



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN

FÖRSVARSMAKTEN
 SKARABORGS REGEMENTE

Regional ledningsträning 2017

Utvärderingsrapport



Rapportnr: 2017:31

ISSN: 1403-168X

Diarienummer: 455-42230-2015

Rapportansvarig: Anders Frelek, Länsstyrelsen Västra Götalands län

Foto: Jessica Dahlberg och Ulrika Roos, Försvarmakten

Utgivare: Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Samhällsavdelningen, Enheten för samhällsskydd och beredskap

Rapporten finns som pdf på www.lansstyrelsen.se/vastragotaland under Publikationer/Rapporter.

Förord

I denna rapport redovisas planering, genomförande och utvärdering av Regional ledningsträning 2017.

Regional ledningsträning genomfördes den 2-3 maj 2017 som en seminarieövning för 13 regionala och lokala myndigheter och organisationer med ansvar för krisberedskap och totalförsvar i Västra Götalands län.

Övningen handlade om omfattande samhällsstörningar i Västra Götalands län med fokus på Göteborgsområdet. Under övningsdagarna utvecklades scenariot till ett läge med höjd beredskap.

Utvärderingen av övningen visar att de övade anser att det var viktigt och utvecklande för dem att delta i övningen. Övningen har i enlighet med de mål som sattes upp bidragit till att utveckla deltagarnas kunskaper om ansvar och roller vid höjd beredskap. De kunskapshöjande aktiviteter som genomförts under planeringsprocessen har också bidragit till detta.

Under övningen identifierades ett antal framgångsfaktorer och ett antal utvecklingsområden som det är särskilt angelägna i arbetet med en ny totalförsvarsplanering.

Tack till alla er som deltog som övade och till alla er som deltagit i planering, genomförande och utvärdering av övningen.



Lisbeth Schultze
Tf. Landshövding



Bengt Alexandersson
Chef Militärregion Väst

1. Regional ledningsträning 2017	5
1.1. Bakgrund till övningen.....	5
1.2. Inriktning för genomförandet	5
1.3. Övningens mål och syfte	6
1.4. Planeringsprocessen	7
1.5. Genomförande av övningen	8
1.6. Inriktning för utvärderingen.....	9
2. Utvärderingsmetod.....	10
3. Utvärdering av mål och delmål.....	11
3.1. Övergripande mål	11
3.2. Samlad lägesbild	12
3.3. Strategisk samverkan och samordning	14
3.4. Strategisk kommunikation.....	17
3.5. Strategisk beslutsfattande.....	19
3.6. Vårdlandsstöd.....	20
3.7. Kunskap om ansvar och roller	21
4. Generella slutsatser och fortsatt arbete	24
4.1. Framgångsfaktorer	24
4.2. Utvecklingsområden	25

1. Regional ledningsträning 2017

I detta avsnitt presenteras bakgrunden till Regional ledningsträning 2017, övningens mål och syfte samt en beskrivning av planeringsprocessen. För mer information hänvisas till övningsbestämmelserna.

1.1. Bakgrund till övningen

I regeringens proposition *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020* (prop. 2014/15:109) framgår att den säkerhetspolitiska situationen i Europa har försämrats och att Sverige behöver återupprätta ett modernt totalförsvar för att kunna hantera de utmaningar och hot som följer av det förändrade säkerhetspolitiska läget.¹

Regeringen beslutade i december 2015 att berörda myndigheter ska återuppta en sammanhängande planering för totalförsvaret med motiveringen att det är angeläget att få till stånd en modern och sammanhållen totalförsvarsplanering.²

Mot bakgrund av övningen Emerentia som genomfördes 2015 och utifrån inriktningen att planeringen för höjd beredskap ska återupptas startade planeringen för Regional ledningsträning i augusti 2015.

1.2. Inriktning för genomförandet

Beslut om övningens genomförande och inriktningen för övningen togs av civila och militära chefer för regionala och lokala aktörer i Göteborgsområdet. Det fanns, enligt chefernas bedömning, behov av en ledningsträning för högsta ledningen med scenariot höjd beredskap. Cheferna beslutade att en sådan övning skulle genomföras 2017.

Följande aktörer valde att delta i planeringen och genomförandet av övningen:

- Länsstyrelsen Västra Götalands län
- Försvarsmakten, Militärregion Väst
- Försvarsmakten, Göteborgs Garnison
- Göteborgs hamn
- Göteborgs stad
- Kustbevakning
- Polisregion Väst
- Räddningstjänsten Storgöteborg
- Sjöfartsverket
- SÄPO
- Trafikverket region väst
- Tullverket
- Västra Götalandsregionen

¹ Regeringens proposition 2014/15:109, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, 2015

² Regeringsbeslut, *Planeringsanvisningar för det civila försvaret*, 2015

Inriktning för planeringsarbetet:

Det övergripande scenariot ska omfatta krig i östra Sverige och ett mycket ansträngt läge i västra Sverige.

Längre in under planeringen tillkom även momentet Vårdlansstöd (VLS).

- Det ska vara en övning för chefer med sina närmaste och endast en ledningsnivå ska övas.
- Fokus ska ligga på beslutsfattande och skapandet av en samlad lägesbild och ensade ”beslut i stort”/inriktning mellan de olika övade aktörerna. Det ska inte bli en teknikövning.
- Det ska vara en lärande övning och tempot ska medge att aktörerna kan böttna i de olika frågeställningarna.
- Övningsarrangemanget ska medge att man kan dela uppgifter som omfattas av försvarssekretess och övningsdeltagarna ska vara säkerhetsklassade i nivå två. Övningen ska genomföras på Göteborgs garnison med stöd av Försvarsmedicinskt centrum.
- Erfarenheter från tidigare genomförda nationella samverkansövningar (SAMÖ) ska beaktas.
- Övningen ska föregås av en gemensam kunskapsuppbyggnad som ska behandla legala grunder, svensk totalförsvarsplanering och vårdlandstöd enligt samförståndsavtal med NATO.

1.3. Övningens mål och syfte

För övningen formulerades följande övergripande mål och aktörsgemensamma delmål:

Övergripande mål

Under Regional ledningsträningsovning 2017 visar de övade aktörerna förmåga till strategisk ledning, samverkan, samordning och kommunikation inför och vid beslut om höjd beredskap för att värna samhällets skyddsvärden inklusive stärka försvarets operativa förmåga:

- Människors liv och hälsa
- Samhällets funktionalitet
- Demokrati, rättssäkerhet och
- mänskliga fri- och rättigheter
- Miljö och ekonomiska värden
- Nationell suveränitet

Delmål: Samlad lägesbild

De övade aktörerna delger, tar emot och efterfrågar information som kan vara av aktörsgemensamt intresse.

