inflytanden i krishanteringen.....	93
8.6	Samordningskansliet och helheten	95
8.7	Samordningskansliet – om förutsättningarna varit annorlunda?	96
8.8	Metoddiskussion.....	99
9	<i>Sammanfattande slutsatser, rekommendationer och vidare arbete.....</i>	<i>103</i>
9.1	Övergripande slutsats om samordningskansliets roll, effekt och struktur under hanteringen av covid19.....	103
9.2	Samordningskansliet som en nod i ett nätverk av offentliga aktörer	104
9.3	Samordningskansliets etablering och organisering.....	105
9.4	Samordningskansliets effekt under hanteringen av covid19.....	106
9.5	Samordningskansliets lägesbildarbete.....	106
9.6	Lägesbildernas innehåll.....	108
9.7	Samordningskansliets roll i framtiden	109
9.8	Behov av förmågeutveckling vid eventuella, framtida samordningskanslin	110
9.9	Behov av ytterligare arbete	111
10	<i>Referenser</i>	<i>114</i>
	<i>Appendix A – Resultat från enkätundersökning</i>	<i>119</i>
	Samordningskansliets funktion.....	119
	Beslutsunderlag	122
	Inriktningsbeslut.....	124
	<i>Appendix B - Litteraturstudie över begreppet lägesbild</i>	<i>128</i>
	<i>Appendix C – Utformningen av regional och nationell lägesbild</i>	<i>131</i>
	<i>Appendix D - Workshop kring sektorsansvar och geografiskt områdesansvar (SOGO)</i>	<i>137</i>

1 Inledning

1.1 Bakgrund och uppdragsbeskrivning

Den 12 mars 2020 etablerade länsstyrelserna, efter beslut från landshövdingarna, gemensamt ett samordningskansli med syfte att möjliggöra länsövergripande samordning och en effektiv samverkan med myndigheter på nationell nivå under hanteringen av covid19-pandemin. Den 19 mars fick kansliet ett regeringsuppdrag att regelbundet inkomma med lägesbilder, dels samlat för länen, dels för respektive län (Fi2020/01256/SFÖ). Under covid19-pandemin har sedan länsstyrelserna mottagit ytterligare regeringsuppdrag och samordningskansliet har samordnat detta arbete, utöver att ha koordinerat annat länsövergripande arbete. Denna rapport är en del i en forskningsstudie med syfte att bidra till pågående och kommande utveckling av det samordningsarbete som bedrivs av länsstyrelsernas samordningskansli under hanteringen av covid19. De lärdomar som dras från den enskilda händelsen, och den specifika organisationslösningen, är tänkt att även bidra till förmågeutveckling inom ramen för totalförsvaret samt länsstyrelsernas roll vid framtida kriser som kräver samordning mellan flera län.

Forskningsstudien har bedrivits av Avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet vid Lunds universitet, på uppdrag av länsstyrelserna genom Länsstyrelsen i Halland. I studien, utförd mellan juni 2020 och augusti 2021, har följande forskare deltagit: Tove Frykmer (projektledare), Henrik Hassel, Alexander Cedergren, Lars Fredholm, Christian Uhr och Misse Wester.

1.2 Länsstyrelsernas samordningskansli under covid19

Länsstyrelsernas geografiska områdesansvar regleras i förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion, förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap samt förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap. Övergripande uppgifter i kristid utifrån det geografiska områdesansvaret är främst att sammanställa regional lägesbild, samordna verksamhet mellan kommuner, regioner och myndigheter och att samordna information till allmänheten och massmedia. Länsstyrelserna har en i huvudsak stödjande och samordnande roll inom krisberedskapssystemet och fungerar som en länk mellan lokala och regionala aktörer och den nationella nivån. Länsstyrelsen förväntas ta initiativ till och erbjuda arenor för sektorsövergripande samverkan med målet att uppnå en god krishanteringsförmåga i länet.

Under covid19-pandemin etablerades samordningskansliet i syfte att möjliggöra länsövergripande samordning och åstadkomma en effektiv samverkan med myndigheter på nationell nivå. Samordningskansliet är ett virtuellt kansli, d.v.s. möten hålls genom videokonferenser och de som är aktiva i kansliet verkar från respektive län, där arbetet koordineras av Länsstyrelsen i Halland. Kansliets struktur och organisering bygger bl.a. på tidigare erfarenheter från skogsbränderna 2018 och består av ett antal funktioner samt en inre "kärna" av ett antal länsråd, en ordförande och en expedition med administrativt ansvariga som bl.a. sköter e-mail och dokumenthantering. Länsråden representerar länsrådsgruppen, d.v.s. samtliga länsråd, och utgår från länsstyrelsernas ordinarie indelning i olika ansvarsområden, här krisberedskap. I kansliet återfinns alltså de län som är Regeringskansliets kontaktpunkt för länsstyrelsernas arbete med krisberedskap: Halland, Skåne, Västmanland, Stockholm, Gotland och Dalarna (sedan januari 2021). Övriga centrala deltagare i kansliet är en ansvarig kommunikationschef och funktionsansvariga, som oftast representeras av beredskapsdirektörer. Samordningskansliets organisering beskrivs närmare i kapitel 3.

1.3 Syfte, inriktning och avgränsningar

I denna rapport har vi valt att fokusera på ett urval av de aktiviteter som samordningskansliet har genomfört under hanteringen av covid19. Vi gör därmed inte anspråk på att vara heltäckande när det

gäller samordningskansliets totala verksamhet. Vi gör heller inte anspråk på att detta ska vara en fullständig *utvärdering* av samordningskansliets roll under covid19 – d.v.s. vår ambition är inte att svara heltäckande på hur väl samordningskansliet har utfört sina olika uppdrag. Däremot avser vi lyfta fram lärdomar samt diskutera utmaningar och brister som kan leda till ökad förmåga i det svenska krishanteringssystemet i allmänhet, och framtida arbete i samordningskansliet (eller en motsvarande funktion) i synnerhet.

Mer specifikt har vi valt att fokusera på fyra huvudsakliga aspekter av samordningskansliets arbete:

1. Samordningskansliets etablering, uppdrag och organisering (Kapitel 3).
2. Samordningskansliets effekt under hanteringen av covid19 (Kapitel 4).
3. Arbetet som samordningskansliet genomfört kopplat till lägesbildsuppdraget (Kapitel 6). Denna del av forskningsstudien innehåller också en fördjupad litteraturstudie på koncepten lägesbild och beslutsunderlag (Kapitel 5).
4. Den potentiella roll samordningskansliet kan ha i framtida kriser och höjd beredskap (Kapitel 7).

Dessa fyra delar utgör också den huvudsakliga dispositionen för rapporten. Innan vi går in på respektive delstudie ger vi en övergripande metodbeskrivning (kapitel 2). Vidare så följs redovisning av de fyra delstudierna upp av en övergripande diskussion (kapitel 8) och ett slutsatskapitel där vi även anger ett antal rekommendationer som forskningsstudien mynnar ut i (kapitel 9)

I denna forskningsstudie har vi valt att fokusera särskilt på samordningskansliets lägesbilduppdrag, relativt de andra uppdrag som kansliet har mottagit. En anledning till detta är att många aktörer i det svenska krishanteringssystemet jobbar aktivt med lägesbilder. Vi bedömer även att arbetet med att sammanställa lägesbilder kan komma att bli mycket centralt även inom ramen för totalförsvaret och framtida nationella kriser. Naturligtvis kan resultat från delstudien om lägesbilder även spela in i länsstyrelsernas arbete med lägesbilder utifrån dagens förhållanden och situationer där länsstyrelsen har ansvar att sammanställa en regional lägesbild. Mer konkret beskrivning av delstudiernas syften kommer i respektive kapitel.

Eftersom covid19-pandemin vid stunden för denna rapports publicering fortfarande är pågående finns även en tidsmässig avgränsning av vårt arbete. Eftersom datainsamlingen pågått från mars 2020 till maj 2021 har vi ingen ambition att fånga in aspekter av samordningskansliets arbete som infaller efter maj 2021. Lägesbilder har vi granskat fram till och med början av januari 2021. Vidare ska också nämnas att det finns viss osäkerhet kring intervju svaren från våra respondenter. Dessa representerar respondenternas tankar och åsikter vid den aktuella tidpunkten för intervjun och det är fullt möjligt att svaren på samma frågor hade varit något annorlunda om intervjun infaller vid en tidigare eller senare tidpunkt. Ytterligare diskussion kring dessa metodutmaningar finns i kapitel 8.

2 Övergripande metodbeskrivning och dataunderlag

I detta kapitel ger vi en övergripande beskrivning av de metoder vi har använt inom ramen för denna forskningsstudie. Framför allt redogör vi för vilket dataunderlag vi har använt och hur vi har gått tillväga för att samla in, bearbeta och analysera detta dataunderlag. I kommande kapitel beskrivs de olika delstudier vi har genomfört och här kommer vi att, där det är relevant, ge fler detaljer kring de metoder vi använt. Med andra ord är det generella aspekter kopplat till metoder som vi tar upp i detta kapitel.

I Tabell 1 nedan presenteras en sammanfattning av de dataunderlag som har samlats in och analyserats för denna rapport. Underlaget består av intervjuer, dokument, observationer, enkätstudie och en workshop.

Tabell 1. Översikt över de dataunderlag som ligger till grund för rapporten (där N står för antal).

Intervjuer (N = 19)	Dokument (N = 86+)	Observationer (N = 3)	Enkätstudie (N = 23)	Workshop (N = 1)
Inom länsstyrelserna	Samordningskansliets nationella lägesbilder	Framtagande av samordningskansliets nationella lägesbild,	Enkätundersökning med representanter för länsstyrelserna	Workshop om geografiskt områdesansvar och sektorsansvar,
Länsråd (N = 5)	200327, 200408,	200623, 201110	(N = 23)	210606 (N = 1)
Beredskapsdirektörer (N = 2)	200508, 200609,	(N = 2)		
Funktionsansvariga (N = 2)	200804, 200901,			
Landshövding (N = 1)	201006, 201103,	Sorteringsmöte mellan geografiskt områdesansvariga myndigheter,		
Regeringskansliet	201201, 201222,	nationellt och regionalt,		
Departementssekreterare vid Kriskansliet (N = 1)	210105, 210119 (N = 12)	200709 (N = 1)		
MSB	Regionala lägesbilder för Blekinge, Norrbotten, Skåne och Stockholm			
Avdelningschef (N = 1)	200327 (ej Sthlm),			
Operativ chef (N = 1)	200408, 200508,			
Handläggare (N = 1)	200609) (N = 15)			
Folkhälsomyndigheten	Mötesanteckningar för SKs kanslimöten			
Avdelningschef (N = 1)	Perioden 200317-200616 (N = 44)			
Socialstyrelsen	Övriga mötesanteckningar			
Krisberedskapschef (N = 1)	Perioden 200317-200616 (N = 15)			
Sveriges kommuner och regioner (SKR)	Organisationsskisser, presentationer av SK, m.m.			
Avdelningschef (N = 1)				
Kommunrepresentanter				
Säkerhetschef (N = 1)				
Beredskapssamordnare (N = 1)				

2.1 Intervjuer

Under studien har sammanlagt 19 personer intervjuats. Syftet har varit att samla in ett rikt dataunderlag kring samordningskansliets roll och arbete under hanteringen av covid19. Vi har här fokuserat på att intervjua de personer som har varit mest aktiva inom samordningskansliet samt de externa aktörer som har haft mest kontakt med kansliet. Därmed kan vi få en bild över hur samordningskansliets arbete både har bedrivits internt och vilken effekt samordningskansliets arbete har haft på hanteringen av covid19 i det större krishanteringssystemet. Urvalet av intervjupersoner har gjorts efter rådgivning med samordningskansliet, som även har bistått med att få kontakt med externa aktörer.

Inom länsstyrelserna har vi intervjuat stora delar av den centrala organisationen i samordningskansliet, d.v.s. kontaktlänsråden för verksamhetsområdet krisberedskap, kontaktlänsråd för kommunikation och juridik, centrala beredskapsdirektörer samt de personer som har varit ansvariga för att skapa de nationella lägesbilderna. Vi har även intervjuat den landshövding som anses bäst kunna beskriva samordningskansliets roll på nationell nivå, då denne till stor del representerar länsstyrelserna i nationella sammanhang. Vid hänvisningar till intervjupersonernas beskrivningar och uttalanden kommer vi dock genomgående i rapporten referera till en "representant för länsstyrelserna", eller liknande, för att inte peka ut enskilda informanter.

De externa myndigheter som har haft mest kontakt med samordningskansliet är MSB, Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Från dessa aktörer har vi intervjuat tre personer från MSB och en person från övriga aktörer. Samtliga respondenter har haft löpande kontakt med samordningskansliet under hanteringen av covid19. Även här kommer vi löpande att referera till "representant för XX" eller liknande.

Genom uppdraget att inkomma med lägesbilder till Regeringskansliet har en representant för Regeringskansliet, eller mer specifikt från Kansliet för krishantering ("Kriskansliet") vid Justitiedepartementet, varit närvarande i avstämningar och dialoger med samordningskansliet. Vi har intervjuat denna representant för att undersöka effekten av lägesbilderna på nationell nivå. Eftersom respondenterna i intervjustudien generellt använder "Regeringskansliet" när de refererar till diskussioner med denne hänvisar vi genomgående till denna respondent som "representanten för Regeringskansliet" och inte Kriskansliet. I syfte att vidare undersöka effekten av lägesbilderna har vi försökt få kontakt med andra relevanta representanter för Regeringskansliet, men dessa har avböjt. Vilken effekt detta har på vår studie återkommer vi till i den övergripande diskussionen.

Slutligen har vi intervjuat två kommunrepresentanter, från samma län, för att få en indikation på hur samordningskansliet har uppfattats från ett kommunalt perspektiv. Underlaget är naturligtvis för tunt för att kunna dra några generella slutsatser, men vi har funnit det viktigt att ge några inspel från denna administrativa nivå. Till viss del har även representanten för SKR kunnat belysa aspekter på kommunal nivå.

Majoriteten av intervjuerna genomfördes under oktober-december 2020, med några undantag i juni 2020 (kommunrepresentant), januari 2021 (avdelningschef MSB), mars 2021 (Socialstyrelsen, FHM, SKR) och maj 2021 (landshövding). Intervjuerna varade mellan 45 minuter och 2 timmar. Samtliga intervjuer var semi-strukturerade, med ett antal bestämda intervjufrågor utifrån respondentens roll inom eller i samverkan med samordningskansliet. Utöver dessa frågor lämnades utrymme för följdfrågor eller nya frågor baserat på respondentens svar. Alla utom en intervju (där respondenten avböjde) spelades in för att sedan transkriberas. Utförliga anteckningar togs under intervjun som inte spelades in. Vid samtliga intervjuer närvarade minst två av de tre personer ur projektgruppen som alternerade under intervjutillfällena.

De transkriberade intervjuerna analyserades med hjälp av verktyget Nvivo. Nvivo är en mjukvara som är utvecklat av Alfasoft och som förenklar och erbjuder verktyg för kvalitativ dataanalys. I Nvivo kodades intervjuerna utifrån tematisk analys (Bryman, 2008) där kategorier togs fram dels utifrån centrala teman för studien (samordningskansliets roll och effekt samt lägesbildarbetet), dels utifrån teman som uppkom efterhand och bedömdes vara av värde givet de forskningsfrågor vi hade. Två

medlemmar ur projektgruppen kodade intervjuerna separat och jämförde sedan sina kodningsscheman. Intervjuresultat och -analys har använts i olika delar av rapporten och refereras till löpande.

2.2 Dokument

En stor mängd dokument har producerats av samordningskansliet. Dessa utgörs dels av officiella dokument som visar en delmängd av det samordningskansliet har åstadkommit under covid19, dels av interna dokument och arbetsmaterial som visar hur samordningskansliet har arbetat under covid19. Båda dessa typer av material är intressanta för att förstå samordningskansliets roll, effekt, och arbetssätt under covid19.

Eftersom en stor del av denna forskningsstudie har fokuserat på samordningskansliets lägesbilder så har nationella lägesbilder valts ut för 12 olika tillfällen under perioden 200327-210119. Vi har dessutom studerat fyra läns (Skåne, Stockholm, Blekinge, Norrbotten) regionala lägesbilder under perioden 200327-200609 (d.v.s. de första fyra av de 12 ovan nämnda datumen. Totalt 15 regionala lägesbilder (Stockholm saknade lägesbild för 200327) valdes ut för analys. Lägesbilderna har kodats och analyserats ur flera olika perspektiv vilket vi kommer att beskriva i detalj i kapitel 6. Urvalet av nationella lägesbilder utgick från en lägesbild per månad under 2020 och början av 2021 för att fånga eventuella förändringar i informationen. Syftet med att inkludera regionala lägesbilder var att vi ville översiktligt jämföra regionala och nationella lägesbilder utifrån de valda analysaspekterna. Urvalet av de fyra länen motiveras med att vi ville fånga både större och mindre län, geografiskt utspridda län, län som så att säga ingår i samordningskansliets kärna (Skåne och Stockholm) samt län med stor variation i den initiala smittspridningen (t.ex. Skåne och Stockholm). Totalt ingick alltså 27 lägesbilder i analysen.

För att få insikt i hur samordningskansliet arbetat och organiserat sig har vi fått tillgång till en mängd dokumentation där vi bl.a. har studerat organisationsskisser, kommunikationsmaterial kring vad samordningskansliet är samt mötesanteckningar för perioden 200317-200616. Anteckningar från kanslimöten (44 st), operativt chefsmöte (1 st), s.k. sorteringsmöten med MSB (12 st), från ett chefsmöte om Totalförsvaret (200616) och en av MSB sammanställd syntes av erfarenheter, lärdomar och förslag på åtgärder har studerats mer noggrant. Annat material vi fått tillgång till har endast studerats översiktligt för ytterligare kontextförståelse. Utöver lägesbilderna har vi inte gjort någon systematisk kodning av innehållet i de nämnda dokumenten.

2.3 Observationer

Att studera dokumentation och genomföra intervjuer utgör endast ett indirekt sätt att förstå samordningskansliets arbetsprocesser. Av denna anledning genomförde vi observationer av arbetet för att följa det faktiska, pågående arbetet inom samordningskansliet. Här var fokus framför allt på att förstå lägesbildsarbete och observationer genomfördes vid två separata tillfällen. Mer detaljer kring dessa observationer redovisas i bl.a. kapitel 6. Här är vi medvetna om den potentiella påverkan vår medverkan kan ha haft på arbetsprocessen – den så kallade Hawthorne-effekten – som innebär att människor som vet att de blir observerade kan bete sig annorlunda än om de inte varit observerade, vilket kan ge en systematisk bias i dataunderlaget (Sundell, 2012). Samtidigt har vi gentemot de personer vi observerade försökt vara tydliga med att observationerna inte handlar om att leta fel och brister utan om att förstå processen och skapa förutsättningar för lärande. Därav hoppas vi att de tillfällen vi har observerat på ett bra sätt speglar även de tillfällen vi inte observerat.

2.4 Enkätundersökning

I studien har vi genomfört en enkätundersökning där målgruppen var länsstyrelsrepresentanter som har varit eller är aktiva i hanteringen av covid19, och som, i någon form, har kunskap om samordningskansliets arbete. Syftet med enkätundersökningen var att samla in erfarenheter och

synpunkter från en bredd av respondenter som representerar både länsstyrelser som har varit aktiva i samordningskansliet och de som varit mindre aktiva. På så sätt har vår förhoppning varit att enkätundersökningen ska vara ett komplement till intervjuerna som framför allt fokuserat på personer med en aktiv roll inom samordningskansliet.

Enkätfrågorna baserades på följande tematiska områden: 1) samordningskansliets roll och effekt under hanteringen av covid19, 2) regionala och nationella lägesbilderna, 3) hur respondenterna ser på beslutsunderlag (där lägesbilder är ett exempel), och 4) hur respondenterna ser på inriktningsbeslut som exempelvis kan förmedlas i lägesbilder. Frågor ställdes även kring hur mycket kontakt respondenten har haft med samordningskansliet samt vilken roll respondenten har inom sin länsstyrelse. Frågorna ställdes i form av påståenden där respondenterna fick möjlighet att svara på en 5-gradig skala där 1 innebar ”instämmer inte alls” och 5 innebar ”instämmer helt”. Dessutom kunde respondenterna svara ”vet ej”. Formuleringarna på samtliga påståenden kan ses i Appendix A där alla resultat från enkäten också presenteras. I Appendix A görs också en sammanfattande analys av enkätsvaren men i övrigt kommer enkätsvaren att löpande integreras i respektive delstudie.

Enkätverktyget Sunet Survey användes för att skapa och distribuera enkäten, samt för att samla in och analysera data. Enkäten, inklusive instruktioner och information om samtycke, förmedlades genom samordningskansliet till länsråden i de 21 länen. Länsråden uppmuntrades både till att fylla i enkäten, om det ansågs relevant, och att förmedla den vidare till relevanta personer inom sin organisation. Respondenter kunde besvara enkäten under 4 veckor, och under tiden skickades det ut två påminnelser. Totalt erhöles 23 svar, varav 8 länsråd, 6 beredskapsdirektörer och 9 som angav ”annat” (exempelvis stabschef och insatsledare). Eftersom det är ett begränsat antal personer som svarat på enkäten är det svårt att veta hur representativa de uppfattningar som uttrycks är för alla länsstyrelserepresentanter som har interagerat med samordningskansliet. Vi är medvetna om denna begränsning och ser enkätresultatet som ett komplement till annat datamaterial.

2.5 Workshop

I anslutning till denna forskningsstudie arrangerades en workshop som handlade om utmaningar med att under pandemihanteringen samtidigt hantera geografiskt områdesansvar samt omhändertaga och anpassa sig till de uppdrag och rekommendationer som kommer från myndigheter med sektorsansvar. Detta relaterar till att geografiskt områdesansvariga myndigheter verkar i ett gränssnitt av horisontella och vertikala inflytanden. Workshopen syftade till att vidare fånga upp och undersöka aspekter av horisontella och vertikala inflytanden som vi hade observerat i den initiala delen av forskningsstudien.

Workshopen innehöll vidare en diskussion kring utmaningar med att tillämpa ett helhetsperspektiv, något som geografiskt områdesansvariga myndigheter ska verka för. Syftet med workshopen var att undersöka vilka konkreta svårigheter som funnits med att hantera horisontella och vertikala inflytanden samtidigt, och konkretisera vilka eventuella utvecklingsbehov som detta fenomen för med sig, speciellt med tanke på ambitionen att utveckla totalförsvarsförmåga. Därtill var syftet att bättre förstå hur arbetet med att tillämpa helhetsperspektiv har fungerat i samband med utövande av länsstyrelsen geografiska områdesansvar.

Workshopen bedrevs i samband med ett s.k. ”SOGO-möte” (Samverkansområdet Geografiskt områdesansvar) som ägde rum genom videomöte den 2 juni 2021. Majoriteten av deltagarna var från länsstyrelserna (21 personer). Utöver detta återfanns representanter från kommuner (5), MSB (3) samt SKR (1), Lantmäteriet (1) och Försvarsmakten (1). Deltagarna fick först ta del av en kortare text med syfte att skapa engagemang och tankeverktyg (se Appendix D). Därefter delades de in i 8 grupper med omkring 4 deltagare i varje. Fem grupper bestod av representanter från olika länsstyrelser, och 3 bestod av grupper med deltagare från kommunal och central nivå samt SKR. Grupperna fick under ca 30 minuter i olika Skypemöten diskutera fyra frågor: 1) Vilka har varit de tre största problemen/utmaningarna med att hantera både horisontellt och vertikalt inflytande samtidigt? 2) Har ni några förslag på vad som behöver utvecklas för att än bättre hantera horisontellt och vertikalt inflytande

samtidigt? 3) Vilka faktorer har försvårat arbetet med att tillämpa ett helhetsperspektiv i samband med utövandet av geografiskt områdesansvar? Identifiera de tre viktigaste faktorerna. 4) Vilka faktorer har underlättat arbetet med att tillämpa ett helhetsperspektiv i samband med utövandet av geografiskt områdesansvar? Identifiera de tre viktigaste faktorerna. Under diskussionerna antecknade varje grupp sina svar i ett dokument som utgör resultaten från workshopen. Resultatet från workshopen sammanfattas i Appendix D och kopplas även till i relevanta delar av rapporten.

3 Samordningskansliets etablering, uppdrag och organisering

Den delstudie som presenteras i detta kapitel syftar till att beskriva den bild vi har fått av samordningskansliets etablering och organisering i samband med utbrottet av covid19 i Sverige. Inledningsvis beskriver vi hur samordningskansliet initialt etablerades, vilket görs främst utifrån intervjuer med representanter för länsstyrelserna som varit centrala för samordningskansliets arbete. Därefter redogör vi för de uppdrag som samordningskansliet har samordnat. I den sista delen av kapitlet beskrivs hur samordningskansliet har organiserats för att koordinera länsstyrelsernas arbete samt vilka formella och informella kontaktytor som de har haft. Syftet med detta är att undersöka på vilka sätt som samordningskansliet har utövat inflytande på hanteringen av covid19. Dessa delar baseras både på intervjuer och insamlad dokumentation, såsom mötesanteckningar. Avslutningsvis reflekterar vi även över potentiella styrkor och svagheter kopplat till samordningskansliets etablering och organisering, vilket även kommer att fördjupas i den övergripande diskussionen i kapitel 7.

3.1 Etableringen av samordningskansliet

De första stegen till att etablera ett samordningskansli för hantering av covid19-pandemin togs i februari 2020 utifrån en dialog mellan en mindre grupp personer. Man insåg i detta skede att pandemin skulle bli en händelse av nationell karaktär och att det skulle uppstå ett stort behov av samordning och utbyte av information. En representant för länsstyrelserna beskriver sin bild av situationen vid upptakten till etableringen av samordningskansliet enligt följande: *”efterhand som covid växte... runt [...] månadsskiftet februari mars där, så började ju ett antal centrala myndigheter bombardera länsstyrelser och kommuner med... man ville ha lägesuppfattning”*.

I detta skede togs ett förslag på struktur för ett samordningskansli fram, vilket föredrogs för länsråden och därefter för landshövdingarna. Efter beslut av landshövdingarna etablerades samordningskansliet formellt den 12 mars 2020. En vecka senare, den 19 mars, fick länsstyrelserna, genom samordningskansliet, sitt första regeringsuppdrag att regelbundet inkomma med lägesbilder, dels samlat för länen, dels för respektive län. Därefter tillkom successivt ytterligare uppdrag, vilket beskrivs mer ingående i efterföljande avsnitt.

De intervjuade representanterna för länsstyrelserna gav en samstämmig bild av att etableringen av samordningskansliet skedde förhållandevis snabbt. Enligt flera av dessa respondenter hade samordningskansliet på ett fåtal veckor hittat en struktur och form för sitt arbete. Tidigt under uppstartsfasen rapporterades den första lägesbilden. Inom några veckor skedde en dialog med representanter för Regeringskansliet avseende lägesbildens utformning för att få till ett format som mottagaren var nöjd med.

En representant för länsstyrelserna påpekade att länsstyrelserna redan i normalläget har en samverkan på ett övergripande plan genom ett väldigt integrerat arbetssätt mellan de 21 myndigheterna med en tydlig fördelning av uppgifter. Som ett resultat av denna befintliga nätverksstruktur finns en uppbyggd tillit. Representanten beskrev att dessa befintliga strukturer i stor utsträckning nyttjades för länsstyrelsernas samverkan och samordning i den konstruktion man valde att kalla ett samordningskansli. Vidare förklarade denne att samordningskansliet på så sätt inte tog över någon annans område, utan det handlade snarare om att samordningskansliet fick ett mandat från landshövdingarna att företräda länsstyrelserna i ett antal frågor.

Flera av representanterna nämnde att ett embryo till samordningskansliet hade skapats under skogsbränderna 2018. Redan då etablerades ett slags samordningskansli, d.v.s. ett gemensamt länsstyrelsearbete med inslag av operativ samordning, även om händelsen i detta fall var regional där

mycket av arbetet handlade om resursförsörjning. Bakgrunden till detta arbete bottnade enligt en av länsstyrelserepresentanterna i sin tur på att länsstyrelserna fått viss kritik i samband skogsbranden i Västmanland 2014 avseende förmågan att kunna stödja varandra.

Modellen för ett gemensamt kansli som hade använts vid skogsbränderna 2018 byggde på att man inkluderade några länsråd som representerade den högsta ledningsnivån under landshövdingarna, några beredskapsdirektörer som skötte operativa frågor såsom att anordna samverkanskonferenser med kommuner, myndigheter och andra aktörer, samt några kommunikationschefer. Utifrån erfarenheterna av att kommunikationsfrågorna var väsentliga under skogsbränderna, inkluderades kontaktlänsrådet för kommunikationsfrågorna i samordningskansliet för hantering av covid19-pandemin redan i ett tidigt skede. En representant för länsstyrelserna beskriver betydelsen av erfarenheterna från hur länsstyrelserna arbetat under skogsbränderna 2018 för att etablera ett samordningskansli på följande sätt: *”Alla kände till hur vi hade jobbat med bränderna. Det fanns en tillit till den konstruktionen. Det var i princip bara att trycka på knappen och få en ganska omedelbar acceptans för det här”*.

3.2 Samordningskansliets uppdrag under covid19

Samordningskansliet har, som tidigare nämnts, tillkommit på initiativ från och med mandat från de 21 länsstyrelserna. Samtidigt så har dess roll i hanteringen av covid19 i stor utsträckning definierats av ett antal regeringsuppdrag som länsstyrelserna fått under olika tillfällen av pandemin. Inom ramen för regeringsuppdragen under pandemin pekas det övervägande ut en specifik länsstyrelse som huvudansvarig men samordningskansliets roll har blivit att samordna respektive uppdrag. I detta avsnitt redogör vi kortfattat för dessa uppdrag. Notera att vi i denna rapport inte valt att i detalj beröra varje uppdrag. Notera vidare att listan med uppdrag nedan inte är en fullständig förteckning av de uppdrag som samordningskansliet har arbetat med utan snarare de viktigaste såsom vi tolkar det (datum för då uppdraget inkom anges också i förteckningen nedan):

- *Uppdrag att regelbundet redovisa arbetet i länen med anledning av spridningen av covid-19* (Fi2020/01256/SFÖ, 2020-03-19). Uppdraget motsvarar det som vi i denna rapport beskriver som ”Lägesbildsuppdraget” och som varit ett av våra huvudsakliga fokus. Berörs i detalj i kapitel 6.
- *Uppdrag att bistå Socialstyrelsen i arbetet med att samordna tillgången till skyddsutrustning och annat sjukvårdsmaterial till följd av spridningen av covid-19* (S2020/0267Ei/SOF, 2020-04-03). Uppdraget handlar om att möjliggöra för länsstyrelserna att stötta Socialstyrelsen i sitt arbete att samordna och fördela sjukvårdsmateriel. Uppdraget ger länsstyrelserna möjlighet att samla in information från regioner och kommuner om vilken personlig skyddsutrustning och provtagningsmaterial som finns i regionerna/kommunerna. Länsstyrelserna ska verka för samordning av resurser och i de fall behov inte kan tillgodoses, stötta Socialstyrelsen med bedömningar av läget.
- *Uppdrag att bistå regionerna i att säkerställa flöden för storskalig testning för covid-19* (S2020/05027/FS & S2020/08532, 2020-06-04). Uppdraget handlar om stötta arbetet med att bygga en kapacitet för omfattande testning där länsstyrelsernas roll bl.a. är att stötta regionernas arbete med kapacitetsutbyggnad, ta fram planer för provtagning av personal, samt sprida information till allmänheten kring tillgång till provtagning.
- *Uppdrag att bistå regionerna med genomförandet av vaccinationen mot covid-19* (S2020/09217, 2020-12-08). Uppdraget liknar det om storskalig testning men är fokuserat på att stötta regionernas arbete med att förbereda och genomföra vaccinationer, vilket inkluderar frågor som rör samverkan och dialog med berörda aktörer och sprida information till allmänheten om hur vaccinering går till.
- *Uppdrag att följa efterlevnaden av rekommendationer, råd och riktlinjer som utfärdats för att minska smittspridning av det virus som orsakar sjukdomen covid-19* (S2020/07620, 2020-10-

14). Uppdraget handlar om att länsstyrelserna ska skapa en bild av hur väl råd och rekommendationer följs, speciellt inom områden där smittoriskerna är speciellt stora. I samband med genomförandet av uppdraget ska enhetliga kriterier användas i lägesrapporteringen till Regeringskansliet.

- *Uppdrag att samordna, stärka och utveckla kommunikationsinsatserna till allmänheten med anledning av coronapandemin* (S2020/08106, 2020-11-05). Uppdraget riktar sig gemensamt till Folkhälsomyndigheten, länsstyrelserna och MSB kopplat till att förbättra kommunikationsinsatserna till allmänheten. Dels med fokus på att öka efterlevnaden av rekommendationer som utfärdats av myndigheterna, dels med fokus på att ta fram samordnade sätt att kommunicera på olika nivåer i samhället och som samtidigt är tydligt med förekomst av lokal/regional inriktning.
- *Uppdrag att ge stöd och råd till kommunerna gällande tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen* (2020-06-17). Inom ramen för Lag (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen ges länsstyrelserna ett ansvar för att stötta kommunernas tillsynsarbete av lagen som handlar om införandet av smittskyddsåtgärder för serveringsställen.
- *Uppdrag till länsstyrelserna att ta fram en plan inför eventuella nya utbrott av covid-19* (S2020/05826/FS, 2020-07-02). Uppdraget handlar om att bedöma vilka åtgärder som kan bli aktuella att vidta på kort och lång sikt inom länsstyrelsernas ansvarsområde. Utgångspunkten ska vara de scenarier som Folkhälsomyndigheten under hösten 2020 ålagts att ta fram.
- *Uppdrag att ta fram förslag på insatser vid olika smittspridningsscenarier av det virus som orsakar sjukdomen covid-19* (S2020/08833, 2020-11-26). Uppdraget handlar om att utifrån Folkhälsomyndighetens smittspridningsscenarier bedöma vilka åtgärder som kan bli aktuella att vidta på kort och lång sikt inom länsstyrelsernas ansvarsområde, där både effekter och kostnadseffektivitet beaktas för genomförda och pågående insatser.
- *Tillsyn enligt Lag (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19* (2021-01-08). I den nya "tillfälliga pandemilagen" har länsstyrelserna givits ett speciellt ansvar att utöva tillsyn för de delar av lagen som handlar om Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, Platser för fritids- eller kulturverksamhet, handelsplatser kollektivtrafik och inrikes flygtrafik, och platser för privata sammankomster.
- *Uppdrag om lägesbilder och åtgärder i kommunerna för att förebygga social problematik och utsatthet* (S2020/05273/SOF, 2020-06-11). Uppdraget kompletterar lägesbildsuppdraget genom att vid två tillfällen under 2020 ge en fördjupad bild kring sociala risker samt de åtgärder som kommuner vidtar för att minska sociala risker kopplat till covid19.

3.3 Samordningskansliets funktioner och bemanning

Som beskrevs i inledningskapitlet är kansliet virtuellt, d.v.s. möten hålls genom videokonferenser och de som är aktiva i kansliet verkar från respektive län, där arbetet koordineras av länsstyrelsen i Halland. Samordningskansliet består av ett antal funktioner samt en inre "kärna" av ett antal länsråd, en ordförande samt en expedition med administrativt ansvariga som bl.a. sköter e-mail och dokumenthantering. Länsråden representerar länsrådsgruppen, d.v.s. samtliga länsråd, och utgår från länsstyrelsernas ordinarie indelning i olika ansvarsområden, här krisberedskap. I kansliet återfinns alltså de län som är Regeringskansliets kontaktpunkt för länsstyrelsernas arbete med krisberedskap; Halland, Skåne, Västmanland, Stockholm och Gotland. I januari 2021 inkluderades även länsrådet från Dalarnas län i egenskap av ansvarigt län för regeringsuppdraget för Tillsyn. Övriga centrala deltagare i kansliet är en ansvarig kommunikationschef samt funktionsansvariga, som oftast representeras av beredskapsdirektörer. Samordningskansliets funktioner speglar bl.a. länsstyrelsernas samordningsansvar och regeringsuppdrag. För respektive funktion finns en eller flera

funktionsansvariga, vilka främst representeras av beredskapsdirektörer eller länsråd. Dessa representeras av både län inom och utanför kontaktlänen för krisberedskap. Samordningskansliets funktioner är Nationell lägesbild, Samverkansbehov och prioritering, Resursförsörjning (samverkan med andra myndigheter kring resursbehov och försörjning), Samordning med MSB samt Kommunikationsfrågor. I denna rapport finns inte utrymme för att beskriva arbetet i varje funktion i detalj, utan vi gör nedslag i de funktioner som har bedömts som viktigast för studien: Nationell lägesbild, Samverkansbehov och prioritering samt Samordning med MSB. Dessa beskrivs kortfattat nedan:

- **Nationell lägesbild.** I denna funktion sker arbetet med att sammanställa den nationella lägesbilden utifrån de regionala lägesbilderna. Detta arbete beskrivs närmare i kapitel 6.
- **Samverkansbehov och prioritering.** I denna funktion inhämtas olika behovsunderlag från länen, både från de regionala lägesbilderna och genom egen inhämtning av funktionsansvariga. Behoven redovisas sedan både i den nationella lägesbilden (från slutet av mars 2020) och i ett separat dokument för samverkansbehov som uppdateras löpande. Innehållet mellan dessa två rapporteringar skiljer sig åt genom att behoven i nationella lägesbilden rapporteras länsvis, medan behoven i det separata dokumentet rapporteras på ett mer övergripande sätt. Det separata dokumentet används bl.a. i de s.k. Sorteringsmötena med MSB som beskrivs nedan. Exempel på behov som frekvent tas upp i de två dokumenten är kring samordning av sjukvårdsmateriel eller gemensam kommunikation.
- **Samordning med MSB.** I slutet av mars 2020 startade MSB upp en nationell samordningsfunktion för geografiskt områdesansvariga myndigheter på nationell och regional nivå, där länsstyrelserna representeras av funktionsansvarig för "Samordning med MSB". Den nationella samordningsfunktionen träffas genom Sorteringsmötena med MSB (beskrivs i detalj nedan), som har syftet att framställa och diskutera behov, och att utse ansvarig för att ta frågor vidare.

Samordningskansliets organisation med funktioner samt "kärnan" av ordförande, länsråd, funktionsansvariga, kommunikationschef och administrativt ansvariga har under perioden för vår datainsamling inte ändrats nämnvärt, varken i omfattning eller komposition. Funktionsansvariga har varierat något över tid även om det har funnits samma kärna i grunden. Dessa har även varit aktiva under tiden för denna studie, även om de har haft ersättare under kortare perioder, t.ex. under sommaren 2020. Även kontaktlänsråden och ordförande för kansliet kan anses ha varit aktiva under större delen av tiden. Upplägget med en kärna av relativt få och samma personer i grunden beskrivs av flera representanter för länsstyrelserna som en framgångsfaktor, med grund i att det underlättar samarbetet och blir lite mer snabbriktigt. Kopplat till detta beskriver man dock en potentiell sårbarhet i uthålligheten när man roterar kring ett begränsat antal resurser, samtidigt som att man betonar att det vid behov finns resurser att tillgå inom länsstyrelsekollektivet. I anteckningar från kanslimöten i början av juni 2020 kan vi se att man undersöker alternativen för att åstadkomma redundans vad gäller uthållighet för samordningskansliet genom t.ex. ett parallellt kansli eller hur man kan förstärka det existerande kansliet, men vi har inte kunnat urskilja om man gått vidare med mer detaljerad planering eller implementering.

3.4 Kanslimöten

För att koordinera det interna arbetet och för att följa upp regeringsuppdrag har samordningskansliet haft regelbundna kanslimöten. Initialt (mars-april 2020) hölls dessa dagligen, för att sedan hållas tre gånger per vecka (maj 2020 - juni 2020), två gånger per vecka (augusti 2020 - maj 2021) och slutligen (från juni 2021 tills vidare) en gång per vecka. Kanslimötenas innehåll har varierat över tid, men centralt har varit att diskutera relevanta frågor från respektive funktionsområde, diskutera och fastställa den framtagna nationella lägesbilden samt övriga frågor. Kontaktlänsråden, ordförande och kommunikationsansvarig har i princip alltid närvarat vid kanslimötena, medan deltagandet från

funktionsansvariga har varierat, från flera funktionsansvariga till endast ansvariga för lägesbild eller för tillfället specifika frågor. Från början av april 2020 (start 200403) har representanter för Regeringskansliet deltagit, för att kunna ställa kompletterande frågor om lägesbilderna och deras innehåll. En representant från Regeringskansliet har varit densamma sedan ett par dagar in i deltagandet, och är den vi har intervjuat i studien.

I mötesanteckningarna framkommer det att kanslimötena behandlar en mängd olika frågor, som inte alltid kan knytas till ett specifikt regeringsuppdrag. Exempelvis, i slutet av mars 2020 (200330) beskrivs i anteckningarna från ett kanslimöte hur en av länsstyrelsernas samverkanspersoner deltar i ett samverkansmöte, organiserat av MSB, kring omhändertagande av avlidna med anledning av covid19. Vidare beskrivs i samma tidsperiod (200331) att Försäkringskassans ledningskansli önskar att samordningskansliet samordnar alla frågor som berör Försäkringskassan till deras nationella ledningskansli, för att avlasta Försäkringskassan regionalt. Vi kan också urskilja länsstyrelsernas breda samhällsuppdrag som sträcker sig utanför hur man ska hantera smittspridningen i punkter som lyfts fram i kanslimötenas anteckningar. T.ex. i mitten av maj 2020 (200518) beskrivs: *"frågan är inte bara en hälsovårdsfråga utan även en näringslivsfråga"* avseende länsstyrelsernas uppdrag att stötta Folkhälsomyndigheten med storskalig testning. Mötesanteckningarna indikerar även att vissa frågor ställs till samordningskansliet i syfte att ta reda på vilken organisation som bär ansvaret. Slutligen, länsstyrelsernas samverkansansvar kan urskiljas genom många exempel på t.ex. samverkan med MSB. Exempelvis, i slutet av april (200427) beskrivs: *"Möte med MSB hur vi ska fånga upp centrala myndigheters behov och ta del av lägesbilder på ett systematiskt sätt"*.

Under mötena fattas även beslut. T.ex. så godkänner kansliet i mitten av juni 2020 (200623) förslaget om hur länsstyrelserna ska uppfylla regeringsbeslutet kring efterlevnad. Både observation av kanslimöte och mötesanteckningar visar på dialog mellan representanten för Regeringskansliet och samordningskansliet, både kring frågor om den nationella lägesbilden och kring övrigt. Det går även att urskilja hur representanten för Regeringskansliet beskriver att denne har lyft frågor som framkommit på kanslimötena vidare till Regeringskansliet. Exempelvis, "[representantens namn] har framfört synpunkterna från tisdagens kanslimöte avseende FHM rekommendationer" och "[representantens namn]: RK har tydligt lyft behovet av förtydligande rekommendationer för sommaraktiviteter".

Mötesanteckningarna sprids inom länsstyrelsekollektivet genom bl.a. nätverk för länsråd, beredskapsdirektörer och kommunikationschefer. Förmedlingen av anteckningarna initieras tidigt under etableringen (i början av april 2020).

3.5 Samordningskansliets kontaktytor i krishanteringssystemet

Länsstyrelserna är representerade i, och kan anses utöva inflytande genom, ett antal formella samverkansforum inom det svenska krishanteringssystemet. Vissa forum har varit mer eller mindre konstanta under tidsperioden, medan andra har lagts ner eller uppkommit efter hand som behov har minskat eller uppstått. Huruvida representanterna benämns vara från samordningskansliet specifikt, eller från särskilda länsstyrelser alternativt länsstyrelserna "generellt" har inte framkommit explicit i alla mötesformer. Därför väljer vi att redovisa de forum som har identifierats som centrala för länsstyrelsekollektivet utan att skilja dessa åt. Här är det viktigt att betona att samordningskansliet inte har ersatt alla informationsflöden till och från länsstyrelserna, utan samverkan sker även t.ex. direkt mellan enskilda länsstyrelser och aktörer i krishanteringssystemet. Denna form av samverkan ligger dock utanför denna rapport att studera.

De formella, mer operativa, samverkansforum som har identifierats i denna studie är Sorteringsmöten, Operativa chefsmöten samt samverkansmöten kring regeringsuppdrag eller i form av specifika arbetsgrupper. Utöver dessa har ett antal formella, mer strategiska, samverkansforum på nationell nivå identifierats, såsom Nationella pandemigruppen, Regeringens krishanteringsråd och Nationella samverkansmöten. Dessa operativa och strategiska samverkansforum summeras i Tabell 2 och beskrivs i mer detalj nedan.

Tabell 2. Översikt över samordningsforum där länsstyrelserna är representerade i under hanteringen av covid19.

Samverkansforum, operativ nivå	Medverkande aktörer
Sorteringsmöten (mars - hösten 2020), varannan vecka	Funktionsansvarig för samordningskansliets "Samordning med MSB", MSB (operativ chef samt funktionsledare för relevanta funktioner)
Operativa chefsmöten (fr.o.m. maj 2020), en gång i veckan alt. varannan vecka	Samordningskansliet (genom ordförande), MSB (genom operativ chef samt relevanta funktionsansvariga), Folkhälsomyndigheten (genom tjänsteman i beredskap), Socialstyrelsen (genom krisberedskapschef), SKR (genom avdelningschef strategisk nivå), Polismyndigheten
Samverkansmöten kring regeringsuppdrag, arbetsgrupper	Relevanta myndigheter
Samverkansforum, nationell, strategisk nivå	Medverkande aktörer
Nationella pandemigruppen	Representanter för FHM, Socialstyrelsen, MSB, Läkemedelsverket, Arbetsmiljöverket, SKR samt länsstyrelserna. Länsstyrelserna företräds av landshövdingen i Stockholms län samt länsrådet i Hallands län.
Regeringens krishanteringsråd	Rikspolischefen, säkerhetspolischefen, överbefälhavaren, generaldirektörerna för Affärsverket svenska kraftnät, MSB, Post- och telestyrelsen, Socialstyrelsen och Strålsäkerhetsmyndigheten samt länsstyrelserna genom landshövdingen i Stockholms län.
Nationellt samverkansmöte	Berörda myndigheter representeras av sina respektive TiB (Tjänsteman i beredskap)

3.5.1 Sorteringsmöten mellan geografiskt områdesansvariga myndigheter, nationellt och regionalt

De s.k. sorteringsmötena mellan MSB och länsstyrelserna initierades av länsstyrelserna i syfte att *"tydliggöra vilka frågeställningar som hanteras inom det geografiska områdesansvaret på nationell respektive regional nivå kopplat till Covid-19 samt att diskutera och fördela ansvar mellan dessa nivåer"* (beskrivet i mötesanteckningar 200409). Strävan i sorteringsmöten beskrivs i mötesanteckningar från början av april (200401) som *"att lösa ut HUR behoven ska tillgodoses"*. Mötena, som hölls varannan vecka mellan mitten av mars 2020 till hösten 2020, syftade till att, enligt samordningskansliet, säkerställa att behov inte ska falla mellan stolarna. En representant för MSB beskriver att sorteringsmötena har sin grund i flyktingsituationen 2015 då sådana uppkom *"för att reda ut vad gör länsstyrelserna och vad gör MSB. Så att man inte skulle kliva på varandra"*. Sorteringsmötena ansågs under hösten 2020 vara överflödiga och har ersatts av framförallt de operativa chefsmötena som beskrivs nedan, men även övriga forum beroende på vilken frågeställning eller behov som behöver lyftas upp.

Från MSB deltog operativ chef och, varierande över tid, funktionsledare för relevanta funktioner inom MSBs särskilda organisation, t.ex. Analys och Nationell samordning och inriktning. Från samordningskansliet deltog funktionsansvariga för Samordning med MSB, alternativt ersättare vid t.ex. sommarledighet. I sorteringsmötena kunde samordningskansliet lyfta behov, bl.a. från input från funktionen Samverkansbehov och prioritering och från det separata behovsdokument som den

funktionen tog fram. Mötena bestod även av ren informationsdelning, från båda sidor. Exempelvis, i början av april (200402) beskrivs från MSB att *"Arbetet med långsiktig analys i samarbete mellan MSB, Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen inleddes förra veckan. Nästa vecka börjar resultaten föras in i den nationella lägesbilden"*. Slutligen, frågor från andra sammanhang kunde även lyftas på sorteringsmötena. Bl.a. kan vi urskilja att MSB kunde förmedla synpunkter på samordningskansliets arbete med de nationella lägesbilderna. Exempelvis, i slutet av mars (200326) beskrivs i mötesanteckningarna att: *"MSB återkopplar eventuella synpunkter på länsstyrelsernas lägesbildsmall. Önskemål att om möjligt utgå från länsstyrelsen Kalmars lägesbild"*.

Även i sorteringsmötenas anteckningar kan vi urskilja länsstyrelsernas breda samhällsuppdrag. Exempelvis beskrivs i början av april (200604) att *"det har inkommit en fråga till MSB från Livsmedelsverket som vill ha en kontakt med länsstyrelserna om frågor kopplat till livsmedelssektorn. [XX] ska vidarebefordra kontaktuppgifter till Länsstyrelsens kansli som tar hand om frågan"*.

3.5.2 Operativa chefsmöten

De s.k. operativa chefsmötena initerades av länsstyrelserna med start i mitten av maj 2020. Dessa möten har sedermera under hanteringen av covid19 till stor del ersatt sorteringsmötena. I början av juni (200611) beskrivs i mötesanteckningar de av aktörerna gemensamt fastställda syftena med mötet som *"Tillfälle att på chefsnivå dela lägesbilder i de delar det finns behov av att reda ut frågeställningar mellan aktörerna. Lyfta gemensamma frågor som behöver fördjupad diskussion. Lyfta eventuella behov av gemensamma inriktningar för vidare hantering. Underlätta den samordning som sker i andra forum"*. En representant för MSB beskriver de operativa chefsmötena som att *"där ska de runt bordet sitta, de som har mandat att fatta beslut om saker som kan säga, så gör vi och så går vi vidare med det här"*.

Medverkande aktörer i operativa chefsmöten är samordningskansliet (genom ordförande), MSB (genom operativ chef samt relevanta funktionsansvariga), Folkhälsomyndigheten (genom tjänsteman i beredskap), Socialstyrelsen (genom krisberedskapschef), SKR (genom avdelningschef strategisk nivå), Polismyndigheten. Mötena har under perioden maj 2020 till maj 2021, d.v.s. den period vi fokuserar på, arrangerats en gång i veckan alternativt varannan vecka, utifrån behov.

3.5.3 Samverkansmöten kring regeringsuppdrag, särskilda arbetsgrupper

Diverse samverkansmöten eller arbetsgrupper har vid behov satts upp mellan länsstyrelserna och andra myndigheter för specifika områden. T.ex. samverkansmöten kring storskalig testning eller arbetsgrupper där gemensam beredning behövs. I anteckningar från kanslimöte i slutet av maj (200527) beskrivs t.ex. en arbetsgrupp för kommunikationsbudskap inför sommaren 2020 som *"bl.a. består av FHM, SKR, Tillväxtverket, Naturvårdsverket och Ist. Ett första möte har genomförts för att identifiera behov"*. Vidare, en arbetsgrupp för kommunikation kring den storskaliga testverksamheten nämns i samma mötesanteckningar: *"En AG med FHM möts i morgon för att förbereda kommunikation med anledning av den ökade testverksamheten"*. Även i anteckningar från sorteringsmötena nämns arbetsgrupper, t.ex. för hantering av avlidna, försörjning av läkemedel och resurser och logistik.

3.5.4 Nationella pandemigruppen

Nationella pandemigruppen har, enligt Folkhälsomyndighetens hemsida², bildats för att främja samordning inom pandemiområdet. Gruppen, som sammankallas efter behov, består av representanter för Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen, MSB, Läkemedelsverket, Arbetsmiljöverket, SKR samt länsstyrelserna. Under pandemin har gruppen sammankallats ett antal gånger, och från länsstyrelserna representerar landshövdingen i Stockholms län samt länsrådet i Hallands län.

² Se <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/krisberedskap/pandemiberedskap> (200818)

3.5.5 Regeringens krishanteringsråd

Krishanteringsrådet är ett nationellt råd som enligt regeringens hemsida³ normalt sammankallas av regeringen två gånger per år för information och diskussion. Enligt regeringens hemsida ingår normalt rikspolischefen, säkerhetspolischefen, överbefälhavaren, generaldirektörerna för Affärsverket svenska kraftnät, MSB, Post- och telestyrelsen, Socialstyrelsen och Strålsäkerhetsmyndigheten samt en landshövding som företräder länsstyrelserna. Under pandemin representeras länsstyrelserna av landshövdingen i Stockholms län. Vid krissituationer kan rådet sammankallas, och deltagande aktörer är utifrån behov. Under pandemin har krishanteringsrådet kallats samman ungefär varannan månad.

3.6 Personliga nätverk, relationer och nyckelpersoner

Utöver de formella samverkansforum som beskrivits ovan har vi identifierat förekomst av mer informella forum/relationer samt förekomst av personliga kontakter och nätverk. Beskrivningen av dessa nätverk och relationer baseras huvudsakligen på intervjuerna.

Flera respondenter, både inom länsstyrelserna och representanter för andra myndigheter, lyfte fram förtroende och personliga relationer som väsentliga faktorer för hanteringen av pandemin. En respondent uttrycker att

”det avgörande i det här på något sätt är att kunna skapa relationer, bibehålla relationer och utveckla relationer. För på något sätt, det handlar väldigt mycket om ett förtroende. Hela tiden, just eftersom ingen myndighet kan tala om för någon annan om vad den ska göra. Så är det här ett förtroende, att det du säger till mig, ja, det måste jag ju ta till mig”.

På liknande vis lyfter en av representanterna för länsstyrelserna fram förtroende mellan länsstyrelserna som en viktig faktor för etableringen av samordningskansliet:

”att få 21 myndigheter att samordna sig på det här sättet, det bygger på förtroende, det bygger på... ja nyttjande av befintliga strukturer. Förtroende är naturligtvis avgörande. Det tycker jag är väl den största och den egentligen... det bästa erkännandet som länsstyrelserna kan få, och det är väl hur vi har samordnat vår hantering utav covid19 i ett samordningskansli. Det är ändå unikt på något sätt, att 21 fristående myndigheter gör på det här sättet”.

Flera representanter för länsstyrelserna beskrev även att de haft stor nytta av personliga kontakter inom andra myndigheter, och nämnde värdet av att kunna *”prata deras språk”*. En annan representant för länsstyrelserna beskriver kontakterna på lokal nivå som centrala för att snabbt kunna tillgodose ett informationsbehov på central nivå:

”i och med närheten till kommunerna, har det varit flera tillfällen där det dykt upp en frågeställning på central nivå... till exempel, Regeringskansliet vill veta någonting, så har ju vi lyckats via de här kontakterna vi har på lokal nivå, få in informationen kanske på 24 timmar. Alltså vad har kommunen för uppfattning, beredskap eller ja, man vill ha reda på någonting. Det kan vi genom våra nätverksskapare, ta fram den informationen. Det tror jag är väldigt viktigt”.

Samtidigt pekar flera av respondenterna på att de personliga kontakterna främst hade betydelse under inledningsskedet av pandemin:

”Jag skulle säga att nu har det kommit så pass långt, nu har det ju skapats nya relationer och nya nätverk. [...] Det är ännu viktigare när du är i uppstarten av en hantering, en kris då, att använda de nätverk och de relationer som finns sen tidigare. Det ska jag säga, för då bygger det ännu mer på förtroende än vad de gör [...] nu har vi skapat strukturerna”.

När det gäller andra myndigheters kontakt med samordningskansliet nämnde flera respondenter samma person i samordningskansliet som sin kontaktperson. En representant för SKR beskrev att det var värdefullt att kontakten med samordningskansliet skedde till en viss person snarare än en funktion,

³ Se <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/krisberedskap/regeringskansliets-krishantering> (200818)

eftersom detta underlättade kommunikationen och gjorde att en dialog man haft tidigare inte behövde upprepas för att en ny person skulle sätta sig in i frågan. Denna respondent beskriver kontakten med samordningskansliet på följande sätt:

”eftersom vi har upprättat de kontakterna liksom så att vi lätt kan nå varandra, ring och messa och mejla när vi behöver stämma av någonting och det kan ju vara allt ifrån när vi ser lägesbilderna som länsstyrelserna rapporterar där vi ser någonting som vi undrar över, vad står det här egentligen för. Då har det varit väldigt bra att kunna ha en direktkontakt med [person i samordningskansliet] för att reda ut vad innebär det”.

Intervjuerna med representanter för länsstyrelserna gav en bild av att vissa enskilda personer var oerhört betydelsefulla för samordningskansliets arbete. Flera respondenter beskrev att dessa nyckelpersoner både haft en mycket hög arbetskapacitet och en kompetens och professionell bakgrund som gjort att de haft en förmåga att organisera, leda och uppnå resultat i den aktuella typen av händelse. En av representanterna för länsstyrelserna beskriver valet av vilka personer som ingick i samordningskansliet på följande sätt: *”Det blev väl såhär då för att man fick inte välja utan man blev vald. Vi tog dom vi kände till som vi visste skulle tåla lite mer rak... kunna gripa direkt så att säga”.*

Som nämnts tidigare innebar dock betydelsen av enskilda nyckelpersoner samtidigt en potentiell sårbarhet hos samordningskansliet. En av representanterna för länsstyrelserna beskriver att *”vi blir ganska känsliga för personförändringar [...], alltså vi har varit ganska få som har varit inne... vi gjorde ett försök under sommaren med att liksom öka ut och ha några fler... jag skulle vilja ha liksom en mer uthållighet i det”.* En annan representant för länsstyrelserna pekade samtidigt på att en av styrkorna i samordningskansliet är att det trots allt finns 21 länsråd och 21 beredskapsdirektörer att tillgå om någon enskild person skulle behöva ersättas, vilket ger förutsättningar för god uthållighet. Samma respondent reflekterade dock över att det trots allt finns en risk att det organisatoriska minnet blir lidande när nyckelpersoner byts ut.

3.7 Diskussion

Representanterna för länsstyrelserna gav en samstämmig bild av en förhållandevis snabb etablering av samordningskansliet som i stor grad gynnades av erfarenheter från tidigare händelser, i synnerhet skogsbränderna 2018. Trots att dessa tidigare erfarenheter av att skapa en liknande konstellation främst bygger på hantering av regionala händelser framstår uppstartsfasen som förhållandevis kort och problemfri, utifrån länsstyrelserepresentanternas perspektiv. Man kan säga att länsstyrelserna och samordningskansliet snabbt kom upp i “operativt tempo” och kunde agera tidigt i krishanteringen, något som ofta är en utmaning för krishanterande aktörer (Ekman & Fredholm, 2020). I och med detta menar vi att länsstyrelserna skapade en förmåga att arbeta proaktivt gentemot andra aktörer. Flera respondenter lyfte fram betydelsen av personliga nätverk och vikten av att bygga förtroende, särskilt i pandemins inledande skede.

Bilden som framgår av det dataunderlag som ligger till grund för analysen av samordningskansliets organisation pekar på att länsstyrelserna, genom samordningskansliet, har flera möjligheter att påverka hanteringen av covid19 i landet. Det förekommer samverkan på både operativ och strategisk, nationell, nivå och länsstyrelserna har genom samordningskansliet goda möjligheter att förmedla behov från lokal och regional nivå till nationella aktörer.

Kanslimötena samlar många olika frågor som berör både länsstyrelsernas eget arbete och ansvarsområden samt andra aktörers behov och förfrågningar. Dessa möten, inklusive förmedlingen av mötesanteckningar i länsstyrelsekollektivet, kan anses vara en viktig del i informationsdelningen inom länsstyrelserna. Närvaro av och dialog med representanten för Regeringskansliet visar på en viktig plattform för informationsdelning och en kontaktväg in och förmedling av behov eller frågor som behöver lyftas till regeringsnivå. Tillsammans med sorteringsmötena med MSB ser vi kanslimötena som ett sätt för länsstyrelserna att skapa inflytande på nationell nivå, för att få särskilda frågor uppmärksammade. Det är genom mötesanteckningarna från kanslimöten och sorteringsmöten tydligt

att länsstyrelserna innehar en bred roll vad gäller samhällsfrågor, som under en pandemi visar sig som krishanteringsfrågor. Vi kan också urskilja att samordningskansliet får ta emot frågor som inte har en känd hemvist, där man inte alltid vet vilken aktör den ska landa hos. Detta innebär att det hamnar många olika frågor hos, och förfrågningar till, länsstyrelserna från olika aktörer, och samordningskansliet kan ses utgöra en viktig del i att lösa dessa frågor samt förmedla frågor till berörda myndigheter. Samordningskansliet blir här en ingång till både frågor som är relevanta för länsstyrelserna och frågor som är relevanta för andra myndigheter men där samordningskansliet kan förmedla dessa till lämplig aktör.

Den potentiella sårbarheten i form av en begränsad, insatt kärna samt personberoende i samordningskansliets organisation bör slutligen uppmärksammas. Även om man har visat medvetenhet kring denna sårbarhet så har kansliet till stor del bemannats med samma personer över lång tid. Det finns inga indikationer på att det har påverkat länsstyrelsernas hantering av covid19 negativt, men vi vill betona risken för att utfallet hade kunnat bli annorlunda. Detta diskuteras mer i kapitel 8.

4 Samordningskansliets effekt under hanteringen av covid19

I denna del av studien undersöker och reflekterar vi över vad det är samordningskansliet har tillfört till hanteringen av covid19. Vilken effekt har deras roll och arbete gett? Rent vetenskapligt hade den bästa metoden för en sådan undersökning varit att jämföra situationer där samordningskansliet hade funnits med identiska situationer där samordningskansliet inte funnits för att kunna jämföra de två situationerna. Detta hade motsvarat en traditionell effektutvärdering⁴ där en experiment- och en kontrollgrupp definieras och jämförs för att dra slutsatser om vilken effekt en åtgärd har haft. En sådan metod kan naturligtvis inte användas för att studera effekten av samordningskansliet eftersom det helt enkelt inte finns några identiska eller motsvarande situationer där samordningskansliet *inte* haft en roll som går att jämföra mot. Det faktum att samordningskansliet så att säga är en ny "konstellation" i svensk krishantering gör det också svårt att använda information från tidigare situationer.

En ytterligare svårighet när det gäller att avgöra effekten av samordningskansliet är den höga komplexitet som föreligger. Här handlar det inte om att utvärdera en välavgränsad åtgärd (såsom att ge ett vaccin till en grupp personer – vilket givetvis kan vara komplext i sig) utan här handlar det om en lång rad aktiviteter som representanter för samordningskansliet har genomfört på olika nivåer och i olika sammanhang. Dessutom har dessa representanter även andra roller (t.ex. i sina "hemlän") vilket gör att det kanske inte alltid är självklart om det är för samordningskansliets räkning de agerar eller om de hade agerat på liknande sätt även i det fall att samordningskansliet inte hade formerats.

För att ändå kunna säga något om samordningskansliets effekt har vi valt att framför allt basera det på upplevelser och uppfattningar hos personer med aktiva roller i Sveriges covid19-hantering. Framför allt inriktar vi oss på personer som varit aktiva inom och nära samordningskansliet samt personer som representerar aktörer som har interagerat med samordningskansliet under covid19-hanteringen. De flesta av dessa har erfarenheter från hanteringen av andra kriser där samordningskansliet, eller någon motsvarande funktion, inte har funnits. Givetvis är tidigare inträffade kriser inte identiska med covid19-pandemin vilket gör att det inte är helt enkelt att tänka sig in i och reflektera över skillnader, positiva såväl som negativa, om samordningskansliet inte haft en roll i hanteringen av covid19. Men vi tror trots allt att dessa personers uppfattningar har ett stort värde när vi ska undersöka samordningskansliets effekt, även om styrkan i dessa evidens är svagare än om vi hade kunnat genomföra experiment- och kontrollstudier.

4.1 Inriktning och dataunderlag

En teoretisk utgångspunkt för denna studie är att länsstyrelsernas samordningskansli ses som en *nod* i ett nätverk av offentliga aktörer och har den primära uppgiften att vara ett samordningsorgan för de 21 länsstyrelserna, samt att utföra och/eller samordna de regeringsuppdrag som tilldelats länsstyrelserna. Den helhetskontext, i viken länsstyrelsernas samordningskansli är en nod, utgörs i första hand av offentliga aktörer, som på olika sätt deltar i hanteringen av pandemin. Ramen för dessa aktörers agerande är den svenska grundlagen med kommunalt självstyre och de centrala myndigheternas självständighet i förhållande till regeringen. En viktig förutsättning är ansvarsprincipen, som ålägger offentliga organ att ansvara för sina normala uppgifter även under krisartade lägen. Detta synsätt ger oss möjlighet att undersöka dels samordningskansliets *interna sätt* att arbeta, inkluderat den effekt som samordningskansliet bidrar till internt, dels samordningskansliets *externa betydelse* för och relationer till andra aktörer i helheten av pandemihanteringen. Vi kallar detta för ett internt respektive externt perspektiv.

⁴ Effekt kan här definieras som "förändring som inträffat som en följd av en vidtagen åtgärd och som annars inte skulle ha inträffat" (ESV 2006).

Med det interna perspektivet menar vi den effekt som samordningskansliet har bidragit till internt, för länsstyrelsekollektivet. D.v.s. vilken effekt har samordningskansliet haft i förhållande till Sveriges 21 länsstyrelser? Detta besvaras främst genom de upplevelser och uppfattningar som länsstyrelsekollektivet ger uttryck för. Hur upplever representanter på olika nivåer inom länsstyrelserna, både personer som haft en aktiv roll i samordningskansliet och de som inte har haft en roll, samordningskansliets effekt på länsstyrelsernas hantering av covid19? Med det externa perspektivet menar vi den effekt som samordningskansliet har bidragit till för andra aktörer i det svenska krishanteringssystemet. Detta besvaras främst genom de upplevelser och uppfattningar som de samverkanspartners och målgrupper som samordningskansliet haft, främst representanter för andra myndigheter och kommuner. Hur upplever dessa aktörer den effekt som samordningskansliet har haft under covid19-hanteringen? Hur upplever dessa aktörer att samordningskansliet och dess roll harmonierar eller kommer i konflikt med andra aktörer? Hur har detta påverkat de externa aktörernas arbete och har det funnits utmaningar och hinder i arbetet relaterat till samordningskansliet?

