



LUND UNIVERSITY

Enhetlig terminologi kring begreppet förmåga i det förebyggande och förberedande arbetet över hela hotskalan

Lindbom, Hanna; Tehler, Henrik

2020

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Lindbom, H., & Tehler, H. (2020). *Enhetlig terminologi kring begreppet förmåga i det förebyggande och förberedande arbetet över hela hotskalan*. Lund University.

Total number of authors:
2

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Enhetlig terminologi kring begreppet förmåga
i det förebyggande och förberedande arbetet
över hela hotskalan

Författare

Hanna Lindbom och Henrik Tehler

Avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet

Lunds universitet

Innehåll

Introduktion.....	3
Studiens genomförande och rapportens upplägg.....	3
Förmåga ur ett forskningsperspektiv	5
Utgångspunkter i forskningen om förmåga och förmågebedömning	5
En grov modell av förmåga och förmågebedömning.....	6
Vad är förmåga?	7
Skalning och abstraktionsnivå	8
Andra sätt beskriva förmåga: indikatorer och index	9
Vilket sätt är bättre?	11
Sammanfattning.....	12
MSB:s användning av förmåga speglat i aktuell forskning.....	13
Förslag på framtagande av enhetlig terminologi	14
En bred definition av förmåga – en utgångspunkt	14
Diskussion.....	18
Fortsatt läsning.....	19
Bilaga 1. Intervjustudie.....	20
Resultat.....	20
Bilaga 2. Dokumentstudie	23
Kategori 1: Hantera, agera, motstå och möta.....	23
Kategori 2: Information och kommunikation.....	24
Kategori 3: Ledning och samverkan	24
Kategori 4: Beslutsfattande, problemförståelse och problemlösning.....	25
Övrigt	25

Introduktion

MSB ska tillsammans med Försvarsmakten främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret, samt praktiskt och åtgärdsinriktat stödja aktörer i arbetet med att genomföra den politiska inriktningen. Planeringen behöver genomföras utifrån en gemensam helhetssyn som möjliggör förebyggande och förberedande arbete hos alla berörda aktörer över hela bredden av samhällsstörningar

I det arbete som MSB hittills har genomfört har det framkommit att begreppet *förmåga* är centralt, men att dess tolkning och innebörd är tvetydig. Därför önskar MSB en enhetlig terminologi för att diskutera förmåga som går att använda i, och kopplar samman, förebyggande, förberedande och hanterande arbete samt lärande över hela hotskalan.

MSB (Avdelningen för krisberedskap och civilt försvar, KC) har gett i uppdrag till Avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet vid Lunds universitet att genomföra en studie som syftar till att bidra till att ta fram ett förslag för enhetlig terminologi kopplat till begreppet förmåga inom förebyggande, förberedande, hanterande och lärande arbete. Studieuppdraget rapporteras i denna rapport.

Studiens genomförande och rapportens upplägg

Studien har bestått av två delar: 1) kartläggning och analys av aktuell forskning inom området, speglat i hur begreppet förmåga används idag inom relevant verksamhet inom MSB, och 2) utveckling av förslag på hur en enhetlig terminologi kopplat till begreppet förmåga skulle kunna tas fram. Studien har i det beaktat relevanta närliggande begrepp som går att använda i, och kopplar samman, förebyggande och förberedande arbete över hela hotskalan.

Aktuell forskning kring begreppet förmåga härrör från studier som finansierats av MSB och genomförts av forskare på Avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet, Lunds universitet. Även forskning genomförd av FOI inom ramen för projektet KOMET har tagits i beaktande. Relevant verksamhet inom MSB har kartlagts genom intervjuer och dokumentstudier.

Rapporten är upplagd enligt följande. I det inledande kapitlet presenteras metoden för arbetets genomförande. Följande kapitel ger en sammanfattning av forskningen om begreppet förmåga och förmågebedömning utförd på Avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet, Lunds universitet, och en översikt av FOI:s forskning om förmåga (KOMET). Därefter speglas aktuell forskning i resultaten av dokument- och intervjustudien (resultaten från denna studie redovisas i bilaga). Slutligen ges ett förslag på hur en enhetlig terminologi kopplat till förmåga skulle kunna tas fram utifrån det som framkommit i tidigare kapitel. Dessutom ges förslag på fortsatta utvecklingsmöjligheter och forskning på området.

Intervjuer

Tio personer på tre avdelningar på MSB har intervjuats som del i studien. De medverkande har pekats ut av MSB och tanken har varit att de ska representera flera olika perspektiv på hur förmåga används och kan användas i det förebyggande, förberedande, hanterande och lärande arbetet. Intervjuerna har inriktats på att skapa en bild av de intervjuades bakgrund, samt deras positiva och negativa erfarenheter av hur begreppet förmåga används och har använts. Dessutom inkluderades också frågor av framåtblickande karaktär där fokus låg på hur man skulle kunna utveckla användningen av begreppet. Intervjuguiden som användes presenteras i bilaga.

Samtliga intervjuer har spelats in och transkriberats för att underlätta sammanställning av materialet. Fyra personer har intervjuats via Skype och sex personer har intervjuats på plats i MSB:s lokaler i Stockholm. Intervjuerna genomfördes mellan den 15 november och den 10 december 2019 och intervjuerna varade mellan 32 och 63 minuter.

Dokumentanalys

Förutom intervjuer med utpekade personer inom MSB genomfördes en analys av relevanta dokument. Syftet med denna del av studien var att komplettera den bild som framkom genom intervjuerna; ofta kan dokument ge en mer detaljerad bild av användningen av begreppet förmåga och också måla en bild utifrån ett material som har utarbetats omsorgsfullt under en längre tid (2012–2019) och med omfattande chefmedverkan på medelhög och hög nivå. Följande dokument är utpekade av MSB och ingår i analysen:

- Gemensamma grunder
- Övningsvägledning – Grundbok – Introduktion till och grunderna i övningsplanering
- Lägesbilder – Att skapa och analysera lägesbilder vid samhällsstörningar
- Nationell risk- och förmågebedömning (NRFB) 2019
- Sverige kommer att möta utmaningarna
- Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap

Samtliga dokument har genomsökts efter söktermen ”förmåg”. Att använda ”förmåg” istället för ”förmåga” gör att träffar där förmåga används i uttryck såsom förmågebedömning och förmågebrister kan identifieras. De sökträffar där uttrycket används i ett sammanhang (det vill säga inte i rubriker eller innehållsförteckningar) har lagts in i ett Excel-dokument där varje träff sedan har kunnat analyseras utifrån hur och i vilket sammanhang begreppet förmåga används. Det handlar till exempel om huruvida förmåga används i sammanhang som handlar om förebyggande, förberedande eller hanterande arbete eller kopplat till undervisning och lärande. Dessutom analyserades huruvida förmåga likställs med resurser och uppgifter, och om effekten av att ha förmåga presenteras (se vidare i nästa kapitel för motiveringar om varför dessa aspekter är viktiga att inkludera).

Förmåga ur ett forskningsperspektiv

Responsförmåga, det vill säga förmågan att hantera en händelse (oavsett var på hotskalan) har varit ett tema inom det MSB-finansierade ramforskningsprogrammet PRIVAD (2011–2015) som genomfördes av Lunds universitet. Forskningen om förmåga och förmågebedömning, främst relaterat till samhällsviktig verksamhet och samhällsviktiga funktioner, har fortsatt som del av forskningen inom CenCIP (Centre for Critical Infrastructure Protection Research) vid Lunds universitet.

Vi har kunnat konstatera att det finns mycket skrivet i den vetenskapliga litteraturen som berör förmåga, men ofta är inte själva begreppet förmåga i fokus. I stället handlar det om avgränsade problem inom delar av området samhällsskydd och beredskap och fokus ligger ofta på att ta fram någon typ av bedömningsverktyg. Vi kan också konstatera att det är mycket sällan som dessa bedömningsverktyg utvärderas; det går alltså inte att säga om verktygen fungerar som det är tänkt. Det är alltså svårt att avgöra om dessa metoder faktiskt bidrar till en ökad förmåga att hantera olika typer av händelser.

Från ett praktiskt perspektiv är detta ett stort problem eftersom det då är svårt att avgöra exempelvis vilken metod för bedömning av förmåga som är lämplig i vilket sammanhang. Forskningen inom PRIVAD och CenCIP har haft som mål att skapa en kunskapsbas kopplat till förmåga och förmågebedömning som är praktiskt användbar inom ramen för samhällsskydd och beredskap.

Utgångspunkter i forskningen om förmåga och förmågebedömning

Vår forskning utgår från att det finns saker som vi värdesätter och vill skydda. I arbetet med samhällsskydd och beredskap ingår exempelvis olika skyddsvärden, såsom liv och hälsa, egendom, miljö, nationell suveränitet, demokrati och ekonomi. Dessa skyddsvärden hotas av potentiella framtida händelser som sträcker sig över hela hotskalan, från olyckor till krig. Det är viktigt att notera att vi i vår forskning inte gör några antaganden om eller avgränsar oss till exakt vad som är skyddsvärt. Vi antar bara att det finns något som är skyddsvärt och att en eller flera aktörers responsförmåga kan påverka hur allvarliga konsekvenserna av händelser med avseende på det skyddsvärda blir. I våra exempel för att illustrera hur förmåga kan bedömas har vi valt att använda sådana skyddsvärden som är vanligt förekommande, såsom liv och hälsa. Dock kan resultaten från vår forskning appliceras även på andra skyddsvärden.