De övade aktörernas lägesrapporter sammanställs till en samlad lägesbild anpassad för strategisk nivå.

Delmål: Strategisk samverkan och samordning

Utifrån den samlade lägesbilden skapar de övade aktörerna en aktörsgemensam inriktning för fortsatt arbete.

Delmål: Strategisk kommunikation

De övade aktörerna arbetar enligt en gemensam inriktning för kriskommunikation för att kunna vara tydliga och relevanta i sin kommunikation inom egen organisation och externt mot samhället.

Delmål: Strategiskt beslutfattande

De övade aktörerna fattar strategiska beslut för den egna verksamheten utifrån den aktörsgemensamma inriktningen. Aktörerna samråder med berörda vid behov.

Delmål: Världlandsstöd

De övade aktörerna levererar det stöd som krävs av Sverige som värmland vid mottagande av internationella resurser enligt Samförståndsavtal med Nato om världsstöd.

Delmål: Kunskap om roll och ansvar

Efter genomförd övning och genomförd kunskapsuppbyggnad har aktörerna grundläggande kunskap om den egna aktörens roll och ansvar och förståelse för andra aktörers roller och ansvar vid höjd beredskap och vid världlandsstöd.

1.4. Planeringsprocessen

Samtliga deltagande aktörer avsatte resurser till planering och utvärdering i form av en lokal övningsledare (LÖL) och en lokal utvärderingsledare (LUL). En arbetsgrupp skapades under ledning av Länsstyrelsen Västra Götalands län och Försvarsmakten Militärregion Väst (MRV). I gruppen ingick även Göteborgs stad, Polisregion Väst, Västra Götalandsregionen och Göteborgs Garnison. Som styrgrupp fungerade cheferna i de olika organisationerna. Totalt genomfördes tio gemensamma planeringsmöten för LÖL, LUL och arbetsgruppen. Arbetsgruppen träffade styrgruppen vid fem tillfällen för att stämma av planeringsarbetet och få uppdaterad inriktning. Planeringen följde i stort Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) övningsvägledning.

Planeringsgruppen med lokala övningsledare och lokala utvärderingsledare var relativt heterogen. Gruppen bestod av personer med olika befattningen i den egna organisationen, olika erfarenhet av att genomföra samverkanövningar och varierande kunskap om samhällets krisberedskap och svensk totalförsvarsplanering. En stor utmaning under planeringen var att scenariot var nytt för de flesta och att kunskapen om den egna organisationens roll och ansvar under höjd beredskap var förhållandevis låg jämfört med kunskapen om den egna organisationens roll och ansvar i fred. Detta medförde att mycket tid fick ägnas åt kunskapsuppbyggnad och resonerande. Stora framgångsfaktorer var enligt planeringsgruppen tydligheten från den egna chefen om att avsätta resurser, kunskapsuppbyggnaden under planeringen, deltagarnas höga delaktighet, engagemang och prestigelöshet.



Övningsledarna Charlotta Källerfelt (Länsstyrelsen) och Gerhard Ittner (MRV)

1.5. Genomförande av övningen

Kunskapsuppbyggnad inför övningen

Styrgruppen beslutade tidigt att det skulle ske en kunskapsuppbyggnad före övningen som ska behandla legala grunder, svensk totalförsvarsplanering och värdlandstöd enligt samförståndsavtal med NATO. Kunskapsuppbyggnaden var indelad i fyra delar.

Värdlandsstöd enligt samförståndsavtal med NATO

Detta moment riktade sig enbart till de övade cheferna med en medarbetare samt arbetsgruppen. Utbildningen genomfördes av Franc Chiesi, MRV som en del av ett chefsmöte på Käsö den 15 augusti 2016.

Legala grunder

Utbildningen genomfördes 12 oktober 2016 på Länsstyrelsen och riktade sig till alla övade. Dagen leddes av Charlotta Victorin, Högkvarteret. På förmiddagen träffades de övade aktörernas jurister för en fördjupad diskussion och kunskapsutbyte.

Nytt säkerhetsläge – ny totalförsvarsplanering

Den 15 december 2016 genomförde Länsstyrelsen en konferens med temat *Nytt säkerhetsläge – ny totalförsvarsplanering*. Denna konferens var en del i kunskapsuppbyggnaden för de övade men riktade sig även till andra aktörer i länet. Bland föreläsarna fanns bland andra Wilhelm Agrell (Lunds universitet), Peter Mattsson (Förvarshögskolan), Jan Salestrand (Regeringskansliet), Hans Håkansson (Gotlandsgruppen Förvarsmakten) och journalisten Malkom Dixelius.

Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar

Detta moment riktade sig enbart till de övade cheferna med en medarbetare samt arbetsgruppen. Leif Isberg, Länsstyrelsen, informerade om innehållet i MSB:s *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*³. Utbildningen genomfördes som en del av ett chefsmöte på Göteborgs garnison 30 januari 2017.

Övade

Totalt deltog närmare hundra personer i övningen. Målgruppen för övningen var i huvudsak den högsta ledningen för de övade aktörerna. De flesta cheferna hade som stöd även med sig ett antal medarbetare, vanligtvis sakkunniga inom området, kommunikatörer och jurister.



³ MSB, *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, 2014

Gruppen med övade chefer samlade inför den avslutande diskussionen.

Övningsformat

Övningen genomfördes som en tvådagars seminarieövning. Aktörsgemensamt arbete varvades med aktörsspecifikt arbete. Under övningen genomfördes fyra aktörsgemensamma inriktnings- och samordningsmöten på chefsnivå med Landshövdingen som ordförande. Däremellan träffade cheferna den egna organisationen för att lämna rapport från mötena, ge direktiv för fortsatt arbete och inhämta underlag. Parallellt med chefsmötena genomfördes även gemensamma arbetsmöten för kommunikatörerna och det togs kontakter mellan deltagande aktörer. Övningsdagarna inleddes med gemensam inledning och presentation av scenariot. Det fanns även några inplanerade tillfällen för gemensam reflektion kring övningen.

Scenario

Första dagens övningsscenario omfattade samhällsstörningar i Sverige inklusive Västra Götalands län tillsammans med ett mycket osäkert säkerhetspolitiskt läge i Europa. Inför övningsdag två utsattes östra Sverige för krigshandlingar. Regeringen meddelade att Sverige befinner sig i krig och att samtliga administrativa fullmaktslagar trätt i kraft. Scenariot var indelat i fyra moment:

1. Samordning och inriktning under gråzon
2. Världsstöd enligt samförståndsavtal med NATO
3. Höjd beredskap – civilt försvar
4. Höjd beredskap – utrymning av Göteborgsområdet.

Säkerhet

Övningen genomfördes på Göteborgs Garnison. Säkerheten kring genomförandet var anpassat för att deltagarna skulle kunna dela uppgifter som omfattas av försvarssekretess. Av den anledningen tilläts inga tekniska hjälpmedel som datorer eller mobiltelefoner.

1.6. Inriktning för utvärderingen

Styrgruppens inriktning för utvärderingen var att resultatet ska presenteras i en öppen rapport som beskriver övningen och generella slutsatser. Aktörsspecifika resultat och detaljer ska inte ingå i rapporten. Utvärderingen ska bygga på:

- Lokala utvärderares iakttagelser
- Gemensamma reflektioner under övningsdagarna
- Enkät till övade
- Enkät till övningsledningen

2. Utvärderingsmetod

Regional ledningsträningsövning 2017 har utvärderats genom att en utvärderingsledare har varit ansvarig för den aktörsgemensamma utvärderingen och varje övad aktör har haft en lokal utvärderare.

Den huvudsakliga datainsamlingen har bestått av observationer under övningen, gemensamma reflektioner under övningen, enkät till de övade efter övningen samt aktörsinterna utvärderingsmöten.

Detta har sedan sammanställts till en öppen rapport med fokus på syfte, genomförande och generella slutsatser.

Utvärderarnas underlag presenterades och granskades av chefsgruppen på ett utvärderingsseminarium i slutet av maj 2017.

Rapporten fastställdes därefter.

Respektive aktör har också sammanställt egna erfarenheter och behov av åtgärder för vidare arbete inom respektive aktörs ansvarsområde.

För en komplett beskrivning av utvärderingsmetoden hänvisas till övningens utvärderingsbestämmelser.

3. Utvärdering av mål och delmål

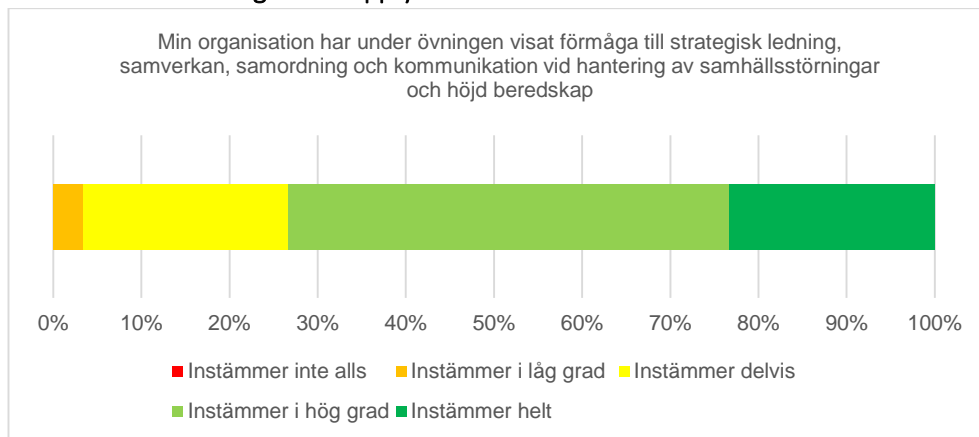
I detta avsnitt följer en övergripande beskrivning av vad utvärderingen har visat i förhållande till det övergripande målet och de aktörsgemensamma delmålen. Varje del innehåller en beskrivning av agerandet kopplat till målet under övningen, några reflektioner kring förmågan och förslag på utvecklingsområden.

3.1. Övergripande mål

Under Regional ledningsträningsoövning 2017 visar de övade aktörerna förmåga till strategisk ledning, samverkan, samordning och kommunikation inför och vid beslut om höjd beredskap för att värna samhällets skyddsvärden inklusive stärka försvarrets operativa förmåga.

Det övergripande målet utvärderas inte separat i utvärderingsrapporten utan respektive delmål utvärderas i kommande avsnitt.

De övades bedömning av måluppfyllelsen



Utvärderingen visar att de övade är mycket nöjda med övningen och hur den har bidragit till att utveckla organisationens förmåga.

Bland styrkorna med övningen lyfter de övade bland annat fram det goda samverkansklimatet, den kunskapsuppbyggnad som övningen bidragit till och den kompetens som de övade visar upp i relation till övningens mål.

Exempel på det som de övade upplever kan utvecklas är kunskapen kring roller och ansvar vid höjd beredskap samt metoder och verktyg för att ta fram lägesbild och aktörsgemensam inriktning.

Övningstekniska hänsyn

I utvärderingen av det övergripande målet och delmålen finns det några saker i de övningstekniska förutsättningarna som kan ha varit begränsande för måluppfyllelsen.

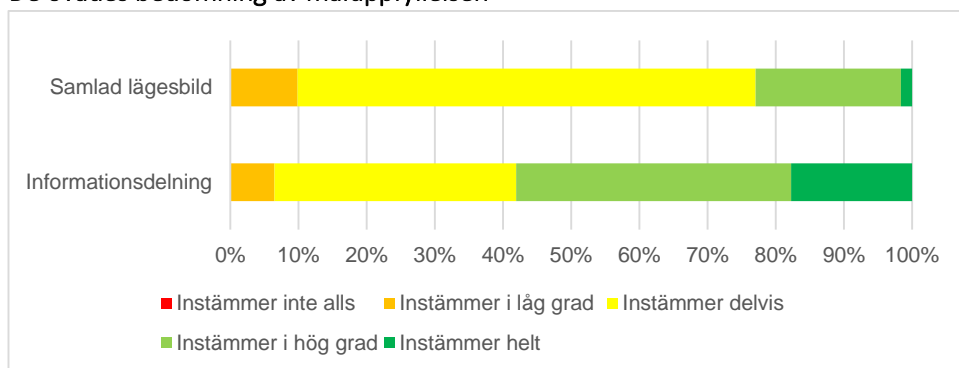
- Övningen genomfördes utan tillgång till tekniska hjälpmedel
- Lokalerna innebar begränsningar i antalet deltagare på möten
- Nationell nivå var inte en del av övningen, varken som övad eller som motspel

3.2. Samlad lägesbild

De övade aktörerna delger, tar emot och efterfrågar information som kan vara av aktörsgemensamt intresse.

De övade aktörernas lägesrapporter sammanställs till en samlad lägesbild anpassad för strategisk nivå.

De övades bedömning av målpuffyllelsen



Informationsdelning och samlad lägesbild under övningen

Vid de samverkansmöten som genomfördes under övningen var informationsdelning och presentation av den samlade lägesbilden ett återkommande inslag.

Till det första samverkansmötet hade Länsstyrelsen förberett en samlad regional lägesbild för de övade aktörerna. Därefter uppdaterades lägesbilden vid varje moment.

Samverkansmötena var också ett tillfälle för aktörerna att utbyta information och efterfråga information som de olika aktörerna var beroende av för att kunna agera.

Efter samverkansmötena återvände respektive chef till sin stab och presenterade lägesbild, eventuella åtgärder och beslut. I vissa fall förekom det också direkt utbyte av information mellan de olika aktörernas staber.

De kommunikativa aspekterna i hanteringen finns med som en naturlig del av informationsdelning och samlad lägesbild under hela övningen.



MRV informerar om inriktning av egen verksamhet under ett inriktnings- och samordningsmöte.

Bedömning av förmågan till informationsdelning och samlad lägesbild

Informationsdelning i samband med mötena skedde på ett tydligt och strukturerat sätt med ett öppet och tillåtande klimat. Den information som delades var av strategisk karaktär och aktörerna lyfte även behov av samverkan med andra för att kunna lösa ut ett problem.

Länsstyrelsen gjorde en bra genomgång av lägesbilden i moment ett. Då fick alla aktörer också ut en skriftlig sammanställning av lägesbilden. Lägesbilden presenteras i en mall som innehöll de delar av en lägesbild som rekommenderas i *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* men också prognos, behov av samordning och behov av aktörsgemensam inriktning.

Uppdatering och komplettering av den samlade regionala lägesbilden blir sedan lite svår att följa för de övade aktörerna eftersom de inte får nya skriftliga sammanställningar. Det gör också att återkopplingen till den egna organisationen blir varierande. Några uttrycker också att de skulle önska en mer visualiserad lägesbild.

Länsstyrelsen konstaterar vid ett tillfälle att den samlade regionala lägesbilden tas fram på en annan nivå och att cheferna vid en verklig händelse skulle få en föredragning och en ny utskrift av lägesbilden i samband med mötena. Övningstekniskt kunde inte det arbets sättet användas nu. Av samma skäl blir avsaknaden av teknik begränsande för sammanställning och visualisering av lägesbilden.

Det sätt som kommunikationsfrågorna integreras i arbetet under övningens moment är mycket bra. Till exempel är mediebild, läget i sociala medier och samordning av kommunikativa budskap en del av lägesbilden under hela övningen.

I vissa fall behöver informationen anpassas efter mottagarens förkunskap, förståelse och behov för att informationsdelning ska leda till effekt. Detta hänger ihop med en ökad kunskap om varandras roller och ansvar under höjd beredskap och är något som kan utvecklas i det fortsatta arbetet.

Aktörerna tolkar konsekvenserna av scenariot utifrån respektive organisations uppdrag men lyckas inte riktigt tolka skeendet för samhället som helhet. Det nämns vid några tillfällen saker som får mycket stora konsekvenser för samhällets skyddsvärden utan att det riktigt fångas upp. Att tolka skeendet är en viktig del för att hålla strategisk höjd i resonemangen och för att öppna för att det som verkar viktigast just nu kan överskuggas av något annat längre fram i tiden.

Det märks också under övningen att aktörerna har olika uppfattning om vad en lägesbild är och vilka delar av innehållet som är relevant för den aktörsgemensamma hanteringen. Aktörerna har inte gemensamma rutiner att förhålla sig till vid samverkansmötena vilket gör att de ibland uppfattar att andras beskrivningar är väl detaljerade eller väl översiktliga.

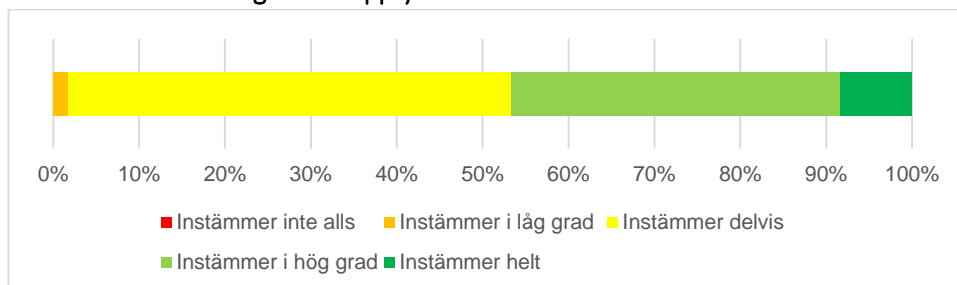
Utvecklingsområden

Det är viktigt att arbetet med att utveckla aktörsgemensamma förhållningssätt och arbets sätt för informationsdelning och samlad lägesbild fortsätter. Detta arbete pågår som en del av Länsstyrelsen projekt [Utvecklad förmåga till informationsdelning och samlad lägesbild](#) och ska slutredovisas under 2018.

3.3. Strategisk samverkan och samordning

Utifrån den samlade lägesbilden skapar de övade aktörerna en aktörsgemensam inriktning för fortsatt arbete.

De övades bedömning av måluppfyllelsen



Strategisk samverkan och samordning under övningen

I övningens scenario presenteras ett mycket ansträngt läge där resurserna inte räcker till för att möta alla behov. Aktörerna har tvingats till omfattande prioriteringar i den egna verksamheten. Prioriteringarna skiljer sig åt både när det gäller sakfrågor och geografiska områden. Länets aktörer har inte möjligt att bistå varandra i den ansträngda situationen. Företrädarna för berörda aktörer förekommer frekvent i media och kommunikationen med allmänheten är inte entydig.

Behovet av samordning har blivit allt mer tydligt både vad gäller åtgärder, resurser och information. En gemensam inriktning från länets chefer har efterfrågats.

Det är med utgångspunkt i denna beskrivning som det under övningen genomförs ett antal samverkansmöten för beslutsfattare hos de berörda aktörerna. Mötena ska svara mot ett behov av helhetssyn vad avser:

- Vad som ska skyddas?
- Vilka hjälpbehov som finns i samhället i stort?
- Vilka åtgärder som bäst tillgodoser helheten?
- Vilka effekter vidtagna åtgärder får för andra aktörer?
- Hur samhällets samlade resurser kan användas på bästa sätt?

Totalt genomförs fyra stycken aktörsgemensamma chefsmöten med syfte att åstadkomma inriktning och samordning utifrån den samlade regionala lägesbilden. Det genomförs också ett par möten med syfte att åstadkomma övergripande inriktning för kommunikationsarbetet och formulera gemensamma budskap.

Samverkansmötena för cheferna leds av Landshövdingen och mötena för kommunikatörer leds av Länsstyrelsens kommunikationschef. De inleder mötena med att förklara syftet med respektive möte och leder sedan mötet utifrån en framtagen dagordning och inom utsatt tid för mötet.

Bedömning av förmågan till strategisk samverkan och samordning

Utifrån den lägesbild som presenteras kompletterar respektive aktör med de behov som är mest angelägna. Därefter förs det strategiska diskussioner med ambitionen att nå fram till en aktörsgemensam inriktning.

Diskussionerna vid de första mötena handlar i huvudsak om åtgärder som behöver vidtas och aktörernas möjligheter och begränsningar vad gäller personella och materiella resurser för att kunna vidta åtgärder. De övade har en god förmåga att hålla strategisk nivå i diskussionerna kring åtgärder.



Cheferna är samlade för ett av fyra inriktnings- och samordningsmöten.

Mötena genomförs genomgående på ett mycket bra sätt. De är välstrukturerade med ett öppet och tillåtande mötesklimat. De tillåter också att aktörerna vid några tillfällen stannar upp och reflekterar i linje med att det är en lärande övning.

Diskussionerna handlar generellt mer om att identifiera åtgärder än att tolka skeendet och analysera den gemensamma hanteringen. Det leder till ett visst fokus kring sakfrågorna. Något som får mindre uppmärksamhet är formerna för samverkan och hur aktörernas agerande som helhet ska kunna svara mot den totala konsekvensbildningen.

Det finns dock exempel på att formerna för samverkan tas upp till diskussion och beslut. Allra tydligast är när kommunikatörerna ges i uppdrag att ta fram inriktning för kommunikationen och gemensamma budskap.

Det nämns också vid flera tillfällen att samverkan sker på flera nivåer men det förtydligas inte hur det aktörsgemensamma arbetet bedrivs på andra nivåer.

Att omsätta diskussionerna om åtgärder till en aktörsgemensam inriktning visar sig dock svårt. Under första övningsdagens samverkansmöte konstateras att inriktningen är "liv och hälsa" med hänvisning till skyddsvärdet människors liv och hälsa. Det uttrycks som en slags övergripande prioritering som bidrar till att ge en gemensam bild av den komplexa situation som aktörerna står inför.

Under övningens andra dag är det på ett sätt lättare att tolka skeendet eftersom regeringen har beslutat om höjd beredskap. Det beslutet verkar också underlätta för aktörerna i framtagandet av en aktörsgemensam inriktning.

Generellt kan sägas att det är en grannliga uppgift att ta fram en aktörsgemensam inriktning vid ett så komplext scenario som de övade ställs inför. Länsstyrelsen gör en god insats i att *verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas*⁴ och att *verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås*⁵.

Aktörsgemensam inriktning, dag 2, moment 3

Hålla samhället igång genom att:

Upprätthålla sjukvård, skola, rörlighet i området och annan service.

Säkerställa drivmedelsförsörjning, bevakning av skyddsobjekt och iordningställa skyddsrum.

Kommunikation till allmänheten ska stärka försvarsviljan hos civilbefolkningen.

Genom detta värnar vi liv, befolkningen, samhällsviktiga funktioner och stödjer Försvarmakten.

Möjligen hade en gemensam diskussion om vad en aktörsgemensam inriktning är för något och vilka möjligheter aktörerna ser att åstadkomma en sådan underlättat det fortsatta arbetet.

Det bör också framhållas att utrymmet för regional aktörsgemensam inriktning varierar mellan aktörerna utifrån nationell organisation, styrning och uppdrag vilket kan begränsa utrymmet för att nå överenskommelser på regional nivå.

Utvecklingsområden

Arbetet med att implementera *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* i länet pågår. En del i detta arbete är att utveckla förhållningssätt och arbetssätt för att åstadkomma aktörsgemensam inriktning och samordning.

Formerna för aktörsgemensamt agerande måste förberedas genom bland annat planering, utbildning och övning. Aktörernas roller behöver vara inövade, kända och accepterade i förväg.

Samverkan mellan beslutsfattare för att vid behov kunna komma fram till en aktörsgemensam inriktning är en av de former som bör utvecklas i det pågående arbetet. Erfarenheter från övningen utgör ett bra underlag för detta arbete.

Planeringen för dimensionen höjd beredskap och de särskilda krav som ställs på samverkan och ledning vid ett väpnat angrepp kommer också fortsätta utifrån den högre regionala grundsyn som länsstyrelserna i Halland, Västra Götaland, Värmland och Örebro har tagit fram tillsammans med Försvarmakten Militärregion Väst.

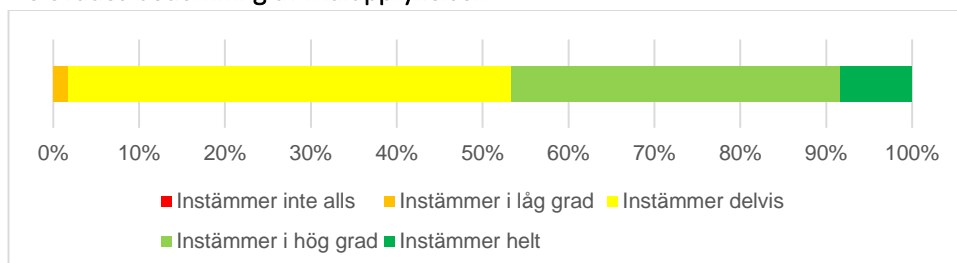
⁴ Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, 54§

⁵ Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, 55§

3.4. Strategisk kommunikation

De övade aktörerna arbetar enligt en gemensam inriktning för kriskommunikation för att kunna vara tydliga och relevanta i sin kommunikation inom egen organisation och externt mot samhället.

De övades bedömning av målpuffyllelsen



Strategisk kommunikation under övningen

Strategisk kommunikation finns med som en integrerad del av arbetet under hela övningen. När den första lägesbilden presenteras så ges också en beskrivning av den kommunikativa lägesbilden. Därefter formuleras det under första samverkansmötet ett mål med kommunikationen och kommunikatörerna får i uppdrag att ta fram förslag på budskap, ledord och kanaler. Länsstyrelsens kommunikationschef samordnar därefter detta arbete.

Kommunikatörerna genomför sedan ett eget möte där de uppehåller sig en hel del kring komplexiteten att kommunicera om en sådan här situation. Vid efterföljande samverkansmöte med cheferna fattar de övade beslut om en aktörsgemensam inriktning för kommunikation och övergripande budskap. Kommunikatörerna får också i uppdrag att jobba vidare med konkreta tillägg.

När dag två av övningen inleds ger Länsstyrelsen en bra och realistiskt beskrivning av medias rapportering. Den ger de övade en förståelse för den otroligt allvarliga situation som de övade står inför.

Under dag två är flera av kommunikatörerna närvarande vid chefsmötena och dagen innehåller framtagande av övergripande inriktning för kommunikationen och gemensamma budskap vid höjd beredskap.



Länsstyrelsen har kallat till ett inriktnings- och samordningsmöten avseende kriskommunikation.

Bedömning av förmågan till strategisk kommunikation

Det är tydligt under övningen att det arbete som genomförts de senaste åren med att utveckla [inriktning och rutiner för kriskommunikationssamverkan i Västra Götalands län](#) har fått stort genomslag hos aktörerna.

Det finns en vana hos kommunikatörerna att formulera kommunikativ lägesbild och det finns arbetsformer som stödjer detta arbete.

Under övningen identifieras vikten av strategisk och samordnad information på ett tidigt stadium. Det uttrycks också att aktörerna måste kommunicera samordnat för att återskapa förtroendet hos allmänheten vilket blir grunden i den kommunikativa inriktningen.

Även kommunikatörerna ställs inför svårigheten med att tolka skeendet och under deras första möte är det tydligt att de söker en "etikett" för att kunna beskriva händelsen. Vilken den är och hur det ska kommuniceras identifieras som en stor utmaning. Detta är en effekt av att den aktörsgemensamma tolkningen av skeendet och inriktningen inledningsvis är något otydlig. Detta fungerar bättre under övningens andra dag även om de övade där ställs in för stora utmaningar när det gäller att ge en relevant bild och bedöma kommunikationsbehov vid ett väpnat angrepp.

Aktörsgemensam inriktning, för kommunikation, dag 1, moment 1

Västra Götalands län är i ett allvarligt läge.

Vi samarbetar inom länet och med nationell nivå för att samhället ska fungera.

Vi prioriterar skydd av människors liv och hälsa.

Följ myndigheterna för bekräftad information. Var källkritisk.

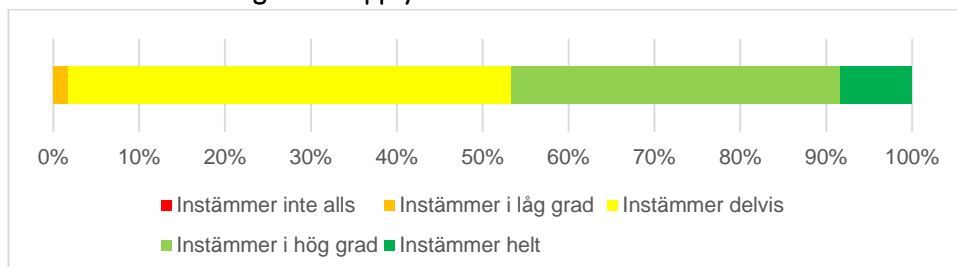
Utvecklingsområden

Arbetet med inriktning och samordning av kommunikationsarbetet fungerade väldigt väl under övningen. Inom ramen för pågående utvecklingsarbete bör på sikt även planering för höjd beredskap inkluderas och inom detta förmågan att möta informationspåverkan och utveckling av psykologiskt försvar.

3.5. Strategisk beslutsfattande

De övade aktörerna fattar strategiska beslut för den egna verksamheten utifrån den aktörsgemensamma inriktningen. Aktörerna samråder med berörda vid behov.

De övades bedömning av måluppfyllelsen



Strategiskt beslutsfattande under övningen

Utifrån den samlade regionala lägesbilden och den informationsdelning som sker mellan aktörerna på samverkansmötena fattar berörda chefer löpande beslut om den egna verksamheten. Denna typ av beslut återkopplas sedan till de andra aktörerna antingen genom direktkontakt mellan staberna eller vid nästa samverkansmöte.

Besluten handlar i huvudsak om prioriteringar inom den egna verksamheten, genomförande av åtgärder och resursplanering. Det finns också exempel på beslut som har stor inverkan på det aktörsgemensamma agerandet som spelas in under övningen. Tre sådana exempel är beslut om att [skyddsnivån i hamnen](#) har höjts, beslut om att [terrorhotnivån](#) har höjts och slutligen att regeringen har fattat beslut om [höjd beredskap](#).

Bedömning av förmågan till strategiskt beslutsfattande

Strategiskt beslutsfattande sker under alla övningens moment men i mindre omfattning.

Vid samverkansmötena är samtliga aktörer delaktiga i beslutsprocessen på ett bra sätt och det är en öppen dialog som tar hänsyn till aktörernas olika erfarenhet av att fatta beslut under samhällsstörningar. Det är tydligt att det finns stor rutin och sakkunskap om den egna organisationens uppdrag och mandat.

I det gemensamma arbetet borde det kanske tagits större hänsyn till olika tidsskalor. Agerandet fokuserar i huvudsak på åtgärder på kort sikt. Dock identifieras det som ett behov att också klara att lyfta blicken och få in mer långsiktighet i agerandet. Att arbeta med olika tidsskalor i hanteringen av samhällsstörningar är viktigt för att identifiera när olika behov kommer att uppstå, hur lång tid det tar att möta behoven och när besluten måste tas för att få effekt.

Det förekommer att de övade försöker lyfta in fler tidsskalor i diskussionerna, ett exempel är citatet nedan från en av de övade.

Vi måste tänka långsiktigt och strategiskt – och nära!

När det gäller beslutsfattande vid osäkerhet är det också viktigt att jobba med antaganden eftersom alla fakta inte finns tillgängliga. Det går inte att vänta på det per-

fekta beslutet baserat på fakta för då kommer beslut om åtgärder för sent och effekten på det som ska skyddas riskerar att utebli. Det krävs istället snabb beredning, föredragning och beslut. Förmågan att fatta beslut i osäkra situationen beror till viss del på förmågan att arbeta utifrån antaganden. Detta beror i sin tur på förmågan att tolka skeendet och dynamiken i händelseförloppet.

Utvecklingsområden

Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar innehåller ett kapitel om medvetet beslutsfattande och ett om tid, proaktivitet och samtidighet. Gemensamma fördjupningar inom dessa områden och fler övningstillfällen som utgår från de metoder som föreslås kan utveckla förmågan ytterligare.

3.6. Vårdlandsstöd

De övade aktörerna levererar det stöd som krävs av Sverige som värdland vid mottagande av internationella resurser enligt Samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd.

Vårdlandsstöd under övningen

Syftet med moment två är att de övade aktörerna ska öka sina kunskaper om roller och ansvar vid värdlandsstöd.

Under moment genomförs ett nytt samverkansmöte där de övade aktörerna arbetar med ett antal frågeställningar. Mötet inleds med en presentation av syftet och att mötet ska resultera i ett underlag som kan redovisas till regeringen.

Därefter görs en grundlig genomgång av vilken påverkan arbetet med värdlandsstöd innebär för ett antal områden, till exempel samverkan och ledning, kommunikation, transporter samt hälso- och sjukvård.

Även behov av samverkan med andra lyfts under genomgången och några aktörer beslutar om att ställa resurser till förfogande eller anpassa sin planering utifrån andra aktörers behov.

Bedömning av förmågan till värdlandsstöd

Samverkansmötet leder fram till en bra beskrivning av påverkan på samhällets skyddsvärden och det är särskilt intressant att demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter diskuteras under mötet.

Diskussionen leder fram till bra och tydliga ställningstagande angående vad som behöver lyftas till regeringen för beslut.

Dock skulle tolkningen av skeendet kunna utvecklas även under detta moment. Till del handlar diskussionen om värdlandsstödet som en isolerad händelse och inte i sammanhanget av de samhällsstörningar som redan har inträffat. Det riskerar att leda till felbedömningar när det gäller förmågan att hantera nuvarande och eventuellt ytterligare samhällsstörningar samt behov av beslut från regeringen.

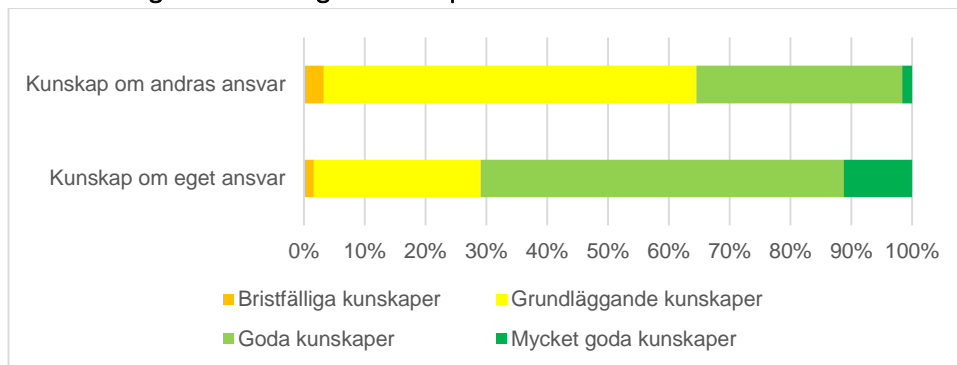
Utvecklingsområden

Detta mål berör ett ämne som är nytt för de allra flesta aktörerna. Övningen har bidragit till ökad kunskap men det kan utvecklas ytterligare. Det fanns under övningen exempel där genomförandet av värdlandsstöd i förhållande till viss lagstiftning inte är helt tydligt.

3.7. Kunskap om ansvar och roller

Efter genomförd övning och genomförd kunskapsuppbyggnad har aktörerna grundläggande kunskap om den egna aktörens roll och ansvar och förståelse för andra aktörers roller och ansvar vid höjd beredskap och vid värdlandsstöd.

De övades egen bedömning av kunskap om roller och ansvar



Kunskap om ansvar och roller efter genomförd övning

Inför övningen genomfördes fyra aktörsgemensamma kunskapshöjande aktiviteter:

- Utbildning om värdlandsstöd enligt samförståndsavtal med NATO
- Utbildning om legala grunder
- Konferensen *Nytt säkerhetsläge – ny totalförsvarsplanering*
- Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar

Läs mer om dessa aktiviteter under rubriken *Genomförande av övningen*.



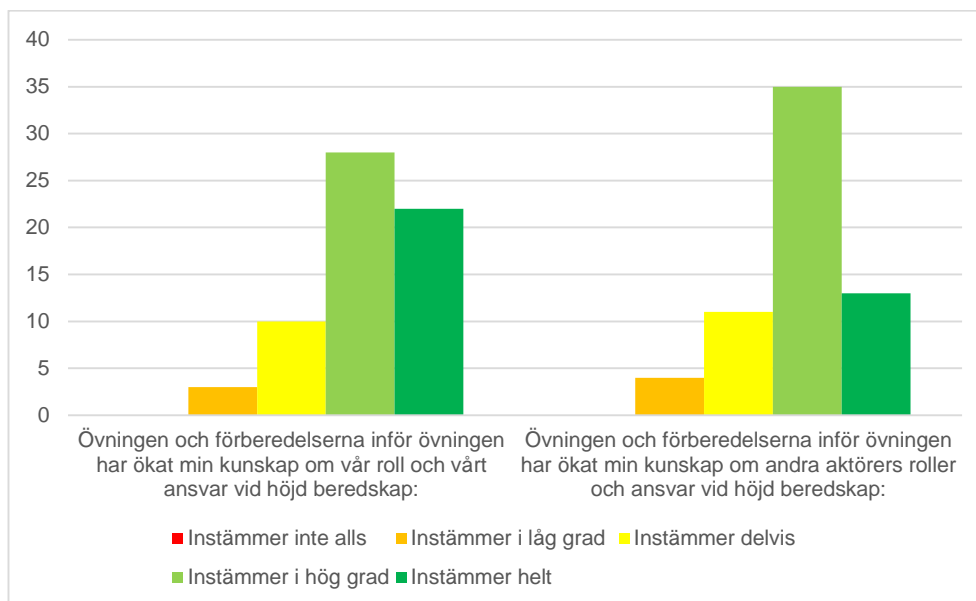
Övningsdeltagarna diskuterar det nya säkerhetsläget under konferensen.

Därutöver genomförde respektive aktör egna kunskapshöjande aktiviteter utifrån den egna organisationens roll och ansvar.

Under övningen är syftet med moment tre att de övade ska öka sina kunskaper om roller och ansvar vid höjd beredskap. Momentet inleds med ett inspel som innebär att regeringen har deklarerat att Sverige befinner sig i krig och att samtliga administrativa fullmaktslagar trätt i kraft. Därefter genomförs ett samverkansmöte för chefsnivån där varje aktör får beskriva sitt ansvar och mandat vid höjd beredskap.

Bedömning av kunskap om ansvar och roller

Det är tydligt i utvärderingen att de kunskapshöjande aktiviteterna och övningen har bidragit till att öka kunskapen om både det egna, och andras, ansvar vid höjd beredskap.



De övade visar under övningen att de har kunskap om hur ansvar och lagstöd förändras för respektive myndighet vid beslut om höjd beredskap. Länsstyrelsen och Försvarsmakten leder diskussionen och redovisar på ett bra sätt vad det innebär på samhällsnivå. Övriga bevakningsansvariga myndigheter gör också bra beskrivningar av vad beslutet innebär för dem. De lyfter också upp en del frågeställningar som behöver tas om hand i den fortsatta totalförsvarsplaneringen.

Även om det finns oklarheter visar de övade aktörerna på en god samsyn kring vad beslutet innebär och vilka utvecklingsområden som är angelägna i det fortsatta arbetet.

Övningen är den första i sitt slag på många år och flera av de övade har aldrig tidigare övat ett scenario som handlar om höjd beredskap. Därför är kunskapsnivån och förmågan att sätta sig in i det scenario som beskrivs av naturliga skäl varierande.

Det finns de som ägnat ett helt yrkesliv åt att förbereda sig för denna typ av scenario medan det för andra är helt nytt i samband med den här övningen.

Det scenario som de övade ställs inför innebär mycket stora påfrestningar för såväl det militära som det civila försvaret och innehåller ett snabbt eskalerande förlopp. Det ställer helt andra krav på operativt tempo, samordning och beslutsfattande än den fredstida krishanteringen⁶. Fortsatt kunskapsuppbyggnad och övning inom detta område är en viktig del i att lägga grunden för ett nytt totalförsvar.

⁶ FOI, *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, 2014

Utvecklingsområden

Under övningen framkommer det i diskussionerna ett antal saker där de övade uttrycker osäkerhet om till exempel lagstiftningens tillämpning eller innebörd.

När det gäller det individuella behovet av kompetensutveckling gav enkäten till de övade en samstämmig bild där lagstiftning, lägesbild, kriskommunikation samt inriktning och samordning var de vanligaste svaren:



Sammanställning av de övades svar om behov av kompetensutveckling

4. Generella slutsatser och fortsatt arbete

Efter avslutad övning fick respektive aktör i uppgift att identifiera framgångsfaktorer och utvecklingsområden. Detta avsnitt sammanfattar det underlag som framkommit kopplat till denna uppgift. Även utvärderingsenkäten har använts som underlag.

4.1. Framgångsfaktorer

Kompetensutveckling inför och under övningen

Aktörerna lyfter framförallt fram den kompetensutveckling och kunskapsuppbyggnad som skett i planeringsprocessen och under övningen. Det gäller både den egna organisationens ansvar och arbetssätt och kunskap om andra aktörers ansvar vid höjd beredskap. Det märktes också att kunskapsnivån höjdes under övningens genomförande.

Planeringsprocessen och genomförandet av övningen har också bidragit till att identifiera behov av fortsatt kompetensutveckling inom området.

Stort deltagande och bra inställning

Den goda representationen från ansvariga myndigheter och framförallt ansvariga chefer lyfts fram som en framgångsfaktor. Det är tydligt att övningen var viktig, angelägen och prioriterad. Det stora deltagandet har också bidragit till att utveckla kontakter mellan ansvariga och breddat de övades kontaktnät.

Inställningen hos de övade var prestigelös, engagerad och motiverad. Det gav ett öppet klimat för både frågor och diskussioner.

Kommunikation

Precis som utvärderingen i föregående avsnitt visar så lyfts beredningen av kris-kommunikationsfrågorna som ett område som gick särskilt bra. Gott samarbete och stor kompetens bidrar till detta.

Informationsdelning och lägesbild

Informationsdelningen var givande och bidrog till perspektivförståelse. Även om det fanns utmaningar kring den samlade lägesbilden lyfts det också fram som något som blev bättre under övningen.

Inriktning och samordning

Väl genomförda och prestigelösa samverkanskonferenser bidrog till att utmaningarna med att skapa aktörsgemensam inriktning togs på rätt sätt. Det fanns också en tydlig utveckling under övningen på detta område.

4.2. Utvecklingsområden

Lagstiftningen

Hantering av samhällsstörningar i gråzonen mellan krig och fred innebär stora utmaningar. Kunskapen om lagstiftningens möjligheter och begränsningar för att möta dessa utmaningar behöver öka. Även behovet av särskilda regleringar för att hantera övergången från fredstida verksamhet till höjd beredskap kan behöva utredas i arbetet med uppbyggnaden av ett modernt civilt försvar.

Det finns ett omfattande regelverk kring höjd beredskap och under övningen diskuteras flera frågeställningar kring juridiken. Fullmaktslagarna och pliktlagarna är svåra att sätta sig in i och de har inte diskuterats på många år. Även gränssnittet runt vissa ansvarsområden där flera myndigheter berörs är oklart. Gränsbevakning är ett sådant exempel.

Försörjning av drivmedel, livsmedel och transporter

Uthålligheten i operativ verksamhet och stabsverksamhet måste säkerställas även när infrastrukturen går ner. Hur prioriteringar och fördelning av drivmedel, livsmedel och transporter ska gå till om vem som har vilket mandat är ämnen som inte får svar under övningen.

Informationsdelning och samlad lägesbild

Informationsutbytet under övningen fungerar väl men metoder och verktyg för informationsdelning och samlad lägesbild behöver utvecklas för att mer systematiskt göra lägesanalyser och tolka skeendet.

Även förmåga att kunna dela information med höga krav på robusthet och sekretess behöver utvecklas för att klara samverkan och ledning i gråzon och vid höjd beredskap.

Inriktning och samordning

Kunskap om varandras ansvar, roller och mandat bör fortsätta att utvecklas för att få bättre aktörsgemensam kunskap och perspektivförståelse. Att fortsätta att öva på detta sätt är en viktig del av det.

Det behöver också utvecklas förhållningssätt och arbetssätt för att åstadkomma aktörsgemensam inriktning och samordning. Bland annat behöver former för samverkan och metoder för till exempel genomförande av möten och medvetet beslutsfattande tas fram.

Arbetet med att implementera MSB:s *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* behöver fortsätta hos de enskilda aktörerna och i det gemensamma arbetet.

Kommunikation

När det gäller kommunikation till allmänhet och media lyfter aktörerna att förmågan att agera med strategisk kommunikation behöver utvecklas som en del av det psykologiska försvaret. Bland annat för att kunna möta påverkanskampanjer.



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN