



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

UTVÄRDERING

Inriktnings- och samordnings- funktion för hantering av risk för brist på vattenrenings- kemikalier

Utvärderingar inom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) utförs med ett lärande och förbättrande syfte. De resultat och analyser som framkommer inom ramen för en utvärdering svarar uteslutande ansvariga utvärderare för. Detta för att säkerställa utvärderingsarbetets oberoende och integritet. En utvärderingsrapport är ett av flera underlag och faktorer som kan ligga till grund för förslag till åtgärder och beslut för att utveckla och stärka ett område. I de fall en utvärderingsrapport innehåller rekommendationer eller förslag på åtgärder kan dessa behöva justeras av beslutsfattare eller uppdragsgivare vid en sammanvägning av ett bredare beslutsunderlag.

Inriktnings- och samordningsfunktion för hantering av risk för brist på vattenreningskemikalier

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
Enhet: Enheten för strategisk analys och utvärdering

Text: Josephine Johansson, Julia Pamp, Lars Ullén, Håkan Lenhoff
Produktion: Advant

Publikationsnummer: MSB2329 – juli 2024
ISBN: 978-91-7927-488-7

Förord

Sveriges civila beredskap är inne i en stark utvecklings- och uppbyggnadsfas. I den expansiva fas vi befinner oss i är det av vikt att dra lärdomar av genomförda arbeten och inträffade händelser för att stärka beredskapen och att identifiera fortsatta utvecklingsbehov. Under cirka två år samverkade flera aktörer kring en risk för brist på vattenreningskemikalier. Sedan början av 2022 skedde samverkan i form av en inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) vilken leddes och samordnades av MSB. ISF:en för vattenreningskemikalier var en av de första nationella ISF:er med ett förberedande angreppssätt för att hantera en potentiell bristsituation.

Enheten för strategisk analys och utvärdering (KC-AN-AU) har genomfört en utvärdering av inriktnings- och samordningsfunktionen med utgångspunkt i Gemensamma grunder, MSB:s aktörsgemensamma ramverk för samverkan och ledning vid samhällsstörningar.

Utvärderingen visar att ISF:en har haft fungerande arbetssätt och organisation, att det huvudsakligen har funnit gemensamma förhållningssätt och att funktionen tagit fram användbara underlag. Funktionen har därmed lagt grunden för en aktörsgemensam hantering vid händelse av en uppkommen brist på vattenreningskemikalier. Samtidigt finns det en utmaning i att hanteringen bygger på frivilliga överenskommelser. Det kan därför behövas ytterligare verktyg för att säkerställa en fungerande fördelning vid en faktisk bristsituation. Erfarenheterna från ISF:en visar också att det finns några centrala perspektiv som behöver stärkas och utvecklas, särskilt gäller det formerna för samverkan mellan näringsliv och de offentliga aktörerna.

MSB genomför utvärderingar i ett lärande syfte. Denna utvärdering är ett exempel på hur erfarenheter kan tillvaratas för framtida utveckling. Genom att vilja utvärdera påvisas mod och det hjälper till att utveckla en lärandekultur inom organisationen. De bedömningar och slutsatser som presenteras av utvärderarna kommer med stor sannolikhet att vara till gagn i byggandet av den civila beredskapen.

Solna, 2024-02-15

Jim Kronhamn

Chef, enheten för strategisk analys och utvärdering

Innehåll

1. Inledning	8
1.1 Risk för brist på vattenreningskemikalier uppmärksammades under 2021	8
1.2 MSB formerade en inriktnings- och samordningsfunktion 2022	9
1.2.1 Tre stödgrupper i ISF vattenrening	9
1.3 Utvärdering med syfte att bedöma resultat och arbetssätt	10
1.3.1 Effektmål att ge kunskapsunderlag till utveckling av Gemensamma grunder	10
1.3.2 Utvärderingen ska besvara fyra utvärderingsfrågor	10
1.3.3 Avgränsningar	10
2. Metod	11
2.1 Verksamhetslogiken visar sambandet mellan ISF:ens åtgärder och resultat	11
2.2 Bedömningsgrund framtagen utifrån verksamhetslogik och Gemensamma grunder	11
2.3 Intervjuer är den viktigaste datakällan	12
2.4 Genomförd kvalitetssäkring	12
2.5 Utvärderingsfunktionen genomför uppdraget	13
3. Resultat	14
3.1 Organisering och arbetssätt i funktionen	14
3.1.1 Den samordnande rollen var viktig för hanteringen	14
3.1.2 ISF:en har i huvudsak haft en funktionell organisation	15
3.1.3 Kontaktpunkter har funnits utifrån behov	15
3.2 Framtagna underlag för beslut och inriktning	16
3.2.1 Lägesbilder har återkommande tagits fram	16
3.2.2 Den reviderade vägledningen för prioritering var central för funktionen	16
3.2.3 Strategier för fördelning kompletterade vägledningen	17
3.3 Gemensamma förhållningssätt är centrala för en aktörsgemensam hantering	18
3.3.1 Funktionen har till stor del haft en helhetssyn	18
3.3.2 Aktörerna har haft en långtgående perspektivförståelse	18
3.3.3 Förtroende och ömsesidig respekt har präglat samarbetet	19
3.3.4 Arbetet har i huvudsak bedrivits utifrån ett kortsiktigt perspektiv	19
3.3.5 Välgrundade underlag och beslut	20
3.3.6 Vissa utmaningar kring kommunikationsstrategin	20
3.4 Övriga intervju svar	21
3.4.1 Samverkan försvåras av olika förutsättningar för privata och offentliga aktörer	21
3.4.2 Olika förutsättningar även för myndigheter	22
3.4.3 När startar och avslutar man en ISF?	22

4. Samlad bedömning	23
4.1 ISF:en har haft funktionella arbetssätt och organisering	23
4.2 Relevanta lägesbilder och beslutsunderlag	23
4.3 Gemensamma förhållningssätt har huvudsakligen präglat samordningsfunktionen	24
4.4 ISF:en har lagt grunden för en aktörsgemensam hantering	24
4.5 Utvärderarnas slutsatser	25
Källförteckning	26
Bilaga 1	27

1. Inledning

Vattenreningskemikalier är kemikalier som huvudsakligen används för att rena avloppsvatten, producera dricksvatten och för olika processer i industriell verksamhet. Det finns ett stort antal kemikalier som kan användas för vattenrening och de kan även ha olika användningsområden som exempelvis fällningskemikalier, pH-reglering eller slamförtjockning.