För att belysa den interna och externa effekten av samordningskansliet använder vi oss främst av underlag från den intervjustudie som beskrivs i kapitel 2 där vi har fokuserat på informanternas beskrivningar av samordningskansliets effekt. Värt att notera är att även om främst informanter inom länsstyrelsekollektivet uttalar sig om det interna perspektivet, så kan det finnas information om det externa perspektivet som representanter för länsstyrelserna beskriver, och vice versa. Vi har alltså utgått från hela intervjumaterialet när vi beskriver, analyserar och diskuterar de interna och externa perspektiven. Givetvis går det inte garantera att samordningskansliets representanters perspektiv är helt neutrala när det gäller hur de uppfattar den externa effekten, så vi ser endast dessa uppfattningar som ett komplement till de externa aktörernas uppfattningar.

För att skapa oss en ännu bredare bild av samordningskansliets effekt har vi kompletterat med data från den enkätstudie vi genomfört. Syftet med enkätundersökningen (se Appendix A) var att nå ut i det bredare länsstyrelsekollektivet och för att ta del av upplevelser och synpunkter från länsstyrelserepresentanter som både haft och inte haft en aktiv roll i samordningskansliet. Enkäten besvarades av 23 personer inom länsstyrelsekollektivet. Två personer (9%) uppgav att de haft daglig kontakt med kansliet, 4 personer (17%) uppgav att de haft kontakt några gånger i veckan, 12 personer (56,5%) uppgav att de haft kontakt några eller någon gång i månaden och 4 personer (17%) uppgav att de väldigt sällan eller aldrig haft kontakt med kansliet. Detta visar att enkäten har nått en variation av respondenter även om tyngdpunkten ligger på respondenter med kontakt någon-några gånger i månaden. I relation till denna analys kring samordningskansliets interna effekt, kan vi säga att vi har nått ut relativt brett bland representanter som har olika grad av erfarenhet av samordningskansliet. Dock bör det betonas att 23 personer är ett relativt begränsat antal och därför bör tilläggen från enkätundersökningen behandlas med försiktighet. Avslutningsvis inkluderade vi även information från de dokument som beskrivs i kapitel 2 och då främst mötesanteckningar från kanslimöten eller samverkansmöten.

Det ska noteras att i detta avsnitt avser vi inte fokusera på de effekter som direkt kan härledas till lägesbilsarbetet. Istället berör vi detta i samband med den delstudie (i kapitel 6) som handlar om lägesbilsarbetet.

4.2 Internt perspektiv på samordningskansliets effekt

I detta kapitel undersöker vi vilken effekt samordningskansliet har haft internt, d.v.s. i förhållande till Sveriges 21 länsstyrelser. Hur upplever representanter på olika nivåer inom länsstyrelserna, både personer som haft en aktiv roll i samordningskansliet och de som inte har haft en roll, samordningskansliets effekt på länsstyrelsernas hantering av covid19? Analysen av datamaterialet har visat på ett antal teman som berör den effekt som samordningskansliet har haft internt. En övervägande majoritet berör positiva effekter, medan endast få kritiska röster har identifierats.

4.2.1 Samordning som underlättar, effektiviserar och ger tyngd, trygghet och likvärdighet i agerandet

Flera representanter för länsstyrelserna beskriver ett värde i samordningskansliets roll att samordna 21 länsstyrelser. Bl.a. beskriver en representant att det förenklar länsstyrelsernas arbete: *"vi som kansli [har] kunnat företräda länsstyrelserna, det hade ju varit mycket mer komplicerat om det hade varit 21, det är väl det som jag skulle säga liksom konkret"*. En annan representant beskriver att:

"finessen här med ett samordningskansli är att kunna styra frågor och att fem stycken länsråd och tio försvarsdirektörer hanterar frågan istället för att alla 21 gör allting parallellt. Och det är ju det här som ger oss vår styrka".

Denne beskriver vidare styrkan i att kunna ha uppbackning från 21 länsstyrelser vid hantering av särskilda frågor:

"och det är klart en väldig styrka att jag i de sammanhangen känner att jag men jag har ett mandat. Jag kan prata kommunikationsfrågor, inte bara för min egen myndighet, utan för 21 myndigheter. Det gör ju mig och andra inom sina sakområden till verkligen starka spelare när vi har med de nationella myndigheterna att göra. För jag vet att jag har 21 myndigheter bakom mig. Både en styrka och trygghet så klart. Och en effektivitet".

Ytterligare en representant beskriver värdet av samordningskansliet på liknande sätt: *"men det är ju samordning av, annars ska alla de här nivåerna mötas i en, ha 21 olika uppfattningar. Nu vinner vi på att både försvarsdirektörer, länsråd och landshövdingar har haft en yta att komma samman på"*.

Kopplat till att skapa ett likvärdigt agerande för länsstyrelserna beskriver en representant för länsstyrelserna att:

"vi skapar också en nationell likvärdighet i vårt agerande. Alltså, en global pandemi som har genomslag på alla län, ger ju också att vi börjar agera väldigt lika i varje län" och att "det [arbetet i samordningskansliet] skapar ändå en likformighet och likriktning. Vi tycker att det är en av nyttorna av vårt gemensamma arbete, att skapa likvärdighet".

En för länsstyrelserna likriktad hantering beskrivs av ytterligare en representant:

"Så det blir ju en samsyn och likriktad hantering över landet plus att vi kan stödja varandra för det är svårigheter ibland när det kommer en, om man tar mitt område då, föreskrift och så ska man försöka tolka det och då blir det en gemensam tolkning av det hela".

Representanten knyter samman detta med en fördel av att kunna hjälpa varandra: *"man behöver inte uppfinna överallt utan vi kan hjälpa varandra"*.

Att samordna sig genom samordningskansliet beskrivs även som resurseffektivt. Som en representant för länsstyrelserna beskriver: *"den här effektiviteten och skalfördelarna, det tror jag ni förstår"*. En annan representant beskriver kopplingen mellan värdet av samordning och resurseffektivitet genom att några län så att säga tar på sig "ledartröjan":

"det interna perspektivet är att istället för att 21 länsstyrelser ska tycka någonting om allting så är det här ett sätt för oss att konsolidera de olika lösningarna till några få län som får ta ledartröjan på sig. Det behöver inte vara vi, nu råkar det vara vi sen i mars. Under bränderna var det, hade vi mer torka i Skåne men inte så mycket bättre och då var det kanske naturligt att de länen som var mer involverade i bränderna, Gävleborg till exempel och så vidare, tog ledartröjan där".

Enkätresultaten styrker den positiva interna bilden av samordningskansliet, där majoriteten av respondenterna anser att samordningskansliet har fyllt en viktig funktion i hanteringen av covid19. Några exempel på fritextsvar belyser denna inställning:

"Utan samordningskansliet hade hanteringen av pandemin varit betydligt svårare och krävt mer resurser, framförallt för att tolka våra uppdrag".

"Det har varit en tydlig samverkansytta som kunnat vara ett stöd för en enskild länsstyrelse och slussat frågor rätt eller kunna lyfta gemensamma frågor".

"Utan samordningskansliet hade hanteringen av pandemin varit betydligt svårare och krävt mer resurser, framförallt för att tolka våra uppdrag".

4.2.2 Konflikthantering och samordning genom förankring av förslag och beslut

I intervjuerna framkommer inga större problem för länsstyrelserna att samordnas genom samordningskansliet. De konflikter som nämns beskrivs som relativt lätta att lösa och ingen större friktion upplevs. Som beskrivet av en representant:

"Det är klart att det funnits någon synpunkt ibland litegrann hur man ska uttrycka sig, lite så där. Men det har processats. Men det är aldrig några konflikter som har kommit upp så att landshövdingar fått gått in och lösa konflikter. Däremot har det kanske varit att man fått tagit en sväng till och litegrann så där, som har jobbats. Men inte så att det har blivit några motsättningar på något sätt, det kan jag inte säga".

En annan representant beskriver samma syn: *"Jag skulle inte säga att det har uppstått en avgörande sådan meningsskiljaktighet. [...] Nä, inga schismer faktiskt, peppar peppar. Kanske kommer".*

Respondenter beskriver att genom förankring av förslag och beslut i länsstyrelsekollektivet så undviks konflikter, t.ex.: *"Så upplever jag det, alla tycker att det här var ett bra arbetssätt. Men det bygger ju också på att det sker en förankring hos landshövdingarna hela tiden".* Skulle konflikter uppstå beskrivs lösningen som i en hierarkisk eskalering enligt en representant:

"det ju så här att om man inte [...] blir överens då kommer det till försvarsdirektörerna. Blir man inte överens där då kommer det till mig och då tar jag det till länsråden och blir vi inte överens där då får landshövdingarna prata om det. Och där är vi ju i princip så att den som inte håller med får ändra och hålla med. Konsensus råder till slut".

4.2.3 Blandad bild av befogenheter och mandat

Det som framkommer som eventuellt problematiskt är kring samordningskansliets mandat i förhållande till de 21 länsstyrelserna. I intervjuerna framkommer en lite blandad bild. En representant för länsstyrelserna beskriver att samordningskansliet inte har rätt att besluta över länsstyrelserna:

"Nej, nej det kan vi inte göra. Vi kan inte besluta. I den mån vi gör ställningstaganden t.ex. om länsstyrelserna tycker på det här sättet, tycker på det där sättet. Då måste det ske en förankring så att vi har ju också en ordning där, är det så att saker och ting ska ut på remiss t.ex. där vi faktiskt ska tycka till om någonting ja då är det, då behöver det förankras med samtliga länsstyrelser, men sen kan vi göra ett underlagsarbete naturligtvis".

En annan representant för länsstyrelserna beskriver sin tydliga bild över vilket mandat kansliet har genom: *"Vilket mandat samordningskansliet har. Att samordna länsstyrelsernas gemensamma arbete med covid19".* En representant ger däremot uttryck för en lite mer osäker bild kring mandatet genom: *"Ja det är en bra fråga höll jag på att säga för det där är väl inte utmejslat exakt hur det är".* Samtidigt framgår en bild av att länsstyrelserna, som ofta har behövt agera snabbt på frågor från t.ex. Regeringskansliet, förankrar frågor och förslag på lämpligast sätt utifrån förutsättningarna.

Enkätresultaten tyder på en viss osäkerhet i vilka befogenheter som samordningskansliet har, samt en viss övervikt mot att man anser att samordningskansliet har haft större befogenheter under covid19 än vad länsstyrelser vanligen har. Däremot speglar enkätresultaten en övervägande positiv bild av samsynen mellan samordningskansliet och enskilda länsstyrelser under hanteringen av covid19.

4.2.4 Länsstyrelsernas roll inom svensk krishantering upplevs ha stärkts

En aspekt som framgår av intervjumaterialet är att länsstyrelsernas roll inom svensk krishantering upplevs som stärkt genom etableringen av och arbetet genom samordningskansliet. Detta beskrivs

genom att man sett ett behov för att *"kliva fram och vara en tydlig aktör i det här"*, särskilt i förhållande till tidigare kritik för bristande samordning under skogsbränderna 2018. En representant för länsstyrelserna beskriver att: *"för det första så känner väl vi i hanteringen av skogsbränderna så har man lyft fram synpunkter på att länsstyrelserna kanske inte var samordnade eller synkroniserade. Det hörde man ju sittande här bak i hårddisken"*. En annan representant beskriver länsstyrelsernas *"nya liv"* i förhållande till att länsstyrelserna är representerade i nationella forum: *"Ah, det har ju varit jätteviktigt under pandemin. Jag brukar säga att jag tycker att länsstyrelserna fått ett nytt liv under pandemin. Det är fler myndigheter som har upptäckt länsstyrelsen och framför allt fler departement"*. Länsstyrelsernas breda samhällsuppdrag uppmärksammas särskilt:

"det har man nog sett i krishanteringsrådet som är många som har sett att det är väldigt, väldigt många frågor som vi hanterar som har beröring i det här. Så jag tycker att det varit ett lyft för länsstyrelsen under pandemin om man får uttrycka sig så".

4.3 Externt perspektiv på samordningskansliets effekt

Utöver vilken roll och effekt som samordningskansliet haft i relation till de 21 länsstyrelserna är det givetvis också relevant att undersöka vilken effekt kansliet har haft i relation till externa aktörer och deras hantering av covid19-krisen. Här ska det direkt nämnas att den interna effekten och externa effekten i många fall kan vara en spegling av varandra. T.ex. om de 21 länsstyrelserna har upplevt det positivt att samordningskansliet har representerat de 21 länen i form av en enad röst är det fullt möjligt att även externa aktörer upplever samma nytta. Med andra ord kan det förekomma ett visst överlapp mellan detta avsnitt och föregående avsnitt, fränsett att vi här främst analyserar effekten utifrån hur aktörer utanför länsstyrelsekollektivet upplevt samordningskansliets roll och effekt.

Analysen av intervjuerna har resulterat i ett antal olika teman eller aspekter som berör den roll och effekt som samordningskansliet har haft under covid19. Dessa teman redogörs för kortfattat för här, för det första med fokus på positiva effekter och för det andra med fokus på utmaningar och problem.

4.3.1 Positiva effekter

Utifrån intervjuerna vi genomfört är det tydligt att många av de externa respondenterna är mycket positiva till det arbete samordningskansliet har genomfört under covid19-hanteringen. Det är självfallet inte så att respondenterna menar att allt som samordningskansliet har genomfört är utan förbättringsmöjligheter, och det fanns en period i början av krisen där samarbetet inte fungerade helt, men trots detta är den övergripande bilden som växer fram väldigt positiv.

Den främsta positiva bidraget från införandet av ett samordningskansli, vilket poängteras av i princip samtliga respondenter – både representanter för länsstyrelserna och representanter för andra aktörer – är att kansliet har utgjort en gemensam röst och en kontaktpunkt snarare än att det är 21 separata röster och kontaktpunkter som andra aktörer måste samverka med. Flera respondenter lyfter fram detta som den grundläggande anledningen till att inrätta samordningskansliet vilket illustreras av följande citat: *"Jag tror att styrkan är att just de andra myndigheterna, som Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten att de haft en och prata med"* (representant för länsstyrelserna), *"idén ligger att det finns en kontaktyta för Regeringskansliet, för centrala myndigheter och att man kanske då inte för dialog med 21 myndigheter"* (representant för länsstyrelserna), *"Eftersom det är 21 separata myndigheter/länsstyrelser så är det värdefullt att få en gemensam röst via samordningskansliet"* (representant för Regeringskansliet), *"Jag tycker det har varit väldigt nytta ... att ha en tydlig motpart"* (representant för MSB), *"ett utav de stora värdena i kansliet det är ju att vara en samlad ingång både för regeringen som är vår uppdragsgivare kollektivt för 21 länsstyrelser men också för de andra sektorsmyndigheterna att kunna liksom vända sig till en ingång att det har ett väldigt stort värde jämfört med 21 regionala myndigheter"* (representant för länsstyrelserna), *"Jag tror att det varit lyckat för länsstyrelserna att man haft ett samordningskansli för det har underlättat för både regeringen och för andra myndigheter (Landshövding för ett av länen med representation i samordningskansliet)"*.

Även anteckningarna från olika möten som samordningskansliet har arrangerat beskriver kansliets roll och effekt. Ett exempel kommer från början av april 2020 (200401) då civilminister Lena Micko (som var en av deltagarna på mötet) framhåller att *"länsstyrelsens arbete är väldigt viktigt för att regeringen ska få en aktuell bild av vad som händer. Länsstyrelsens roll att samordna är en viktig roll för att hålla ihop arbetet"*. I mötesanteckningar från några dagar senare (200408) beskrivs att: *"Regeringskansliet framhåller betydelsen av lägesbilderna"* och *"I mötet med Statsministern uttryckte han och Civilministern sin uppskattning över länsstyrelsernas lägesbilder"*. Avslutningsvis finns även tecken på där arbetet i samordningskansliet gett direkt effekt andra aktörers beslutsfattande. Ett exempel på detta relaterar till en problematik kopplade till yrkeskompetensbevis hos yrkesförare. Denna problematik uppmärksammandes av samordningskansliet och framfördes till Transportstyrelsen, vilket kan urskiljas i kansliets mötesanteckningar 200417, i det separata dokumentet för samordningsbehov 200417, och som även nämndes i en intervju med en representant för länsstyrelserna.

Flera konkreta fördelar med att kunna ha en snarare än 21 samverkanspartners lyfts fram av de respondenter vi har talat med. Dessa positiva effekter redogör vi för kortfattat nedan.

4.3.1.1 Underlättar och effektiviserar arbetet för andra aktörer

Flera respondenter pekar ut att deras arbete kopplat till samverkan blir enklare och att man inte behöver lägga lika mycket tid på samverkan jämfört med då det är 21 länsstyrelser man ska samverka med mer eller mindre direkt. Några citat som illustrerar detta är: *"Jag tycker att våra kontaktvägar blir lättare"* (representant för MSB), *"... Jag tycker det har varit väldigt nytta ... att ha en tydlig motpart. Att kunna ställa frågor till och reda ut saker med och så. Istället för att ha 21 motparter som annars."* (representant för MSB), *"vi har ju många län och vi ser ju som nationell myndighet att det är en extrem utmaning med interaktionen med de självständiga regionerna och de självständiga länsstyrelserna. Och därför så ser vi ju en enorm fördel med att ha en ingång som också fördelar ut det"* (representant för Folkhälsomyndigheten), *"där har ju vi som kansli kunnat företräda länsstyrelserna, det hade ju varit mycket mer komplicerat om det hade varit 21"* (representant för länsstyrelserna).

4.3.1.2 Förenklar och avlastar kommunerna

En delmängd av föregående effekt relaterar till den effekt samordningskansliet har haft på kommunerna. Flera respondenter menar att bildandet av samordningskansliet i stor utsträckning har avlastat kommunerna. Detta handlar om att samordna information och förfrågningar från t.ex. centrala myndigheter vilket framför allt i början av pandemin upplevdes som ett stort problem av kommunerna vilket en respondent berättar ledde till en kraftfull reaktion från SKR med avsikten att skapa insikt i den höga belastning som mängden förfrågningar till kommunerna innebär. Ett citat som illustrerar nyttan för kommunerna är:

"När det sedan dyker upp en herrans massa frågor sen från de andra centrala myndigheterna som inte går via länsstyrelserna, då blir ju belastningen för kommunen enormt stor. Och ibland får de samma fråga från två håll. Det var de inte jättenöjda med och det fick vi tydligt påpekat för oss att så var det. Och där hade vi ju enorm nytta av kansliet att just framföra detta, att ni måste skärpa er. Och då vet alla om det att det är de 21 länsstyrelserna som pratar här nu och dessutom är det 21 landshövdingar" (representant för länsstyrelserna).

En annan representant för länsstyrelserna är inne på samma aspekt: *"de stora vinnarna i det här är egentligen kommunerna som slipper få en massa frågor direkt utifrån luften"*. Det ska noteras att denna positiva externa effekt av samordningskansliet framför allt pekas ut av länsstyrelsernas representanter. Detta kan bero dels på att väldigt få intervjuer i denna studie har inriktats på kommunerna samt att det inte nödvändigtvis är så att kommunerna är medvetna om orsaken till att informations- och förfrågningsflödet blivit enklare att hantera längre in i pandemiförloppet.

4.3.1.3 Länsstyrelsekollektivet kan enklare representeras vid olika möten och samverkansforum

I många samverkansforum finns det praktiska begränsningar när det gäller möjligheten att involvera alltför många representanter för olika organisationer. För vissa aktörer finns det etablerade organ som agerar representant, t.ex. SKR när det gäller kommuner och regioner, men något liknande har inte

funnits för länsstyrelserna. Det faktum att samordningskansliet under covid19 kunnat agera representant för alla länsstyrelser har därmed, utöver att det minskar resursåtgången för länsstyrelserna, även underlättat för genomförandet av olika samverkansaktiviteter vilket illustreras av följande citat:

”det är ju oerhört värdefullt för oss att vi kan skicka en inbjudan till en person som blivit utsedd som vi vet har en kanal till länsstyrelsen och där vi åtminstone vilket förutsätter de facto att man har ett slags mandat eller åtminstone att vi vet att man tar frågan vidare.” (Representant för MSB).

En representant för länsstyrelserna nämner också att de har deltagit *”i MSBs fokusområden... och där har ju vi som kansli kunnat företräda länsstyrelserna, det hade ju varit mycket mer komplicerat om det hade varit 21”*. Utifrån mötesanteckningar kan vi även urskilja konkreta effekter av länsstyrelsernas, genom samordningskansliets medverkan i samverksansforum. Ett exempel relaterar till arbetet med resurssamverkan som i mitten av april (200416) beskrivs på följande sätt: *”Lst deltagande med regionalt perspektiv är viktigt och uppskattat. Det har fungerat mycket bra. MSB hoppas att länsstyrelserna kan fortsätta delta”*.

4.3.1.4 Gemensamma svar på viktiga frågeställningar

Något som nämndes i det interna perspektivet ovan är samordningskansliets arbete för att skapa en likvärdighet i hur de olika länen agerar och förhåller sig till olika frågeställningar. Det är tydligt att detta inte bara är en intern effekt utan det faktum att kunna hänvisa till en enad åsikt eller hållning som är förankrad vid samtliga länsstyrelser framhåller också representanten för Regeringskansliet som viktigt: *”...värdefullt att få en gemensam röst via Samordningskansliet. Det är tryggare att kunna hänvisa till alla Länsstyrelser står bakom något snarare än t.ex. Lst Uppsala har framfört något”*.

4.3.1.5 Stöd att ta frågor vidare inom länsstyrelsekollektivet

Eftersom länsstyrelserna är 21 enskilda myndigheter som var och en i sig kan utgöra en komplex organisation kan det vara svårt för andra organisationer att veta var man ska vända sig med olika förfrågningar. Tidspress och det faktum att covid19 påverkar en stor mängd verksamheter och delar av samhället kan göra detta faktum mycket begränsande för krishanteringen. En representant för länsstyrelserna uttrycker denna nytta på följande sätt:

”Om du är myndighet, eller en kommun eller SKR kanske jag ska säga, så är det ju förnämligt att kunna ha en tydlig ingång. Ja men, kunskapen om länsstyrelsernas samordningskansli apropå covid19, är känd. Ja men bra, då vänder vi oss dit och så får man ett svar. Om man inte får ett svar så sorterar kansliet och ser till att rätt person får det i händerna” (representant för länsstyrelserna).

Vidare uttrycker en representant för Folkhälsomyndigheten samma nytta på följande sätt:

”framför allt att vi har ju många län och vi ser ju som nationell myndighet att det är en extrem utmaning med interaktionen med de självständiga regionerna och de självständiga länsstyrelserna. Och därför så ser vi ju en enorm fördel med att ha en ingång som också fördelar ut det... Man kan ju tänka sig att vi kommer att distanseras från de här övriga. Men det är ohållbart, vi har 21 smittskydd att interagera med och vi har 21 regionala sjukvårdsledningar som vi behöver interagera med... jag upplever också att länsstyrelsen i Halland har en väldigt utbredd samverkan med landet och känslan är hela tiden att kommer det upp en fråga som vi vill förmedla så tar de det vidare och återkommer till oss, med svar”.

4.3.2 Utmaningar och potentiellt negativa effekter

Även om majoriteten av de upplevelser och åsikter som olika aktörer har fört fram om samordningskansliet har varit positiva förekommer givetvis även kritiska röster kring samordningskansliets effekt. Det har också funnits en del utmaningar kopplat till att uppnå de positiva effekter som beskrivs i föregående avsnitt – nedan beskrivs dessa utmaningar och potentiellt negativa effekterna uppdelat på ett antal teman.

4.3.2.1 Otydlig roll

Den kanske främsta utmaningen som framför allt externa aktörer upplevt förknippat med samordningskansliet var att dess roll var oklar. Framför allt i början av covid19-krisen var detta ett stort problem. Detta illustreras av en representant för MSB som menar att:

"I början var väl det lite rörigt och det var lite otydligt för oss vilken roll kansliet skulle ha... Där vi kanske har samverkan med någon representant från någon länsstyrelse i vanligtvis så att säga, men nu var det någon annan länsstyrelse som skulle vara i kontakt med. Men sen har vi ju dessutom massa linjeverksamhet pågående verksamhet med massa uppdrag som jobbar med länsstyrelser lite varstans. Och där var det lite förvirring ibland men den frågan om vi ska ta den vanliga vägen eller inte".

Vidare uttrycker en representant för Socialstyrelsen på följande sätt *"det var ju inte jättetydligt från början, alltså deras roll... det var en hel del problematik i våras. Vilket jag tror att i grunden handlade nog allt om otydlighet i roller och ansvar och vem som har vilket uppdrag"*. Mer konkret beskriver representanten för Socialstyrelsen problemet på följande sätt:

"Det får inte vara otydligt, om de ska fortsätta existera så får det inte bli otydligt vem vi vänder oss till. Om vi tar kommunerna och kommunala lägesbilden. Då tycker ju vi att det var självklart att man vänder sig till MSB. Från Socialstyrelsen, en nationell myndighet vänder sig till MSB som nationell myndighet. Hemställer om eller begär stöd med inhämtning av kommunala lägesbilder via länsstyrelserna. Det går från oss till MSB, som kontakter respektive länsstyrelse och ohörbart på den vägen uppåt. Om det då finns ett etablerat länsstyrelsernas kansli men som juridiskt har egentligen bara geografiskt områdesansvar för sin region eller sitt område. Ska vi då hemställa till dem, eller vem gör vad? ... det måste på pränt och det måste följas till punkt och pricka och all författningsberedskap ska vara på plats liksom. Det går inte som länsstyrelserna landade i att man behövde ett regeringsuppdrag för att ta in kommunala lägesbilder".

Vidare uttrycks samma åsikt även av en av länsstyrelserna representanter: *"Det som jag har fångat upp det är väl att man i början inte riktigt förstod vad är kansliet roll, varför finns det här kansliet. Och hur samspelar det med andra och vilket mandat har kansliet att avgöra frågor."*

Flera aktörer upplever också en rollkonflikt mellan samordningskansliet och MSB, speciellt utifrån att man upplever att samordningskansliet har tagit en nationell roll vilket även MSB har, där vissa aktörer är osäkra på i vilka lägen de borde vända sig till MSB och i vilka lägen de borde vända sig till samordningskansliet. I covid19-krisen har mycket av detta kunnat lösas genom den dialog som man fört över tid, och som av samtliga vi har intervjuat beskrivs som mycket konstruktiv och lösningsfokuserad. Däremot menar man att i framtiden, inför "nästa kris" bör dessa oklarheter ha fått kristallklara svar.

4.3.2.2 Oklart mandat

Tätt kopplat till samordningskansliets roll är samordningskansliets mandat. Just det faktum att det är en aktör som representerar 21 oberoende myndigheter, vilket ju beskrevs som en fördel ovan, ser många samtidigt som ett potentiellt problem då de har svårt att veta med vilket mandat samordningskansliet faktiskt agerar. Detta var utmanande framför allt i början av pandemin då ju samordningskansliet var en ny organisation som andra aktörer inte på förhand haft erfarenhet att interagera med. Denna problematik pekas ut med eftertryck av representanterna för både MSB och Socialstyrelsen.

4.3.2.3 Emergent organisation

Bara det faktum att samordningskansliet inte tidigare har haft en formell roll i det svenska krishanteringssystemet kan vara en förklaring till att roll och mandat upplevts som oklart – åtminstone till en början. Exempelvis beskriver en representant för MSB:

"Det är åtminstone en svårighet att få en ny dialogpartner under en händelse så här.... plötsligt att vi ska förhålla oss till ett län eller, det är ju inte ett län då, men det är en representant från ett län. Det skulle antagligen se annorlunda ut om det här var en upparbetad form eller om det var så att vi hade

kontakter med de olika, Nordsam och Sydsam eller så, det kanske skulle vara lättare för oss för då skulle det vara färre kontakter men vi har en bättre uppfattning om, vi har redan en upparbetad dialog”.

4.3.2.4 Ökad distans till länen

Det lyfts också farhågor kring att kansliets etablering skapar en större distans till de enskilda länsstyrelserna. En representant för Folkhälsomyndigheten uttrycker det på följande sätt: *”Man kan ju tänka sig att vi kommer att distanseras från de här övriga”*. Men detta tycks mer ha upplevts som en potential snarare än att det faktiskt realiserats vilket åtminstone delvis tycks bero på samordningskansliets förmåga att föra talan för hela länsstyrelsekollektivet och det faktum att man förmedlar frågor vidare och återkopplar svaren. Samma representant för Folkhälsomyndigheten uttrycker detta på följande sätt: *”jag upplever också att länsstyrelsen i Halland har en väldigt utbredd samverkan med landet och känslan är hela tiden att kommer det upp en fråga som vi vill förmedla så tar de det vidare och återkommer till oss, med svar”*. Från fritextsvaren i enkäten nämns att *”Det är inte bara fördelar med centralisering, men än så länge finns det saker att utveckla tillsammans innan det blir ett problem”*. Exakt vilka potentiella nackdelar som avses framgår dock inte.

4.4 Diskussion

Sammantaget visar analyserna av samordningskansliets interna och externa effekt på att både länsstyrelsekollektivet och andra aktörer anser att kansliet har fyllt en viktig funktion under hanteringen av covid19. Kansliet har underlättat enskilda länsstyrelsernas arbete, effektiviserat gemensamt arbete samt har gett en tyngd, trygghet och likvärdighet i länsstyrelsernas agerande och frågor som lyfts. Analysen lyfter inte fram några större problem eller konflikter inom länsstyrelserna vad gäller kansliets roll eller arbete, utan vi får intrycket av en enad sammanslutning av länsstyrelser i förhållande till samordningskansliet där man pragmatiskt löser konflikter med förankring av förslag och idéer. Konsensus söks genom att frågor lyfts inom kollektivet, på allt högre hierarkisk nivå. I diskussioner med samordningskansliet hör vi att man gärna beskriver kansliet som en unik lösning i förhållande till att det handlar om 21 oberoende myndigheter, att det inte är en lätt uppgift att samordna och ena dessa, och att det kan vara unikt i svensk krishantering. Vi kan inte uttala oss om svårigheten i en lösning såsom samordningskansliet, eller det unika i just denna uppbyggnad, men vi kan konstatera att det verkar ha varit en framgångsfaktor för det interna arbetet med hanteringen av covid19. Här bör det naturligtvis poängteras att vi inte har haft möjlighet att undersöka alla 21 länsstyrelsernas erfarenheter och synpunkter på samordningskansliet, och att det kan finnas negativa röster i frågan. Däremot har vi försökt fånga upp indikationer på detta genom enkätstudien, och beskrivit dessa där det är relevant. Något som man däremot bör ta med sig i en potentiell vidareutveckling av ett samordningskanslii framtida kriser, eller under resterande tid för hanteringen av covid19, är att tydliggöra och tydligt kommunicera kansliets mandat i förhållande till de 21 länsstyrelserna.

I analysen framkommer att man upplever att länsstyrelsernas roll inom svensk krishantering har stärkts. Vi har tidigare beskrivit att länsstyrelserna genom samordningskansliet kan ses skapa inflytande på nationell nivå samt kan ses som en viktig nod i att lösa ut frågor och förmedla behov. Sammantaget kan detta peka på att länsstyrelsernas roll har stärkts, och detta är en fråga som vi anser bör undersökas mer. Vad innebär det att länsstyrelserna tar en mer aktiv roll i svensk krishantering? Bör krishantering vara en tydligare del av länsstyrelsernas kärnverksamhet? Bör länsstyrelsernas förmåga till krishantering utvecklas ytterligare och bör de få en mer betydelsefull roll i svensk krishantering? Dessa frågor ligger utanför omfattningen av denna studie och måste undersökas utifrån en mer övergripande helhetssyn av Sveriges krishanteringssystem.

Vänder vi blicken mot det externa perspektivet kan vi konstatera att även här är majoriteten av de respondenter vi talat med positiva till att samordningskansliets bildats och även till hur samordningskansliet agerat under covid19. Det fanns en period tidigt i covid19-krisen där allt inte fungerade optimalt då flera upplevde otydlighet kring samordningskansliets roll och mandat. Men vi uppfattar det som att en öppen kommunikation och genuin vilja att hitta bra samverkansformer har mycket av de initiala utmaningarna hanterats. Vissa oklarheter tycks kvarstå kopplat till

samordningskansliets mandat där vissa menar att det finns ett mandat att företräda alla länsstyrelser medan andra menar att det inte finns något mandat alls eftersom varje länsstyrelse är sin egen myndighet. Just denna ovisshet uttrycker några externa aktörer som ett problem och att i framtiden, om samordningskansliet ska ha en varaktig roll i det svenska krishanteringssystemet, behöver formalia kring samordningskansliet utredas i syfte att förtydliga roll och mandat.

5 Teoretiska utgångspunkter - lägesbilder och beslutsunderlag

I detta kapitel beskriver vi några teoretiska utgångspunkter som är relevanta för denna studie. Eftersom studien berör en bredd av olika aspekter är det även en bredd av olika teoretiska utgångspunkter som kan vara aktuella att ta upp. Vi gör dock inte anspråk på att vara heltäckande utan här har vi valt att framför allt fokusera på teoretiska utgångspunkter kopplat till lägesbilder och beslutsunderlag (där lägesbilder kan ses som en viss typ av beslutsunderlag). Det huvudsakliga syftet är att senare i rapporten koppla an till de teoretiska utgångspunkterna för ökad förståelse samt för att stimulera till reflektion kring hur samordningskansliet kan utforma sitt lägesbildsarbete i framtiden.

5.1 Begreppet lägesbild

I detta avsnitt beskrivs teoretiska utgångspunkter kopplat till begreppet lägesbild. Avsnittet bygger på en litteraturstudie som beskrivs i sin helhet i Appendix B.

Lägesbild är ett välanvänt såväl som omdiskuterat begrepp inom akut krishantering, både i litteraturen och i praktiken. Trots att skapandet av lägesbilder är vanligt förekommande inom olyckor och kriser är det ett begrepp och ett arbetssätt som saknar samstämmighet både bland forskare och praktiker, och det finns alltså ingen enhällig definition av vad lägesbild är (Bunker, Levine, & Woody, 2014; Copeland, 2008; Landgren & Borglund, 2016; Wolbers & Boersma, 2013). I detta kapitel vill vi presentera kärnan i vad lägesbilder och lägesbildarbete är. Vi strävar inte efter en komplett redogörelse för det mångfacetterade begreppet, det finns det andra som har gjort på ett mer utförligt sätt. Vi vill snarare introducera en teoretisk grund till ämnet samt lyfta fram förutsättningar och problematik som relaterar till samordningskansliets arbete med regionala och nationella lägesbilder. Vi har avgränsat oss från att ta upp tekniska lösningar eller system för informationshantering eller lägesbildarbete då detta skulle bli för omfattande. Alltså tar vi t.ex. inte upp möjligheter med att använda GIS för att presentera information i en lägesbild eller hur system ska utformas för att stödja lägesbildarbetet på bästa sätt.

Med utgångspunkt i arbetet med *Gemensamma grunder för samverkan och ledning under samhällsstörningar* (MSB, 2018), och med en grund i praktiken men med en vetenskaplig förankring, beskriver Landgren och Borglund (2016) att informationsdelning för skapande av lägesbild under en inträffad händelse sker i de flesta organisationer mer eller mindre organiserat. En organisation skapar förståelse kring en händelse och dess utveckling genom egna observationer och genom att kommunicera med andra aktörer för att utbyta händelsespecifik information, samt genom att göra bedömningar och antaganden om händelseutvecklingen (Landgren & Borglund, 2016, s. 11). Syftet med dessa aktiviteter beskrivs som att minimera upplevda osäkerheter, klargöra tvetydigheter och att bidra till att skapa en förståelse för hur organisationen eller andra aktörer ska kunna ta sitt ansvar i hanteringen av den inträffade händelsen. Förståelsen förväntas underlätta för aktörerna att identifiera hjälpbehov och samordna sina insatser, och är alltså en viktig del i att åstadkomma inriktning och samordning av samhällets resurser (MSB, 2018). Enligt Landgren och Borglund har det egna informationsarbetet samt kommunikationen och utbyte av information mellan aktörerna över tid utvecklats till en specialiserad form av informationshanteringspraktik som går under begreppet lägesbild.

Det är viktigt att förstå att lägesbilder skapas på en mängd olika platser och tidpunkter i en organisation eller mellan aktörer (MSB, 2018). Exempelvis skapas lägesbilder i dialog mellan personer, under samverkansmöten eller som rapporter. Lägesbilder kan alltså existera både i en persons huvud, som anteckningar på en whiteboard eller som ett dokument som tagits fram av en eller flera aktörer. Värt att nämna här är att den kontinuerliga omvärldsbevakning i vardagen som många organisationer gör har samma syfte som skapande av lägesbild under en akut krishantering. Däremot är fokus i denna rapport på lägesbild under hanteringen av en redan inträffad händelse, d.v.s. akut krishantering.

Tillämpning av lägesbild är starkt knutet till den enskilda individens, och i vissa fall organisationens, erfarenhet, och det är tydligt att egna former för lägesbildarbete utvecklas i många organisationer (Landgren & Borglund, 2017). En stor utmaning med detta är att metoder och arbetssätt inte fullt blir dokumenterade vilket också gör det svårt att förmedla och sprida dessa. Lägesbild har sitt ursprung i professionella organisationer som arbetar i en kontext som kännetecknas av dynamik, osäkerhet, tidspress och ett behov av att snabbt agera (Landgren & Borglund, 2016) och den anses vara en lösning för att förbättra informationskvaliteten och stödja den nödvändiga förståelsen för situationen för att kunna åstadkomma samordning av aktiviteter under en händelse (Comfort, 2007).

Innan vi går vidare med att beskriva begreppet lägesbild är det värt att nämna några relaterade koncept. Tätt kopplat till lägesbild är *lägesförståelse* eller *lägesuppfattning* (Landgren & Borglund, 2016). De två termerna används ofta synonymt och belyser vikten av tolkningar, insikter och förståelse för att kunna hantera en olycka eller kris. Spak (2017) problematiserar ordvalet i det svenska språket v.g. lägesbild och lägesförståelse/-uppfattning, och menar att det riskerar att bli missförstånd mellan produkten lägesbild och "produkten" förståelse vi har "i huvudet" om båda orden relaterar till prefixet läge. Han föreslår att man ska använda orden lägesbild och *situationsförståelse* för att skilja koncepten bättre åt, vilket även passar bättre med den engelska termen *situation awareness* (se nedan). Vi använder dock härnäst lägesförståelse för att representera dessa begrepp eftersom detta verkar vara mest vedertaget.

Relationen mellan lägesbild och lägesförståelse som beskrivet i litteraturen verkar vara att lägesbilden ska utgöra en grund för lägesförståelse. Alltså, lägesbilden kan ses som en presentation av läget, som kan möjliggöra den insikt och förståelse som krävs för att hantera händelsen. Exempelvis, Danielsson et al. (2014) menar att lägesbild är information om händelsen och lägesförståelse är ett sätt att processa denna information. Lägesbilden transformeras då till förståelse genom reflektiv tolkning baserat på kunskap eller tidigare erfarenhet. Detta verkar peka mot att i begreppet lägesbild ligger en låg grad av förståelse och en högre grad av fakta. På liknande sätt beskrivs den militära synen på lägesbild som att dess roll är att förse en ledningsfunktion med "battlespace awareness" (Spak, 2017, s. 1). Stiso et al. (2013) beskriver att en effektiv lägesbild ligger till grund för bra lägesförståelse, som i sin tur, om än inte garanterat, skapar bättre förutsättningar för effektivt beslutsfattande. Slutligen, enligt *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* är lägesförståelse och -uppfattning resultatet av de tolkningar som sker av den information som en lägesbild består av (MSB, 2018, s. 121). Relationen mellan lägesbild och lägesförståelse är central för hur man ska förstå lägesbildarbetet under en samhällsstörning, och är en genomgående aspekt i denna skrift. Frågor som är intressanta att ställa kring denna relation är t.ex.: Hur ska en lägesbild utformas för att ge möjlighet till god lägesförståelse? Vad ska den innehålla och hur ska innehållet presenteras? I detta ligger även mer grundläggande följdfrågor som: Vad är god lägesförståelse? Vad syftar lägesförståelsen till?

Mot bakgrund i en spretig teoribildning och ett vitt omspannande användningsområde finns det ingen entydig definition av begreppet lägesbild (Bunker et al., 2014; Copeland, 2008; Landgren & Borglund, 2016; Wolbers & Boersma, 2013). Det finns en viss oenighet kring om lägesbild ska ses som en produkt, process eller en miljö (Copeland, 2008) och den kan även kallas för informationssystem för att stödja lägesförståelse (Luukkala, Nikander, Korpi, Virrantaus, & Torkki, 2017). Spak (2017) tar upp att det finns en otydlighet kring perspektiven på lägesbild som en artefakt och som en mental modell av en situation och menar att man bör skilja dessa åt för att bl.a. förbättra lägesbilder ur ett tekniskt perspektiv.

Som ett led i att sammanfatta teorierna kring lägesbild, beskriver Wolbers och Boersma (2013) två olika perspektiv kring vad lägesbild är; ett som handlar om förmågan att förmedla och tillgängliggöra information och ett som handlar om strävan efter att nå en tillräcklig grad av förståelse. Det första perspektivet, kallat lägesbild som "information warehouse", återfinns bl.a. i det amerikanska krishanteringssystemet National Incident Management System och i det australiensiska

krishanteringssystemet (Bunker et al., 2014), samt används som ett perspektiv i studier (se t.ex. Luukkala et al., 2017). Lägesbilden har då ett fokus på att säkerställa åtkomst till information på ett effektivt sätt och ses som en lösning på problemet med inkomplett information eller att alla aktörer inte har tillgång till samma information (Wolbers & Boersma, 2013). En nackdel med detta synsätt är att man riskerar att förbise att olika aktörer tolkar och värderar information på olika sätt (Harrald & Jefferson, 2007; Wolbers & Boersma, 2013), vilket kan leda till missförstånd eller ineffektiv hantering trots att aktörerna har tillgång till samma information.

Det andra perspektivet på lägesbild betonar behovet för en gemensam förståelse och lägesbilden ses som ett verktyg för aktörerna att förstå varandras behov och begränsningar i den gemensamma hanteringen av en händelse. Detta synsätt understryker att det finns utmaningar vid tolkning av information, genom t.ex. skillnader i kultur, språk och värderingar, vilket man behöver erkänna och arbeta med för att åstadkomma en effektiv respons (Wolbers & Boersma, 2013). Däremot saknas det, enligt Wolbers och Boersma (2013) en beskrivning för *hur* man ska åstadkomma gemensam förståelse. För att råda bot på detta föreslår författarna att man ska se på aktiviteterna med att skapa lägesbild som "kollaborativt meningsskapande". Kollaborativt meningsskapande kopplar till begreppet *sensemaking* (se t.ex. Weick, 1993) som något förenklat betyder att flera individer i interaktion med varandra skapar och formar vad som är möjligt att förstå i en given situation (Landgren & Borglund, 2016). I detta samarbete är förhandlingen viktig, och Wolbers och Boersma (2013) menar att lägesbilden då kan ses som en "trading zone". I detta resonemang ligger att lägesbilden kan ses som en gränsyta (eng. boundary object) då den kan användas som en plattform för aktörerna att samordna och förhandla perspektiv på det inträffade i en generell process. Det är dock viktigt att understryka att det kan handla om flera gränssytor då det kan finnas flera lägesbilder på olika platser inom samma organisation (Danielsson et al., 2014).

Trots olikheterna i de två perspektiven som Wolbers och Boersma (2013) beskriver så indikerar båda en koppling mellan vilken information som ska samlas in, hur den ska visas och syftet med informationshanteringen: att skapa någon sorts förståelse (Spak, 2017). Därmed kan man se distinktionen som snarare *hur* man samlar in och presenterar information eller *hur* man skapar förståelse (där kollaborativt meningsskapande med en lägesbild som "trading zone" är ett exempel). Viktigt att ta med sig här är lägesbilden kan ses som både en informationsbaserad produkt och en kollaborativ process (Landgren & Borglund, 2016). Man kan slutligen säga att både produkten och processen samexisterar och samverkar i skapandet av lägesförståelse. På liknande sätt beskriver man i *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* (MSB, 2018, s. 120) urval av särskilt viktiga aspekter i informationsflödet, skapandet av lägesbilder, tolkningsprocessen/analys och den resulterande förståelsen som en kontinuerlig process. Att då skilja produkten från processen, som man kan vilja göra av analytiska orsaker, är samtidigt inte överensstämmande med hur lägesbild skapas i verkligheten (Landgren & Borglund, 2016). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* (2018, s. 127) tar även upp skillnaden mellan att vara delaktig i processen med att t.ex. skapa en samlad lägesbild, mot att enbart ta emot produkten från en sådan process. I många fall kan deltagandet vara minst lika värdefullt som den produkt som skapas.

Medan begreppet lägesförståelse har fokus på kognitiva aspekter, som tolkningar eller mentala modeller, så fokuserar begreppet lägesbild däremot mer på vilken information som skapas och hur den bearbetas, visualiseras och utbyts i och mellan organisationer (MSB, 2018, s. 121). I denna studie fokuserar vi mest på begreppet lägesbild och lägesbildarbetet och hur detta kan utformas för att *möjliggöra* lägesförståelse, och mindre på själva lägesförståelsen som eventuellt formas. Detta mycket p.g.a. svårigheterna att undersöka mentala modeller och kognitiva processer hos individer (Hutchins, 1995).

I Sverige skiljer vi på begreppen (aktörsspecifik) lägesbild och samlad lägesbild. En lägesbild är aktörsspecifik och speglar aktörens perspektiv på händelsen medan en samlad lägesbild består av ett

urval av särskilt viktig information från flera aktörers lägesbilder som har sammanställts till en lägesbild (Landgren & Borglund, 2016). En samlad lägesbild ska inte ersätta en aktörsspecifik lägesbild utan är ett komplement med en annan upplösningsgrad. En samlad lägesbild är heller aldrig summan av flera aktörsspecifika lägesbilder utan snarare en kondensering (Landgren & Borglund, 2016, s. 57). Viktigt att notera är att ordet "samlad" bör användas snarare än "gemensam" eftersom i en så komplex kontext som akut krishantering är det inte rimligt att anta att aktörerna har tillgång till eller liknande förståelse för informationen som är i omlopp (Harrald & Jefferson, 2007; Landgren & Borglund, 2016; Mendonça, Jefferson, & Harrald, 2007). Lägesbild översätts ofta till *operational/operating picture* (Luukkala & Virrantaus, 2014) eller *common operating/operational picture* på engelska (se t.ex. Danielsson et al., 2014; Mendonça et al., 2007; Wolbers & Boersma, 2013). Medan Luukkala och Virrantaus (2014) explicit skiljer mellan *operational picture*, för lägesbild, och *common operational picture*, för samlad lägesbild, så görs denna distinktion sällan i litteraturen utan de två begreppen verkar användas mer eller mindre synonymt. Lägesförståelse översätts ofta till *situation awareness* på engelska. Framträdande forskare inom detta område är Mica Endsley (t.ex. 1995), Karl Weick (t.ex. 1993) och Gary Klein (t.ex. 1993).

För oss är det tydligt att man i litteraturen, både den svenska och den internationella, inte nödvändigtvis är explicit med vilken av de två lägesbilderna man menar. Vi upplever att man ofta skriver lägesbild när man kanske egentligen menar samlad lägesbild. I denna teoretiska grund skriver vi explicit samlad lägesbild där begreppet specifikt åsyftas, medan vi använder lägesbild som ett mer generellt samlingsnamn. I många aspekter är detta fullt tillräckligt, t.ex. beskrivs utmaningar, lägesbildens beståndsdelar och förutsättningar på liknande sätt för aktörsspecifika som samlade lägesbilder (Landgren & Borglund, 2016). Vid översättning av engelsk litteratur för denna rapport använder vi främst "lägesbild" p.g.a. denna otydlighet.

5.1.1 Lägesbildens syfte och mottagare

Att alla aktörer bör ha ett tydligt och uttalat syfte med att skapa en specifik lägesbild beskrivs bl.a. i *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* (MSB, 2018), Copeland (2008) och Spak (2017). Däremot visar Bharosa et al. (2010) på att det finns en uppenbar risk att aktörer lägger tid och resurser på att skapa en lägesbild utan just ett tydligt syfte.

I en empirisk studie undersöker Spak (2017) vilken information en lägesbild bör innehålla och hur den bör presenteras. Även om studien är i en militär kontext kan resultaten vara intressanta att överväga även i en civil kontext. Spak argumenterar framför allt att både lägesbild och lägesförståelse måste ha ett tydligt syfte för att man ska kunna bedöma huruvida de är bra eller inte, och att det tydliga syftet är en framgångsfaktor. Vad gäller lägesförståelsen, eftersom denna grundar sig i faktorer som kopplar till individen och kontexten (Endsley, 1995), så konstaterar han att det inte kan finnas någon form av generell, bra lägesförståelse. Syftet med hantering av en samhällsstörning är att uppnå inriktning och samordning av samhällets samlade resurser, vilket uppnås bl.a. genom ledning (MSB, 2018). Därför menar Spak att för att kunna mäta kvaliteten i både lägesbild och lägesförståelse måste man knyta dessa specifikt till aktiviteterna i ledning. Vi går inte här närmare in på vilka aktiviteterna är, utan nöjer oss med att konstatera att lägesbilden bör ha ett tydligt syfte kopplat till ledning och samverkan.

I *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* beskrivs det generella syftet med en lägesbild som "att skapa överblick över de för aktören särskilt viktiga aspekterna av den inträffade händelsen, och därmed öka förmågan att upprätthålla en helhetssyn utifrån varje aktörs specifika roll och ansvar" (MSB, 2018, s. 123). För en samlad lägesbild anges syftet vara "att med utgångspunkt från flera olika aktörers lägesbilder skapa en aktörsövergripande överblick och därmed öka förmågan att upprätthålla en aktörsövergripande helhetssyn vid samhällsstörningar" (MSB, 2018, s. 123). Landgren och Borglund (2016) problematiserar de centrala aspekterna överblick och helhetssyn och menar att det finns en risk att det skapas lägesbilder med för hög upplösning, som inte kan leda till

den förståelse som behövs för att hantera händelsen, och att man därför behöver ha ramar som sätter fokus för skapandet av lägesbilder. Författarna beskriver dock inte närmare hur sådana ramar ska se ut.

En samlad lägesbild beskrivs vara av värde vid framförallt tre typfall (Landgren & Borglund, 2016, s. 19):

1. **som stöd vid aktörsgemensamt agerande**, där den samlade lägesbilden kan vara en form av gemensamma utgångspunkter för att möjliggöra inriktning och samordning mellan aktörer. På liknande sätt beskriver Borglund (2017) att ett syfte med lägesbild är att hjälpa inblandade myndigheter att balansera insatserna i relation till situationen.
2. **som underlag för rapportering till andra nivåer/forum**, där den samlade lägesbilden kan ses som ett sammanfattande underlag kring bedömningar av nuläget och framtida utveckling som kan rapporteras vidare. Kopplat till detta beskriver McNeese et al. (2006) att när en lägesbild skapas genom flera hierarkiska ledningsnivåer är det viktigt att kunskapen som skapats åter distribueras neråt i kedjan.
3. **som stöd för den enskilde aktörens agerande**, där aktören kan dra nytta av beskrivningar av hur andra aktörer bedömer situationen.

Kopplat till typfall 1 och 3 hittar vi litteratur som beskriver att syftet med lägesbilden är att utgöra *underlag för (bättre) beslut* (se t.ex. Borglund, 2017; Landgren & Borglund, 2016). Utöver att vara ett beslutsunderlag beskriver Landgren och Borglund (2017) att lägesbild även tas fram för att skapa mening, d.v.s. för att beskriva och underlätta tolkning i en pågående händelse. Att skapa mening kan givetvis också leda till olika former av beslut, men här utgör huvudsyftet att *förstå och skapa mening*, snarare än att utgöra ett explicit beslutsunderlag.

Vad gäller mottagare för lägesbilder så menar Luukkala och Virrantaus (2014) att ett informationssystem för lägesbild ska kunna skräddarsys för situationen och sedan vara skalbart så att informationen kan stödja lägesförståelse och interaktion mellan flera nivåer i en hierarkisk organisation. Något förenklat kan man säga att författarna menar att information samlas in i ett system, för att sedan filtreras och skalas ner/upp för att anpassas till olika behov. På så sätt kommer man, enligt författarna, runt problemet med att lägesbilder typiskt enbart stödjer ledningsfunktionen.

5.1.2 Processen att skapa lägesbild

I Landgren och Borglund (2016, s. 57) beskrivs att "*en samlad lägesbild ska genom att anlägga en helhetssyn kunna stödja både den enskilda aktörens agerande och en eventuell aktörsgemensam inriktning och samordning*". Processen att skapa en samlad lägesbild utifrån att strukturera, analysera och sammanställa information från involverade aktörer förutsätter att varje enskild aktör har förmåga och kapacitet att först skapa en aktörsspecifik lägesbild.

Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar (2018, s. 128) beskriver den praktiska processen för att ta fram samlad lägesbild utifrån följande:

1. Aktörerna tar fram eller reviderar sina aktörsspecifika lägesbilder, för att sedan
2. Distribuera sina lägesbilder till involverade aktörer.
3. Lägesanalys genom strukturering och reflektion. Med utgångspunkt i de aktörsspecifika lägesbilderna, görs ett urval och sammanställs i en samlad lägesbild. Syftet med lägesanalysen är att se till att de involverade aktörerna tillämpar en helhetssyn och är proaktiva i sitt agerande. Ett sätt att strukturera lägesbilderna är att låta respektive aktör redogöra för sin förmedlade lägesbild varpå deltagarna tillsammans gör en bedömning av läget (Landgren & Borglund, 2016, s. 57). Förslag på modeller för lägesanalys är händelse- och åtgärdsanalys, aktörsanalys och skade- och konsekvensanalys (Landgren & Borglund, 2016; MSB, 2018).
4. Presentation av den samlade lägesbilden.
5. Eventuella diskussioner och överenskommelser, vid behov.

Aktiviteterna i lägesbildprocessen kan genomföras på olika sätt, bl.a. beroende på vilka aktörer som är inblandade. Följande tre typer av organisering beskrivs (MSB, 2018, s. 128):

1. en inkluderande process där samtliga aktörer är aktiva i arbetet,
2. en mindre grupp aktörer som bildar en gruppering och tillsammans genomför arbetet med avstämning mot övriga aktörer, eller
3. att en aktör tar en ledande roll och bistår eller utför stora delar av arbetet med inblandning från övriga aktörer genom avstämningar.

Utvärderingar från verkliga händelser och övningar har visat att många aktörer behöver utveckla sin förmåga att skapa samlad lägesbild (Bharosa et al., 2010; Wolbers & Boersma, 2013). Utvecklingspotentialen relaterar till avsaknaden av systematik avseende analyserna som behövs när en stor mängd aktörer samarbetar för att säkerställa samordning eller skapa en gemensam inriktning (Landgren & Borglund, 2016, s. 68).

Framtagandet av lägesbild kan i en organisation ske på olika sätt (Landgren & Borglund, 2016). I vissa organisationer har man särskilt utpekade funktioner, medan andra inte har pekat ut specifikt ansvar för uppgiften. Det finns för- och nackdelar med båda, och det är viktigt för en organisation att fundera ut vad som är bäst för just deras verksamhet. Framtagandet av lägesbild sker också på olika platser, t.ex. på skadeplats, i en ledningscentral, i ett krisledningsrum, eller i vanliga arbetsrum (Landgren & Borglund, 2016). Detta medför också att det är naturligt att dessa skilda platser kommer skapa olika typer av lägesbilder, då deras behov är olika.

Man kan relatera skapande av lägesbild, och lägesförståelse, till explicit respektive tyst kunskap (explicit and tacit knowledge). Luukkala och Virrantaus (2014) beskriver, med stöd i den extensiva teoribildningen kring *knowledge management*, att explicit kunskap kan enkelt delas i ett kollektiv, även ett virtuellt sådant, medan delande av tyst kunskap ofta behöver interaktion ansikte-mot-ansikte. På liknande sätt betonar Danielsson et al. (2014) vikten av att skapa lägesbild i fysiska möten, vilket anses förbättra den gemensamma förståelsen.

Borglund (2017) beskriver hur vanligt förekommande artefakter i stora polisoperationer, t.ex. whiteboards, word-dokument, kartor och datorsystem för loggning av aktiviteter eller beslut, används i den kollaborativa processen inom en organisation för att skapa lägesbild. Dessa artefakter spelar en stor roll i skapandet av den lägesförståelse som en lägesbild ska stödja, och är alltså viktiga i både skapandet av lägesbilder och lägesförståelsen.

5.1.3 Lägesbildens innehåll och struktur

Genom att endast innehålla ett urval av särskilt viktiga aspekter under händelsen kan lägesbilden skapa överblick över händelsen (MSB, 2018, s. 121). Vad som är särskilt viktiga aspekter kan dock vara svårt att avgöra och har lyfts fram som en komplex aktivitet (Landgren & Borglund, 2017). Eftersom olika aktörer har olika perspektiv kommer de även göra olika typer av urval samt ha olika fokus för vad som är relevant, vilket medför att lägesbilder kommer se olika ut (MSB, 2018). Man gör olika tolkningar utifrån erfarenheter, kompetens och ansvar. Landgren och Borglund (2016) menar att "särskilt viktiga aspekter" relaterar till det ansvar som organisationen bör ta i sammanhanget, och att de ska förmedla perspektiv som övriga involverade organisationer inte nödvändigtvis har lätt att ta till sig, men som trots allt är relevanta att kommunicera.

Landgren och Borglund (2016, s. 83) beskriver två generella utmaningar med lägesbildens innehåll som alla aktörer behöver hantera vid skapandet av lägesbild:

- *Vad ska inkluderas i lägesbilden?* (urvalsproblematik)
- *Vilken detaljeringsgrad bör informationen ha?* (abstraktionsproblematik)

I många fall kommer det endast i efterhand vara möjligt att besvara om en lägesbild innehöll "rätt" information på "lämplig" detaljeringsnivå, men författarna ger förslag till hur man delvis kan hantera problematiken; genom en tematiserad eller emergerande rapporteringsstruktur.

Vid en *tematiserad rapportering* använder aktörerna en fast struktur oavsett vad för händelse som ska hanteras. Denna form av rapportering är relativt vanlig i olika typer av samverkansformer eller staber, då rapporteringen sker utifrån en fastställd mall. Det finns dock en risk att mallen som används inte lyckas fånga de specifika aspekterna som definierar den pågående händelsen. Även om behov och intresse av att ha tillgång till olika typer av lägesbildsmallar har noterats i svensk krishantering rekommenderas en viss försiktighet när det gäller mallar, p.g.a. den normerande roll dessa får för hur arbetet utformas (Landgren & Borglund, 2017). Å andra sidan har fördelar med dessa beskrivits som mallen som verktyg kan underlätta informationsinhämtning och som tydliga och konkreta verktyg som underlättar lägesbildarbetet (Landgren & Borglund, 2017).

Vid en *emergerande rapportering* sker rapporteringen utifrån aktörernas interaktion med varandra, och informationen växer fram och stabiliseras efter hand, snarare än utifrån en på förhand bestämd struktur. Det finns dock en risk att fokus läggs på specifika problem som är av intresse för aktörerna och där generella problem inte tydliggörs. Landgren och Borglund (2016, s. 85) beskriver att det är lämpligt att de organisationer som har begränsad erfarenhet av att skapa lägesbilder tillämpar en tematiserad rapportering, medan mer erfarna organisationer kan använda en högre grad av emergerande rapportering.

Landgren och Borglund (2016, s. 23) tar upp vanligt förekommande delar av lägesbilder, som framförallt kopplar till blåljusorganisationer:

1. inträffad **händelse**, där beskrivningen av och perspektivet på händelsetyp, -utveckling, geografisk placering och vilka som drabbats så att säga bestämmer vilken typ av aktörer som ansvarar för att hantera det som inträffat. Beskrivningen i sig kan också variera utifrån aktörens/-rnas perspektiv.
2. information kring **händelseutvecklingen** ger viktig historik till pågående händelsen men också underlag för bedömning av möjlig framtida utveckling.
3. beskrivning av **resurser**, eventuellt inklusive geografisk placering.
4. **åtgärder och beslut**, vars beskrivningar blir viktiga för att bl.a. koordinera aktiviteter i egna organisationen samt samordna mellan aktörer eller för att beskriva vilka lagrum som åberopas. Däremot beskriver Landgren och Borglund att åtgärder och beslut sällan dokumenteras i dynamiska händelser.
5. **prognos**, d.v.s. bedömningar över vad som kan inträffa framöver samt vad organisationen behöver göra för att hantera det som kan komma att inträffa. Landgren och Borglund beskriver att man tenderar att presentera prognoser muntligt snarare än i skriftlig form.

På liknande sätt beskriver *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* (2018, s. 127) att lägesbilden ska fungera som stöd för att besvara frågor i linje med:

- Vad vet vi om det inträffade?
- Vad betyder det inträffade för samhället?
- Vilka åtgärder behöver utföras?
- Vad behöver samordnas?

Listan ovan beskriver vad lägesbilder ofta innehåller. Annan litteratur belyser att geografisk information, i form av t.ex. en karta, ofta är viktig att visa i lägesbilder eftersom många situationer har en fysisk plats att relatera till (Luukkala et al., 2017). McNeese et al. (2006) beskriver att en lägesbild just är en visuell representation av taktisk, operationell och strategisk information.

När det handlar om den mer normativa aspekten, d.v.s. vad en lägesbild *bör* innehålla, finns det begränsat med forskning. Om man ser på lägesbilder ur perspektivet beslutsunderlag, så kan litteraturgenomgången i nästa kapitel vara ett komplement. Vad gäller begreppet lägesbild så utgår Landgren och Borglund (2016) från det generella syftet med lägesbild (som beskrivet i ovan) samt vad de brukar innehålla och föreslår följande kategorier av information som en lägesbild bör innehålla (men att det kan finnas flera beståndsdelar t.ex. utifrån aktör och händelsetyp):

1. **Händelsen**, inkl. händelseutveckling.
2. **Konsekvenser**: omedelbara, på kort och på lång sikt.
3. **Åtgärder** (genomförda och planerade) och resurser (situation och behov).
4. **Aktörer**: involverade sådana, pågående och planerad samverkan samt sam-verkansbehov.

Landgren och Borglund (2016) tar upp några viktiga aspekter av arbetet med och innehållet i lägesbilder: det finns en risk i att skapande av lägesbilder blir ett självändamål, eller att fokus ligger för mycket på att beskriva händelsen snarare än på information som kan ligga till grund för att analysera konsekvenserna av det inträffade som underlag till åtgärder och beslut. De beskriver även att aktörer som har begränsad erfarenhet av att jobba med lägesbild ganska lätt hamnar i en situation där beskrivningen av händelsen blir viktigare än analysen av dess konsekvenser och förslag på åtgärder.

5.1.4 Dokumentation av lägesbilder

Lägesbilder som format kan se olika ut och vara muntliga, skriftliga eller visualiseringar via teknikstöd. Bunker et al. (2014) tar upp att alla lägesbilder måste samlas, processas och levereras genom olika teknologiska applikationer som telefoni, mobiltelefoni, sms, email eller webbsidor.

I *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* beskrivs några exempel på hur aktörerna kan dokumentera sina lägesbilder (2018, s. 135):

1. Lägesbild i form av presentationer (1–2 sidor). Fokus på händelsebeskrivning, konsekvenser, utdrag av medierapportering samt en enklare kartbild över det aktuella geografiska området.
2. Lägesbild i form av aktörsinterna mötesprotokoll. Noteringar om händelsen, resurser, samverkan och prognos över det inträffade.
3. Lägesbild i form av skärmbilder från specifika IT-system där centrala aspekter för den enskilde aktören är visualiserade i schematiska eller detaljerade kartbilder.
4. Lägesbild i form av anteckningar på whiteboard eller blädderblock med fokus på centrala aktiviteter, resursanvändning, tidpunkter för samverkansmöten samt kart- eller bildmaterial som tillfälligt återges med projektor.
5. Lägesbild i form av sammanfattade mötesanteckningar från samverkanskonferenser där varje aktör har avrapporterat "sitt" läge.

Framförallt när lägesbilden ska delas till andra aktörer är det viktigt att tänka på hur den dokumenteras, så att formatet passar mottagarna. På liknande sätt kan lägesbilden behöva skalas ner då den ska rapporteras till andra, och särskilt då den ska delas till högre nivå. Vissa lägesbilder urskiljs genom information som "hamnat på väggarna", t.ex. i form av anteckningar på whiteboards eller blädderblock, medan andra lägesbilder sammanställs i skriftliga dokument. En nackdel med dokumentationen av lägesbild är att den sällan förmedlar hur lägesbilden togs fram eller vilken information som låg till grund för den, viktiga steg i lägesbildprocessen. Dokumentet är snarare ett bevis på hur en organisation har tolkat en händelse (Landgren & Borglund, 2016, s. 73). Detta skapar ett möjligt problem för spårbarheten kring lägesbildarbetet, eftersom det kan vara svårt att bedöma själva arbetet och eventuella brister i perspektiv som kan påverka kvaliteten.

5.1.5 Lägesbilden som "boundary object"

Kopplat till hur lägesbild som dokument förmedlas i krishanteringssystemet så är det viktigt att reflektera över hur innehållet uttrycks eller beskrivs, d.v.s. att gå djupare än vilka kategorier av information som en lägesbild kan innehålla. Här beskriver vi ett sätt att se på den information som uttrycks i en lägesbild som förmedlas mellan individer eller aktörer, och hur detta kan koppla till lägesförståelsen.

Carlile (2002, 2004) beskriver förekomsten av gränser (boundaries) inom och mellan organisationer och hur information som förmedlas över dessa gränser hanteras (boundary management). Författaren menar att för att informationen ska vara meningsfull så bör den anpassas utifrån de förhållanden som finns mellan de två parterna, d.v.s. över gränsen. Något förenklat kan man säga att ju mer komplexa gränsförhållandena är mellan två parter, desto högre grad av tolkning eller mening bör tillskrivas informationen som förmedlas. Komplexiteten i gränsförhållandena kan beskrivas utifrån huruvida parterna har samma "lexikon", d.v.s. liknande förståelse för informationen som förmedlas, eller stabiliteten i gränsen, d.v.s. om det är nya gränser mellan nya aktörer som då skapar nya förhållanden, eller inte. I en svensk kontext kan detta liknas vid perspektivförståelse och att aktörer tolkar information utifrån eget uppdrag och tidigare erfarenheter (MSB, 2018). Carlile beskriver kommunikationsformen vid låg grad av komplexitet som "knowledge transfer", d.v.s. en oproblematiserad överföring av kunskap, som ofta är rent faktabaserad. Mottagarparten har i detta fall inga svårigheter att tolka informationen. Vid mer komplexa förhållanden, däremot, finns det behov av att översätta kunskapen som förmedlas, så att mottagaren kan ta det till sig. Denna "translating of knowledge" kan man tänka sig existera i olyckor eller kriser där flera, för varandra inte helt kända, aktörer ska samverka och utbyta information. Dessa gränsförhållanden kan då ses som instabila, och ett behov av att inte bara förmedla fakta utan även en tolkning av denna fakta kan föreligga. De två formerna av informationshantering som beskrivits hittills kopplar till semantiken i innehållet. Carlile tar även upp en tredje form, som representerar en form av politisk eller pragmatisk gräns. Denna återfinns när olika intressen existerar mellan aktörer, och fokuserar mer på förhandling.

Treurniet och Wolbers (2020) har använt sig av Carliles idéer i en empirisk studie av akut krishantering. Författarna studerade informationsdelning i form av lägesbild mellan yttre och inre ledning i tre stora olyckor och analyserade hur de olika formerna för informationshantering påverkade det gemensamma beslutsfattandet. Deras slutsats är att lägesbilderna till största del innehöll faktabaserad information om händelsen, d.v.s. kopplar till "knowledge transfer", vilket i sig inte behöver vara negativt. Däremot kunde författarna urskilja tillfällen där sådan faktabaserad kunskapsöverföring inte var tillräcklig för att kunna fatta gemensamma beslut. Vid sådana tillfällen fanns det behov för förmedling av innebörden, eller tolkningen av den relevanta faktan. Författarna menar att den dynamiska formen av beslutsfattande i akut krishantering som så att säga delas mellan inre och yttre ledning, inte kan ske effektivt med enbart faktabaserad informationsdelning. Snarare behövs en "högre" form av informationsdelning i form av exempelvis tolkningar av informationens innebörd eller kopplat till en politisk dimension.

Carliles ramverk för informationshantering över organisationsgränser sammanfaller med en metod för en form av lägesbildskapande som kallas *Fakta - Innebörd - Slutsats*, en metod som har utvecklats inom militären. Trots kontakt med flera professionella som har aktivt jobbat med den s.k. "FIS-trappan" (även kallat Slutsatstrappan) så har det varit svårt att lokalisera någon teoretisk grund, utan metoden verkar ha vuxit fram utifrån praktisk användning. I denna beskrivning ligger hur vi har tolkat metoden, som naturligtvis kan skilja sig åt från hur andra tolkar och använder den. Vi har dock validerat vår beskrivning med professionella som jobbar aktivt med metoden. I stora drag kan man säga att en lägesbild kan konstrueras utifrån en "förädling" av information i stil med Carlile (2004). För att kunna utgöra ett beslutsunderlag ska informationen i lägesbilden presentera *fakta och antaganden* (F) om den aktuella händelsen, *innebörden* (I) i denna fakta och en *slutsats* (S) i form av vilka effekter som behövs åstadkommas i förhållande till händelsen och när dessa behövs. Mer specifikt, F ska svara på frågorna "vad har hänt och vad händer? vad har gjorts och vad görs?" och innehåller en beskrivning av händelsen,

inklusive antaganden och prognos för händelseutveckling, vilka åtgärder som är tagna eller ska tas av olika aktörer. Denna typ av information kopplar till Treurniet och Wolbers (2020) faktabaserade information och Carliles (2004) "knowledge transfer". I ska svara på frågan "vad betyder det som händer och görs?" och innehåller en beskrivning av konsekvenser. Detta kopplar till Carliles (2004) "translating of knowledge" (kallat "interpretations" i Treurniet och Wolbers, 2020). S ska svara på frågorna "vilka effekter behövs, och vilka beslut och åtgärder krävs för att åstadkomma dessa effekter?" och "när behöver dessa beslut fattas och dessa åtgärder påbörjas?", och innebär ofta en beskrivning av åtgärdsförslag eller prioriteringar. Slutsatsen är svårare att direkt koppla till Treurniet och Wolbers (2020) eller Carlile (2004) men kan anses representera delar i Carliles politiska dimension eftersom åtgärdsförslag och prioriteringar rimligtvis borde påverkas av aktörers olika intressen. Perspektivet som används när en lägesbild skapas utifrån FIS-trappan är vanligtvis att informationen ska vara relaterat till den/de aktör(er) som ska använda informationen. D.v.s. en lägesbild utifrån FIS speglar fakta, innebörd och slutsats som kopplar till hur mottagaren av informationen kan eller bör agera. Ofta kopplar detta till aktörsspecifika lägesbilder eller samlade lägesbilder som skapas av och används av samma aktörer.

Sammanfattningsvis, man kan säga att en "förädling" av information kan vara bra vid skapande av lägesbilder i akut krishantering, särskilt då flera, kanske inte helt välbekanta aktörer är närvarande (Carlile, 2004; Treurniet & Wolbers, 2020). Vid lägesbildskapande under akut krishantering finns det en tendens att fokusera på det faktabaserade informationsflödet (Landgren & Borglund, 2016; Treurniet & Wolbers, 2020) utan att alltid reflektera vad det innebär och hur konsekvenserna av händelsen ska hanteras. Särskilt då lägesbilden förmedlas som ett dokument mellan olika typer av organisationer utan att kombineras med möjlighet för diskussion för att förstå dess innehåll kan det vara extra viktigt att förädla information för att inkludera tolkningar, innebörd och slutsats. Vi kan här även koppla till Danielsson et al.s (2014) "boundary spanner" (liknande samverkansperson) som kan ses överbrygga problem med att förstå information över organisationsgränser. Dessa "bryggor" beskrivs, i deras intervjustudie, ofta underlätta kommunikationen mellan aktörer, och därmed underlättade skapandet av lägesbild.

5.1.6 Några utmaningar med lägesbildarbetet

Landgren och Borglund (2016) betonar att en effektiv informationshantering är grunden för en lägesbild som kan underlätta den nödvändiga förståelsen. Detta kan dock vara svårt p.g.a. begränsningar på samhälls-, organisations- eller individnivå (Bharosa et al., 2010). Bl.a. nämns påverkan av perspektivkonflikter utifrån uppdrag, ansvar och roller, bristande incitament att dela information mellan myndigheter, informationsöverflöd, oklarheter kring vad som ska delas eller svårigheter med att tolka information (Bharosa et al., 2010).

En effektiv informationsdelning förutsätter *proaktivitet* från inblandade aktörer i en händelse (Landgren & Borglund, 2016). Proaktivitet är ett viktigt förhållningssätt i *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, och kopplas här samman med en aktörs förmåga och vilja att kommunicera och ha god tillgänglighet i förhållande till andra aktörer, media och allmänhet. Genom att vara aktiva och proaktiva kan det leda till att informationsdelning även sker i det initiala skedet av en händelse, något som annars är en utmaning.

I Luokkala et al. (2017) tar man upp för- och nackdelar med den spridda och i princip obegränsade tillgången till information från allmänheten, t.ex. från sociala medier. Fördelar är bl.a. att krisaktörer kan få reda på viktig information om vad de bör prioritera, som genom plattformen Ushahidi som användes vid jordbävningen i Haiti för att rapportera in skadade byggnader. En nackdel som författarna tar upp är kring *information overload*, vilket medför att det blir svårt för en individuell skapare och användare av lägesbild att förstå vilken information som är relevant för denne i kontexten.

Andra utmaningar med skapande av lägesbild nämns i litteraturen. T.ex., Dubost et al. (2018) tar upp en ovilja eller bristande teknisk förmåga att etablera direktkontakt mellan ledningssystem i olika organisationer utan där samverkanspersoner istället används för att dela information. Allen et al. (2014) tar upp att starka inomorganisatoriska normer och regler, som ofta återfinns i byråkratiska och hierarkiska organisationer som "blåljusorganisationer", skapar barriärer för interaktion och informationsdelning mellan organisationer.

5.1.7 När lägesbilden fallerar - oönskade effekter i lägesbildarbetet

Till följd av att lägesbilder skapas i en mängd olika sammanhang och på en mängd olika platser under en händelse, så kan det förekomma oönskade effekter som kan vara viktiga att känna till, t.ex. perspektivförskjuten, fördröjd och dominerande lägesbild (MSB, 2018, s. 143).

5.1.7.1 Perspektivförskjuten lägesbild

I en organisation med flera geografiskt åtskilda ledningsfunktioner under en specifik händelse, t.ex. räddningstjänstens inre och yttre ledning under en skogsbrand, finns det en risk att lägesbilderna mellan funktionerna blir förskjutna. Detta innebär att den inre ledningen agerar utifrån en lägesbild de anser vara korrekt, medan den yttre ledningen agerar utifrån en annan. Orsaken ligger i processen med att rapportera mellan olika hierarkiska ledningsnivåer, där underliggande nivåer anpassar rapporter för att passa in i vad överliggande nivåer behöver hantera. Perspektivförskjutna lägesbilder riskerar leda till att t.ex. resursplaneringen som den inre nivån utför inte stämmer överens med de behov som finns i den yttre.

5.1.7.2 Fördröjd lägesbild

Att skapa och kommunicera en lägesbild kan ta tid, vilket riskerar att minska kvaliteten på den lägesbild som förmedlas i systemet. Brister i kommunikation mellan nivåer och aktörer, samt att det helt enkelt kan ta tid att generera lägesbilder kan leda till att de lägesbilder som förmedlas och används inte längre är aktuella. Att t.ex. beakta den giltighet som gäller för en lägesbild kan vara särskilt viktig då information ska samlas in och spridas mellan flera nivåer och aktörer. Mendonça et al. (2007) beskriver liknande problematik där högre beslutsfattare ofta behöver snabb och omfattande feedback från yttre ledningsnivåer och där framtida beslut beror av tidigare fattade beslut och beskrivning av förväntade framtida tillstånd. Detta visar på hur tidsaspekten spelar in i lägesbildsskapandet och lägesbild som kontinuerlig (föränderlig) eller tidsbestämd (hur situationen karakteriserades vid ett givet tillfälle), där det finns en risk att tidsbestämda lägesbilder produceras i obalans med en snabb händelseutveckling (Landgren & Borglund, s. 51). Vi hittar även litteratur kring "föråldrade" lägesbilder, vilket beskriver samma problematik. Bl.a. finner Danielsson et al. (2014) i en intervjustudie att framförallt sekretess, geografiskt åtskilda ledningsfunktioner eller personalrotation ledde till fördröjning av information, och därmed en fördröjning i skapandet av lägesbild. De beskriver att "här och nu" för en aktör inte alltid är samma "här och nu" för en annan, eftersom aktörerna beskriver lägesbilder i olika kontexter och i olika faser i tiden. På samma gång är lägesbilder dynamiska och utvecklas över tid, och informationen blir ofta snabbt utdaterad (Fisher & Kingma, 2001; Wybo, 2013).

5.1.7.3 Dominerande lägesbild

I händelser med flera aktörer inblandade kan det ske att en av aktörerna ges, eller får, tolkningsföreträde över de övriga aktörerna. Detta kan bl.a. bero på betydande ansvar eller sakkunskap relaterat till det inträffade, tradition och informella strukturer, eller högre ledningskapacitet än övriga. Under sådana omständigheter finns det en risk att den aktörens lägesbild får en dominerande ställning mot övriga som, trots att den kanske inte överensstämmer med andras, blir gällande för samtliga inblandade.

5.1.7.4 Brist på samlad lägesbild

I litteraturen kan vi även urskilja en oönskad effekt av vad vi tolkar som "brist på samlad lägesbild". Inom både litteratur och praktik råder det samstämmighet om att en samlad lägesbild är viktig för en effektiv hantering av samhällsstörningar (se t.ex. Comfort, 2007; Landgren & Borglund, 2016; MSB, 2018). I detta sammanhang kan vi fråga oss vad det då är som kan gå snett om involverade aktörer inte lyckas åstadkomma en samlad lägesbild?

Comfort (2007) tar upp en negativ effekt från brist på samlad lägesbild mellan organisationer inblandade i hanteringen av orkanen Katrina år 2005. Vid brist på samlad lägesbild tenderar inblandade organisationer att återgå till hierarki som ett sätt att uppnå kontroll över en situation där en samlad lägesbild inte kan skapas. Detta medför en asymmetri av information där högre nivåer av ansvariga aktörer förmedlar order neråt utan att efterfråga eller lyssna på feedback från lägre nivåer.

5.1.8 Centrala förmågor för att skapa lägesbild

Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar (2018, s. 124) tar upp tre särskilt viktiga förmågor för att skapa lägesbild: *kommunicera* (för att både få och ge information kontinuerligt i såväl tidiga skeden som under intensiva perioder och uthålligt över tid), *dokumentera* (ha rutiner och kompetens för att systematiskt logga de aktiviteter som genomförs, samt strukturerat hantera relevant information) och *visualisera* (för att kunna skapa överblick eller synliggöra eller kommunicera komplexa samband). Kopplat till dessa förmågor beskrivs att aktören ska ha den kompetens och rutiner som minimerar risken för att förmågan att skapa lägesbilder blir personberoende.

5.1.9 Sammanfattning av begreppet lägesbild

Man kan konstatera att lägesbild som begrepp och arbete till stor del har vuxit fram i praktiken och att den teoretiska grunden är relativt svag och spretig. Lägesbild är något som skapas på en mängd olika platser, av olika personer, funktioner eller organisationer och för olika syften. Det råder inte samstämmighet kring vad lägesbild exakt är, varken i praktiken eller i litteraturen. Det ses som en produkt, process eller som ett informationssystem. Lägesbild kan skapas individuellt, som en mental modell "i huvudet", och som muntlig, fysisk eller visualiserad produkt som kan delas mellan individer och organisationer. Det finns stor variation i vilken information en lägesbild innehåller, och det är brist på litteratur som beskriver vad den *bör* innehålla.

En beskrivning av begreppet lägesbild är att det är en form av informationshanteringspraktik där aktörers eget informationsarbete samt kommunikationen och utbyte av information mellan aktörerna ingår. Det är tydligt att informationshantering, -delning, tolkning och analys av information är centralt kring begreppet lägesbild. Däremot kan vi, utifrån den spretiga teoribildningen, se en mängd andra teoretiska perspektiv som kan användas för att studera lägesbild, t.ex. knowledge management, underrättelseanalys, kognition eller riskforskning. Det går alltså att anta olika ingångar när man studerar lägesbild. I nästa kapitel antar vi ingången kring *beslutsunderlag* för att fördjupa förståelsen för hur lägesbilder bör utformas.

Ofta ses lägesbild som något som ska ge grund till en *lägesförståelse*, eller situationsförståelse. Lägesbilden kan alltså ses som en presentation av läget, som kan möjliggöra den insikt och förståelse som krävs för att hantera händelsen. Det finns två perspektiv i litteraturen: lägesbild som "information warehouse", d.v.s. fokus på att tillgängliggöra information, och ett som handlar om strävan efter att nå en tillräcklig grad av förståelse, genom t.ex. kollaborativt meningsskapande. I detta ligger att lägesbild kan ses som både en informationsbaserad produkt och en kollaborativ process.

I Sverige använder vi *samlad lägesbild* för att beskriva det urval av särskilt viktig information från flera aktörers lägesbilder som har sammanställts till en lägesbild. Däremot är det inte alltid tydligt i litteraturen när (aktörsspecifik) lägesbild eller samlad lägesbild åsyftas.

Det är viktigt med ett tydligt och uttalat syfte med en specifik lägesbild, men vi kan konstatera att det finns olika syften med lägesbilder. I *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* är *helhetssyn* och *överblick* viktigt i syftet med lägesbild. En lägesbild kan användas som *stöd för en aktörs agerande* eller *stöd vid aktörsgemensamt agerande*, vilka kan kopplas till lägesbild som *beslutsunderlag*, men den kan även användas för att *förstå och skapa mening*. Slutligen kan syftet även vara som *underlag för rapportering till andra nivåer eller forum*.

I litteraturen nämns några oönskade effekter i lägesbildarbetet som kan uppstå till följd av att lägesbilder skapas i en mängd olika sammanhang och på en mängd olika platser under en händelse: perspektivförskjuten, fördröjd, dominerande eller brist på (samlad) lägesbild.

5.2 Bättre beslutsunderlag? – ett internationellt forskningsperspektiv i jakten på evidensbaserade rekommendationer

Detta avsnitt tar sin utgångspunkt i föregående kapitel om lägesbild. I slutet av kapitlet lyfte vi fram bristen på litteratur som föreslår vad en lägesbild som produkt faktiskt *bör* innehålla. En av förutsättningarna som gör det svårt att besvara en sådan fråga har att göra med det finns olika idéer om vad är en lägesbild faktiskt är och vad den har för syfte. I detta avsnitt utgår vi från ett möjligt syfte; att lägesbild som produkt kan ses som ett beslutsunderlag. Genom den empiriska studien som genomförts i projektet återfinns stöd för denna tolkning. Vi ser också att akademisk litteratur presenterar liknande idéer (Danielsson et al., 2014; Kuusisto et al., 2005; Spak, 2017).

I nedanstående resonemang utforskar vi vad den vetenskapliga litteraturen har att säga om beslutsunderlag i samband med kris. Tanken är att denna infallsvinkel kan hjälpa till att identifiera förslag på hur lägesbilder, om de har som syfte att fungera som beslutsunderlag, bör utformas. Texten är tänkt att bidra till utvecklingen av alla typer av beslutsunderlag vid kris, även om sådana underlag inte benämns som lägesbilder. Resonemanget drivs i huvudsak av följande fråga:

- På vilket sätt bör kunskap från internationell forskning omhändertas i den kommande utvecklingen av underlag för beslutsfattande i samband med kriser?

Avsnittet är inte att betrakta som en fullständig akademisk litteraturstudie, utan bör ses som en utforskande pilotstudie och stöd vid praktisk utveckling av verktyg och metoder. Under nästa underrubrik berör vi frågan om evidens och det är på sin plats att redan här skriva att våra rekommendationer för framtagande av framtida beslutsunderlag inte i sin helhet bör tillskrivas ”stark evidens”, utan ska ses som rimligt resonemang utifrån nuvarande kunskapsläge.

5.2.1 Olika sätt att se på evidens i arbetet med att utveckla krishanteringsförmåga

Då syftet med hela detta avsnitt kretsar kring vad forskningen har att säga om underlag för beslutsfattande kan det vara viktigt att reflektera kring vad man egentligen kan förvänta sig av forskning inom området. Vad innebär det att säga att det man gör är evidensbaserat?

I krishanteringssammanhang kan man förhålla sig till evidens på åtminstone två sätt. Det ena är att se på evidens som något tämligen binärt, antingen har man evidens eller har man det inte. Det andra är att tala om evidens utifrån en skala, eller trappa, där det finns olika styrkor. Ett exempel på det förstnämnda är när evidensbaserat blir en av flera utgångspunkter för den praktik som genomförs. Perkins (2010) ger ett ofta citerat exempel på detta synsätt i sin beskrivning av vad som kan grunda en viss praktik:

Good practice – “Vi har gjort det förr, vi gillar det, och det känns som att det gör skillnad”

Promising approaches – “Vi har lite positiva signaler om att det funkar, men utvärderingarna är inte konsekventa och tillräcklig rigorösa för att vi ska vara säkra.”

Research-based – Praktiken är baserad på etablerad teori som bygger på empirisk forskning.

Evidence-based – Praktiken utvärderas rigoröst efter vetenskapliga metoder och har konsekvent visat sig fungera.

Det andra sättet att se på evidens, att tala om olika grader av evidens, är mer vanligt förekommande. Följande ”evidenstrappa” (det finns många varianter) är sammanfattad från Nutley et al. (2013):

- Nivå 1 – Evidens från metaanalys av relevanta randomiserade kontrollerade studier
- Nivå 2 – Evidens från åtminstone en randomiserad kontrollerad studie
- Nivå 3 – Evidens från väl designade kontrollerade studier (som inte är randomiserade)
- Nivå 4 – Evidens från case-studier eller kohortstudier (statistisk studie med avgränsad population över tid)
- Nivå 5 – Evidens från systematiska översikter av kvalitativa studier
- Nivå 6 – Evidens från en enskild kvalitativ studie
- Nivå 7 – Evidens utifrån auktoritetens åsikter och/eller expertpaneler

Vill man att utvecklingen av krishanteringsförmåga ska vara evidensbaserad behöver man alltså fundera på vad man menar med evidens och vilka förväntningar man har på den kunskap man utgår ifrån. Har man förväntningar att kunskapen ska härröra från metastudier av randomiserade kontrollerade försök kommer man att bli besviken. Att hävda att krishanteringsinsatser är evidensbaserade utifrån det synsätt som Perkins (2010) lyfter fram är sannolikt inte heller rimligt.

För att komma vidare i diskussionen om evidens behöver kunskapsområdet ”krishantering” delas in i olika delar. Inom vissa delar finns bättre förutsättningar att tala om exempelvis stark evidens (”högre upp på evidenstrappan”). Beslutsfattande kan ses som ett sådant område. Till exempel finns det ganska god evidens för att säga att beslutsfattare i praktiken sällan förmår att identifiera alla tänkbara handlingsalternativ. Det finns också tämligen god evidens för att beslutsfattare påverkas av mentala processer de inte är helt medvetna om. Inom dessa områden har man gjort upprepade försök i både laboriemiljö och studier i verklig beslutsfattamiljö.

När det kommer till frågan om hur beslutsunderlag ska designas är det däremot lite tunnare med evidens. Praktiken rör sig sannolikt ofta kring Perkins ”Good practice” och ”Promising approaches”. Utgår man från tanken om evidenstrappan kommer man tyvärr enligt vår bedömning inte så högt. Det man kan göra är att titta på kunskap som relaterar till beslutsunderlag, exempelvis vad det finns för forskning om hur människor relaterar till information och fattar beslut.

5.2.2 Formellt beslutsfattande under kris

En central del av krishantering handlar om att fatta beslut. Beslut om vad som ska göras, hur det ska göras, när det ska göras och av vem det ska göras. Beslut om vem som betalar, beslut om vilken information som är sekretess och beslut om vad som är öppet. Litteraturen är fylld av resonemang om beslutsfattande under kris. Med detta följer det återkommande fenomenet med olika definitioner och tolkningar. För att skapa förutsättningar för att diskutera beslutsunderlagets roll för beslutsfattande börjar vi med att kort sammanfatta vad vi ser som villkoren för själva beslutsfattandet i kris. Vi beskriver sedan vad vi menar med formellt beslutsfattande. När det kommer till beslutsmiljön i samband med krishantering kan denna beskrivas utifrån nedanstående förutsättningar.

5.2.2.1 Osäkerhet och oklarhet

Ett av de i litteraturen mest återbekommande villkoren för beslutsfattande i kris kopplar till osäkerhet (se t.ex. Boin & 't Hart, 2006). En del forskare menar att det finns många olika typer av osäkerheter som skapas på olika sätt, men det de flesta tycks vara överens om att två centrala delar av osäkerheten kopplar till att man inte vet giltigheten i informationen man har att tillgå och att man inte vet hur det kommer att gå. Vissa forskare menar att upplevelsen av oklarhet (Vad är det här?) är en typ av osäkerhet, medan andra vill separera koncepten (Uhr et al., 2018). I denna rapport gör vi en uppdelning mellan osäkerhet och oklarhet, även om vi ser koncepten som sammankopplade. För att förklara skillnaden anammar vi idén om att hantering av kriser till stor del handlar om problemlösning.

Ett sätt att se på skillnaden mellan osäkerhet och oklarhet är att koppla till mentala modeller av problemet/problemen som ska hanteras under krisen. Osäkerhet föreligger när man har en ungefärlig bild av problemet/problemen som ska lösas, men man vet inte hur det kommer att gå (Uhr et al., 2018). Man vet kanske inte exakt vad som orsakat problemet och man har inte en fullständig bild av alla de

problemlösningssalternativ som står till buds. Som exempel kan man tänka en damm som har kapsejsat. Vid en sådan situation så är det tämligen tydligt vad själva huvudproblemet består av inklusive vad konsekvenserna skulle kunna bli. Mer information behövs för att till exempel förstå orsaken till kapsejsningen och vilka handlingsalternativ som står till buds. Informationen är behäftad med osäkerhet. Dessutom kan det vara osäkert hur det hela kommer att sluta.

När något är oklart så saknas en mental representation av vad som är själva problemet. Man vet inte riktigt hur situationen ser ut och vad det kan bli för konsekvenser, men man förstår att "lampan lyser rött". Man vet kanske inte heller vilken information man bör söka efter för att komma vidare. Oklarhet är något en beslutsfattare upplever, d.v.s. samma situation kan tolkas som oklar för en och förhållandevis tydlig för en annan. I samband med planering för totalförsvaret är det viktigt att tänka på situationer där någon medvetet försöker orsaka upplevelsen av oklarhet. Upplevelsen av oklarhet fördröjer nämligen problemlösning, vilket kan vara till en fördel för någon som har ont uppsåt (Uhr, 2019). En beslutsfattarens upplevelse av oklarhet skulle också kunna vara en (av flera) förklaringar till att uppstarten av krishanteringsprocesser ofta anses gå för långsamt.

Lempert et al. (2003) beskriver "djup osäkerhet" på ett sätt som liknar oklarhet i ovanstående resonemang. De menar att djup osäkerhet råder när analytiker inte har tillgång till lämpliga modeller som beskriver ett systems variabler, eller hur man bör värdera olika möjliga utfall.

5.2.2.2 *Förluster*

I samband med beslutsfattande under kriser behöver beslutsfattaren hantera olika sorters förluster. Förluster kopplar vi till saker som är skyddsvärda, exempelvis liv, hälsa, miljö, ekonomi, samhällets funktionalitet, demokrati, suveränitet o.s.v. Vid en kris kan förluster ha inträffat eller vara nära förestående. Att prata om förluster kopplar till aspekten att krishantering till del handlar om riskhantering. En konsekvens av att en kris innebär förluster kan vara att beslutsfattaren ställs inför situation där befintliga resurser, oavsett hur de används, inte räcker för att tillgodose alla akuta behov (McLellan et al., 2003).

5.2.2.3 *Krav på tempo*

När individer fattar beslut vid en kris är det ofta bråttom. Det gäller att fatta beslut som gör att man skapar effekter i det drabbade sammanhanget innan det är för sent (se t.ex. Brehmer, 1992; Campbell & Knox Clarke, 2018). Ofta går det för långsamt (Obrecht, 2019). Brådskan skiljer sig såklart åt beroende på situation och på vilken tidskala beslutsfattaren arbetar utifrån, men det finns sällan tillräckligt med tid. Beslut måste fattas när de behövs, inte när beslutsfattaren känner sig redo. Ofta behövs en beslutsplan för att säkerställa att nödvändigt tempo och framförhållning iakttas (MSB, 2018). I litteraturen pratar man också om beslutsintensitet (se t.ex. Comes, 2016; Cosgrave, 1996), vilket innebär att flera beslut i tät följd kan komma att behöva fattas med högt tempo. Det kan alltså vara så att det är inte bara bråttom att fatta ett beslut, utan att många beslut måste fattas på kort tid.

5.2.2.4 *Stress*

De ovan givna förutsättningar skapar ofta stressreaktioner hos beslutsfattarna. Stressen kommer från att de ibland måste hantera liv och död, samt prioritera vem som ska få hjälp och vilka akuta behov som måste tillgodoses (Kowalski-Trakofler et al., 2003). Den kan också orsakas av tidsnöden (Brehmer, 1987; Danielsson & Olsson, 1999; Kowalski-Trakofler et al., 2003). Slutligen lyfter forskning fram att upplevelsen av oklarhet i sig kan leda till stressreaktioner (Rodriguez, 1997; Uhr, 2017).

5.2.2.5 *Vad menas med formellt beslutsfattande?*

När det kommer till begreppet beslutsfattande så behöver man bestämma sig för om man utgår ifrån en bred definition som innebär att beslutsfattande är synonymt med problemlösning, om det handlar om en mer avgränsad tolkning som avser framtagande av och val mellan alternativ, om fokus ligger på kognitiva aspekter, om det ligger på byråkratiska aspekter o.s.v. I just detta specifika sammanhang som lägger tyngdpunkten på beslutsunderlagets roll i beslutsfattandet har vi valt att avgränsa oss till vad vi kallar formellt beslutsfattande. Med formellt beslutsfattande avser vi ett beslutsfattande som resulterar

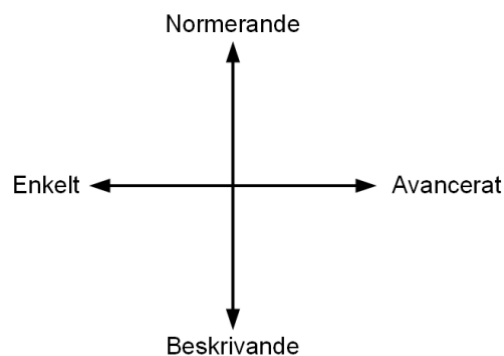
i en kommunicerbar produkt som andra kan ta del av, exempelvis ett inriktningsbeslut eller ett beslut som vad som ska kommuniceras vid en presskonferens. Vi lutar just här åt att se beslutsfattande som ett val. Det är inte samma sak som att vi inte håller med om den deskriptiva forskningen som gör gällande att beslutsfattande i verkligheten inte alltid är så medvetet (Kahneman, 2011) och bygger mycket på tidigare erfarenheter (Klein, 2008). Tvärt om, denna kunskap är fundamental. Många ”val” i samband med beslutsfattande under kriser är förmodligen inte alltid så medvetna och analytiska. Däremot utgår vi från att det i samband med krishantering är eftersträfvansvärt att fatta medvetna beslut och att flera formella metoder designats för att skapa medvetenhet och stimulera analys i den mån tiden medger.

Sammanfattningsvis kan man säga att det under en kris kommer det fattas väldigt många beslut. Miljön för beslutsfattandet är minst sagt utmanade. En del beslut baseras på magkänsla, en del på analys. Ibland är beslutsfattaren medveten om hur hen har tänkt, ibland inte. Vissa beslut kommuniceras tydligt, andra stannar i beslutsfattarens medvetande (eller omedvetande). Vi är här främst intresserade av beslut i form av val som uttrycks i text eller tal, och framförallt informationsunderlaget som ligger till grund för dessa val.

5.2.3 Informationens roll för beslutsfattandet

I vårt informationsrika samhälle produceras stora mängder underlag för att beslut ska fattas utifrån så bra grunder som möjligt. De tekniska möjligheterna ter sig nästintill oändliga, och beslutsfattare på olika nivåer i samhället har ständig tillgång till kartor, grafer, texter, filmer och allt däremellan. Frågan om tekniska beslutsstödsystem som möjliggör tillgången till ovanstående produkter har avhandlats både fram- och baklänges, bland yrkesverksamma, bland teknikföretag och bland forskare. En sökning på forskningslitteratur där författare angivit beslutsstödsystem och krishantering som nyckelord för sin publikation ger flera hundra tusen träffar⁵. Genom Google identifieras snabbt miljontals texter.

Beslutsunderlagets roll för det formella beslutsfattandet kan enkelt beskrivas som att förse en eller flera beslutsfattare med information som förutsättningar för att fatta avvägda beslut. I litteraturen så beskrivs beslutsunderlag som alltifrån väldigt enkel informationssammanställning (exempelvis positioneringar utifrån en karta), till mångdimensionella, avancerade, beskrivningar av komplexa samband och redovisningar av dåläge, nuläge och möjlig framtid. En del beslutsunderlag är försök till neutrala sammanställningar där beslutsfattarna utifrån beslutskriterier själva ska värdera informationen och komma fram till alternativ och val (d.v.s. endast beskrivande). Andra underlag förser beslutsfattarna med färdiga alternativ, rekommenderat val och förslag på formulerat beslut (d.v.s. normerande). Den varierande karaktären på beslutsunderlag sammanfattas i Figur 1 nedan.



Figur 1. Beslutsunderlagens olika karaktär.

⁵ Sökning i LUBsearch. Subject term ”Decision support system” and (”crisis” or ”emergency” or ”disaster”)

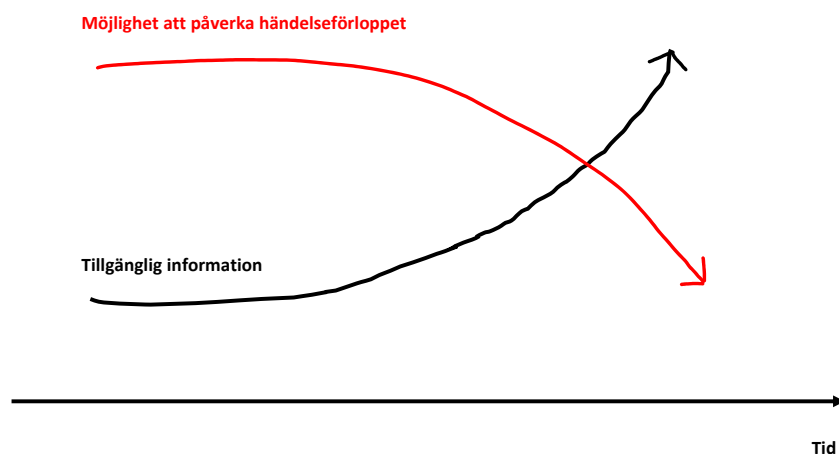
Informationen i ett beslutsunderlag har som ett viktigt syfte att hjälpa beslutsfattaren att reducera de oklarheter och osäkerheter som karaktäriserar arbetet med krishantering. Ett särskilt kunskapsområde där denna utmaning diskuteras flitigt är underrättelseanalys (Fingar, 2011). Även om krishanteringsforskningen och underrättelseforskningen delvis sker på olika ”täter” så finns här många relevanta beröringspunkter. Exempelvis använder Lu (2014) ordet ”intelligence” (underrättelse på svenska), när han med stöd av Dutton (1986) och Quarantelli (1988) skriver att kvaliteten på beslutsfattande i akut krishantering ofta försämras på grund av otillräcklig underrättelse om orsak, storlek och konsekvenser av själva händelsen.

Det är lätt att tänka att osäkerhet och oklarhet ”försvinner” med mer information, och att tillräckligt informationsrika beslutsunderlag löser situationen åt beslutsfattaren. Tyvärr är det inte riktigt så enkelt.

5.2.3.1 Mer information är inte alltid lösningen

Ett citat från Campbell och Knox Clarke (2019, s. 59) illustrerar varför mer information inte alltid är lösningen: *“While it is arguably a problem of lack of information, it is not one that can be solved by more information”*. För att komma vidare i detta resonemang behöver vi skilja på informationsinhämtning och informationsbearbetning/analys. Denna principiella indelning är att se som giltig oavsett om man tänker utifrån militär ledningsteori, underrättelseanalys eller civil krishantering.

Det första problemet med ”mer information” är att det tar tid att dels samla in data, dels analysera den. Detta är tid som man inte alltid har. En krissituation är dynamisk och ju längre tiden går, desto mindre handlingsutrymme får man (Brehmer, 2013). Detta illustreras av Figur 2 nedan.



Figur 2. Att få information tar tid men detta måste balanseras mot att möjligheten att påverka ett förlopp avtar med tiden.

När det gäller datainsamling och dess värde i beslutsprocesser framför litteraturen ganska olika perspektiv (Cosgrave 1996; Danielsson & Ohlsson, 1999; Darcy et al., 2012; King 2005; van de Walle & Comes, 2015; Zang, 2002). Det har sannolikt att göra med exakt vilka krissituationer och beslutssammanhang som avses. Comes (2016), Kowalski-Trakofler et al., (2003) och Quarantelli (1988) skriver alla att för mycket fokus på datainhämtning kan ha en negativ effekt på beslutsfattandet eftersom kraven på analyskapacitet blir övermäktiga.

Flera forskare menar att för mycket information innebär en distraktion för beslutsfattare under en kris (se t.ex. Sorensen & Mileti, 1987). Andra pratar om ”paralysis by analysis” (se t.ex. Alduante, 2005). Murray et al. (2015) och Adams (2015) skriver i sina utvärderingar av internationella katastrofinsatser att beslutsfattare som ständigt hoppas att mer information ska bli tillgänglig landar i ”freezing”, dvs att de inte agerar. I en studie gjord av Campbell och Knox Clarke (2019) dras slutsatsen att hypotesen att

ökad användning av information automatiskt förbättrar kvaliteten på ett beslut inte är giltig (utifrån empirin i deras studie).

Vid det här laget kan vi konstatera att det gäller att vara försiktig med tankefiguren att mer information automatiskt leder till bättre beslut. Det är snarare lämpligt att diskutera kvaliteten i informationen som finns i ett beslutsunderlag. Ser vi till litteraturen så är just kvaliteten på informationen ett återkommande bekymmer i krishantering (se t.ex. Benini, 1997; Colombo & Checchi, 2018; Cosgrave, 1996; King, 2005; Knox Clarke & Darcy, 2014; van De Walle & Comes, 2015).

Kvaliteten på information kan koppla till både källan och till den sorteringsprocess och analys som görs av den ursprungliga datan. I samband med denna diskussion är det viktigt att också tala om relevans. Kvaliteten på informationen kan vara bra, men inte relevant för beslutsfattaren (Zhang et al., 2002), vilket leder bland annat till distraktion och fördröjning. Det kan därför vara eftersträfvansvärt att noga tänka igenom och planera för insamling och bearbetning/analys.

Inom underrättelseanalys är det vanligt att utgå från vad man kalla underrättelsecykeln (se t.ex. FOI, 2011; Pythian, 2013). Underrättelsecykeln kan enkelt beskrivas som stegen planering, inhämtning, bearbetning och delgivning. Ett sätt att se på beslutsunderlag är att beslutsunderlag är den produkt som ligger till grund för delgivningsmomentet, där analytiker förser beslutsfattaren med information, och ibland rekommendationer (d.v.s. normerande - se Figur 1 ovan). Planeringsmomentet styrs av uppdraget och innebär bland annat att identifiera källor (ibland kallade sensorer) och välja metod för inhämtning. De olika stegen planering, inhämtning, bearbetning och delgivning kan här användas som utgångspunkt för att diskutera hur man skapar såväl kvalitet som relevans på informationen som ingår i ett beslutsunderlag.

5.2.4 Vad bör man tänka på i kommande utveckling?

Det hade varit angenämt om forskningslitteraturen tydligt redovisade kriterier för ett bra beslutsunderlag. Men då innebörden i beslut, beslutsunderlag och beslutsunderlagens sammanhang kan skilja sig mycket åt är det svårt att hitta allmängiltiga riktlinjer. Som ofta annars ”beror det på”. Följande rekommendationer tar sin utgångspunkt i litteraturen om krishantering, beslut och beslutsunderlag, och utgör ingångsvärden och diskussionspunkter som bör beaktas i utveckling av framtidens metoder och verktyg. Utgångspunkten/avgränsningen är fortfarande att resonemanget är kopplat till formellt beslutsfattande, d.v.s. beslut i form av val som manifesteras i tal eller skrift.

Rekommendationerna är:

- Betrakta beslutsunderlag som artefakter i ett flöde
- Formulera designkriterier för beslutsunderlag utifrån ett tydligt syfte
- Överdosera inte information och skilj mellan kvalitet och relevans
- Var medveten om människans begränsade rationalitet och betydelsen av omedvetna kognitiva processer

5.2.4.1 Betrakta beslutsunderlag som artefakter i ett flöde

Krishantering går att se som olika flöden. Det handlar exempelvis om individuella och kollektiva tankeprocesser, kommunikationsprocesser, dokumentation, och praktiska aktiviteter där människor åstadkommer faktiska förändringar i det fysiska rummet för att konkret möta olika hjälpbehov. Av naturliga skäl blir det helt omöjligt att förstå och redogöra för alla dessa flöden och hur de hänger ihop på en och samma gång. Däremot behöver man beskriva flera av de centrala flöden, exempelvis av information, som bör finnas för att ledning och samverkan ska nå sitt syfte (att åstadkomma inriktning och samordning av olika resurser). Att förstå flödena är viktigt av flera anledningar. En anledning är att skapa förutsägbarhet och tydlighet. En annan är att eftersträfvansvärda egenskaper som snabbhet och effektivitet kräver förståelse för hur flöden fungerar. Utan flödesförståelse finns en risk att

beslutsunderlag skickas ut i ett allmänt virrvarr och framtagandet av beslutsunderlag blir mer av en ritualisering än ett effektskapande initiativ. Men kanske viktigast är att förståelsen av flöden är viktig för att ta fram relevanta syften med beslutsunderlag, och därigenom skapa en utgångspunkt hur de bör vara utformade så att de gör så stor nytta som möjligt.

5.2.4.2 *Formulera designkriterier för beslutsunderlag utifrån ett tydligt syfte*

I krishanteringssammanhang är det få artefakter (något som skapas utav människan) som existerar helt utan syfte. Däremot finns det artefakter med mindre tydliga syften och mer tydliga syften. Syften kan vara knivskarpa, avgränsade och detaljerade, men syften kan också vara luftiga och övergripande. När det kommer till beslutsunderlag behöver ett syfte vara så tydligt att det går att använda för att operationalisera vad man kan kalla designkriterier. Några exempel på designkriterier för ett beslutsunderlag kan vara:

- Begränsat omfång (Tiden är knapp och en beslutsfattare hinner inte läsa alltför mycket text).
- Framåtblickande (Det kan ofta vara bättre att fokusera på vad som är på väg att hända snarare än vad som har hänt).
- Normerande eller beskrivande (Förslag på beslut eller bara sammanställd information).

5.2.4.3 *Överdosera inte information och skilj mellan kvalitet och relevans*

Utifrån syfte och designkriterier behöver försiktighet iakttas för att inte överdosera med information. Forskningen visar tydligt att det finns en risk med tankefiguren att mer information per automatik leder till bättre beslut under kriser. Men att på förhand veta vilken information man behöver ha för att fatta kloka beslut är såklart inte lätt. Här spelar sannolikt erfarenhet in. Om beslutsfattaren uppfattar oklarhet, d.v.s. hen har ingen klar mental modell av problemet/problemen som behöver lösas, blir efterfrågan på "all information" sannolikt större än vid en situation då den mentala modellen av problemet/problemen är tydlig. I det senare vet beslutsfattaren i regel vilken typ av information som måste fram för att komma vidare i problemlösningen.

Om vi utgår från att det finns en risk med för mycket information och irrelevant information är det lockande att introducera mänskliga eller automatiserade informationsfilter. Gör man det, vilket kan vara nödvändigt, är det viktigt att dessa informationsfilter omedvetet kan tilldelas mycket makt. Inom underrättelseanalys problematiseras ibland idén om att uppgiften är att "berätta sanningen för makten". Men vem har egentligen makten i en sådan situation? Hur problemet presenteras påverkar beslutsfattarprocessen (Campbell & Knox Clarke, 2018; Lu, 2017; Pateel, 2002)

Ett sätt att komma underfund med vilken information som faktiskt behövs är att i ett förberedande skede vara tydlig med de olika uppdrag eller beslutsdomäner som finns i krishanteringssystemet. I samband med en beskrivning av de informationsflöden som förväntas finnas kan det vara värdefullt att också identifiera vilka medvetna och omedvetna informationsfilter som byggs in i systemet. På individnivå så bör man också reflektera kring erfarenhetens roll. En erfaren person har bättre utbud av mentala modeller som passar situationen och kan på så sätt snabbare identifiera vilken information som behövs för att lösa uppgiften.

5.2.4.4 *Var medveten om människans begränsade rationalitet och betydelsen av omedvetna kognitiva processer*

Forskningen om beslutsfattande är full av övertygande argumentation för att vi inte är fullt så rationella som vi önskar. Empirisk forskning av exempelvis Gary Klein, James March, Herbert Simon, Daniel Kahneman och Gerd Gigerenzer visar att människor sällan lyckas identifiera alla tillgängliga alternativ, och att undermedvetna processer till del styr varför vi gör som vi gör. Detta trots alla metoder för formellt beslutsfattande som utvecklats. Istället för att tro att man är objektivt rationell, vad nu detta skulle innebära, så behöver beslutsfattare inse att de omedvetet påverkas av exempelvis erfarenheter och den stress som ofta präglar besluts miljön. Människans begränsade rationalitet och betydelsen av omedvetna kognitiva processer påverkar såklart alla människors beteende, inte bara de formella

beslutsfattarna, utan också de som processar informationen som presenteras i ett beslutsunderlag. Strategier för att bemöta lite av denna problematik är att använda sig av en “djävulens advokat” samt använda papper och penna (MSB 2017). Men allt är givetvis beroende på tidstillgång.

6 Samordningskansliets lägesbildarbete

I detta kapitel fokuserar vi på samordningskansliets arbete med lägesbilder vilket sker utifrån ett antal olika analytiska perspektiv som både berör processen att ta fram lägesbilder och utformningen av dessa samt innehållet i de lägesbilder samordningskansliet tagit fram under covid19.

6.1 Bakgrund

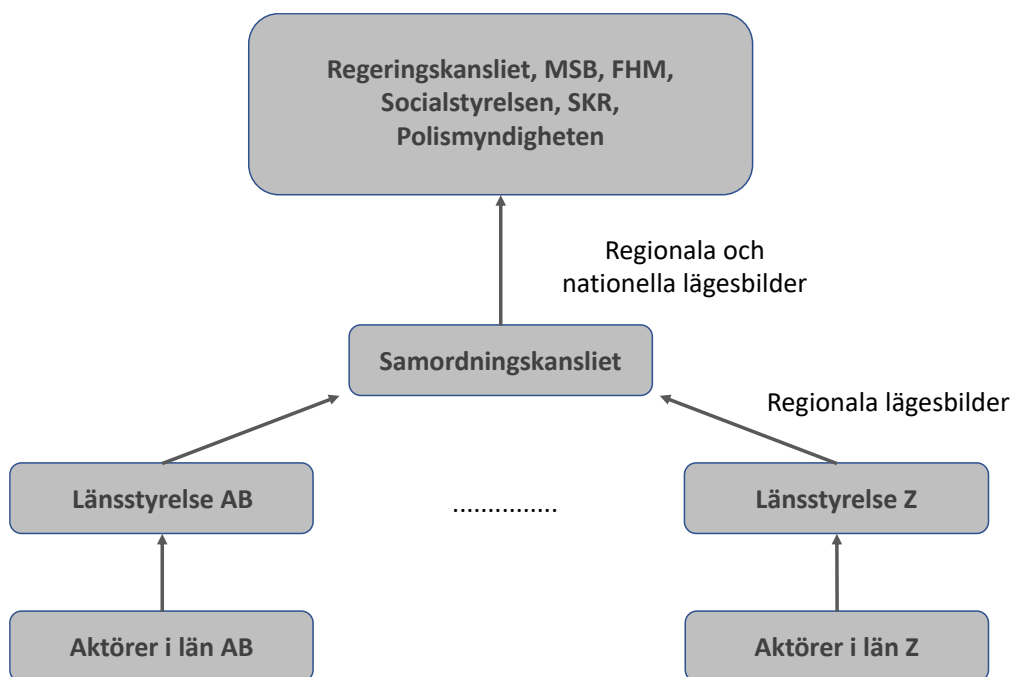
Enligt Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap har länsstyrelserna ansvar att sammanställa en samlad regional lägesbild vid krissituationer. Vidare, genom §§13-14 i Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, åläggs dessutom länsstyrelser att under allvarliga kriser hålla regeringen och MSB informerad om händelseutvecklingen och lämna den information som i övrigt behövs för sammanställande av lägesbilder på nationell nivå. Under hanteringen av covid19 tilldelades länsstyrelsen i Hallands län den 19 mars 2020 regeringsuppdraget att regelbundet inkomma med lägesbilder, ett uppdrag som koordineras genom samordningskansliet. Uppdraget formulerades enligt följande:

“Regeringen uppdrar åt länsstyrelserna att regelbundet komma in med underlag till Regeringskansliet med anledning av det nya coronaviruset som orsakar sjukdomen covid19. Underlaget ska redogöra för länsstyrelsernas arbete och bedömningar kopplade till utvecklingen av coronaviruset i samtliga län. Underlaget ska redovisas dels samlat för samtliga län och länsstyrelser, dels för respektive län och länsstyrelse. Uppdraget ska genomföras i dialog med Regeringskansliet (Finansdepartementet). Uppdraget ska samordnas och redovisas av Länsstyrelsen i Hallands län till regeringen (Finansdepartementet).”

I praktiken är det Kansliet för krishantering (”Kriskansliet”) som tillhör Justitiedepartementet som tar emot och för dialogen kring lägesbilderna snarare än Finansdepartementet. Anledningen till detta, vilket har förklarats i intervju med representanten för Regeringskansliet, är för att snabba på dialogen genom att koppla samman de som har sammanställt lägesbilderna (samordningskansliet) med de som har ansvar att ta dessa vidare in till regeringen (Kriskansliet). På samma sätt som att ”Regeringskansliet” används i vår data för att benämna den representant för Kriskansliet som hanterar dialogen kring lägesbilder med samordningskansliet så beskriver våra respondenter att lägesbilderna förmedlas till ”Regeringskansliet” snarare än ”Kriskansliet” och således använder vi den benämningen löpande i rapporten.

6.1.1 Samordningskansliets lägesbildarbete under hanteringen av covid19

För att uppfylla lägesbilduppdraget under hanteringen av covid19 har länsstyrelserna genom samordningskansliet strukturerat arbetet med att ta fram regionala och nationella lägesbilder enligt Figur 3 nedan.



Figur 3. Länsstyrelsernas och samordningskansliets struktur för sammanställning av regionala och nationella lägesbilder.

Lägesbildarbetet genererar framför allt två typer av dokument. Dels fullständiga lägesbilder, dels avvikelserapporter som kan sägas vara partiella lägesbilder med fokus på de förändringar som skett sedan den senaste lägesbilden. I detta arbete har vi fokuserat huvudsakligen på de fullständiga lägesbilderna.

Initialt under covid19-krisen (från mars till maj 2020) förmedlade länsstyrelserna genom samordningskansliet regionala och nationella lägesbilder tre gånger i veckan, där två av dessa var fullständiga och en var en avvikelserapportering. Efter hand som behovet av snabb uppdatering av lägesbilderna minskade något och de inrapporterande aktörerna behövde minskad arbetsbörda, förmedlades lägesbilder två gånger i veckan, där en var fullständig och en var en avvikelserapportering. Detta skedde från juni 2020 och framåt.

Den övergripande processen att ta fram regionala och nationella lägesbilder har i stort sett varit samma under perioden maj 2020 – maj 2021 och kan beskrivas på följande sätt. Både de regionala lägesbilderna som förmedlas till samordningskansliet och kansliets nationella lägesbilder är samlade lägesbilder, d.v.s. de består av ett urval av särskilt viktig information från flera aktörers lägesbilder som har sammanställts till en lägesbild (Landgren & Borglund, 2016). Respektive län ansvarar för att, utifrån en förbestämd mall, sammanställa en regional lägesbild utifrån information från aktörerna i länet och förmedla denna till samordningskansliet. I denna rapport behandlar vi endast ett urval av regionala lägesbilder översiktligt och kommer inte närmare gå in på hur den förbestämda mallen ser ut eller hur den har förändrats över tid. Det urval som har studerats beskrivs senare i kapitlet. Samordningskansliet sammanställer en nationell lägesbild utifrån de 21 regionala lägesbilder som förmedlas till kansliet. Hur detta går till återkommer vi till senare i rapporten. Varje nationell lägesbild som sammanställs diskuteras och fastställs av samordningskansliet och en representant för Regeringskansliet på ett kanslimöte (beskrivet i kapitel 3). I kanslimötenas anteckningar kan man urskilja den dialog kring lägesbildarbetet som löpande ägt rum mellan samordningskansliet och representanten för Regeringskansliet. Exempelvis beskrivs 200515 att representanten frågar: "Går det att få respektive län att markera nytt innehåll med gulmarkering?". Vidare, i kanslimötet 200623 beskrivs att representanten

för Regeringskansliet förmedlar att Regeringskansliet önskar att lägesbilderna kompletteras med information kring efterlevnad av Folkhälsomyndighetens rekommendationer.

Genom regeringsuppdraget är Regeringskansliet (genom Kriskansliet) primär mottagare för de regionala och nationella lägesbilderna. Lägesbilderna förmedlas även till andra aktörer i krishanteringssystemet, som beskrivits i Figur 3 ovan. Det ska också noteras att lägesbilderna förmedlas till media, men vi har inte insikt i hur detta går till eller till vilka man skickar lägesbilderna.

Information om hur de regionala och nationella lägesbilderna används inom Regeringskansliet har beskrivits kortfattat i intervjun med representanten för Regeringskansliet samt genom mötesanteckningar från ett kanslimöte (200414). Man sammanställer en samlad lägesbild utifrån flera aktörers lägesbilder, bl.a. länsstyrelsernas och samordningskansliets, vilken delas internt inom Regeringskansliet. Representanten för Regeringskansliet beskriver att de behöver göra egna bedömningar, men att det inte handlar om att överpröva de enskilda länsstyrelsernas bedömningar utan det är bara att det är ur lite olika perspektiv.

6.1.2 Lägesbildernas utformning

Under den valda perioden har de nationella lägesbilderna något olika utseende (se Appendix C för ett exempel på hur en lägesbild kan se ut). Den första lägesbilden (200327) består av tre sidor i en mall i Powerpoint. Första sidan består av en övergripande lägesbild över länen samt länspecifika rapporteringar, andra sidan av kommunspezifisk information från respektive län samt samverkansbehov och planerade och vidtagna åtgärder. Den sista sidan består av en samlad bedömning av läget över alla län, utifrån samhällets skyddsvärden (liv och hälsa, samhällets funktionalitet, grundläggande värden, miljö och ekonomiska värden samt förtroende). De nästkommande tre lägesbilderna under perioden april - juni 2020 består av 5 sidor, varav den första sidan beskriver en övergripande lägesbild över länen och den sista bilden av en samlad bedömning. De tre sidorna i mitten består av länspecifika rapporteringar av utvald information över läget i länet, kommunspezifisk information från länet, behov och åtgärder. Den nationella lägesbilden i augusti 2020 utökas med en sida som beskriver en sammanställning över identifierade samverkansbehov från de regionala lägesbilderna som behöver lyftas till nationell nivå samt en sida med information kring storskalig provtagning. För de resterande lägesbilder som ingår i urvalet (perioden 200901-210119) återfinns samverkansbehoven men inte information kring storskalig provtagning, då denna lyfts ut och redovisas separat. Sammanfattningsvis, de nationella lägesbilderna innehåller information som både rapporteras länsvis och information som är aggregerad och visar på en övergripande lägesbild över länen.

Den första regionala lägesbilden som ingår i analysen presenteras i en lista i Excel medan övriga lägesbilder har samma utseende. De senare lägesbilderna består av en två-sidig mall i Powerpoint, där den första beskriver en övergripande lägesbild, planerade och vidtagna åtgärder, samverkansbehov och kommunspezifisk information. Den andra sidan består av en samlad bedömning utifrån samhällets skyddsvärden, på liknande sätt som i den nationella lägesbilden.

6.2 Sammanställning av den nationella lägesbilden

6.2.1 Bakgrund

I detta kapitel ges en detaljerad beskrivning av hur arbetet går till med att sammanställa en nationell lägesbild utifrån de 21 länsstyrelsernas regionala lägesbilder. Särskild vikt läggs vid att beskriva hur urvalet av information från de regionala lägesbilderna, som respektive länsstyrelse skickar in till samordningskansliet, till den nationella lägesbilden går till.

6.2.2 Frågeställning

Som nämndes i kapitel 5 beskriver forskningslitteraturen åtminstone två generella utmaningar kopplat till innehållet i lägesbilder. Dessa handlar dels om en urvalsproblematik, dvs vad som ska inkluderas i lägesbilden, dels en abstraktionsproblematik, dvs vilken detaljeringsgrad informationen bör ha

(Landgren & Borglund, 2016). I detta avsnitt fokuserar vi främst på urvalsproblematiken, och frågeställningarna som ligger till grund för kapitlet är:

- Hur går processen till för att skapa den nationella lägesbilden, utifrån de regionala lägesbilderna?
- Vilken information inkluderas respektive exkluderas och hur går detta urval till?

6.2.3 Metod

Kapitlet bygger i huvudsak på data som inhämtats vid två tillfällen: dels en observationsstudie av framtagandet av den nationella lägesbilden (genomförd på videolänk), dels en uppföljande intervju med de två personer som tog fram den nationella lägesbilden som observerades. Observationsstudien genomfördes den 10 november 2020 och den uppföljande intervjun genomfördes den 25 november 2020.

Som observatörer kunde vi höra personernas dialog samt se när en av personerna delade sin datorskärm där lägesbilden sammanställdes. Inspelningen tog dock endast upp ljudet vilket innebär att vi inte kunnat se förändringar i dokumentet när vi analyserade det inspelade materialet. Av denna anledning har mindre vikt lagts vid att analysera den informationsreducering som skedde efter att information från de 21 länen sammanfogats i ett enda dokument.

Ljudupptagningen från både intervjun och observationsstudien har transkriberats och analyserats genom att leta efter gemensamma teman i materialet, med utgångspunkt i frågeställningarna som beskrivs ovan. Vid analysen av observationsstudien har i vissa fall samma textsegment kodats med flera teman. Exempelvis kodades meningen ”*Totalt togs drygt 6500 PCR-prover i Region Halland vecka 45 och alla veckans tider tog slut - den är intressant*” både med avseende på vilken typ av information det handlade om (Storskalig testning) och hur personerna uttryckte sig för att välja ut informationen (”den är intressant”).

Personerna läste ofta texten i de regionala lägesbilderna högt, och i många fall kommenterades huruvida den specifika informationen skulle inkluderas i den nationella lägesbilden eller ej. Detta var dock inte alltid fallet, och i somliga fall var det därför svårt utifrån ljudupptagningen att avgöra om en viss informationsmängd togs med eller ej. Detta medför potentiella felkällor, men bedöms inte påverka den övergripande bilden som presenteras nedan. Samtidigt är det viktigt att notera att endast en observationsstudie har analyserats ingående, och att denna inte nödvändigtvis är helt representativ för hur arbetet med att sammanställa lägesbilder går till. Vid ytterligare ett tillfälle har en forskare deltagit som observatör vid framtagandet av den nationella lägesbilden, men utan att spela in eller analysera materialet.

6.2.4 Resultat

6.2.4.1 Övergripande beskrivning av processen kring att sammanställa den nationella lägesbilden

De två personer som tog fram den specifika lägesbilden som beskrivs i detta kapitel har båda lång erfarenhet av krishantering. De har 13 respektive 18 års erfarenhet av att arbeta på länsstyrelser och sitter båda i styrelsen för försvarsdirektörsnätverket. Genom sina funktioner i försvarsdirektörsnätverket fick personerna framträdande roller i arbetet med att ta fram lägesbilder redan under uppstarten av samordningskansliets arbete i mars 2020. Under intervjun beskrev personerna att arbetet med lägesbilder var högt prioriterat och att man i samordningskansliet inledningsvis ville att de personer som tar fram de nationella lägesbilderna ska ha mycket god systemförståelse. Av denna anledning engagerade sig personerna själva i det praktiska arbetet med att sammanställa lägesbilderna, istället för att låta handläggare genomföra uppgiften. Under de första fem till sex veckorna av samordningskansliets arbete jobbade personerna ungefär halvtid med att ta fram lägesbilder, och vid denna tidpunkt producerades tre lägesbilder i veckan (senare ändrades detta till två per vecka).

Vid tidpunkten för observationsstudien uppskattade personerna att ett 60-tal lägesbilder hade tagits fram. Vid denna tidpunkt skedde också en tydlig ökning av smittspridningen i mer eller mindre hela landet, efter en period av lägre smittspridning. Detta bidrog sannolikt också till att intresset från media var stort för den aktuella lägesbilden, som delvis återgavs i riksmidia.

Arbetet med att ta fram den nationella lägesbilden tog närmare 5 timmar. Detta följdes av ett separat kanslimöte senare samma dag då lägesbilden fastställdes. Vid fastställandet fanns möjlighet att ställa frågor, bl.a. uppgavs att samma person från Regeringskansliet alltid deltar vid dessa möten och ber om förtydliganden i de fall då detta är nödvändigt.

Vid intervjutillfället uppgav personerna att det finns totalt ca tio personer som turas om att genomföra arbetet med att sammanställa den nationella lägesbilden, främst personer på chefsnivå. På frågan om huruvida lägesbildernas utseende skiljer sig åt beroende på vem som sammanställer den svarade personerna att utformningen av lägesbilden till viss del är personberoende. En av personerna uttryckte: *"Visst skiljer det sig åt, man kan nog utläsa vem som har gjort de olika lägesbilderna. Vad man har valt att highlighta och inte highlighta"*. Samtidigt betonades att det sker en kvalitetssäkring då lägesbilden tas upp i samordningskansliets möte innan den fastställs.

Det praktiska arbetet med framtagandet av lägesbilden inleddes med att personerna som ansvarade för sammanställningen ögnade igenom föregående avvikelserapport (dvs den senaste lägesbilden som tagits fram). Detta innebär att varje lägesbild som tas fram i någon mån förhåller sig till föregående lägesbild, och därmed bör arbetet ses i ett temporalt sammanhang. En av personerna betonade att det är nödvändigt att ha följt arbetet med lägesbilderna för att själv kunna sammanställa en lägesbild:

"Jag skulle vilja hävda så här att, det är otroligt svårt att kliva in och skriva lägesbild om du inte har varit med under veckorna i samordningskansliet och lyssnat av, vad är det som är på gång. Alltså, under semesterperioden var det jättesvårt att komma in om man inte varit med och läst minnesanteckningar, deltagit i samordningskansliets möten. Otroligt svårt att bara kliva in och göra en bedömning. Ah men hur resonerade man förra veckan, för de här genomgångarna som är på mötena, de är jätteviktiga"

De 21 länens regionala lägesbilder som skickas till samordningskansliet har skapats utifrån en gemensam mall. Den information som var ny jämfört med föregående lägesbild var markerad med gul färg. Under observationsstudien av framtagandet av den nationella lägesbilden uppstod det vid åtta tillfällen oklarheter kring vad som menades i de regionala lägesbilderna. Vid sex tillfällen tog personerna därför kontakt med respektive länsstyrelse per epost för att be om tydliggörande.

Arbetet delades upp mellan de två personerna genom att en person delade sin datorskärm så att den andra personen (och vid detta tillfälle även vi som observerade arbetet) kunde se när text kopierades in från respektive regional lägesbild till den nationella lägesbilden. Den andra personen gjorde löpande separata noteringar på papper. Eftersom observationsstudien skedde digitalt kunde vi inte se när dessa anteckningar på papper skedde, men personen som antecknade nämnde ofta när så var fallet. Från ljudupptagningen identifierade vi totalt 83 sådana noteringar på papper. Syftet med dessa separata noteringar var främst att uppmärksamma trender i materialet. Detta framstod som en väldigt viktig del av sammanställningen av lägesbilden, vilket även bekräftades under den uppföljande intervjun: *"[Det] är ju också lite intressant att se trend och tendens, för det är ju en signal på att inse allvaret. Och det tänker vi att regeringen är intresserad av"*.

Vid sammanlagt 66 tillfällen under observationsstudien kommenterade någon av personerna sådana mönster eller trender i materialet. Exempelvis kunde detta uttryckas på följande sätt: *"9 län hittills har rapporterat att man slagit i taket eller inte har kapacitet avseende PCR-testning, 10 har ökad smitta"*.

Utformningen av den mall som användes för att sammanställa den nationella lägesbilden hade delvis uppstått i dialog med representanter för Regeringskansliet (se vidare kapitel 3 om uppstarten av samordningskansliet) som uppgavs haft önskemål om lägesbildens omfång: *”De [representanter på Regeringskansliet som tar emot lägesbilden] har varit väldigt tydliga med hur många sidor får en lägesbild vara. Det ska vara snabbläst för de som ska ta del utav den”*. Trots detta växte omfånget på den nationella lägesbilden under de första månaderna av samordningskansliets arbete, bland annat på grund av att fler uppdrag tillkom med tiden.

Som resultat av mallens begränsade textutrymme, påtalade personerna som sammanställde lägesbilden ofta under arbetets gång att det skulle uppstå ett behov av att reducera textmängden i den information man valt att kopiera in. Detta nämndes vid 20 tillfällen under observationsstudien, och kunde uttryckas på följande sätt:

”- Där tog jag rasket [från ett visst stycke i en regional lägesbild]”

”- Vi får städa sen”

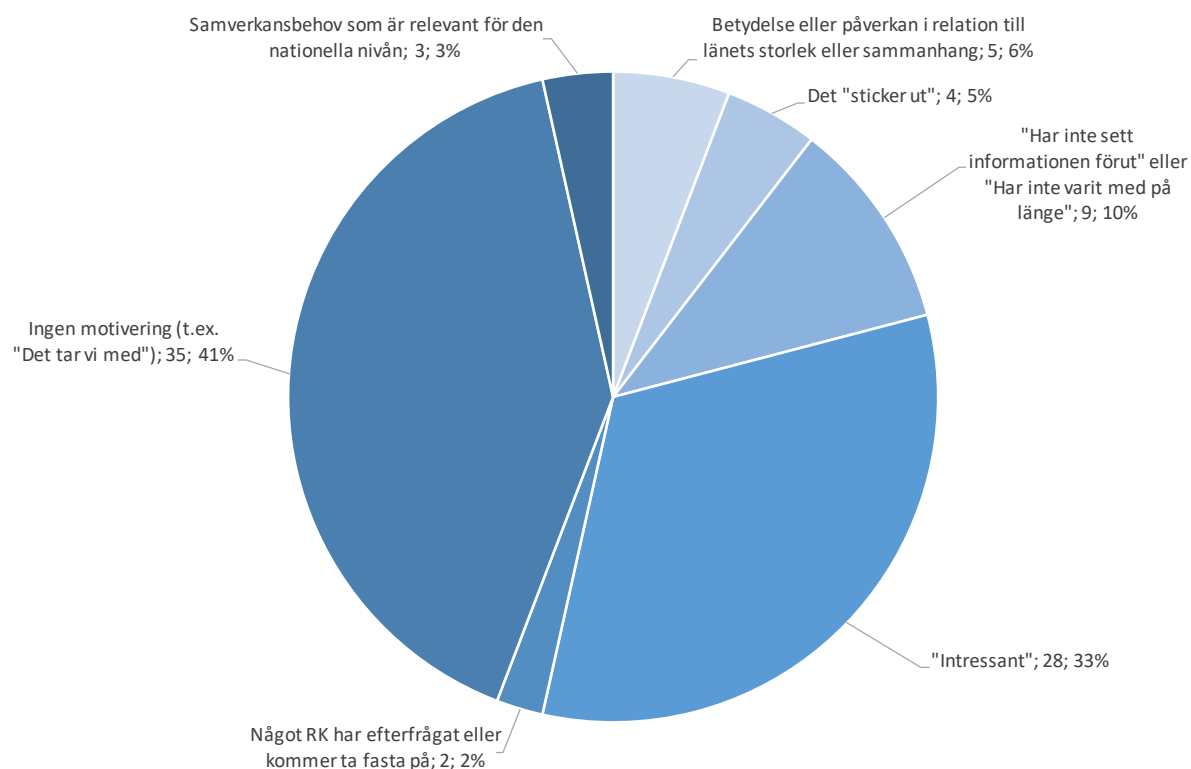
”- Vi får städa sen, det är alldeles för mycket”

Ovanstående citat belyser att skapandet av en nationell lägesbild utifrån de regionala bilderna ofrånkomligen innebar ett urval av vilken information som skulle tas med och vilken som skulle väljas bort. Denna urvalsprocess var av särskilt intresse och analyseras mer detaljerat i följande avsnitt.

6.2.4.2 Inkluderingskriterier

Under den uppföljande intervjun framkom att det inte fanns några explicit uttryckta kriterier för vilken information som ska tas med i den nationella lägesbilden. Urvalet verkade främst vara baserat på kunskap om vad man antog att mottagaren var intresserad av, vilket framgår från följande citat: *”vi försöker liksom ha någon fingertoppskänsla för vad man [hos mottagaren] är intresserad av att veta”*. Av naturliga skäl fick information kopplat till smittläget i länen alltid stort utrymme vid urvalet av information, vilket betonas i följande citat: *”Jag skulle vilja påstå att det alltid finns någonting som handlar om smittspridning och antal”*. Vidare angavs att man väljer information utifrån följande perspektiv: *”Vad får det för konsekvenser för samhället? Vad kommer påverka allmänheten? Vad kommer påverka olika aktörer?”*. Vid intervjun nämndes även att man väljer att ta med information som är ständigt återkommande och att man *”letar efter en röd tråd”* samt uppmärksammar *”om man kan se trend och tendens och dra slutsatser utifrån det”* vilket ligger i linje med den stora tonvikten på att se mönster och trender som beskrevs i tidigare stycke.

Analysen av den transkriberade ljudupptagningen från observationsstudien utmynnade i ett antal kategorier som sammanfattar olika sätt att beskriva varför en viss information togs med till den nationella lägesbilden. Dessa kategorier presenteras i Figur 4 (kategorier som endast förekom vid ett tillfälle rensades bort) och benämns härnäst som inkluderingskriterier.



Figur 4. Identifierade inkluderingskriterier.

Den största gruppen inkluderingskriterier har fått rubriken "Ingen motivering" i analysen. Denna kategori förekom vid 35 tillfällen av totalt 86, vilket motsvarar 41%. Med detta avses att det tydligt skedde ett urval, men det saknades en uttalad motivering. Exempel på hur detta uttryckes är: "Den [informationen] plockar vi med", "Jag tycker vi tar med det" eller "Det kan vi ha med". Kategorin "Ingen motivering" innehåller även urval som innefattade en dialog mellan personerna, men utan vidare motivering:

"- Ska vi ha med det?"

"- Ja"

Den höga andelen inkluderingskriterier i gruppen "Ingen motivering" indikerar att det i stor utsträckning fanns en underförstådd samsyn mellan personerna avseende vilken information som skulle väljas ut. En nära relaterad kategori, som utgör 33% av de kodade urvalskriterierna (28 förekomster) har rubriken "Intressant". Denna kategori har använts när någon av personerna valde ut information med motiveringen att den bedömdes som intressant. Exempelvis uttrycktes detta på följande vis: "[Personen läser högt från den regionala lägesbilden:] 'Massarbetslöshet på minst 20% är att vänta i januari.' Det tycker jag är intressant".

Utöver de två dominerande kategorierna som beskrevs ovan visar även Figur 4 att information i vissa fall valdes ut då den beskrev en trend eller en avvikelse från ett mönster. En av kategorierna innehåller formuleringar där personerna uttryckte att de "har inte sett informationen förut" eller "har inte sett informationen på länge". Med andra ord togs denna information med i den nationella lägesbilden för att den var ny eller återkom efter att inte funnits med på ett tag. Denna kategori användes vid nio tillfällen (vilket motsvarade 10%). En relaterad kategori handlar om när någon av personerna uttryckte att informationen "sticker ut", dvs det fanns någon form av avvikelse som gjorde att den bedömdes som viktig att ta med. Denna kategori användes vid fyra tillfällen (vilket motsvarade 5%).

I vissa fall motiverades urvalet av information med att den hade betydelse i den specifika kontexten. Denna kategori ("Betydelse eller påverkan i relation till länets storlek eller sammanhang") användes

vid fem tillfällen (6%). Ett exempel handlade om huruvida information om arbetslöshet i Kronobergs län skulle tas med eller ej i den nationella lägesbilden, där personerna resonerade enligt följande:

”- Ska vi ha med totalt 77 personer som varslades i oktober månad? Är det något?”

”- Det stort för Kronoberg, så är det viktigt. 77 i Uppsala eller Stockholm skulle inte vara mycket, så det beror på”

”- Det beror på vad man har”

”- För Kronoberg är det mycket va?”

”- Ja, jag har i alla fall en känsla av att det skulle kunna vara det”

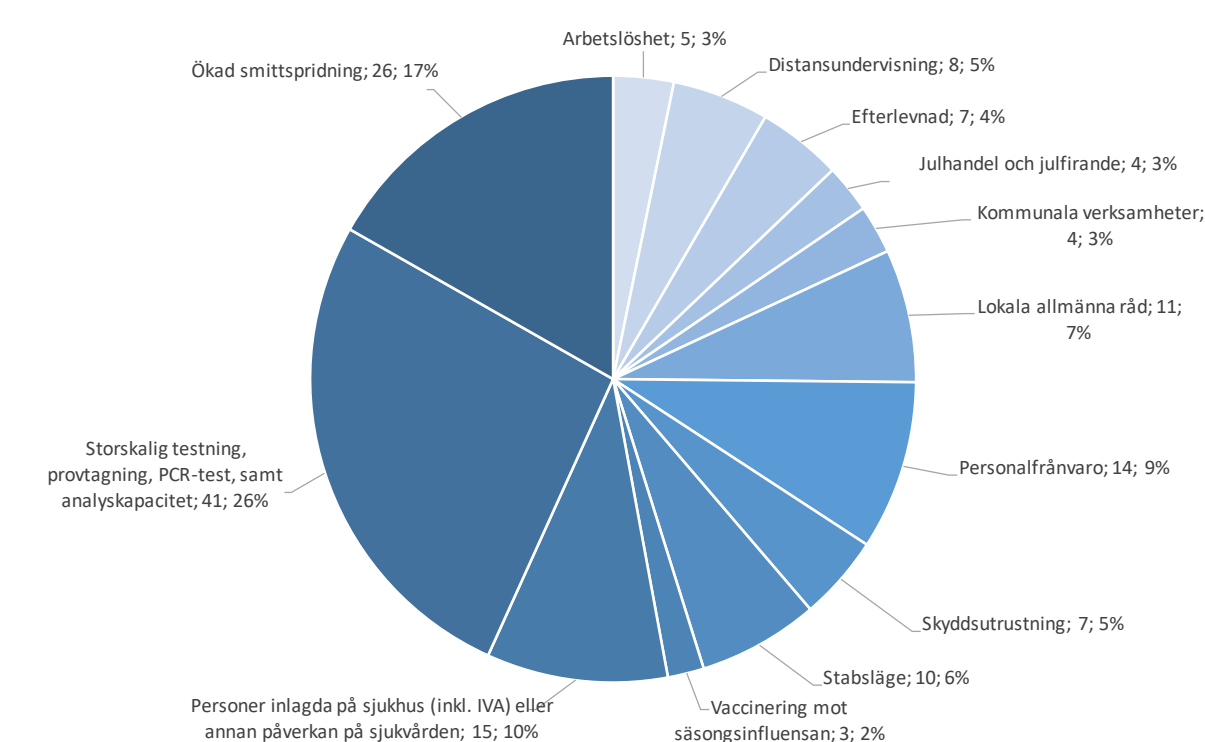
Slutligen användes kategorin ”Samverkansbehov som är relevant för den nationella nivån” och ”Något Regeringskansliet har efterfrågat eller kommer ta fasta på” tre respektive två gånger (3% respektive 2%). I det första fallet motiverades urvalet med att informationen hade nationell betydelse (till skillnad från samverkan som endast var relevant för den regionala nivån, se Figur 5 nedan). I det andra fallet motiverades urvalet specifikt med att det antogs att mottagaren (representanter för Regeringskansliet) var intresserad av informationen. Värt att notera här att mottagaren nämndes vid förhållandevis få tillfällen under arbetet med att välja ut information till den nationella lägesbilden. Samtidigt gav intervjun en bild av att dialogen med en representant för Regeringskansliet var god och hade stor inverkan på lägesbildens utformning, vilket tyder på att personerna kände att de hade en relativt god uppfattning om vad mottagaren efterfrågade.

6.2.4.3 Innehåll

När det gäller innehållet av den information som togs med i den nationella lägesbilden handlade det till övervägande del om information som direkt relaterade till ökad smittspridning, storskalig testning samt personer inlagda på sjukhus eller annan påverkan hälso- och sjukvård. Sammanlagt utgör dessa tre teman 53% av den kategoriserade informationen, vilket framgår i Figur 5 nedan.

Anledningen till att kategorin Storskalig testning förekom i så stor utsträckning var dels att detta var en trång sektor vid tidpunkten för framtagandet av den specifika lägesbilden, dels att denna kategori innefattar flera underkategorier kopplat till testning såsom information om antal testade, olika sorters testningar, antal positiva test och laboratoriekapacitet.

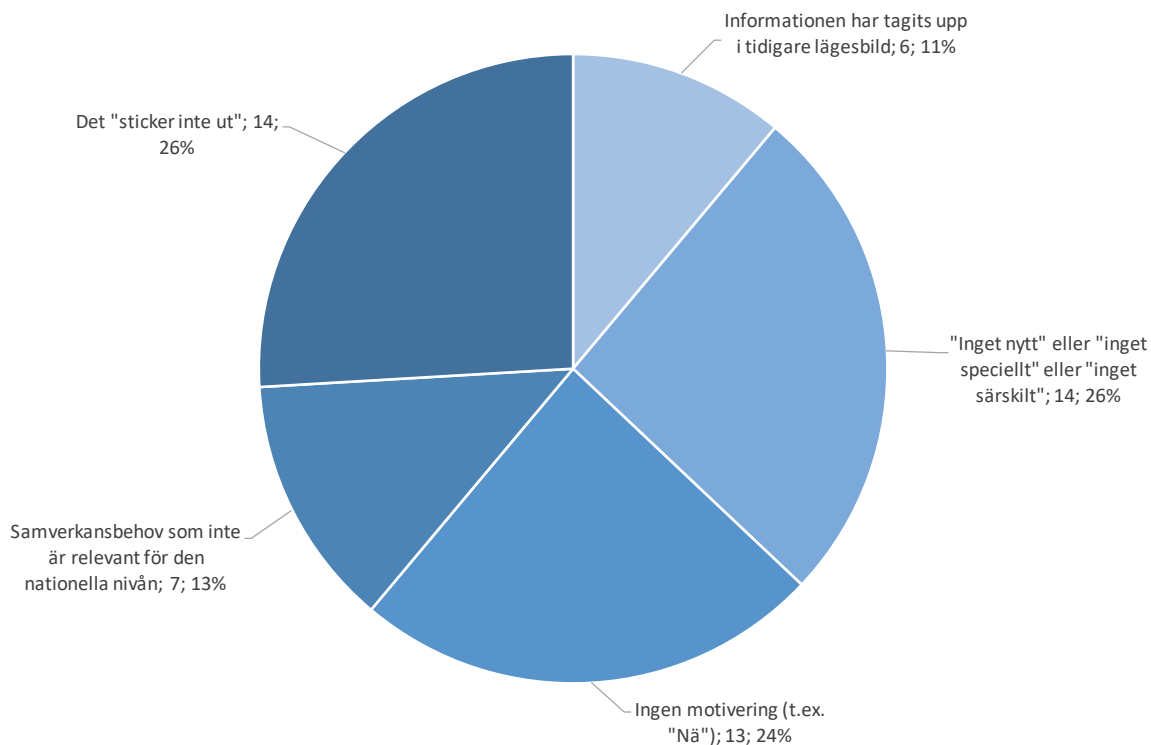
Övrig information handlade om vilka effekter eller vilken påverkan som smittspridningen leder till, och innefattar allt från arbetslöshet (fem förekomster, 3%), distansundervisning (åtta förekomster, 5%), efterlevnad (sju förekomster, 4%) och personalfrånvaro (14 förekomster, 9%). Ingen av dessa kategorier överstiger 10% av det totala antalet kodade teman. Samtliga kategorier framgår i Figur 5.



Figur 5. Innehåll i den information som togs med i den nationella lägesbilden

6.2.4.4 Exkluderingskriterier

När det gäller den information som inte togs med i den nationella lägesbilden identifierades fem kategorier som sammanfattar olika sätt att beskriva varför en viss informationsmängd inte togs med. Dessa kategorier benämns här exkluderingskriterier och illustreras i Figur 6.



Figur 6. Identifierade exkluderingskriterier

En av kategorierna innefattar när information valdes bort, men utan motivering (13 förekomster, 24%). Exempelvis handlade detta om situationer då en av personerna läste upp ett avsnitt från en regional

lägesbild men endast kommenterade texten med ”nä” utan att uttryckligen beskriva vad som låg bakom att detta avsnitt inte togs med. Ett exempel på detta framgår i följande citat där personen läser rubriken och skummar innehållet i ett stycke av en specifik regional lägesbild: ”*Efterlevnad*” – nä [därefter går personen vidare till nästa avsnitt]”.

En relaterad kategori innefattade endast kommentarer i stil med att informationen inte var något ”nytt”, ”särskilt” eller ”speciellt” (14 förekomster, 26%), som exempelvis följande citat illustrerar:

”- Då ska vi se, då fortsätter vi med *Blekinge*, ska titta på den samlade bedömningen”

”- Det är inget speciellt där”

Båda ovanstående kategorier, som tillsammans utgjorde 50% av de fall då information valdes bort, saknade explicit uttryckta motiveringar till varför man inte tog med den specifika informationen.

Som nämnts ovan låg stort fokus på att identifiera avvikelser från andra län eller från tidigare utveckling eller läge, och i de fall då ingen sådan avvikelse kunde skönjas användes ibland formuleringen att ”det inte sticker ut” (14 förekomster, 26%), som i följande citat:

”- Går vidare och tittar på ’*Kommunspezifikt*’ eller ’*Planerade och vidtagna åtgärder*’ och kollar”

”- Kommun...”

”- Ja. Där tycker inte jag det finns något särskilt som sticker ut där heller”

”- Nej”

Vidare togs inte information om samverkansbehov som kunde lösas på regional nivå upp i den nationella lägesbilden (i motsats till ett av inkluderingskriterierna som presenterades i Figur 4), vilket förekom vid 7 tillfällen (13%). Ett exempel framgår från följande citat:

”- Och sen det här med samverkansbehov med anledning av *Linnéuniversitetet*, det sköts regionalt så det tar vi inte....”

”- Nä”

Slutligen togs i vissa fall inte information med om man bedömde att informationen var daterad eller samma information redan tagits med i en tidigare lägesbild (6 förekomster, 11%), vilket följande exempel illustrerar:

”- De har det här med hemstudier/distans, men det var kanske från förra veckan”

”- Ja, jag skulle tro”

6.2.5 Diskussion

För att en lägesbild ska möjliggöra överblick och helhetssyn betonar MSB (2018) att ett urval av särskilt viktiga aspekter av den aktuella händelsen måste göras. Observationsstudien syftade till att ge ökad förståelse för hur detta urval går till vid sammanställningen av den nationella lägesbilden. Utifrån analysen som presenterades i ovanstående stycken kan det konstateras att de urvalskriterier som används sällan uttrycks explicit, utan är i regel underförstådda. Med andra ord bygger informationsurvalet i stor utsträckning på en tyst kunskap hos de personer som genomför sammanställningen. Detta är i sig inte förvånande, utan snarare nödvändigt för att effektivisera arbetet. Det är dock värt att fundera över graden av kalibrering mellan de olika personer som ansvarar för att sammanställa lägesbilden, då informationsurvalet är personberoende. Deltagande i samordningskansliets möten där lägesbilden fastställs leder sannolikt till en ökad samsyn. Det framgick dock inte tydligt ur materialet i vilken utsträckning alla de personer som turas om att sammanställa lägesbilden deltar i dessa möten, eller om det sker någon annan form av kalibrering, såsom gemensamma diskussioner kring informationsurval mellan de olika personerna som arbetar med lägesbildaframställning. Samtidigt får vi indikationer från intervjuerna att det åtminstone inte sker någon omfattande kalibrering: ”Ja emellanåt har vi ju lite [dialog med de olika person som sammanställer den nationella lägesbilden], alltså det är ju sällan vi har Skype-möten kanske, men det händer ju någon gång ibland”.

Personerna som genomförde sammanställningen av den aktuella lägesbilden är mycket erfarna och framstod som synnerligen samspelade. Värt att notera är dock att arbetet med att sammanställa den nationella lägesbilden är förhållandevis tidskrävande, och att möjligheter att effektivisera arbetet kan vara motiverade eftersom viss del av arbetet mer eller mindre handlar om att klippa ut information från länsstyrelsernas regionala lägesbilder och klistra in i samordningskansliets nationella lägesbild. Samtidigt får sådana effektiviseringar inte ske på bekostnad av den lägesförståelse som arbetet medför. För vissa moment kan man dock tänka sig att det manuella arbetet skulle kunna reduceras, såsom när det handlar om att sammanfatta länsvisa beskrivningar. Genom att ge länen en ordbegränsning att förhålla sig till skulle en sådan sammanfattning direkt kunna kopieras över till den nationella lägesbilden utan behov av textbearbetning.

Utöver tidsbesparingar, som kan leda till att mer tid i stället läggs på analys av läget, identifiering av mönster, etc., hade detta även inneburit att bilden som rapporteras in från respektive län inte hade genomgått en tolknings- och filtreringsprocess i samordningskansliet utan att de direkt förts vidare. Om detta är en fördel eller en nackdel låter vi vara osagt. Det är ju samtidigt så att personer inom samordningskansliet troligen har en djupare förståelse för vad det är för information som Regeringskansliet faktiskt är intresserad av vilket gör att samordningskansliets filtrering faktiskt kan vara önskvärd. Möjligen kan denna utmaning hanteras genom att utveckla instruktionerna från samordningskansliet kring vad den länsvisa sammanfattningen bör innehålla för att den ska bli användbar utan filtrering. Här kan det ju t.ex. handla om att tydligare precisera vilken information som efterfrågas, såsom sammanfattning av smittspridningsläget vilket verkar vara något som Regeringskansliet önskar se (se beskrivning tidigare i detta avsnitt).

Skapandet av lägesbilder utgör en kontinuerligt pågående process, där varje ny lägesbild relaterar till den föregående lägesbilden. Slutsatsen från genomgången är att stort fokus vid att skapa den nationella lägesbilden handlar om att se mönster och trender jämfört med den senaste rapporteringen (Vilka variabler har förändrats sedan sist? Vilka mönster eller trender kan urskiljas? Vilka nya aspekter kan identifieras?). Eftersom de trender som beskrivs uppstår i relation till föregående lägesbild blir dock det mönster som framträder framför allt en beskrivning av vad som har inträffat i länen den senaste tiden. För att kunna tolka vad informationen faktiskt innebär kan det vara svårt att ta till sig en lägesbild isolerat från de lägesbilder som tagits fram tidigare. Detta torde inte vara ett problem om mottagaren löpande varit en del av lägesbildsprocessen, men om nya personer eller aktörer tar del av lägesbilderna kan informationen eventuellt bli svårtolkad. Vidare förmedlar lägesbilderna heller inte en prognos för vad som kan inträffa framöver. Därför kan det inför framtida lägesbildsarbete vara värt att överväga möjligheterna att komplettera med större inslag av framåtblickande perspektiv. Detta blir särskilt viktigt i kriser med ännu snabbare tidsförlopp och kommer att belysas ytterligare senare i detta kapitel.

6.3 Lägesbildernas innehåll utifrån Fakta-Innebörd-Slutsats

I detta kapitel redogör vi för en analys av de regionala och nationella lägesbilderna utifrån "Fakta (och antagande) - Innebörd - Slutsats" (FIS), eller FIS-trappan, som beskrivits i teoretiska grunden ovan. Detta analytiska ramverk ser på hur informationen i lägesbilderna har "förädlats" genom tre steg (F-I-S). Som teoretisk grund använder vi Carlile (2002, 2004) och Treurniet och Wolbers (2020) som har beskrivits ovan, samt information från experter inom området som har förmedlat både kunskap och förklarande material kring FIS-trappan. Värt att nämna här är att på liknande sätt som detta underlag, beskriver *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* (2018, p. 127) att lägesbilden ska fungera som stöd för att besvara frågor i linje med: Vad vet vi om det inträffade? Vad betyder det inträffade för samhället? Vilka åtgärder behöver utföras? Vad behöver samordnas?

6.3.1 Centrala utgångspunkter

I denna delstudie ser vi på både regionala och nationella lägesbilder som förmedlas mellan organisationer i krishanteringssystemet. De organisationer som är relevanta för analysen är enskilda länsstyrelser, samordningskansliet samt mottagare av samordningskansliets lägesbilder, och då särskilt

Regeringskansliet. Vår utgångspunkt för analysen är att lägesbilderna förmedlas över organisationsgränser mellan länsstyrelser (d.v.s. mellan enskilda länsstyrelser och samordningskansliet, även om samordningskansliet inte är en länsstyrelse i strikt mening), och mellan länsstyrelser och andra organisationer.

Ett viktigt antagande är att de regionala och nationella lägesbilderna som förmedlas till Regeringskansliet är samlade lägesbilder som syftar till att vara ett sammanfattande underlag för rapportering till andra nivåer och myndigheter inom krishantering (enligt typfallen som beskrivs av Landgren & Borglund, 2016, p. 19). Lägesbilderna beskriver läget i respektive län (regionala) samt ger en aggregerad bild av läget i landet (nationella) men anses inte nödvändigtvis ligga till grund för länsstyrelsernas respektive samordningskansliets eget agerande under hanteringen av covid19 (vilket skulle vara andra typfall enligt Landgren & Borglund, 2016, p. 19). D.v.s., syftet med lägesbilderna är att förmedla information från länets aktörer "uppåt i systemet" snarare än att ligga till grund för länsstyrelsernas agerande. Detta är viktigt att ha i åtanke när man tolkar denna analys då FIS-trappan vanligtvis tolkas utifrån lägesbilder som skapas av och används av samma aktör/aktörer. Exempelvis, en regional, samlad lägesbild som tas fram av länets aktörer, för aktörerna att inrikta utifrån eller agera på. Då blir fakta, innebörd och slutsats kopplat till de aktörer som skapar och sedermera agerar på informationen i lägesbilden. I vårt fall skapar respektive län en regional lägesbild som förmedlar information från länets aktörer, och samordningskansliet skapar sedan en nationell lägesbild som förmedlar den mest centrala informationen från länen, men lägesbilderna syftar inte till att beskriva information som kopplar till länsstyrelsernas situation eller agerande. Därmed förmedlar länsstyrelserna och samordningskansliet endast information som eventuellt har förädlats till innebörd och slutsats utifrån perspektivet "länets aktörer" eller "ett/flera län" men inte utifrån perspektivet vad detta innebär för mottagaren/användaren av informationen, vilket vanligtvis förädlingen av information genom FIS ska syfta till. Alltså, exempelvis innebörd som förmedlas är utifrån skaparen av lägesbilden och inte utifrån vad det har för innebörd för den som ska använda och eventuellt agera på informationen i lägesbilden. Om lägesbilden syftar till att rapportera till andra nivåer eller aktörer i krishanteringssystemet, som i detta fall, så tolkar vi detta att informationen, utifrån FIS-ramverket, lämpligtvis bör spegla hur mottagaren kan/ska agera på denna information.

Följande exempel syftar till att förklara hur vi har analyserat lägesbilderna utifrån FIS. Kommun X förmedlar information Y till länsstyrelse A. Denna information kan antingen vara fakta, innebörd eller slutsats, ur kommunens perspektiv. Länsstyrelse A förmedlar informationen "rakt av" i den regionala lägesbilden. Då blir den förmedlade informationen fakta i regionala lägesbilden, eftersom informationen inte har förädlats ytterligare. Däremot, om länsstyrelse A förädlar informationen genom att beskriva vad information Y betyder för länet, och kanske vad man bör göra åt detta och när, så representerar detta innebörd eller slutsats. På samma sätt, länsstyrelse A förmedlar information Z till samordningskansliet. Samordningskansliet förmedlar informationen "rakt av" i den nationella lägesbilden, och då blir detta fakta och antaganden. Däremot, om samordningskansliet genom den nationella lägesbilden förmedlar vad information Z innebär, och kanske vad man bör göra åt detta och när, så representerar detta innebörd eller slutsats. Alltså, i kedjan av lägesbildhanteringen kan man säga att avsändarens innebörd eller slutsats blir mottagarens fakta och antaganden om denna förmedlas vidare uppåt utan förädling av informationen.

6.3.2 Metod

Utifrån ovan utgångspunkter och den teoretiska grunden för lägesbilder i kapitel 5 har vi kodat det urval av nationella och regionala lägesbilder som beskrivs tidigare i detta kapitel. Följande kodningsramverk användes för analysen:

- **Fakta och antaganden**

Denna kategori besvarar frågorna "vad har hänt och vad händer? vad har gjorts och vad görs?" D.v.s. en beskrivning av händelsen samt åtgärder som har utförts eller som planeras att utföras. Här ligger även antaganden och prognoser för händelseutveckling. Kopplat till det teoretiska ramverket så liknas

detta vid "knowledge transfer" (Carlile, 2004) och Treurniet och Wolbers (2020) faktabaserade information.

- **Innebörd**

Denna kategori ska svara på frågan "vad betyder det som händer och görs?" och innehåller en beskrivning av konsekvenser. Detta kopplar till Carliles (2004) "translating of knowledge", vilket kallas "interpretations" i Treurniet och Wolbers (2020).

- **Slutsats**

Denna kategori ska svara på frågorna "vilka effekter behövs, och vilka beslut och åtgärder krävs för att åstadkomma dessa effekter?" och "när behöver dessa beslut fattas och dessa åtgärder påbörjas?", och innebär ofta en beskrivning av åtgärdsförslag eller prioriteringar. Viktigt att nämna här är att vi ser det som att för att beskriva S så räcker det inte med att lista ett antal behov, utan man behöver beskriva vilka som ska prioriteras, vilka som är möjliga att bemöta samt hur det är tänkt att lösa behoven. Exempelvis, en slutsats skulle vara "de här behoven finns, och vi föreslår att de här prioriteras för x går inte att göra men y går, och för behov z så bör man gå till väga så här". Kort sagt, ett ställningstagande till vilka effekter som behövs, i vilken ordning och hur de ska realiseras. Slutsatsen är svårare att direkt koppla till Treurniet och Wolbers (2020) eller Carlile (2004) men kan anses representera delar i Carliles politiska dimension eftersom åtgärdsförslag och prioriteringar rimligtvis borde påverkas av aktörers olika intressen.

6.3.3 Resultat

I alla nationella lägesbilder representerar den länsspecifika rapporteringen (se beskrivning av dataunderlaget ovanför) fakta och antaganden. Utöver dessa länsspecifika rapporteringar återfinns fakta och antaganden även i de mer övergripande delarna. Som exempel på fakta och antaganden rapporteras t.ex. från Skåne län att "*Vården kommer nog vilja skriva ut patienter i påsk och det är av stor vikt att patienter som inte längre behöver vård kommer skrivas ut och man kan vänta sig att få hem patienter*" och från Jönköpings län att "*Smittspridning inom äldreboenden har rapporterats i 4 av länets 13 kommuner*" i nationella lägesbilden 200408. I de mer övergripande, aggregerade, delarna av lägesbilderna beskrivs t.ex. att "*15 av 21 länsstyrelser uppger att äldreboenden har drabbats av Covid-19*" och "*Några län gör antagande om viss ökning av inresande till länen (kust- och fjällkommuner)*" i lägesbilden 200408.

Information som tolkas som innebörd återfinns i den övergripande, aggregerade, informationen, d.v.s. i presentationen av den övergripande lägesbilden på första sidan och den samlade bedömningen på sista respektive näst sista sidan (beroende på lägesbildens utseende). Även de samverkansbehov som efter hand inkluderas i nationella lägesbilderna utgör innebörd. Information som tolkas som innebörd är exempelvis beskrivningar som innehåller "negativ/måttlig/etc. påverkan", "kommer att leda till", "innebär att", "risk för att", eller information kring behov eller konsekvenser. Informationen innehåller ofta analysaspekter och är framåtblickande. Exempelvis, i den nationella lägesbilden 200508 beskrivs "*Oro för konsekvenser av social distansering för äldre*", "*Stort behov av skyddsutrustning utifrån en ökning av konstaterad smitta inom hemtjänst och äldreomsorg*" och att det föreligger "*Stora ekonomiska konsekvenser för näringslivet*".

Majoriteten av informationen i alla nationella lägesbilder består av fakta och antaganden. En bidragande faktor är att länsspecifik information utgör en stor del av lägesbilderna. Under t.ex. perioden april - juni 2020 utgör den länsspecifika rapporteringen tre av fem sidor, vilket bidrar till en klart övervägande andel fakta och antaganden under denna period. I de nationella lägesbilderna under resterande period (200804 - 210119) är fördelningen mellan fakta och antaganden samt innebörd något jämnare. Detta beror till stor del på att informationen kring samverkansbehov, som inte inkluderas i de första lägesbilderna, bedöms som innebörd och att detta då utgör en större andel av den totala informationen. Resterande innehåll i lägesbilderna utgörs av innebörd då vi inte har kunnat urskilja några slutsatser utifrån det analytiska ramverket.

De regionala lägesbilderna uppvisar en något större del innebörd, men även här är övervägande andelen fakta och antaganden. Slutsatser återfinns enbart för Norrbotten (med två noteringar om att "*Det förebyggande arbetet måste prioriteras*") och länet sticker även ut med något högre förekomst av innebörd. Intrycket är att de regionala lägesbilderna är av något mer "förädlade karaktär" än de nationella lägesbilderna, men detta ska ställas i relation till att mallen för dessa inte innehåller t.ex. kommunspecifik information vilket skulle bidra till en högre del av fakta och antaganden. Istället behöver eventuellt enskilda län sammanfatta mer än att ta in information "rakt av", vilket leder till högre grad av innebörd.

6.3.4 Diskussion

Att fakta och antaganden är den mest frekventa informationstypen i lägesbilder styrks av tidigare litteratur (Landgren & Borglund, 2016; Treurniet & Wolbers, 2020). Detta behöver inte i sig vara negativt, men kan ställas i relation till hur lägesbilder skulle kunna utformas för att potentiellt bidra till bättre lägesförståelse och således effekt.

Först vill vi dock knyta vår analys till det faktiska lägesbilduppdraget som samordningskansliet har tilldelats av Regeringskansliet. I resultaten ser vi att majoriteten av informationen som beskrivs i lägesbilderna (både regionala och nationella) handlar om fakta och antaganden. Utifrån den täta dialogen mellan samordningskansliet och Regeringskansliet borde detta rimligtvis vara det som önskas och vi tolkar det som att Regeringskansliet önskar få "otolkad" information om läget som de sedan själva analyserar och eventuellt fattar beslut kring. Vi menar att samordningskansliet, utifrån denna aspekt, har uppfyllt sitt uppdrag väl, utifrån vad beställaren, Regeringskansliet, efterfrågar. Detta bekräftas även i intervju med representanten för Regeringskansliet.

Vad gäller de regionala lägesbilderna så är vår tolkning att informationen som sammanställs i respektive län baseras på vad Regeringskansliet önskar att samordningskansliet ska rapportera vidare. Alltså, den mall som regionala lägesbilderna baseras på verkar till stor del vara utformad efter den rapportering som ska uppåt i systemet. Om regionala lägesbilderna syftar till att bidra till regeringsuppdraget så kan man säga att även detta, utifrån denna analys, har uppfyllts väl. Däremot, om regionala lägesbilderna är tänkta att användas för länets aktörer, t.ex. som stöd för aktörsgemensamt agerande eller för den enskilde aktören (Landgren & Borglund, 2016, p. 19), så kan det vara av vikt att se över innehållet. Med tanke på att en sådan informationsdelning sker över olika organisationsgränser borde det rimligtvis vara en fördel att förmedla större andel innebörd och slutsatser för aktörerna att kunna agera på i länet. Enkätsvaren som presenteras i Appendix A indikerar att de regionala lägesbilderna som förmedlas till samordningskansliet även används i respektive län, men vi vill påpeka att vi inte har tillräckligt med information om lägesbildarbetet och -användningen i länen, så det är svårt att dra några slutsatser kring huruvida informationsinnehållet fyller den funktion som önskas.

Även om regeringsuppdraget för lägesbildsrapportering anses ha utförts enligt syftet så finns det anledning till att se närmare på vilken roll informationstypen, här karakteriserat av FIS, kan spela vid lägesbildrapportering. Vi kopplar detta här till relationen mellan lägesbild och lägesförståelse som beskrivet i den teoretiska grunden.

Utifrån analysen m.h.a. FIS-trappan kan vi likna både de regionala och nationella lägesbilderna med sin övervikt av fakta och antaganden vid perspektivet lägesbilder som "information warehouse" (Wolbers & Boersma, 2013). Som beskrivet ovan, fokus ligger här på att säkerställa åtkomst till information på ett effektivt sätt och lägesbilderna ses som en lösning på problemet med inkomplett information eller att alla aktörer inte har tillgång till samma information. En nackdel med detta synsätt är att man riskerar att förbise att olika aktörer tolkar och värderar information på olika sätt (Harrauld & Jefferson, 2007; Wolbers & Boersma, 2013), vilket kan leda till missförstånd eller ineffektiv hantering trots att aktörerna har tillgång till samma information.

Relaterat till detta beskrivs i vidare litteratur ovan (Carlile, 2002, 2004; Treurniet & Wolbers, 2020) att en "förädling" av information kan vara bra vid skapande av lägesbilder i akut krishantering, särskilt då flera, inte helt välbekanta, aktörer är inblandade. I vårt fall kopplar vi detta främst till när lägesbilderna

förmedlas från samordningskansliet till andra myndigheter och när regionala lägesbilder potentiellt används för aktörsgemensamt eller aktörsspecifikt agerande i länet enligt ovan resonemang. Över dessa organisationsgränser kan det då vara lämpligt att förmedla en tolkning av informationen snarare än bara fakta. Man kan säga att situationen bör gynnas om lägesbilden bättre möjliggör en lägesförståelse genom att redan här fokusera på fakta och tolkningar av denna fakta. Mellan samordningskansliet och Regeringskansliet sker en avstämning efter varje framtagande av nationella lägesbilden, där representanter från Regeringskansliet kan ställa klargörande frågor kring innehållet. Ytterligare dialog sker löpande mellan samordningskansliet och Regeringskansliet kring uppdraget samt hur lägesbilderna skulle utformas. Dialogen mellan samordningskansliet och Regeringskansliet kan ersätta ett eventuellt behov av tolkning av fakta och antaganden, men då lägesbilden förmedlas som ett dokument mellan olika aktörer utan att kombineras med möjlighet för diskussion för att förstå dess innehåll kan det vara extra viktigt att förädla information för att inkludera tolkningar, innebörd och slutsats. Denna situation kopplar vi särskilt till då samordningskansliets lägesbilder rapporteras till t.ex. MSB, Folkhälsomyndigheten eller Socialstyrelsen, men vi menar även att det oavsett förekomst av dialog kan vara relevant att skicka med tolkning av den fakta som presenteras i en lägesbild. Detta då inblandade aktörer kan ha nytta av att se varandras tolkningar eftersom det kan finnas beroenden mellan dem. Detta är också något som nämns av representanten för Regeringskansliet; att en samlad bedömning från samordningskansliet om enskilda länsstyrelser information kan behövas. Även inom länsstyrelsekollektivet beskriver en representant fördelar med att inkludera bedömningar i lägesbilderna: *"att bara lämna ifrån sig fakta, ja det kan vem som helst göra egentligen. Du måste ju förädla informationen. Strukturera informationen. När du strukturerat, bearbetning. Sen drar du utifrån den, vad innebär det här. Sen, utifrån det, vad kan hända. Vad är det farligaste som kan hända. Vad är det troligaste som kommer hända. Då blir det troligaste alltid planeringsunderlag. Det är det här vi går på. Och det farligaste, om det går fullständigt åt pipan, då har vi en omfallsplanering"*. Denne beskriver vidare att *"om jag hade fått välja, nu är det inte jag som är uppdragsgivare. Så hade jag ju efterfrågat en bedömning, vad innebär det här på kort och lång sikt, vad ser ni som troligast, vad ser ni som farligast"*. Uttalandet tyder på att man från Regeringskansliets sida inte efterfrågar bedömningar, vilket ytterligare styrker vår tolkning av att syftet är att Regeringskansliet önskar få "otolkad" information om läget som man sedan själva analyserar och eventuellt fattar beslut kring.

I kedjan av samlade lägesbilder från det regionala till det nationella kan vi sammanfattningsvis säga att det kan vara relevant att förmedla en tolkning av den fakta som presenteras, detta för att bättre möjliggöra en lägesförståelse och för att undvika missförstånd och ineffektiv hantering. I sammanhanget får man anta att avsändaren är den som har bäst förståelse för läget, och således har bäst förmåga att avgöra vad som behöver åstadkommas i en given situation. Som väl sammanfattat av en kommunrepresentant: *"där jag tittar på hela materialet [från länets kommuner] hade jag kunnat dra massa slutsatser som hade hjälpt dem [länsstyrelsen] att förstå vad de behöver lyfta vidare."*

Om avsändaren överlämnar underlag med inte bara fakta utan även innebörd och slutsats så kan detta ge en beslutsfattare mer tid att fatta beslut utifrån detta underlag då denne slipper "förädla" informationen på egen hand. Huruvida beslutsfattaren sedan använder avsändarens tolkning eller använder faktan för att göra en egen tolkning låter vi stå osagt, eftersom detta antagligen beror på många faktorer, som beslutsfattarens preferenser, erfarenhet eller kunskap om avsändaren. Däremot så borde innebörd och slutsats så att säga inte "störa" mottagaren nämnvärt utan skulle kunna inkluderas i lägesbilderna. Här bör man dock ha i åtanke att en "förädling" av fakta och antaganden till innebörd och slutsats däremot rimligtvis kommer kräva mer tid och insats av de personer som tar fram lägesbilderna.

6.4 Lägesbildernas syfte och användning

Länsstyrelserna och samordningskansliet har genom både sitt generella ansvar att vid krissituationer sammanställa en samlad regional lägesbild och det specifika lägesbilduppdraget från regeringen fått en betydande roll för lägesbildhanteringen under hanteringen av covid19 i Sverige. Samordningskansliets

lägesbilder förmedlas till Regeringskansliet samt ett flertal myndigheter och utgör därmed en potentiell grund för beslutsfattande och agerande för dessa aktörer. Det kan alltså vara av värde att undersöka hur de regionala och nationella lägesbilderna används inom krishanteringssystemet.

Litteraturen beskriver en något spretig bild av begreppet lägesbild. Lägesbilder skapas på många olika ställen i en organisation, av flera organisationer och vid olika tidpunkter under en händelse. Därmed finns det även olika syften kopplat till att skapa och förmedla lägesbilder samt flera olika användningsområden. Att lägesbilder bör ha ett tydligt syfte nämns i både vetenskaplig litteratur (se t.ex. Copeland, 2008; Spak, 2017) och i *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* (MSB, 2018). Givet vikten av att ha ett tydligt syfte i kombination med att lägesbilder kan ha olika syften kan det vara intressant att se närmare på syftena med regionala och nationella lägesbilderna som hanteras av länsstyrelserna genom samordningskansliet. En del av syftet beskrivs i relation till FIS-trappan ovan; att förmedla otolkad information till Regeringskansliet, men här vill vi gå djupare in på hur syftet med de regionala och nationella lägesbilderna beskrivs av våra respondenter.

Alltså, här vill vi undersöka de regionala och nationella lägesbildernas syfte och användning. Vi vill undersöka huruvida syftena är tydliga för de inblandade, både för de som tar fram lägesbilderna och för mottagarna, och möjliga effekter av detta. Vi undersöker vidare hur lägesbilderna används och vad detta innebär för krishanteringssystemet i stort. Undersökningen bygger i huvudsak på intervjuerna som beskrivs i kapitel 2 där informanternas beskrivning av syfte och användning av regionala och nationella lägesbilderna ligger till grund för analysen. I detta ligger även uttryck som berör den potentiella effekten som lägesbilderna skapar utifrån respondenternas synvinkel. Till detta kopplar vi även resultat från enkätstudien, där respondenterna fick värdera påståendet "De nationella lägesbilderna som samordningskansliet sammanställer är till nytta för hanteringen av covid19" på en skala från 1 "Instämmer inte alls" till 5 "Instämmer helt". Respondenterna fick även i fritextsvar beskriva på vilket sätt, och för vem, de nationella lägesbilderna är till nytta.

6.4.1 Frågeställning

I detta kapitel har vi fokuserat på följande frågeställningar:

- Hur uttrycks syftena med de regionala och nationella lägesbilder som tas fram av länsstyrelserna respektive samordningskansliet? Vad kan detta ha för potentiell effekt?
- Hur har lägesbilderna använts och vad innebär det för krishanteringssystemet i stort?

6.4.2 Resultat

6.4.2.1 Lägesbildernas syfte och användning utifrån länsstyrelsernas perspektiv

Informanterna inom länsstyrelserna beskriver syfte med och användning av de regionala och nationella lägesbilderna enligt följande. En länsstyrelserepresentant beskriver flera syften med den nationella lägesbilden: *"ett beslutsunderlag tänker jag, skapa förutsättningar för regeringen och andra myndigheters agerande"* och att den ska ge en nationell bild, d.v.s. *"den ska ge en bild av det här ser vi. Det här händer. Och det här kan vi se på sikt liksom. Det är både trender och tendenser och prognoser man får ha med i den där tanken. Den samlar ihop oss så att vi har på något sätt en gemensam uppfattning"*. Lägesbilden beskrivs sedan som en källa för olika departement på Regeringskansliet att utgå från för att tolka vad detta betyder för just deras verksamhet. Samordningskansliets lägesbilder beskrivs av länsrådet som att de *"fångar de direkta signalerna"* vilket kanske inte andra lägesbilder gör när de aggregerats till nationell nivå. Denna syn bekräftas av representanten för Regeringskansliet som uppskattar att samordningskansliets lägesbilder är *"jordnära och kanske inte så drillade i språket, det kan vara lättare att förstå"* i relation till andra aggregerade lägesbilder.

En annan representant för länsstyrelserna beskriver att den nationella lägesbilden ska vara ett underlag för regeringen att lägga fast inriktningar: *"att kunna ge regeringen en lägesbild med avseende på*

tillstånd och bedömningar för att kunna göra prioriteringar och inriktningar". Vidare ska lägesbilden bidra till att "regeringen ska ha en kunskap om situationen i hela riket i alla län".

Flera länsstyrelserepresentanter beskriver att syftet med de nationella lägesbilderna är att vara beslutsunderlag eller beslutsstöd. En representant beskriver det som att lägesbilden är "en föredragning varje vecka för beslutsfattarna om saker som de behöver tänka på i sitt beslutsfattande" och att lägesbildarbetet handlar om att "sprida kunskaper och sprida inriktning, sprida informationen om vad det är man borde syssla med och vad som är viktigt just nu". En annan länsstyrelserepresentant beskriver syftet som att "regeringen som är slutkunden ska bli varse eller få underlag för sina beslut helt enkelt och sina åtgärder".

För länsstyrelsekollektivet nämns ett lärandesyfte av två länsstyrelserepresentanter, där länsstyrelserna kan gå in i lägesbilderna och se hur det är i andra län. Slutligen nämns hur lägesbilderna syftar till att spegla behov på regional och lokal nivå av en länsstyrelserepresentant utifrån "det visar verkligen att vi är regeringens förlängda arm och företrädare uti länet, jag tycker den avspeglar verkligen ... behoven alltså på den lokala och regionala nivån. Och den är ju unik. Alltså att regeringen får en bild över situationen på lokal och regional nivå."

I enkätsvaren menar den absoluta majoriteten av respondenterna att de nationella lägesbilder som skapas är av nytta för hanteringen av pandemin. Det verkar dock vara så att nyttan främst ligger på nationellt plan snarare än i respektive län. Fritextsvaren visar på samma sak där framför allt regeringen och Regeringskansliet nämns som de som främst får nytta. Även centrala/nationella myndigheter såsom Folkhälsomyndigheten, MSB och Socialstyrelsen. Vidare nämns media av många som en viktig mottagare och länsstyrelserna själva nämns även i några av fritextsvaren.

Majoriteten av respondenterna i enkätstudien menar att de använder den regionala lägesbild man förmedlar till samordningskansliet. Samtidigt tycks de flesta (14 av 23) ta fram egna, separata lägesbilder – utöver den som samordningskansliet tar fram. Anledningarna till detta varierade, men ett återkommande tema var att de individuella lägesbilderna var bredare, hade en mer detaljerad upplösning och användes för lokala syften.

6.4.2.2 Lägesbildernas syfte och användning utifrån de externa aktörernas perspektiv

Förutom till Regeringskansliet förmedlas lägesbilden även till bl.a. MSB, Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen, SKR och Polismyndigheten. Representanter för de externa aktörer som vi har intervjuat beskriver syfte med och användning av de regionala och nationella lägesbilderna enligt följande.

Representanten för Regeringskansliet beskriver att både den nationella och de regionala lägesbilderna är till nytta för deras sammanställning till regeringen. Denne beskriver vidare att det är värdefullt att via lägesbilderna få en gemensam röst från länsstyrelserna via samordningskansliet, och att "det är inte lika lätt att slå bort något om alla länsstyrelser står bakom".

Representanten för Socialstyrelsen beskriver att lägesbilderna som samordningskansliet tar fram är av värde utifrån att "jag tycker de ger en jättebra bild av ett helhetsperspektiv på, vi följer ju belastningen när det gäller vår sektor och sedan behöver det alltid sättas i relation till om det är ytterligare som pågår".

På liknande sätt beskriver representanten för Folkhälsomyndigheten lägesbilderna som ett komplement till egen informationsinhämtning: "men däremot så bidrar på, de ger en liten annan skärning för att få länsstyrelsens uppfattning. Så de är värdefulla [...], men inte helt avgörande. Sen ger de oss ändå en styrka [...] att det är en ytterligare aktör som har gjort en bedömning".

Från MSBs sida framgår det att man inte helt vet hur man ska värdera den nationella lägesbilden i förhållande till t.ex. MSBs nationella lägesbild. Som beskrivet av en informant: "Jag har väl svårt att själv se vad är kansliets bild. Är det en sammanfattning av de olika länens bilder eller är det, ska den också ge en inriktning för de olika länen. För då hamnar den på samma nivå som vår lägesbild då. Så det är, ah där vet jag inte riktigt." Kopplat till detta tar respondenten upp MSBs synsätt på vad en samlad lägesbild som tas fram av en geografiskt områdesansvarig aktör syftar till:

“att den ska ange en riktning för de här mest berörda aktörerna. Att det är ju åt det där hållet som vi bör gå åt alla, och sen så behöver alla respektive aktörer omsätta det här i vad innebär det för vår organisation, vilka åtgärder bör vi vidta och de rör man helt över själv. Men att man är enade om ändå att det är åt ett visst håll man ska gå. Det tycker jag är jättetveksamt att se om det har gått att åstadkomma i den här händelsen”.

Representanten för MSB beskriver även att man gärna värderar informationen utifrån respektive läns rapporteringar snarare än ur den nationella lägesbilden. Denne förmedlar att det är svårt att förlita sig på den nationella, aggregerade informationen: *"när vi får det filtrerat via en person, då vet vi inte vilka län det är som har haft starka röster i det här. Är det de som med fog kan vara starka röster för de vet vad de pratar om eller är de några som har starka röster fastän de inte riktigt vet vad de pratar om".* Därför, beskriver representanten, även om den nationella lägesbilden kan vara till hjälp så använder MSB informationen i de regionala lägesbilderna för att eventuellt använda i sin nationella lägesbild:

"vi har inte kunnat liksom förlita oss på den sammanställda lägesbilden som kommer från kansliet, utan vi behöver gå in i alla de andra också. Så det har varit till hjälp för oss att se att den bedömningen som man gör där, att det ligger i linje med vad vi säger så att vi inte är helt skeva eller något sånt där. För att få tillräckligt på fötterna behöver vi ändå gå ner på de andra länen".

Representanten för MSB uttrycker vidare att det inte är klart hur regional information samlas in från nationella myndigheter, som t.ex. Polismyndigheten eller Svenska Kraftnät, och hur denna information då förhåller sig till den information som MSB samlar in på nationell nivå. Representanten relaterar detta till ett exempel på hur MSB i sin nationella lägesbild beskriver läget inom hälso- och sjukvård både utifrån vad Socialstyrelsen beskriver och vad länsstyrelserna beskriver inom den sektorn i sin nationella lägesbild, utifrån deras information från Regionerna. Detta uttrycks som ett potentiellt problem med att information samlas in på olika sätt och från olika skärningspunkter, men ska mynna ut i en beskrivning av läget. På liknande sätt beskriver representanten för Socialstyrelsen att man *“satt kaffet i halsen”* när det uppmärksammas att det står olika information kring läget i hälso- och sjukvården i samordningskansliets nationella lägesbild och Socialstyrelsens rapportering vid samma tillfälle.

För de kommunrepresentanter vi har pratat med är syftet med samordningskansliets lägesbildarbete inte helt klart. De har inte sett samordningskansliets nationella lägesbild, och en representant har inte hört talas om samordningskansliets nationella lägesbild. Dock är båda väl insatta i det regionala lägesbildarbetet. En kommunrepresentant nämner att det kan vara svårt att se syftet med lägesbildrapporteringen som sker från kommun till länsstyrelse, särskilt för de som inte har insikt i krishanteringssystemet, men ofta även för de som har det. Man har svårt att se vilken information som är till nytta uppåt. Kommunrepresentanten beskriver även hur de får balansera "kostnad-nytta" med lägesbildarbetet: *"Alltså det vi måste balansera i kommunen det är ju liksom vilka resurser lägger vi på att få en djuplodande lägesbildsrapportering uppåt. Alltså vad får vi tillbaka som underlättar för oss? Och där har vi väl inte landat riktigt."* Båda kommunrepresentanterna vi har intervjuat menar att kommunerna inte får någon återkoppling på den information de förmedlar, något som även bekräftas av representanten för SKR som generellt för kommunerna i Sverige. Bristen på återkoppling neråt i systemet kring hur informationen som förmedlas i lägesbilderna används, t.ex. kring vilka beslut som fattas utifrån det, nämns också av länsstyrelserna. Både en representant från kommunerna och en från länsstyrelserna nämner att information och beslut först kommer ut på nationella eller regionala presskonferenser utan tidigare informationsdelning inom krishanteringssystemet. Som beskrivits av kommunrepresentanten: *"när man säger en mening på en presskonferens från Folkhälsomyndigheten, ska vi i nästa sekund parera politiker som tror att de ska visa handlingskraft genom att snabbt agera på någonting".* Och: *"det har kommit saker, de har liksom lyft på en presskonferens ena dagen och nästa dagen blir det en inriktning [...] Alltså man hade gärna velat veta. Det här tänker vi på. Det kommer ett beslut nästa onsdag. Så vi hinner liksom utreda, hur fan löser vi det vad betyder det. Men behöver inte veta det på en presskonferens."* Länsstyrelserepresentanten beskriver det på liknande sätt: *"Det har ju hänt tillfällen under våren där när vi liksom nästan blivit informerade på presskonferens om att nu ska ni göra saker och ting. Och vi får reda på det någon timma innan."* I mötesanteckningarna

från kanslimöten kan man se hur samordningskansliet försöker lyfta detta som ett problem till andra myndigheter, exempelvis i mitten av april 2020 där det står att *“Vi har framfört till MSB att vi behöver en heads up inför ”utspel” på konferenser och att vi inte ska kommunicera med varandra genom presskonferenser”*.

Att man så att säga delvis har "glömt bort" kommunerna uttrycks även av länsstyrelserepresentanter. Exempelvis beskriver en representant det som: *"när man är mitt uppe i en händelse i en akut fas så blir det lätt att man är så fokuserad på nästa steg att man inte tänker på det här att man behöver återkoppla också"*. Vad gäller återkoppling i systemet så bör det här nämnas att på initiativ från samordningskansliet hölls ett informationsmöte med kommunledningarna i Sverige där representanten för Regeringskansliet förklarade vilken information som Regeringskansliet behöver från kommunerna och vikten av att få just denna information.

En kommunrepresentant beskriver att de aktar sig för att skriva något i regionala lägesbilden, för innehållet kan dra iväg uppåt *"hur långt som helst och får regeringen på det"*. Hen uttrycker frustration över att informationen så att säga "får fötter" och kommunen förlorar kontrollen över både informationen och situationen: *"man tar beslut på nationell nivå som vi får parera liksom"*.

6.4.3 Diskussion

6.4.3.1 Syftet med de regionala och nationella lägesbilderna: "otolkad" information som rapportering till Regeringskansliet

Både de regionala och de nationella lägesbilderna är *samlade* lägesbilder. I litteraturen kopplas samlade lägesbilder till tre typfall där en sådan lägesbild kan vara av värde (Landgren och Borglund, 2016, p. 19): 1) som stöd vid aktörsgemensamt agerande, 2) som underlag för rapportering till andra nivåer/forum, och, 3) som stöd för den enskilde aktörens agerande. Med utgångspunkt i intervjuvarn tolkar vi att syftet med de regionala och nationella lägesbilderna kopplar till typfall 2 då dessa utgör underlag för rapportering av läget både regionalt och aggregerat nationellt till Regeringskansliet. Lägesbilderna beskrivs i intervjuerna med representanter för länsstyrelserna som att de ska ge regeringen en lägesbild för att göra prioriteringar och inriktningar. Regeringen ska ha kunskap om situationen i hela riket. Lägesbilderna ska sprida information och kunskap och spegla behov på den lokala och regionala nivån och mottagaren, regeringen, ska få underlag för beslut och åtgärder. Huruvida Regeringskansliet/regeringen faktiskt använder underlaget för beslut låter vi stå osagt eftersom vi har brist på insikt i denna fråga.

Vad gäller syftet med lägesbilderna vill vi här relatera till slutsatserna i kapitlet kring Fakta-Innebörd-Slutsats ovan, där vår uppfattning är att Regeringskansliet önskar få otolkad information om läget som de sedan själva analyserar och eventuellt fattar beslut kring. Kopplat till resultaten i denna delstudie så drar vi slutsatsen att syftet med lägesbilderna är att förse Regeringskansliet med otolkad information om läget som Regeringskansliet sedan själva analyserar och eventuellt fattar beslut kring. D.v.s. syftet med lägesbilderna ses som ett "information warehouse", där fokus ligger är på att säkerställa åtkomst till information på ett effektivt sätt (Wolbers & Boersma, 2013). En slutsats vi drar från intervjuerna är att syftet med lägesbilderna verkar ha varit tydligt inom länsstyrelserna och samordningskansliet. Som beskrivet av en länsstyrelserepresentant: *"[...] vi har lyssnat mest på Regeringskansliet. Är de nöjda med de rapporterna vi skickar, då har vi gått på det"*.

I detta sammanhang vill vi återigen betona den nära dialog som har förekommit mellan samordningskansliet och Regeringskansliet, bl.a. genom den representant som närvarat på kanslimötena och i diskussioner kring lägesbilderna. Denna dialog anser vi har varit viktig för förståelsen för uppdraget och syftet med lägesbilderna.

Man kan även tänka sig att dialogen mellan samordningskansliet och Regeringskansliet kunnat utgöra den ram som i litteraturen beskrivs avhjälpa problematiken med för hög upplösning genom att sätta fokuset för en samlad lägesbild (som beskrivet av Landgren & Borglund, 2016). Därmed har denna "ram" antagligen bidragit till att skapa bättre användning för mottagaren. Det för länsstyrelserna tydliga

syftet, något som anges som en framgångsfaktor i litteraturen (se bl.a. MSB, 2018; Copeland, 2008; Spak, 2017), i kombination med den nära dialogen med Regeringskansliet kan anses spela en viktig roll i hur samordningskansliet har uppfyllt regeringsuppdraget för lägesbilder.

6.4.3.2 Fokus på uppåtrapportering och brister i återrapporering neråt i aktörskedjan

I våra intervjuer uttrycker kommunrepresentanter att syftet med lägesbildarbetet är oklart och att de har svårt att se vilken information som är till nytta uppåt. Denna bild styrks av representanten för SKR samt resultat från utvärderingen av länsstyrelsen i Västmanlands initiala arbete med covid19-hanteringen (Johansson et al., 2021). I utvärderingen beskrivs att informanter från både kommuner och länsstyrelse varken förstår syftet med eller nyttan av den information som kommunerna ombeds dokumentera eller vem som egentligen är intresserad av informationen. Underlaget i denna rapport är för begränsat för att dra långtgående slutsatser kring det generella lägesbildarbetet som har bedrivits under hanteringen av covid19 och t.ex. huruvida syftena med de regionala och nationella lägesbilderna är tydliga för respektive länsstyrelse eller kommunerna i Sverige som förmedlar information, men vi menar att det är en intressant fråga att lyfta till framtida undersökningar.

Brister i återrapporering neråt i aktörskedjan nämns i flera av våra intervjuer, något som i litteraturen beskrivs som viktigt vid lägesbildarbete i flera hierarkiska nivåer (McNeese et al., 2006). Varken de länsstyrelser eller de kommuner vi har pratat med verkar få återkoppling från högre nivåer i lägesbildkedjan, mer än kring vilken information som bör vara med i lägesbilderna och hur dessa ska struktureras. Det nämns t.o.m. att information först förmedlas på nationella eller regionala presskonferenser, och då ska både länsstyrelser och kommuner genast agera på detta. Även detta resultat stärks av utvärderingen av länsstyrelsen i Västmanland (Johansson et al., 2021) som tar upp att flera informanter beskriver att de inte får någon återrapporering tillbaka på den information de skickar in, t.ex. kring vad den används till. Bristen på återkoppling från samordningskansliet till övriga länsstyrelser nämns även ett av fritextsvaren i enkätstudien: *"Det är svårt att få fram svar och återkoppling från samordningskansliet vid förfrågningar och rapporteringar"*.

Vi menar att dessa indikationer samt lägesbildernas syfte att rapportera till högre nivåer visar på fokus på uppåtrapporering i länsstyrelsernas lägesbildarbete, och potentiellt i det generella lägesbildarbetet under hanteringen av covid19. Detta fokus, i kombination med en rapporterad brist på återrapporering neråt i kedjan, kan medföra en del negativa effekter som vi vill lyfta här för vidare undersökning.

Först, om fokus ligger på vad som ska rapporteras uppåt samt hur detta ska utföras, t.ex. i de förbestämda mallar som används för både regionala och nationella lägesbilderna, kan resultera i att de som rapporterar in information, t.ex. kommunerna, fokuserar mer på att förmedla det som efterfrågas än att informationen speglar de behov som faktiskt föreligger. Till följd av detta kan det också föreligga en risk för att de beslut som fattas på högre nivåer inte nödvändigtvis är till nytta för lägre nivåer. Denna problematik illustreras i Västmanlands utvärdering där flera kommuner är självkritiska till den information de lämnar in till staten och enligt principen *"skit in, skit ut!"* så ifrågasätter de den nationella lägesbildens trovärdighet (Johansson et al., 2021, s. 103).

En möjlig effekt från bristen av återrapporering är en minskad förmåga till proaktivitet i systemet. Om inte de samhällsnivåer där riktlinjer och rekommendationer ska implementeras och efterföljas får reda på dessa i god tid för att kunna förbereda sig så blir det svårt att hantera krisen proaktivt.

Vidare menar vi att bristen på återkoppling från högre nivåer kan förstärka den problematik med rapporteringströtthet som beskrivs av både en kommunrepresentant och länsstyrelserepresentanter, för att man inte ser den direkta meningen med att skicka in informationen. En kommunrepresentant uttrycker följande:

"rapporteringströtthet det är ju en underdrift.... Sen kan jag liksom ur systemperspektiv förstår jag absolut att våra rapporter bidrar till beslut uppe i Regeringskansliet men vilka av de besluten är liksom bra för [XXX] kommun ja... Vi har samhällsansvar och så men det är inte helt lätt för den som har väldigt fokus på en verksamhet att se nyttan med varför ska jag nu skicka in till liksom centrala krisledningen för att länsstyrelsen ska ha det".

Samtidigt uppfattar vi att samordningskansliet har gjort en stor insats för att undvika att kommunerna ska bli belastade med mängd frågor från olika aktörer. Utan samordningskansliet hade därmed rapporteringströttheten kunnat vara ännu större.

6.4.3.3 Lägesbildernas syfte och användning i relation till externa aktörer: horisontell vs. vertikal informationsinhämtning samt fördröjda lägesbilder

I intervjuerna med de för samordningskansliet och länsstyrelserna externa aktörerna framgår att samordningskansliet har ett värde som underlag för rapportering till andra myndigheter. Regeringskansliets representant beskriver att både den nationella och de regionala lägesbilderna är till nytta för deras sammanställning till regeringen. Socialstyrelsens representant beskriver att lägesbilderna ger en bild av sammanhanget och hur kommuner eller län upplever påverkan av en viss aspekt. På liknande sätt beskriver representanten för Folkhälsomyndigheten att kansliets lägesbilder utgör ett bra komplement till eget lägesbildarbete. MSBs representant är lite mer tveksam till användningen av samordningskansliets lägesbilder, utifrån aspekten att det är svårt att värdera den filtrerade informationen samt en osäkerhet i hur den relaterar till MSBs nationella lägesbild. I denna studie har vi inte kunnat gå in på hur de två nationella lägesbilderna förhåller sig till varandra, utifrån innehåll och syfte, men vi anser att denna relation bör undersökas närmare och eventuellt specificeras tydligare för inblandade aktörer.

En bild som framgår utifrån de externa aktörernas beskrivningar är en problematik som vi kopplar till en samtidig horisontell och vertikal informationsinhämtning samt en tidsförskjutning i detta. Det senare kopplar till fördröjda lägesbilder som tas upp i det teoretiska kapitlet om lägesbild. Information för lägesbilder i krishanteringssystemet samlas in både horisontellt av geografiskt områdesansvariga myndigheter, t.ex. MSB och länsstyrelserna, och vertikalt av sektorsansvariga myndigheter eller expertmyndigheter, t.ex. Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen. I t.ex. en kommun eller ett län kan källan till informationen vara samma, men den vidare informationshanteringen är olika. Exempelvis, länsstyrelserna sammanställer information från länets aktörer och förmedlar till samordningskansliet, som i sin tur förmedlar vidare information till Regeringskansliet på både regional nivå och aggregerad till nationell nivå. MSB samlar in information från centrala myndigheter på nationell nivå och förmedlar till Regeringskansliet. Sektorsansvariga myndigheter förmedlar sin inhämtade information vidare till Regeringskansliet, genom sina kanaler. Det är till synes alltså liknande information som hanteras och förmedlas på olika sätt och som samlas in vid olika tidpunkter men som når samma mottagare i slutändan; Regeringskansliet. I intervjuer kan vi urskilja exempel på där denna olika informationshantering kan leda till diskrepanser i information som till synes beskriver läget vid samma tidpunkt, vilket borde medföra en risk för en osäkerhet i hur man bör agera från nationell nivå. Här är det också relevant att ta upp den fördröjning som återfinns i t.ex. länsstyrelsernas lägesbildarbete, där informationskedjan från länets aktörer till Regeringskansliet beskrivs ta runt en vecka. Om den vertikala informationsinhämtningen går snabbare, eller långsammare, än detta så finns det en uppenbar risk att de lägesbilder som når Regeringskansliet vid samma tidpunkt behandlar information vid olika tidpunkter, men att detta inte framgår. Vi menar att detta är en viktig problematik att ta med sig i framtida utveckling av det bredare lägesbildarbetet i Sveriges krishanteringssystem.

6.4.3.4 Samlade lägesbilder som inriktande dokument och stöd till agerande

Slutligen vill vi diskutera den syn på samlade lägesbilder sammanställda av geografiskt områdesansvariga aktörer, såsom länsstyrelserna, som MSBs representant ger uttryck för; att sådana ska ange inriktning för de mest berörda aktörerna. Detta relaterar vi här till det bredare lägesbildarbetet i det svenska krishanteringssystemet under hanteringen av pandemin.

Syftet att ange inriktning för de mest berörda aktörerna kopplar till både typfall 1 och 3 som Landgren och Borglund (2016) tar upp; en samlad lägesbild som stöd vid aktörsgemensamt agerande samt som stöd för den enskilde aktörens agerande. Lägesbilden ska då ange en gemensam inriktning så att alla aktörer kan anpassa sina aktiviteter och åtgärder utifrån detta. De nationella lägesbilderna som sammanställs av samordningskansliet innehåller inte en gemensam inriktning, varken för länsstyrelserna själva eller en aktörsgemensam sådan för landet. Inte heller innehåller MSBs nationella

lägesbild en aktörsgemensam inriktning, även om MSB hoppas på en inriktande effekt genom den information som förmedlas. Alltså, i de två nationella lägesbilderna som beskriver det övergripande läget i Sverige och som skulle kunna gemensamt inrikta de mest berörda aktörernas arbete saknas en sådan inriktning, vilket är värt att lyfta upp till en bredare diskussion av den nationella hanteringen av pandemin. Eftersom lägesbilder är ett så centralt verktyg för att förmedla information genom krishanteringssystemet är det relevant att lyfta upp frågor som: Har bristen på uttryckt gemensam inriktning i de nationella lägesbilderna bidragit till olika hantering under pandemin? Har de mest berörda aktörerna så att säga dragit åt olika håll under pandemin till följd av detta? Finns det exempel på åtgärder som har haft motsatt effekt, till följd av en brist på uttryckt gemensam inriktning?

6.5 Lägesbildernas länsfokus

De lägesbilder som samordningskansliet tar fram är tänkta att ge en bild av läget, relaterat till covid19 och hanteringen av covid19, som är nyanserad med avseende på läget i respektive län och som till och med ger information som kan vara specifik för en enskild kommun. I regeringsuppdraget om lägesbild anges följande: "Underlaget ska redovisas dels samlat för samtliga län och länsstyrelser, dels för respektive län och länsstyrelse" (Fi2020/01256/SFÖ). I samma dokument nämns dessutom "kommunavvikelser" som en del av det önskade underlaget. Det regionala (och t.o.m. kommunala) fokuset är en av de saker som utmärker samordningskansliets lägesbilder jämfört med t.ex. MSBs eller vissa sektorsmyndigheter vars nationella lägesbilder i regel inte lyfter fram regionala variationer.

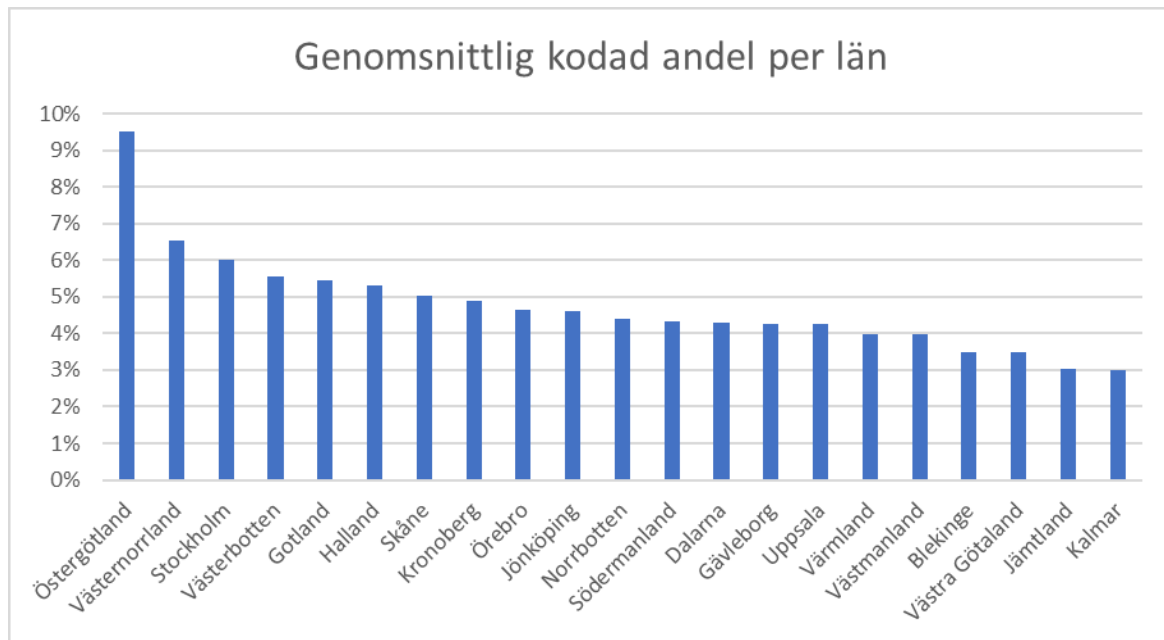
Mot denna bakgrund menar vi att det finns anledning att studera vilket utrymme de olika länen får i samordningskansliets nationella lägesbilder. Frågeställningen handlar inte om att vi har en tydlig bild över hur mycket fokus respektive län bör få i dessa lägesbilder utan frågeställningen är snarare tänkt att vara ett inspel till samordningskansliet för att medvetandegöra de länsfokus som blir resultatet av arbetet med att sammanställa de nationella lägesbilderna. Detta kan förhoppningsvis stimulera reflektion kring intressanta frågor: Blir fokus i enlighet med hur samordningskansliet eller mottagarna av samordningskansliets nationella lägesbilder vill att det ska vara? Finns det några bias (medvetna eller omedvetna) som gör att vissa län får mer eller mindre utrymme i de nationella lägesbilderna? Finns det några skäl att bli ännu mer systematisk i att beskriva resp. län på ett likartat sätt (t.ex. med ett visst antal ord) eller proportionellt mot något (t.ex. storlek på län eller hur allvarligt länet har drabbats)?

6.5.1 Frågeställning och metod

De huvudsakliga frågeställningar som detta avsnitt avser besvara är: Vilket utrymme i lägesbilderna får de olika länen – i genomsnitt under covid19-krisen och över tid? För att svara på frågan har vi undersökt de lägesbilder som angavs i Kapitel 2. Dessa har kodats genom att textstycken som uttryckligen berör ett visst län har markerats med länets namn. Endast textstycken där det tydligt går att avgöra vilket län det handlar om har markerats. Sedan har andelen av texten som har kategoriserats som ett visst län uppskattats med hjälp av funktionen "coverage" i datorprogrammet Nvivo. Andelarna för resp. län har avslutningsvis normaliserats så att andelarna för samtliga län summerar till 100%. Därmed kan andelen (%) för ett visst län tolkas som andelen text som berör detta län i förhållande totala mängd text som berör något län.

6.5.2 Resultat

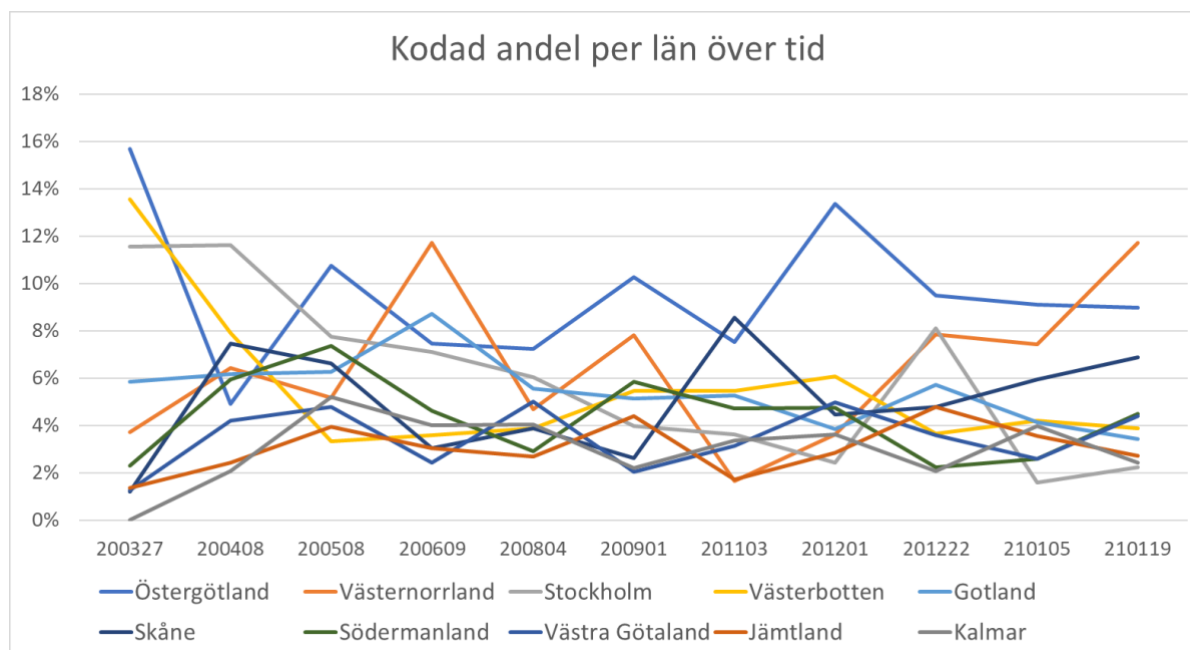
I Figur 7 nedan framgår den genomsnittliga andelen text som kategoriserats som att den berör respektive län. Samtliga lägesbilder som ingått i denna analys har alltså kategoriserats och ett medelvärde för samtliga lägesbilder har beräknats. Hade alla län fått exakt samma utrymme i lägesbilderna hade andelen alltså varit 1/21, d.v.s. ca. 4,8%. Figuren visar att det finns en variation runt detta "genomsnittliga" värde där det kan nämnas att Östergötland i genomsnitt får mest utrymme – knappt 10% medan Jämtland och Kalmar får minst utrymme – ca. 3% – vilket alltså är ungefär 3 ggr så lite som Östergötland.



Figur 7. Genomsnittlig andel av den totala textmassa med ett länsfokus som handlar om ett specifikt län. Genomsnittet är beräknat över de 11 nationella lägesbilder som ingått i vår studie.

Bakom dessa genomsnittliga värden finns en variation över tid där man kan tänka sig att län som är speciellt drabbade vid en viss tidpunkt lyfts fram mer i de nationella lägesbilderna. För att illustrera detta presenterar vi hur andelen text som kategoriserats som ett visst län kan variera över tid. Detta gör vi för ett urval speciellt intressanta län (Figur 8) eftersom en figur med samtliga län hade blivit oöverskådlig. De län som valdes ut var dels sådana som står ut genom att de har fått stort utrymme, dels de som står ut genom att de fått relativt lite utrymme i lägesbilderna.

Som man kan se i Figur 8 är variationen över tid när det gäller hur stort fokus olika län får stor, men det är tydligt att Östergötland ligger högt i de allra flesta lägesbilder. Västernorrland uppvisar mycket stor variation med väldigt lite utrymme i vissa och väldigt mycket utrymme i andra. Stockholm har mycket utrymme i början på covid19-krisen men sedan i fallande grad (med något undantag). Kalmar och Jämtland får generellt sett ett relativt litet utrymme.



Figur 8. Andel av den totala textmassa med ett länsfokus som handlar om ett specifikt län. Andel visas separat för var och en av de 11 nationella lägesbilder som ingått i vår studie. I denna figur visar vi endast ett urval av län för att göra resultatet lite mer överskådligt.

6.5.3 Diskussion

Frågan om hur mycket plats ett län borde få är naturligtvis väldigt komplex och ingenting vi har något svar på, och det är egentligen inte så att vi ser något som är uppenbart anmärkningsvärt i resultaten ovan. Flera faktorer skulle kunna påverka hur mycket utrymme ett län bör få. Detta kan handla om storlek på län eller hur allvarligt ett län är drabbat vid en viss tidpunkt. Men det kan också handla om hur mycket speciellt intressanta saker som inträffar i ett län eller som genomförs i ett län, t.ex. behov som ett län uttrycker, åtgärder som vidtas i ett län och som bör spridas.

Det man dock kan fundera på är om det finns medvetna eller omedvetna bias antingen när det gäller sättet lägesbilderna tas fram eller hos de personer som tar fram lägesbilderna. T.ex. kan man tänka sig att något så banalt som ordningen i vilken de olika länen bearbetas kan få en påverkan – de som bearbetas tidigt kanske man är mer frikostig med att ta med information från, medan de som bearbetas sedan tonas ner på grund av platsbrist – då det finns en mall för lägesbilderna som strikt måste efterlevas. Alternativt kanske det finns plats kvar i mallen vilket gör att de län som bearbetas sent får mer utrymme.

Det intressanta är även att fundera över om det finns några strategier som man kan använda som hade kunnat motverka att eventuella bias uppstår. Ett sätt hade varit att variera ordningen i vilken län bearbetas. Ett annat sätt hade varit att först göra en bearbetning utan att ta hänsyn till platsbegränsningen och sedan avgöra totalt hur mycket text som måste tas bort och försöka korta ner samtliga läns textstycken i liknande omfattning.

Det absolut viktigaste, vilket vi kommer att komma tillbaka till även i kommande avsnitt, är att det finns rationella skäl för varför ett visst län får mer eller mindre fokus snarare än att det är något som uppstår p.g.a. tillfälligheter eller av slumpfaktorer.

6.6 Lägesbildernas temporala fokus

En lägesbild kan innehålla olika typer av information där tidsaspekten är en faktor som särskiljer den information som finns med i lägesbilderna. Naturligtvis handlar en lägesbild till stor del om att ge en bild av läget såsom det ser ut just här och nu, d.v.s. nulägesinformation. I vissa perspektiv på lägesbilder

och vissa åsikter om lägesbilder så förekommer argument att det endast bör handla om nulägesinformation (se litteraturstudien i Kapitel 5 för mer information om detta). Vi menar dock att det finns starka skäl till att information som inte bara berör nuläget kan vara viktigt att lyfta fram i lägesbilder. En sådan aspekt är information om möjliga framtida utvecklingar av en händelse. Ett skäl till att sådan information kan vara viktig är helt enkelt att de aktörer som bidrar med information om nuläget också kan ha kunskap om hur händelsen kan komma att utvecklas vilket kan vara värdefull information för mottagaren då de ska fatta beslut med lägesbilderna som grund. Här ska det noteras att information om framtid är nära kopplat till FIS-klassificeringen tidigare i detta kapitel där Innebörd i många fall kan (men måste inte) handla just om Faktans innebörd för framtida händelseutveckling.

När det gäller de nationella lägesbilder som samordningskansliet tar fram förstärks behovet av att även inkludera information om framtiden eftersom det finns en inneboende tidsfördröjning i framtagandet av dessa lägesbilder. Tidsfördröjningen kommer från att den information som samlas in från ”lägsta” systemnivåer, såsom kommuner, kommunala förvaltningar, näringsliv och andra aktörer, tar några dagar att bearbeta och syntetisera innan den når den slutliga avnämaren, vilket kan vara olika enheter inom Regeringskansliet. Bearbetningen sker först av respektive länsstyrelse, sedan av samordningskansliets lägesbildsfunktion varvid lägesbilden sedan fastställs i ett beslutsmöte där även Regeringskansliet finns representerade. Avslutningsvis sker vidare bearbetning av lägesbilderna av Kriskansliet inom Regeringskansliet innan slutliga lägesbilder kan spridas inom Regeringskansliet och med regeringen.

Utöver information om nutid och framtid kan det också vara intressant att ge historisk information eftersom detta kan ge bakgrund och kontext till beskrivningen av nuläget. Exempelvis kan det vara lättare att avgöra om ett visst nuläge utgör ett problem eller inte om man samtidigt ger en historisk referenspunkt kring hur läget sett tidigare med avseende på en viss parameter eller en viss aspekt.

Vi har på förhand inga starka åsikter om exakt hur fördelningen av utrymmen mellan t.ex. nutid och framtid bör se ut utan denna redogörelse handlar till stor del om att medvetandegöra och väcka tankar kring det fokus lägesbilderna har. Samtidigt menar vi att framtidsinformation bör förekomma i lägesbilder – både generellt och när det gäller de nationella lägesbilderna. I uppdragsbeskrivningen är det visserligen inte helt uppenbart att framtidsinformation efterfrågas. Det anges att *”underlaget ska redogöra för ... bedömningar kopplade till utvecklingen av coronaviruset i samtliga län”* (Fi2020/01256/SFÖ). Detta kan men behöver inte tolkas innebära att framtidsinformation efterfrågas. Med andra ord kan det mycket väl vara så att samordningskansliet uppfyller sitt uppdrag helt utan framtidsinformation men att detta samtidigt, menar vi, innebär att lägesbilderna blir mindre användbara i det fall att de saknar framtidsinformation.

6.6.1 Frågeställning och metod

I detta avsnitt besvaras följande huvudsakliga frågeställningar 1) Vilket utrymme får olika temporala utrymme i de nationella lägesbilderna? 2) På vilka sätt beskrivs dessa temporala fokus? De nationella lägesbilder som ingått i vår analys har kodats genom att textstycken som tar upp ett viss temporalt fokus markeras. Samtliga textstycken där det har gått att avgöra temporalt fokus har markerats och sedan har andelen av texten som har markerat med ett visst temporalt fokus uppskattats med hjälp av funktionen ”coverage” i datorprogrammet Nvivo. Andelarna för resp. temporalt fokus har avslutningsvis normaliserats så att andelarna summerar till 100%.

Informationen i de nationella lägesbilderna har kategoriserats utifrån följande temporala kategorier:

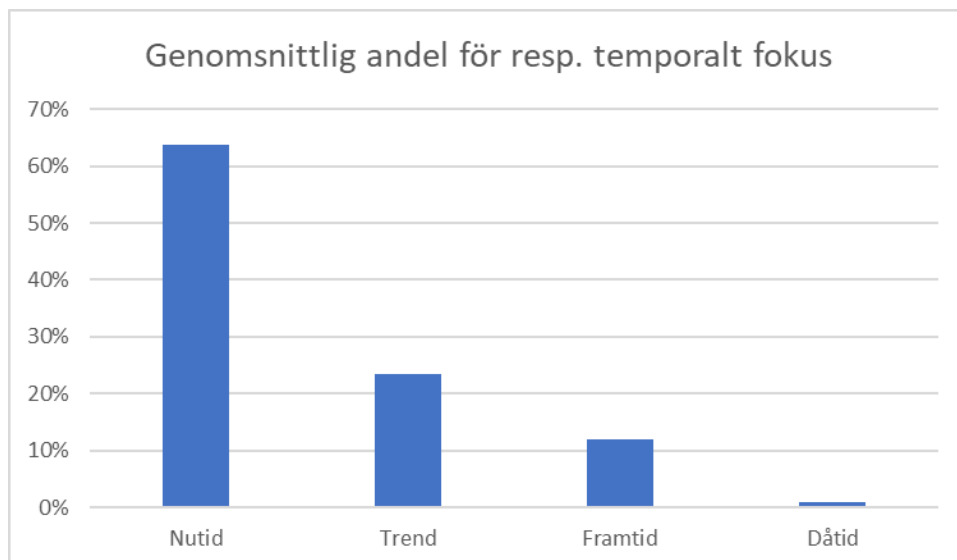
1. Dåtid – i denna kategori återfinns information som på ett tydligt sätt berör tillståndet i systemet/länet vid en tidigare tidpunkt. Med andra ord ska det tydligt gå att utläsa att informationen gäller en tidpunkt som är signifikant tidigare än den tidpunkt lägesbilden gäller för. Givetvis är det så att information om nuläget i princip direkt när den dokumenteras blir obsolet och därmed representerar dåtid men här har endast information som tydligt utgör historisk information och som skiljer sig från nuläget kategoriserats som dåtid.

- Exempel på information som är markerad som dåtid: *"Stockholm genomför kommunikationskampanjer de senaste veckorna, olika språk. Affischer, reklam, filmer, dialog m.m. intensifieras i samarbete med Stockholm stad, SSR, Polis, MSB."*
2. Nutid – denna kategori motsvarar aktuell information eller information i väldigt nära tid jämfört med den tidpunkt som lägesbilden är framtagen för. I princip har det handlat om sådant som inträffat sedan den senaste gällande lägesbilden fastställdes.
 - Exempel på information som är markerad som nutid: *"Vissa verksamheter är hårt ansatta men i nuläget löser man sina uppgifter med mindre påverkan."*
 3. Framtid – denna kategori motsvarar information som tydligt anger möjlig, trolig, förväntad eller befarad utveckling av en viss parameter i framtiden. D.v.s. det utgör en prognos över någon parameter vilket kan vara på kort (timmar, dagar) eller lång sikt (veckor, månader).
 - Exempel på information som är markerad som framtid: *"Kommuner och räddningstjänster bedömer att man kommer att ha en hanterbar påverkan på SVV de kommande 2-4 veckorna."*
 4. Trend – denna kategori motsvarar information som anger hur en parameter eller ett tillstånd förändras över tid, vilket kan handla om att den antingen ökar eller minskar i värde. Alternativt kan det vara så att det tydligt anges att en parameter ligger kvar på en viss nivå, såsom "fortsatt hög nivå". På så sätt ger trendinformation både insikt om dåtid och framtid. "Ökning" innebär t.ex. att en parameter hade ett lägre värde innan men kommer att få ett högre värde i framtiden.
 - Exempel på information som är markerad som trend: *"Ökad belastning inom flera kommuners omsorgsbemanning"*

I detta avsnitt kommer vi endast att se till den information som faktiskt presenteras i lägesbilderna. Utöver detta kan det ske en dialog mellan den som tar fram en lägesbild och mottagaren där informationen från dessa kan kompletteras, fördjupas och nyanseras. D.v.s. processen att förmedla lägesbilden är också viktig för att skapa förståelse för situationen. Sådan dialog har framför allt förekommit mellan samordningskansliet och Regeringskansliet, som ju är den huvudsakliga målgruppen för de nationella lägesbilderna. Det är även så att de regionala lägesbilder som ligger till grund för de nationella lägesbilderna finns att tillgå för Regeringskansliet vilket gör att de, om de vill, kan fördjupa sig i mer detaljer. Detaljerna kring denna dialog kommer att beröras på ett annat ställe i rapporten och i stället fokuserar vi här på det skriftliga innehållet i lägesbilderna, vilket också är det huvudsakliga sättet som samordningskansliet kommunicerar lägesinformation med andra målgrupper än Regeringskansliet.

6.6.2 Resultat

För att ge en övergripande bild av vilken typ av temporal information som förekommer i lägesbilderna visar Figur 9 nedan i genomsnitt hur stor andel av lägesbilderna som markerats ha resp. temporalt fokus. Det är tydligt att nutidsinformation dominerar men att det också förekommer väldigt mycket trendinformation, vilket alltså indirekt säger något både om dåtid och framtid i enlighet med metodavsnittet ovan. Detta resultat bekräftas också av de observationer som av lägesbildsarbetet som redogjordes för i tidigare del av rapporten, där just trendinformation nämndes som speciellt intressant att ta med i lägesbilderna. En del information finns om framtid men det är tydligt att denna information inte dominerar lägesbilderna. Ytterst lite information finns om dåtid men det ska ses i skenet av att kriterierna för vad som klassats som dåtid varit relativt skarpa (se metodavsnittet ovan).



Figur 9. Genomsnittlig andel av texten i de 11 nationella lägesbilderna som har markerats med resp. temporalt fokus.

Något som är mer intressant än den kvantitativa bild som presenterats ovan är vad det är för temporal information som faktiskt framträder i lägesbilderna. I vilken utsträckning kan denna information tänkas vara användbar för olika mottagare?

En typ av information som vi valt att fördjupa oss i lite extra i är den som rör trender. Anledningen till detta är dels att trendinformation är vanligt förekommande, dels att den potentiellt kan ge väldigt mycket intressant information eftersom den säger något både om hur läget varit tidigare och hur läget är på väg att förändras. Detta menar vi kan göra att informationen potentiellt blir väldigt användbar för mottagarna eftersom man med hjälp av en trendbeskrivning enklare kan dra slutsatser om hur läget ser ut just nu, mot bakgrund av att den information som presenteras i lägesbilderna till viss del redan är utdaterad (se resonemang i bakgrundsavsnittet ovan), men även hur läget kan komma att se ut i framtiden.

För att ge insikter om hur trendinformation beskrivs gick vi igenom all text i de nationella lägesbilderna som markerats som "trend". Utifrån detta material gjordes sedan en kategorisering av hur trendinformation anges. Detta mynnade ut i följande kategorier:

1. Trend anges med hjälp av ett adjektiv för att indikera riktning i förändringen i en parameters tillstånd. Vanligt förekommande adjektiv är: ökad, fortsatt, fler, ännu mer, minskar, försämrat, kvarstår, högre, förbättrat. Detta sätt att ange trend är överlägset mest förekommande och ger en väldigt kompakt och kortfattad trendinformation. Samtidigt ger detta sätt att beskriva trender inte någon information om vad nivån på en viss parameter faktiskt är – utan det är endast hur den parametern förändras som anges. "Ökande arbetslöshet" säger t.ex. inget om huruvida arbetslösheten är 1%, vilket antagligen inte hade varit ett problem, eller 15%, vilket antagligen hade varit ett betydande problem.
 - Exempel: "Ökat personalbortfall inom kommunal vård, omsorg och skola"
2. Trend anges med hjälp av ett adjektiv för att indikera riktning i förändringen av en parameter men kompletteras med en måttenhet som säger något om nivån på parametern. Detta sätt att uttrycka trendinformation kompenserar för bristen med föregående sätt att beskriva trender eftersom det, utöver i vilken riktning en parameter är på väg att förändras, även anger vad nivån faktiskt är just nu. Givetvis kräver detta sätt att beskriva trender mer utrymme, vilket är begränsat när det gäller de nationella lägesbilderna.
 - Exempel: "Fortsatt nedåtgående trend, endast tre patienter vårdas på sjukhus och ingen på IVA".

3. Trend anges med hjälp av ett adjektiv för att indikera riktning i förändringen av en parameter men kompletteras med en referenspunkt för jämförelsen. Ett potentiellt problem när en trend beskrivs är att det kan vara oklart med avseende på när t.ex. en ökning i en parameters värde har skett. Om man säger att arbetslösheten ökar, är det i jämförelse med den senaste lägesbilden man avser, är det i jämförelse med samma tid förra året, eller är det jämfört med när covid19-krisen startade? Detta kan vara svårt att avgöra om det inte är så att en referenspunkt faktiskt anges explicit.
 - Exempel: *"Sett under årets första fem månader var antalet konkurser färre än motsvarande period under 2019"*.
4. Trend anges med hjälp av ett adjektiv för att indikera riktning i förändringen av en parameter men kompletteras med både en måttenhet och en referenspunkt. Detta utgör kombinationen av ovanstående två typer av trendinformation.
 - Exempel: *"Antal smittade brukare inom kommunal omsorg har ökat från 85 till 102 sedan föregående vecka, vilket är det högsta antalet smittade brukare i länet sedan pandemins start"*.

Sett till förekomst är det absolut vanligast att trend beskrivs i enlighet med 1) ovan. Övriga tre sätt att beskriva trend är ungefär lika vanligt förekommande och de tar givetvis i regel något mer textutrymme i anspråk även om detta i många fall är marginellt. Det som vidare kan sägas är att det förefaller vara vissa typer av parametrar som beskrivs mer konkret än andra. Inte speciellt överraskande är det i regel de parametrar som har en uppenbar måttenhet som oftare beskrivs detaljerat, typiskt kvantitativt. Några av de som kan nämnas är följande:

- Antal smittade personer
- Antal inlagda på IVA
- Antal som reser med kollektivtrafik
- Antal arbetslösa
- Antal företagskonkurser

I andra änden av spektrumet förekommer parametrar som är svårare att mäta eller som helt saknar naturlig måttenhet eller som egentligen består av en mängd aspekter som möjligen i sig kan vara mätbara. Detta kan handla om belastning eller nedsatt funktion i olika samhällsfunktioner, behov av information hos någon aktör, etc. Antingen beskrivs inte nivå på dessa alls eller så beskrivs det med någon form av subjektivt värdeord såsom "hög nivå" eller "hanterbar nivå".

En annan intressant aspekt av trendinformationen är om det förekommer ytterligare information än endast en beskrivning av trenden (d.v.s. riktningen hos förändringen i en parameter) som kan ge ett mervärde till en mottagare av lägesbilden. Information som vi har kunnat se i de nationella lägesbilderna inkluderar följande aspekter:

1. Beskrivning av orsaken till trenden. Exempel på sådan beskrivning är: *"Sämre bemanningsläge efter markant ökning av oro hos personalen"*. Denna typ av beskrivning är inte vanlig med förekommer vid något tillfälle per lägesbild.
2. Beskrivning av konsekvensen av trenden. Exempel på sådan beskrivning är: *"Växjö ser en ökning av covidsjuka medarbetare som kan ge negativa följder i bemanningen inom äldreomsorgen"*. Denna typ av beskrivning förekommer i ungefär eller något större utsträckning än jämfört med då orsaker beskrivs.
3. Beskrivning av både orsaken till och konsekvensen av trenden. Exempel på sådan beskrivning är: *"Reserestriktioner och arbetslöshet gör att fler kommer vara hemma i år vilket kan medföra ett högre tryck på allmänna platser och offentliga rum, t.ex. parker och stränder, något som*

kan bli problematiskt och svårt att förena med Folkhälsomyndighetens rekommendationer.”
Denna typ av beskrivning är dock mycket ovanligt.

6.6.3 Diskussion

Det är tydligt att de nationella lägesbilderna innehåller främst nulägesinformation. Detta upplever vi är ett naturligt fokus givet det formella syfte som lägesbilderna har vilket berördes i bakgrundsavsnittet ovan. Flera av personerna vi intervjuat trycker speciellt på att lägesbilderna ska återge just information om nuläget. Ett citat som illustrerar detta är: *”Syftet tycker jag är att man ska få en bild av hur ser situationen ut just nu, vilka är de största påverkansområdena eller var ser man störst brister eller var fungerar det bra också”.*

Samtidigt, som vi har diskuterat ovan, menar vi att det är rimligt att lägesbilderna inte endast innehåller nulägesinformation utan att den också innehåller framåtblickande information. Den främsta anledningen är att information om framtid är nödvändig för att lägesbilderna ska användas för att inrikta åtgärder. Att lägesbilderna ska utgöra beslutsstöd uttrycks i flera av intervjuerna där ett exempel på citat som illustrerar detta är: *”Det är egentligen att regeringen, som är slutkunden, ska bli varse eller få underlag för sina beslut helt enkelt och sina åtgärder”.*

Vi menar att för att det ska finnas förutsättningar för att åtgärder ska få en lämplig inriktning behövs mer information än endast nulägesinformation. Detta beror bland annat på att den information om nuläget som når en beslutsfattare, t.ex. regeringen, inte längre beskriver den aktuella situationen. Som nämndes i bakgrunden ovan måste informationen som samlas in från kommunerna passera ett antal steg innan den till slut når regeringen/Regeringskansliet. Denna process kan ta flera dagar och om lägesbilderna då innehåller information om potentiella framtida utveckling finns större möjligheter för beslutsfattare att kunna inse och dra slutsatser om hur nuläget faktiskt ser ut nu snarare än hur det såg ut då informationen samlades några dagar tidigare. Att information om tänkbara framtida utveckling av läget finns med i lägesbilderna ger naturligtvis också bättre möjligheter att skapa proaktivitet bland de som tar emot informationen, d.v.s. att beslutsfattare ska kunna ligga ligga steget före i de åtgärder de vidtar eller den beredskap de skaffar sig för att snabbt kunna agera om händelseutvecklingen antar en viss riktning. Att framtidsinformation bör finnas med i lägesbilderna uttrycks inte lika ofta av de vi har intervjuat, men åsikten förekommer. Ett exempel på citat som illustrerar detta är: *”Den ska ge en bild av det här ser vi. Det här händer. Och det här kan vi se på sikt liksom. Det är både trender och tendenser och prognoser man får ha med i den där tanken.”*

Ser man på de nationella lägesbilder som samordningskansliet tar fram är det tydligt att trendinformation och framtidsinformation förekommer, åtminstone i viss omfattning. Det vi är mer osäkra på är om det verkligen finns en systematik kring vilken framtidsinformation som man avser samla in och förmedla. Mallarna som länsstyrelserna använder sig och mallen som samordningskansliet använder sig av tycks saknas tydliga frågeställningar som efterfrågar just framtidsinformationen. Likaså saknas det tydligt skrivna instruktioner om att framtidsinformation är relevant att rapportera. Här tror vi att tydligare budskap kring att det är intressant att rapportera trendinformation samt prognoser på kort och lång sikt och *hur* denna information ska rapporteras hade skapat ett ännu större värde i de nationella lägesbilderna.

Det finns även annan information som kan vara värdefull att rapportera kopplat till trend-/framtidsinformation. Ett exempel är att beskriva orsaker till och/eller konsekvenser av ett förändrat läge. Sådan information kan göra att mottagaren utöver att få information om nuläget även kan få ökad *förståelse* för nuläget, d.v.s. ökad situationsförståelse och ökad insikt om *varför* en förändring sker och vad det kan leda till. Med en ökad situationsförståelse kan förhoppningsvis olika aktörer och mottagare av lägesbilden enklare dra slutsatser kring hur de kan bli påverkade i framtiden och hur de kan påverka händelseförloppet.

När det gäller att rapportera framtidsprognoser så tror vi också att det finns ett värde i att beskriva prognoserna *i olika tidsperspektiv*. Detta kan handla om att beskriva utveckling dels på kort sikt, dels på lång sikt. Exakt vad kort resp. lång sikt är kan variera beroende på vilken typ av händelse som avses,

där kort sikt för t.ex. en skogsbrand kan handla om närmaste timmarna, medan kort sikt för en pandemi kan handla om de närmaste dagarna. Vi tror vidare att det finns ett värde i att jobba i termer av scenarier där man t.ex. redogör för både det förväntade/mest troliga utvecklingen och den värsta fall eller värsta troliga utvecklingen. På så sätt kan man skicka signaler om att framtiden är osäker och att det finns ett spann från någon form av gynnsam till någon form av ogynnsam utveckling. Vikten av att ta hänsyn till en bredd av möjliga händelseförlopp när beslut fattas styrks av vår enkätundersökning där många respondenter menar att det är viktigt att ta hänsyn till ”extrema händelseutvecklingar” och ännu fler menar att risker kopplat till framtida händelseutvecklingar behöver bedömas.

Just en befarad, ogynnsamma eller värsta tänkbara utvecklingen kan aktörer behöva visa extra hänsyn till. Givetvis kan det vara svårt att i alla lägen ta höjd för den värsta tänkbara utvecklingen men det kan vara skäl att börja bygga upp en beredskap för att snabbt kunna agera om den befarade utvecklingen realiserar. Det kan också handla om att vidta åtgärder om att mer noggrant analysera eller följa situationen för att på så sätt skaffa bättre insikter om hur den förändras och på så sätt skaffa bättre förutsättningar för att snabbt kunna agera om behov uppstår.

Om man sammanfattningsvis ska säga något kring rekommendation när det gäller hur trend-/framtidinformation lämpligen bör anges så menar vi att det finns ett värde i att rapportera åtminstone tre aspekter:

- Vad är nivån på parametern just nu? Med denna information blir det enklare för en mottagare att bedöma om det innebär att det finns problem här och nu.
- Hur förväntas parametern förändras i framtiden – på kort och på längre sikt? Med denna information blir det enklare för en mottagare att bedöma om problemet är på väg att bli större eller mindre.
- Går det att uttala sig om vad det är som ligger bakom (orsaker) förändringen och vad förändringen kan tänkas leda till (konsekvenser)? Med denna information blir det enklare för en mottagare att bedöma om det är så att man kan göra något åt problemet eller om det är så att problemet kan få följdverkningar som kan bli problematiska. Återigen blir kopplingen till FIS-klassificeringen tidigare i detta kapitel tydlig.

När det gäller de nationella lägesbilderna som samordningskansliet tar fram är det så att det finns tydliga ramar kring hur mycket information som får plats i mallarna som används. Givetvis innebär detta en begränsning för möjligheterna att inkludera mer djuplodande information. I praktiken uppstår därmed en avvägning mellan ”rikedomen” i den information som ges om en parameter och antalet parametrar som kan tas upp i lägesbilderna. Farhågan är dock att rikedomen i informationen kan urholkas och tappa sina nyanser speciellt eftersom utsällning av information sker i flera olika steg i processen från den som rapporterar in informationen (t.ex. kommun) och den slutliga mottagaren (Regeringskansliet). Samtidigt upplever vi, baserat på de observationer vi gjorde av arbetet i samordningskansliet lägesbildsfunktion, att man var ganska selektiv kring informationen som valdes ut och inlemmades i den nationella lägesbilden. Fokus var på att rapportera sådant som ”stack ut” snarare än att rapportera ”allt” men i kortfattad form.

Det ska även sägas att de regionala lägesbilderna som skickas in av resp. länsstyrelse finns att tillgå för de som vill fördjupa sig i en viss aspekt av den nationella lägesbilden. Denna möjlighet var något som Regeringskansliets representant gav uttryck för som en fördel. Det är även så att nyanser i information kan förmedlas vid de möten där de nationella lägesbilden fastställs där också Regeringskansliets representant medverkar. Men att den information som förmedlas vid dessa möten ska få väldigt bred spridning till andra aktörer och mottagare utöver Regeringskansliet är mindre troligt.

Som slutsats på detta avsnitt vill vi betona vikten av att det ska vara medvetna val som styr hur information om framtid/trender beskrivs snarare än att låta detta bli ett utfall av tillfälligheter. Ett sätt är att förmedla denna avsikt med tydligare mallar och instruktioner och att den grupp personer som sammanställer de nationella lägesbilderna i samordningskansliet diskuterar hur man vill uttrycka sig på

ett ändamålsenligt och enhetligt sätt (mer resonemang om detta kommer i avsnittet om osäkerheter nedan).

6.7 Lägesbildernas beskrivning av osäkerhet

Lägesbilder tas ofta fram i dynamiska situationer som är omgärdade av stora och överhängande informationsbehov där fördröjd informationsdelning kan få stora negativa konsekvenser. Dock kan den tillgängliga informationen ibland vara vag eller till och med motstridig men det finns inte alltid nog med tid i en lägesbildsfunktion ”att gå till botten” med de uppgifter som rapporteras in. Covid19-situationen karaktäriseras visserligen inte av samma dynamik som ett betydligt mer intensivt förlopp såsom en storm, tågurspårning eller skogsbrand, men det är fortfarande så att en enorm mängd information måste samlas in, bearbetas, selekteras och rapporteras vidare på en begränsad tid och med begränsade personella resurser. Vissa oklara uppgifter kan kanske kontrolleras men säkerligen inte samtliga vilket gör att information som anges i lägesbilder kan vara mer eller mindre osäker. Det är även så att all information som handlar om framtiden i princip per definition är osäker.

Utgångspunkten för denna del av studien är att studera om och på vilket sätt osäkerheter förmedlas i lägesbilderna. Vi menar att det kan finnas ett värde i att förmedla de osäkerheter som föreligger eftersom detta kan, eller till och med bör, påverka de beslut som aktörer fattar till följd av lägesbilderna. Resultatet från den enkätundersökning vi genomfört med representanter för länsstyrelserna stödjer detta argument då en majoritet menar att det är viktigt att beslutsunderlag (d.v.s. inte bara lägesbilder) innehåller information om osäkerheter. Inom området riskhantering och beslutfattande brukar man åberopa användning av försiktighetsprincipen i de lägen där det råder stora osäkerheter. Det finns också de som använder sig av beslutsstrategier som beskrivs som robusta i lägen där osäkerheter är stora genom att besluten man fattar är mindre känsliga för den osäkerhet som föreligger. Som exempel skulle stora osäkerheter kunna leda till att man bygger upp en liten extra marginal i de resurser man tror kommer att tas i anspråk i ett senare skede av ett förlopp. I covid19-situationen hade det kunnat handla om att öppna extra många intensivvårdsplatser eller skaffa en något större personalstab än vad som är nödvändigt enligt baserat på den förväntade utvecklingen.

6.7.1 Frågeställning och metod

I detta avsnitt besvaras följande frågeställningar: 1) Hur utbredd är förekomsten av olika typer av osäkerhetsbeskrivningar i de nationella lägesbilderna? 2) Hur beskrivs *att* något är osäkert och på hur beskrivs *graden* av osäkerhet. För att svara på frågorna har fokus varit på de nationella lägesbilder (se Kapitel 2 för urval) som har kodats genom att textstycken som indikerar att informationen som anges är osäker markeras. Andelen av texten som har kategoriserats som att det är osäkerhet som förmedlas har uppskattats med hjälp av funktionen ”coverage” i datorprogrammet Nvivo.

Utöver denna kvantitativa indikation har även den information som markerats som osäker gått igenom. Genomgången hade två olika fokus. För det första hur det uttrycks *att* något är osäkert och för det andra hur *graden* av osäkerhet uttrycks.

Följande sätt att beskriva *att* något är osäkert används i de nationella lägesbilderna:

1. Att man anger att något *kan vara* på ett visst sätt eller *kan komma att bli* på ett visst sätt snarare än att det *är* eller *kommer att bli* på ett visst sätt.
2. Att ett påstående nämns utgöra *en bedömning* eller någons *upplevelse*.
3. Att ett påstående beskrivs vara osäkert.
4. Att något beskrivs som *en risk* (utsaga om framtiden).
5. Att ett *nyanserande ord* används för att markera att det råder osäkerhet kring en utsaga, misstanke/misstänkt, sannolikt/troligtvis, varierande rapporter/viss rapportering, verkar, svårt att se, går inte att utesluta.

6. Att man beskriver att det finns en oro kring att något ska ske, dvs. man beskriver en osäkerhet i form av den känsla som uppstår hos den som upplever osäkerheten.
7. Att man anger att något är ett antagande snarare än faktum.
8. Att man anger att något är en prognos eller ett scenario.

Följande sätt att beskriva *graden av osäkert* används i de nationella lägesbilderna:

1. Att vem som har gjort bedömningen anges
2. Att det är många som gjort samma bedömning anges
3. Att det är många som gjort bedömningen och vilka som gjort bedömningen anges
4. Att bakgrunden till en viss information anges, t.ex. att det är en genomförd undersökning
5. Att ett värdeord anges för att betona osäkerheten (eller säkerheten) i en utsaga. När det gäller utfästelser om säkra utsagor används t.ex.: "viss osäkerhet", "tydliga", "flera rapporterar", "samtliga län", "kraftig", "bekräftade", "ökade signaler". När det gäller osäkra utfästelser används t.ex. "mycket osäkert", "stor osäkerhet", "enstaka rapporter".

6.7.2 Resultat

Det övergripande intrycket från lägesbilderna är att beskrivning av osäkerheter inte får ett speciellt omfattande utrymme, men att det helt klart förekommer – lite beroende på vilka typer av uttryck man kan tolka in som beskrivningar av osäkerhet. I genomsnitt runt 5% av textmassan i lägesbilderna har angetts som att den på något sätt motsvarar information som är osäker (d.v.s. som motsvarar någon av de åtta kategorierna som angavs i metodavsnittet ovan).

I Figur 10 nedan framgår i vilken omfattning de åtta olika sätten att beskriva osäkerheter (som angavs i metodavsnittet ovan) används i de nationella lägesbilderna. Här framgår det att det är två sätt som är absolut mest vanligt förekommande: 1) Att använda någon form av nyanserande ord och 2) att skriva att något är förknippat med en risk.



Figur 10. Förekomst (i form av procentuell andel) av olika sätt att beskriva osäkerhet.

De nyanserande ord som använts i lägesbilderna är: tyder, indikerar/indikationer, signalerar/signaler, tenderar/tendens, flaggar, befaras, förväntas/väntas, eventuellt, tecken. Exempel på påståenden där nyanserande ord används är följande:

- "Signaler om hög och ökande belastning på personal inom främst hälso-, sjukvård samt omsorg."

- *"Finns indikationer att några kommuner som gör avsteg från Folkhälsomyndighetens rekommendationer"*
- *"Viss tendens att medborgare inte litar på råd-och riktlinjer, bland annat på grund av språksvårigheter."*

Att vi menar att detta utgör någon form av osäkerhetsbeskrivning handlar om att motsvarande påståenden hade kunnat förmedlas utan att använda det nyanserade ordet. Det första påståendet i listan ovan hade då i stället kunnat vara: *"Hög och ökande belastning på personal inom främst hälso-, sjukvård samt omsorg"*. I de nationella lägesbilderna är denna typ av beskrivningar, som inte använder ett nyanserat ord, mest vanligt förekommande. Det ska också noteras att i de flesta fall berör detta sätt att beskriva osäkerhet *nuvarande tillstånd* på olika parametrar snarare än osäkerhet kring möjliga framtida tillstånd.

Den näst mest vanliga sättet att beskriva osäkerhet är att ange att något är en risk. Exempel på påståenden som anges vara förknippade med *en risk* är följande:

- *"Befarad risk för ökad psykisk ohälsa hos företagare"*
- *"Risk för att samhällsviktiga verksamheter inte kan upprätthållas pga. personalbortfall."*
- *"Aktörer i två län rapporterar risk för brist på skyddsutrustning."*

Till skillnad från när nyanserade ord såsom "signaler" och "indikationer" används handlar detta sätt att beskriva osäkerheter om möjliga *framtida tillstånd* för olika parametrar. Att det föreligger risk handlar om att man i nuläget inte definitivt kan veta att något kommer att inträffa i framtiden utan att det finns en möjlighet att så kommer att ske och att utfallet då kommer att vara negativt.

Även de fall då man använder begreppet "oro" handlar om att beskriva osäkerheter kring framtida tillstånd, t.ex. *"Oro för konsekvenser av fysisk distansering för äldre."* Att använda "oro" för att beskriva osäkerhet om framtiden är dock lite annorlunda än jämfört med att använda "risk" eftersom det som egentligen beskrivs är känslan hos en person eller grupp av personer som uppstått till följd av att det föreligger en risk. Oron motsvarar alltså ett aktuellt tillstånd och är inte i sig förknippat med någon osäkerhet.

Oftast i de fall då ordet "kan" används handlar det om att något ev. kan komma att inträffa i framtiden. T.ex. som i beskrivningen *"Ökad smittspridning kan orsaka problem att rekrytera ny personal pga oro."* Detta sätt att uttrycka osäkerheter sammanfaller därmed med de fall då ordet "risk" används, men är möjligen lite mer subtilt.

När det anges att något är *en bedömning* så handlar detta antingen om bedömningar kring aktuellt tillståndet på en viss parameter, t.ex. *"Smittskyddsläkare bedömer att allmän smittspridning pågår i länet"* eller *"Flera län bedömer läget som mycket ansträngt vad gäller personalförsörjning"*. Men det kan också handla om bedömningar kopplat till framtid, t.ex. *"Kommuner och räddningstjänster bedömer att man kommer att ha en hanterbar påverkan på SVV de kommande 2-4 veckorna."*

När det gäller bedömningar kopplade till aktuella tillstånd är det inte uppenbart att det faktiskt är osäkerheter som förmedlas. Men vi menar att det går att tolka följande två påståendena på lite olika sätt: 1) *"att allmän smittspridning pågår"* och 2) *"att det bedöms att allmän smittspridning pågår"*. De fall där man konstaterar ett faktum (alt. 1) bör stödet för påståenden rimligen vara starkt. Om man å andra sidan anger att något är en bedömning så är det rimligt att anta att stödet för påståendet är något svagare.

Två sätt att beskriva osäkerheter, framför allt när vi pratar om osäkerhet kring framtida tillstånd, som ofta anges i den akademiska litteraturen är att använda scenarier, prognoser och att vara tydlig med vad som är antaganden (till skillnad från väl understödda fakta), se t.ex. Flage & Askeland (2020). Dessa sätt att förmedla osäkerheter är dock inte alls speciellt vanliga i de nationella lägesbilderna. Endast vid enstaka tillfällen har vi kunnat identifiera sådana textstycken. Exempel är:

- *"Några län gör antagande om viss ökning av inresande till länen (kust- och fjällkommuner)"*,

- *"Fortsatt behov av nationella rekommendationer/riktlinjer inför sommaren utifrån ett antagande av ökad "hemester". Innebär ökat tryck på allmänna platser och offentliga miljöer som exempelvis bad/stränder, parker, reservat och campingplatser."*
- *"Utifrån nuvarande bedömning är det mest troliga scenariot en långsamt ökad smittspridning i länet, som kommer pågå under lång tid"*
- *"Prognos intäktsbortfall på cirka 10 miljoner för den regionala kulturverksamheten."*

Den andra aspekten vi har tittat på är hur lägesbilderna förmedlar vad *graden av osäkerhet* är i olika utsagor. Rent generellt är det i relativt få fall som det egentligen framgår hur säker/osäker informationen som förmedlas är utan det är oftast helt enkelt en avskalad faktautsaga som konstateras, t.ex. *"det är högt tryck på intensivvårdsavdelningarna"*.

Det absolut vanligaste sättet att förmedla säkerhet/osäkerhet i olika påståenden är att man är transparent kring *varifrån informationen kommer*. För att illustrera vad som menas med detta så kan man jämföra utsagan att *"Polisen rapporterar in en ökning av våld i nära relationer"* med utsagan *"våld i nära relationer ökar"*. Det är ju egentligen samma information som förmedlas men i det första fallet framgår det att det vem som rapporterar vilket gör att mottagaren av informationen åtminstone till viss del kan bedöma i vilken grad man kan förlita sig på informationen. I det senare fallet är det oklart vem som står bakom uttalandet vilket skulle kunna skapa viss osäkerhet kring i vilken omfattningen man kan lita på informationen, åtminstone ger det inte mottagaren någon möjlighet att kritiskt nagelfara påståendet.

I vissa fall anger man att det är många som beskriver samma sak, d.v.s. man förmedlar någon form av informationstriangulering vilket torde innebära att man vill förmedla en bild av att utsagan är relativt säker då det är flera som rapporterar samma sak. Exempel på en sådan beskrivning är: *"Flera rapporter om våld i nära relationer och våld mot barn samt om ökad risk för detta"*.

Vidare förekommer det också beskrivningar, om än inte speciellt frekvent, som kombinerar ovanstående två sätt att indikera säkerhet/osäkerhet kring information, nämligen att man både anger att det är flera som rapporterar men även vilka det är. Exempel på sådan beskrivning är: *"Polisen upplever ökad psykisk ohälsa i länet, Regionen styrker detta och ser en ökning av antalet suicid"*. I något enstaka fall anger man också hur informationen som förmedlas har samlats in, t.ex. *"En kartläggning som gjorts bland länets kommuner visar att utsatta grupper riskerar att bli mer utsatta"*.

Relativt ofta används också någon form av värdeord för att antingen indikera att osäkerheterna är stora när det gäller ett visst påstående eller att tona ner osäkerheterna. Sådana värdeord kan t.ex. var *"tydliga signaler"* eller *"bekräftade rapporter"* när det gäller att trycka på att informationen är säker samt *"enstaka rapporter"* och *"vissa signaler"* när det gäller att trycka på att informationen är osäker. Exempel på sådana formuleringar är:

- *"Tydliga tendenser till personalfrånvaro inom vård- och omsorg, samt utbrändhet hos ledande personal inom äldreomsorg."*
- *"Viss rapportering om fortsatt trängsel inom kollektivtrafiken."*
- *"Bekräftade rapporter om fortsatt trängsel och svårigheter att upprätthålla den fysiska distanseringen i butiker, köpcentrum etc."*

6.7.3 Diskussion

Som vi nämnde i bakgrundavsnittet ovan menar vi att det kan finnas ett värde av att vara tydlig kring osäkerheter kopplat till den information som förmedlas i de nationella lägesbilderna. Det är ett mycket omfattande informationsflöde som passerar samordningskansliets lägesbildsfunktion och på mycket kort tid ska denna information sammanställas med små möjligheter att kontrollera hur väl informationen faktiskt motsvarar det aktuella läget. Samma utmaningar finns i varje led av lägesbildsarbetet (d.v.s. både på kommunal och regional nivå). Säkerligen kommer det därmed att finnas information vars sanningshalt är oklar. En lägesbildsfunktion har då i princip tre möjligheter: 1) rapportera informationen

som en säker faktauppgift, 2) att inte rapportera informationen alls utan jobba med att försöka få den bekräftad och när det är gjort rapportera informationen, eller 3) rapportera informationen men samtidigt indikera osäkerheten så att detta kan förmedlas till mottagare.

Det första sättet att rapportera information anser vi generellt bör undvikas eftersom det kan skapa en övertro till den information som rapporteras och därmed ge en ”falsk” situationsförståelse. Den andra strategin är i teorin den absolut bästa men bygger på att tid och resurser finns för att snabbt kontrollera den information som rapporteras in. Covid19-situationen handlar visserligen inte om ett speciellt snabbt förlopp, till skillnad från en del andra typer av kriser, men även här råder resurs- och personalbrist i lägesbilsarbetet. I de observationer vi gjorde av samordningskansliets lägesbildfunktion märkte vi att denna strategi användes genom att man tog kontakt med den som lämnade informationen för att be om klargörande. Men att göra detta i större omfattning är knappast görbart utifrån nuvarande upplägg på lägesbilsarbetet.

Att lägga mycket tid på att klargöra information kan också vara problematiskt om det innebär fördröjningar i informationsflödet. En poäng med lägesbilsarbete är ju att så snabbt som möjligt förmedla en bild av den aktuella situationen eftersom andra aktörer behöver informationen för sitt beslutsfattande. Alternativet är då alltså att rapportera in även information som inte är helt bekräftad, d.v.s. där det endast finns indikationer på förekomsten av något, men då menar vi att det tydligt bör anges att informationen faktiskt är osäker.

Samtidigt inser vi, på samma sätt som vi diskuterade i avsnittet om trend-/framtidinformation, att även här handlar det om en avvägning mellan att ta mycket utrymme i anspråk i lägesbilderna för att beskriva osäkerheter och att kunna få plats med information om fler faktorer och aspekter. Något vi dock skulle vilja trycka på är vikten av att vara ändamålsenlig i kommunikationen av information. I ovanstående analys är det vi som har tolkat vilka fall som innebär att osäkerheter förmedlas men det vi inte vet säkert är om detta har varit avsikten. För att undvika att olika personer gör olika tolkning av informationen är dock en möjlighet att försöka harmonisera språkbruket. T.ex. att lägesbildsfunktionen bestämmer att om de vill uttrycka en osäkerhet kring ett nuvarande eller framtida tillstånd så beskrivs detta på ett visst sätt, eller att om man vill ange graden av osäkerhet så anges det på ett visst sätt. Inom området riskanalys, som just handlar om att kunna beskriva osäkerheter, finns t.ex. sätt att klassificera kunskapsstyrka (Flage & Aven, 2009) som man kan influeras av.

Något som också är en svårighet för lägesbildsfunktionen i samordningskansliet är att den information som skickas in från resp. länsstyrelse i många fall inte innehåller indikationer kring osäkerheter. Men andra ord kräver en ökad rapportering av osäkerheter även att informationsinsamlingen från resp. länsstyrelse och utformningen av de mallar som används förändras så att det blir tydligare att osäkerheter faktiskt efterfrågas. Harmonisering av hur samordningskansliet beskriver osäkerhet i sina lägesbilder underlättas alltså av om det finns en harmonisering av informationen som kommer från respektive länsstyrelse.

Frågan kring osäkerheter i lägesbilderna är också tätt kopplat till frågan att kvalitetssäkra de lägesbilder som tas fram så att trovärdigheten i informationen ökar. Representanten för SKR uttryckte sig på följande sätt kopplat till frågan om trovärdighet och kvalitetssäkring: *”där kan man kvalitetssäkra det betydligt bättre än man gjort nu.... en del kan ju vara allmänna observationer men om man bedömer att en observation är allvarlig då måste man kanske ha en mer process för att backa och stämma av vad den här observationen egentligen innebär än att rapportera vidare den bara”*. Samtidigt innebär ju en ev. utökad process för kvalitetssäkring att processen att leverera en lägesbild fördröjs så de två målen snabb leverans och kvalitetssäkrad information står här i kontrast till varandra.

7 Samordningskansliets roll i framtida kriser

Ett delsyfte med forskningsstudien är att bidra till pågående och kommande utveckling av det samordningsarbete som bedrivs av länsstyrelsernas samordningskansli under hanteringen av covid19. De lärdomar som dras från den enskilda händelsen och den specifika organisationslösningen förväntas bidra till förmågeutveckling inom ramen för totalförsvaret och länsstyrelsernas roll vid nationella kriser. Därför blickar vi i detta kapitel framåt för att undersöka samordningskansliets roll i framtida kriser.

Kapitlet består av två delar. Först beskriver vi synen på samordningskansliets roll i framtida kriser utifrån den intervjustudie samt enkätstudie vi har bedrivit (se kapitel 2 och Appendix A). Därefter diskuterar vi framtida förutsättningar för ett länsstyrelsernas samordningskansli.

7.1 Synen på samordningskansliets roll i framtida kriser

I detta kapitel undersöker vi hur informanterna i intervjustudien samt enkätstudien beskriver samordningskansliets eventuella roll i framtida kriser samt vad de ser för potentiella utmaningar med en sådan lösning. I intervjustudien ställdes genomgående frågan om informanten anser att samordningskansliet kan eller bör ha en roll i framtidens krishantering, både till länsstyrelserepresentanter och externa aktörer. I denna analys har vi utgått från alla informanternas svar för att få med både det interna och externa perspektivet. I enkätstudien framställdes påståendet "Samordningskansliet kan fylla en viktig funktion även i framtiden" och respondenterna fick bedöma påståendet på en skala mellan 1 "Instämmer inte alls" och 5 "Instämmer helt".

7.1.1 Resultat

Inom länsstyrelsekollektivet är man generellt positiv till någon form av samordningskansli för länsstyrelsernas framtida krishantering. Som uttryckt av en representant: *"det här är ett koncept som jag tror är, det har nog kommit för att stanna"*. En annan representant för länsstyrelserna beskriver kansliets arbete som en framgångsfaktor för länsstyrelserna: *"jo men jag tror att det här är en framgångsfaktor för de 21 myndigheterna att kunna jobba effektivt och målinriktat tillsammans fast i ett slags spjutspetsformat."* I enkätstudien är en klar majoritet av respondenterna positiva till ett samordningskansli i framtiden. Exempelvis, 14 av 23 instämmer helt med att samordningskansliet kan fylla en viktig funktion även i framtiden. I enkäten framförs dock att typen av händelse kan påverka betydelsen av ett samordningskansli:

"Är det en kortvarig och intensiv kris tror jag att samordningskansliet inte utgör samma tillgång som en mer utdragning och geografiskt omfattande händelse. Att vi alltid har ett gränssnitt på rätt nivå som snabbt kan gå in mot den centrala nivån kan dock alltid vara behjälplig då det egna länet kan vara "tjokat"."

En representant beskriver att vid större händelser finns det ett behov av samordning för länsstyrelserna: *"Länsstyrelserna har en oerhört viktig roll och vid större samhällsstörningar som det här ändå handlar om och jag menar pratar vi totalförsvaret så är det ju definitivt större händelse då behöver man kunna samordna sig"*. Denne beskriver vidare att samordning kring t.ex. resurser som kan behövas fördelas mellan länen vid större händelser är viktigt för länsstyrelserna. Som tidigare beskrivits kring etableringen av samordningskansliet så betonar flera länsstyrelserepresentanter att samordningskansliet egentligen inte är en för länsstyrelserna unik samordningslösning, som beskrivet av en representant: *"vi har ju inga unika samarbetsformer eller unika lösningar. Att vi samlar in information och lägesbilder från länsstyrelserna ja, det är ju inget unikt"*. Man verkar mena att länsstyrelserna är vana vid att samordna sig och att det under covid19 bara har blivit mer strukturerat, organiserat och mer omfattande.

Flera informanter från länsstyrelserna beskriver vikten av att kunna skala upp eller ner ett potentiellt samordningskansli i framtiden, eller ha flera kanslier. Kopplat till hur samordningen organiserades under skogsbränderna 2018, då ett mindre samordningskansli sattes upp för att resursförstärka de utsatta

länen, beskriver representant för länsstyrelserna att *"ja men då tänker jag att det räcker med det. Då klarar man den regionala samordningen och stöttning liksom så"* medan om det ska vara ett liknande samordningskansli som under covid19 så *"beror det ju på om vi har den här typen av händelse"*. Representanten menar att länsstyrelserna nu har grundstrukturen och att kansliet kan byggas upp utifrån det samt att *"jag tror att det kan stå modell för en interregional kontext eller en nationell kontext utifrån ett regionalt perspektiv av hantering av totalförsvarsfrågorna, det tror jag faktiskt"*. Från enkäten belyser ett fritextsvar att samordningskansliets funktion är viktig men att den behöver utvecklas, bl.a. att *"uppdragsbeskrivning och bemanning av samordningskansliet behöver tydliggöras, bl.a. med förstärkt analyskompetens"*.

En representant för länsstyrelserna svarar *"ja och nej"* på frågan om samordningskansliet har en roll i framtiden, och syftar då på att det nödvändigtvis inte ska vara ett samordningskansli som idag utan t.ex. flera som sammanfaller med militärregionerna (eller civilområdena som föreslås i utredningen *Struktur för ökad motståndskraft*, SOU 2021:25), detta för att minska sårbarheten vid t.ex. antagonistiskt hot. Att länsstyrelserna bör ha förmågan att etablera flera kanslier, eller att flera län kan ha förmågan till att etablera ett kansli, nämns av en representant för länsstyrelserna som viktig ur redundanssynpunkt. Denne menar att det inte kan ligga på ett län att alltid ta det ansvaret. Liknande åsikt förs fram av en annan representant: *"det här kan vara en modell att man har ett samordningskansli och det kan vara flera, det kan vara olika beroende på händelse och så"*.

Huruvida ett kansli ska vara formaliserat eller inte nämns av några informanter från länsstyrelserna. En representant beskriver att det kanske inte är så viktigt om det formaliseras eller inte:

"alltså det här är, samordningskansliet, det här blir tillfälligt sammansatt för ett visst syfte. Och det skulle du ju kunna permanentera inom ramen för totalförsvaret till exempel. Du kanske inte behöver ha ett kansli. [...] Att man jobbar ihop några stycken eller du får ett formellt uppdrag. Här, du kan kalla det för nätverk eller ja. Det är ju ett uppdrag och ett mandat som är givet och det kan ju formaliseras [...]".

Två länsstyrelserepresentanter nämner att ett samordningskansli även kan fylla en funktion även då det inte är kris, t.ex. ur ett planeringsperspektiv för totalförsvarsfrågor. Informanterna utanför länsstyrelsekollektivet uttrycker lite mer blandade åsikter kring en eventuell roll för ett samordningskansli i framtidens krishantering. Representanten för Regeringskansliet är positivt inställd till ett samordningskansli i framtida kriser, och betonar det ett flertal gånger under intervjun. Denne är även positiv till att ett samordningskansli kan vara bra även då det inte är kris, för regelbundenhet och avstämning.

Från Folkhälsomyndighetens sida nämner representanten att ett framtida samordningskansli *"ter sig ju absolut relevant"*. Vad gäller hur detta ska se ut beskriver representanten med *"sen hur den bäst anordnas tänker jag att länsstyrelsen själv bäst kan överblicka. För vi ser ju verkligen bara en del av den här samverkan, den ytan som vi samverkar med och har ju bara positiva erfarenheter av den"*.

En potentiell problematik i att förhålla sig till ett specifikt län som företräder 21 län och inte t.ex. det län som är mest relevant för den fråga man har, nämns av en representant för MSB *"just med det [...], att vi kanske i vardagen har en känsla, liksom en relation till de olika 21 länen. Men nu blir det plötsligt att vi ska förhålla oss till ett län eller, det är ju inte ett län då, men det är en representant från ett län"*, men att det samtidigt kan avhjälpas om samordningskansliet är en upparbetad form av kontakt. Denne fortsätter med att beskriva blandade åsikter för samordningskansliet: *"det är så pass ny konstellation ändå som jag inte liksom på något sätt liksom vill diskvalificera, men ah som ser både fördelar och problem med"*.

Något som tas upp av två representanter för MSB är en potentiell risk i att det regionala perspektivet åsidosätts till förmån för ett nationellt fokus om länsstyrelserna organiserar sig i ett nationellt samordningskansli. Som en av representanterna uttrycker det: *"Vi kommer aldrig att få en civillägesbild eller en normalbild ur ett krishanteringsperspektiv om inte det regionala perspektivet finns med. Vi kommer alltid kunna anpassa oss men börjar man komma med massa olika nivåer och inte hittar vikten*

och liksom tyngden i det regionala perspektivet så kommer vi tappa det." Denne fortsätter med att beskriva potentiella nackdelar med att introducera nya konstellationer i svenska krishanteringssystemet:

"Men att vi håller i det system som faktiskt finns och inte börjar liksom rucka för mycket på liksom strukturer om vi inte verkligen behöver det därför att människor är människor på något vis och börjar man byta och bryta så kräver det så otroligt mycket mer. Och att man använder de strukturer som finns istället för att bara bortkoppla och liksom tillslut så börjar man leka twist någonstans."

Kopplat till nationell samordning och geografiskt områdesansvar beskriver en representant för MSB en potentiell problematik i den nationella samordningen om det finns ett samordningskansli på nationell nivå, som samordningskansliet under covid19: *"Då har vi plötsligt ett geografiskt område som är hela landet där MSB har ett geografiskt områdesansvar så vem ska då ansvara för den nationella samordningen om man får länsstyrelsen både samordnare och måste samordna sig med nationella myndigheter på regional nivå."* Denne beskriver vidare kring ett regeringsuppdrag under covid19:

"om vi tittar exempelvis på vaccination så har Folkhälsomyndigheten och Läkemedelsverket och vi har kanske någon slags roll och ska samordna det där nationellt men länsstyrelserna är redan samordnande och samordnade med regionerna så vad är det då vi ska göra på nationell nivå? [...] Om länsstyrelsen är nationellt samordnade och ändå har nationellt samordnat på regional nivå. Då är den nationella samordningen redan avklarad."

Denna problematik mellan nationell samordning och roller i detta speglas även av representanten för Socialstyrelsen. Först, i relation till kontaktpunkter gentemot Försvarmakten: *"en otydlighet som vi behöver reda ut är ju roller och ansvar och kontaktpunkter gentemot Försvarmakten tror jag är jätteviktigt att vi reder ut. För oss är det självklart att länsstyrelserna är den primära kontaktpunkten mot militärregionerna. Men i och med inrättandet av kansliet så är det också en direktkontaktkontakt mot [...] högkvarteret. Och där kan det ju bli lite förvirring, för det borde väl vara MSB kan vi tycka som ska ha med samverkan med högkvarteret att göra. Vad är då MSBs roll?"* Sedan generellt för nationella samordningen: *"när vänder man sig till dem [samordningskansliet] och när vänder man sig till MSB? Den löser vi nu under krisen, för vi samarbetar bra och lyfter luren och löser ut det, men om det här ska sättas på någon typ av pränt framåt så behöver det tydliggöras."* Frågan om roller är central för representanten för Socialstyrelsen som beskriver att huruvida samordningskansliet har en roll i framtidens krishantering *"beror på vad MSBs roll blir i det"* och *"det får inte vara otydligt, om de [samordningskansliet] ska fortsätta existera så får det inte bli otydligt vem vi vänder oss till"*.

7.2 Diskussion

Två huvudspår framträder i intervjuresultaten kring en eventuell roll för samordningskansliet i framtiden; 1) en flexibel lösning med ett eller flera samordningskanslin, som kan skalas upp eller ner, samt 2) en potentiell problematik i nationell samordning och en risk för att regionala perspektivet åsidosätts till förmån för det nationella. Vi diskuterar dessa huvudspår i tur och ordning.

7.2.1 En flexibel lösning: ett eller flera samordningskanslier, som kan skalas upp eller ner

De vi har intervjuat inom länsstyrelsekollektivet är generellt samstämmiga och positiva till att samordningskansliet som organiserat idag kan stå modell för liknande lösningar i framtiden. Utifrån vilken händelse det är kan lösningar däremot vara ett eller flera kanslier, och av olika omfattning. Alltså, man verkar mena att länsstyrelserna i framtiden skulle kunna organisera sig genom ett eller flera samordningskanslier, som kan skalas upp eller ner vid behov. Vissa verkar vilja formalisera en sådan lösning, medan andra verkar mena att länsstyrelserna redan är vana att organisera sig på liknande sätt, och att kansliet inte är en unik samordningslösning.

7.2.2 Nationell samordning och regionala perspektivet

Två potentiella problem med en nationell samordning av länsstyrelserna genom samordningskansliet nämns av aktörer utanför länsstyrelsekollektivet.

Först beskrivs en potentiell problematik i den nationella samordningen om det finns ett samordningskansli på nationell nivå. Problematiken kopplar till relationen mellan MSBs ansvar att arbeta med och verka för samordning av berörda myndigheter (enligt myndighetens instruktion, SFS 2008:1002) och länsstyrelsernas samordning på nationell nivå genom samordningskansliet. Som beskrivet av en informant från MSB: *"om länsstyrelsen är nationellt samordnade och ändå har nationellt samordnat på regional nivå. Då är den nationella samordningen redan avklarad"*. Det finns därmed anledning att tydligare klara ut hur samordningsansvaret på nationell nivå mellan MSB och samordningskansliet/länsstyrelserna bör fungera för att deras ageranden tillsammans på bästa sätt ska bidra till en god helhetslösning.

Det andra potentiella problemet som beskrivs i intervjuerna handlar om en möjlig risk att det regionala perspektivet åsidosätts till förmån för ett nationellt fokus då länsstyrelserna organiserar sig i ett nationellt samordningskansli. Vi vill koppla denna risk till det uppåtfokus som man kan notera i lägesbildarbetet och som vi har tagit upp tidigare. Här verkar nationella behov, förmedlat via representanten för Regeringskansliet, styra vilken information som samlas in från kommunerna, och hur detta sedan sammanställs på regional och nationell nivå. Informationen samlas in utifrån specifika mallar som har tagits fram genom dialog mellan samordningskansliet och Regeringskansliet. På kommunnivå verkar inte syftet med informationsinhämtningen för lägesbilderna vara särskilt tydligt och det verkar vara en generell brist på återkoppling neråt i systemet. Sett till detta verkar det nationella fokuset styra, eventuellt på bekostnad av det regionala och lokala. Denna potentiella risk ska dock ställas i relation till att vi undersöker samordningskansliets arbete och inte respektive läns regionala arbete. Däremot anser vi att det är en viktig fråga att undersöka vidare; finns det en risk att länsstyrelsernas regionala arbete försummas till förmån för ett nationellt perspektiv?

7.2.3 Framtida förutsättningar för ett länsstyrelsernas samordningskansli

För att länsstyrelserna efter hanteringen av covid19 ska kunna utnyttja de lärdomar som dras från den enskilda händelsen är det befogat att tänka genom vilka framtida förutsättningar lärdomarna har att bli integrerade i, och vilka utmaningar som då måste bemästras.

Länsstyrelsernas samordningskansli kan, som tidigare beskrivits, ses som en utveckling av den informella organisering som uppstod vid skogsbränderna 2018. I skrivande stund (augusti 2021) pågår en utveckling av totalförsvaret. Det militära försvaret förstärks och det civila försvaret håller på att återuppbas. I förutsättningarna för uppbyggnaden av det civila försvaret ligger att man ska bygga på de tillvägagångssätt man etablerat för hantering av fredstida kriser och komplettera dessa så att man får ett funktionellt civilt försvar under höjd beredskap och ytterst vid krig.

För att kunna skapa sig en föreställning om hur ett länsstyrelsernas samordningskansli kan fungera i framtiden är det viktigt att reflektera över de förutsättningar, kända eller tänkbara, som kan komma att påverka den miljö som kansliet ska införlivas i. En ram för en sådan reflektion utgörs av:

- en analys av hur framtida lag- och regelsystem ger utrymme för ett länsstyrelsernas samordningskansli att verka,
- en föreställning om hur kompetens att fungera i ett länsstyrelsernas samordningskansli ska finnas tillgänglig,
- en eftertanke om tekniska, logistiska och säkerhetsskyddsmässiga nödvändigheter för att kunna fungera under normala och störda förhållanden.

En analys av hur framtida lag- och regelsystem ger utrymme för ett länsstyrelsernas samordningskansli att verka innebär att följa den process som pågår för uppbyggnaden av civilt försvar. Processen utgörs av tillkomsten av utredningen *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25), remissvar på

utredningen, regeringens proposition till riksdagen och riksdagens ställningstagande. Att för var och en av dessa processdelar undersöka vad respektive del konkret kommer att ge för möjligheter för ett länsstyrelsernas samordningskansli att verka, innebär att bygga upp beredskap och kompetens för att hantera länsstyrelsernas samordningsproblematik i framtiden efter pandemihanteringen.

För att kunna verka i framtida hanteringar av samhälleligt påfrestande händelser är det viktigt att bevara, och utveckla, den kompetens eller ”traditionella hanteringskunskap”, som genererats då länsstyrelsernas samordningskansli etablerats vid skogsbränderna 2018 och vid covid19-hanteringen. Denna ”traditionella hanteringskunskap” kan framledes ges utrymme att kunna göra nytta i de formella strukturer som kommer att etableras efter riksdagsbeslut om det civila försvarets utformning.

I den ”traditionella hanteringskunskapen” ligger dels kunskap om organisering av samordningskansliet, dels sådan kunskap som är nödvändig för att konkret utföra de uppgifter som samordningsarbetet innebär, samt sådan kunskap som möjliggör att samordningskansliet kan utföra uppdrag, t.ex. som regeringsuppdraget kring lägesbilder under covid19-hanteringen. Hittills har den ”traditionella hanteringskunskapen” byggts upp under skarpa situationer. Det kommer kanske att behövas ett komplement till detta. Någon kontinuerlig utbildning eller övningsverksamhet avseende samordningskansliets organisering och uppgifter kan behöva etableras. Viktigt är att ta ställning till vilken målgruppen ska vara, och hur stor den ska vara, för sådan utbildning eller övningsverksamhet.

Att säkra tekniska, logistiska och säkerhetsskyddsmässiga nödvändigheter för att kunna fungera under normala förhållanden och under olika grader av störda förhållanden är viktigt att beakta. Det kan vara värdefullt att tänka över om det finns några särskilda aspekter, som specifikt berör ett länsstyrelsernas samordningskansli, och som kan vara befogade att ägna särskild beredskapshänsyn åt. För sådana aspekter kan det vara lämpligt att göra risk- och sårbarhetsanalyser och förbereda reservlösningar.

8 Övergripande diskussion

I detta kapitel avser vi ta upp diskussionspunkter som berör flera av de delstudier vi presenterat i föregående kapitel. Vi kommer också att reflektera kring de datainsamlings- och analysmetoder vi använt oss av i studierna samt vilket behov av ytterligare studier som behövs, både i relation till att bättre förstå samordningskansliets arbete under covid19 och i framtiden, men också behov av ytterligare forskning för att t.ex. bättre förstå lägesbildaarbete generellt.

8.1 Samordningskansliets prestation i relation till dess uppdrag under covid19

I kapitel 3 redogjorde vi övergripande för de regeringsuppdrag som länsstyrelserna har fått under covid19 och som samordningskansliet har tagit ett samordningsansvar för. Vår ambition i denna rapport har dock inte varit att i detalj utvärdera i vilken utsträckning och hur väl vart och en av dessa uppdrag har genomförts, eller hur väl samordningskansliet genomgående har effektiviserat länsövergripande samordning. En sådan inriktning på studien hade krävt en annan metod. I stället har vi försökt skaffa oss en övergripande bild av vad samordningskansliet har åstadkommit under covid19-pandemin genom intervjuer och enkätundersökning med en bred uppsättning respondenter.

Vi menar att den bild av samordningskansliets arbete som framträder från vårt datamaterial är mycket positiv. Många aktörer ser ett stort behov av en övergripande samordningsfunktion för länsstyrelserna. Samordningskansliet har fyllt en roll i förhållande till de 21 länsstyrelserna vars representanter tycks uppskatta samordningskansliets funktion att samordna frågor, att skapa likvärdighet i hanteringen av olika frågor, och att effektivisera arbetet med frågor som berör alla länsstyrelser. Vidare har även samordningskansliet fyllt en viktig roll i förhållande till externa aktörer vars representanter uppskattar att en aktör tar rollen att företräda 21 separata myndigheter i olika samverksansforum och att stödja externa aktörer att hitta till rätt instans inom och utanför länsstyrelserna med olika frågor. Precis på samma sätt som att länsstyrelserna internt uppskattar likvärdighet i arbetet med gemensamma frågor har externa aktörer också uppskattat denna effekt av samordningskansliet.

Samtidigt vill vi vara tydliga med att vi inte har haft möjlighet att i detalj få inblick i hur Regeringskansliet uppfattar samordningskansliets prestationer. Eftersom det är regeringen och Regeringskansliet som är samordningskansliets främsta uppdragsgivare, och därmed kravställare, hade deras uppfattningar om samordningskansliets roll, funktion och prestation varit väldigt intressant. I denna studie har vi dock endast fått möjligheten att prata med en representant för Regeringskansliet. Denne uttrycker en positiv bild av samordningskansliets arbete men vi kan inte dra långtgående slutsatser om hur Regeringskansliet uppfattat samordningskansliets prestationer baserat på så knapphändig information. Åsikterna som uttrycks i intervjun med Regeringskansliets representant bekräftas också av t.ex. minnesanteckningar från kanslimöten och indirekt har vi fått en del information om Regeringskansliets uppfattningar från samordningskansliets egna representanter. Även här är det över lag en väldigt positiv bild som målas upp men givetvis ska man vara försiktig att dra alltför långtgående slutsatser baserat på denna indirekta information. I vidare studier, och även i syfte att utforma samordningskansliets eventuella roll i det framtida krishanteringssystemet, vore givetvis Regeringskansliets åsikter ytterst värdefulla.

Ser man till de konkreta leveranserna från de olika uppdrag samordningskansliet har fått ansvar för är det framför allt lägesbilderna vi har fokuserat på i denna studie, vilket berörs i detalj i kommande avsnitt. Här menar vi att samordningskansliet har levererat det som efterfrågats av Regeringskansliet och Regeringskansliet som uppdragsgivare tycks vara nöjda med leveranserna. I arbetet att skapa lägesbilder tror vi att en framgångsfaktor har varit att lägesbildsfunktionen har bemannats av väldigt erfarna medarbetare som alla innehar höga positioner inom sina respektive länsstyrelser. Vi tror att deras erfarenheter och verksamhetsövergripande perspektiv kan ha bidragit till effektiv filtrering av information i processen att sammanställa lägesbilder, vilket är något som vår litteraturstudie i kapitel 5

har pekat ut som en effekt av bl.a. lång erfarenhet. Både de som bemannade lägesbildsfunktionen och representanten för Regeringskansliet pekar också ut detta som en framgångsfaktor. Samtidigt ser vi stora möjligheter att utveckla lägesbildsarbetet och lägesbildernas innehåll för att de ska bli ännu mer användbara för både Regeringskansliet och andra aktörer (hur det kan ske berör vi i detalj i kommande avsnitt) men detta handlar mer om att uppdraget i så fall hade behövt formuleras på ett annat sätt. Med andra ord, sett till hur uppdraget formulerats har samordningskansliet presterat väl.

Baserat på vår data verkar samordningskansliet ha etablerats på ett snabbt och effektivt sätt, mycket tack vare erfarenheter från nyligen inträffade kriser. Den snabba etableringen och att man kom igång snabbt med att sammanställa lägesbilder visar på en proaktivitet som troligtvis har gynnat hanteringen av covid19. Men hur effektiv etableringen varit om erfarenheterna från tidigare kriser varit betydligt mer avlägsna i tid, och/eller om de personer som varit aktiva i tidigare hantering inte varit tillgängliga i covid19-krisen är dock en öppen fråga. Emellertid är det inte orimligt att tro att falnande minne, nätverk som inte varit aktiverade m.m. hade kunnat innebära att etableringen blivit mer utmanande och mindre effektiv. Att säkerställa lika effektiv framtida etablering av ett samordningskansli kan därför behöva särskilda proaktiva insatser för att säkerställa att lämpliga kompetenser och kontaktnät odlas även fortsättningsvis.

Även om etableringen av samordningskansliet varit effektiv exempelvis genom att man snabbt tycks ha hittat bra arbetsformer, uppfattades samordningskansliets roll och mandat som oklart till en början. Tack vare konstruktiv dialog och genuin vilja att hitta bra samverkansformer kunde de brister som inledningsvis fanns till stor del redas ut. Men en annan förutsättning för att detta skulle kunna ske var även tillräckligt med tid. Eftersom covid19-krisen trots allt innebar en relativt utdragen hantering fanns tillräckligt med tid för att hitta goda samarbetsformer, men vi vill lyfta frågan om hur det hade blivit om förloppet krävt betydligt snabbare agerande och därmed mindre utrymme för etableringsfasen att mogna. När vi blickar framåt kan det därför finnas anledning att, om det är önskvärt, formalisera samordningskansliet så att det kan utgöra en del av de krisförberedande processerna, t.ex. då länsstyrelser, Regeringskansliet eller myndigheter övar eller tar fram beredskapsplaner. På så sätt kan den förberedande fasen ges bättre förutsättningar för ett samordningskansli att snabbt etableras och hitta samarbetsformerna med andra aktörer. Sen kan man givetvis fundera över hur långt man bör gå i formaliserandet av ett samordningskansli. En potentiell styrka som lyfts fram av flera respondenter är att ett samordningskansli ska kunna anpassas till det behov som finns i stunden och då är det givetvis viktigt att formaliseringen lämnar sådant utrymme. En viktig fråga är även hur ett potentiellt samordningskansli passar in i det svenska krishanteringssystemet, vilket bör undersökas innan en sådan formalisering sker.

8.2 Samordningskansliets lägesbildarbete i relation till den svenska krishanteringen

Under hanteringen av pandemin har länsstyrelserna och samordningskansliet fått en betydande roll inom det svenska lägesbildarbetet. Länsstyrelserna är de som primärt hanterar information från kommunerna för vidare förmedling till andra myndigheter genom regionala och nationella lägesbilder. Samordningskansliet sammanställer en nationell lägesbild, som tillsammans med de regionala lägesbilderna utgör ett till synes viktigt underlag för Regeringskansliets förståelse för läget samt eventuellt beslutsfattande. Representanter för centrala myndigheter som Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten uppger att samordningskansliets lägesbilder är till hjälp för deras förståelse för läget i länen och i landet, medan representanter för MSB är mer tvekande i denna fråga. Tveksamheten upplever vi främst har att göra med att man har svårt att värdera informationen som filtreras genom samordningskansliet och hur den nationella lägesbilden förhåller sig till MSBs nationella lägesbild. Syftet med lägesbilderna är tydligt inom länsstyrelsekollektivet men mindre så för externa aktörer.

I denna studie har vi varken kunnat gå på djupet vad gäller relationen mellan samordningskansliets och MSBs lägesbilder specifikt eller kopplat till andra lägesbilder generellt i krishanteringssystemet, och

hur dessa kompletterar eller konkurrerar med varandra. Vi menar dock att detta bör undersökas vidare, för att bl.a. komma fram till hur lägesbilderna i svenska krishanteringssystemet bör hänga ihop och hur arbetet bör inriktas. Intressant är även att se över innehållet i lägesbilderna som ska förmedlas i krishanteringssystemet i förhållande till hur informationen kan tolkas av olika aktörer (övriga aspekter av innehållet återkommer vi till i nästa kapitel). Exempelvis, utifrån vår tolkning av samordningskansliets lägesbilder som bestående av otolkad information som förmedlas över organisationsgränser kan man undersöka effekten av detta och huruvida man kan åstadkomma bättre användning för fler aktörer i krishanteringssystemet genom att t.ex. inkludera tolkningar av denna information (exempelvis utifrån FIS-trappan som berörs i kapitel 5 och 6).

Utifrån vår datainsamling ser vi indikationer på ett generellt uppfokus i den svenska lägesbildkedjan och att det verkar föreligga en brist på återrapportering av information och beslut. Detta tolkar vi alltså gälla både för länsstyrelsernas arbete och för det generella lägesbildarbetet i svenska krishanteringssystemet. Det ska poängteras att detta endast är indikationer utifrån vår studie och att det bör undersökas vidare innan slutgiltiga slutsatser kan dras. Ett uppfokus och brist på återrapportering menar vi har flera potentiellt negativa effekter. För länsstyrelsernas del kan detta resultera i att man riskerar tappa det regionala fokuset, som även uttrycks av MSB som en risk. För krishanteringssystemet kan en brist på återrapportering av åtgärder och beslut minska den proaktiva förmågan hos aktörerna att snabbt implementera och bemöta dessa åtgärder och beslut uppifrån. Här vill vi dock poängtera att effekten på lokal nivå inte behöver vara obefintlig bara för att återrapporteringen saknas. Det vi menar är att en ökad kommunikation neråt i lägesbildhanteringen, från nationell till regional till lokal nivå, borde öka förmågan till proaktivitet i systemet samt förståelsen för hur den information som förmedlas uppåt används, vilket rimligtvis borde resultera i bättre beslutsunderlag samt eventuellt reducera den rapporteringströtthet som återfinns i systemet.

För att förstå hur rapporteringen av lägesbilder och annan information hänger ihop och bör hänga ihop kan det vara relevant att se dessa som viktiga *flöden* inom krishantering (se kapitel 5). Att beskriva och förstå centrala flöden för att åstadkomma inriktning och samordning av resurser, såsom lägesbildarbetet, är viktigt för att bl.a. skapa förutsägbarhet, tydlighet, snabbhet och effektivitet. Utan en flödesförståelse för hur lägesbilderna hänger ihop finns det en risk att dessa förmedlas oordnat och att framtagandet av lägesbilder blir mer av en ritualisering än ett effektskapande initiativ. Slutligen kan flödesförståelsen vara viktig för att ta fram relevanta syften med lägesbilder, och därigenom skapa en utgångspunkt för hur de bör vara utformade så att de gör så stor nytta som möjligt.

8.3 Lägesbildernas innehåll - utveckling av ett metaspråk

Som vi nämnt tidigare menar vi att lägesbilderna har innehållit den information som efterfrågats i regeringsuppdraget. Samtidigt har vi under vår studies genomförande, mycket baserat på de samtal vi haft med respondenterna samt vår dokumentanalys, skaffat oss en del tankar om hur innehåll i lägesbilder hade kunnat utformas för att uppnå ännu större effekter t.ex. i form av bättre förutsättningar för aktörer att skapa god situationsförståelse eller att fatta bra beslut. En utgångspunkt för tankar om hur lägesbilder kan utvecklas baseras på att en lägesbild sällan tas fram isolerat från andra lägesbilder. Ofta bygger en lägesbild på en eller flera andra lägesbilder, och denna lägesbild används kanske i sin tur som grund för ytterligare lägesbilder. Denna typ av process att nyttja lägesbilder som andra aktörer tagit fram påminner mycket om vad som ofta sker när det gäller riskanalyser, där denna process brukar kallas *riskaggregering*. T.ex. bygger det svenska krisberedskapssystemet på genomförande av risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) där tanken är att RSA som genomförts på lokal nivå ska ligga till grund för analyser på regional nivå, etc. (Hassel & Cedergren, 2021).

När det gäller möjligheten att aggregera riskinformation är harmonisering av de sätt man använder för att uttrycka riskinformation väldigt viktigt eftersom det är krävande att "översätta" riskinformation som uttrycks på ett visst sätt till ett annat sätt (Månsson, 2018). Exempelvis kan behovet av sådan översättning botten i att flera olika skalor användas för att uttrycka konsekvenser eller trolighet, eller att flera olika termer används för att beskriva samma samhällsfunktion. Det som gör aggregering av

lägesbilder ännu mer utmanande jämfört med aggregering av riskanalyser är att lägesbildsarbetet i större utsträckning är präglat av tidspress. Med andra ord kan det vara ännu viktigare att lägesbildernas struktur, innehåll och sätt att uttrycka olika typer av information harmonierar med varandra eftersom den tillgängliga tiden att översätta/harmoniera informationen är begränsad.

För att harmoniera lägesbilderna som tas fram inom ramen för akut krishantering i Sverige menar vi att någon form av "metaspråk" bör utvecklas. I ett sådant metaspråk är tanken att aktörer med en roll i akut krishantering kommer överens om vilken typ av information som ska förekomma i lägesbilder samt att utforma enhetliga sätt att uttrycka denna information på ett ändamålsenligt sätt. Detta skulle kunna handla om att bestämma vilket/vilka sätt man ska använda för att uttrycka graden av osäkerhet/trovärdighet i information, hur man ska uttrycka information om framtiden (t.ex. i vilka tidsperspektiv), vilka dimensioner av konsekvenser som man ska beskriva, i vilken utsträckning innebörd och slutsatser bör komplettera rena fakta, m.m. Betydande steg mot enad syn på lägesbilder har redan tagits genom *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* (MSB, 2018; Landgren & Borglund, 2016) men de fall där ett huvudsyfte med lägesbilderna är att de ska aggregeras från lägre till högre nivåer menar vi behöver ytterligare harmonisering. T.ex. kan detta handla om att ta fram begrepp med standardiserade definitioner som ska användas för att uttrycka relevanta aspekter av lägesinformationen.

Ett metaspråk skulle antingen kunna vara tvingande att följa eller vara en frivillig konvention. Skulle det handla om ett tvingande metaspråk krävs givetvis ett lagrum för detta vilket vi inte avser utreda inom ramen för denna studie. Handlar det i stället om ett metaspråk som är frivilligt krävs givetvis att en förankringsprocess genomförs före en kris inträffar i syfte att skapa en samsyn bland relevanta aktörer kring innebörden i det utarbetade metaspråket, d.v.s. någon form av s.k. "common ground". Ett mindre ambitiöst alternativ, men samtidigt därmed enklare, när det gäller de lägesbilder som tas fram av samordningskansliet kan vara att få respektive länsstyrelse att använda metaspråket så att de regionala lägesbilder som skickas in till samordningskansliet blir enklare att aggregera.

Samtidigt som vi föreslår utveckling av ett gemensamt metaspråk vill vi vara tydliga med att detta inte per automatik kommer att ge en bättre situationsförståelse. Metaspråket gör förhoppningsvis aggregeringsprocessen mer effektiv och med en i högre grad harmonierad begreppsförståelse är förutsättningarna för god situationsförståelse förhoppningsvis bättre. Samtidigt kan ett gemensamt metaspråk i praktiken endast täcka in en delmängd av alla relevanta begrepp vilket innebär att tolkningsutrymme naturligtvis kvarstår. Kopplat till detta nämner t.ex. Danielsson et al. (2014) vikten av fysiska möten där aktörer engagerar sig i en gemensam process för att tolka innebörden av informationen i en lägesbild. De betonar vidare vikten av s.k. boundary spanners, vilket är individer som kan agera brygga mellan organisationer (vertikalt eller horisontellt) för att på så sätt underlätta kommunikationen mellan aktörer. Behovet av fysiska möten och gemensamma processer kommer naturligtvis fortsatt att finnas.

Det finns också en risk i att ta harmoniseringen alltför långt eftersom olika aktörer kan ha olika behov – d.v.s. harmoniseringen kan leda till att lägesbilderna i hög grad anpassas efter behov av att aggregera lägesbilder snarare än att det också (eller främst) bör fokusera på egensyftet för den aktör som tar fram lägesbilderna. Alltför omfattande harmonisering kan leda till att varje enskild aktör upplever ett mindre egenvärde av den lägesbild de tar fram vilket i sin tur kan innebära att de tar fram en lägesbild i syfte att aggregeras och en annan lägesbild som nyttjas i den egna organisationen, vilket leder till ineffektivitet och ev. också sämre kvalitet i lägesbilderna. Liknande tendenser har vi sett när det gäller aggregering av RSA (Cedergren et al., 2019).

8.4 Samordningskansliet som en nod i ett nätverk av offentliga aktörer

I kapitel 4 beskriver vi att en central utgångspunkt för denna forskningsstudie är att se länsstyrelsernas samordningskansli som en nod i ett nätverk av offentliga aktörer. Ett flertal aspekter som diskuterats tidigare i rapporten beskriver samordningskansliet som just en sådan nod. Samordningskansliet

representerar länsstyrelserna i samverkansforum och sammanställer och förmedlar nationella lägesbilder, utifrån regionala lägesbilder från 21 länsstyrelser. Kansliet samordnar och utgör en kontaktpunkt in till 21 länsstyrelser.

Samordningskansliets funktion som en nod medför positiva effekter ur både ett internt och externt perspektiv. Kansliet kan lyfta upp behov och framföra frågor, främst från regional/lokal till nationell nivå. Kansliet underlättar kommunikationen både internt och för externa aktörer, bidrar till resurseffektivitet, möjliggör ett likvärdigt agerande samt ger tyngd åt frågor som drivs av länsstyrelserna gemensamt. Genom samordningskansliet kan länsstyrelserna lösa en bredd av frågor, både kopplat till länsstyrelsernas breda samhällsuppdrag och sådana vars hemvist är oklar. Genom lägesbilderna kan Regeringskansliet efterfråga den information som behövs, och även andra myndigheter kan ha nytta av de producerade lägesbilderna. Dessa positiva effekter relaterar vi till länsstyrelsernas möjligheter att utöva inflytande genom samordningskansliet.

Samordningskansliet som en ny, emergent, nod i krishanteringssystemet har dock medfört en del negativa effekter, främst relaterat till osäkerhet kring vilket mandat kansliet har i förhållande till länsstyrelserna samt vilken roll de ska spela i den svenska hanteringen av covid19. I förhållande till MSB är det något oklart hur samordningskansliets lägesbilder relaterar till MSBs nationella lägesbild samt vad gäller nationell samordning av myndigheter.

Utöver detta vill vi även lyfta fram två andra aspekter att diskutera i samband med synsättet med samordningskansliet som nod.

Först relaterar vi samordningskansliets arbete med att åstadkomma inriktning och samordning under hanteringen av covid19. Inriktning och samordning är viktiga delar inom hanteringen av en samhällsstörning eller kris (se *Gemensamma grunder för samverkan och ledning under samhällsstörningar* för beskrivning av detta). De aktörer som länsstyrelsernas samordningskansli har kontakt med i nätverket av offentliga aktörer, har olika mandat att kunna bestämma inriktning. Vissa aktörer har detta mandat inom sina ansvarsområden medan andra aktörer har svagare mandat. En term för de med svagare mandat brukar vara att "verka för". För länsstyrelserna kan man säga att dessa har det svagare mandatet att verka för gemensam inriktning. Utöver detta har de ett ansvar att verka för samordning i länen. Genom att delta i samverkansforum, utgöra en kommunikationspunkt både internt och externt samt kunna framföra behov och frågor över administrativa nivåer kan länsstyrelserna genom samordningskansliet verka för en gemensam inriktning och samordning. Vidare, genom att sammanställa och förmedla de regionala och nationella lägesbilderna kan samordningskansliet ge underlag för olika aktörer, när det gäller att inom sina ansvarsområden åstadkomma beslut om inriktning och samordning av intentioner, budskap eller verksamhet. Alltså, samordningskansliet kan i sin egenskap som nod ses ha en roll i skapandet av en gemensam inriktning och samordning för aktörerna i krishanteringssystemet.

Den andra aspekten vi vill diskutera är den maktfaktor som rollen som nod i ett nätverk rimligtvis medför. Samordningskansliet har, i egenskap av nod och utifrån ansvar och uppdrag, möjlighet att agera som ett "mänskligt informationsfilter". I kapitel 5 beskrivs att detta kan introduceras då det finns mycket information att hantera. I ett krishanteringssystem kan det vara nödvändigt eftersom det är mycket information som ska flöda upp och ner i systemet, och utan en viss filtrering kan det vara omöjligt för aktörer att ta till sig den relevanta informationen. I denna studie handlar det om att samordningskansliet filtrerar information mellan regional/lokal och nationell nivå genom att sälla bland och välja ut vilken information som förs vidare i de nationella lägesbilderna eller vilken information som förmedlas till lägre administrativa nivåer. På samma sätt finns möjlighet att sälla bland och välja ut vilka frågor eller behov som lyfts upp i samverkansforum. Sådana möjligheter att vara informationsfilter öppnar upp för utökat inflytande och makt för samordningskansliet i relation till enskilda länsstyrelser, regionala aktörer eller andra myndigheter. Här vill vi poängtera att vi inte har funnit några tecken på en negativ effekt av denna maktfaktor, utan samordningskansliet tycks ha länsstyrelsernas, samt även flera externa aktörers, förtroende att företräda länsstyrelserna och hantera informationshanteringen och förmedlingen av behov utifrån nuvarande arbete. Snarare verkar etableringen av samordningskansliet som en nod i

krishanteringssystemet och det arbete som utförs genom kansliet stärkt länsstyrelsernas roll inom svensk krisberedskap, vilket framhåvs av representanter för länsstyrelserna. Dock finns det skäl att ha denna maktfaktor i åtanke inför vidare arbete med ett länsstyrelsernas samordningskansli, alternativt andra nodkonstellationer i det svenska krishanteringssystemet. Vilka noder inom krishanteringssystemet agerar informationsfilter under en samhällsstörning? Finns det tecken på att ett sådant informationsfilter har en negativ effekt på hanteringen av samhällsstörningar? I framtida utvecklingsarbete av informationsflöden i krishanteringssystemet bör man, för att undvika negativa effekter av informationsfilter, identifiera vilka medvetna och omedvetna informationsfilter som byggs in i systemet samt vilken effekt dessa har.

8.5 Geografiskt områdesansvar och sektorsansvar – horisontella och vertikala inflytanden i krishanteringen

I denna studie har vi identifierat flera aspekter som kopplar till vad vi kallar *horisontella och vertikala inflytanden*, relaterat till geografiskt områdesansvar och sektorsansvar. Det "horisontella" arbetet med geografiskt områdesansvar som ofta handlar om att samla in och dela information samt verka för helhetsperspektiv och en aktörsgemensam inriktning och samordning, har under pandemin kombinerats med ett arbete att samtidigt försöka omhänderta och anpassa sig till nya råd, rekommendationer, uppdrag och önskemål "uppifrån". Man kan säga att flera aktörer har verkat i ett gränssnitt av horisontella och vertikala inflytanden.

Detta gränssnitt är inte utan problem, som exempelvis bekräftat i en syntes av erfarenheter från initiala covid19-hanteringen utförd av MSB: *"Gränssnittet mellan det geografiska områdesansvaret och centrala myndigheter upplevs vara otydligt. Flera centrala myndigheter och länsstyrelserna påpekar att det har varit otydligt hur samordning mellan geografiskt områdesansvariga och centrala aktörers ansvarsområden är tänkt att genomföras, vilket ianspråktagit mer tid och juridisk konsultation än vad som är önskvärt"*. Även samordningskansliet tar upp liknande problematik i ett underlag för ett chefsmöte för Totalförsvaret 16 juni 2020: *"Det har varit otydligt hur samordning mellan geografiskt områdesansvariga och centrala aktörers ansvarsområden är tänkt att genomföras"* och *"Behov att utveckla strukturer för samverkan mellan geografiskt områdesansvariga och övriga centrala aktörer"*. Även i dataunderlaget till denna studie återfinns utmaningar med att hantera gränssnittet av horisontella och vertikala inflytanden. Exempelvis har vi tidigare i rapporten diskuterat skärningen av information relaterat till horisontell respektive vertikal inhämtning (exempelvis länsstyrelsernas och Socialstyrelsens respektive lägesbildarbete) och hur detta kan leda till en diskrepans i information när den når slutmottagaren.

I detta kapitel diskuterar vi horisontella och vertikala inflytanden utifrån aspekter som vi tidigare redogjort för i rapporten och kopplar detta till den workshop som genomfördes under "SOGO-mötet" 2 juni 2021 (se beskrivning i kapitel 2 och Appendix D). Workshopen syftade till att vidare fånga upp och undersöka aspekter av horisontella och vertikala inflytanden som vi hade observerat i den initiala delen av forskningsstudien. I workshopen ville vi undersöka vilka konkreta svårigheter som funnits med att hantera horisontella och vertikala inflytanden samtidigt, och konkretisera vilka eventuella utvecklingsbehov som detta fenomen för med sig, speciellt med tanke på ambitionen att utveckla totalförsvarsförmåga.

8.5.1 Svårigheter med att hantera horisontella och vertikala inflytanden samtidigt

Workshopen lyfter fram tre teman för konkreta svårigheter med att hantera horisontella och vertikala inflytanden samtidigt: 1) aspekter av tid och tajming, 2) otydlighet och 3) fragmentering och glapp i systemet.

Samtliga grupper utom en tog upp aspekter av tid och tajming kopplat till vertikala styrsignaler. Den vanligaste aspekten som återfinns i svaren är den korta framförhållningen hos andra aktörer, och att det varit nödvändigt att *"vara konstant på hugget"*. Ett representativt resonemang är att det var *"ändringar*

i sista stund, och till och med efter sista stund". Vi kan koppla detta till den brist på återrapportering som tidigare beskrivits i rapporten, och att aktörer på regional och lokal nivå exempelvis får reda på nya rekommendationer och åtgärder först via nationella presskonferenser. En ytterligare aspekt som fördes fram inom detta tema var de problem som skapades av att olika delar av landet var olika drabbat och vid olika tidpunkter, och att styrsignalerna uppifrån inte alltid utgick ifrån dessa olikheter. Problem med att få *"strukturer på plats"* i tillräckligt god tid lyftes också.

En majoritet av grupperna tog upp olika aspekter av otydlighet. Exempelvis såg man ett problem i att förstå och förklara logiken i styrningen uppifrån för de aktörer som fanns på den aktuella samverkansarenan. Någon grupp skrev att regeringsunderlagen *"bidrog till att röra till det"*. En annan otydlighet som togs upp relaterar till frågor om struktur, mandat och roller. Kopplat till detta problem fanns en upplevd otydlighet hur olika uppdrag hängde ihop och att det exempelvis funnits flera som haft uppgiften att ta fram samlade lägesbilder. Om man ser till de samlade lägesbilderna kan vi koppla denna otydlighet till vad vi tidigare har beskrivit för samordningskansliets och MSBs nationella lägesbilder, där det finns viss otydlighet kring hur de förhåller sig till varandra.

Kopplat till temat otydlighet kan man se att hälften av grupperna tagit upp problem som har att göra med fragmentering och glapp i systemet. Som exempel på detta tema skriver en grupp att det var ett problem att *"kommunikationsfrågor har hanterats i flera spår"*. En annan skriver att det inte funnits någon *"återkoppling nedåt på den rapportering som görs uppåt"*. En tredje lyfter problemet med en ansvarig expertmyndighet som *"inte har haft resten av systemet som primär dialogpart"*. Eftersom svaren är relativt kortfattade så är det svårt att identifiera tydliga exempel, men formuleringarna leder till tolkningen att flera menar att processer och strukturer *"inte riktigt hänger ihop"*.

Otydligheten i hur olika uppdrag i krishanteringssystemet hänger ihop och att det finns flera aktörer som har till synes samma uppgift, exempelvis kring kommunikation och lägesbilder, beskrivs även i intervjustudien av en representant för MSB. Denne beskriver hur regeringen har *"korskopplat systemet"* med olika uppdrag, och hur kontraproduktivt detta är för hanteringen av covid19.

8.5.2 Utvecklingsbehov för att kunna hantera horisontella och vertikala inflytanden

Vad gäller utvecklingsbehov för att kunna hantera horisontella och vertikala inflytanden identifierades tre teman från workshopen: 1) strukturer, 2) flöden och 3) kunskap.

Fem av åtta grupper använder ordet struktur i sina svar. Svaren handlar om att man behöver utveckla krishanteringsstruktur generellt, men svaren innehåller också förslag på detaljer såsom att det behövs matrisfunktioner på Regeringskansliet och MSB, eller förberedda rapporteringsstrukturer.

Fem av åtta grupper (i stor del samma som ovan) tar upp behovet av att utveckla vad man skulle kunna kalla flöden. Ordet flöden används inte specifikt, men i denna sammanställning motiveras det av formuleringar som behov av *"utveckling av rapporteringmetodiker"* och *"hur information ska kommuniceras till kommunerna"*. Ett exempel på resonemang som också kan kopplas till flöden är att behov av att *"fånga upp arbetet som gjordes"*.

Hälften av grupperna berörde behov av kunskapsutveckling. Kunskap och kompetens nämns ofta i övergripande ordalag och kopplas till olika aktörer. Exempel på formuleringar är: *"att det inte räcker att EN person eller EN organisation vet/fattar"*, och *"centrala myndigheters kunskap om såväl regional och lokal nivåns verklighet/roller/ansvar/mandat och hur systemet hänger ihop"*.

Den bild som framgår beskriver en problematik med att hantera horisontella och vertikala inflytanden samtidigt. För att vidare undersöka denna problematik menar vi, som även diskuterat ovan för lägesbildarbetet, att man ser de horisontella och vertikala inflytanden som viktiga *flöden* i det svenska krishanteringssystemet. Detta öppnar upp för en analys av hur dessa flöden hänger ihop och bör hänga ihop, för att exempelvis komma åt diskrepanser i horisontell och vertikal informationsinhämtning. Det kan även ge centrala myndigheter kunskap om hur den regionala och lokala nivåernas verklighet ser ut och hur den påverkas av rekommendationer och åtgärder som läggs fram.

8.6 Samordningskansliet och helheten

I samband med hanteringen av stora kriser visar det sig vara svårt för samhällets samlade aktörer att agera utifrån ett helhetsperspektiv. Aktörerna agerar delvis utifrån ett stuprörsperspektiv (Phillips, Neal & Webb, 2016) där systemförståelsen för hur olika konsekvenser och resurser hänger ihop ofta är bristfällig (McEntire, Fuller, Johnston, & Weber, 2002; Simonovic, 2011). I Sverige har man sedan många år försökt komma åt problemet genom att arbeta med att implementera vad man kallar helhetssyn. Helhetssyn kan ses som ett förhållningssätt som ska prägla alla de offentliga aktörernas krishanteringsarbete. MSB (2018) skriver att det är ett ”...förhållningssätt som innebär att aktörer ser sin egen hantering som en del av en helhet, som ska använda samhällets resurser så effektivt som möjligt... Helhetssyn i hanteringen av samhällsstörningar kräver att aktörerna förstår och kan hantera sitt eget uppdrag, förstår hur det egna uppdraget förhåller sig till andra aktörers uppdrag och hanteringar, och kan använda denna förståelse till att verka för en god helhetslösning” (s. 35). Förhållningssättet liknar till del de tankefigurer som presenterats i forskningslitteratur av exempelvis Senge (1990) och Jackson (2003).

Vår tolkning är att samordningskansliet kan vara en viktig resurs som bidrar till att samhällets samlade resurser inte agerar som osammanhängande stuprör, utan fungerar som en helhet som på ett effektivt sätt kan möta en bred uppsättning av olika hjälpbehov. I denna diskussionsdel vill vi ge ingångsvärden och stimulera till ett vidare samtal om samordningskansliets roll och förutsättningar för att verka utifrån en helhetssyn. Vi ser tre tänkbara omständigheter som gör att arbetet med helhetssyn kan ha försvårats, och som således kan behöva beaktas i kommande utvecklingsarbete: 1) otillräcklig spridning av kunskap om att helhetssyn ska prägla samtliga offentliga aktörers krishanteringsarbete, 2) svårigheter att operationalisera helhetssyn, och 3) konkurrens som försvårande omständighet.

Tanken om helhetssyn speglas i vad man brukar kalla den ”utökade ansvarsprincipen” som innebär att aktörerna ska samverka och stödja varandra. Formuleringarna om att samverka och stödja varandra kan spåras bland annat till utredningen om Säkerhet i en ny tid (SOU 2001:41). MSB har i många år genom utbildningsinsatser och i publikationer verkat för att samhällets offentliga krishanteringsaktörer vid kris behöver se bortom sina egna myndighetsinstruktioner och uppdrag, men samtidigt så vet man att en stor kris alltid kommer engagera nya aktörer och skapa nya interaktionsmönster (Uhr, 2009). Pandemin har otvetydigt skapat en stor mängd olika konsekvenser i olika delar av samhället och har också engagerat en stor mängd olika samhällsaktörer, varav flera haft en begränsad erfarenhet och kunskap om samhällelig krishantering. Det går således inte att ta för givet att tanken om helhetssyn är etablerad hos alla beslutsfattare och tjänstemän. Att påtvinga en aktör som inte i ett förberedande skede har umgåtts med tanken på helhetssyn kan naturligtvis var utmanande. Samtidigt kan vissa aktörer genom sina viktiga positioner vara en utgångspunkt för vad man skulle kunna kalla spontana utbildningsinsatser. Kanske är länsstyrelsernas samordningskansli en resurs när det kommer till denna utmaning i framtiden.

Den andra omständigheten som vi menar kan ha försvårat arbetet med helhetssyn är att det tycks vara ganska svårt att operationalisera det konceptuella resonemanget. Med andra ord svårt att omsätta förhållningssättet helhetssyn i praktiken. En utmaning är att beskriva helhet. För hur redovisar man i ord och bild hur en helhet av samtliga samhällskonsekvenser ser ut? Hur skapar man sig en konkret bild av alla samhällsresursers förmågor och vad de aktivt gör och avser att göra? Svaret blir att man ändå behöver göra en avgränsning av den helhet man avser att utgå ifrån, och den avgränsningen kan i teorin göras på lika många sätt som det finns individer med ambition att göra den. I det insamlade materialet kan vi se resonemang kopplade till helhetssyn, men frågan är om det är tillräckligt och vem som avgör det. Ödmjuka inför det faktum att det är svårt att hitta en gräns för när något utifrån förutsättningarna beaktas utifrån ett helhetsperspektiv menar vi att frågan ändå kan behöva lyftas. Men framförallt ser vi ett fortsatt behov av att utveckla metodik för att tillämpa helhetssyn i praktiken. Detta framkommer bland annat från den workshop på ”SOGO-mötet” som genomfördes den 2 juni 2021 (se kapitel 2, 8.5 samt Appendix D). Även om alla offentliga aktörer ska tillämpa en helhetssyn ligger det nära till hands att se myndigheterna med geografiskt områdesansvar, såsom länsstyrelserna, som särskilt viktiga för att operationalisera ambitionen.

Den tredje omständigheten som kan ha försvårat arbetet med helhetssyn kopplar vi till konkurrensrelationer. Boin, 't Hart & McConnell (2009) och Rosenthal et al. (1991) lyfter problematiken om konkurrens och rivalitet i samband med krishantering. Publikationerna är möjligen utdaterade, men det finns skäl att tro att resonemangen fortfarande är giltiga. Konkurrenten kan exempelvis skapas utifrån frågor om möjlig framtida ekonomisk tilldelning och en strävan efter högre status. Betydelsen av individuell prestige kan behöva diskuteras. När samhället inte befinner sig i kris kan konkurrens ha positiva effekter genom att stimulera till ständigt förbättringsarbete, men vid en kris blir det med största sannolikhet en tröskel på vägen mot effektiv krishantering utifrån en helhetssyn där samhällets samlade förmågor behöver användas för att möta hjälpbehov i det drabbade sammanhanget.

Vår tolkning är att det i Sverige råder en inbyggd och konstant konkurrensrelation mellan olika departement som blir inblandade i stora samhällskriser. MSB ligger på Justitiedepartementet, Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten på Socialdepartementet, Försvarsmakten på Försvarsdepartementet och länsstyrelserna på Finansdepartementet. Vår uppfattning är att det vore osannolikt om den konkurrens om finansiella medel och status som råder på departementsnivå inte sipprar ner till enskilda myndigheter och delvis präglar de samverkansinitiativ som tas. Frågan om konkurrens som en försvårande faktor för hantering utifrån en helhetssyn behöver lyftas i kommande utvecklingsarbete.

8.7 Samordningskansliet – om förutsättningarna varit annorlunda?

Samordningskansliet har visat sig fungera väl under covid19-krisen. Men karaktären på de händelser som kan inträffa och föranleda att ett samordningskansli aktiveras hade kunnat vara annorlunda – antingen genom att förutsättningarna i stort sett varit samma men med en mindre variation, eller att det handlat om ett helt annat scenario. Exakt hur samordningskansliet hade kunnat hantera annorlunda förutsättningar är givetvis omöjligt att förutse i detalj, men det är ändå fullt möjligt att reflektera över hur annorlunda förutsättningar hade kunnat påverka hanteringen med syftet att skapa insikter om hur ett samordningskansli bör organiseras i framtiden så att det förhoppningsvis ska vara resilient även i händelseförlopp som avviker från covid19. I detta avsnitt är avsikten endast att lyfta vilken generell problematik som annorlunda förutsättningar hade skapat och i de fall där det är möjligt att föreslå inriktning till lösning på problemen. Att gå djupare i analysen skulle kräva mer omfattande inspel från de som verkat nära samordningskansliet och detta skulle kunna ingå i ett vidare arbete med att dra lärdomar inför framtiden. Förhoppningen med denna del av rapporten är att detta kan stimulera reflektioner hos representanter för samordningskansliet och de som har inflytande över hur ett framtida samordningskansli kan utformas. På så sätt kan covid19-hanteringen ses som ett tillfälle att lära och öva inför framtida kriser vilket också påpekas av en representant för samordningskansliet: *”Hanteringen av Covid-19 har varit utvecklande för krisorganisationen. Denna hantering var bättre för utvecklingen än någon TFÖ [Totalförsvarsövning] kunnat ge”* (internt underlag till ett chefsmöte om totalförsvar).

När vi här reflekterar över hur samordningskansliet hade kunnat fungera om förutsättningarna varit annorlunda inspireras vi av en metod för analys av inträffade händelser som beskrivs i Abrahamsson et al. (2010). Denna metod syftar till att dra lärdomar utifrån en inträffad händelse genom att konstruera kontrafaktiska scenarier, d.v.s. att utgå från en inträffad händelse men sedan variera scenariots karaktär och analysera hur det hade påverkat hanteringen av en händelse. Det blir med andra ord en form av ”vad hade hänt om”-analys i tre olika steg: 1) Specifiering av vilka förändrade förutsättningar som antas, 2) Vilka problem och utmaningar detta för med sig, 3) Vilka möjliga lösningar som kan vara aktuella.

I denna studie har vi valt att analysera fem alternativa scenarier där dessa i varierande grad skiljer sig från det händelseförlopp som faktiskt inträffade. Tanken med valet av dessa är att täcka in en bredd av andra förutsättningar som kan råda för att på så sätt utmana hur väl rustat samordningskansliet är för olika typer av händelser. De scenarier som analyseras är: Bortfall av central personal, Avbrott i el-

och/eller kommunikationsinfrastruktur, Nationell kris med varierade lokala behov, Utdragen och eskalerande gränsproblematik⁶, och Angrepp med fjärrstridsmedel mot civila mål⁷.

8.7.1 Bortfall av central personal

8.7.1.1 Förändrade förutsättningar

Här tänker vi att förloppet är mer eller mindre detsamma som under covid19 med undantag att en eller flera centrala personer i samordningskansliet hastigt blir otillgänglig (permanent eller under en längre tid). Detta hade kunnat botten i flera olika orsaker (insjuknande, överansträngning, oberoende händelse) som i sig inte är av intresse för analysen.

8.7.1.2 Problem och utmaningar

Utmaningen blir att snabbt kunna ersätta den eller de kritiska resurserna, dels så att samordningskansliet snabbt kan återfå sin funktionalitet, dels så att de på sikt kan fortsätta att bedriva ett lika effektivt arbete. Utifrån de intervjuer vi genomfört upplever vi det som att flera delar av samordningskansliets arbete är personberoende vilket gör att personalbortfall hade kunnat bli problematiskt. Samtidigt finns 21 länsstyrelser med liknande uppbyggnad vilket gör att den potentiella personalpoolen att hitta ersättare från trots allt är relativt stor. Med andra ord, att ersätta centrala personer torde vara görbart, men huruvida samordningskansliet kan fungera lika effektivt är svårare för oss att bedöma.

8.7.1.3 Möjliga lösningar

Möjliga lösningar är att aktivt jobba för ökad redundans i centrala funktioner. Om förmågan att upprätthålla ett samordningskansli bygger mycket på personliga relationer är det viktigt att det inte endast handlar om enskilda personers nätverk utan att relationerna är spridda över fler personer och/eller att man aktivt jobba med att göra de personliga nätverken tillgängliga för andra inom samordningskansliet. Att skapa en organisation där centrala personer alltid har en ställföreträdare, eller att en funktion alltid delas av minst två personer, kan vara en annan lösning.

Avslutningsvis, en generell åtgärd inför framtiden är genomförandet av djuplodande risk- och sårbarhetsanalys och/eller kontinuitetshantering för samordningskansliets funktion i syfte att bygga resiliens i funktionen.

8.7.2 Avbrott i el- och/eller kommunikationsinfrastruktur

8.7.2.1 Förändrade förutsättningar

I detta scenario tänker vi att händelseförloppet hade liknat det som skedde under covid19 på så sätt att det är ett virtuellt samordningskansli som etableras. Skillnaden är att vi antar att någon gång under förloppet uppstår avbrott i el- och/eller telekommunikationssystemet vilket gör att det upparbetade sättet att kommunicera inte längre är möjligt att använda.

8.7.2.2 Problem och utmaningar

Problemen som uppstår handlar givetvis om att kunna fortsätta att upprätthålla samordningskansliet även i frånvaro av moderna sätt att kommunicera eller till och med utan möjlighet att använda eldriven utrustning, såsom datorer. Eftersom andra sätt att kommunicera eller andra sätt att hantera data (utan datorer) riskerar att bli mindre effektivt kan mer personal krävas och arbetet kan bli mindre effektivt vilket kan kräva mer aktiv prioritering mellan olika uppgifter. Svårigheter att kommunicera mycket data (t.ex. i lägesbilsarbetet) kan också innebära behov av att begränsa mängden information som samlas in.

⁶ Detta motsvarar Typfall 5 (FOI, 2018). FOI beskriver ett typfall som: "beskrivande hotbildsunderlag som speglar olika möjliga situationer och händelseförlopp", d.v.s. ett sorts scenariobeskrivning. De fem olika typfall som FOI har tagit fram för situationer som rör civilt försvar och höjd beredskap är tänkta att kunna användas av olika aktörer i sin planering inför framtida potentiella krishändelser.

⁷ Detta motsvarar Typfall 2 (FOI, 2014).

8.7.2.3 Möjliga lösningar

Givetvis är en lösning att utreda möjligheterna till back-up när det gäller försörjningssystemen. Vilka alternativa sätt att kommunicera finns? Är det möjligt att gå över till ett ”fysiskt” samordningskansli där det finns alternativ strömförsörjning och bättre kommunikationsmöjligheter? D.v.s. återigen är det någon sorts RSA som hade behövt genomföras. Andra lösningar kan handla om utveckling av planer på förhand, som kommuniceras med samverkansaktörer, när det gäller hur man ska arbeta tillsammans vid frånvaro av el eller normala kommunikationsmöjligheter. Avslutningsvis, om det är så att mängden information inom ramen för lägesbilsarbetet måste begränsas handlar det om att hitta sätt att prioritera, och gärna på förhand ha en uppfattning om detta, vilken information som är den nödvändiga och vilken information som är mindre viktig.

8.7.3 Nationell kris med varierade lokala behov

8.7.3.1 Förändrade förutsättningar

Här tänker vi att en stor del av landet påverkas av ett eller flera händelseförlopp men där det finns en lokal/regional variation med stora behov av insatser i vissa delar av landet men mindre behov i andra delar. Det kan exempelvis handla om flera pågående storskaliga skogsbränder som får nationell uppmärksamhet med en mängd lokala/regionala behov.

8.7.3.2 Problem och utmaningar

Utmaningar som ett sådant scenario för med sig är att behov av begränsade resurser är stort. Central styrning (top down) kan behöva balanseras mot lokala/regionala behov och styrning (bottom up). Eftersom behoven troligen är större än befintliga resurser blir resursfördelningen en utmaning och det kan uppstå olika uppfattningar kring vad bästa resursutnyttjande är där det kan vara viktigt att samordningskansliets befogenheter är tydliga gentemot enskilda länsstyrelser.

8.7.3.3 Möjliga lösningar

Här kan det finnas behov av mer än ett samordningskansli om det handlar om flera pågående ”oberoende” händelser, alternativt ett samordningskansli med flera enheter men med en övergripande ledning för att hantera gemensam problematik och definiera gemensamma uppdrag. Operativa analys- och arbetsgrupper kan behövas för att möjliggöra fysisk närvaro.

8.7.4 Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik

8.7.4.1 Förändrade förutsättningar

I detta scenario tänker vi oss förhållanden som i stor grad skiljer sig från covid19-situationen. Istället utgår vi från Typfall 5 (FOI, 2018) som handlar om gråzonsproblematik, vilket kan beskrivas som situationer där aktörer vill ”påverka Sveriges intressen, handlingsfrihet, förmågor och agerande kan använda politiska, ekonomiska, psykologiska och militära medel för att nå sina avsikter, bland annat genom påtryckningar, sanktioner, spridning av desinformation, sabotage och maktdemonstrationer” (FOI, 2018, sid. 2). Förloppet kan vara utdraget i tid och innehålla cyberangrepp, sabotage mot samhällsfunktioner, tvetydig och falsk information som sprids i sociala medier. Till en början kan angreppen vara småskaliga men eskalering sker över tid.

8.7.4.2 Problem och utmaningar

Problemen kan likna de som nämndes i föregående avsnitt om det är så att angrepp påverkar central infrastruktur. Utöver detta kan samordningskansliet givetvis vara ett mål i sig, t.ex. genom sabotage eller genom ”hacking” i syfte att komma åt känslig information (utifrån antagandet att samordningskansliet samlar in och aggregerar lägesinformation). Eftersom ett problem att hantera kan vara falsk information måste samordningskansliet i högre utsträckning jobba med att sälla/analysera trovärdigheten i informationen. Potentiellt kan samordningskansliet här spela en extremt viktig roll att vara central nod i arbetet med att minska problemen med falsk information – samtidigt gör det dem extra utsatta och sårbara för ev. påtryckningar.

8.7.4.3 Möjliga lösningar

Viktiga aspekter för att klara av en gråzonssituation kan vara ökade insatser för att skapa uthållighet och redundans i centrala funktioner. Arbetet med sekretess och informationssäkerhet blir också viktigare där man noggrant bör undersöka vilka sätt att kommunicera som är tillräckligt säkra för att undvika att känslig information hamnar i fel händer. Lägesbildsfunktionen bör förstärkas för att möjliggöra ökat arbetet med att validera information, t.ex. genom någon form av datatriangulering, för att på så sätt öka dess trovärdighet. Insatser för utökad samverkan med mottagare av lägesbilderna kan också behövas för att stärka deras uppfattningar om informationens trovärdighet.

Eftersom det föreligger risk att enskilda aktörer kan drabbas av olika typer av avbrott i försörjningssystem (el, telekom, etc.) kan samordningskansliet behöva upprätta rutiner för att ta emot information på flera olika sätt.

8.7.5 Angrepp med fjärrstridsmedel mot civila mål

8.7.5.1 Förändrade förutsättningar

Även detta scenario skiljer sig kraftigt från covid19-situationen där vi tänker oss att Typfall 2 (FOI, 2014) blir utgångspunkten. Typfall 2 handlar om angrepp mot i huvudsak strategiskt viktiga civila mål, såsom viktiga samhällsfunktioner (el, telekom, transport, vatten, etc.). Fysiska angrepp kan kombineras med sabotage, cyberattacker och desinformation.

8.7.5.2 Problem och utmaningar

Detta scenario kan ses som en kombination av en fullt ut eskalerad gråzonsproblematik men med omfattande avbrott i viktiga samhällsfunktioner. Eftersom detta scenario kan föräntledas av en utdragen gråzonsproblematik blir uthållighet och redundans i centrala funktioner än viktigare. Alternativa sätt att kommunicera kan behövas då stora delar av landets infrastruktur kan vara utslagen. Antal aktörer som samordningskansliet behöver samverka med lär växa eftersom både civila och militära aktörer kommer att ha viktiga roller.

8.7.5.3 Möjliga lösningar

Att skapa ett samordningskansli som kan fungera acceptabelt under ett väpnat angrepp är naturligtvis enormt utmanande och kräver djuplodande analys och formulering av ett helhetskoncept baserat på sådan analys. Att ständigt ha beredskap för en denna situation är knappast ekonomiskt försvarbart, utan här handlar det om att ta fram en plan för hur ett samordningskansli över en tidsperiod ska kunna bygga upp den förmåga som krävs, d.v.s. någon form av mobiliseringsplan. Aktörer som kan få aktiva roller i en väpnad konflikt behöver involveras i detta arbete för att planerna ska få en faktisk effekt.

8.7.6 Avslutande diskussion om annorlunda förutsättningar

I detta avsnitt har vi skisserat några scenarier som kan föräntleda att ett samordningskansli aktiveras. Tanken har varit att påvisa att de förutsättningar som kan råda kan vara väldigt olika och därför utmana ett samordningskansli på väldigt olika sätt. Detta kan både handla om att olika händelser ställer olika krav på vad ett samordningskansli bör åstadkomma, men också att de förhållanden som råden kan försvåra genomförandet av centrala uppgifter (avbrott i försörjningssystem, konflikter som påverkar samverkan internt och externt, tidspress, personalbrist, sabotage, etc.). Detta kopplar väl till synpunkten på att ett framtida samordningskansli bör vara flexibelt och skalbart som framförs i intervjuerna (se kapitel 7). Att genomföra en djupare analys kräver att representanter för länsstyrelserna deltar, dels för att de besitter kunskaper som krävs för att fördjupa analysen, dels för att genomförandet av en analys i sig är en lärandeprocess som kan ge lärdomar att ta med sig till framtida utformning av ett samordningskansli.

8.8 Metoddiskussion

I studien har flera metoder använts för att få data att analysera och dra slutsatser från – *observationer, intervjuer, enkät samt tolkningar och analyser av dokument*. Viktiga styrande regler i forskningsarbete

är *validitet (giltighet)* och *reliabilitet (tillförlitlighet)*. De är regler, som ska genomsyra forskningsarbete från problemställningen till och med de slutsatser som dras.

God validitet, när man använder en metod, innebär att frågor eller andra undersökningsinstrument är inriktade mot just det fenomen man vill veta något om. Det gäller att konstruera frågor eller andra undersökningsinstrument så att de "mäter" eller "tar reda på" just det man vill veta något om. Det gäller också att göra ett urval av "mätpunkter" så att man får så god representativitet som möjligt.

God reliabilitet innebär att en metod man använder kan motstå att bli påverkad av slumpen eller andra för undersökningen irrelevanta faktorer, t.ex. att den som svarar på intervjufrågor blir påverkad av ett dåligt humör eller att intervjuaren har förutfattade meningar i något avseende.

För att diskutera hela metodarsenalens validitets- och reliabilitetsproblematik är det lämpligt att utgå 1) från studiens teoretiska utgångspunkt att se länsstyrelsernas samordningskansli som en nod i ett nätverk av offentliga aktörer och som har den primära uppgiften att vara ett samordningsorgan för de 21 länsstyrelserna – *det interna perspektivet*, samt 2) från relationer med andra aktörer i helheten av krishanteringen, i synnerhet regeringsuppdraget till länsstyrelserna att regelbundet till Regeringskansliet lämna regionala och nationella lägesbilder om tillstånd och lägesutvecklingar på lokal och regional samhällsnivå – *det externa perspektivet*.

Metodarsenalens har till markant övervägande del riktats mot aktörer inom det interna perspektivet (länsstyrelsernas samordningskansli och de 21 länsstyrelserna). Tyvärr har det endast varit möjligt att få begränsad tillgång till den viktigaste externa aktören, Regeringskansliet. Det har inte varit möjligt att få utförliga utsagor från Regeringskansliet om hur Regeringskansliet under pandemin har sett och ser på hur länsstyrelserna samordningskansli arbetar, vilken effekt eller nytta Regeringskansliet haft och har av de från länsstyrelserna regelbundet lämnade lägesbilderna och Regeringskansliets bedömning av utvecklingsbehov avseende länsstyrelsernas samordningskansli. Detta innebär att validiteten avseende det inre perspektivet är bättre än avseende det yttre perspektivet.

Även reliabiliteten kan ha påverkats av samma förhållande. En inte ovidkommande faktor i form av "överpositivism" hos aktörerna inom det inre perspektivet kan ha påverkat resultatet. D.v.s. i viss mening har dessa aktörer bedömt sitt eget arbete och dess effekt. Det finns få data från aktörer inom det externa perspektivet, vilka ger underlag att ställa mot data från aktörer inom det interna perspektivet, och således kunna åstadkomma en helhetsbetonad fullödlig bas för att dra slutsatser om utvecklingsbehov. Basen är begränsad till största delen på data från aktörer inom det interna perspektivet.

Utöver det faktum att den insamlade empirin i större grad belyser det interna än det externa perspektivet går det att konstatera att samordningskansliets arbete under de tidigare faserna av pandemin studerats mer ingående än de senare. Kanske skulle respondenternas svar på vissa frågor blivit annorlunda om intervjuerna genomförts vid en annan tidpunkt. Exempelvis kan nyttan av samordningskansliets arbete ha upplevts olika stor under olika faser av pandemin, och beroende på tidpunkten för intervjun kan därmed svaren på frågor kring detta tema ha varierat.

På grund av pandemins utsträckta tidsförlopp skulle en möjlighet ha varit att intervjua varje respondent både under pandemins tidigare och senare skede, vilket inte har gjorts. Vårt intryck är dock att en stor del av de beslut och händelser som hade betydelse för studiens frågeställningar inträffade under 2020, då många av intervjuerna utfördes, och att uppföljande intervjuer med samma respondenter vid ett senare tillfälle därmed inte skulle ha tillfört nämnvärt mycket mer information i förhållande till de frågor som ställdes.

Vid flera tillfällen har det varit nödvändigt att göra ett urval av insamlade data för vidare analys. Exempelvis gäller detta de analyser av lägesbilder som presenterades i kapitel 6. Totalt sett har en mycket stor mängd lägesbilder producerats, och av praktiska skäl har det därför varit nödvändigt att välja ut ett fåtal lägesbilder för mer noggrann analys. De lägesbilder som analyserats representerar med andra ord enbart ett stickprov, men urvalet gjordes för att få en tidsmässig och geografisk spridning, vilket antogs innebära att de specifika omständigheter som rådde under framtagandet av en viss lägesbild inte slog igenom i det sammanställda resultatet.

När det gäller observationsstudien av framtagandet av den nationella lägesbilden utifrån de regionala lägesbilderna baserades slutsatserna i huvudsak på en enskild observation. Det går därmed inte att utesluta att en observation vid ett annat tillfälle kunnat leda till delvis andra slutsatser. Vid den utförda observationen ingick dock de personer som tog fram merparten av de nationella lägesbilderna under pandemins inledande skede, vilket torde innebära att det observerade tillfället i hög grad motsvarade hur detta arbete normalt sett gick till.

En av anledningarna till att en enkät användes för datainsamling var för få en bredare representation av respondenter från länsstyrelserna, då de personer som intervjuades främst utgjordes av personer som själva var väldigt aktiva i samordningskansliets arbete. Svarsfrekvensen på enkäten blev dock förhållandevis låg, vilket innebär att förhoppningen att få en mer heltäckande bild av samordningskansliets arbete genom att fånga in personer utanför dess kärna inte till fullo uppfylldes.

Utöver ett medvetet och ändamålsenligt val av metoder är noggrannhet under insamling och analys av data en viktig aspekt för att uppnå giltiga och tillförlitliga resultat. När det gäller intervjuerna genomfördes dessa uteslutande av två personer åt gången för att ge goda möjligheter att fånga upp oklarheter och ställa följdfrågor under intervjuernas gång. Av naturliga skäl, givet rådande smittspridning, skedde intervjuerna över videolänk. Samtliga intervjuer transkriberades, varefter de transkriberade texterna kategoriserades med hjälp av mjukvaran Nvivo. Som ett led i att kontrollera samstämmigheten i forskarnas tolkningar av resultaten kodades uppskattningsvis hälften av det transkriberade intervjumaterialet av två forskare oberoende av varandra.

När det gäller generaliserbarhet (extern validitet) av studiens resultat är det inte otänkbart att uppstarten av, och arbetet utfört av, ett samordningskansli kan se likartat ut i andra framtida händelser. Flera av de utmaningar som identifierats i denna studie, såsom andra myndigheters osäkerhet kring samordningskansliets mandat, torde dock vålla färre problem för framtida samordningskansli då denna konstellation tack vare arbetet under pandemin kan förväntas vara välkänd bland många andra aktörer. Vad beträffar andra delar, såsom arbetet med att ta fram och rapportera lägesbilder, tror vi däremot att flera av de slutsatser som dras i denna rapport är giltiga även för andra kriser. Utifrån den litteraturgenomgång som presenterats i kapitel 5 framgår även att flera av rapportens slutsatser ligger i linje med resultat från tidigare forskning.

För att ge rapportens läsare en god bild av rapportförfattarnas trovärdighet är det relevant att nämna att samtliga i projektet engagerade forskare har god kunskap om det svenska krishanteringssystemet och god erfarenhet av forskning inom olika delar av krishanteringssystemet.

De etiska överväganden som har beaktats innefattar bland annat att på förhand skriftligen (per e-post) ge respondenterna information om syftet med intervjun och förfrågan att spela in samtalet. Forskarna har även inhämtat ett informerat samtycke som varje respondent signerat i förväg eller godkänt i samband med intervjutillfället, där bland annat information om hantering av ljudfilen framgått samt information om att respondenten när som helst har möjlighet att avbryta intervjun.

Idealet är att från början utforma en forskningsdesign, som styrs av kraven på validitet (giltighet) och reliabilitet (tillförlitlighet). När man som forskare har en redan bestämd utformning av

forskningsobjektet – en för forskarna given verklighet utan att kunna påverka dennas utformning med hänsyn till validitets- och reliabilitetskrav – måste forskningsarbetet läggas upp, så att validitets- och reliabilitetskraven tillgodoses så gott det går. Validitets- och reliabilitetsbedömningen blir en rimlighetsbedömning. Vi bedömer att utifrån de tillgänglighetsmöjligheter, inom vilka vi har kunnat samla data i de interna och externa perspektiven, så är studiens validitet och reliabilitet tillräckligt goda.

Rapporten har tagits fram på uppdrag av Länsstyrelsen i Halland, men utifrån förslag på frågeställningar från forskargruppen. Även om rapporten inte utgör en ren utvärdering finns en potentiell risk att beställaren inte delar de slutsatser som dras och/eller vill påverka inriktning eller resultat på ett sätt som inte delas av forskargruppen. För att i möjligaste mån undvika denna typ av problem innehöll uppdragsbeskrivningen en tydlig formulering att forskningen utgår från ett kritiskt förhållningssätt. Vidare har forskargruppen haft löpande dialog med uppdragsgivaren, och genom två deltidsavstämningar fanns möjlighet att diskutera preliminära resultat och korrigera eventuella missförstånd. Vi upplever dels att det funnits en öppenhet kring att dela med sig av material, erfarenheter och tankar, dels att vi inte upplevt oss styrda i vilka slutsatser vi borde komma fram till (annat än att reda ut eventuella missförstånd och faktautsagor som inte varit korrekta).

9 Sammanfattande slutsatser, rekommendationer och vidare arbete

I detta kapitel redogör vi för de främsta slutsatserna vi kan dra från dataunderlaget samt vilka rekommendationer som går att motivera utifrån denna data. Givetvis handlar rekommendationerna lika mycket om vilken framtida utveckling som är önskvärd och där kan meningarna såklart gå isär även om det finns en enighet kring den underliggande datan/faktan.

Vi inleder kapitlet med övergripande slutsatser om samordningskansliets roll, effekt och struktur under hanteringen av covid19. Därefter redogör vi för mer detaljerade slutsatser, inklusive rekommendationer, som har framkommit i studien. Här inleder vi respektive kapitel med en övergripande sammanfattning. Avslutningsvis redogör vi kortfattat för några behov av ytterligare forskningsarbeten som vi uppmärksammat under arbetet med denna forskningsstudie.

9.1 Övergripande slutsats om samordningskansliets roll, effekt och struktur under hanteringen av covid19

Sammanlagda data, insamlade med de olika kompletterande metoderna, ger underlag för att dra följande övergripande slutsatser om samordningskansliets roll, effekt och struktur under hanteringen av covid19:

- Länsstyrelsernas samordningskansli har haft en betydande roll som nod för fördelning och samordning av information och uppdrag mellan de 21 länsstyrelserna (interna perspektivet) och mellan den regionala nivån och andra aktörer i helheten av pandemihanteringen (externa perspektivet).
- Samordningskansliet har bidragit till flera positiva effekter för hanteringen av covid19, både internt och externt.
- Etableringen av samordningskansliet gick förhållandevis snabbt och effektivt där samarbetsformer tog form och roller jämkades i relation till övriga krishanteringsaktörer. En inledande fas där framförallt externa aktörer upplevde oklara mandat och otydlighet kring rollfördelning tycks ha hanterats genom dialog och öppenhet.
- Samordningskansliet har hittat en intern struktur och rollfördelning som inneburit effektivt arbete men där det finns en del frågetecken kring uthållighet och sårbarhet när det gäller bemanning (där t.ex. flera personer har haft hög arbetsbörda och få ställföreträdare).
- Personliga nätverk har spelat stor roll vilket kräver eftertanke så att även framtida etablering av ett samordningskansli kan nyttja personliga nätverk som är etablerade på förhand.
- Samordningskansliet har uppfyllt regeringsuppdraget att inkomma med regionala och nationella lägesbilder till Regeringskansliet väl. En framgångsfaktor för detta har varit den kontinuerliga dialog man har fört med representanter från Regeringskansliet.
- Samordningskansliets lägesbilder används av flera externa aktörer, men en otydlighet i hur lägesbilder i krishanteringssystemet hänger ihop lyfts fram. Specifikt nämns kansliets och MSBs nationella lägesbilder.
- Etableringen av samordningskansliet som en ny aktör i krishanteringssystemet har inte varit utan friktion. Om ett eller flera samordningskansli är önskvärt i framtiden bör dess roll och uppgifter explicit undersökas och tydliggöras, samt eventuellt formaliseras, både i relation till de 21 länsstyrelserna och mot övriga krishanterande aktörer. I relation till externa aktörer bör specifikt samordningsansvaret på nationell nivå mellan MSB och samordningskansliet undersökas.

9.2 Samordningskansliet som en nod i ett nätverk av offentliga aktörer

I studien ser vi på samordningskansliet som en *nod* i ett nätverk av offentliga aktörer. Aspekter som bekräftar detta synsätt är att kansliet samordnar och utgör en kontaktpunkt in till 21 länsstyrelser och att man sammanställer och förmedlar nationella lägesbilder, baserat på regionala lägesbilder från 21 länsstyrelser. Positiva och negativa effekter utifrån samordningskansliet som nod lyfts fram.

Utöver detta vill vi lyfta fram två aspekter kring samordningskansliet som nod. Den första är dess roll i att skapa gemensam inriktning och samordning i krishanteringssystemet genom att sammanställa och förmedla lägesbilder samt vara en kommunikationspunkt både internt inom länsstyrelserna och mot externa aktörer. Den andra är kansliets roll som informationsfilter, vilket medför aspekter av inflytande och makt som är viktigt att belysa. Här vill vi betona att vi inte identifierat negativa effekter av samordningskansliet som informationsfilter, utan kansliet verkar snarare haft både internt och externt förtroende att agera som ett sådant.

Vi rekommenderar att länsstyrelserna använder synsättet på samordningskansliet som nod i diskussioner om länsstyrelsernas funktion i krissammanhang. Synsättet ger en möjlighet till att se helheten av krishanterande aktörer och samordningskansliets plats i denna helhet och kan tydliggöra flöden av information, internt och externt. Vidare kan det ge en ram för att kunna diskutera olika relationer till aktörer, inklusive konkurrensrelationer mellan dessa, samt stimulera till reflektioner kring den maktfaktor en nod för med sig. Vi menar även att detta synsätt kan vara relevant för det svenska krishanteringssystemet i stort, där liknande nodkonstellationer, informationsflöden och informationsfilter rimligtvis existerar.

I forskningsstudien ser vi på länsstyrelsernas samordningskansli som en *nod* i ett nätverk av offentliga aktörer och har den primära uppgiften att vara ett samordningsorgan för de 21 länsstyrelserna, samt att utföra och/eller samordna de regeringsuppdrag som tilldelats länsstyrelserna. Detta synsätt ger oss möjlighet att undersöka dels samordningskansliets interna sätt att arbeta, inkluderat den effekt som samordningskansliet bidrar till internt, dels samordningskansliets externa betydelse för och relationer till andra aktörer i helheten av pandemihanteringen. Vi kallar detta för ett internt respektive externt perspektiv.

Studien visar på flera aspekter av samordningskansliet som en nod i hanteringen av covid19. Samordningskansliet representerar länsstyrelserna i samverkansforum och sammanställer och förmedlar nationella lägesbilder, utifrån regionala lägesbilder från 21 länsstyrelser. Kansliet samordnar och utgör en kontaktpunkt in till 21 länsstyrelser. Samordningskansliet som nod har både positiva och negativa effekter ur både internt och externt perspektiv (se nedan). Utöver detta lyfter vi fram två ytterligare aspekter kring samordningskansliet som nod: samordningskansliets roll i skapandet av gemensam inriktning och samordning samt dess roll som informationsfilter.

Genom att sammanställa och förmedla lägesbilder samt vara en kommunikationspunkt både internt och externt för frågor, behov och samverkan kan samordningskansliet i sin egenskap som nod ses ha en roll i skapandet av en gemensam inriktning och samordning för aktörerna i krishanteringssystemet. Samma aspekter belyser även samordningskansliets roll som "mänskligt informationsfilter", vilket ofta är nödvändigt i krissammanhang då en mängd information ska flöda upp och ner i systemet. Det vi vill lyfta upp här är att rollen som informationsfilter öppnar upp för utökat inflytande och makt för en nod som samordningskansliet, vilket kan vara viktigt att ha med sig. Dock vill vi betona att vi i denna studie inte har identifierat negativa effekter av detta potentiella inflytande, utan samordningskansliet verkar snarare ha länsstyrelsernas, samt flera externa aktörers, förtroende att agera informationsfilter.

9.2.1 Rekommendationer kring synsättet på samordningskansliet som en nod

Vi menar att se på samordningskansliet (eller flera kanslier beroende på typ av händelse) som en nod (noder) i ett nätverk av offentliga aktörer är ett praktiskt och användbart synsätt. Synsättet kan

tydliggöra flöden av information, t.ex. i form av lägesbilder eller förfrågningar, samt vilka informationsfilter som finns för länsstyrelserna samt i krishanteringssystemet i stort.

Vår rekommendation för länsstyrelserna är att börja använda synsättet i diskussioner om länsstyrelsernas funktion vid omfattande kritiska händelser, t.ex. i inledningsskeendet när potentiellt ett eller flera samordningskanslin håller på att etableras. Fördelen med synsättet är att det ger möjlighet till att se helheten av krishanterande aktörer och samordningskansliets plats i denna helhet. På så vis kan konkurrensrelationer mellan krishanteringsaktörer potentiellt belysas och problematiseras. Synsättet ger en ram för att kunna diskutera olika relationer till aktörer utanför länsstyrelsesekretsen samt stimulera till reflektioner kring den maktfaktor en sådan nod för med sig. Vi menar även att detta synsätt kan vara relevant för det svenska krishanteringssystemet i stort, där liknande nodkonstellationer, informationsflöden och informationsfilter rimligtvis existerar.

9.3 Samordningskansliets etablering och organisering

Samordningskansliets etablering skedde förhållandevis snabbt och underlättades av erfarenheter från tidigare kriser samt befintlig samverkan och tillit. Personliga nätverk och relationer var betydelsefulla under uppstartsfasen. Samordningskansliets organisation, med en relativt liten kärna som potentiellt utgjort en sårbarhet, har inte förändrats nämnvärt under pandemin. Samordningskansliet har haft möjlighet att utöva inflytande genom ett antal samverkansforum, som exempelvis dess kanslimöten, och har i dessa forum bidragit till hanteringen av covid19 på både operativ och strategisk nivå.

De representanter från länsstyrelserna som intervjuades inom ramarna för denna studie beskrev att etableringen av samordningskansliet skedde förhållandevis snabbt och gynnades av erfarenheter från tidigare händelser, främst skogsbränderna 2018. Dessutom betonades att länsstyrelserna redan i normalläget har en övergripande samverkan och uppbyggd tillit som underlättade etableringen av samordningskansliet. Utöver dessa faktorer var även enskilda nyckelpersoners personliga relationer och nätverk betydelsefulla under samordningskansliets uppstartsfas. De oklarheter kring samordningskansliets roll och mandat som vissa externa aktörer upplevde under pandemins inledande skede tycks ha hanterats genom dialog och öppenhet.

Samordningskansliets organisation har sett likartad ut under hela pandemin, med en kärna bestående av länsråden för kontaktlänken för krisberedskap, en ordförande, ett antal funktionsansvariga, en kommunikationschef samt en expedition med administrativt ansvariga. Upplägget med en relativt liten kärna bestående av ett fåtal personer beskrevs av flera representanter för länsstyrelserna som en framgångsfaktor, men innebär samtidigt en potentiell sårbarhet avseende uthållighet och personberoende även om det vid behov finns resurser att tillgå inom länsstyrelsekollektivet. Inget tyder på att detta inneburit några problem under hanteringen av covid19, men om utfallet hade varit annorlunda kunde det ha fått konsekvenser.

Länsstyrelserna är genom samordningskansliet representerade i, och kan anses utöva inflytande genom, ett antal formella samverkansforum inom det svenska krishanteringssystemet. Detta sker exempelvis genom samordningskansliets kanslimöten med deltagande av representant för Regeringskansliet. Vid dessa kanslimöten hanteras en mängd frågor som både kopplar till de uppdrag som samordningskansliet koordinerar och frågor som inte har en känd hemvist, vilket visar på länsstyrelsernas breda samhällsuppdrag. Länsstyrelserna har därmed genom samordningskansliet ett flertal möjligheter att påverka hanteringen av covid19 i landet genom samverkan på både operativ och strategisk, nationell, nivå. Länsstyrelserna har dessutom genom samordningskansliet goda möjligheter att förmedla behov från lokal och regional nivå till nationella aktörer.

9.4 Samordningskansliets effekt under hanteringen av covid19

De interna effekter som samordningskansliet gett upphov till innefattar att kansliet samordnat och företrätt de 21 länsstyrelserna i en mängd frågor, gett tyngd i frågor genom gemensam uppbackning, bidragit till resurseffektivitet, bidragit till samsyn och likriktad hantering över landet, samt bidragit till att länsstyrelserna stärkt sin roll i krishanteringssystemet.

De externa effekterna innefattar att samordningskansliet utgjort en gemensam röst utåt och samlad ingång för externa aktörer att vända sig till, bidragit till att ge aktuell lägesbild på lokal och regional nivå samt avlastat kommunerna. Inledningsvis upplevde vissa externa aktörer samordningskansliets roll och mandat som oklart.

Frågan kring vad samordningskansliet har tillfört hanteringen av covid19 kan besvaras utifrån både vilka de interna och externa effekterna av ett sådant kansli har gett upphov till. När det gäller de interna effekterna, d.v.s. det mervärde som samordningskansliet har inneburit för de 21 länsstyrelserna, baseras resultaten i huvudsak på utsagor från representanter för länsstyrelserna själva. Dessa utsagor ger generellt en mycket positiv bild och betonar bland annat att kansliet samordnat och företrätt länsstyrelserna i en mängd frågor. Denna samordning förefaller ha varit relativt friktionsfri, där eventuella skillnader i uppfattningar har lösts genom förankring av förslag eller genom att lyfta frågor till högre nivå inom länsstyrelserna. Andra effekter handlar om att samordningskansliet bidragit till ökad resurseffektivitet, kunnat ge tyngd i en fråga genom att ha uppbackning av samtliga länsstyrelser samt bidragit till samsyn och likriktad hantering över landet. Slutligen pekar resultaten på att länsstyrelserna, genom etableringen av samordningskansliet, upplever sig ha stärkt sin roll i krishanteringssystemet.

De externa effekterna av samordningskansliets arbete bygger på intervjuer med representanter för andra myndigheter. Även här framträder en i huvudsak mycket positiv bild av samordningskansliet. I stort sett samtliga respondenter lyfter fram värdet av att samordningskansliet utgjort en gemensam röst för länsstyrelserna och att andra aktörer därmed haft en samlad ingång och sluppit vända sig till 21 regionala myndigheter. Detta är något som effektiviserat arbetet för andra aktörer. Den externa effekten handlar även om att samordningskansliet bidragit till att ge en aktuell bild av situationen på lokal och regional nivå genom sammanställningen av lägesbilder. Ytterligare en positiv extern effekt handlar om att samordningskansliet avlastat kommunerna genom att samordna förfrågningar från centrala myndigheter. De mer kritiska röster som lyfts mot samordningskansliet har i huvudsak handlat om upplevelser kring att dess roll och mandat varit oklart, i synnerhet under pandemins inledande skede.

9.5 Samordningskansliets lägesbildarbete

Samordningskansliets lägesbilder syftar till att utgöra underlag för rapportering av läget både regionalt och aggregerat nationellt till Regeringskansliet. Regeringsuppdraget kring lägesbilder tolkas ha utförts väl, enligt Regeringskansliets behov. Flera externa aktörer rapporterar att de använder kansliets lägesbilder. Processen med att sammanställa nationella lägesbilder har varit effektiv och baserat på erfarenhet, men urvalskriterier som lyfts fram är ofta implicita.

Syftet har varit tydligt för länsstyrelserepresentanterna men mindre tydligt för externa aktörer. En otydlighet i hur lägesbilder i krishanteringssystemet förhåller sig till varandra eller hur informationen i den aggregerade nationella lägesbilden ska värderas lyfts fram. En brist på återrapportering neråt i lägesbildkedjan framkommer.

Baserat på detta underlag ser vi ett fokus på uppåtrapportering i länsstyrelsernas lägesbildarbete specifikt, men potentiellt även för krishanteringssystemet i stort. Möjliga negativa effekter lyfts fram; minskad förmåga till

proaktivitet, ökad rapporteringströtthet och att beslut som fattas på nationell nivå riskerar att inte spegla behoven på lokal nivå.

Studien lyfter fram en problematik med skärning av lägesbildinformation relaterat till vad vi kallar horisontella och vertikala inflytanden (t.ex. länsstyrelsernas resp. Socialstyrelsens lägesbildarbete). I studien diskuterar vi vidare svårigheter med att hantera dessa inflytanden samtidigt, vilket kan vara relevant för länsstyrelserna och samordningskansliet.

Vi rekommenderar att man ser över hur lägesbilder och lägesbildarbetet för länsstyrelserna specifikt och för svenska krishanteringssystemet generellt bör hänga ihop och hur arbetet bör inriktas, samt att man fokuserar på att även rapportera neråt i lägesbildkedjan. Slutligen rekommenderar vi att länsstyrelserna skapar en mer enhetlig och transparent sorteringsprocess för sammanställning av samlade lägesbilder.

Under hanteringen av pandemin har länsstyrelserna och samordningskansliet fått en betydande roll inom det svenska lägesbildarbetet. De nationella lägesbilderna som kansliet sammanställer samt de regionala lägesbilderna från respektive län förmedlas till Regeringskansliet, som uppdragsgivare, samt flertalet externa aktörer. Flera av de externa aktörer vi har pratat med rapporterar att lägesbilderna är användbara för deras arbete. Representanter från MSB ger dock en mer nyanserad bild, där man lyfter fram att det är svårt att värdera informationen i de nationella lägesbilderna då detta så att säga har filtrerats genom kansliet. Man lyfter även upp en otydlighet i hur samordningskansliets lägesbilder förhåller sig till MSBs nationella lägesbilder. Otydlighet i hur lägesbilder i svenska krishanteringssystemet hänger ihop är något som även beskrivs i vårt dataunderlag, även i förhållande till hur uppdrag från nationella nivå fördelas och potentiellt "kortsletter" systemet.

Vår data och analys pekar på att länsstyrelserna genom samordningskansliet har uppfyllt sitt lägesbilduppdrag väl. Regeringskansliet som mottagare har i dialog med samordningskansliet kunnat framföra informationsbehov, som samordningskansliet har kunnat bemöta. Med utgångspunkt i vårt dataunderlag tolkar vi att de regionala och nationella lägesbilderna syftar till att utgöra underlag för rapportering av läget både regionalt och aggregerat nationellt till Regeringskansliet. Detta syfte verkar ha varit tydligt för representanterna för länsstyrelserna, medan syftet med lägesbilderna har varit mindre tydligt för de externa aktörer vi har intervjuat. Kommuner och länsstyrelserepresentanter lyfter även fram en brist på återrapportering av information, åtgärder eller beslut neråt i kedjan av lägesbildarbetet.

Syftet att rapportera till högre administrativa nivåer i kombination med bristen på återrapportering indikerar ett fokus på uppåtrapportering i länsstyrelsernas lägesbildarbete specifikt, men potentiellt även i krishanteringssystemet i stort. Vi menar att möjliga negativa effekter av detta uppåtfokus är risk för minskad förmåga till proaktivitet, potentiellt ökad rapporteringströtthet p.g.a. brist på förståelse samt risk för att beslut som fattas på nationell nivå inte nödvändigtvis speglar behoven på lokal nivå.

I studien lyfter vi även upp en problematik med skärningen av lägesbildinformation relaterat till horisontell respektive vertikal inhämtning (exempelvis länsstyrelsernas och Socialstyrelsens respektive lägesbildarbete) och hur detta kan leda till en diskrepans i information när den når slutmottagaren. I studien kopplar vi detta till hur länsstyrelserna och samordningskansliet verkar i ett gränssnitt av horisontella och vertikala inflytanden och tar bl.a. upp svårigheter med att hantera dessa samtidigt.

Slutligen, vår studie av processen med att ta fram nationella lägesbilder lyfter fram att denna har varit effektiv, och att erfarenhet har spelat en betydande roll för urvalet av relevant information. Studien visar på att de urvalskriterier som används sällan uttrycks explicit, utan är i regel underförstådda, vilket tyder på att informationsurvalet i stor utsträckning beror på en tyst kunskap hos de personer som genomför sammanställningen. Detta är i sig inte förvånande, utan snarare nödvändigt för att effektivisera arbetet, men det kan vara värt att fundera över graden av kalibrering mellan de olika personer som ansvarar för att sammanställa lägesbilderna, då informationsurvalet är personberoende.

9.5.1 Rekommendationer för samordningskansliets och krishanteringssystemets lägesbildsarbete

Vi rekommenderar att man ser över hur lägesbilder och lägesbildarbetet för länsstyrelserna specifikt och för svenska krishanteringssystemet generellt bör hänga ihop och hur arbetet bör inriktas. Vi rekommenderar även att man fokuserar på att rapportera neråt i lägesbildkedjan för att öka den positiva effekten av lägesbildhanteringen. Till rekommendationerna hör att förbereda rapporteringsstrukturer för dessa viktiga *informationsflöden* inom krishantering; lägesbildrapportering uppåt och återrapporering neråt i kedjan. Att beskriva och förstå centrala flöden inom krishantering för att åstadkomma inriktning och samordning av resurser, såsom lägesbildarbetet, är viktigt för att bl.a. skapa förutsägbarhet, tydlighet, snabbhet och effektivitet.

Slutligen rekommenderar vi att länsstyrelserna skapar en mer enhetlig och transparent sorteringsprocess för sammanställning av samlade lägesbilder, med t.ex. dokumenterade kriterier för filtreringsprocessen och erfarenhetsutbyte mellan de som bemannar lägesbildfunktionen.

9.6 Lägesbildernas innehåll

Vad gäller de regionala och nationella lägesbildernas innehåll konstaterar vi att den primära mottagaren, Regeringskansliet, samt de flesta övriga externa aktörer är nöjda. Däremot anser vi att det finns skäl till att peka ut möjligheter att göra lägesbilderna mer användbara som beslutsunderlag.

Vi rekommenderar därför att länsstyrelserna utvecklar ett s.k. metaspråk, som gör det möjligt att diskutera och analysera det språk man använder för lägesbilder i praktiken. Vi menar även att utveckling av detta metaspråk kan vara relevant för krishanteringssystemet i stort. I rapporten presenterar vi begrepp som kan utgöra en del av detta metaspråk; informationstypen Fakta-Innebörd-Slutsats, större fokus på framtida möjliga utveckling och ökat fokus på att vara tydlig med och beskriva osäkerheter.

I studien kan vi konstatera att de flesta aktörer, framför allt den primära mottagaren Regeringskansliet, är nöjda med det lägesbilderna innehåller. Samtidigt ska sägas att slutsatsen till viss del är osäker då vi endast erhållit en begränsad (men i hög grad positiv) bild av hur Regeringskansliet använt lägesbilderna samt vilken effekt de har fått där. Våra dokumentanalyser visar att innehållet i lägesbilderna framförallt handlar om "fakta" (d.v.s. mer eller mindre otolkade data) som berör nuläget. Även om aktörerna i stort sett är nöjda med lägesbildernas innehåll finns det, utifrån den analys och litteraturstudie som genomförts i denna rapport, fog för att samtidigt peka ut möjligheter att göra lägesbilderna ännu mer användbara som grund för beslutsfattande. I denna rapport argumenterar vi för ett större fokus på att inkludera tolkningar och slutsatser snarare än endast fakta. Vidare kan ett större fokus på framtida möjliga utveckling och ökat fokus på att vara tydlig med och beskriva osäkerheter i underlaget göra lägesbilderna mer användbara.

En speciellt intressant utmaning som uppmärksammas i studien är den tidsfördröjning som kan uppstå då information samlas in på lokal nivå och sedan genomgår flera tolknings- och filtreringssteg innan den slutligen når Regeringskansliet. I de fall förändringar sker relativt långsamt är detta ett mindre allvarligt problem, men snabbare förändringstakt kan innebära problem med fördröjt beslutsfattande som följd. Under covid19 har vi dock inte identifierat några fall där konkreta problem har uppstått till följd av denna potentiella tidsfördröjning som orsak.

9.6.1 Rekommendation om lägesbildernas innehåll

En rekommendation som mynnar ut från denna forskningsstudie är behovet av att utveckla ett s.k. *metaspråk* om lägesbilder och hur man skapar lägesbilder. Vi menar att denna rekommendation kan vara relevant för både länsstyrelserna och krishanteringssystemet i stort. Ett metaspråk är ett språk med vilket man kan diskutera ett språk, som man använder t.ex. i praktiken för att utföra uppgifter. Det

innebär att metaspråket innehåller sådana begrepp, som gör det möjligt att diskutera och analysera det språk som man använder i praktiken, d.v.s. i lägesbilsarbetet.

När det gäller lägesbilderna i denna studie, använder de som skapar dessa ett vardagligt språk när de väljer ut information som ska ingå och när de skriver i lägesbilderna. Detta sker mer eller mindre intuitivt, med fingertoppskänsla. Ett metaspråk ger möjlighet att diskutera hur lägesbilder ska utformas i förhållande till syftet med att skapa lägesbilder. Man kan också med hjälp av ett metaspråk analysera lägesbilder och diskutera vad det är för information de innehåller.

För att konkret belysa innebörden i resonemanget väljer vi att utgå från det metaspråkliga begreppet FIS (Fakta, Innebörd, Slutsats). Lägesbilden kan förmedla rena fakta om vad som hänt (händer), t.ex. att i ett översvämmat kvarter står vattnet upp till två meter i husen. Den kan också kompletteras med en tolkning av vad dessa fakta innebär, t.ex. att husen i kvarteret är obeboeliga. Den kan dessutom kompletteras med en slutsats, t.ex. att det är angeläget att möjliggöra temporärt boende för invånarna i kvarteret innan natten kommer.

Rapporten innehåller flera begrepp, som kan sägas utgöra ett metaspråk för att kunna diskutera hur lägesbilder ska utformas, eller har utformats, i förhållande till syftet med lägesbilderna. Ett utbildningsprogram bestående av metaspråkliga begrepp i rapporten bör skapas, t.ex. genom ett antal seminarier. Med dessa begrepp kan man diskutera hur lägesbilder bör utformas i relation till syftet med dem. Avsikten är att seminariedeltagarna ska förbättra sin förmåga att skapa ändamålsenliga lägesbilder och analysera lägesbilder i förhållande till deras syften. Målgrupp är personer som arbetar med att skapa lägesbilder och personer som ger uppdrag om att inkomma med lägesbilder.

9.7 Samordningskansliets roll i framtiden

Huruvida framtidens krishantering borde innehålla ett samordningskansli kräver mer omfattande undersökning av omständigheter och förutsättningar än vi har kunnat utföra. Bl.a. pågår en utredning om civilt försvar som kan påverka länsstyrelsernas roll i framtida krishantering samt etablering av ett samordningskansli.

Däremot konstaterar vi att man inom länsstyrelserna ser positivt på ett samordningskansli även i framtiden, som ska vara flexibelt och skalbart, och eventuellt formaliserat. Bland externa aktörer är synpunkterna mer blandade, framförallt kopplat till hur kansliets roll och funktion förhåller sig till andra. Specifikt lyfts utmaningar kring gränssnittet mellan samordningskansliet och MSB fram.

Vi rekommenderar att länsstyrelserna skapar en arbetsgrupp som får till uppgift att följa och sätta sig in i den process som kommer att leda fram till hur strukturen för att hantera en totalitet av fredstida kriser och civilt försvar ska se ut, och att också analysera hur ett eller flera samordningskanslier kan fungera i en sådan totalitet.

Vi kan i denna forskningsstudie inte bedöma huruvida framtidens krishantering borde innehålla ett samordningskansli eller inte. Det finns för många omständigheter och förutsättningar som vi inte har undersökt för att dra sådana slutsatser. Däremot kan vi konstatera att man inom länsstyrelserna ser positivt på en roll för samordningskansliet även i framtiden. Flexibilitet och skalbarhet är nyckelord som lyfts fram där det dock finns skilda meningar kring graden av formalisering som behövs för att utforma samordningskansliets framtida roll. Bland externa aktörer finns det mer blandade åsikter där både fördelar och nackdelar, eller snarare farhågor, lyfts fram. Bland farhågorna är att det finns utmaningar kopplat till gränssnittet mellan MSBs och samordningskansliets roll eftersom båda har en övergripande, samordnande roll på nationell nivå. En annan farhåga är att regionala fokus åsidosätts för ett större nationellt fokus.

I skrivande stund (augusti 2021) pågår en utredning om civilt försvar; *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25). Den bygger på strukturerna för hur fredstida kriser ska hanteras och kompletterar detta med strukturer för hantering av civilt försvar. Hur de totala strukturerna för hantering av fredskriser och

hantering av civilt försvar kommer att se ut är ännu inte bestämt. Därför är det viktigt att man inom länsstyrelsekreten bygger upp beredskap för att anpassa ”hur ett eller flera länsstyrelsernas samordningskanslier kan fungera” till totaliteten av strukturerna för hur fredskriser och civilt försvar ska hanteras, när detta blir bestämt. Givetvis är vår förhoppning att den framtida utvecklingen av civil krisberedskap och civilt försvar också kan påverkas av de erfarenheter och lärdomar som kan dras från pandemihanteringen i allmänhet och arbetet i samordningskansliet i synnerhet.

9.7.1 Rekommendation kopplat till samordningskansliets roll i framtiden

I syfte att undvika att de farhågor som målas upp ovan besannas är det viktigt att inför framtiden klargöra hur samordningsansvaret på nationell nivå mellan MSB och samordningskansliet bör avgränsas samt att resultatet kommuniceras till andra aktörer i krishanteringssystemet. Även analysen av riskerna för att det regionala arbetet får minskad fokus bör fördjupas. Avslutningsvis är det lämpligt att inom länsstyrelsekreten skapa en arbetsgrupp, som får till uppgift att följa och sätta sig in i den process som kommer att leda fram till hur strukturen för att hantera en totalitet av fredstida kriser och civilt försvar ska se ut, och att också analysera hur ett eller flera samordningskanslier kan fungera i en sådan totalitet.

9.8 Behov av förmågeutveckling vid eventuella, framtida samordningskanslin

Om samordningskansliet bedöms vara en önskvärd aktör i framtida kriser eller höjd beredskap lyfter denna studie fram behov av förmågeutveckling kopplat till etablering av ett samordningskansli samt att kunna motstå och återhämta sig från olika störningar.

Vi rekommenderar att länsstyrelserna etablerar en gemensam funktion som ansvarar för att kontinuerligt upprätthålla kunskap om etablering av ett eller flera samordningskanslier. Vidare rekommenderar vi att länsstyrelserna i förväg förbereder fler personer för att kunna arbeta i ett samordningskansli samt genomför risk- och sårbarhetsanalyser och/eller kontinuitetshantering, och om möjligt tänker ut potentiella redundanssystem eller alternativa sätt att utföra sina uppgifter.

Om samordningskansliet konstateras vara en önskvärd aktör även i framtida civila kriser eller höjd beredskap pekar studien på behov av att säkerställa och/eller utveckla förmåga - framförallt kopplat till etableringsfasen och till att kunna motstå samt återhämta sig från påfrestningar. Dessa två förmågebehov beskrivs kort nedan.

9.8.1 Förmåga att etablera samordningskansli

Grundtanken bakom länsstyrelsernas samordningskansli är att det ska etableras vid hantering av omfattande krissituationer, som berör flera eller samtliga län. Vid covid19-pandemin tycks etableringen ha varit effektiv, vilket rimligen påverkats av att ett samordningskansli etablerades i samband med de relativt nyligen inträffade skogsbränderna (där flera av de centrala personerna från covid19-hanteringen deltog). Inför framtiden är det viktigt att förmåga och kunskap om hur länsstyrelsens samordningskansli (eller flera kanslier vid behov) kan etableras vid olika typer av kritiska händelser hålls aktuell över tid. Nästa gång behovet av ett samordningskansli uppstår kan vara mer avlägset i tid vilket kan innebära att, exempelvis, stor personalomsättning har skett eller erfarenheter och lärdomar har falnat.

En möjlighet för att omhänderta detta behov är att definiera en gemensam funktion inom länsstyrelsekreten som har ansvar för att kontinuerligt upprätthålla kunskap om etablering av ett eller flera samordningskanslier samt innehar en förmåga att initiera en etablering. Ett lämpligt sätt är att dokumentera de tillfällen då ett eller flera samordningskanslier etablerats, inklusive hur de har arbetat med samordningsproblematik och andra uppgifter i det interna och externa perspektivet. En sådan

historisk dokumentation ger kunskap om vad ett samordningskansli är och hur det kan fungera vid olika händelser. Dokumentationen är ett lämpligt underlag för diskussioner och reflektioner om ett samordningskanslis roll och uppgifter. Samtidigt tror vi att det är viktigt att sådan dokumentation och eventuella planer för att initiera samordningskansli i framtiden “tar höjd” för att olika krissituationer kräver olika utformning, struktur och funktioner i ett samordningskansli. Flexibilitet bör vara ledordet.

9.8.2 Förmåga att motstå och återhämta sig från olika störningar

Ett samordningskansli har till uppgift att stödja olika aktörer i hanteringen av en kris. Samtidigt kan det pågående krisförloppet påverka samordningskansliets förmåga att upprätthålla sina olika funktioner. De flesta kriser innebär högt tempo och höga krav på snabbt beslutsfattande vilket kan innebära stress för inblandad personal och i värsta fall personalrotation. Vidare kan krisförloppet i sig också innebära påfrestning på kansliet – viktiga samhällsfunktioner och försörjningssystem kan slås ut, kansliet kan utsättas för påtryckningar, sabotage m.m. Oavsett hur samordningskansliet kan tänkas påverkas i en framtida händelse måste det säkerställas att samordningskansliet har en förmåga att upprätthålla kritiska funktioner eller snabbt få igång dem om de tillfälligt slås ut. Samordningskansliets resiliens behöver alltså säkerställas. Det är viktigt att kansliet under en kris kontinuerligt kan omformas och anpassas till det ständigt föränderliga krisförloppet. Det är högst sannolikt att behoven i ett tidigt skede av krisen är andra än i senare skeden vilket ställer krav på förmågan att identifiera nya behov och att anpassa struktur och arbetssätt till dessa nya behov.

I intervjudata framkommer att det är en relativt begränsad, för uppgiften erfaren, personalkrets som är avdelad för att arbeta i samordningskansliet med dess uppgifter. Detta utgör en sårbarhet. Fler personer bör förberedas för att kunna arbeta i samordningskansliet och i förväg bli insatta i vilka uppgifter kansliet kan komma att arbeta med. Detta bidrar till att skapa uthållighet.

Tidigare i rapporten har diskuterats olika omständigheter i vilka ett samordningskansli kan komma att verka. Avbrott i el- och/eller kommunikationsstruktur är ett exempel på sådan omständighet. En åtgärd för att skapa beredskap för sådana omständigheter är att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser och/eller kontinuitetshantering och om möjligt tänka ut möjliga redundanssystem eller alternativa sätt att utföra sina uppgifter. Analyserna bör kontinuerligt uppdateras, inte minst för att hotbilden förändras, inblandade personer byts ut m.m. En utmaning kan här uppstå om det inte finns någon utpekad aktör/enhet som i perioder av “normalläge” har till ansvar att säkerställa samordningskansliets resiliens.

I och med att ett eller flera samordningskanslier etableras först när behov uppstår vid en större händelse, kan det vara lämpligt att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser i två steg. Det första steget innebär en generell risk- och sårbarhetsanalys om vad som kan hota att ett eller flera samverkanskanslier kan fungera. Den kan genomföras som förberedelse i en “normalperiod” utan kritisk händelse. Men eftersom det alltid finns begränsningar förmågan att förutsäga tänkbara framtida förutsättningar och tillstånd behöver en sådan rent proaktiv risk- och sårbarhetsanalys kompletteras med en analys som genomförs när väl ett samordningskansli har etablerats. Sådana analyser kommer då att utgå från just de förutsättningar som är genererade av den aktuella händelsen.

9.9 Behov av ytterligare arbete

I detta avsnitt beskriver vi kortfattat vad vi ser som de främsta behoven av ytterligare arbete för att antingen öka resultatens validitet/reliabilitet eller att fördjupa de slutsatser man kan dra utifrån datamaterialet. Ytterligare arbete kan antingen relatera direkt till samordningskansliet (Vad har fungerat bra/mindre bra under covid19? Hur kan goda förutsättningar för ett framtida kansli skapas?) eller generellt till det svenska krisberedskapssystemet (Vilken ytterligare kunskap bör utvecklas för att bättre förstå lägesbildaarbetet, samordningsfunktioner och det svenska krisberedskapssystemet?).

9.9.1 Nyttiggöra rapportinnehållet

Rapportinnehållet återspeglar i stor utsträckning länsstyrelsernas samordningskanslis roll under pandemin och hur kansliet arbetat men kan p.g.a. sin omfattning vara svår att direkt använda för att stimulera reflektion. Även i de fall där målgruppen är bredare, t.ex. aktörer utanför länsstyrelsesekretsen (d.v.s. i det externa perspektivet), kan rapporten vara alltför omfattande för att enkelt kunna användas för att beskriva vad länsstyrelserna samordningskansli är och hur det kan fungera. För att rapportens innehåll ska komma till nytta på bästa sätt bör därför innehållet omsättas i en utvidgad sammanfattning med fokus på de rekommendationer som pekas ut i rapporten (5-10 sidor). En utvidgad sammanfattning hade enklare kunnat användas i t.ex. seminarier och workshops, där forskningsstudiens innehåll presenteras och diskuteras. Dessutom bör rapporten omsättas till ett program för reflektion och diskussion av rapportens innehåll. Sammantaget hade en utvidgad sammanfattning och ett program för reflektion kunnat bli en ”spegel” för den personal som arbetat i kansliet under pandemin. Det innebär att ställa den egna erfarenheten av arbetet mot innehållet i rapporten. Syftet med detta är att en sådan process ger upphov till reflektioner och inläring, som är berikande för kompetensen att arbeta med sådana uppgifter, som kan uppstå i kommande situationer, där ett eller flera samordningskanslier behöver etableras. Det finns även en potential i att fördjupa den analys som presenterats i denna rapport.

9.9.2 Ytterligare arbete kopplat till samordningskansliet

För att befästa och fördjupa slutsatserna om samordningskansliets effekter skulle starkare evidens behövas. I många fall handlar evidensen i denna rapport om insatta personers uppfattningar och bedömningar om den roll och effekt samordningskansliet har haft. Även om alla de personer vi talat med besitter stor kunskap och djup förståelse för det svenska krishanteringssystemet, och specifikt länsstyrelsernas arbete, så är denna typ av evidens relativt svagt. Hade man frågat de mest framstående läkarna på 1800-talet om åderlåtning fungerade, så hade de flesta garanterat sagt att det fungerar men det betydde inte att det faktiskt påverkade patienternas hälsa positivt. På samma sätt finns det fortfarande osäkerhet kring vilken effekt samordningskansliet faktiskt har haft på den svenska krishanteringen av covid19 - speciellt om man vill veta hur mycket mindre allvarligt grundläggande värden såsom liv, hälsa, ekonomi och samhällets funktionalitet har påverkats tack vare insatser från samordningskansliet. Det finns gott om indikationer att samordningskansliet haft en positiv inverkan på hanteringen, men desto färre stark evidens om så faktiskt har varit fallet och i så fall i vilken utsträckning.

Att vi inte kunnat skaffa starkare evidens beror helt enkelt på hur svårstuderad denna typ av händelse är men i vidare arbete hade det varit intressant att jobba mer aktivt med att jämföra denna händelse med annan storskalig händelse där motsvarande funktion inte fanns. Vilken problematik fanns i den andra händelsen som löstes mer effektivt då samordningskansliet bildats? Givetvis är ingen tidigare händelse identisk och det finns svårigheter att jämföra en nutida händelse med en händelse som kanske inträffat signifikant mycket tidigare, men förhoppningsvis hade man kunnat se olika mönster som skiljt händelserna åt. En annan möjlig studie är att undersöka kommunernas synpunkter och erfarenheter av länsstyrelsernas och samordningskansliets arbete, vilket denna studie endast har berört i begränsad omfattning. Det är så att säga på kommunnivå som flertalet effekter av högre administrativa nivåers arbete syns, vilket kan ge värdefull insyn i länsstyrelsernas arbete och effekt.

Något som vi tidigare nämnt men som tål att upprepas är att slutsatserna om samordningskansliets roll och effekt även hade kunnat fördjupas om vi lyckats samla in uppfattningar och erfarenheter från deras främsta uppdragsgivare Regeringskansliet. I framtiden är det fullt möjligt att denna data blir enklare att samla in.

Slutligen skulle vi vilja lyfta fram att det skulle vara belysande att göra en mer djupgående studie inom länsstyrelsekollektivet för att samla in fler synpunkter och erfarenheter av samordningskansliet. Vår enkätstudie var ett led i ett sådant arbete, men det skulle kunna kompletteras med en mer djupgående studie där vi exempelvis genomför intervjuer även med dessa respondenter.

9.9.3 Ytterligare arbete kopplat till det svenska krisberedskapssystemet

Det finns även flera uppslag till ytterligare arbete som kopplar an bredare till det svenska krisberedskapssystemet. Uppslagen relaterar till de rekommendationer vi beskriver ovan som har att göra med krishantering i stort men beskrivs här mer detaljerat.

Vi menar att man bör sådant arbete relaterar till att ta ett helhetsgrepp kring utformning och användning av lägesbilder. Utifrån vår forskningsstudie har det blivit tydligt att en mängd aktörer bidrar till och tar fram lägesbilder. I många fall bygger en lägesbild på andra lägesbilder samt bidrar till ytterligare lägesbilder. Av denna anledning är det angeläget att de olika lägesbilderna harmonierar med varandra och kompletterar varandra - både när det gäller dess struktur/formsyfte och när det gäller dess innehåll. Frågor som kan guida detta arbete är enligt följande.

Vad finns det för informationsflöden vad gäller lägesbildarbetet i krisberedskapssystemet? Finns det aktörer som gör mer eller mindre samma sak eller /ber om samma information från samma aktörer? Finns det lägesbilder som till synes har samma syfte men som har olika innehåll? Finns det lägesbilder som till synes har samma innehåll men olika syften? Är det aktörer som utifrån sin "position i systemet" eller sin kompetens har bättre förutsättningar att ta fram lägesbilder än jämfört med de aktörer som faktiskt tar fram lägesbilderna?

Vad händer egentligen med information som genomgår en mängd "filtreringssteg" från t.ex. den lokala nivåns "rådata" till den tolkade informationen på t.ex. nationell nivå? Vad händer i en sådan "visklek"? Ännu mer detaljerade studier på de lägesbilder som tagits fram under covid19-pandemin är en möjlighet, alternativt kan olika former av kontrollerade studier genomföras för att i experimentmiljö undersöka hur olika faktorer påverkar filtreringsprocessen samt vilken effekt detta har på användbarheten i underlaget

10 Referenser

- Abrahamsson, M., Hassel, H., & Tehler, H. (2010). Towards a system-oriented framework for analysing and evaluating emergency response. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18(1), 14-25.
- Ackley, B. J., Swan, B. A., Ladwig, G., & Tucker, S. (2008). *Evidence-based nursing care guidelines: Medical-surgical interventions*. (p. 7). Mosby Elsevier, St. Louis, MO.
- Adams, R. J., & Ericsson, A. E. (2000). Introduction to the cognitive processes of expert pilots. *Journal of Human Performance in Extreme Environments*, 5(1), 44-62.
- Adams, J., Loyd, A., Miller, C. (2015). *The Oxfam ebola response in Liberia and sierra Leone: an evaluation report for the disaster emergency committee*, Oxfam, GB.
- Allen, D. K., Karanasios, S., & Norman, A. (2014). Information sharing and interoperability: The case of major incident management. *European Journal of Information Systems*, 23(4), 418-432. <https://doi.org/10.1057/ejis.2013.8>
- Ambroso, G., Swamy Meier-Ewert, G., Parker J, Richardson, L. (2016). Evaluation of UNHCR's Response to the L3 South Sudan Refugee Crisis In *Uganda and Ethiopia*. *UNHCR Policy Development and Evaluation Service*, Geneva.
- Arnott, D. & Pervan, G. (2005). A Critical Analysis of Decision Support Systems Research. *Journal of Information Technology*. 20(10).
- Benini, A.A. (1997). Uncertainty and information flows in humanitarian agencies. *Disasters*, 21, 335-353.
- Bergström, J., Uhr, C. & Frykmer, T. (2016). A complexity framework for studying disaster response management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 24(3), 124-135.
- Bharosa, N., Lee, J., & Janssen, M. (2010). Challenges and obstacles in sharing and coordinating information during multi-agency disaster response: Propositions from field exercises. *Information Systems Frontiers*, 12(1), 49-65. <https://doi.org/10.1007/s10796-009-9174-z>
- Brehmer, B. (1987). The Psychology of Risk, in W.T. Singleton and J. Howden (eds.), *Risk and Decisions*. 25-39, Wiley, New York.
- Brehmer, B. (1992). Dynamic decision making: Human control of complex systems, *Acta Psychologica*, 81(3), 211-241.
- Brehmer, B. (2008). *Vad är ledningsvetenskap?*. KKRVA.
- Bryman, A. (2008). *Social Research Methods* (3rd ed.). Oxford University Press.
- Brehmer, B. (2013). *Insatsledning: ledningsvetenskap hjälper dig att peka åt rätt håll*. Stockholm: Försvarshögskolan (FHS).
- Boin, A., & 't Hart, P. (2006). The crisis approach. In H. Rodriguez, E. L. Quarantelli & R. Dynes (Eds.), *Handbook of disaster research*, 42-54, Springer, New York.
- Boin, A., 't Hart, P. & McConnell, A. (2009). Crisis exploitation: political and policy impacts of framing contests, *Journal of European Public Policy*, 16(1), 81-106.
- Borglund, E. (2017). The role of artefacts in creating a common operational picture during large crises. In *Proceedings of the International ISCRAM Conference* (Vol. 2017-May, 191-203).
- Bunker, D., Levine, L., & Woody, C. (2014). Repertoires of collaboration for common operating pictures of disasters and extreme events. *Information Systems Frontiers*, 17(1), 51-65. <https://doi.org/10.1007/s10796-014-9515-4>
- Campbell, L. & Knox Clarke, P. (2018). *Making operational decisions in humanitarian response: A literature review*. London: ALNAP/ODI.
- Campbell, L. & Knox Clarke, P. (2019). *Beyond Assumptions: How humanitarians make operational decisions*, ALNAP Study. London: ODI/ALNAP.
- Carlile, P. R. (2002). A pragmatic view of knowledge and boundaries: Boundary objects in new product development. *Organization Science*, 13(4). <https://doi.org/10.1287/orsc.13.4.442.2953>

- Carlile, P. R. (2004). Transferring, translating, and transforming: An integrative framework for managing knowledge across boundaries. *Organization Science*, 15(5), 555–568. <https://doi.org/10.1287/orsc.1040.0094>
- Cedergren, A., Hedtjärn Swaling, V., Hassel, H., Denward, C., Mossberg Sonnek, K., Albinsson, P. A., & Sparf, A. (2019). Understanding practical challenges to risk and vulnerability assessments: the case of Swedish municipalities. *Journal of Risk Research*, 22(6), 782–795.
- Colombo, S. & Checchi, F. (2018). Decision-making in humanitarian crises: politics, and not only evidence, is the problem. *Epidemiological Preview* 42, 214–225.
- Comfort, L. K. (2007). Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination, and Control. *Public Administration Review*, 67, 189–197. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00827.x>
- Copeland, J. (2008). *Emergency Response: Unity of Effort through a Common Operational Picture. DTIC Document.*
- Cosgrave, J. (1996). Decision making in emergencies, *Disaster Prevention and Management*, 5(4), 28–35.
- Danielsson, E., Alvinus, A., & Larsson, G. (2014). From common operating picture to situational awareness. *International Journal of Emergency Management*, 10(1), 28–47.
- Danielsson, M. & Ohlsson, K. (1999). Decision Making in Emergency Management: A Survey Study, *International Journal of Cognitive Ergonomics* 3(2), 91–99.
- Daouda K, Pascale Z. & François P. (2014). Decision process in large-scale crisis management. *Environment Systems and Decisions*, Springer, 34 (2), 277–287.
- Darcy, J. (2016). *Evaluation synthesis and gap analysis. Syria Coordinated Accountability and Lessons Learning (CALL) initiative.* Steering Group for Inter-Agency Humanitarian Evaluations, New York.
- Dubost, L., Boisson, J. M., Quéré, B., Giroud, F., & Clemenceau, A. (2018). Trialing a common operational picture in a simulated environment: A DRIVER project trial. In *Proceedings of the 2017 4th International Conference on Information and Communication Technologies for Disaster Management, ICT-DM 2017* (pp. 1–7). <https://doi.org/10.1109/ICT-DM.2017.8275673>
- Dutton, J.E. (1986). The processing of crisis and non-crisis strategic issues, *Journal of Management Studies*, 23, 501–517.
- Ekman, O. & Fredholm, L. (2020). Ledning och samverkan: fyra återkommande utmaningar i krisberedskapen. Arbetsdokument. MSB: Karlstad.
- Endsley, M. R. (1995). Towards a theory of situation awareness in dynamic systems. *Human Factors*, 37(1), 32–64. <https://doi.org/10.1518/001872095779049499>
- Endsley, M. R. (1997). *The role of situation awareness in naturalistic human decision making.* i Zsombok, C., Klein, G. A. (Eds.), *Naturalistic decision making*, 269–283). Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Fingar, T. (2011). *Reducing Uncertainty: Intelligence Analysis and National Security*, Stanford university press.
- Fisher, C. W., & Kingma, B. R. (2001). Criticality of data quality as exemplified in two disasters. *Information and Management*, 39(2), 109–116. [https://doi.org/10.1016/S0378-7206\(01\)00083-0](https://doi.org/10.1016/S0378-7206(01)00083-0)
- Flage, R., & Askeland, T. (2020). Assumptions in quantitative risk assessments: When explicit and when tacit?. *Reliability Engineering & System Safety*, 197, 106799.
- Flage, R., & Aven, T. (2009). Expressing and communicating uncertainty in relation to quantitative risk analysis. *Reliability: Theory & Applications*, 2–13.
- Gralla, E, Goentzel, J., & Fine, C. (2016). Problem formulation and solution mechanisms: a behavioral study of humanitarian transportation planning. *Prod Operational Management*. 25(1), 22–35.
- Gustavi, T., Johansson, F., Johansson R., Jändel, M., Kaati, L., Mårtenson, C. & Oskarsson, D. (2011). *Analytiska verktyg-en översikt av metoder och modeller för underrättelseanalys*, FOI-R-3310-SE

- Harrald, J., & Jefferson, T. (2007). Shared situational awareness in emergency management mitigation and response. In *Proceedings of the Annual Hawaii International Conference on System Sciences* (pp. 1–8). <https://doi.org/10.1109/HICSS.2007.481>
- Hassel, H., & Cedergren, A. (2021). Integrating risk assessment and business impact assessment in the public crisis management sector. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 56, 102136.
- Hobbs, C., Gordon, M., & Bogart, B. (2012). When business is not as usual: decision-making and the humanitarian response to the famine in South Central Somalia, *Global Food Security* 1, 50–56.
- Hutchins, E. (1995). How a cockpit remember its speeds. *Cognitive Science*, 19, 265–288. https://doi.org/10.1207/s15516709cog1903_1
- Hayles, C.S. (2010). An examination of decision making in post disaster housing reconstruction. *International Journal of Disaster Resilience in the Built Environment*, 1(1), 103–122.
- Jackson, M. (2003). *Systems Thinking: Creative Holism for Managers*. Hoboken, Wiley Publishing, New Jersey.
- Johansson, A., Norling, S. & Tiderman, E. (2021). Utvärdering - Länsstyrelsen i Västmanlands hantering av covid-19 under våren 2020. Mälardalens Högskola.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking Fast and Slow*, Macmillan.
- Kalra, N., Hallegatte, S., Lempert, R. Brown, C., Fozzard, A., Gill, S. & Shah, A. (2014). *Agreeing on Robust Decisions: New Processes for Decision Making Under Deep Uncertainty*, World Bank Policy Research Working Paper No. 6906.
- Keen, P. & Scott-Morton, M. (1978). *Decision support systems: an organizational perspective*. Addison Wesley.
- King, D.J. (2005). *Humanitarian knowledge management*. 2nd International ISCRAM Conference April 2005, Brussels.
- Klein, G. (1993). A Recognition-Primed Decision (RPD) Model of Rapid Decision Making. In G. Klein, J. Orasanu, R. Calderwood, & C. E. Zsombok (Eds.), *Decision making in action: Models and methods* (138–147). Norwood, New Jersey: Ablex Publishing Corporation.
- Klein, G. (2008). Naturalistic Decision Making. *Human Factors*, 50(3), 456–460.
- Kowalski-Trakofler, K., Vaught, C. & Scharf, T. (2003). Judgment and decision making under stress: an overview for emergency managers. *International Journal of Emergency Management*, 1(3), 278–289.
- Knox Clarke, P. (2018). *The state of the humanitarian system*. ALNAP Study. ALNAP/ODI, London.
- Knox Clarke, P. & Campbell, L. (2020). Decision-making at the sharp end: a survey of literature related to decision-making in humanitarian contexts. *Journal of International Humanitarian Action*. 5(2).
- Kruke, B.I., & Olsen, O.E. (2012). Knowledge creation and reliable decision-making in complex emergencies. *Disasters* 36, 212–232.
- Landau, M., & Chisholm, D. (1995). The arrogance of optimism: Notes on failure avoidance management, *Journal of Contingencies and crisis management* 3(2), 67–80.
- Landgren, J., & Borglund, E. (2016). Lägesbilder - Att skapa och analysera lägesbilder vid samhällsstörningar. Advant produktionsbyrå.
- Landgren, J., & Borglund, E. (2017). *Metodik för lägesbilder och informationsdelning*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Lee, B., & Preston, F. (2012). *Preparing for high-impact, low-probability events: lessons from Eyjafjallajökull*. Chatham House, London, UK.
- Leigh, M. (2016). *Emergency planning college occasional papers: critical thinking in crisis management*. Emergency Planning College, York.
- Lempert, R.J., Popper, S.W., & Bankes, S.C. (2003). *Shaping the Next One Hundred Years: New Methods for Quantitative Long-term Strategy Analysis*, MR-1626-RPC, The RAND Pardee Center, Santa Monica, California.
- Lipshitz, R., & Strauss, O. (1997). Coping with uncertainty: A naturalistic decision-making analysis. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 69(2), 149–163.

- Lu, X. (2014). *Managing uncertainty in crisis: exploring the impact of institutionalization on organizational sensemaking*. Springer.
- Lu, X. (2017). *Managing uncertainty in crisis*. Springer Nature, Singapore.
- Luukkala, P., Nikander, J., Korpi, J., Virrantaus, K., & Torkki, P. (2017). Developing a concept of a context-aware common operational picture. *Safety Science*, 93, 277–295.
<https://doi.org/10.1016/j.ssci.2016.11.005>
- Luukkala, P., & Virrantaus, K. (2014). Developing information systems to support situational awareness and interaction in time-pressuring crisis situations. *Safety Science*, 63, 191–203.
<https://doi.org/10.1016/j.ssci.2013.11.014>
- McEntire, D., Fuller, C., Johnston, C., & Weber, R. (2002). A Comparison of Disaster Paradigms: The Search for a Holistic Policy Guide. *Public Administration Review*, 62(3), 267–281.
- McLennan, J., Holgate, A., & Wearing, A. (2003). *Human Information Processing aspects of Effective Emergency Incident Management Decision Making*. Paper presented at the Human Factors of Decision Making in Complex Systems Conference, Dunblane, Scotland.
- McNeese, M. D., Pfaff, M. S., Connors, E. S., Obieta, J. F., Terrell, I. S., & Friedenberg, M. A. (2006). Multiple vantage points of the common operational picture: Supporting international teamwork. In *Proceedings of the Human Factors and Ergonomics Society* (467–471).
<https://doi.org/10.1177/154193120605000354>
- Mendonça, D., Beroggi, G. & Wallace, W. (2001). Decision support for improvisation during emergency response operations. *International Journal of Emergency Management* 1. 30-38.
 10.1504/IJEM.2001.000507.
- Mendonça, D., Jefferson, T., & Harrauld, J. (2007). Collaborative adhocracies and mix-and-match technologies in emergency management. *Communications of the ACM*, 50(3), 45–49.
<https://doi.org/10.1145/1226736.1226764>
- Michel, R. (1990). *Historical Development of the Estimate of the Situation*. 25.US Army Research Institute for the Behavioral and social Sciences Research report 1577.
- Mitchell, J. K. (1999). *Crucibles of Hazard: Mega-Cities and Disasters in Transition*. Tokyo: United Nations University Press.
- Mitroff, I., & Betz, F. (1972). Dialectical Decision Theory: A Meta-Theory of Decision-Making. *Management Science* 19(1), 11–24.
- MSB. (2018). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Stockholm.
- Murray, A., Majwa, P., Roberton, T., & Burnham, G. (2015). *Report of the real time evaluation of Ebola control programs in Guinea, Sierra Leone and Liberia*. IFRC, Geneva.
- Månsson, P. (2018). *Indivisible Wholes & Fragmented Realities: On the Aggregation of Disaster Risk Information*. PhD dissertation. Division of Risk Management and Societal Safety, Lund University, Lund.
- Nutley, S., Powell, A., & Davies, H. (2013). What counts as good evidence? Provocation paper for the alliance for useful evidence, Research Unit for Research Utilisation (RURU), School of Management, University of St Andrews.
- Obrecht, A. (2019). *Shifting Mindsets: Creating a more flexible humanitarian response*. ALNAP Study. London: ODI/ALNAP.
- Patel, V., Kaufman, D., & Arocha, J. (2002). Emerging paradigms of cognition in medical decision-making. *Journal of Biomedicine Information* 35(1), 52–75.
- Perkins, D. (2010). *Fidelity–Adaptation and Sustainability*. Presentation to seminar series on developing evidence informed practice for children and young people: the ‘why and the what.’ organised by the Centre for Effective Services (www.effectiveservices.org) in Dublin, Cork and Galway in October 2010.
- Phillips, B. D., Neal, D. M., & Webb, G. R. (2016). *Introduction to emergency management*. Boca Raton, FL: CRC Press.
- Pythian, M. (2013). *Understanding the intelligence cycle*, Routledge, NY.
- Quarantelli, E.L. (1988). Disaster crisis management: a summary of research findings. *Journal of Management Studies*, 25(4), 373–385.

- Quasmi, M. (2015). *Final evaluation report: emergency response operation Pakistan monsoon floods 2014*. World in Consulting Limited, Islamabad.
- Rodriguez, D. M. (1997). *Dominating Time in the Operational Decision Making Process*. Newport, RI: U.S. Naval War College.
- Rosenthal, U., 't Hart, P. & Kouzmin, A. (1991). The Bureau-Politics of Crisis Management, *Public Administration*, 69 (2), 211-233.
- Sanderson, D., Rodericks, A., Shresta, N., & Ramalingam, B. (2015). *Nepal earthquake appeal response review*. DEC and Humanitarian Coalition (HC), London and Ottawa.
- Senge, P. (1990). *The fifth discipline: The art and practice of the learning organizations*. New York: Doubleday.
- Simon, H.A. (1977). *The new science of management decision*. Prentice-Hall, New Jersey.
- Simonovic, S. (2011). *Systems approach to management of disasters: methods and applications*, Wiley.
- SOU 2001:41. *Sårbarhets- och säkerhetsutredningen, Säkerhet i en ny tid* (Huvudbetänkande).
- Spak, U. (2017). The common operational picture: A powerful enabler or a cause of severe misunderstanding? In *Proc. of the 22nd International Command and Control Research and Technology Symposium* (0–22).
- Stiso, M. E., Eide, A. W., Halvorsrud, R., Nilsson, E. G., & Skjetne, J. H. (2013). Building a flexible common operational picture to support situation awareness in crisis management. In *ISCRAM 2013 Conference Proceedings - 10th International Conference on Information Systems for Crisis Response and Management* (220–229).
- Sundell, K., 2012. *Att genomföra effektvärderingar*. Socialstyrelsen och Gothia Förlag AB, Stockholm.
- Treurniet, W., & Wolbers, J. (2020). Codifying a crisis: Progressing from information sharing to distributed decision-making. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1–13. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12323>
- Uhr, C. (2009). *Multi-organizational Emergency Response Management - A Framework for Further Development*, Avhandling, LU.
- Uhr, C. (2019). *Oklart läge - om upplevelsen av oklarhet och dess konsekvenser*, I Ledning och samverkan i kris och krig: slutrapport 2016-2018. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Uhr, C., Tehler, H., & Wester, M. (2018). An empirical study on approaches to ambiguity in emergency and disaster response decision-making, *Journal of emergency management* 16(6), 355-363.
- Van Aken, J. E. V. (2004). Management research based on the paradigm of the design sciences: the quest for field-tested and grounded technological rules. *Journal of management studies*, 41(2), 219-246.
- Van De Walle, B., & Comes, T. (2015). On the nature of information management in complex and natural disasters. *Procedia Engineering* 107, 403–411.
- Weick, K. E. (1993). The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster. *Administrative Science Quarterly*, 38(4), 628. <https://doi.org/10.2307/2393339>
- White, C. & Turoff, M. (2010). *Factors that Influence Crisis Managers and their Decision-Making Ability during Extreme Events*. ALNAP Study.
- Wolbers, J., & Boersma, K. (2013). The common operational picture as collective sensemaking. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 21(4), 186–199.
- Wybo, J. L. (2013). Percolation, temporal coherence of information, and crisis prevention. *Safety Science*, 57, 60–68. <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2013.01.021>
- Zhang, D., Zhou, L., & Nunamaker, J.F. (2002). A knowledge management framework for the support of decision making in humanitarian assistance/disaster relief. *Knowledge and Information Systems*, 4(3), 370–385.

Appendix A – Resultat från enkätundersökning

I detta appendix beskrivs resultatet av den undersökning som genomfördes inom ramen för denna studie (se kapitel 2 för en introduktion till enkäten och dess syfte). Totalt svarade 23 personer på enkäten. Av dessa var 8 personer länsråd, 6 personer var beredskapsdirektörer och 9 angav ”annat”. I denna sista kategori återfinns stabschefer, en försvarsdirektör, insatsledare och andra befattningar.

Ungefär en tredjedel hade själva varit aktiva i samordningskansliet, och då från mars 2020. Två personer (9%) uppgav att de haft *daglig kontakt* med kansliet, 4 personer (17%) uppgav att de haft kontakt *några gånger i veckan*, 12 personer (56,5%) uppgav att de haft kontakt *några eller någon gång i månaden* och 4 personer (17%) uppgav att de *väldigt sällan eller aldrig* haft kontakt med kansliet. Detta visar att enkäten har nått en variation av respondenter även om tyngdpunkten ligger på respondenter med kontakt någon-några gånger i månaden.

Det är omöjligt att beräkna svarsfrekvensen för enkäten eftersom den totala populationen är okänd (d.v.s. hur många som är eller har varit berörda av samverkanskansliet och därför vore lämpliga att fråga). Det är också okänt hur många personer som fått enkäten skickad till sig eftersom länsråden från respektive länsstyrelse själva fick avgöra om man skickar den vidare till fler, och i så fall vilka. Dock kan konstateras att det finns 21 länsstyrelser i Sverige så i genomsnitt är det något mer än en person per länsstyrelse men eftersom enkäten är anonym kan vi inte veta om detta innebär att alla länsstyrelser är representerade eller endast ett fåtal men med fler representanter.

Då det är ett begränsat antal deltagare i enkäten utförs inga analyser för att undersöka skillnader mellan olika grupper. Det kan mycket väl tänkas att det finns skillnader mellan olika befattningar, eller mellan de som haft nära kontakt med kansliet jämfört med de som haft en begränsad kontakt. Men då dataunderlaget är knapphändert vill vi inte riskera att göra en jämförelse som vilar på alltför lös grund. Samtliga fördelningar och medelvärden som presenteras nedan baseras på hela gruppen med svarande.

Resultatet som presenteras nedan delas upp tre olika områden: 1) Frågor som rör samordningskansliets funktion, 2) Frågor som rör beslutsunderlag, 3) Frågor som rör inriktningsbeslut. Resultatet kommer att presenteras först i form av medelvärden för resp. påstående och även i form av stapeldiagram som visar spridningen i svaren.

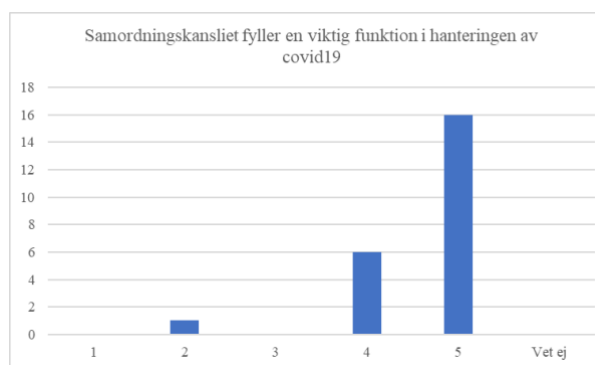
Samordningskansliets funktion

För att undersöka respondenternas uppfattningar om vilken funktion samverkanskansliet har fyllt under covid19, ställes ett antal påståendefrågor till de svarande. En sammanställning av svaren (i form av medelvärden) kan ses i tabellen nedan. I motsvarar ”instämmer inte alls”, 5 motsvarar ”instämmer helt”, dessutom fanns svarsalternativet ”vet ej”.

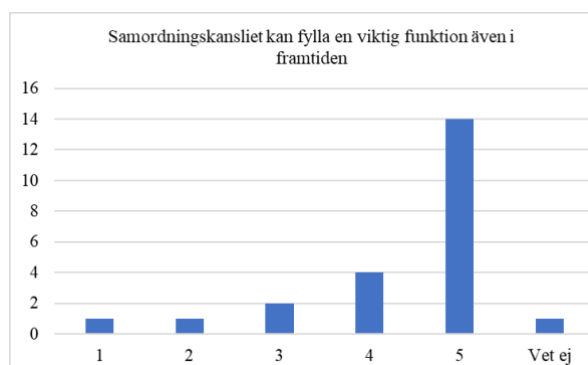
Påstående	Medelvärde (1-5)
Samordningskansliet fyller en viktig funktion i hanteringen av covid19	4,6
Samordningskansliet kan fylla en viktig funktion även i framtiden	4,3 (1 svarade ”vet ej”)
Det är tydligt vilka befogenheter samordningskansliet har i förhållande till enskilda länsstyrelser	3,2 (2 svarade ”vet ej”)
Samordningskansliet har haft större befogenheter under covid19 än länsstyrelser vanligen har	3,3
Det har funnits en samsyn mellan samordningskansliet och enskilda länsstyrelser under hanteringen av covid19	3,8
Den regionala lägesbilden som mitt län förmedlar till samordningskansliet används inom det län jag verkar	4,5 (1 svarade ”vet ej”)

De nationella lägesbilderna som samordningskansliet sammanställer används inom det län jag verkar	3,6
De nationella lägesbilderna som samordningskansliet sammanställer är till nytta för hanteringen av covid19	4,5

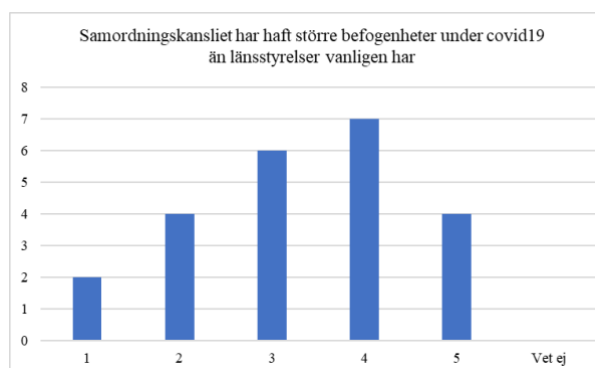
För att ge en bättre indikation kring spridning i enkätsvaren redovisas nedan stapeldiagram för respektive enkätfråga. Diagrammen visar antal respondenter som svarat på ett visst sätt.



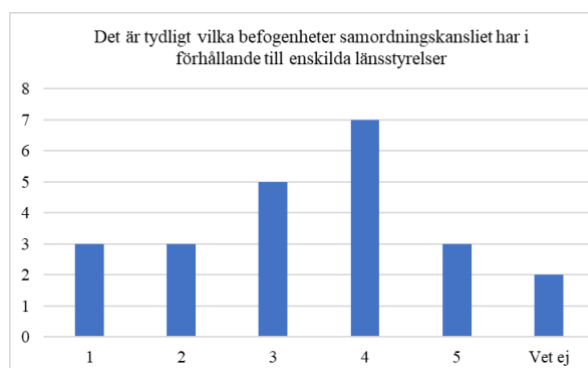
Figur A1



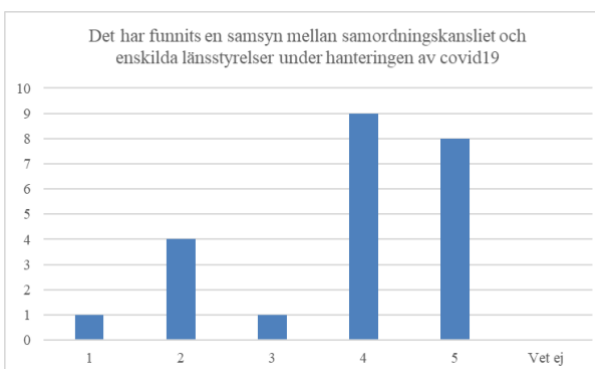
Figur A2



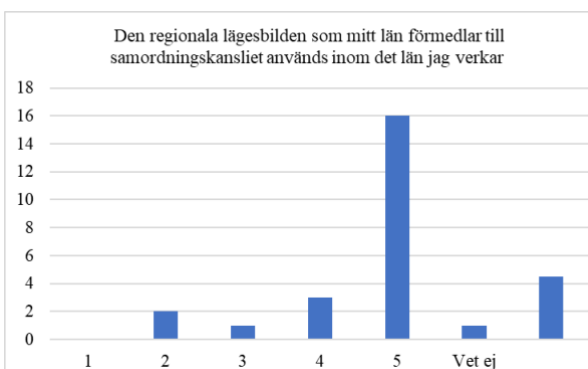
Figur A3



Figur A4



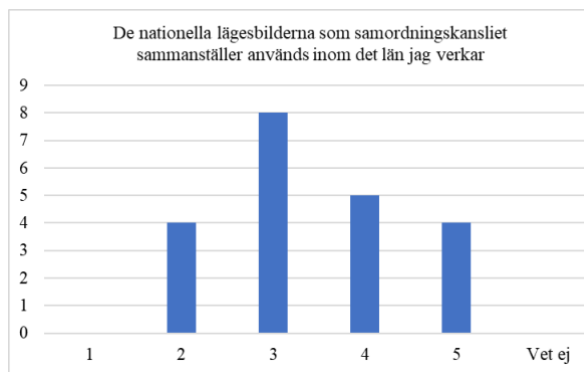
Figur A5



Figur A6



Figur A7



Figur A8

Som kan utläsas ur tabellen och diagrammen, ser de svarade att samverkanskansliet fyller en viktig funktion – både nu under covid19 och även i framtida potentiella kriser. Något färre har svarat att de ser att samordningskansliet har en viktig roll i framtiden men i huvudsak är det en positiv bild. Fritextsvaren i enkäten kompletterar denna bild. Några utdrag från dessa är:

- *"Det har varit en tydlig samverkansytta som kunnat vara ett stöd för en enskild länsstyrelse och slussat frågor rätt eller kunna lyfta gemensamma frågor. Det har också gett externa organisationer en länk in till samtliga länsstyrelser, som kunnat kompletteras med enskild samverkan vid behov."*
- *"Funktionen samordningskansli är viktig och behöver utvecklas. Uppdragsbeskrivning och bemanning av samordningskansliet behöver tydliggöras, bl a med förstärkt analyskompetens."*
- *"Bra samordning och professionellt och trevligt bemötande. Fungerat väl för gemensam kunskapshöjning och erfarenhetsdelning. Fångat upp de gemensamma uppgifterna."*
- *"Det är inte bara fördelar med centralisering, men än så länge finns det saker att utveckla tillsammans innan det blir ett problem."*
- *"En avgörande funktion för att pandemin hanterats med förankring i det regionala och lokala perspektivet."*
- *"Är det en kortvarig och intensiv kris tror jag att samordningskansliet inte utgör samma tillgång som en mer utdragning och geografiskt omfattande händelse. Att vi alltid har ett gränssnitt på rätt nivå som snabbt kan gå in mot den centrala nivån kan dock alltid vara behjälplig då det egna länet kan vara "tjokat". "*
- *"Utan samordningskansliet hade hanteringen av pandemin varit betydligt svårare och krävt mer resurser, framförallt för att tolka våra uppgifter."*
- *"Vi hade önskat en tydligare kommunikation mellan samordningskansliet och vår stab, blev bättre under vintern... en mer samlad informationsgivning är eftersträfvansvärd."*

När det gäller befogenheter är bilden spretig med vissa respondenter (nästan hälften) som menar att befogenheterna gentemot länsstyrelserna varit tydlig eller relativt tydlig. Å andra sidan säger 6 av 23 att det inte varit tydligt eller inte alls varit tydligt. En spekulation är att detta kan ha att göra med i vilken utsträckning man varit involverad i samordningskansliet. När det gäller om man upplever en samsyn så är det fler som menar att det har varit god samsyn (17 av 23 svarar "4" eller "5", dvs att det varit mycket hög eller hög samsyn), och där 1 (av 23) menar att det inte alls varit samsyn och ytterligare 4 menar att det funnits brister i samsynen (dvs svarat "2"). Huruvida befogenheterna varit större för samordningskansliet jämfört med vad länsstyrelserna har i normalfallet är också väldigt spretigt med svar utspridda över alla svarsalternativ men med tonvikt på att befogenheterna varit något större.

Den absoluta majoriteten av respondenterna menar att de nationella lägesbilder som skapas är av nytta för hanteringen av pandemin. Det verkar dock vara så att nyttan främst ligger på nationellt plan snarare än i respektive län vilket tydligt kan ses genom att jämföra Figur A7 och A8. Fritextsvaren visar på samma sak där framför allt regeringen och Regeringskansliet nämns som de som främst får nytta. Även

centrala/nationella myndigheter såsom Folkhälsomyndigheten, MSB och Socialstyrelsen. Vidare nämns media av många som en viktig mottagare och länsstyrelserna själva nämns även i några av fritextsvaren.

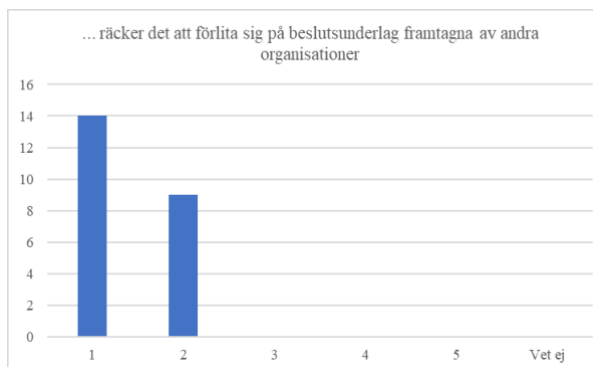
Majoriteten av respondenterna menar att de använder den regionala lägesbild man förmedlar till samordningskansliet. Samtidigt tycks de allra flesta (14 av 23) ta fram egna, separata lägesbilder – utöver den som samordningskansliet tar fram. Anledningarna till detta varierade, men ett återkommande tema var att de individuella lägesbilderna var bredare, hade en mer detaljerad upplösning och användes för lokala syften.

Beslutsunderlag

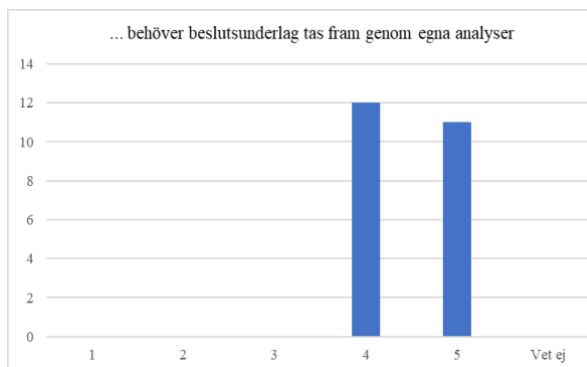
I kapitel 5 redovisade vi en bild av hur internationell forskning kan bidra till utvecklingen av framtida beslutsunderlag. Kopplat till detta resonemang passade vi på att samla in empiri om hur deltagarna i enkätundersökningen använde och värderade beslutsunderlag i samband med pandemin. Ett viktigt syfte var att få en initial bild av hur man hanterade osäkerheter, konsekvenser och antaganden om olika händelseutvecklingar, och hur viktiga dessa faktorer var för det beslutsunderlag man förlitade sig på. En sammanställning av svaren (i form av medelvärden) kan ses i tabellen nedan. 1 motsvarar ”instämmer inte alls”, 5 motsvarar ”instämmer helt”, dessutom fanns svarsalternativet ”vet ej”.

<i>För att min organisation ska kunna bidra till samhällets krishantering under pandemin så bra som möjligt:</i>	Medelvärde (1 - 5)
... räcker det att förlita sig på beslutsunderlag framtagna av andra organisationer	1,39
... behöver beslutsunderlag tas fram genom egna analyser	4,48
... behöver beslutsunderlag vara tydliga med vilka osäkerheter som råder, exempelvis när det kommer till regelefterlevnad	4,39
... räcker det att utgå från sannolikhetsbedömningar, det vill säga en bedömning av vilket scenario som ter sig som mest sannolikt	2,65
... behöver man ta fram flera olika scenarier som alla är trovärdiga, men inte nödvändigtvis sannolika	3,83
... behöver hänsyn tas till extrema händelseutvecklingar	4,04
... behövs en bedömning om vilka risker som föreligger med tanke på framtida händelseutvecklingar	4,52
... behövs en bedömning om vilka risker som är helt oacceptabla, exempelvis vilka konsekvenser en åtgärd absolut inte får ha	3,87
... behövs en bedömning om hur olika åtgärder kan komplettera och eventuellt styrka varandra	4,48

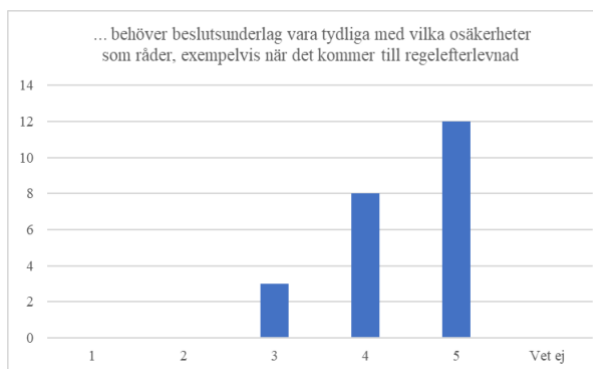
För att ge en bättre indikation kring spridning i enkätsvaren redovisas nedan stapeldiagram för respektive enkätfråga. Diagrammen visar antal respondenter som svarat på ett visst sätt.



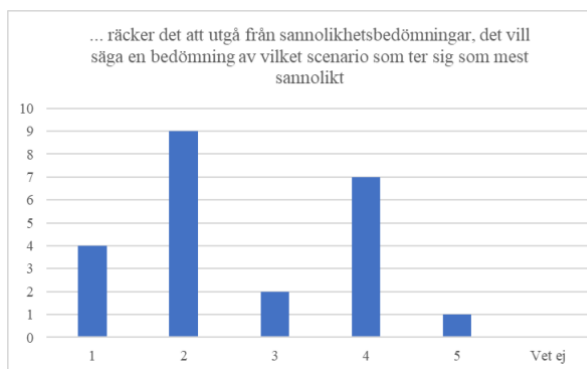
Figur A9.



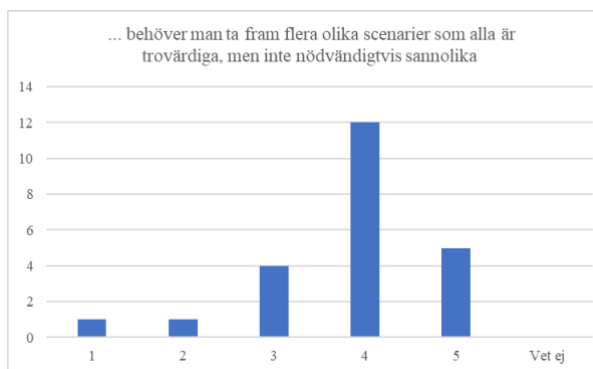
Figur A10.



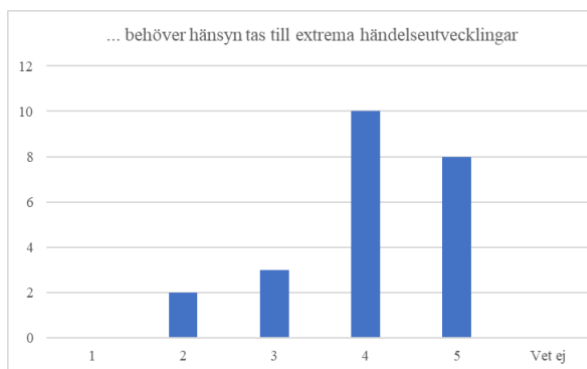
Figur A11.



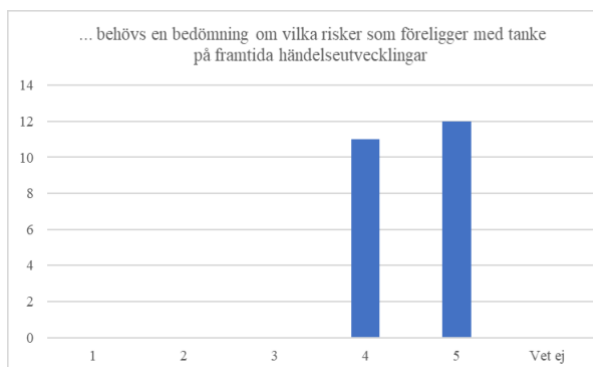
Figur A12.



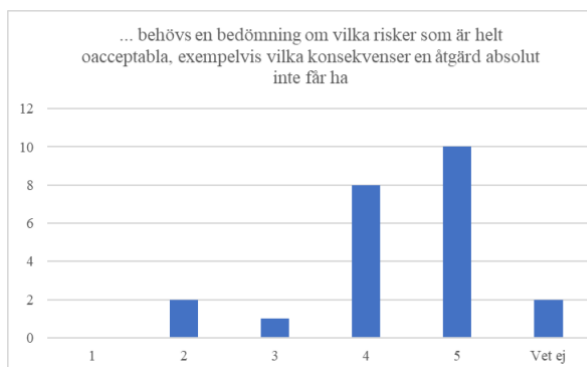
Figur A13.



Figur A14.



Figur A15.



Figur a16.



Figur A17.

På grund av ett begränsat antal deltagare så bör man vara försiktig med att dra för långtgående slutsatser utifrån insamlat material. Med detta i baktanke kan man dock göra vissa observationer som kan vara relevanta att beakta vid såväl lärande från pandemihanteringen som vid kommande utveckling av framtidens former för beslutsunderlag

Det framkommer tydligt att deltagarna inte ansåg att beslutsunderlag från andra organisationer var tillräckligt. Vi vet inte vad som ligger bakom denna värdering, men utifrån tidigare avsnitt om beslutsunderlag kan en möjlig förklaring ligga i det som beskrivs som kvalitet respektive relevans. Med andra ord kan andra organisationers underlag karaktäriserats av bristande kvalitet, eller att innehållet helt enkelt inte ansågs vara tillräckligt relevant för de problem beslutsfattaren skulle hanteras, även om det var av god kvalitet. Naturligtvis kan värderingen också vara att andra organisationers beslutsunderlag var såväl kvalitativa som relevanta, men att ytterligare kompletteringar var nödvändiga. Tänkbara förklaringar kan också handla om legitimitet och förtroende för den som tagit fram underlagen. Många respondenter svarade att det är viktigt att ta fram beslutsunderlag genom egna analyser. Svaren kompletterar slutsatsen att det inte räckte med att förlita sig på andra organisationers beslutsunderlag. Ytterligare en hypotes trigglad av detta påstående är att analysverksamhet är en del av en förståelseprocess, exempelvis för att reducera oklarheter, som blir viktigt för problemlösningen. Det räcker inte med att någon annan tänker fram något åt dig. Du måste tänka fram det själv. Den insamlade datan redovisar inga indikationer på vilka av ovanstående förklaringar det kan handla om. I vidare diskussioner skulle de tänkbara förklaringarna kunna utgöra hypoteser som testas empiriskt.

Av figur A11-A15 kan vi utläsa en preferens för att jobba med relativt komplicerade analyser som omfattar en identifiering av flera olika scenarier och dess sannolikheter. Dessutom verkar majoriteten anse att det i arbetet gäller att tänka brett och också omfatta extremer, även om de inte tillhör de mest troliga händelseutvecklingarna. Det går att identifiera flera fördelar med en sådan bred analytisk ansats. Exempelvis kan de ligga som grund för scenariobaserad planering som inte bara bygger på den troligaste händelseutvecklingen. Det går också att argumentera för att ett arbete som omhändertar en stor scenariomässig rymd, inklusive fördjupad diskussion om respektive scenarion, skapar bra mental förberedelse för vad som kan hända och på så sätt stimulerar handlingsinriktad förståelse. En uppenbar nackdel blir den analytiska kraft som tas i anspråk, och som skulle kunna användas för andra saker.

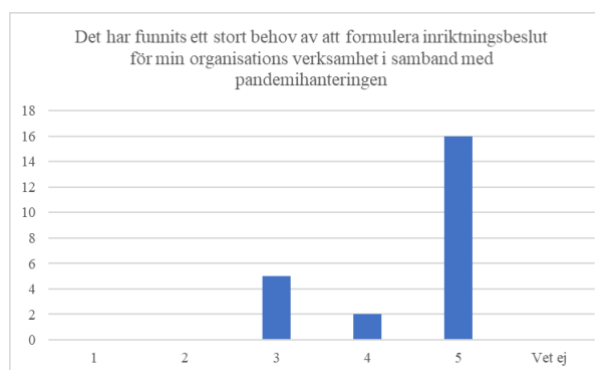
Inriktningsbeslut

En typ av viktigt formellt beslut (se Kapitel 5) i samband med krishantering är det man kan kalla för inriktningsbeslut. Ett inriktningsbeslut kan till exempel innehålla information om önskat måltillstånd och övergripande vad som måste göras för att det ska kunna uppnås. Inriktningsbeslut kan fattas på olika samhällsnivåer och vara kopplade till varandra. Ett inriktningsbeslut kan ses som en utgångspunkt för mycket av arbetet med akut krishantering. För att få kunskap om hur respondenterna förhöll sig till inriktningsbeslut och hur dessa utformades under pandemin formulerade vi ett antal påståenden. En sammanställning av svaren (i form av medelvärden) kan ses i tabellen nedan. 1 motsvarar ”instämmer

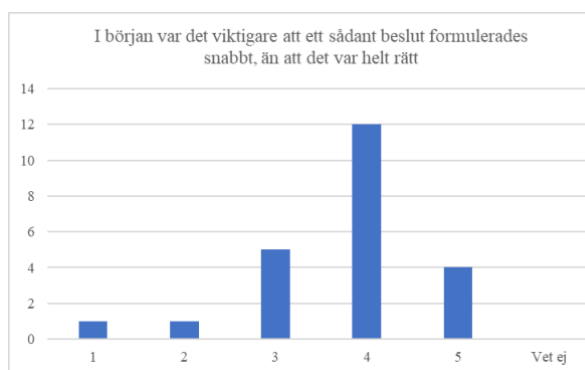
inte alls”, 5 motsvarar ”instämmer helt”, dessutom fanns svarsalternativet ”vet ej”. Det är viktigt att redan här framhålla att vi är medvetna om att olika individer kan ha olika tolkningar av vad ett inriktningsbeslut exakt innebär, och hur olika sådana beslut relaterar till varandra.

Påstående	Medelvärde (min 1, max 5)
Det har funnits ett stort behov av att formulera inriktningsbeslut för min organisations verksamhet i samband med pandemihanteringen	4,5
I början var det viktigare att ett sådant beslut formulerades snabbt, än att det var helt rätt	3,7
Medarbetare har uttryckt ett behov av inriktningsbeslut för min organisations verksamhet i samband med pandemihanteringen	3,8
Inriktningsbeslut har ofta föregåtts av diskussioner inom min organisation	4,4
Andra organisationer har velat ta del av vårt/våra interna inriktningsbeslut	3,4
Andra organisationer har varit beroende av att ta del av vårt/våra interna inriktningsbeslut	3,0

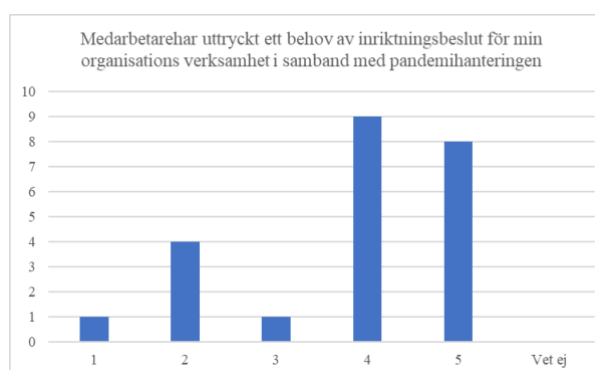
För att ge en bättre indikation kring spridning i enkätsvaren redovisas nedan stapeldiagram för respektive enkätfråga. Diagrammen visar antal respondenter som svarat på ett visst sätt.



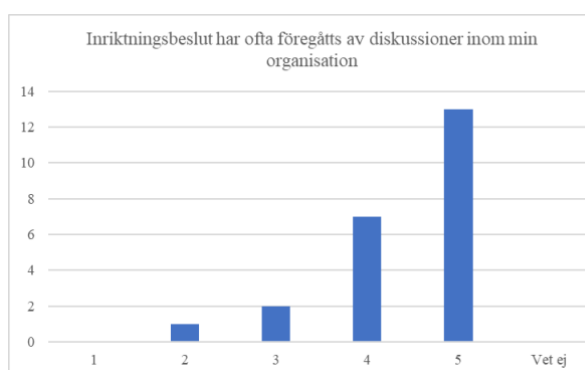
Figur A18.



Figur A19.



Figur A20.



Figur A21.



Figur A22.



Figur A23.

Precis som vid redovisningen av svaren på påståendena om beslutsunderlag vill vi poängtera att antalet deltagare i studien är begränsat, och att följande resonemang kring resultaten bör betraktas som indikationer som i sin tur kan vara värda att analysera vidare och reflektera kring i kommande utvecklingsarbete.

Till en början med framkommer att det funnits ett stort behov av inriktningsbeslut för den egna organisationens arbete under pandemin. Jämför man B18 ("Det har funnits ett stort behov av att formulera inriktningsbeslut för min organisations verksamhet i samband med pandemihanteringen") med B20 ("Medarbetare har uttryckt ett behov av inriktningsbeslut för min organisations verksamhet i samband med pandemihanteringen") ser vi en viss skillnad. Det behöver dock inte innebära att den svarande har sett ett större behov av ett inriktningsbeslut än medarbetarna i organisationen. Påståendet i B20 fångar om medarbetet har *uttryckt* ett behov. Med tanke på att majoriteten menar att medarbetarna har uttryckt ett sådant behov, stärks intrycket av det funnits. Svaren är dock inte helt entydiga. En viktig fråga att ställa sig här är om det alltid behövs situationsspecifika inriktningsbeslut, eller viss verksamhet kan initieras och bedrivs utifrån en "stående order".

Tendensen är att de flesta tycks mena att ett snabbt beslut bör fattas med vetskap om att det inte alltid är helt rätt. Av detta följer flera frågor, exempelvis vad som karaktäriserar ett "rätt beslut", och när ett beslut är så "fel" att det bidrar negativt till händelseutvecklingen. Distributionen bland svaren kan indikera just att det råder olika tolkningar av vad "helt rätt" innebär. En reflektion att lyfta upp i detta sammanhang är om olika individers attityder mot risktagande spelar in i hur man resonerar och agerar i frågan.

Ett sätt att tolka svaren i B22 och B23 är att de indikerar en utvecklingspotential när det kommer till krishantering utifrån ett helhetsperspektiv (se MSB, 2017). För att förtydliga resonemanget kan man tänka sig två extremer. En är att alla organisationer arbetar med intern inriktning och samordning helt isolerade från varandra. Den andra extremen är att alla organisationer arbetar helt integrerat, och i praktiken fungerar som en och samma organisation i arbetet med att åstadkomma inriktning och samordning. Den senare varianten är givetvis inte administrativt möjlig (speciellt inte vid händelser som engagerar väldigt många resurser), och sannolikt inte heller önskvärd ur ett problemlösningssperspektiv. Men utifrån tidigare

utvärderingar av svensk krishantering (t.ex. Asp et al. (2015)⁸) man kan argumentera för att det behövs mer av helhetsperspektiv och mindre av stuprör. Organisationer som delar sina inriktningsbeslut och som är angelägna om att väga in andras agerar på ett sätt som sannolikt bidrar till just ett sådant helhetsperspektiv.

⁸ Asp, V., Bynander, B., Danléus, P. Deschamps-Berger, J., Sandberg, D & Schyberg, E. (2015) Bara skog som brinner? Utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014., Försvarshögskolan, Stockholm.

Appendix B - Litteraturstudie över begreppet lägesbild

Här ges en kort beskrivning över litteraturstudien över begreppet lägesbild inklusive de referenser som ligger till grund för sammanfattningen i kapitel 5. Litteraturen har tagits fram genom en litteratursökning i databasen Scopus samt genom s.k. snowballing från dessa referenser samt annan lägesbildlitteratur som projektgruppen tidigare har stött på. Litteraturstudien resulterade i totalt 42 dokument som listas nedan. Det ska dock noteras att all litteratur som listas här inte har funnits relevant för att explicit refereras till i sammanfattningen.

Litteratursökning i databasen Scopus (2021-02-11)

Nyckelord som användes i sökningen: operational/operation picture, emergency/-ies, disaster, crisis/crises, incident. Sökningen begränsades till litteratur på engelska.

Initialt resultat: 197 träffar.

Första sortering: de som var för tekniska och beskriver t.ex. ett system för lägesbild i detalj sorterades bort då syftet var att finna mer generell litteratur.

Av dessa 197 träffar bedömdes 19 dokument relevanta efter genomläsning av dokumentens abstract. Följande 14 gick att få tag på (övriga 5 var inte tillgängliga via Lunds universitet):

- Borglund, E. (2017). The role of artefacts in creating a common operational picture during large crises. In *Proceedings of the International ISCRAM Conference* (Vol. 2017-May, pp. 191–203).
- Bunker, D., Levine, L., & Woody, C. (2014). Repertoires of collaboration for common operating pictures of disasters and extreme events. *Information Systems Frontiers*, 17(1), 51–65. <https://doi.org/10.1007/s10796-014-9515-4>
- Chen, T., Su, G., & Yuan, H. (2014). Creating common operational pictures for disaster response with collaborative work. *WIT Transactions on Information and Communication Technologies*, 47, 393–400. <https://doi.org/10.2495/RISK140331>
- Danielsson, E., Alvinus, A., & Larsson, G. (2014). From common operating picture to situational awareness. *International Journal of Emergency Management*, 10(1), 28–47.
- Dubost, L., Boisson, J. M., Quéré, B., Giroud, F., & Clemenceau, A. (2018). Trialing a common operational picture in a simulated environment: A DRIVER project trial. In *Proceedings of the 2017 4th International Conference on Information and Communication Technologies for Disaster Management, ICT-DM 2017* (pp. 1–7). <https://doi.org/10.1109/ICT-DM.2017.8275673>
- Luukkala, P., Nikander, J., Korpi, J., Virrantaus, K., & Torkki, P. (2017). Developing a concept of a context-aware common operational picture. *Safety Science*, 93, 277–295. <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2016.11.005>
- Luukkala, P., & Virrantaus, K. (2014). Developing information systems to support situational awareness and interaction in time-pressuring crisis situations. *Safety Science*, 63, 191–203. <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2013.11.014>
- McNeese, M. D., Pfaff, M. S., Connors, E. S., Obieta, J. F., Terrell, I. S., & Friedenberg, M. A. (2006). Multiple vantage points of the common operational picture: Supporting international teamwork. In *Proceedings of the Human Factors and Ergonomics Society* (pp. 467–471). <https://doi.org/10.1177/154193120605000354>
- Mendonça, D., Jefferson, T., & Harrauld, J. (2007). Collaborative adhocracies and mix-and-match technologies in emergency management. *Communications of the ACM*, 50(3), 45–49. <https://doi.org/10.1145/1226736.1226764>
- Steen-Tveit, K., & Radianti, J. (2019). Analysis of common operational picture and situational awareness during multiple emergency response scenarios. In *Proceedings of the International ISCRAM Conference* (Vol. 2019-May, pp. 199–208).
- Stiso, M. E., Eide, A. W., Halvorsrud, R., Nilsson, E. G., & Skjetne, J. H. (2013). Building a flexible common operational picture to support situation awareness in crisis management. In *ISCRAM 2013 Conference Proceedings - 10th International Conference on Information Systems for*

- Crisis Response and Management* (pp. 220–229).
- Tatham, P., Spens, K., & Kovács, G. (2017). The humanitarian common logistic operating picture: a solution to the inter-agency coordination challenge. *Disasters*, 41(1), 77–100.
<https://doi.org/10.1111/disa.12193>
- Treurniet, W., & Wolbers, J. (2020). Codifying a crisis: Progressing from information sharing to distributed decision-making. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1–13.
<https://doi.org/10.1111/1468-5973.12323>
- Wolbers, J., & Boersma, K. (2013). The common operational picture as collective sensemaking. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 21(4), 186–199.

Övrig litteratur

Förutom denna sökning inkluderades även följande litteratur som projektgruppen tidigare har stött på eller genom referenser i litteraturen ovan (s.k. snowballing), totalt 28 dokument:

- Allen, D. K., Karanasios, S., & Norman, A. (2014). Information sharing and interoperability: The case of major incident management. *European Journal of Information Systems*, 23(4), 418–432.
<https://doi.org/10.1057/ejis.2013.8>
- Bharosa, N., Lee, J., & Janssen, M. (2010). Challenges and obstacles in sharing and coordinating information during multi-agency disaster response: Propositions from field exercises. *Information Systems Frontiers*, 12(1), 49–65. <https://doi.org/10.1007/s10796-009-9174-z>
- Borglund, E. (2017). The role of artefacts in creating a common operational picture during large crises. In *Proceedings of the International ISCRAM Conference* (Vol. 2017-May, pp. 191–203).
- Bunker, D., Levine, L., & Woody, C. (2014). Repertoires of collaboration for common operating pictures of disasters and extreme events. *Information Systems Frontiers*, 17(1), 51–65.
<https://doi.org/10.1007/s10796-014-9515-4>
- Carlile, P. R. (2002). A pragmatic view of knowledge and boundaries: Boundary objects in new product development. *Organization Science*, 13(4). <https://doi.org/10.1287/orsc.13.4.442.2953>
- Carlile, P. R. (2004). Transferring, translating, and transforming: An integrative framework for managing knowledge across boundaries. *Organization Science*, 15(5), 555–568.
<https://doi.org/10.1287/orsc.1040.0094>
- Comfort, L. K. (2007). Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination, and Control. *Public Administration Review*, 67, 189–197. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00827.x>
- Copeland, J. (2008). *Emergency Response: Unity of Effort through a Common Operational Picture. DTIC Document*.
- Danielsson, E., Alvinus, A., & Larsson, G. (2014). From common operating picture to situational awareness. *International Journal of Emergency Management*, 10(1), 28–47.
- Dubost, L., Boisson, J. M., Quéré, B., Giroud, F., & Clemenceau, A. (2018). Trialing a common operational picture in a simulated environment: A DRIVER project trial. In *Proceedings of the 2017 4th International Conference on Information and Communication Technologies for Disaster Management, ICT-DM 2017* (pp. 1–7). <https://doi.org/10.1109/ICT-DM.2017.8275673>
- Endsley, M. R. (1995). Towards a theory of situation awareness in dynamic systems. *Human Factors*, 37(1), 32–64. <https://doi.org/10.1518/001872095779049499>
- Fisher, C. W., & Kingma, B. R. (2001). Criticality of data quality as exemplified in two disasters. *Information and Management*, 39(2), 109–116. [https://doi.org/10.1016/S0378-7206\(01\)00083-0](https://doi.org/10.1016/S0378-7206(01)00083-0)
- Harrauld, J., & Jefferson, T. (2007). Shared situational awareness in emergency management mitigation and response. In *Proceedings of the Annual Hawaii International Conference on System Sciences* (pp. 1–8). <https://doi.org/10.1109/HICSS.2007.481>
- Hutchins, E. (1995). How a cockpit remember its speeds. *Cognitive Science*, 19, 265–288.
https://doi.org/10.1207/s15516709cog1903_1
- Klein, G. (1993). A Recognition-Primed Decision (RPD) Model of Rapid Decision Making. In G. Klein, J. Orasanu, R. Calderwood, & C. E. Zsombok (Eds.), *Decision making in action: Models*

- and methods* (pp. 138–147). Norwood, New Jersey: Ablex Publishing Corporation.
- Landgren, J., & Borglund, E. (2016). Lägesbilder - Att skapa och analysera lägesbilder vid samhällsstörningar. Advant produktionsbyrå.
- Landgren, J., & Borglund, E. (2017). *Metodik för lägesbilder och informationsdelning*.
- Luukkala, P., Nikander, J., Korpi, J., Virrantaus, K., & Torkki, P. (2017). Developing a concept of a context-aware common operational picture. *Safety Science*, 93, 277–295.
<https://doi.org/10.1016/j.ssci.2016.11.005>
- Luukkala, P., & Virrantaus, K. (2014). Developing information systems to support situational awareness and interaction in time-pressuring crisis situations. *Safety Science*, 63, 191–203.
<https://doi.org/10.1016/j.ssci.2013.11.014>
- McNeese, M. D., Pfaff, M. S., Connors, E. S., Obieta, J. F., Terrell, I. S., & Friedenberg, M. A. (2006). Multiple vantage points of the common operational picture: Supporting international teamwork. In *Proceedings of the Human Factors and Ergonomics Society* (pp. 467–471).
<https://doi.org/10.1177/154193120605000354>
- Mendonça, D., Jefferson, T., & Harrauld, J. (2007). Collaborative adhocracies and mix-and-match technologies in emergency management. *Communications of the ACM*, 50(3), 45–49.
<https://doi.org/10.1145/1226736.1226764>
- MSB. (2018). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Stockholm.
- Spak, U. (2017). The common operational picture: A powerful enabler or a cause of severe misunderstanding? In *Proc. of the 22nd International Command and Control Research and Technology Symposium* (pp. 0–22).
- Stiso, M. E., Eide, A. W., Halvorsrud, R., Nilsson, E. G., & Skjetne, J. H. (2013). Building a flexible common operational picture to support situation awareness in crisis management. In *ISCRAM 2013 Conference Proceedings - 10th International Conference on Information Systems for Crisis Response and Management* (pp. 220–229).
- Treurniet, W., & Wolbers, J. (2020). Codifying a crisis: Progressing from information sharing to distributed decision-making. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1–13.
<https://doi.org/10.1111/1468-5973.12323>
- Weick, K. E. (1993). The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster. *Administrative Science Quarterly*, 38(4), 628. <https://doi.org/10.2307/2393339>
- Wolbers, J., & Boersma, K. (2013). The common operational picture as collective sensemaking. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 21(4), 186–199.
- Wybo, J. L. (2013). Percolation, temporal coherence of information, and crisis prevention. *Safety Science*, 57, 60–68. <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2013.01.021>

Appendix C – Utformningen av regional och nationell lägesbild

I detta appendix bifogar vi exempel på hur en regional lägesbild som förmedlas från länen till samordningskansliet ser ut, samt en nationell lägesbild som samordningskansliet har sammanställt. Som beskrivits i rapporten har utseendet på lägesbilderna delvis förändrats över tid men i huvudsak har strukturen sett likadan. Exempelen är tagna från de lägesbilder som togs fram 200609.

Endast öppen information	
Samlad lägesbild Länsstyrelsen i Stockholm, datum: 200609 tid: 08:00 Nytt från 2/6 Diarienummer: 100-25688-2020	
Övergripande lägesbild - Den övergripande bilden från Stockholm är att vi står i ett stabilt skede gällande hanteringen av de kortsiktiga samhällseffekterna av smittspridningen av coronaviruset, med få tillkommande akuta frågor som behöver hanteras i samverkan mellan aktörer. De frågor som hanteras i nuläget är mer planerande och förberedande karaktär. Aktörsrapporter - Den regionala hälso- och sjukvård är fortsatt mycket ansträngd. Regionen har de senaste veckorna beskrivit en plåta i in och utflödet som är sakta sjunkande. Fortsatt smittspridning på särskilda boenden. Region Stockholm uttrycker oro för eventuell ökad belastning på hälso- och sjukvården om två veckor som en konsekvens för minskad social distansering nu. - Region Stockholms tillgång till skyddsmateriel, läkemedel, vårdplatser och arbetskraft täcker behovet på kort sikt. - Kommunernas tillgång till skyddsmateriel till den kommunala omsorgen täcker behovet o m 1 september. Planerade och vidtagna åtgärder inom områden/sektorer - Planerande arbete mellan Region Stockholm och Länsstyrelsen i Stockholms län för utökad provtagning enligt Regeringsuppdrag till Länsstyrelsen. - Länsstyrelsen fördelar och levererar fortfarande tillsammans med Stockholms stad och Region Stockholm kompletterande skyddsmateriel till kommunerna i länet efter inrapporterat behov. - Älvsjö sjukhus avvecklas. - Planeringsmöten gällande sommaren 2020 har genomförts inom Samverkan stockholmsregionen (ISF). - Arbete pågår för att ta fram ett aktörsgemensamt underlag för att minska risker för trängsel och ordningsstörningar på offentliga platser.	Samverkansbehov – nationell/regional/region/kommunal inkl kommunikation - Regional gemensam sommarplanering 2020. - Problem: Svårt att minska trängsel på allmänna platser då det saknas juridiska förutsättningar för kommuner och övriga aktörer att förebygga och hantera trängsel. - Samverkan gällande säkert resande ut i skärgårdskommuner. Kommunikation 1-8 juni: Nytt budskap inför sommaren: Från och med den 13 juni kan personer utan symtom börja resa i Sverige förutsatt att man följer Folkhälsomyndighetens rekommendationer. I övrigt kvarstår budskap till samtliga grupper samt besöksförbud på äldreboenden. Behov finns av att trycka på gemensamt ansvar – verksamhetsutövare/näringsidkare mm men inte minst alla personers individuella ansvar att fortsatt efterleva rekommendationerna. Medial bild av Stockholmsregionen i veckan som gick - Demonstrationen Black Life Matters fick stort medialt utrymme. Kritik för att den kan leda till ökad smittspridning och extra belastning för vården under en redan bemanningsmässigt ansträngd period. Möjligheter till provtagning av framförallt grupp 3 och 4 en fortsatt stor fråga, varför det har tagit så lång tid att komma igång i Stockholm. Regionens budskap – vill testa alla för både pågående sjukdom och antikroppar men sjuka går först. Resurmsställningar inom sjukvården: Älvsjö fältsjukhus läggs ned, Danderyds sjukhus och Karolinska går in i normalt läge efter förstärkningsläget. Antalet IVA-platser minskar inför sommaren. Öppning av St Görans förlösning skjuts upp – på grund av ansträngd ekonomi m a corona. Besöksboom väntas i Stockholms skärgård under midsommar ställer krav på bl a gästhamnar. Räddningsuppdragen och sjuktransporterna ökar i skärgården. Ett extra räddningsfartyg sätts in, sjöräddningen har särskilda rutiner för covid-19 patienter. Turismnäringen i länet förbereder att ta emot regionala och nationella hemstrare. Många barn kan tvingas gå om ett läsår då de inte kommer att nå upp till kunskapskraven efter att de genomgått hemstudier under pandemin. Bland annat på Husbygdsskolan i Husby kan närmare 15 elever tvingas gå ett extra år i skolan (källa SR). SFI-undervisning en utmaning i coronakrisen. Stockholm stad erbjuder nästan lika många sommarjobb som förra året trots coronakrisen, (tidigare trodde man att det skulle bli betydligt färre). Äldreboenden: Coronarådsla har kortat köerna till äldreboende. I Salems är äldreboenden fria från corona. Haninge tar till plexiglas för minskad smittspridning. Kommunavvikelser – behov, planerade och vidtagna åtgärder - Ökad skadegörelse (framförallt mot skolor) i några kommuner i länet. - En strategi för sysselsättning av unga – i sommar och på sikt är en prioriterad åtgärd inom samverkan för social hållbarhet i länet. - Polisen upplever en ökning av psykisk ohälsa i länet. Länets aktörer inventerar sina verksamheter efter likande signaler. Region Stockholm styrker detta och ser en ökad förekomst av suicid. - Viss ökning av våld i offentlig miljö i maj i jämförelse med april

Godkänd av: Länsöverdirektör Johan von Sydow

Samlad bedömning Bygger på regeringens övergripande mål inom säkerhetsområdet och det som ska skyddas

Liv och hälsa	Region Stockholms hälso- och sjukvård är mycket ansträngd. Stor andel planerad vård har skjutits upp, en undanträngningseffekt.
Samhällets funktionalitet	Kommuner ansträngda i sektorerna kommunal vård och omsorg, skola och 1/3 också kommunikation.
Grundläggande värden (demokrati, rättsäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter)	
Miljö och ekonomiska värden	Ökad arbetslöshet, tjänstesektorns svårigheter bidrar till att Stockholms län drabbas värre än andra regioner. Minskade skatteintäkter.
Nationell suveränitet	
Förtroende	

*Grå: Uppgift saknas. Grön: Ingen påverkan. Gul: Måttlig påverkan. Orange: Betydande påverkan. Röd: Allvarlig påverkan. Mörkröd: Kritisk påverkan.

Figur C1. Stockholms läns regionala lägesbild 200609.

Rapportering 9 juni 12:00, nytt sedan 5 juni

Allmänt

- Det finns en oro att de hävda reserestriktionerna ska tolkas som att faran är över, många aktörer ser en stor kommunikativ utmaning i detta.
- En fortsatt kritisk fråga är personalförsörjningen inom sektorn hälso- och sjukvård samt omsorg (inkl socialtjänst)
- Fortsatt behov av nationella rekommendationer/riktlinjer inför sommaren utifrån ett antagande av ökad "hemester". Innebär ökat tryck på allmänna platser och offentliga miljöer som exempelvis bad/stränder, parker, reservat och campingplatser.
- Flera län rapporterar om oro för "utebliven turistsäsong" - negativa ekonomiska konsekvenser.
- Fortsatt oro för bristande efterlevnad av Folkhälsomyndighetens rekommendationer om fysisk distansering. Vissa län ser en tendens att dessa inte efterlevs.
- Fortsatta indikationer på en allmän informationströtthet.
- Några län rapporterar om planering för återupptagning av verksamhet som fått stå tillbaka inom hälso- och sjukvårdsområdet.
- Fältsjukhuset i Älvsjö avvecklas.
- Fortsatt ökning av smittspridningen i fyra län: Gävleborg, Jämtland, Blekinge och Halland.

Skyddsutrustning

- Det råder fortsatt stort behov av att säkerställa förbrukningsmateriel och skyddsutrustning, särskilt på längre sikt.

Provtagning av personal

- Det pågår planering att påbörja provtagning av personal inom samhällsviktiga verksamheter och av allmänheten.

Näringslivet

- Stora ekonomiska konsekvenser för näringslivet.
- Befarad risk för ökad psykisk ohälsa hos företagare
- Fortsatta rapporter om antal varsel i siffror – stigande arbetslöshet i flera län.

Social hållbarhet

- Behov av ökade insatser i samhället inom sociala områden: rapportering ökar om utsatthet bland barn, ökat våld i hemmet och att de grupper med svagast förankring på arbetsmarknaden kommer att drabbas hårdast. Fortsatt rapportering om våld i nära relationer. Oro för konsekvenser av fysisk distansering för äldre.

Grundläggande värden

- Tendens till viss försämring gällande allmänhetens förtroende för institutioner och myndigheter.
- Län rapporterar om inställda domstolsförhandlingar pga av personalbortfall men även försämrade omloppstider och växande balanser.
- Neddragning av kommunala verksamheter ger påverkan på livskvalitet hos utsatta grupper.

Transporter

- Skärgårdsstrafiken befaras öka vilket kan innebära extrakostnader om fler turer behöver sättas in för att minska trängseln.
- Bokningarna hos Destination Gotland (DG) har ökat sedan reserestriktionerna lättats. På tre dygn bokades 20 000 resor till Gotland.
- Det finns inrapporterat om stor ekonomisk påverkan på Halmstad City Airport samt Hallands hamnar.
- SAS återupptar flygningar 18 juni till Gotland.
- Skavsta flygplats ser en försiktig optimistisk trend på passagerantalet.
- Ronneby flygplats öppnar för trafik i mindre skala vecka 26

Övrigt:

- Dalarna: Midsommarfirande har stort fokus närmsta tiden för att uppmåna länets invånare att fira säkert.
- Västra Götaland: Totalt 17 av 49 kommuner begärde materielstöd från Länsstyrelsen i förra veckan

Länsspecifika rapporteringar 9 juni

Stockholm: Den övergripande bilden från Stockholm är att vi står i ett stabilt skede gällande hanteringen av de kortsiktiga samhälseffekterna av smittspridningen av coronaviruset. Regional hälso- och sjukvård fortsatt mycket ansträngd. Regionen orolig för eventuell ökad belastning på sjukvård om två veckor p g a minskad social distansering. Kommunerna har skyddsmateriel som täcker behovet till 1 september.

Uppsala: Antalen IVA-patienter fortsätter att öka något jämfört med lägstannivån vecka 21. Regionen fortsatt brist på Propofol. Antalet resande i kollektivtrafiken ökar, främst i Uppsala. Minskad efterlevnad av rekommendationer.

Södermanland: Trenden är fortsatt försiktigt nedåtgående med antalet döda och IVA-patienter i länet. Sju av nio kommuner anger en måttlig påverkan och två kommuner anger ingen påverkan. Räddningstjänsten rapporterar ökning av suicidfall under maj jämfört med maj förra året. Skavsta flygplats ser en försiktig optimistisk trend på passagerantalet.

Gotland: 91 bekräftade fall 8/6, totalt sex avlidna. Utifrån FHM simulering förväntas ökad belastning på sjukvård. Flygbolag Airleap inför munskyddskrav vid flygresor för att kunna fullboka flyg. Kraftigt kapacitetshöjning och ökat antal flygvägar från och midsommar när SAS återupptar flygningar. Bokningarna hos Destination Gotland (DG) har ökat sedan reserestriktionerna lättats. På tre dygn bokades 20 000 resor till Gotland. Destination Gotland planerar för utökat resande med bibehållen fysisk distansering. Polisen rapporterar märkbar förändring i utelivet med mer trängsel. Luftfartsverket rapporterar om svårighet med bemanning i flygledartorn.

Västra Götaland: Kommunerna i länet rapporterar genomgående måttlig påverkan. Totalt 17 av 49 kommuner begärde materielstöd förra veckan. Varsel om uppsägning ökar jämfört med maj. Tre kommuner rapporterar om it-attacker mot kommunernas verksamheter i maj. Örebro: Antal bekräftade fall minskar i länet liksom inlagda på vårdavdelning. Tio vårdboenden i sex kommuner har smitta. Örebro Tingsrätt rapporterar ökat antal inställda förhandlingar. Polisregion Bergslagen rapporterar viss ökning av våld i nära relationer. Arbetslösheten ökar.

Dalarna: Stor påverkan på hälso- och sjukvård, kollektivtrafiken och tandvården. Fortsatt nedåtgående trend vad gäller beläggning på IVA. Smittan har nu ökat i delar av länet som tidigare endast haft enstaka fall. På arbetsmarknaden minskar antalet varsel, korttidsarbete ökar istället. Länets kvinnojourer ser en fortsatt ökning av inkommande samtal över telefon och chattfunktion jämfört med innan krisen (länets tjej- och kvinnojourer).

Västernorrland: Vissa kommuner rapporterar att de inte längre har några bekräftade fall på särskilda boenden. Man kan precis passerat toppen av pandemin, dock väldigt osäkert. . Fortsatt ökning av analyserade prover 1097 analyser v. 22, 859 analyser v. 21 och 750 analyser v. 20. Ansträngt läge och oro gällande personal inom delar av livsmedelsproduktionen. Besöksnäringen är fortsatt hårt drabbad. Under maj månad har nio varsel anmälts till Arbetsförmedlingen i Västernorrland, (totalt 339 varsel totalt mars-maj).

Jönköping: Regionen måttlig påverkan, sjukvården hög arbetsbelastning framförallt IVA och infektion. Övrig vård ökande vårdköer. Kommunerna minskat antal smittade brukare med 15%, totalt är 0,4 % av brukarna smittade av Covid-19. Polisen rapporterar minskat antalet suicidäreende sista veckan. Generellt god tillgång till skyddsutrustning i kommunerna.

Västerbotten: Sett under årets första fem månader var antalet konkurser färre än motsvarande period under 2019. Civilsamhället, t.ex. trossamfund, ideella föreningar, studieförbund och stödverksamheter rapporterar en ökning av kontakter från individer i behov av stöd. Ekonomiska situationen för aktörer i civilsamhället är särskilt utmanande då det finns risk att man inte kommer klara av att säkerställa finansiering. Resandet och rörelser i länet ökar.

Norrbottnen: Ingen till betydande påverkan i länet. Regionen rapporterar fortsatt betydande påverkan. Antalet nya bekräftade fall av Covid-19 minskar. Kommunerna har måttlig påverkan. Polisen rapporterar indikationer på planerade demonstrationer.

Halland: Arbetsförmedlingen rapporterar att de har inga varsel första veckan i juni. Smittspridningen i länet pekar något uppåt.

Östergötland: Regionen har fortsatt hög belastning inom vård och omsorg pga långa vårdtider med inläggande patienter och uppdraget om utökad provtagning. Kommunerna har mer stabilt läge rörande skyddsutrustning kortsiktigt och har ej behövt begära material från socialstyrelsen sedan v20. Långsiktigt fortfarande stort behov men det sköts i egna inköpskanaler.

Kalmar: En sektor mindre påverkad jämfört med förra veckan. Hälso- sjukvård har gått från allvarig till måttlig påverkan. Oro för att de upphävd reserestriktionerna i kombination med ökade kontakter och minskad fysisk distansering kommer att leda till ökad smittspridning i länet och leda till ett kraftigt ökat tryck mot sjukvården i slutet av sommaren.

Blekinge: Hård belastning på personal och brist på skyddsutrustning inom kommunal sektor. Regionen i förstärkningsläge, fyra avdelningar har smitta bland personalen. Flera kommuner har brukare som är smittade inom omsorgen.

Gävleborg: Ökad smittspridning i norra delarna av Hälsingland, oroande ökning av Covid-patienter på IVA i Hudiksvall.

Skåne: Situationen på de skånska sjukhusen är stabil med god kapacitet. Viss undanträngning av annan sjukvård. Regionala skillnader går att se där Malmö och Helsingborg har flest bekräftade fall. Arbetsförmedlingen uppmanar unga att fortsatt utbilda sig för att undvika arbetslöshet.

Värmland: Läget i regionen är generellt stabilt med i huvudsak måttlig påverkan på samhällsviktiga verksamheter. Vi ser en fortsatt betydande påverkan inom handel och industri, framför allt för gränshandeln och gränskommunerna ses en kritisk ekonomisk negativ påverkan.

Jämtland: Läget på Östersunds sjukhus är ansträngt. Fortsatt smittspridning på äldreboenden i kommunerna. Tydliga tendenser till personalfrånvaro inom vård- och omsorg, samt utbrändhet hos ledande personal inom äldreomsorg.

Västmanland: Hälso- och sjukvård måttlig påverkan en minskning från förra veckan. De flesta aktörer uppger att de klarar av sommarens materielbehov. Oro för skolresultat inom grund- och gymnasiala och Komvux.

Kronoberg: Regionen först med att jämföra antikroppstester, studien visar att endast 2 av 4 högkapacitetstest är tillräckligt tillförlitliga.

Kommunavvikelser – behov, planerade och vidtagna åtgärder

Västmanland: Flera kommuner anger ökning av våldsåreanden som gäller barn.

Gävleborg: Oro för ökad smittspridning i Ljusdals kommun då förändringar i reserekommendationerna kan leda till ökad turism. • Hudiksvalls kommun rapporterar om att organisationen för personalprovtagning är mycket ansträngd, vissa hälsocentraler tar inte emot för provtagning.

Jämtland: Tendens att invånare skjuter upp sina behov av ex ekonomisk bistånd och hemtjänst. Kan leda till omsorgsskuld i framtiden.

Stockholm: Polisen upplever ökad psykisk ohälsa i länet, Regionen styrker detta och ser en ökning av antalet suicid.

Norrbottnen: En skola stängd i Kalix pga smitta, medialt uppmärksammat.

Södermanland: Restaurang stängd av smittskyddsskäl i Eskilstuna. Pilot genomförs i Trosa kommun rörande antikroppstester.

Dalarna: Första konstaterade fallet av covid-19 på äldreboende i Mora. Mora kommun rapporterar en ökning på 50% gällande orosanmälningar av barn som far illa. Även Orsa kommun rapporterar en ökning jämfört med samma månad föregående år. Bortlänga får nationell uppmärksamhet till följd av hur hårt drabbade äldreboenden i kommunen varit. I Leksands kommun har skyddsstopp införts på äldreboende till följd av otillräcklig skyddsutrustning. Skyddsstoppet hävdes senare då erforderlig utrustning anskaffades.

Jönköping: en kommun har fått nya coronafall i tidigare drabbat äldreboende.

Örebro: Örebro, Kumla och Lindesberg har utökat antal ferieplatser. Antalet bygglovsansökningar har ökat kraftigt i Laxå.

Kronoberg: Flera kommuner rapporterar om förbättrat personalläge inom omsorgen. Utmattning följer restriktioner. Påbörjat arbete med att se till att sommarlovsaktiviteter och besök på bad hålls säkra, informationsskytlan sätts upp på badplatser.

Halland: En kommun rapporterar om ökad skadegörelse vid flera förskolor. En kommun rapporterar om höga virusnivå i avloppsvatten, fortsatt provtagning för att följa utveckling och tolka resultat. En kommun rapporterar om att de fått ansökningar om hemtjänst till sommarboende.

Västernorrland: Sundsvall rapporterar markant ökning gällande inkomna ärenden om våld i nära relation. Ökat antal orosanmälningar gällande barn, vilket dock inte är ovanligt inför skolavslutning. Kramfors har återupptagit 15-timmars allmän förskola. Ömsköldsvik meddelar att en utebliven leverans av skyddshandskar löstes genom stöd från kommun utanför länet. Skåne: Behov av förhöjd beredskap om situationen eskalerar alternativt om vi får parallell händelse under sommaren (ex värmebölja)

Värmland: MAS i flera kommuner är fortsatt hårt ansträngda.

Uppsala: Flera kommuner rapporterar stort antal besökare till äldreboenden, trots besöksförbud.

Gotland: Ökad påverkan på näringslivet, kultur och idrottssektorn under längre tid. Lättnaden i reserekommendationerna kan delvis vända den negativa trenden.

Östergötland: Antalet anmälda brott inom våld i nära relationer varierar från vecka till vecka, men sammanlagt för perioden sedan Coronautbrottet kan en viss ökning konstateras i länet. Mörkertalet kan dessutom befaras vara högre än normalt. Region Östergötland kan enbart erbjuda tre veckors semester för vissa personalkategorier. Fortsatt brist på vårdpersonal. Region Östergötland anger att vissa läkemedel är restnoterade.

Blekinge: Kommuner ser ökade avsteg vid anhörigbesök på äldreboenden, regler efterlevs ej.

Planerade och vidtagna åtgärder inom områden/sektorer

Stockholm: Planerande arbete mellan Region Stockholm och Länsstyrelsen i Stockholms län för utökad provtagning enligt Regeringsuppdrag till Länsstyrelsen. Alvsjö sjukhus avvecklas. Planeringsmöten gällande sommaren 2020 har genomförts inom Samverkan stockholmsregionen (ISF). Arbete pågår för att ta fram ett aktörsgemensamt underlag för att minska risker för trängsel och ordningsstörningar på offentliga platser.

Södermanland: utbildning i kontinuitetshandling genomförd i en kommun. ISF-möte med kommunledning om förändrade reserekommendationer. Från och med denna vecka möjligt att beställa självtest för alla över 18år.

Västernorrland: Hälsocentraler stänger i sommar för att bemanning ska räcka till utökad provtagning och arbete för minskad smittspridning. Genomfört diskussionsforum för kommunerna där Regionen deltog maa svårt att avgöra om det är en medicinteknisk produkt eller personlig skyddsutrustning och hur godkännanden ska se ut. Kontaktat Läkemedelsverket på uppdrag av kommunerna för att höra efter om CE-märkning är tillräckligt för de visir kommunerna har för att kunna godkännas som en medicinteknisk produkt. Alla kommuner arbetar hårt för att säkra lagren åtminstone t.o.m. september. Flera kommuner har/planerar att placera ut plexiglasskärmar på särskilda boenden för att ge anhöriga bättre möjlighet till besök.

Uppsala: Region Uppsala planerar för kraftigt utökad PCR- och serologisk-provtagning av personer med symptom. Märkning av gemensamma utrymmen i boenden för att hjälpa till att hålla avstånd samt lösningar för att möjliggöra säkra besök tas fram (plexiglas).

Kalmar: Regionen arbetar intensivt med frågorna kring hur provtagning och smittspårning kan utökas. Fokus på SÄBO. Samordna kommunikationsfrågor i länet med fokus på att få de som kommer hit att förstå och följa rekommendationerna.

Jönköping: pågående provtagning PCR i kategori 1-4, från och med 8/6. Planerar för storskalig provtagning serologi.

Dalarna: Möte mellan Länsstyrelsen och regionala sommaraktörer genomförs denna vecka för gemensam hållning inför sommaren, restriktioner och möjligheter. Det finns en oro att de hävda reserestriktionerna ska tolkas som att faran är över, många aktörer ser en stor kommunikativ utmaning i detta. Skolavslutningar och midsommarfirande har stort fokus närmsta tiden för att uppmuntra länets invånare att fira säker

Västerbotten: Det pågår samordning kring storskalig provtagning i länet.

Gotland: Genomför gemensam kampanj för fysisk distansering på caféer och restauranger. Samverkan mellan socialstyrelsen och region Gotland om vårdplatser.

Östergötland: Räddningstjänsten har tagit fram olika underlag för prioriteringar i verksamheten som kan tillämpas vid lättad eller skärpning av nationella restriktioner. Länsstyrelsen och kommunerna har påbörjat diskussion om hur förslaget om tillfällig lagstiftning om smittskyddsåtgärder kan tillämpas.

Blekinge: Ronneby flygplats öppnar för trafik i mindre skala vecka 26.

Halland: En kommun rapporterar vidtagit åtgärder för att motverka trängsel under turistsäsongen.

Kronoberg: Regionen påbörjar testning av blodgivare. Pilot pågår av antikroppstester på ett äldreboende.

Västmanland: Flera av länets aktörer förbereder parallell hantering av värmebölja.

Skåne: Riktad information planeras till turister för att informera om gällande restriktioner i Sverige. Oro finns hos resenärer för trängsel i kollektivtrafiken.

Värmland: Arbete pågår mellan Regionen och Länsstyrelsen avseende storskalig provtagning.

Örebro: Nya rutiner för provtagning inom äldreomsorgen införs. Flera vårdcentraler i länet samlokaliseras av personalskäl.

Samlad bedömning 9 juni gult = förändring sedan 5 juni

Liv och hälsa	Smittspridningen i länen ligger i olika faser, några har ökning (fyra län har kommuner som rapporterar ökad smittspridning – viktigt att följa händelseutvecklingen framöver), några befinner sig på en platå och några ser en minskning av antalet nya bekräftade fall. Det råder fortsatt stort behov av att säkerställa förbrukningsmateriel och skyddsutrustning, särskilt på längre sikt. Oro för ökad smittspridning vid minskade restriktioner i grannländer och ökad turism. Personalbortfall och personalbrist inom kommunal vård, omsorg och skola kvarstår. Fortsatt oro för bristande efterlevnad av Folkhälsomyndighetens rekommendationer vilket kan leda till försämrat läge Ökad utsatthet bland barn, ökat våld i hemmet samt ökad social oro. Fortsatta varsel och konkurser kan innebära risk för ökad psykisk ohälsa. Personalförsörjning samt tillgång till skyddsutrustning är fortsatt de mest kritiska faktorerna för att hantera situationen. En översiktlig bedömning av det samlade läget är att fler län uppger stabilare läge.
Samhällets funktionalitet	Kvarstår bedömning att stängning av barnomsorg och fritidsverksamhet får stora konsekvenser för upprätthållande av samhällsviktig verksamhet. Fortsatt brist på personal samt ökad arbetsbelastning inom sektorer som arbetar med vård, hälsa och omsorg rapporteras av aktörer. Brist på säsongsarbetare kan komma att påverka flera sektorer framöver. Fler möjligheter att resa när SAS återupptar flygningar till Gotland och Ronneby flygplats öppnar för trafik i mindre skala vecka 26.
Grundläggande värden (demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter)	Fortsatt påverkan på flera områden: Barn och jämställdhet (mäns våld mot kvinnor, barn och ungdomars utsatthet), mänskliga fri- och rättigheter (begränsning och isolering) och demokrati (ändrade rutiner hur kommunfullmäktige genomförs/ställs in. Minskar antalet ledamöter och möjlighet till deltagande från invånarna.) Sammankomstförbud (demonstration och stormöten) Inställda domstolsförhandlingar kan påverka rättssäkerheten, men även försämrade omloppstider och ökade balanserna. Ungdomars situation på kort och lång sikt när fritidsverksamheter och aktiviteter ställs in (Exempelvis konsekvenser av antal färre feriejobb, spontant "organiserade" tillställningar och aktiviteter som arrangeras via sociala medier).
Miljö och ekonomiska värden	Stora ekonomiska konsekvenser för näringslivet på grund av ökade permitteringar, varsel och vikande orderingång. Många branscher påverkas, främst restaurang, handel, industri, turism, media och tillverkningsindustrin inklusive konsultbranschen. Små och medelstora företag är fortsatt särskilt drabbade. Flera län uppger betydande påverkan avseende ekonomiska värden för näringslivet. Utebliven turistsäsong får stora negativa konsekvenser för näringen, kultur- och föreningsliv som är beroende av försäljning, besökare/turism samt uthytningsverksamhet.
Förtroende	För att minska risken för smittspridning bedöms behov av ökade kommunikationsinsatser inför skolavslutningar och midsommarfirande. Flera län ser indikationer på en allmän informationströtthet.

*Grå: Uppgift saknas. **Grön**: Ingen påverkan. **Gul**: Måttlig påverkan. **Orange**: Betydande påverkan. **Röd**: Allvarlig påverkan. **Mörkröd**: Kritisk påverkan.

Figur C2. Den nationella lägesbilden sammanställd av samordningskansliet 200609.

Appendix D - Workshop kring sektorsansvar och geografiskt områdesansvar (SOGO)

Text till deltagarna inför SOGO-workshop den 2 juni:

Arbetet med att utöva geografiskt områdesansvar sker ofta på en arena där självständiga aktörer möts för att skapa förutsättningar för ett gemensamt agerande i samband med en kris. Aktörerna är självständiga i bemärkelsen att de inte alla omfattas av en enda beslutshierarki. De är också olika i sin interna organisering och sin organisationskultur.

Det gemensamma arbetet som sker, exempelvis i form av en ISF eller något liknande, kan förstås som en dynamik av olika inflytanderelationer. Inflytanderelationer är relationer mellan organisationer och mellan individer som gör att den ena påverkar den andras sätt att tänka och agera. Ett sätt att utöva inflytande är att meddela att man har ett behov av hjälp. Ett annat sätt är att säga att man har resurser. Ett tredje är att föreslå en lösning på ett gemensamt problem. Man kan också tänka sig att attityder och attribut (ex uniform, titlar etc) skapar inflytande av hur exempelvis ett möte genomförs.

Vi menar att arbetet med att utöva geografiskt områdesansvar fram till nu karaktäriserats mycket av att hantera horisontella inflytanderelationer. Med det menar vi att det inte funnits en tydlig top-down-styrning av den verksamhet som bedrivs på "samverkansarenan". Samverkansarenan, ofta faciliterad av ex en länsstyrelse, har varit en mötesplats för att tillsammans komma överens om aktörsgemensam inriktning och samordning utifrån ett helhetsperspektiv.

Under hanteringen av covid19 så uppfattar vi att den aktörsgemensamma arenan samtidigt präglats av vertikala inflytanderelationer, eller "styrsignaler uppifrån", än vad som vanligen är fallet. Mängden styrsignaler från centrala myndigheter som resultat av exempelvis regeringsuppdrag har av flera beskrivits som många. Flera centrala myndigheter har presenterat allmänna råd, rekommendationer och "önskemål", ofta med kort varsel, som alla kan ses som vertikal inflytandeutövning, och som måste omhändertas samtidigt som det geografiska områdesansvaret. Pandemin har också skapat ett politiskt engagemang och ageranden från politiker som även det kan ses som vertikalt inflytande (även om det inte handlar om saker som ministerstyre).

På den aktörsgemensamma samverkansarenan där det geografiska områdesansvaret normalt utövas har, som vi ser det, många aktörer samtidigt behövt omhänderta både vertikala och horisontella inflytanden på ett nytt sätt. Det "normala" arbetet med geografiskt områdesansvar som ofta handlar om att dela information, skapa perspektivförståelse, verka för helhetsperspektiv och komma överens om aktörsgemensam inriktning och samordning osv, har kombinerats med ett arbete att samtidigt försöka omhänderta och anpassa sig till nya råd, rekommendationer, uppdrag och önskemål "uppifrån". Man kan säga att många aktörer har verkat i ett gränssnitt av horisontella och vertikala inflytanden. Ett gränssnitt där geografiskt områdesansvar praktiseras samtidigt som effekterna av centrala myndigheters sektorsansvar behöver beaktas/omhändertas.

Vi vill undersöka vilka konkreta svårigheter som funnits med att hantera horisontella och vertikala inflytanden samtidigt, och konkretisera vilka eventuella utvecklingsbehov som detta fenomen för med sig, speciellt med tanke på ambitionen att utveckla totalförsvarsförmåga.

Utöver detta fokus är vi intresserade av att förstå hur arbetet med att tillämpa helhetssyn har fungerat i samband med utövande av länsstyrelsen geografiska områdesansvar. MSB (2018, s. 35) skriver avseende helhetssyn:

Helhetssyn underlättar att identifiera och uppnå effekter. En aktör som tillämpar helhetssyn

- förstår hur skeendet vid samhällsstörningar påverkar hela samhället
- förstår vilka behov skeendet leder till, även sådana behov som ligger utanför den egna hanteringen
- kan prioritera, om de samlade resurserna inte räcker för att möta alla behov
- ser vilka effekter som redan har uppnåtts, eller håller på att uppnås
- identifierar de effekter som saknas.

Pandemin har påverkat många delar av samhället. Utbredningen av samhällspåverkan har förmodligen varit större än vid någon annan tidsbegränsad kris efter 2a världskriget. På så sätt har helheten varit väldigt omfattande. Kanske omöjlig att förstå som man förstår helheter vid exempelvis skogsbränder eller terrorattentat.