Nästa grundläggande aspekt är att framtiden är osäker. Vi kan inte med säkerhet säga vad eller när något kommer att hända och hur det skyddsvärda kommer att påverkas. Men, vi kan genom informationsinhämtning och analys skapa oss en bättre bild av denna osäkerhet och använda den som ett underlag för att göra förändringar idag som syftar till att minska de framtida konsekvenserna. Detta kan uppnås antingen genom att förhindra att de händelser som kan skada det skyddsvärda över huvud taget uppkommer (förebygga), eller genom att öka förmågan att hantera händelserna om de skulle inträffa (förbereda och hantera). Informationsinhämtningen kan bland annat ske genom utvärdering och erfarenhetsåterföring från övningar och inträffade händelser (lärande).

En tredje grundläggande aspekt är den explicita kopplingen mellan förmåga och effekt. Den effekt vi avser har att göra med påverkan på konsekvenserna av händelser. Om förmågan att hantera en händelse ökar, så kommer de *potentiella* konsekvenserna att minska. Och tvärtom, om förmågan minskar, så kommer de *potentiella* konsekvenserna att öka. Det är dock viktigt att påpeka att de *faktiska* konsekvenserna av en händelse kan bli värre även om förmågan att hantera händelsen är större. Detta hänger samman med osäkerheten och

det faktum att det finns annat än responsförmågan hos olika aktörer som påverkar konsekvenserna. Uttryckt på ett annat sätt: även om en aktör stärker sin responsförmåga kan faktorer i omvärlden göra så att konsekvenserna av en specifik händelse trots ökningen av förmåga blir värre.

Den sista grundläggande aspekten som vi tar upp här handlar om att vi måste skilja på det som utgör vår *analys av förmåga* och den *faktiska förmågan*. Denna skillnad kan tyckas självklar, men den är viktig att komma ihåg, speciellt då man arbetar med händelser som inträffar väldigt sällan. I de fallen kan en missvisande eller begränsad analys av förmåga leda till att man får en alltför positiv eller negativ bild av vad man faktiskt kan åstadkomma om den aktuella typen av händelse skulle inträffa. Denna felaktiga bild riskerar också att förbli okorrigerad eftersom man sällan, eller kanske aldrig, får återkoppling med avseende på hur bra förmågan faktiskt är.

En grov modell av förmåga och förmågebedömning

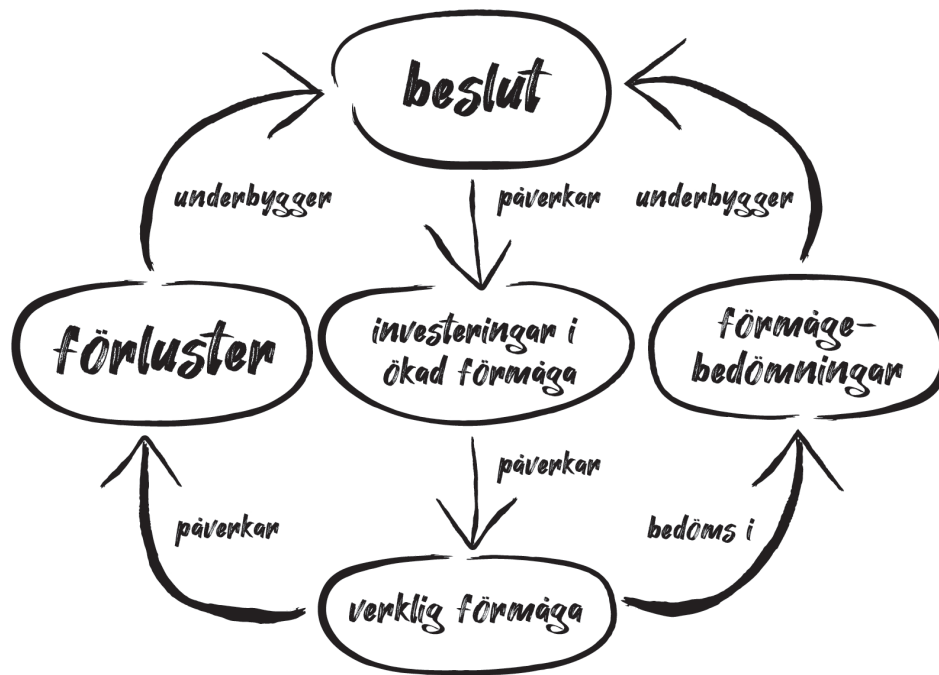
Vi börjar med att återge en modell som illustrerar hur vi inom forskningen har betraktat förmåga och förmågebedömning, se Figur 1. I modellen finns ett antal viktiga begrepp och deras relationer beskrivna. De centrala begreppen är *verklig förmåga*, *förmågebedömningar*, *förluster*, och *beslut*. De två första begreppen har vi berört ovan och det vi menar med förluster är helt enkelt hur allvarliga konsekvenserna av en händelse blir (vilket beror på vad som betraktas som skyddsvärt).

Att stödja beslutsfattande ser vi som det huvudsakliga syftet med förmågebedömningar och det illustreras i figuren nedan genom pilen från förmågebedömningar till beslut. Men, besluten påverkas också av andra saker än bedömningarna. En viktig sådan faktor är faktiska, inträffade händelser och konsekvenser som man har upplevt. Detta illustreras i den vänstra delen av figuren.

Figuren kan användas för att grovt illustrera varför förmågebedömningar är extra viktiga när vi fokuserar på händelser som i princip aldrig, eller väldigt sällan, inträffar. I en kommun kan exempelvis antalet bilolyckor vara flera stycken per vecka och beslutsfattaren får då mycket information om den nuvarande nivån på förmåga och dess effekt på utfallet av händelserna (konsekvenserna). Det betyder att om vi gör förändringar av förmågan, exempelvis genom investeringar i bättre utrustning, bättre rutiner och övningar borde vi relativt snart kunna märka denna förändring i form av minskade förluster (mindre konsekvenser). Detta förutsätter naturligtvis att våra investeringar är effektiva och att de är av en tillräcklig omfattning för att kunna påverka förlusterna.

Men, när det handlar om händelser längre upp på hotskalan (kriser och krig) så får beslutsfattaren sällan återkoppling genom den vänstra loopen. Istället behöver man förlita sig på den återkoppling som kommer genom den högra loopen – i form av förmågebedömningar. Vi kan helt enkelt inte räkna med att kunna upptäcka en förändring med avseende på konsekvenserna av händelser (förluster) och koppla denna förändring till vår förändring av förmåga. I dessa fall är förmågebedömningar mycket viktiga. Bedömningarna blir då ett av de få sätt som man kan använda för att avgöra om den nuvarande förmågan är tillräcklig eller om man borde göra förändringar genom exempelvis investeringar i ökad förmåga.

En annan sak man kan notera med hjälp av illustrationen är att hur ofta man får återkoppling rörande den faktiska förmåga via en förmågebedömning är viktigt i en miljö som förändras snabbt och där händelser inte inträffar ofta. Om systemet vi är intresserade av förändras snabbare än vad förmågebedömningarna uppdateras kommer inaktuell information användas som underlag till beslut. Det är alltså viktigt att förmågebedömningarna reflekterar det verkliga systemet så bra som möjligt. Men det är inte bara hur ofta förmågebedömningarna genomförs som är viktigt. En central fråga är också *hur* förmåga ska definieras och beskrivas för att förmågebedömningen på ett så bra sätt som möjligt ska reflektera den verkliga förmågan.



Figur 1. Förmågebedömningars roll för samhällsskydd och beredskap

Beslutsfattaren använder feedback från systemet som underlag för att fatta beslut om investeringar ska göras i att öka förmågan. Feedbacken kan komma antingen från inträffade händelser (faktiska förluster) genom den vänstra loopen, eller genom analytisk feedback från den högra loopen. I den högra loopen får beslutsfattaren feedback genom förmågebedömningar som uppskattar vad den nuvarande förmågan är och vad den skulle kunna resultera i för förluster om en händelse skulle inträffa.

Vad är förmåga?

Grunden för att komma fram till *hur* förmåga ska beskrivas är att definiera förmåga. Vår forskning visar att förmåga är ett begrepp som ofta används, men som sällan definieras. Detta är problematiskt eftersom det är ett centralt begrepp inom samhällsskydd och beredskap och om en tydlig definition saknas så tenderar olika personer att tolka och använda begreppet på olika sätt. Kanske är de också omedvetna om att andra personer tolkar och använder begreppet på ett annat sätt än det egna.

När förmåga ändå definieras inom samhällsskydd och beredskap är en vanlig definition att förmåga är samma som resurser. Inom räddningstjänsten använder man exempelvis ibland uttrycket att en släckbil eller en rökdykare är en förmåga. Även inom militären är det vanligt att förmåga likställs med resurser, till exempel antalet vapen av ett visst slag. Det är också vanligt att använda begreppet förmåga tillsammans med saker som olika aktörer behöver kunna: vi behöver förmåga att kommunicera, eller vi behöver öka vår förmåga att initiera, larma, och så vidare.

Detta sätt att använda begreppet förmåga är naturligt och fungerar bra i vardagligt tal. Men, om vi systematiskt vill använda begreppet i arbetet med samhällsskydd och beredskap behöver begreppet specificeras och operationaliseras för att undvika missförstånd. På samma sätt används begreppet risk ofta i vardagligt tal och har då ofta en annan innebörd än när begreppet används i arbetet med exempelvis risk- och sårbarhetsanalyser. I väderprognoser kan vi till exempel ofta höra att "det är stor risk för regn imorgon" och då med den egentliga innebörden att *sannolikheten* för regn imorgon är hög. När begreppet risk används i riskanalyser är det ofta inte synonymt med sannolikhet, utan, till exempel, ett svar på de tre frågorna: vad kan hända, hur troligt är det och vad blir konsekvenserna? Sannolikheter är i denna riskdefinition istället ett möjligt sätt att besvara den andra frågeställningen (hur troligt är det?) – ett sätt av många att fånga in den osäkerhet som vi har om vad som ska hända i framtiden.

Vi har i vår forskning definierat förmåga utifrån ambitionen att definitionen ska gå att relatera till målet med arbetet med samhällsskydd och beredskap, det vill säga att minska konsekvenserna från oönskade händelser på sådant som vi värdesätter. Detta kan vi göra genom att antingen se till så att händelserna över huvud taget inte inträffar (*förebyggande*) eller genom att se till så att vi blir bättre på att *hantera* händelserna om de inträffar (*förberedande*). Dessutom har ambitionen varit att begreppet förmåga ska gå att relatera till andra begrepp som används i arbetet, såsom risk, sårbarhet, resiliens, kontinuitet och planer. Detta gör det möjligt att koppla olika analyser till varandra, till exempel riskanalyser, sårbarhetsanalyser, förmågeanalyser och beroendeanalyser. Definitionen av förmåga gör det även möjligt att koppla samman analyserna med aktiviteter såsom övningar och utvärderingar.

Utgångspunkten i definitionen är att förmåga handlar om att en aktör¹ genomför en *uppgift*² med syfte att påverka *konsekvenserna* av en oönskad händelse. Förmågan syns i *effekten* på konsekvenserna av den genomförda uppgiften. Är förmågan hög, blir effekten att konsekvenserna blir lägre. Är förmågan låg, blir effekten att konsekvenserna blir högre.

Men, vilken effekt aktörens agerande får på konsekvenserna beror på vilken händelse aktören försöker hantera. Som exempel kan vi tänka oss en räddningstjänst och uppgiften ”släcka lägenhetsbrand”. Om förmågan är god eller inte, och alltså vad konsekvenserna blir som följd av att räddningstjänsten genomför uppgiften, beror i detta fall på, bland annat, storleken på branden. Är det en kastrull som brinner på spisen, eller är lägenheten övertänd när räddningstjänsten når fram? Det beror också på lägenhetens placering i flerbostads- huset. Ligger lägenheten på markplan eller på översta våningen i Turning Torso? Även andra aktörers agerande är avgörande: hur tidigt i brandförloppet kommer larmet till räddningstjänsten (det vill säga hur snabbt ringer någon SOS Alarm, hur snabbt svarar SOS Alarm, och så vidare)? Det finns alltså osäkerheter kopplat till uppgifterna som kommer att genomföras, förmågan och dess effekt på konsekvenserna. Det är alltså viktigt när vi diskuterar förmåga att inkludera vilken händelse eller vilka omständigheter vi avser. För vissa händelser och under vissa omständigheter kommer en och samma aktör ha god förmåga (låga konsekvenser av händelsen) och för andra händelser sämre förmåga (högre konsekvenser). Eftersom vi hela tiden avser förmåga vid framtida, potentiella händelser så är detta helt naturligt – vi kan inte med säkerhet veta vad som kommer att hända i framtiden. Kopplat till hotskalan kan alltså en aktör samtidigt ha god förmåga att hantera olyckor men sämre förmåga att hantera kris och krig.

Sammanfattningsvis har vi i forskningen definierat (respons)förmåga som: *möjligheten att kunna åstadkomma något med syftet att positivt påverka utfallet av negativa händelser.* ”Positivt” ska i detta sammanhang ses med utgångspunkt i vad det är vi försöker åstadkomma. Om man påstår att förmågan att göra något, exempelvis hantera skogsbränder, har ökat menar man alltså att våra *möjligheter* att påverka konsekvenserna av en framtida skogsbrand har ökat.

Skalning och abstraktionsnivå

Begreppet förmåga kan användas i många olika sammanhang. Vi skulle kunna diskutera Sveriges förmåga att hantera ett utsläpp av radioaktivt material, eller så skulle vi kunna fokusera på en rökdykargrupps förmåga att släcka en lägenhetsbrand. Det finns i vår definition av förmåga inget som hindrar båda typerna av användning. Denna ”skalbarhet” är en av de stora fördelarna med en så generell definition av förmåga. Fördelarna har att göra med att det blir lättare att beskriva hur olika typer av analyser är kopplade till varandra

¹ Vi använder ordet aktör i bred bemärkelse i betydelsen ”någon” som gör något för att hantera en händelse. Det kan vara en enskild individ (till exempel en brandman), en grupp av individer (en styrka 4+1), en enskild organisation (en räddningstjänst, en myndighet, en nation) eller flera organisationer (flera räddningstjänster, flera länsstyrelser, flera myndigheter och så vidare).

² I forskningen har vi använt begreppet ”uppgift”, men det går också att, i linje med designlogiken, att tänka sig begreppet ”funktion” istället för ”uppgift”.

(till exempel riskanalyser och förmågeanalyser), och det blir också lättare att anpassa analysen av förmåga till olika kontexter samtidigt som man kan behålla en metodologisk kärna.

Flexibiliteten i användningen av begreppet förmåga innebär också att man kan bedöma ”delmängder” av förmåga som sedan kan kopplas ihop för att ge en bedömning av en ”övergripande” förmåga. Man skulle exempelvis kunna se en räddningstjänsts förmåga att undsätta personer vid trafikolyckor som uppbyggd av två förmågor (dessa är godtyckligt valda här för att exemplifiera och är inte tänkt att vara realistiska): förmågan att komma fram snabbt till olycksplatsen, samt förmågan att få loss personer ur krockade bilar. Möjligheten att komma fram snabbt till en trafikolycka kan beskrivas på flera olika sätt; ett vanligt sätt är att använda GIS för att beräkna körtid från närmaste brandstation. Sådana beskrivningar kan sedan kombineras med beskrivningar av hur möjligheterna till losstagning kan påverkas av olika faktorer. Denna typ av ”kombinerade förmågebedömningar” blir allt viktigare att kunna göra, framförallt eftersom hantering av mer allvarigare händelser kommer att kräva samarbeten mellan flera olika aktörer.

Generiska uppgifter

Det är antagligen också så att flera uppgifter är generiska, det vill säga behöver genomföras för att hantera samtliga, eller i alla fall de flesta, händelser. Det skulle kunna vara uppgifter såsom ledning, samverkan och kommunikation. I den här terminologin är det dock viktigt att poängtera att det är *uppgifterna* som är generiska. Däremot, huruvida aktörernas genomförande av uppgifterna innebär att förmågan är god eller inte (det vill säga *effekten* av uppgiften), beror till exempel på vilken händelse som inträffar, under vilka förutsättningar och hur andra aktörer och system agerar.

Att systematiskt kartlägga uppgifter som behöver genomföras vid olika typer av händelser är alltså en viktig del i att komma fram till hur förmåga ska beskrivas. Detta är också ett område som det i nuläget inte finns någon omfattande forskning inom, men som i framtiden skulle kunna bli viktigt att fokusera på.

Inom ramen för projektet KOMET har FOI studerat tvärspektoriell krishanteringsförmåga. I FOI:s memo *Utkast till förmågor avseende tvärspektoriell krisberedskap* (daterat 2019-09-13) beskriver man att åtta förutsättningsskapande förmågor har identifierats genom bland annat litteraturstudier. De åtta förmågorna är 1) förmåga till gemensam situationsförståelse, 2) förmågan till förståelse för övriga aktörer, 3) förmåga till beslutsfattande, 4) förmåga att generera handlingsalternativ, 5) förmåga till situationsanpassning, 6) förmåga att aktivera, samordna och avveckla ett aktörs-gemensamt arbete, 7) förmåga till kommunikation och informationsutbyte, samt 8) förmåga till säker informationshantering. Dessa åtta förmågor förefaller rimliga. Utan att veta exakt vart FOI är på väg i sitt utvecklingsarbete tror vi att deras förslag på förmågor kan användas som en grund för att bedöma tvärspektoriell krishanteringsförmåga (alltså förmågan att gemensamt hantera kriser). Dessa bedömningar kan med största sannolikhet kompletteras med den typ av förmågebedömningar som vi har arbetat med. Det finns alltså inga motsättningar mellan förhållningssätten, snarare kompletteringar. FOI:s memo ger inte så mycket detaljer rörande hur dessa förmågor ska bedömas och hur man ska följa upp dem. Men, när de har presenterat sådana detaljer kan vi enklare beskriva hur FOI:s arbete med förmåga relaterar till vårt. FOI skriver i memot att man utgår från en definition av förmåga som överensstämmer med den som vi har tagit fram i vår forskning och därmed borde det inte vara några problem att relatera våra arbeten till varandra.

Andra sätt beskriva förmåga: indikatorer och index

De vanligaste sätten att beskriva förmåga är med hjälp av indikatorer och indexmetoder. Ett vanligt syfte med metoderna är att de ska fungera som stöd för beslutsfattare när de vill öka förmågan. Både indikator- och indexmetoder använder sig av indikatorer för att beskriva nuläget, och indexmetoder specificerar också värden på indikatorerna som sedan kan vägas tillsammans till ett förmågeindex (se Figur 2).

	Ja	Nej
a. Planer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Personal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Utrustning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Övningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Förmågeindex

$$2a + b^{7/5} - 3c \times d^{1/2}$$

Figur 2. Indikator- och indexmetod

De här fiktiva indikator- och indexmetoderna använder sig av ett antal förmågeindikatorer (planer, personal, utrustning och övningar). I indikatormetoden markeras varje indikator som tillgänglig (ja) eller otillgänglig (nej). Den resulterande förmågebeskrivningen är en lista av tillgängliga och otillgängliga resurser, procedurer och planer. I indexmetoden tilldelas varje indikator ett numeriskt värde och ett förmågeindex erhålls genom ett förbestämt viktningssystem. Förmågebeskrivningen som produceras av en indexmetod är ett numeriskt värde.

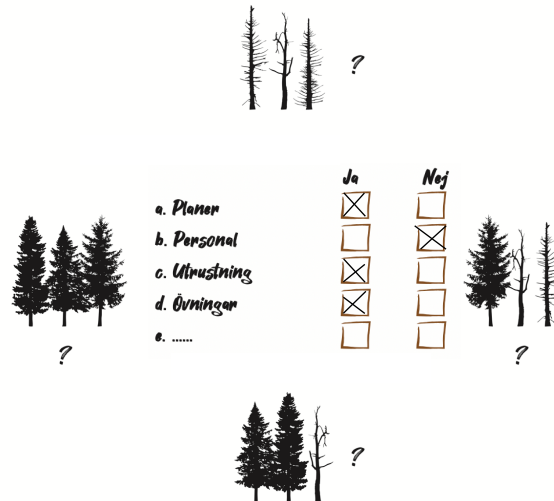
MSB:s metod för förmågebedömning som användes som del av risk- och sårbarhetsanalyserna (MSBFS 2010:6–7) använde sig av indikatorer där aktören analyserade vilka resurser som fanns tillgängliga för tillfället. Indikatorerna var av karaktären ”det finns en aktuell krisledningsplan”, ”det finns övade larmrutiner” och ”det finns materiella resurser som kan tas i bruk med kort varsel och har uthållighet om minst en vecka”.

Bedömningskalan som var kopplad till indikatorerna indikerade ändå att det man ville åt i förmågebedömningen var förmågan vid en framtida händelse. Detta kan vi se genom att skalan handlar om att bedöma om huruvida 1) förmågan är god, 2) förmågan är i huvudsak god, men har vissa brister, 3) det finns en viss förmåga, men den är bristfällig, eller 4) det finns ingen eller mycket bristfällig förmåga. Här kan vi anta att man menar att en god förmåga innebär att man förväntar sig låga konsekvenser vid framtida händelser (nivå 1) eller att man vid obefintlig förmåga (nivå 4) förväntar sig höga konsekvenser. Kopplingen mellan indikatorerna och den förväntade effekten på konsekvenserna är däremot otydlig denna metod.

För- och nackdelar med indikator- och indexmetoder

I stabila och inte alltför komplexa system kan indikatorer vara lämpliga att använda för att bedöma förmåga. I sådana system har den som designar indikatorerna en god förståelse för hur systemet fungerar och kan ta fram effektiva indikatorer genom att validera dem mot utfallet av olika händelser. Fördelen med indikatorer är att de är relativt snabba och enkla att använda, och de gör det enkelt att mäta förändringar (fler indikatorer är uppfyllda). De är också intuitiva att förstå och att kommunicera till andra.

Men, området samhällsskydd och beredskap är komplext och systemet förändras snabbt. Då blir det svårare att ta fram och validera indikatorer. Osäkerheten kring vad utfallet kommer att bli vid en händelse är stor, och detta reflekteras inte i indikatorerna. Indikatorerna i sig är inte heller kopplade till utfallet av händelserna och ger ingen vägledning om nuvarande förmåga och vad effekten på konsekvenserna skulle bli av olika åtgärder. Detta illustreras nedan i Figur 3 där ett antal vanliga grova indikatorer (till exempel huruvida man har en plan) är bedömda. Men, indikatorerna ger ingen eller mycket liten vägledning rörande hur väl man kan hantera en händelse, vilket illustreras genom olika många nedbrunna träd.



Figur 3. Svaghet med indikator- och indexmetoder

Indikator- och indexmetoder reflekterar inte konsekvenserna av och osäkerheterna kopplade till utfallet av olika händelser. I detta fiktiva exempel informerar förmågebeskrivningen (som är producerad av en indikatormetod) beslutsfattaren om att räddningstjänsten 1) har en plan för att hantera skogsbränder, 2) har utrustning för att släcka skogsbränder, 3) har övat på att hantera skogsbrand, och 4) inte har tillräckligt med personal för att hantera skogsbranden. Den här informationen tydliggör dock inte vilket av de fyra utfallen man kan förvänta sig om en skogsbrand faktiskt inträffar, eller vad effekten på konsekvenserna skulle bli om man såg till att ha tillräckligt med personal.

Vilket sätt är bättre?

Även om sättet att beskriva förmåga som vi föreslår i vår forskning kan verka bättre rent konceptuellt, så är det inte säkert att det i praktiken faktiskt bidrar till målet med samhällsskydd och beredskap (att minska konsekvenserna på det skyddsvärda). Indikator- och indexmetoder har ju fördelen att de är enklare att använda jämfört med att beskriva uppgifter och deras förväntade effekter på konsekvenserna vid olika händelser. Kopplat till Figur 1 kan vi fråga oss vilket sätt att beskriva förmåga på som ger bäst underlag för att fatta beslut om eventuella ökning av förmåga.

Därför har vi i vår forskning genomfört flera experimentella studier för att undersöka vilket angreppssätt som har bäst förutsättningar att stödja den typ av beslutsfattande som vi beskrev i inledningen till detta avsnitt. Det handlar alltså om beslut där vi exempelvis vill kunna avgöra om vi har tillräcklig förmåga, om vi borde genomföra förbättringar och i så fall vad vi borde göra.

De första experimentella studierna som vi genomförde undersöker vikten av att inkludera information om resurser och uppgifter i förmågebedömningar för att de ska uppfattas som användbara av beslutsfattare. Fyra versioner av förmågebedömningar studerades och de innehåll följande information kopplat till en fiktiv kommuns förmåga att hantera skogsbrand respektive översvämning:

1. En övergripande slutsats om förmågan (till exempel "Förmågan är god men med vissa brister")
2. Information om tillgängliga resurser, i form av en resurslista
3. Information om vilka uppgifter som förväntas genomföras vid hanteringen av en händelse, och uppgifternas förväntade effekt på konsekvenserna
4. Information om både de tillgängliga resurserna, och vilka uppgifter som förväntas genomföras och med vilken effekt (det vill säga en kombination av 2 och 3 ovan).

I den första studien användes ett fiktivt skogsbrandsscenario och 112 deltagare från svensk räddningstjänst fick slumpmässigt se en av de fyra förmågebedömningarna och bedöma dess användbarhet för att fatta beslut

om att öka responsförmågan. I den andra studien användes ett fiktivt översvämningsscenario och 107 kommunala beredskapssamordnare medverkade. Dessa studier visade att den första versionen uppfattades som minst användbar, men det var inte möjligt att dra några slutsatser om hur de andra versionerna förhöll sig till varandra.

Därför genomfördes en tredje studie och skogsbrandsscenarioet användes återigen. Tjugo nya deltagare fick denna gång se *alla* fyra versioner (i en slumpmässig ordning) för att tillåta en mer detaljerad jämförelse. I denna studie framkom att både beskrivningar av tillgängliga resurser och uppgifter som förväntas genomföras bidrar till den upplevda användbarheten av förmågebedömningar, men att kombinationen av dem båda uppfattas som mest användbar (det vill säga version 4).

Ytterligare två experimentella studier undersöker hur effektiva olika sätt att beskriva förmåga är för att reducera långsiktiga konsekvenser när det kommer till olyckor och kriser. Studierna undersökte hur mycket beslutsfattare investerar i att öka responsförmågan, och hur väl de kunde balansera investeringar i förmåga mot förlusterna vid olika typer av händelser. Ju mer de investerade i att öka förmåga desto mindre blev förlusterna av händelser när de inträffade. Men, samtidigt borde de inte investera alltför mycket i förmåga eftersom det påverkade hur mycket de kunde investera i andra samhällsfunktioner (exempelvis vård och skola). Experimentdeltagarna var alltså tvungna att finna en balans mellan investeringar i förmåga och de konsekvenser som skulle kunna uppstå på grund av olyckor och kriser. Omständigheterna varierades med avseende på hur mycket praktisk erfarenhet beslutsfattaren hade av olika händelser, tillgängligheten och formatet på förmågebedömningar.

Fyrtionio deltagare från svensk räddningstjänst och kommunala och regionala beredskapssamordnare deltog och fick spela fyra spel där de antog rollen som kommunala beslutsfattare. Ordningen som de fick spela spelen slumpades fram för att minska inlärningseffekten på resultaten. I varje spel ombads de att fördela resurser mellan investeringar i att öka responsförmågan och investeringar i annan kommunal verksamhet. I varje spelomgång kunde olyckor och kriser inträffa som påverkade kommunen. Deltagarnas mål var att maximera resurserna som de investerade i annan kommunal verksamhet, samtidigt som de skulle minimera förlusterna av olyckor och kriser. Förlusterna bestämdes av responsförmågan, och denna kunde deltagarna påverka genom att investera mer eller mindre i den. Ju mer de spenderade på att öka responsförmågan, desto mindre blev konsekvenserna – men samtidigt fanns då färre resurser tillgängliga för investeringar i annan kommunal verksamhet.

Resultaten visade att det var svårare att lyckas balansera kostnaden av investeringarna i förmåga mot förlusterna när händelserna inträffade mer sällan (kriser jämfört med olyckor). Därmed verkar det som att förmågebedömningarna har en viktigare roll att spela när det kommer till att proaktivt hantera kriser jämfört med olyckor. Förmågebedömningarna är användbara för beslutsfattarna eftersom de kan bidra till beslut om hur mycket som ska spenderas på förmåga, och hur de ska balansera investeringarna mot reduceringarna av konsekvenserna.

Sammanfattning

Vår forskning visar att vi varken bör se förmåga som resurser eller som uppgifter, utan som möjligheten att åstadkomma effekt med avseende på uppställda mål. Forskningen visar att detta sätt att uttrycka förmåga på skapar bättre underlag för att fatta beslut om att öka förmågan jämfört med att utgå från en syn på förmåga som likställd med resurser eller uppgifter (som till exempel är vanligt om man använder indikatorer eller index som förmågebedömningsmetod).

Det här synsättet på förmåga begränsar inte användningen av begreppet till olika typer av händelser. Det är relevant både när det handlar om olyckor och krig, och allt däremellan. (Respons)förmåga kan i enlighet med vår forskning ses som *möjligheten att kunna åstadkomma något med syftet att positivt påverka utfallet av negativa händelser*.

MSB:s användning av förmåga speglat i aktuell forskning

I de studerade dokumenten används *förmåga* relativt ofta för att beskriva olika sorters uppgifter eller funktioner som någon behöver kunna genomföra. Dock är det sällan man explicit beskriver *varför* de här uppgifterna eller funktionerna behöver kunna genomföras, eller vad målet med att genomföra uppgiften eller funktionen är. Ett av de få tillfällen där det dock tydligt framkommer varför en funktion behöver genomföras är när man skriver att det behövs *förmåga att samverka och leda för att åstadkomma inriktning och samordning*. Däremot förekommer det inte formuleringar såsom ”det behövs förmåga att analysera information för att åstadkomma [x]” eller ”det behövs förmåga att hantera samhällsstörningar för att åstadkomma [y]”.

Det går också att konstatera att de uppgifter eller funktioner som beskrivs oftast är generiska, eller scenarionoberoende (kommunicera, fatta beslut, samverka). Sällan beskrivs uppgifter eller funktioner som är scenariospecifika, till exempel bygga barriärer (hantera översvämning) eller släcka skogsbrand. Samma tendens kan vi också se i forskningen om förmåga som genomförs som del av KOMET-projektet (FOI) där exempel på tvärsektorieella krishanteringsförmågorna (eller med vår terminologi: uppgifter eller funktioner) som föreslås är beslutsfattande, samordning och kommunikation.

Genom intervjuerna framkommer det att förmåga är ett begrepp som används flitigt i det förebyggande, förberedande och lärande arbetet över hela bredden av samhällsstörningar. Däremot framkommer ingen enhetlig syn på vad förmåga är, och användningen av begreppet framstår mer vardaglig jämfört med om en operationaliserad definition av begreppet hade funnits i grund och botten. Det är vanligt att informanterna försöker beskriva vad förmåga är genom att uttrycka vilka olika förmågor som behövs. För att hantera en händelse behövs exempelvis förmåga att kommunicera, förmåga att initiera arbetet, förmåga att samordna och så vidare. Vanligt är alltså att förmåga används i betydelsen att kunna åstadkomma *något*, men det är inte självklart vad *något* är. Det blir också tydligt i intervjuerna att förmåga är svårt att beskriva och bedöma, och detta är troligtvis ett resultat av att förmåga inte har definierats och operationaliserats på ett sätt som gör det möjligt att beskriva och bedöma.

Sammanfattningsvis kan vi utifrån intervju- och dokumentstudien konstatera att begreppet förmåga används av flertalet berörda aktörer över hela bredden av samhällsstörningar, både i det förebyggande, förberedande och hanterande arbetet. Dock finns ingen enhetlig syn på vad förmåga är och hur förmåga kan bedömas. I dagsläget lägger olika aktörer sin egen tolkning och innebörd i begreppet. Vid en första anblick kan det verka oproblematiskt och de olika aktörerna uppfattar kanske inte till en början att de lägger olika innebörd i begreppet förmåga. Men, studien visar att förmåga är ett begrepp som ofta används och som är centralt i många verksamheter. Samtidigt saknas det en professionalisering av begreppet som fungerar för samtliga aktörer och över hela bredden av samhällsstörningar. Utifrån den aktuella forskningsfronten om begreppet förmåga föreslår vi i nästa kapitel en definition av förmåga som utifrån resultateten från dokument- och intervjustudien verkar rimlig att använda som grund för en enhetlig terminologi kring begreppet förmåga. Grunden för en sådan enhetlig terminologi bör vara att den ska kunna stödja det aktörsgemensamma arbetet, vara förankrad i forskning om förmåga och fungera över för hela bredden av samhällsstörningar, oavsett regelverk.

Förslag på framtagande av enhetlig terminologi

Forskningen om förmåga genomförd vid Lunds universitet betonar vikten av att diskutera förmåga i termer av ”förmåga att göra något [verb] för att åstadkomma något [effekt]”. Men, det som behöver tydliggöras i en terminologi är *effekten* – vad man vill åstadkomma genom att göra något [verb].

I forskningen om förmåga använder vi begreppet *uppgift* för att beskriva att man *gör* något. Vi ser brett på begreppet *uppgift*: det innefattar både väldigt specifika uppgifter, som att logga in i WIS och skriva en lägesrapport, och mer generella uppgifter, som att samordna. I tidigare arbete på MSB (till exempel i Gemensamma grunder) har man valt att vara tydlig med att skilja på, till exempel, form och funktion. Enligt detta synsätt är formen något väldigt konkret (en uppgift) som kan göras för att uppnå något mer generellt (en funktion). För att inte skapa förvirring mot detta synsätt genom att använda begreppet uppgift i en förmågeterminologi, föreslår vi därför en något modifierad definition, men som ändå fångar essensen i definitionen av förmåga som är förslagen i vår forskning. Vår uppfattning är att skillnaden mellan definitionen vi föreslår här och den vi har föreslagit i forskningen är försumbar och vi kan motivera omformuleringen genom fördelen att minimera risken för praktisk förvirring när det kommer till begreppen funktion och form.

Dessutom har vår forskning primärt fokuserat på förmågan att hantera en händelse (det vill säga förmågan att minska konsekvenserna av en händelse). Detta har vi uttryckt som ”möjligheten att kunna åstadkomma något med syftet att positivt påverka utfallet av negativa händelser”. Men, för att göra definitionen generell så att den fungerar såväl i det förebyggande (som ju ofta inte fokuserar på att minska konsekvenserna, utan på att minska troligheten) som det förberedande och hanterande arbetet föreslår vi därför följande definition av förmåga som utgångspunkt för MSB:s vidare arbete med förmåga:

- Förmåga = möjligheten att åstadkomma effekt med avseende på mål

En bred definition av förmåga – en utgångspunkt

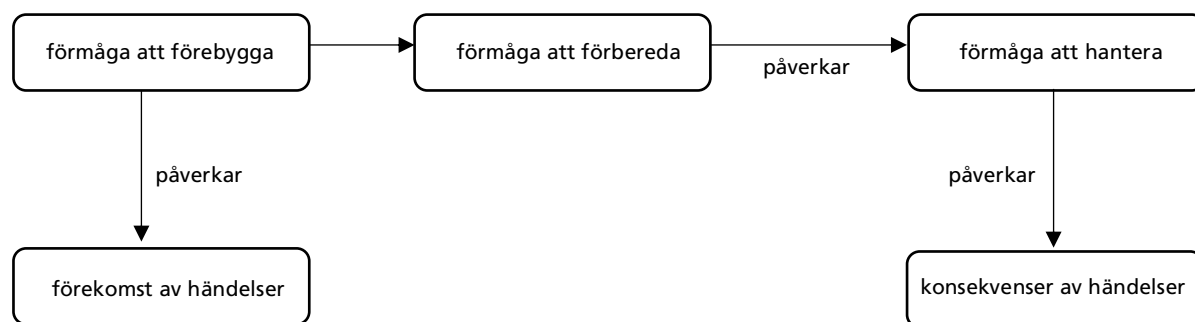
Vi föreslår alltså en grundläggande definition av förmåga som är bred, och som från praktikerns synvinkel vid första anblick kan verka oanvändbar eftersom den breda definitionen i sig inte ger någon konkret vägledning i hur man i praktiken ska beskriva, analysera och bedöma förmåga.

På kommande sidor ska vi börja bli mer konkreta kring hur framtida forskning kan stödja det praktiska arbetet med att ta fram en mer handfast metod för att beskriva, analysera och bedöma förmåga utifrån den breda definitionen av förmåga som vi föreslår här. Men, först ska vi förtydliga några aspekter i den föreslagna definitionen och hur den kan tolkas i det förebyggande, förberedande och hanterande arbetet. Vi kommer också visa hur den fungerar över hela bredden av samhällsstörningar.

Vad är målet och vad innebär det att åstadkomma effekt med avseende på målet?

Att öka sin förmåga innebär med detta synsätt att man ökar *sina möjligheter* att uppnå en positiv effekt med avseende på målet. Vad som är målet beror bland annat på om vi fokuserar på förebyggande, förberedande eller hanterande arbete (se Figur 4). I det **förebyggande** arbetet är det övergripande målet att minska förekomsten av händelser; en aktörs förmåga att förebygga en händelse påverkar hur ofta händelsen inträffar. I

det **förberedande** och **hanterande** arbetet är målet till syvende och sist att minska konsekvenserna av händelser; förmågan att förbereda och hantera händelser påverkar konsekvenserna.



Figur 4. Förmågan att förebygga respektive förmågan att förbereda och hantera har olika mål.

Detta är väldigt övergripande resonemang och ger inte några konkreta verktyg att använda för att faktiskt beskriva, analysera och bedöma förmåga. Men, att klargöra detta är en viktig grundförutsättning för att komma vidare med att bygga en enhetlig terminologi kring begreppet förmåga. Även om de förebyggande och förberedande/hanterande perspektiven vid en första anblick ter sig relativt väsensskilda, så kan man i båda perspektiven se förmåga som *möjligheten att åstadkomma effekt med avseende på mål*. Det som skapar skillnaden mellan perspektiven är att de har olika *mål*. Förutom i det förebyggande, förberedande och hanterande arbetet så går samma resonemang att appliceras i en utbildningskontext: vilken effekt är det som ska mätas och, effekten av *vad* (vilka uppgifter och funktioner).

Den breda definitionen fungerar också över hela bredden av samhällsstörningar, som vi illustrerar i Tabell 1.

Tabell 1. Översikt över definitionens applicering över bredden av samhällsstörningar utifrån de förebyggande, förberedande och hanterande perspektiven.

	Olycka	Kris	Krig
Förebyggande	Minska förekomsten av olyckor	Minska förekomsten av kriser	Minska förekomsten av krig
Förberedande/hanterande	Minska konsekvenserna av olyckor	Minska konsekvenserna av kriser	Minska konsekvenserna av krig

Vad åstadkommer effekten på målet?

Nu är det dags att börja bli lite mer konkret i resonemanget. Men, vi vill förtydliga att det vi nu presenterar är tankar och idéer som ligger bortom forskningsfronten. I dagsläget finns ingen genomförd forskning på hur man skulle kunna bli mer konkret och närma sig praktiska verktyg för att beskriva, analysera och bedöma förmåga. Vi som forskare har förstås tänkt i de här banorna i några år, men har ännu inte haft möjlighet att omsätta tankarna i forskning.

Om den övergripande och breda definitionen av förmåga lyder: ”förmåga = möjligheten att åstadkomma effekt med avseende på mål”, hur skulle man rent konkret gå till väga när man vill beskriva, analysera och bedöma förmågan? För att resonera kring detta introducerar vi här ett illustrativt exempel. För enkelhetens skull väljer vi en vanligt förekommande och relativt statisk händelse: en trafikolycka och räddningstjänstens förmåga att hantera trafikolyckan.

Tänk dig att vi utifrån den föreslagna definitionen av förmåga frågar räddningstjänsten i staden X vad deras förmåga är att hantera trafikolyckor (med andra ord: vad har räddningstjänsten för möjligheter att åstadkomma effekt vid en trafikolycka). Antagligen kommer svaret bli något i stil med: ”det beror på”. Anledningen till att ”det beror på” är att vi ställer en fråga om deras möjligheter att påverka utfallet vid en framtida trafikolycka; det finns många faktorer som kommer påverka räddningstjänstens möjligheter att åstadkomma effekt vid en trafikolycka.

Dels kommer olika aspekter i själva händelsen att påverka. Hur allvarlig är trafikolyckan? Är det en lätt sammanstötning mellan två bilar på en 50-sträcka, eller är det en frontalkrock på en 90-väg? Finns det en

passagerare i bilen som inte är fastklämd, eller sitter det fem fastklämda passagerare i varje bil? Brinner bilarna? Läcker det bränsle? Hur långt från brandstationen inträffade trafikolyckan? Är det köbildning så det kommer vara svårt för räddningstjänsten att komma fram? Listan kan göras oändligt lång!

Vissa av frågorna har med själva händelsen att göra. Andra frågor kan ha att göra med räddningstjänsten och dess agerande: har vi rätt utrustning på våra brandbilar (kanske är det tung räddning som behövs för att hantera trafikolyckan) och har vi rätt kompetens och utbildning att hantera olyckan? Kanske inträffar olyckan på sommaren när större delar av styrkan består av relativt oerfarna semestervikarier? Alla dessa faktorer kommer påverka vad räddningstjänsten svarar på frågan. Vi behöver också specificera i vilken ”enhet” vi vill få effekten uttryckt. Kanske är en relevant enhet på svaret i den här frågan antal minuter tills patienterna är ute ur bilarna.

Men, det är antagligen så att vi kan få räddningstjänsten att ringa in sitt svar på frågan ganska bra om vi snävar av frågan lite grann och specificerar svar på några av de viktigaste frågorna ovan. Till en början kan de kanske komma fram till att det är orimligt att de klarar av det på fem minuter, och det är kanske också orimligt att det handlar om fem timmar. Genom att systematiskt ”låsa” olika antaganden som är speciellt viktiga för att kunna säga om det handlar om trettio minuter eller två timmar kan vi bilda oss en ganska bra uppfattning om räddningstjänstens förmåga att åstadkomma effekt vid en trafikolycka.

Det är här forskningsfronten befinner sig nu. Vi ser framför oss att vi systematiskt behöver kartlägga, händelsetyp för händelsetyp över hela bredden av samhällsstörningar, vilka aspekter som är de viktigaste att inkludera och ”låsa” för att kunna ringa in svaret på frågan så bra som möjligt. En sådan kartläggning görs med fördel genom analys av dokument och intervjuer med experter på olika händelsetyper.

För trafikolyckan skulle en kartläggning kunna komma fram till att de viktigaste aspekterna som behöver inkluderas som antaganden för att kunna ringa in svaret på frågan är:

- Olyckans geografiska plats
- Antal personer i bilen/bilarna
- Om personerna är fastklämda eller ej
- SOS typar och lokaliserar händelsen korrekt
- Polisen finns på plats för att hjälpa till med avspärrning och trafikdirigering
- Körtid
- Tid till befälsbeslut utifrån prioritering av begränsade resurser
- Tid för klippning
- Ambulansen bedömer att säkert uttag är lämpligt

Med hjälp av en sådan uppsättning aspekter som är viktiga för en viss händelsetyp kan man sedan utarbeta stöd till aktörerna som hjälper dem att genomföra egna bedömningar. Dessa bedömningar bör då också bli jämförbara, eftersom stödet leder aktörerna till att fokusera på samma aspekter i sina bedömningar. Men, den största fördelen är troligtvis att en sådan metod uppmuntrar de olika aktörerna att beskriva hur de resonerar för att komma fram till sina bedömningar. Vilka ”bevis” använder de exempelvis som stöd för sina påståenden? Det är i detta resonemang som nyckeln finns till kopplingen mellan resurser, personal, kunskap och utbildning och den effekt som man tror sig kunna åstadkomma. Med hjälp av sådana resonemang kan man använda materialet i form av resurs- och kompetenslistor på ett helt annat sätt än vad man kan idag. Exempelvis kan man gå på djupet i varför två likvärdiga kommuners analyser visar helt olika resultat. Vad beror skillnaderna på? Har den ena kommunen missat något viktigt antagande? Förhoppningsvis kan sådana diskussioner leda till lärande, inte bara rörande den egna förmågan utan även när det gäller hur man genomför förmågebedömningar överhuvudtaget.

När kartläggningen av olika händelsetyper växer sig större går det att systematiskt analysera materialet för att se om det finns mönster och gemensamma komponenter över händelsetyperna. Det är inte bara för de förberedande och hanterande arbetet som denna typ av kartläggning behöver göras, utan även för det före-

byggande; vilka aspekter är de viktigaste för att uppnå målet att minska troligheten för olika typer av händelser. Utifrån kartläggningen blir det också möjligt att dra slutsatser om viktiga delkomponenter bland antagandena. Till exempel skulle det kunna utkristallisera sig att resurser, kompetens och vilja är viktiga aspekter att vara explicit med i sitt resonemang om hur man har kommit fram till vilken effekt man bedömer att man kan åstadkomma.

Denna typ av kartläggning är inte bara viktig för framtagandet av ett mer praktiskt verktyg för att kunna beskriva, analysera och bedöma förmåga. Det kan också fungera som stöd för planeringsprocessen: vilka åtgärder ska vi vidta för att nå målen att minska troligheten och konsekvenserna av olika händelser.

Vi menar att i dagsläget så saknas denna typ av systematisk kartläggning. Det finns visserligen en stor mängd vetenskaplig litteratur som bland annat beskriver vikten av att ha en responsplan eller att det är viktigt att kommunicera och samordna. Men, det är ofta inte spårbart i litteraturen hur kartläggningen för att komma fram till detta är gjord. Vidare så är de aspekter som listas av mer generisk karaktär (till exempel ledning och samverkan, kommunikation och samordning) än scenariospecifika uppgifter och funktioner. Men, det är troligt att det kommer att vara enklare att komma fram till hur effekten ska åstadkommas när det handlar om scenariospecifika uppgifter (till exempel körtid till en trafikolycka). Därmed verkar det finnas behov av systematisk kartläggning av mer scenariospecifika uppgifter och funktioner.

Det fiktiva exemplet som vi presenterar ovan handlar om en relativt enkel händelse som är geografiskt avgränsad, inte involverar en mängd olika aktörer som ska hantera händelsen och är relativt statisk i sin karaktär. Framtida forskning behöver sträcka sig bredare än detta. Det kommer att handla om att utveckla en systematik för kartläggning som fungerar över hela bredden av samhällsstörningar (från den ”enkla” trafikolyckan, till den stora skogsbranden och höjd beredskap och krig). Dessutom har forskningen hittills primärt fokuserat på förmåga att minska konsekvenserna, och det finns ett behov av framtida forskning kopplat till förmågan att minska förekomsten av olika typer av händelser.

Nästa naturliga steg i förmågeforskningen är därmed att systematiskt kartlägga, händelsetyp för händelsetyp, vilka uppgifter/funktioner, tillsammans med vilka resurser, kunskaper och färdigheter som antas vara viktigast för att påverka utfallet av händelsen (förberedande och hanterande) respektive förekomsten av händelser (förebyggande).

I det långa loppet ser vi framför oss att resultatet från denna typ av forskning skulle kunna vara konkreta vägledning för hur aktörer bör beskriva, analysera och bedöma sin förmåga för olika typer av händelser.

Diskussion

Det kan uppfattas nedslående att forskningen i dagsläget inte har mer konkret att komma med vad gäller handfasta verktyg för att beskriva, analysera och bedöma förmåga. Men, vi anser att vi nu har en god grund att stå på i det fortsatta utvecklingsarbetet. Utifrån den forskning som hittills är gjord kan vi påstå att ”enkla” genvägar i form av att enbart använda olika indikatorer för förmåga inte kommer att fungera. Det är alltså inte den vägen vi bör gå om vi vill lägga våra resurser på att utveckla hållbara metoder för förmågebedömning och som aktörerna tycker är användbara i sitt arbete.

Förutom de skäl till varför det här synsättet på förmåga verkar vara vägen framåt som vi har presenterat tidigare i rapporten, så finns det ytterligare fördelar som kan utforskas och utvecklas vidare i framtida forskning.

Till exempel möjliggör detta synsätt på förmåga att man kan värdera nyttan med olika åtgärder för att stärka förmågan. Vilken effekt tror vi att olika åtgärder kommer få på möjligheterna att nå uppsatta mål? Med hjälp av den föreslagna synen på förmåga kan vi närma oss att göra sådana resonemang, något som inte är möjligt om vi till exempel använder oss av indikatorer (jämför resonemanget kopplat till Figur 3). Detta är exempelvis relevant i KC:s kommande arbete med att komma fram till vilka förstärkningsresurser som behövs, vilka som kan avvecklas, vilka som bör finnas på MSB och vilka som bör finnas på EU-nivå.

Synsättet gör det också möjligt att göra kopplingen mellan analys av förmåga (och risk) och utvärdering av och lärande från övningar och inträffade händelser starkare. Med det föreslagna synsättet kommer aktörer till exempel att kunna använda utvärderingar för att bedöma hur korrekta de var i sin förmågebedömning. Gjorde vi på förhand en bra uppskattning av vad effekten skulle bli? Detta leder till nya möjligheter för att komma fram till vad kan vi göra för att bli bättre på att proaktivt göra så korrekta uppskattningar av förmåga som möjligt.

Ytterligare en fördel med synsättet är att det skapar ett språk som gör att vi kan efterfråga information från andra delar av området (planering, övning, hantering och så vidare) och använda i det egna arbetet. Under intervjuerna har det framkommit att man har försökt få till stånd ett samarbete och informationsutbyte mellan till exempel olika avdelningar och aktörer men att man inte har lyckats hitta formerna som fungerar. Synsättet gör det också möjligt att inarbeta erfarenheter från hantering av inträffade händelser som underlag för framtida beskrivningar och bedömningar av förmåga.

Sammanfattningsvis finns det flera fördelar med det föreslagna synsättet som gör att det är värt att fortsätta utveckla en terminologi kring förmåga utifrån detta, trots att forskningsfronten ännu inte kan ge vägledning till färdiga metoder för att beskriva, analysera och bedöma förmåga. Våra resonemang i föregående kapitel visar att vi genom det här synsättet kan skapa en terminologi kring förmåga och metoder för att beskriva, analysera och bedöma förmåga som fungerar över hela bredden av samhällsstörningar och för hela aktörskollektivet.

Fortsatt läsning

Vår forskning om förmåga och förmågebedömning finns publicerad i ett antal olika vetenskapliga artiklar, konferensbidrag och rapporter. Nedans presenteras förslag till fortsatt läsning för fördjupning i den sammanfattning av forskningsläget som vi har presenterat ovan.

Lindbom, H. (2020). *Improving capability assessments for disaster risk management*. Doktorsavhandling. Lund: Lunds universitet.

Lindbom, H. & Tehler, H. (2019). Striking a balance between the costs and benefits of increasing response capability: A microworld study of the effect of capability assessments. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 41, 101297.

Lindbom, H., Hassel, H., Tehler, H. & Uhr, C. (2018). Capability assessments – How to make them useful for decision-making. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 31, 251–259.

Lindbom, H., Tehler, H. & Hassel, H. (2017). *Hur används riskanalyser för att dimensionera hanteringsförmåga?* Lund: LUCRAM.

Lindbom H., Tehler, H., Eriksson, K. & Aven, T. (2015). The capability concept – On how to define and describe capability in relation to risk, vulnerability and resilience. *Reliability Engineering and System Safety*, 135, 45–54.

Palmqvist, H., Tehler, H. & Shoaib, W. (2014). How is capability assessment related to risk assessment? Evaluating existing research and current application from a design science perspective. Konferensbidrag presenterat på PSAM, Honolulu, USA, 22–27 juni 2014.

Palmqvist, H., Tehler, H., Hassel, H., Svegrup, L. & Petersen, K. (2012). *Utveckling av förmågebedömningar*. Lund: LUCRAM.

Bilaga 1. Intervjustudie

I denna bilaga redovisar vi en sammanfattning av vad som har framkommit i intervjuerna. Resultaten är strukturerade utifrån två teman: vad är förmåga och hur kan man bedöma förmåga. Personerna som har intervjuats betecknas nedan som Person A–J.

Som underlag för intervjuerna användes en intervjuguide bestående av fjorton frågor. Dessa frågor fungerade som utgångspunkt för intervjuerna och delades med informanterna före intervjuerna. Dessutom ställdes följdfrågor, vilket gav möjlighet till mer fördjupade resonemang.

- På vilken avdelning och enhet jobbar du och vad har du för roll?
- Hur länge har du jobbat med detta?
- Har du jobbat på andra enheter på MSB tidigare?
- Hur ser man på begreppet förmåga i ditt verksamhetsområde?
- Vilka olika typer av förmågor pratar ni om i ert verksamhetsområde?
- I vilka sammanhang pratar ni om och använder begreppet förmåga?
- Förebyggande, förberedande, respons?
- Vilken del av hotskalan?
- Finns det andra begrepp som används för liknande saker?
- Vem ska ha förmåga och varför?
- Vad händer om man har respektive inte har förmåga?
- Hur bedömer man förmåga?
- Har du upplevt att någon annan på MSB har en annan syn på förmåga? Hur upplever du att denna syn skiljer sig från din?
- Hur skulle du vilja att arbetet med och synen på begreppet förmåga inom MSB utvecklas framöver?

Resultat

Vad är förmåga?

Person A: Förmåga är både att kunna förebygga händelser och att hantera händelser (inklusive att förbereda sig för dem). Förebygga handlar om att göra något med ambitionen att det jobbiga inte ska inträffa. Förbereda och hantera handlar om att verksamheter kan leverera det de ska leverera i termer av varor, tjänster och service.

Person B: När det kommer till *förberedande* och *hanterande* arbete så handlar förmåga om att klara av en händelse, till exempel ett typfall. Klarar man av händelsen så har man förmåga.

Man kan tänka sig två typer av förmåga: 1) förmåga till kontinuitet i sin egen verksamhet, och 2) förmågan att kunna påverka ett vållandefenomen (släcka brand, hantera trafikolycka). Förmåga handlar om huruvida man gör det snabbt och med bra kvalitet. Har man inte förmåga misslyckas man med att uppnå sina mål.

När det handlar om *förebyggande* arbete så handlar det om att ha förmågan till beredskapsplanering och kontinuitetsplanering. Har man sådan förmåga så stämmer planeringen väl överens med verkligheten.

Person C: Förmåga är att kunna klara något i en väldigt bred bemärkelse. Det är inte bara att kunna utföra något i ett operativt skede, utan också att på förhand kunna inse att man har en brist – att ha förmåga att kunna upptäcka brister.

Person D: Förmåga handlar om att man har uppgifter som man vill utföra, och resurser till sitt förfogande för att göra detta. Med resurserna försöker man göra något, utföra en uppgift. Förmågan är om man klarar av att lösa en uppgift och handlar om att kunna göra något.

Person E: Har man förmåga så kan man hantera händelserna och de får inga katastrofala följder för samhället. Har man god förmåga blir konsekvenserna lägre; arealen skog som brinner ner blir mindre. Förmåga kan ses som en skala: någonstans går en gräns när konsekvenserna till oacceptabla.

Person F: Om man har god förmåga så kan man upprätthålla sin verksamhet under en störning, och har man sämre förmåga så kan man inte upprätthålla sin verksamhet i samma utsträckning.

Person G: Förmåga är avgörande för om man klarar av att hantera samhällsstörningar effektivt. Man behöver bland annat ha förmåga att upptäcka, verifiera, larva, driva, initiera, hantera, skala upp, upprätthålla beredskap, se samband och reflektera över sin egen insats. Det handlar om att kunna *göra* saker.

Person H: Förmåga om vad man klarar av, och om en aktör har förmåga så kan man agera så att man snart kan gå tillbaka till det normala efter en händelse.

Person I: Förmåga handlar om att kunna göra vissa saker – att kunna åstadkomma något.

Person J: Förmåga handlar om att kunna något. Dels att kunna något teoretiskt men också att kunna utföra något praktiskt. Kan man göra något bättre, eller om man klarar av att hantera en mer komplex eller mer omfattande situation, så har man högre förmåga.

Att bedöma förmåga

Person A: Det är svårt att bedöma förmågan att förebygga händelser.

Person B: Det är svårt att analytiskt få fram en förmågebedömning med kvalitet med de verktyg för förmågebedömning som finns idag; bara för att vi har en plan så kommer vi inte att lyckas. Det är klart att det finns ett samband mellan att ha en plan och att lyckas, men det är inte helt klart hur sambandet ser ut. Övning och faktiska händelser är bättre verktyg för att kunna bedöma förmåga. Men, det är kostsamt att bedöma förmåga på det här sättet.

Därför blir bedömningarna med hypotetiska: ”allting pekar på att det kommer att finnas en tillräcklig förmåga”. Exempelvis använder man sig istället ofta i ett ”critical pass”-tänk: om något *kanske* genererar en effekt så är det *bra*, speciellt om det tvärtom innebär att om det *inte* finns så kommer det *definitivt inte* bli någon effekt.

Person C: Det är svårt att bedöma förmågan att förebygga händelser. Men det är inte nödvändigt att förmåga alltid måste vara möjligt att mäta. Men ökad förmåga handlar både om att man har blivit bättre på att minska sannolikheten för händelser och att minska konsekvenserna av händelser.

Person D: Utifrån scenarier kan man bedöma vad man behöver göra för att *hantera* scenariot (uppgifter) och vilka problemområden som finns som leder till att man inte lyckas hantera scenariot. För att komma

fram till problemområden kopplat till det *förebyggande* arbetet bedömer man vad som kan hända som leder till att scenariot över huvud taget inträffar.

Person E: I skarpa situationer handlar förmågebedömning om att prioritera var gör resurser gör bäst nytta. Centralt i en sådan situation är effekten av resursen kopplat till konsekvensen

Person F: När en aktör proaktivt ska bedöma sin förmåga är det avgörande hur man beskriver scenarierna så att de blir förståeliga och användbara för den som ska göra bedömningen. Scenarierna behöver vara så pass realistiskt beskrivna att aktörerna kan uttala sig om huruvida de har förmåga, förstå om den behöver höjas och vad som skulle krävas för att höja den.

Person G: Övning och erfarenhetsåterföring är viktigt för att komma fram till om man har förmåga eller inte. Detta förutsätter att det är högt i tak så att de som övas vågar visa sina svagheter och sårbarheter. Lärande övningar kan vara problematiska att använda för att bedöma förmåga; man gör så många avsteg att det inte längre liknar verkligheten. Prövande övningar skulle ge en bättre grund för att bedöma förmåga samtidigt som de innebär mycket press. Därför är det viktigt med en kombination av båda typer av övningar.

När man ska bedöma om förmågan är tillräcklig så är det svårt att avgöra hur hög förmåga man ska ha och kan kräva av olika aktörer.

Person H: Man får kunskap om förmåga genom erfarenhet, till exempel genom hur det har gått vid tidigare händelser och vid övningar.

Person I: Det är svårt att specificera vad som är acceptabel nivå på vad man ska kunna. Vad innebär det exempelvis att ha förmåga att kommunicera? Frågan är också vem eller vad det är som ska avgöra om man har förmåga eller inte. Är det aktören själv utifrån sin egen ambitionsnivå, eller är det hjälpbehovet som avgör om förmågan är god?

Person J: Det är svårt att bedöma förmåga och att komma fram till vad som är en godkänd nivå på hur mycket man ska kunna och klara av. Man kan komma fram till vad man klarar av genom prövande övningar, men vi använder oss mest av lärande övningar som bygger på en massa antaganden så att dessa inte säger något om vad man klarar av i en skarp situation.

Bilaga 2. Dokumentstudie

För att skapa en detaljerad bild av hur begreppet förmåga används inom MSB har sex böcker och dokument analyserats som komplement till intervjuerna (se översikt i Tabell 2). Förmåga, inklusive uttryck såsom förmågebedömning och förmågebrister, nämns 404 gånger materialet och av dessa valdes 300 ut för vidare analys baserat på sammanhanget. Till exempel analyserades inte träffar som förekom i innehållsförteckningar och i rubriker. Den stora gemensamma nämnaren är att förmåga i de allra flesta fall används tillsammans med ett verb, det vill säga förmåga att [verb]. Det kan till exempel vara förmågan att *hantera*, förmåga att *kommunicera* och förmåga att *fatta beslut*. Det allra vanligaste är också att man använder begreppet förmåga kopplat till hantering av en händelse. Det är alltså inte lika vanligt att dokumenten tar upp förmåga i det förebyggande arbetet, till exempel förmågan att genomföra planering. Däremot används övergripande formuleringar såsom förmåga att *förebygga*, *förbereda*, *hantera* och *lära*.

Tabell 2. Analyserade dokument och böcker.

Sex dokument och böcker har analyserats och antalet sidor och det totala antalet ord i respektive dokument eller bok presenteras tillsammans med antalet sökträffar i respektive dokument på sökordet "förmåg". Att använda sökordet "förmåg" istället för "förmåga" gör att även användning i uttryck såsom förmågebedömning och förmågebrister inkluderas i träffarna.

Dokument / bok	Antal sidor	Antal ord	Antal sökträffar kopplat till förmåga
Gemensamma grunder	216	48 866	154
Övningsvägledning – Grundbok – Introduktion till och grunderna i övningsplanering	88	19 811	104
Lägesbilder – Att skapa och analysera lägesbilder vid samhällsstörningar	138	35 872	37
Nationell risk- och förmågebedömning (NRFB) 2019	8	1 739	29
Sverige kommer att möta utmaningarna	16	4 557	35
Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap	20	5 398	45
Totalt	486	116 243	404

Vidare går det att gruppera typerna av "förmåga att [verb]" i olika kategorier. De vanligaste kategorierna handlar om att 1) hantera, agera, motstå och möta, 2) hantera information på olika sätt och kommunicera, 3) leda och samverka och 4) förstå och lösa problem och fatta beslut. Nedan ges exempel på formuleringar kopplat till respektive kategori:

Kategori 1: Hantera, agera, motstå och möta

Ha förmåga att hantera

- samhällsstörningar (över hela hotskalan);
- påfrestningar över hela hotskalan;
- olyckor och kriser (i fred och i krig);
- väpnat angrepp/krigsfara; konsekvenser av samhällsstörningar;
- framtida händelser effektivt;
- informationspåverkan.

Ha förmåga att agera

- mot olika typer av hot, risker, störningar;

- snabbt;
- proaktivt;
- i gemensamma former
 - (tillsammans, enskilt, samordnat [i gråzon och höjd beredskap]).

Ha förmåga att motstå

- väpnat angrepp;
- väpnad strid;
- krig;
- påtryckningar.

Ha förmåga att möta

- påfrestningar i hela hotskalan;
- öppna/dolda påtryckningar;
- underrättelseverksamhet;
- cyberattacker;
- underrättelseoperationer.

Kategori 2: Information och kommunikation

Ha förmåga att analysera, tolka, dela, delge, hantera, ta emot, skapa information.

Ha förmåga att dela information med höga krav på robusthet och sekretess.

Ha förmåga att säkerställa tillgänglighet, riktighet avseende verksamhetskritisk information.

Ha förmåga att dokumentera, använda, bidra till, delge, skapa, sammanställa, förmedla lägesbilder.

Ha förmåga att kommunicera

- tvärkulturellt;
- icke-verbalt;
- samordnat;
- till media/allmänhet;
- robust;
- säkert.

Kategori 3: Ledning och samverkan

Ha förmåga att samverka; leda, inrikta, samordna, samarbeta.

Ha förmåga att identifiera, delta i, bidra till, vara värd/stödresurs för inriktnings- och samordningsarbete.

Kategori 4: Beslutsfattande, problemförståelse och problemlösning

Ha förmåga att fatta (snabba, väl avvägda, strategiska) beslut (med magkänsla) (utifrån ofullständiga och osäkra underlag).

Ha förmåga att lösa problem, tänka abstrakt, analysera, reflektera, upprätthålla helhetssyn, skapa överblick.

Övrigt

Utöver de fyra kategorierna används "förmåga att" exempelvis tillsammans med följande verb: förmåga att hantera stress, ta initiativ, ge återkoppling, hantera resurser, självläka, och arbeta enligt helhetsmodellen.