Livsmedelsverket har under en längre tid kartlagt försörjningen av kemikalier för dricksvattenproduktion. I en rapport från 2021 skrev myndigheten att leveranskedjorna präglas av ett starkt importberoende och just-in-time-principen. Det finns heller inga stora lager av dricksvattenkemikalier enligt rapporten vilket sammantaget ger en sårbarhet kopplat till vattenreningskemikalierna.

1.1 Risk för brist på vattenreningskemikalier uppmärksammades under 2021

Under sommaren 2021 uppmärksammades att det fanns en risk för brist på kloridbaserade fällningskemikalier i Sverige. Berörda myndigheter och andra centrala aktörer, som Svenskt Vatten och kemikalieleverantörerna, arbetade under sommaren och hösten för att hantera och samla information om situationen.

Som en del i arbetet tog Livsmedelsverket tillsammans med Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Svenskt Vatten tillsammans med berörda aktörer fram *Vägledning för prioritering av fällningskemikalier inom dricksvattenproduktion och avloppsvattenrening*. Vägledningen angav en prioriteringsordning i fyra steg enligt vilken ordning olika verksamheter skulle få tillgång till vattenreningskemikalier i händelse av en brist.

Sedan tidigare fanns också en avsiktsförklaring framtagen där kemikalieföretagen och Svenskt Vatten anger att de ska verka för samhällets bästa och utifrån rådande konkurrensregler tillhandahålla kemikalier vid en bristsituation.

1.3 Utvärdering med syfte att bedöma resultat och arbetssätt

Utvärderingen syftar till att bedöma inriktnings- och samordningsfunktionens resultat och arbetssätt. Samtidigt syftar utvärderingen till att vara ett underlag för fortsatt utveckling av Gemensamma grunder och särskilt ISF:er.

1.3.1 Effektmål att ge kunskapsunderlag till utveckling av Gemensamma grunder

Utvärderingen ska bedöma om arbetet med ISF vattenrening genomförts ändamålsenligt och i enlighet med Gemensamma grunder.

Utvärderingen ska även ge ett kunskapsunderlag för andra framtida nationella ISF:er som hanterar liknande situationer samt till vidareutvecklingen av Gemensamma grunder.

1.3.2 Utvärderingen ska besvara fyra utvärderingsfrågor

Följande utvärderingsfrågor ska besvaras:

1. Hur väl har funktionens organisering och arbetssätt stöttat en gemensam inriktning och samordning?
2. Hur väl har framtagna underlag och prioriteringar stöttat ISF:en?
3. Hur väl har det funnits gemensamma förhållningssätt?
4. Hur väl har ISF:en möjliggjort en aktörgemensam hantering av risken för brist på vattenreningskemikalier?

1.3.3 Avgränsningar

Det har funnits fler samtida uppdrag och initiativ gällande en risk för brist på kemikalier för vattenrening. Utvärderingen berör det arbete som bedrivits i inriktnings- och samordningsfunktionen.

ISF:en har inte varit aktiverad utifrån att en faktisk brist har uppstått. Därför kan inte utvärderingen bedöma resultat och effekter vid en faktisk brist.

2. Metod

Kapitel 2 redovisar de utgångspunkter som funnits för utvärderingen samt en beskrivning av den datainsamlingsmetod som använts.

2.1 Verksamhetslogiken visar sambandet mellan ISF:ens åtgärder och resultat

En verksamhetslogik för ISF vattenrening har tagits fram av utvärderarna tillsammans med Enheten för operativ samordning och inriktning på MSB. Verksamhetslogiken är en teoretisk modell som länkar samman orsak- och verkan-samband. Den visar på vad en verksamhet vill uppnå med sina åtgärder och det tänkta sambandet mellan åtgärder och förväntat resultat.

En verksamhetslogik ska beskriva de huvudsakliga aktiviteter, prestationer, resultat och effekter som exempelvis en verksamhet eller ett projekt eftersträvar. En välbeskriven verksamhetslogik kan vara en utgångspunkt för en utvärdering.

Verksamhetslogiken omfattar den verksamhet som drivits genom inriktnings- och samordningsfunktionen som MSB faciliterat. Det finns fler samtida och tidigare initiativ och uppdrag på området som är viktiga att förhålla funktionen till, men de omfattas inte av verksamhetslogiken. Verksamhetslogiken är framtagen utifrån ett perspektiv då ISF:en är aktiv vid en faktisk brist på vattenreningskemikalier.

2.2 Bedömningsgrund framtagen utifrån verksamhetslogik och Gemensamma grunder

Som bedömningsgrund har de i verksamhetslogiken identifierade prestationerna ingått. Det har rört sig om den reviderade vägledningen, strategier för fördelning och lägesbilder.

Utöver prestationerna har de arbets- och förhållningssätt som beskrivs i Gemensamma grunder varit bedömningsgrunder för inriktnings- och samordningsfunktionen. Gemensamma grunder är ett ramverk för hur aktörer som har ett ansvar vid samhällsstörningar, eller på annat sätt ska bidra vid samhällsstörningar, bör agera. Gemensamma grunder beskriver både arbetssätt och centrala förhållningssätt som ska förstärka samverkan mellan olika aktörer vid en samhällsstörning. I den del av Gemensamma grunder som beskriver arbetssätt framgår formerna för en inriktnings- och samordningsfunktion. Utifrån det har MSB:s

samordning, organisering, ansvar och roller samt inriktningskontakter identifierats som viktiga bedömningsgrunder i utvärderingen.

Enligt Gemensamma grunder är förhållningssätt ”sätt att tänka som ska bidra till att åstadkomma aktörsgemensam inriktning och samordning vid samhällsstörningar”. De centrala förhållningssätten utgör en bedömningsgrund i utvärderingen och definieras ytterligare som:

- Helhetssyn
- Perspektivförståelse
- Människors samspel i grupp och ledarskap
- Medvetet beslutsfattande
- Tid, proaktivitet, förutse skeenden och ta tidiga initiativ
- Snabb, öppen och korrekt kriskommunikation

2.3 Intervjuer är den viktigaste datakällan

Datainsamling till utvärderingen har huvudsakligen genomförts via semistrukturerade intervjuer. Intervjuerna utgick från en intervjuguide med frågor om respondenternas syn på förhållningssätt, arbetssätt och framtagna prestationer i ISF:en. Intervjuerna var semistrukturerade och intervjufrågorna anpassades efter vilka grupper av ISF:en respektive respondent deltagit i samt efter vilken organisation respondenten företrädde. Intervjuerna genomfördes av minst två utvärderare, förutom vid ett tillfälle då en utvärderare genomförde en intervju. Utvärderarna analyserade sedan intervjuerna.

Tolv intervjuer har genomförts. Intervjupersonerna har varit aktiva i ISF:en, och är utvalda för att representera olika organisationer och perspektiv. I rapporten förekommer ett antal citat från intervjuerna. Citaten ska exemplifiera de teman som beskrivs i resultaten.

Utöver intervjuerna har även kompletterande datainsamlingar genomförts. En utvärderare deltog som observatör vid ett möte i stödfunktionen myndighets-samverkan under juni 2023. Mötesprotokoll, minnesanteckningar samt funktionens framtagna underlag har även använts i utvärderingen.

2.4 Genomförd kvalitetssäkring

Verksamhetslogiken har tagits fram tillsammans med MSB:s ansvariga för inriktnings- och samordningsfunktionen. De ansvariga för funktionen har också faktagranskat rapporten.

2.5 Utvärderingsfunktionen genomför uppdraget

Utvärderingen har genomförts av utvärderingsfunktionen på avdelningen för krisberedskap och civilt försvar (KC). Funktionen genomför utvärderingar av MSB:s verksamhet som stöd för lärande och underlag för verksamhetsutveckling. Inom samtliga utvärderingar som funktionen genomför utgår utvärderarna ifrån vetenskaplig metod, utvärderingsmodeller och forskningsetiska förhållningssätt.

Funktionen är medlemmar i, och deltar på seminarier hos Svenska utvärderingsföreningen (SVUF), ägnar sig åt benchmarking mot andra utvärderingsverksamheter på andra myndigheter samt kompetensutvecklar sig genom kurser i utvärdering. Projektledare för utvärderingen har varit Håkan Lenhoff, som tillsammans med Lars Ullén, Julia Pamp och Josephine Johansson har genomfört utvärderingen.

3. Resultat

I kapitlet redovisas resultat från intervjuer och övriga underlag som ligger till grund för den samlade bedömningen i efterkommande kapitel.

3.1 Organisering och arbetssätt i funktionen

När ISF:en skapades och MSB tog över det sammanhållande ansvaret från Livsmedelsverket fanns vissa arbetssätt och funktioner, såsom ett kommunikationsnätverk, att utgå från. MSB utgick även från de arbetssätt och strukturer som formuleras i Gemensamma grunder. Utifrån det redovisas nedan resultat kring MSB:s stöd och samordning, hur arbetet fungerat inom och mellan ISF-stöden, roller, ansvar och inriktnings- och samordningskontakter.

3.1.1 Den samordnande rollen var viktig för hanteringen

Samverkan och samordnade insatser är en förutsättning för att kunna hantera händelser som berör flera aktörers ansvarsområde. Då MSB tog över samordningsansvaret och initierade ISF:en upplevde flera respondenter att övergången gick relativt smidigt. Någon respondent uppgav dock att det ett kort tag var något otydligt vem som hade ansvaret mellan MSB och Livsmedelsverket.

I intervjuerna framkom att de flesta anser att MSB:s samordnande roll har varit viktig för ISF-arbetet sedan dess. Uppfattningen hos de aktörer som intervjuats var att MSB fungerat som en moderator, varit trygga i sin roll och kunnat hantera både svåra och viktiga frågor som uppstått under möten. Att MSB kunnat samordna möten har enligt respondenterna både handlat om kompetens och erfarenhet, samt att MSB kunnat inta ett neutralt förhållningssätt till det som diskuterats, vilket varit viktigt för deras roll. Att MSB inte fullt ut haft expertkunskaper om sakområdet är inte något som respondenterna ansett problematiskt, det har heller inte ansetts nödvändigt i deras samordnande roll.

Funktionens möten har varit digitala, vilket i huvudsak uppfattats ha fungerat bra och har inneburit en tidsbesparing i arbetet. En respondent ansåg att mötena varit välfacilerade och haft en bra agenda, mötesstruktur och fördelning av ordet.

3.1.2 ISF:en har i huvudsak haft en funktionell organisation

I huvudsak uppgav respondenterna att ISF:en haft en funktionell organisation med relevanta stödfunktioner som alla var av vikt för ISF:ens helhetsarbete. Flera av de personer som var involverade i arbetet satt med i mer än en stödfunktion. En respondent uppgav att det inneburit att man sparat tid på interna avstämningsmöten, då man fått information från de grupper man deltagit i. För en annan respondent väckte det frågan om det fanns ett behov av alla grupperingar.

En respondent uppgav att denne tyckt att kommunikationen mellan grupperna fungerat mindre bra då man inte fått mötesrapporteringar att ta del av från de grupper man inte suttit med i. Det hade därför inte varit möjligt att ha full inblick i diskussioner på andra möten eller att ta del av eventuella medskick från andra grupper. Från en respondent lyftes också att kommunikationsnätverket i några fall gått något snabbare fram än övriga delar i ISF:en.

3.1.2.1 Det har funnits en förståelse för roller och ansvar

Initialt så upplevde några aktörer en viss osäkerhet kring vad de skulle bidra med i ISF:en. Roller och ansvar var dock något som de flesta ansåg blev tydligare med tiden. För en av aktörerna tydliggjordes dock inte deras roll och ansvar i tillräcklig utsträckning, vilket medförde en tveksamhet till fortsatt deltagande.

Majoriteten av aktörerna upplevde dock att det var tydligt vad de själva skulle bidra med i ISF:en och att det, för många, grundat sig i tidigare erfarenhet av att hantera samhällsstörningar. De aktörer som haft tidigare erfarenhet har även enligt flera kunnat ta en mer ledande och pådrivande roll, vilket upplevts som gynnsamt för samarbetet i ISF:en.

För majoriteten av aktörerna tycks även andra aktörers ansvar varit tydligt under hela processen.

3.1.3 Kontaktpunkter har funnits utifrån behov

Det har även varit tydligt för aktörerna vem de kunnat vända sig till och kommunicera med om behov funnits. I samband med t.ex. jul- och sommarledigheter upprättades även semesterlistor för kontaktpersoner om funktionen skulle behöva sammankallas. Några respondenter upplevde att kontaktpunkten inte alltid varit tillgänglig, men att behov av detta inte heller funnits.

3.2 Framtagna underlag för beslut och inriktning

ISF:en har tagit fram flera underlag för en gemensam inriktning. Lägesbilder användes för att få en gemensam bild och att bedöma risken för brist på kemikalier i ISF:en. Den reviderade vägledningen och strategin för prioritering togs fram inför en eventuell bristsituation. Nedan redovisas resultat från intervjuerna för de framtagna underlagen för beslut och inriktning.

3.2.1 Lägesbilder har återkommande tagits fram

Inom funktionen har lägesbilder av tillgången till vattenreningskemikalier löpande tagits fram och förmedlats. Huvudsakligen har lägesbilderna grundats på separata dialoger mellan Livsmedelsverket och de kemikalielevererande företagen. Livsmedelsverket har sedan förmedlat en lägesbild till ISF:en, vanligen till gruppen för myndighetssamverkan. Utifrån lägesbilden har sedan kortfattad information om läget förmedlats från ISF:en till olika intressenter. Många aktörer har varit nöjda med lägesbilderna och uppgett att de har varit användbara, fungerat som bra stöd för nästa steg i arbetet, samt mött aktörernas behov. Samtidigt menade några av respondenterna att det har varit svårt att bedöma på vilka grunder som lägesbilderna tagits fram samt att det varit svårt att bedöma deras kvalitet, då mycket av informationen bygger på uppgifter från privata företag.

Flera av aktörerna uppmärksammade i intervjuer de uppdrag som Länsstyrelsen och Kemikalieinspektionen haft att inventera reningsverk respektive att kartlägga och bedöma vilka kemikalier som är relevanta att bevaka inom ISF:en. Dessa uppdrag uppfattades vara en viktig förutsättning för att kunna ta fram relevanta lägesbilder och genomföra en fördelning av kemikalier vid en eventuell bristsituation.

3.2.2 Den reviderade vägledningen för prioritering var central för funktionen

En första vägledning för prioritering av vattenreningskemikalier togs fram och beslutades innan ISF:en startade, men en revidering av vägledningen genomfördes inom ISF:en. Vägledningen innehåller bland annat en prioriteringsordning där dricksvattenproducenter är högst prioriterade. Majoriteten av respondenterna ansåg att vägledningen fyllt en viktig funktion och att den har fungerat som ett bra underlag och stöd, även om den inte har behövts aktiveras i skarp hantering. Generellt framkom det i intervjuerna att den, givet omständigheterna, är en tydlig vägledning för hur man ska prioritera.

Samtidigt uppmärksammade många av respondenterna utmaningar med vägledningen. Flertalet aktörer upplevde en osäkerhet kring hur väl vägledningen skulle fungera vid en faktisk brist på vattenreningskemikalier. Eftersom vägledningen var framtagen för ett specifikt scenario var en respondent tveksam till om den automatiskt skulle kunna användas om scenariot förändrades.

Vissa aktörer uppfattade också att det var svårt att bestämma vilka aktörer som skulle omfattas av vägledningen. Industrianvändare omfattas inte av prioriteringen i vägledningen och anledningen uppges bero på att det är en heterogen grupp med en relativt liten andel av användningen av vattenreningskemikalier. Mandatet att styra ansågs av några respondenter som särskilt svagt för den gruppen, samtidigt som andra respondenter var av uppfattningen att mandatet inte var annorlunda för denna grupp av användare.

3.2.3 Strategier för fördelning kompletterade vägledningen

Strategier för fördelning togs fram efter den reviderade vägledningen. Strategierna föreföll inte bland respondenterna vara lika etablerade som vägledningen och dess prioriteringsordning bland respondenterna. I intervjuerna beskrev några av respondenterna att det fanns behov av att fördjupa den reviderade vägledningen utifrån att scenariot för risk för brist förändrades och för att ha formulerade strategier som utgångspunkt vid t.ex. dialog med de privata aktörerna i brist-situationer.

Tillämpningen av de formulerade strategierna är bland annat beroende av bristens storlek och scenarioanalys genomfördes också utifrån de olika strategierna i samband med framtagandet. I intervjuerna framkom också att det funnits en del olika uppfattningar om slutprodukten, men att man ändå lyckats komma överens om innehållet. En respondent uppgav att det var positivt med formulerade strategier för att kunna pröva argument på ett mer strukturerat sätt.

Jag tänker att det finns en anledning att den togs fram. På något sätt togs den fram för att det saknades något i vägledningen, de hade ju inte behövt ta fram den om vägledningen funkade klockrent i sig själv. Utan det var nog utifrån dialogerna med leverantörerna man såg att det behövdes något mer.

3.3 Gemensamma förhållningssätt är centrala för en aktörsgemensam hantering

Nedan redovisas resultat från utvärderingen för de olika förhållningssätten.

3.3.1 Funktionen har till stor del haft en helhetssyn

Helhetssyn är ett förhållningssätt som stöder aktörer i att se sin egen hantering som en del av en helhet, som ska använda samhällets resurser så effektivt som möjligt. För att samhällets samlade resurser ska användas effektivt krävs en överblick – en helhetssyn – över de behov, resurser och åtgärder som krävs. I intervjuerna beskrev flertalet av respondenterna att de upplevde att det till stor del funnits en helhetssyn i funktionen. Några respondenter lyfte avsiktsförklaringen som bidragande till en helhetssyn. I avsiktsförklaringen står bl.a. att aktörerna ”ska verka för samhällets bästa”. Även vägledningen lyftes som en utgångspunkt för en effektiv resurshantering. I vägledningen finns prioriteringsordningen som är gemensamt överenskommen.

Några respondenter menade att det tidigt i processen var ett något för stort fokus på dricksvatten i förhållande till andra värden, men att även de andra värdena hanterades när det uppmärksammades.

3.3.2 Aktörerna har haft en långtgående perspektivförståelse

Perspektivförståelse handlar om att se företeelser och händelser ur olika perspektiv, som utgår från aktörernas egna uppdrag, verksamheter och förmågor. De olika perspektiv som respektive aktör bidrar med är viktiga för att beskriva hjälpbehoven så heltäckande som möjligt. I funktionen var flera olika perspektiv närvarande och hanterades. Respondenterna var huvudsakligen överens om att det funnits en genomgående perspektivförståelse i funktionen utifrån de olika aktörernas uppdrag.

Ja det tycker jag, det har varit tydligt hela vägen. Vi har stått för lite olika perspektiv men utgångspunkten har varit vägledningen och sen har vi samverkat kring det.

Vissa utmaningar kring olika perspektiv lyftes dock i några av intervjuerna. Några respondenter menade att det behövs en bättre förståelse hos myndigheter för privata aktörers situation och en bättre förståelse i näringslivet för civil beredskap. Men även mellan de offentliga aktörerna lyftes att t.ex. varierande erfarenhet att delta i samverkan inom den civila beredskapen hos aktörerna gav vissa skillnader i hur snabbt de olika aktörerna ville gå vidare med frågor.

3.3.3 Förtroende och ömsesidig respekt har präglat samarbetet

Aktörer som känner till varandras organisationskulturer har förtroende för varandra, visar varandra respekt och samarbetar bättre. Respondenterna delade en bild av att det funnits ett starkt förtroende mellan aktörerna och en ömsesidig respekt. De upplevde även att det funnits en öppenhet inför varandras åsikter i gruppen och varit högt i tak på möten och i det gemensamma arbetet. Då det funnits meningsskiljaktigheter var det möjligt att resonera och diskutera fram bra lösningar som alla var nöjda med.

Jag tycker att vi har fått ett fantastiskt fint samarbete och en bra förståelse för varandra i arbetet. Jag tycker alla har varit väldigt välvilliga och vi har verkligen försökt att tillsammans hitta en bra väg framåt.

Några respondenter ansåg att MSB genom sitt arbete bidragit till att skapa en öppen dialog mellan aktörerna. MSB:s neutrala ställning till frågorna som avhandlades och förmåga att ta en faciliterande roll på möten, har hjälpt aktörerna att komma överens i svåra frågor och bidragit till öppna diskussioner. Framför allt lyftes samarbetet i stödgruppen ”Myndighetssamverkan” som positivt, det är också den grupp som mest frekvent haft möten genom hela processen.

3.3.4 Arbetet har i huvudsak bedrivits utifrån ett kortsiktigt perspektiv

Förhållningssättet att hantera olika tidsperspektiv handlar om att ta hänsyn till alla tidsskalor. Samhällsstörningar kräver både flexibilitet och hantering med olika tidsperspektiv då de ständigt förändras. Samhällsstörningens karaktär avgör dock vilken tidsuppdelning som är lämpligast. Arbetet i ISF:en har i huvudsak bedrivits utifrån ett kortsiktigt perspektiv. Det långsiktiga perspektivet har dock funnits närvarande, men har delvis haft en hantering utanför ISF:en. Att man inte arbetat så mycket ur ett långsiktigt perspektiv handlade enligt flera respondenter om att en ISF är till för att hantera mer närliggande situationer och att det därför blir mer fokus på det kortsiktiga perspektivet.

Några respondenter upplevde att ju större risken för brist blev, desto mer hamnade fokus på att hantera den föreliggande situationen. Det blev således ett mer kortsiktigt perspektiv, medan det långsiktiga perspektivet kunde få större utrymme under perioder när risken för brist var mindre. Någon respondent menade att aktörerna haft lite olika syn på behovet av ett långsiktigt perspektiv, men flertalet uppgav att de inte sett ett behov av att arbeta ur ett mer långsiktigt perspektiv. Olika framtida scenarier diskuterades dock och framtagandet av olika strategier för fördelning var en del i att hantera olika framtida scenarion.

3.3.5 Välgrundade underlag och beslut

Medvetet beslutsfattande handlar om att fatta beslut i en medveten process som är transparent, kommunicerbar och sker tillsammans med andra. ISF:en har inte behövt hantera en konstaterad brist på vattenreningskemikalier och därför inte heller behövt agera i en skarp situation. De beslut som fattats i ISF:en har istället handlat om de underlag och arbetssätt som stödfunktionerna tagit fram. De flesta uppfattade att de underlag som producerats och de beslut som fattats utifrån dessa varit välgrundade. Som exempel lyftes länsstyrelsens omfattande kartläggning av verksamheter som är beroende av vattenreningskemikalier.

3.3.6 Vissa utmaningar kring kommunikationsstrategin

Hantering av samhällsstörningar kan effektiviseras genom förberedande kommunikativa bedömningar utifrån specifika scenarier. Detta ger en uppfattning om vilka grupper som kan beröras av en viss händelse och hur deras behov kan se ut. Utifrån det kan ansvariga aktörer förbereda sig genom att:

- Ha försett talespersoner med gemensamma budskap/frågor och svar.
- Vara överens om vad respektive aktör uttalar sig om och hur de hänvisar till varandra.
- Ha stämt av hur de ska besvara eventuella svåra eller känsliga frågor.

Samverkan kring kommunikation började innan ISF:en startade och var en grund för det fortsatta arbetet. En utmaning med kommunikationen var att skapa en balans mellan ett budskap som är informativt men samtidigt undviker sidoeffekter som att aktörer hamstrar vattenreningskemikalier. Uppfattningen bland aktörerna var att man generellt haft en fungerande kommunikationsstrategi givet syftet. Enligt några respondenter fungerade dock kommunikationsstrategin inte fullt ut som det var tänkt, eftersom det vid några tillfällen gått ut kommunikation som inte alla aktörer varit överens om.

3.4 Övriga intervjusvar

3.4.1 Samverkan försvåras av olika förutsättningar för privata och offentliga aktörer

Flera respondenter lyfte vad de uppfattar som en problematik med privata företags situation, med en vinstdrivande verksamhet som styrs av lagstiftning och ingångna avtal, kontra myndigheters hantering av nationella händelser utifrån sitt myndighetsuppdrag. Både myndighetsföreträdare och privata aktörer i ISF:en såg problem med att en vägledning för prioritering av vattenreningskemikalier skulle kunna försätta privata aktörer i en situation där de bryter mot ingångna avtal och kan drabbas av konsekvenser såsom vite och skadestånd. Uppfattningen var också att privata aktörer skulle kunna hamna i en situation där det faktum att de följer vägledningen för prioritering gör att de bryter mot de tillstånd de har och potentiellt kan anmälas av sin tillsynsmyndighet.

Flera respondenter ställde sig frågan vad som händer om en privat aktör inte kan leverera produkter till samhällsviktig verksamhet medan andra privata aktörer kan det. Ska det då ses som ett ”branschproblem” eller ett ”företagsproblem”? Om ett företag inte kan leverera vattenreningskemikalier, ska andra företag tvingas att leverera till det företagets kunder? Kan ett företag tvingas att leverera till andra företags kunder om det sker på bekostnad av leveranser till sina egna kunder?

Om privata företag inte levererar till sina kunder därför att man följer en rekommendation från statliga myndigheter så var uppfattningen bland flera respondenter att företagen sannolikt inte kan hävda Force Majeure, utan blir skadeståndsskyldiga. Flera respondenter undrade därför på vilket sätt privata aktörer kan hållas skadefria om de på uppmaning av myndigheter levererar varor till andra aktörer på bekostnad av sina egna kunder?

Det fanns en uppfattning att vägledningen för prioritering av vattenreningskemikalier egentligen saknar laglig grund och inte tar hänsyn till problematik kopplat till konkurrenslagstiftning och det faktum att privata företag till exempel inte får dela vilken information som helst med andra aktörer. Flera respondenter konstaterade att de som fattar beslut om hanteringen inte äger resurserna att lösa problemet och att det därför behövs mer dialog med de privata aktörerna.

Bland flera respondenter fanns en önskan om att Regeringskansliet skulle ta tag i frågor som rör lagstiftning kring hantering av sådana liknande händelser. Det fanns från en respondent även en önskan att Regeringskansliet skulle ta ett övergripande samordningsansvar för vatten i Sverige, eftersom det är relativt många myndigheter som på något sätt har ett ansvar för vatten.

Under 2023 överlämnades utredningen En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier (Ds 2023:9) till regeringen. Den berör flera av de ovanstående frågeställningarna och föreslår bland annat en lagstiftning som möjliggör en tvingande omfördelning av vattenreningskemikalier vid vissa fredstida krissituationer och har förslag på hur kostnader kan hanteras.

3.4.2 Olika förutsättningar även för myndigheter

Några respondenter lyfte problematik med hantering av händelser där det finns behov av att dela säkerhetskyddsklassificerad information mellan myndigheter. Ett antal myndigheter i hanteringen av brist på vattenreningskemikalier har saknat möjligheter att hantera hemlig information.

Några respondenter påpekade även att vissa myndigheter är ovana att arbeta med gemensam hantering av händelser i en ISF och därför kan behöva lite mer stöttning av MSB. Ovana myndigheter kan också behöva stöd i hantering av säkerhetskyddsklassificerad information.

En respondent ansåg att det är viktigt att inte bara samverka med svenska myndigheter utan även ha en beredskap att föra dialog med andra länder och internationella aktörer som kan påverka en nationell hantering.

3.4.3 När startar och avslutar man en ISF?

Några respondenter var av uppfattningen att ISF för vattenreningskemikalier borde ha startats tidigare för att optimera samverkan mellan inblandade aktörer. Det fanns också en uppfattning att länsstyrelsernas viktiga roll i denna hantering inte uppmärksammades i tid.

Frågan om hur länge en ISF bör vara aktiv ställdes också av några respondenter. Då kommunikationskanaler och kontaktpunkter är etablerade kanske en ISF kan avslutas, eftersom aktörerna lätt kan kontakta varandra om en situation uppstår där samverkan behövs?

Om situationen är stabil behöver man inte fortsätta. Ramarna finns och kan snabbt dras igång igen. Det är lätt att starta upp sånt här, men svårare att avsluta.

4. Samlad bedömning

I kapitlet besvarar utvärderarna utvärderingsfrågorna baserat på de resultat som presenterats tidigare i rapporten. Utvärderarna presenterar också ett antal ytterligare slutsatser baserat på utvärderingens resultat.

4.1 ISF:en har haft funktionella arbetssätt och organisering

Utvärderarna bedömer att både arbetssätt och organisering har stöttat en gemensam inriktning och samordning.

- Utvärderarna bedömer att MSB har haft en viktig samordnande roll för aktörerna och har skapat trygghet i arbetet.
- Utvärderarna bedömer att ISF:ens organisering, med flera olika stödfunktioner, har fungerat effektivt och bidragit till en gemensam hantering som har fungerat väl utifrån de behov som funnits.
- Utvärderarna bedömer att det varit tillräckligt tydligt för aktörerna vad de skulle bidra med i funktionen för att möjliggöra en effektiv hantering. Utvärderarna bedömer också att kontaktpunkter har funnits tillgängliga utifrån det behov som funnits och aktörerna har vetat vem de kan vända sig till och kommunicera med.

4.2 Relevanta lägesbilder och beslutsunderlag

Utvärderarna bedömer att funktionen har tagit fram relevanta underlag utifrån det mandat man har haft i ISF:en.

- Utvärderarna bedömer att det inom ISF:en löpande har tagits fram lägesbilder som varit användbara och mött de behov som funnits.
- Utvärderarna bedömer att den reviderade vägledningen är framtagen i samförstånd och ger tydliga prioriteringar för de inblandade aktörerna.
- Utifrån fördjupad scenariobild och förändrad risk för brist behövdes kompletteringar till vägledningen vilket gjorde att strategier för fördelning togs fram. Strategierna för fördelning tycks inte vara lika etablerade som vägledningen bland aktörerna, men utvärderarna bedömer att strategierna har fyllt sitt syfte som ytterligare beslutsunderlag vid olika bristscenarion.

4.3 Gemensamma förhållningssätt har huvudsakligen präglat samordningsfunktionen

Utvärderarna bedömer att samordningsfunktionen huvudsakligen har präglats av gemensamma förhållningssätt.

- Utvärderarna bedömer att det har funnits ett helhetsperspektiv i hanteringen, då aktörerna överlag har sett sin hantering som en del av en helhet, med målet att använda samhällets resurser så effektivt som möjligt.
- Utvärderarna bedömer att arbetet i funktionen huvudsakligen har präglats av perspektivförståelse, men att förståelsen mellan de statliga myndigheterna och de privata företagen inneburit vissa utmaningar.
- Utvärderarna bedömer också att det har funnits ett förtroende mellan aktörerna och en ömsesidig respekt för varandra inom arbetsgrupperna.
- Utvärderarna bedömer att ISF:en har arbetat med de tidsperspektiv som varit lämpliga.
- Då ISF:en inte har behövt hantera en konstaterad brist på vattenreningskemikalier, så kan inte utvärderarna göra en bedömning av förmågan till medvetet beslutsfattande i en bristsituation. De beslut som faktiskt tagits i ISF:en har istället handlat om de underlag och arbetssätt som stödfunktionerna tagit fram. Utvärderarna bedömer att ISF:en i dessa delar tagit gemensamma och välgrundade beslut.
- Utvärderarnas bedömning är att kommunikationsstrategin inte fullt ut fyllt sitt syfte då det vid några tillfällen gått ut kommunikation som inte varit förankrad med alla aktörer.

4.4 ISF:en har lagt grunden för en aktörsgemensam hantering

Utvärderarna bedömer att ISF:en har haft funktionella arbetssätt och en funktionell organisation, tagit fram relevanta underlag och huvudsakligen präglats av gemensamma förhållningssätt. Utvärderarna bedömer därmed att funktionen har lagt grunden för en aktörsgemensam hantering, men att det inte är möjligt att bedöma om funktionen skulle resultera i en aktörsgemensam hantering vid en faktisk brist.

4.5 Utvärderarnas slutsatser

Det finns några återkommande perspektiv där utvärderarna anser att förmågan kan behöva stärkas. Perspektiven kan också vara relevanta i vidareutvecklingen av Gemensamma grunder. De återkommande perspektiven är:

- Former och förutsättningar för samverkan med privata företag.
- Former för samverkan med aktörer som inte kan ta del av säkerhets-skyddsklassificerade uppgifter.
- Former för förberedande ISF, exempelvis vid risk för brist.

Utvärderarna bedömer att formerna och förutsättningarna för samverkan med privata företag varit särskilt centrala i hanteringen av ISF:en. Den nationella inriktnings- och samordningsfunktionen för hantering av brist på vattenreningskemikalier visar att det är möjligt med en långtgående aktörs gemensam hantering av bristsituationer baserat på frivilliga överenskommelser. Samtidigt visar den att de privata aktörernas förutsättningar skapar tydliga utmaningar vid prioriteringar i en faktisk bristsituation. En aktiv prioritering av kemikalier till olika verksamheter skulle vid en bristsituation kunna gå emot ingångna avtal och innebära utmaningar för samverkan utifrån konkurrensregler. Till viss del kan detta förmodligen lösas med en god perspektivförståelse och ett upparbetat samarbete mellan aktörerna. Men utvärderingen visar också att det kan behövas ytterligare verktyg som ligger utanför en inriktnings- och samordningsfunktions mandat, såsom kompletterande lagstiftning, för att säkerställa en fungerande prioritering vid framtida bristsituationer. Just det behovet gäller vattenreningskemikalier men skulle även kunna uppstå vid bristsituationer inom andra områden.

Utvärderarna bedömer att beredskapen för att alla aktörer i en framtida ISF inte har förmåga att hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter skulle kunna stärkas. Flera av aktörerna uppgav att det var en försvårande faktor i den initiala hanteringen. Eventuella framtida ISF:er kan ha andra tidsramar, varför beredskap för hur samordning kan ske med aktörer med olika förmåga och erfarenhet av att hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter skulle kunna vara av vikt.

Utvärderarna bedömer slutligen att beredskapen för och formerna för olika former av ISF:er skulle kunna utvecklas. ISF vattenrening bedrev en förberedande verksamhet för att hantera en möjlig bristsituation, men ISF:er kan också skapas vid andra scenarion, vid mer tidskritiska samhällsstörningar. Funktionen aktualiserade därmed frågeställningar om det finns andra former och krav för en förberedande ISF, men även när en sådan startas och avslutas.

Källförteckning

Ds 2023:9 *En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier*, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsverket (2021) *Försörjning av kemikalier inom den svenska dricksvattenproduktionen – Nuläge och förslag på åtgärder*, Dnr 2021/03355

Livsmedelsverket (2021) *Vägledning för prioritering av fällningskemikalier inom dricksvattenproduktion och avloppsrening*, Dnr 2021/03355 – reviderad 2022

Länsstyrelsen Västernorrland (2023) *Uppdrag om kemikalier för vattenrening – Slutredovisning – Fi2021/03908*. Dnr. 550-12478-2021

MSB (2018) *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Publ.nr MSB777 – reviderad oktober 2018

MSB 2022-01930-1 2022-02-10 *Minnesanteckningar kommunikationssamordning kemikaliehantering*

MSB 2022-01930-4 2022-03-17 *Minnesanteckningar kommunikationssamordning kemikaliehantering*

MSB 2022-01931-2 *Förslag på Inriktnings och samordningsfunktion vid en uppkommen brist på vattenreningskemikalier*

MSB 2022-01931-8 *ISF för hantering av brist på vattenreningskemikalier*

MSB 2022-01931-9 *Kontaktlista sommar ISF hantering av brist på vattenreningskemikalier*

MSB 2023-00009-11 *SV Kundinformation - Utskick från Kemira*

MSB 2023-00009-12 *Mötesanteckningar 2023-05-08*

Svenska dagbladet (2023-06-25), TT <https://www.svd.se/a/wAk51L/kemikalie-brist-hotar-badsommaren> [2024-01-30]

Bilaga 1

Intervjufrågor:

1. Berätta hur du har deltagit i MSB:s funktion för vattenreningskemikalier?
2. Har det varit tydligt vad du ska bidra med i funktionen?
3. Har ni haft en särskild kontaktpunkt som alltid varit tillgänglig?
4. Har ni vetat vem ni ska kommunicera med och vända er till i alla lägen?
5. Har andra aktörers ansvar varit tydligt under arbetsprocessen?
6. Upplever du att det har funnits en helhetssyn från alla aktörer, alltså att man tillsammans ska använda samhällets så effektivt som möjligt?
7. Har det funnits förtroende mellan aktörerna, så att ni t.ex. har kunnat prata öppet?
8. Upplever du att ni tagit välgrundade beslut? (t.ex. genom att utgå från befintliga beslutsunderlag och i en transparent process)
9. Har ni arbetat utifrån olika tidsskalor? (t.ex. tittat både kortsiktigt och långsiktigt på när brister kan uppstå?)
10. Har ni haft en gemensam kommunikationsstrategi?
 - a. Har alla känt till kommunikationsstrategin?
 - b. Har du varit med och fattat beslut om kommunikationsstrategin? Om inte, hur togs den fram?
 - c. Har man utgått från olika aktörers och målgruppers behov och anpassat kommunikationen från det?
 - d. Hur bedömer du att kommunikationsstrategin fungerar givet syftet med den?
11. Har det funnits tekniska förutsättningar för att funktionen ska fungera bra? (t.ex. på videomöten m.m.)
12. Hur väl har stödet arbetat med områden som är viktiga för aktörs-gemensamt agerande?
 - a. Har löpande omvärldsbevakning bedrivits?
 - b. Har samlade analyser och lägesbilder tagits fram?
 - c. Hur väl beskriver lägesbilderna konsekvenser, hjälpbehov, resurser och effekter av åtgärder?
13. Känner du till dokumentet om strategier för prioritering?
 - a. Har du varit med och fattat beslut om strategi för prioritering? Om inte, hur togs den fram?
 - b. Hur bedömer du strategins tillämpbarhet och förutsättning att nå önskat resultat?
 - c. Känner du till vägledningen för prioritering? Har du varit med och tagit fram vägledningen? Om inte, hur togs den fram?
 - d. Hur bedömer du att vägledningen fungerar för att nå önskat resultat?
14. Hur du något ytterligare att tillägga kring arbetet eller funktionen?



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap