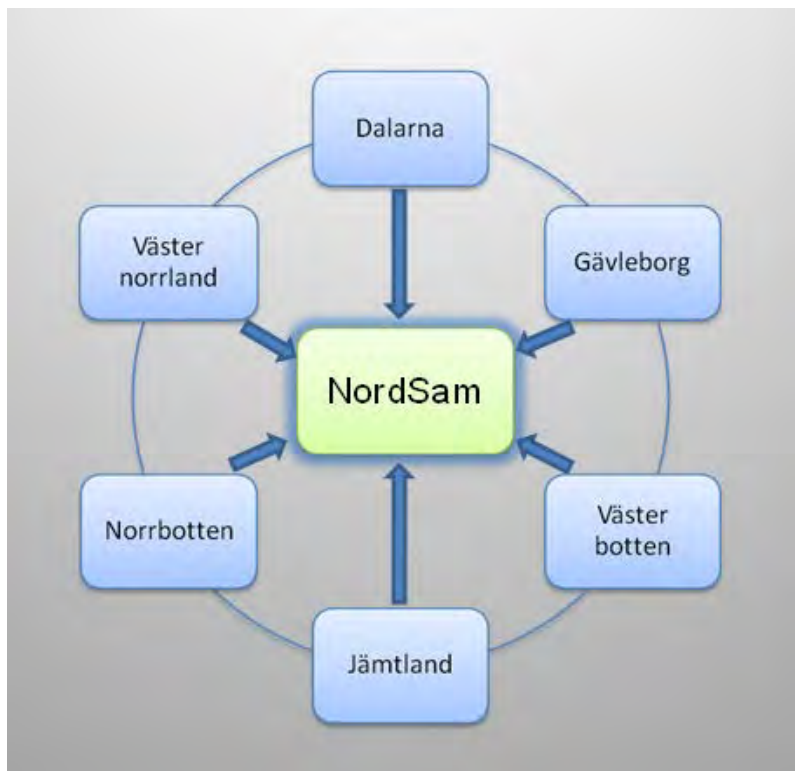


Länsstyrelsesamverkan genom NordSam

- Har krisberedskapen stärkts?



MSB:s kontaktperson:
Mats Alentun, 010-240 41 03

Publikationsnummer MSB511 – November 2012
ISBN 978-91-7383-308-0

Innehållsförteckning

Sammanfattning	6
1. Inledning	8
1.1. Syfte.....	8
1.2. Rapportens disposition	9
2. Metod	10
2.1. Utvärderingsramverk	10
2.2. Utvärderingskriterier och utvärderingsfrågor	14
2.3. Avgränsningar.....	15
2.4. Datainsamling.....	15
3. NordSam i korthet	16
3.1. Förberedelser	16
3.2. Organisation	17
3.3. Resurser.....	19
4. Problembild	21
4.1. Problembild enligt NordSams dokument	21
4.2. Problembilden beskriven i intervjuer	22
4.3. Problembilden och utvärderingsramverket	22
5. Målen för samarbetet.....	25
6. Tidigare nulägesanalys och utvärdering	28
6.1. Nulägesanalys 2008.....	28
6.2. Utvärdering 2009	28
7. Samarbetets relevans	30
7.1. Relevant övergripande effektmål?.....	30
7.2. Relevanta kapacitethöjande och operativa mål?	30
7.3. Relevant med länsstyrelsesamarbete?.....	31
8. Effektivitet.....	32
8.1. Stärkt kapacitet?	32
8.1.1. System.....	33
8.1.2. Styrmiljö	36
8.1.3. Resursbas	39
8.1.4. Interna styr- och stöddokument	41
8.2. Stärkt operativ verksamhet?	43
8.2.1. Förebyggande aktiviteter	44
8.2.2. Krishanterande aktiviteter.....	44
8.3. Stärkt krisberedskap och krishantering?	45
8.4. Genomförandet av NordSam	46

9. Övriga bedömningar	49
9.1. Bärkraftighet	49
9.2. Generaliserbarhet	50
9.3. Kostnadseffektivitet	51
9.4. Återkoppling till utvärderingen från 2009.....	51
10. Slutsatser och rekommendationer	53
10.1 Relevans och effekter.....	53
10.2. Genomförandet av NordSam	56
10.3. Bärkraftighet, generaliserbarhet och kostnadseffektivitet.....	56
10.4. Rekommendationer.....	57
 Bilaga 1: LÄNSSTYRELSESNAS ANSVAR INOM BEREDSKAPSOMRÅDET	 59
 Bilaga 2: MÅLEN FÖR SAMARBETET.....	 62
 Bilaga 3: ENKÄTFRÅGOR	 65
 Bilaga 4: KÄLLFÖRTECKNING.....	 67

Sammanfattning

Sveriges sex nordligaste länsstyrelser samverkar sedan 2007 i ett nätverk som går under namnet NordSam. Syftet med NordSam är att genom samverkan utveckla krisberedskapen och förmågan att hantera kriser. De länsstyrelser som ingår i samarbetet är Norrbotten, Västerbotten, Jämtland, Västernorrland, Dalarna och Gävleborg.

Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB) har under 2012 utvärderat NordSam. Sammanfattningsvis bedömer utvärderingen att NordSam är en framgång. Aktiviteterna har genomförts väl och har varit fokuserade på relevanta områden för att ta tillvara på de möjligheter som samarbetet innebär för att stärka de sex länens krishantering och krisberedskap. Svaret på utvärderingens underrubrik är därför positivt.

För *krishantering* har NordSam bidragit till att länsstyrelserna idag är bättre rustade för att hantera omfattande kriser, inte minst om kriserna kräver att länsstyrelserna går in och stödjer varandra. Av vikt är utvecklingen av en gemensam stabsmetodikinstruktion. NordSam har även i övrigt bidragit till att nätverken mellan de sex länsstyrelserna stärkts och att personkännedomen och kännedomen om de andra länsstyrelsernas lokaler, organisationer, etc. har stärkts. Det har bidragit till en gemensam syn på krisledning och att skapa bättre förutsättningar för personalförstärkning, informationsutbyte och annan samverkan under en omfattande kris.

Utvärderingen bedömer även att kapaciteten för de *förebyggande* aktiviteterna stärkts som ett resultat av NordSam. Resultaten återfinns framförallt inom områdena för risk- och sårbarhetsanalyser och tillsyn. Utvärderingen bedömer att bidragande faktorer varit det gemensamma utarbetandet, och därefter tillämpningen, av lättillgängliga och relevanta stöddokument. Även checklistor och en tillsynsmodell som utvecklats för kommunernas bruk är betydelsefulla.

Utvärderingen har noterat att samarbetsklimatet mellan länsstyrelserna är både prestigelöst och öppet och att samverkande aktiviteter även förekommer i en accelererande takt *utanför* de planlagda aktiviteterna inom NordSam. Det innebär att både beredskapsdirektörer och medarbetare i en hög grad spontant kontaktar varandra för stöd, synpunkter, bollplankande och erfarenhetsutbyte. Av stor betydelse för informationsutbytet är den gemensamma IT-plattformen Sharepoint, s.k. LYNC-möten och inte minst möten inom de arbetsgrupper som upprättats¹.

NordSam har alltså stärkt samverkan mellan beredskapsdirektörerna, men utvärderingen pekar också på att beredskapsdirektörerna inte alltid är så drivande med att generera idéer till NordSam-samarbetet som vore önskvärt och att de skulle kunna ta ett större ansvar för det långsiktiga strategiska arbetet.

¹ LYNC är en windows-baserad applikation för videokonferens.

Utvärderingen bedömer vidare att samarbetet bidragit till att höja medarbetarnas kompetens. Kompetenshöjningen har dels skett genom att det stärkta informationsutbytet mellan länsstyrelserna bidragit till att erfarenhetsutbyte, bollplankande och diskussioner kunnat äga rum, dels har arbetet med olika uppgifter inom samsamarbetsgrupperna inneburit att nya kunskaper kunnat utvecklas. Därtill har man inom NordSam anordnat, gemensamma tillsynsbesök, utbildningar och kunskapsträffar som torde ha bidragit till stärkt kompetens. Inom övningsområdet har flertalet gemensamma s.k. larmövningar ägt rum, men däremot har man endast i blygsam omfattning övat att man samverkar under en omfattande kris.

Samarbetet inom NordSam har i praktiken bidragit till att bredda de enskilda länsstyrelsernas resursbas i termer av personal. För länsstyrelsernas löpande arbete har nätverken blivit så pass upparbetade att man numera delar på vissa löpande arbetsuppgifter. Många av medarbetarna har dessutom olika bakgrunder, vilket ger en bredd i kompetens som en enskild länsstyrelse omöjligt skulle kunna uppbringa. Nätverken har stor stödande betydelse då personalen omsätts på de enskilda länsstyrelserna, även då nya beredskapsdirektörer tillträder. En effekt av nätverkandet är följaktligen att det *institutionella minnet* till stora delar tryggas på de enskilda länsstyrelserna. Till det institutionella minnet bidrar även upparbetade dokumentdatabaser i Sharepoint.

Utvärderingen rekommenderar att länsstyrelserna:

- Fortsätter med NordSam-samarbetet
- Genomför övningar att man i en omfattande krissituation förstärker varandras län
- Stärker det inter-regionala samarbetet med de två övriga länsgrupperingarna i landet
- Oftare utnyttjar möjligheterna till att föra gemensam talan
- Tillförsäkrar att länsledningarna har större kunskap om NordSam
- Är uppmärksamma på de förändringar som en ny länsindelning kan innebära
- Säkerställer samarbetstes samordningsfunktion

Slutligen, det som NordSam uppnått hittills har lagt en god grund för att utveckla samarbetet vidare. Med syfte att utnyttja dessa möjligheter rekommenderas att ett strategiskt arbete påbörjas.

1. Inledning

Sveriges sex nordligaste länsstyrelser samverkar sedan 2007 i ett nätverk som går under namnet NordSam. Förberedelserna påbörjades 2005. Syftet med NordSam är att genom samverkan mellan länsstyrelserna utveckla beredskapen och förmågan att hantera kriser. De länsstyrelser som ingår i samarbetet är Norrbotten, Västerbotten, Jämtland, Västernorrland, Dalarna samt Gävleborg.

MSB genomförde redan under 2009 en utvärdering av NordSam². Under 2011 fick MSB en förfrågan från NordSam om att göra ytterligare en utvärdering av deras länsstyrelsesamarbete. Det är denna utvärdering som presenteras i föreliggande rapport.

I samband med att de länsstyrelser som ingår i NordSam träffades i oktober 2011 för sitt årsmöte framfördes önskemål om inriktningen för denna utvärdering. De önskemål som framfördes var att utvärderingen ska:

- Synliggöra eventuella mervärden av samarbetet
- Visa på vad som kan göras bättre och hur
- Återkoppla till den tidigare utvärderingen.
- Presentera en rekommendation om hur NordSam systematiskt kan arbeta med utvärderingar i ett längre perspektiv.
- Göra en jämförelse mellan liknande länsstyrelsesamarbeten i södra och mellersta Sverige

Utvärderingen har genomförts av Mats Alentun, programansvarig för utvärdering vid enheten för strategisk analys, MSB.

1.1. Syfte

Det övergripande syftet med utvärderingen är att bidra till lärande för det fortsatta arbetet inom NordSam. Utvärderingen har därför genomförts som en lärande utvärdering där rekommendationer för det fortsatta samarbetet lämnas. I möjligaste mån har önskemålen från länsstyrelserna om utvärderingens inriktning tagits i beaktande.

Ett sekundärt syfte med utvärderingen är att bidra till underlag för MSBs inriktande arbete genom att få en bättre insikt i länsstyrelsernas beredskapsarbete.

² "Utvärdering av NordSam", Katarina Hildingsdotter, MSB, 2010-01-05

1.2. Rapportens disposition

Rapporten inleds med en presentation av den metodik som använts för utvärderingen. Bl.a. presenteras det utvärderingsramverk som särskilt utarbetats. Efter en kortare redogörelse för NordSam-samarbetet och samarbetets upprinnelse presenteras den problembild som länsstyrelserna identifierade vid samarbetets start. Därefter presenteras samarbetets övergripande mål.

Efter en redogörelse av den tidigare externa utvärderingen av NordSam och en inom NordSam internt utarbetad nulägesanalys presenteras utvärderingens bedömningar. Först, med utgångspunkt i problembild och externt ställda krav bedöms de uttolkade målens relevans. Därefter bedöms samarbetets effektivitet, d.v.s. om NordSams genomförande bidragit till att uppställda mål uppnåtts och om formerna för genomförandet varit tillfredsställande. Efter det bedöms samarbetets kostnadseffektivitet, förutsättningarna för de uppnådda effekternas bärkraftighet, samt i vilken grad som andra länsstyrelser kan antas kunna applicera lärdomarna från NordSam. Avslutningsvis lämnas rekommendationer.

2. Metod

Ett utvärderingsramverk för NordSamsamarbetet har utvecklats för utvärderingen. Syftet med ramverket är tvåfaldigt. Utöver att utgöra ett viktigt stöd för att genomföra den föreliggande utvärderingen utgör det också i sig ett förslag till länsstyrelserna att utgå från för att systematiskt och i ett längre perspektiv arbeta med utvärderingar (se länsstyrelsernas önskemål i kapitel 1).

För utvärderingen har ett antal utvärderingskriterier använts, och med dem som utgångspunkt och med stöd av utvärderingsramverket har åtta utvärderingsfrågor utarbetats. Utvärderingsramverket, utvärderingskriterierna, utvärderingsfrågorna, formerna och källor för datainsamling och andra metodikfrågor presenteras nedan.

2.1. Utvärderingsramverk

Utvärderingsramverket innefattar en systembeskrivning av hur aktiviteterna inom NordSam är avsedda att påverka de sex länsstyrelsernas kapacitet att utföra krishanterande och krisförebyggande aktiviteter (vilket är deras kärnverksamhet inom krisberedskapsområdet), och att slutligen bidra till en stärkt krisberedskap i länen.

Ramverket är i grunden en s.k. måluppfyllelsemodell, men inbjuder även till bedömningar av relevans, kostnadseffektivitet, m.m.. I figur 1 på följande sida framgår utvärderingsramverket i en schematisk bild. Endast de blåfyllda fälten (fält A, B, C och F) är föremål för utvärderingen. Dessa relaterar till varandra i en effektkedja, men även till andra fält i modellen (fält D, E och F). Närmast nedan ges också en beskrivning av ramverkets samtliga fält.

Externa förväntningar (fält D)

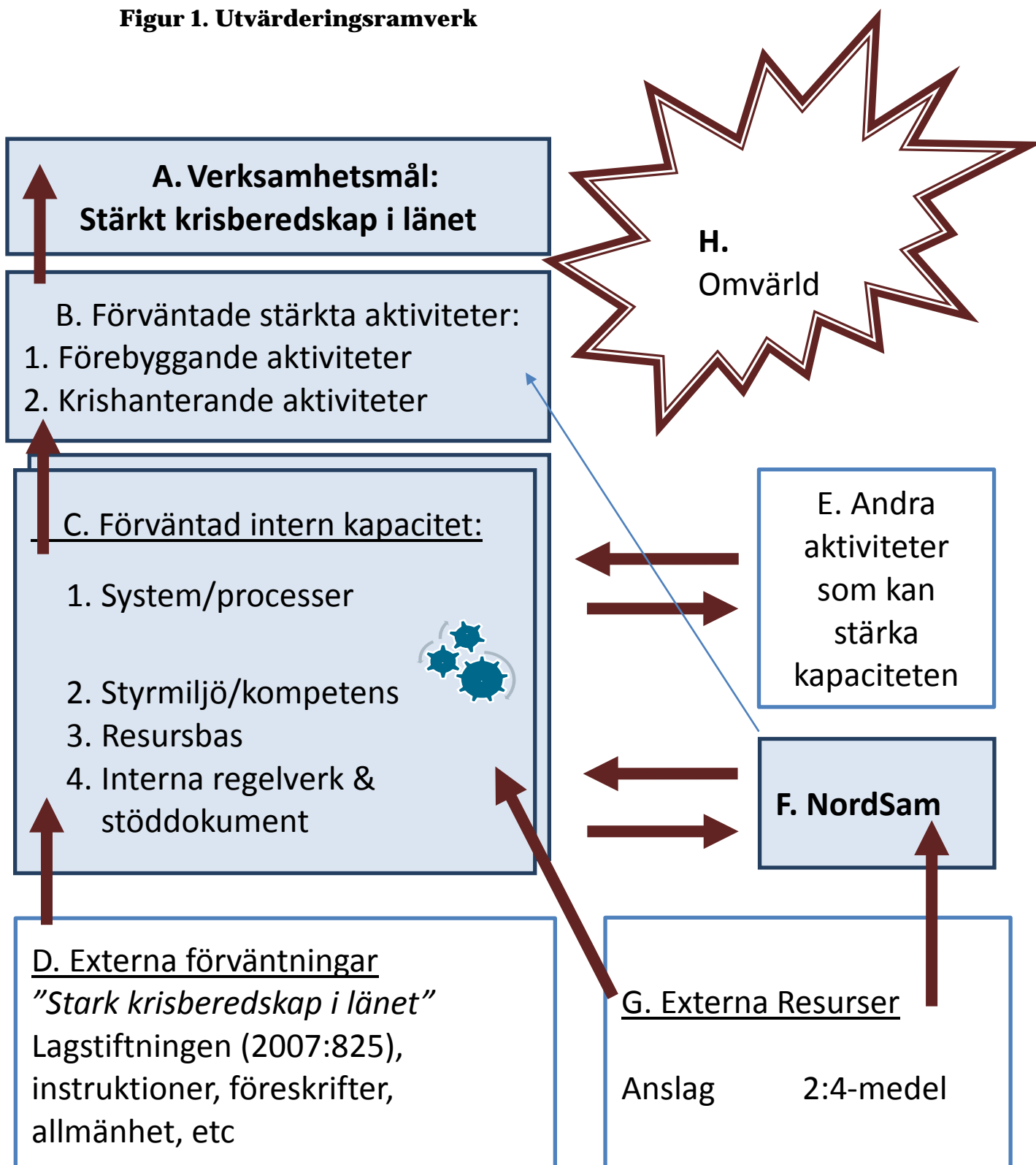
Systembeskrivningen utgår från de externt ställda förväntningar som riksdag, regering, föreskrivande centrala myndigheter (t.ex. MSB) och andra ställer på länsstyrelserna inom krisberedskapsområdet. Centrala dokument är den s.k. krisberedskapsförordningen och länsstyrelsernas instruktioner. Förväntningarna ingår i fält D i modellen. Se vidare bilaga 1 för en sammanfattning av vad de mest centrala förväntningarna innebär.

Förväntningarna ställer krav på de enskilda länsstyrelserna att ha tillräcklig kapacitet för att kunna infria dem, vilket framgår av en pil från förväntningsfältet D till kapacitetsfältet C.

Externa resurser (fält G)

Men riksdag och regering m.fl. uttrycker givetvis inte bara förväntningar utan ställer också resurser till förfogande, specificerade genom anslagna budget-

Figur 1. Utvärderingsramverk



medel. En del av resurserna förvaltas av centrala myndigheter, t.ex. det s.k. 2:4-anslaget som MSB hanterar och som ställs till förfogande under förutsättning att ansökningarna beviljas. Fält G i modellen illustrerar de resurser som ställs till länsstyrelsernas förfogande. Resurserna ska användas till att bygga upp erforderlig kapacitet för operativ verksamhet, vilket pilen från resursfältet G till kapacitetsfältet C visar. Pilen från resursfältet G till fält F visar de resurser från 2:4-anslaget som NordSam beviljas.

Verksamhetsmål (fält A)

Modellen utgår vidare från det rimliga (och författningsmässiga) antagandet att länsstyrelserna strävar efter att infria de externt ställda förväntningarna (förväntningsfältet D) i så hög grad som möjligt. Att kunna göra det bildar som följd verksamhetsmål, vilka framgår av fält A.

Kapacitet samt förebyggande & krishanterande aktiviteter (fält C och B)

För att kunna möta de externa förväntningarna (förväntningsfältet D) krävs *kapacitet* på länsstyrelserna att utföra både *förebyggande* och *krishanterande* aktiviteter. För krisberedskapsområdet är detta länsstyrelsernas *kärnprocesser*. I modellen ryms dessa i fält B, och den interna kapaciteten på länsstyrelserna för att genomföra kärnprocessernas aktiviteter illustreras av fält C.

Notera att begreppet kapacitet är mångfacetterat. Där ingår både "mjuka" och "hårda" variabler, och inbegriper alla de centrala beståndsdelar som sammantaget bildar kapacitet. I modellen är de uppdelade på de fyra komponenterna system, styrmiljö, resursbas och internt regelverk & stöddokument. I figuren framgår olika exempel på vad som ingår i varje komponent. Viktigt att poängtera är att de olika komponenterna i kapacitetsfältet är ömsesidigt beroende av varandra. En förändring inom en del av en viss komponent (positiv eller negativ) kan i varierande grad påverka övriga komponenter. Detta illustreras av kugghjulen i kapacitetsfältet C.

Exempel på hur de olika delkomponenterna kan påverka varandra: Ett internt utvecklingsprojekt (fält E eller fält F) kan leda till att informationssystemen blir utvecklade (komponent C1), vilket bidrar till att kompetens stärks (C2), vilket i sin tur leder till bättre policyer (C4), o.s.v. På samma sätt som en positiv händelse skapar en sådan uppåtgående spiral kan en negativ händelse inom en av delkomponenterna leda till en nedåtgående spiral: En förändring av geografisk placering (C3) kan påverka de informella nätverken (C1), vilket i sin tur påverkar kvaliteten på metoddokument (C4). Den sammantagna kapaciteten, d.v.s. alla de fyra delkomponenterna, avgör sedan hur pass väl man lyckas med att utföra de krishanterande respektive de förebyggande aktiviteterna (kärnprocessfältet B).

Viktigt att notera är alltså att de förebyggande och krishanterande aktiviteterna i kärnprocessfältet B utgör en *funktion* av kapaciteten. Antagandet är att desto högre kapaciteten är – desto bättre blir de förebyggande och krishanterande

aktiviteterna - och i slutändan verksamheternas måluppfyllnad (målfältet A). Med andra ord föreligger enligt utvärderingsramverket ett direkt kausalt samband mellan kapacitet och utförande, vilket pilen från kapacitetsfältet C till kärnprocessfältet B visar.

Andra aktiviteter som kan stärka kapaciteten (fält E)

Så som modellen illustrerar bör det särskilt uppmärksammas att andra aktiviteter än NordSam givetvis kan stärka kapaciteten i kapacitetsfältet C. Där ingår alla de *förberedande* aktiviteter (t.ex. interna utvecklingsprojekt, utbildningar, övningar, m.m.) som hade ägt rum även om NordSam inte hade funnits. Förändringar som observeras i kapacitetsfältet behöver alltså inte vara ett resultat av NordSam utan kan attribueras (hänföras till) andra aktiviteter.

NordSam (fält G)

NordSam förväntas stärka länsstyrelsernas kapacitet, och därigenom deras operativa förmåga, och slutligen bidra till måluppfyllnaden på en övergripande nivå. Enligt ramverkets logik innebär NordSam att en samling kapacitetsstärkande aktiviteter utförs, vilket illustreras av en pil från fält F till kapacitetsfältet C. Medel för att genomföra NordSams förberedande aktiviteter tillförs dels från det "ordinarie" kapacitetsfältet C, dels med 2:4 finansiering från resursfältet G, vilket också illustreras av pilar.

Som tillägg måste nämnas att NordSams aktiviteter inte enbart behöver innebära att de avser att påverka kapacitetsfältet C. NordSams aktiviteter kan även syfta till att direkt stärka andra aktörers kapacitet - vilket innebär ett inslag av direkt förebyggande arbete. Detta illustreras av en tunn pil från NordSamfältet F till kärnprocessfältet B.

Länsstyrelsernas samverkan illustrerad (fält C)

I den schematiska bilden består kapacitetsfältet av en framförliggande och en bakomliggande del. Den framförliggande delen illustrerar en av länsstyrelserna inom NordSam-samarbetet (vilken som helst) och den andra delen kapacitetsfälten för de fem övriga länsstyrelser. Detta ger i princip alltså en 3-dimensionell bild. Denna utvidgning av kapacitetsfältet för en enskild länsstyrelse bygger på antagandet att en enskild länsstyrelses sammantagna kapacitet är en funktion av både länsstyrelsens egen *inneboende* kapacitet och den kapacitet som uppnås genom *samverkan* med de fem andra länsstyrelserna.

Omvärld

Ett av fälten i modellen (fält H) utgör länsstyrelsernas omvärld. Denna omvärld är föränderlig och omfattar allt det som hotar, och i omvärlden finns också det skyddsvärda och alla de (för länsstyrelserna) externa aktörer och externa verktyg som ingår i krisberedskapen. Förändringar i omvärlden kan skapa både nya hot (t.ex. genom förändrat klimat) och möjligheter (t.ex. ny teknik), samt kan innebära att andra viktiga aktörers möjligheter att agera inom

krisberedskapen förändras. Exempel på sådana viktiga aktörer är kommuner, landsting, centrala myndigheter, privata företag och frivilligorganisationer. Modellen utgår från att länsstyrelserna kontinuerligt bör identifiera och förhålla sig till förändringar i omvärlden.

2.2 Utvärderingskriterier och utvärderingsfrågor

De fem utvärderingskriterierna relevans, effektivitet (mervärde), uthållighet (bärkraftighet), generaliserbarhet och kostnadseffektivitet ligger som grund för utvärderingen. För varje utvärderingskriterium har utvärderingsfrågor utarbetats, vilka framgår nedan. Det är utifrån dessa som NordSam-samarbetet bedömts.

Relevans

- 1) Är NordSams övergripande effektmål, d.v.s. en "utvecklad och starkt beredskap för kriser, samt förmågan att hantera kriser i norra Sverige?" relevant utifrån länsstyrelsernas uppdrag³?
- 2) Är de kapacitetsmål och operativa mål som ställts upp för NordSam-samarbetet relevanta för att leda till det övergripande målet?
- 3) Är ett länsstyrelsesamarbete likt NordSam relevant för att leda till kapacitetsmålen och de operativa målen?

Effektivitet (mervärde)

- 4) Har genomförandet av NordSam bidragit till att målen uppnåtts eller är på väg att uppnås?
- 5) Har formerna för samarbetet varit tillfredställande?

Uthållighet (bärkraftighet)

- 6) I vilken grad är de uppnådda effekterna långsiktigt hållbara?

Generaliserbarhet

- 7) I vilken grad kan andra länsstyrelser applicera (tillämpa) erfarenheterna från NordSam?

Kostnadseffektivitet

- 8) Hur värdefulla är de redan uppnådda, och framtida antagna, effekterna från samarbetet i förhållande till vad de kostat i termer av tid och andra resurser?

³ Det övergripande effektmålet bygger på det övergripande syfte för samarbetet som framfördes i projektplanen från 2007 (se bl.a. bilaga 2). Utvärderingen tolkar skrivningen så att den både omfattar förebyggande och krishanterande förmågor.

Övriga frågor

Utöver utvärderingsfrågorna ovan har även en återkoppling gjorts utvärderingen från 2009. De frågor som ställts är:

- Hur har samarbetet utvecklats sedan den första utvärderingen?
- I vilken grad har den tidigare utvärderingens slutsatser och rekommendationer hanterats inom NordSam?

2.3 Avgränsningar

I förhållande till de önskemål som länsstyrelserna framfört har fyra av de fem önskemålen hanterats:

- Synliggöra eventuella mervärden av samarbetet
- Visa på vad som kan göras bättre och hur
- Återkoppla till den tidigare utvärderingen
- Att utarbeta ett förslag på ramverk att utgå från för att systematiskt och i ett längre perspektiv arbeta med utvärderingar

Trots att det hade varit betydelsefullt att även göra en jämförelse mellan NordSam och de liknande länsstyrelsesamarbeten i södra och mellersta Sverige fanns inte utrymme att belysa den frågan i föreliggande utvärdering.

2.4. Datainsamling

Datainsamlingen har skett genom en web-baserad enkät, intervjuer och dokumentstudier.

Enkäten innehöll 20 frågor. Av totalt 30 utskickade enkäter besvarades 26. Det innebär en svarsfrekvens på 87%, vilket bedöms som tillfredsställande. Av de besvarade enkäterna var emellertid tre enkäter inte fullständigt ifyllda. I bilaga 3 framgår enkätens frågor.

Endast personal från länsstyrelserna intervjuades. Intervjuerna genomfördes av både beredskapsdirektörer (eller motsvarande) och medarbetare på samtliga de sex länsstyrelser som ingår i NordSam-samarbetet. Totalt intervjuades 23 personer. Intervjuerna genomfördes genom möten på plats hos de sex länsstyrelserna under februari och mars månad 2012. Se även källförteckningen i bilaga 4.

De dokument som studerades var främst planeringsdokument, uppföljningar, stöddokument, etc. Se vidare källförteckningen i bilaga 4.

3. NordSam i korthet

Under 2005 påbörjades förberedelserna för ett mer utvecklat samarbete mellan de sex nordligaste länsstyrelserna i landet. Ett visst samarbete fanns redan innan mellan de nordliga länsstyrelserna, men det var mycket löst sammansatt. Något skämtsamt kallade man sig själva för "six-pack", och träffades cirka en gång per år. Grunden till denna benämning av sig själva var att man jämförde sig med länsstyrelsesamarbetet Sydlänssamverkan, som inbegriper de södra länsstyrelserna i landet, och som sågs som förlagan för en ambitiösare form av samarbete.

Inom det löst sammansatta samarbetet var det främst cheferna som träffades, men runt 2003 började även personalen att träffas kring RSA-frågor. RSA var då nytt, och det fanns nya krav som samtliga länsstyrelser såg som en stor utmaning att möta. RSA-samarbetet var emellertid inte särskilt formellt utan innebar till största del att lära känna varandra och att utbyta erfarenheter.

Som bakgrund ges nedan en kortare beskrivning av förberedelserna att bilda NordSam, hur samarbetet har organiserats, och var resurserna för att genomföra aktiviteterna kommer ifrån.

3.1 Förberedelser

Erfarenheter från Sydlänssamverkan

Tack vare det pågående läns-samarbetet i en annan länskonstellation, Sydlänssamverkan, kunde man i förberedelserna av NordSam ta del av de erfarenheter som man hade gjort där. En analys gjordes av samarbetets resultat, men framförallt processen att gå från ett informellt till ett formaliserat samarbete stod i fokus. Bland annat kunde man lära av Sydlänssamverkan att det är av stor betydelse att engagera en särskild samordnare för samarbetet, och att det är viktigt att samarbetet blir väl förankrat och kommunicerat hos alla personalgrupper. Analysen av Sydlänssamverkan pekade på att man möjligtvis hade haft för bråttom när samarbetet påbörjades och att förankringen hos medarbetarna därför ännu inte hade hunnit bli så gedigen som önskat.

Resultatet av analysen presenterades för personalen i de norra länsstyrelserna i ett gemensamt möte i februari 2006. Som stöd för analysen fanns att tillgå intervju-material från intervjuer med tre anställda i Sydlänssamverkan (en försvarsdirektör, samordnaren och en handläggare) samt en särskild studie som Förvaltningshögskolan låtit utföra⁴.

⁴ Se bl.a. "Effektiv förvaltning genom samverkan? – en studie av projektet Sydlänssamverkan", Signe Jakobsson, Förvaltningshögskolan, datering saknas.

Utvecklingsplan

I juni 2006 presenterades en utvecklingsplan. Planen innehöll tre faser; informationsinsamling, programutformningsfas och verkställandefas. Motiveringen till att lägga grunden till ett mer utvecklat samarbete formulerades som:

”Personalstyrkan som arbetar med krisberedskaps- och krishanteringsfrågor har minskat vid de flesta länsstyrelser och är idag liten i förhållande till arbetsuppgifterna. Samtidigt har det svenska krishanteringssystemet omstrukturerats vilket medfört nya arbetsuppgifter för länsstyrelserna. Diskussionen bottenar dels i länsstyrelsernas gemensamma uppdrag och dels i en föreställning om att länsstyrelserna kan utnyttja varandra mer än man gör idag för att bättre hantera länsstyrelsernas uppgifter”.⁵

Strategiska planen

Som ett direkt resultat av den första fasen, informationsinsamlingsfasen, presenterades i februari 2007 en strategisk plan⁶. I arbetet med planen tog man som tidigare under förberedelserna tillvara på de erfarenheter som hade gjorts inom länsstyrelsesamarbetet i södra Sverige (Sydlänssamverkan). Dokumentet byggde vidare på information från intervjuer med ett antal nyckelpersoner i de norra länsstyrelserna, en enkätundersökning och en seminarieövning.

I planen presenterades observerade styrkor, behov, svagheter, visioner, en beskrivning av det då existerande samarbetet mellan länsstyrelserna och en omvärldsanalys. I samband med att den strategiska planen presenterades etablerades också NordSam i formella termer.

Projektplan

Som ett resultat av den strategiska planen färdigställdes i juni 2007 NordSams första projektplan⁷. I projektplanen presenterades det övergripande syftet med samarbetet, övergripande mål, en strategi för hur målen skulle uppnås och en verksamhetsplan uppdelat i olika tematiska områden. Aktiviteterna påbörjades så snart projektplanen blivit färdigställd och planerades att genomföras fram till december 2008. I projektplanen presenterades också grunden för NordSams organisation och en mall för en skriftlig överenskommelse mellan länen om NordSam-samverkan.

3.2. Organisation

I projektplanen från 2007 lades alltså grunden för NordSams organisation, vilken beskrivs närmare nedan.

⁵ Ibid, s.1.

⁶ Strategisk planering 2006 – 2007, Robert Kihlberg, 12 februari 2007.

⁷ NordSam 2007 – 2008, Projektplan 1.0, NordSam, 5 juni 2007.

Samarbetsgrupper

En större del av NordSams operativa arbete utförs inom ramen för samarbetsgrupper. Från början fanns tre tematiska samarbetsgrupper, vilka senare kommit att utökas till fyra:

- Utbildning och övning (under benämningen Krisledning och Samverkan fr.o.m. 2011)
- Risk- och sårbarhetsanalys
- Tillsyn och uppföljning (endast Tillsyn fr.o.m. 2011)
- NordSamband (sambandsfrågor, kommunikationsutrustning, IT, etc.)

Alla länsstyrelser ingår med minst en medarbetare i varje samarbetsgrupp. En gruppamordnare är sammanhållande för varje grupp. I samarbetsgrupperna ska det enligt projektplanen också finnas en ansvarig person i ledningsgruppen som ska fungera som kontaktperson och beslutsstöd.

Gruppamordnar-skapat är roterande och byts för tre av samarbetsgrupperna en gång per år. Undantaget är samarbetsgruppen för risk- och sårbarhetsanalys där bytet numera sker halvårsvis.

Samarbetsgrupperna utgör NordSam-samarbetets kärna, och det är inom deras respektive verksamhetsområden som aktiviteter och projekt planeras och genomförs. Ansvar för de olika uppdragen i planerna fördelas mellan gruppernas olika medlemmar. Beslut om prioritering och verkställande av förslag från samarbetsgrupperna fattas emellertid alltid av ledningsgruppen (se nedan).

Dynamisk samverkan

Utöver de etablerade samarbetsgrupperna finns en arena för samarbete som benämns "dynamisk samverkan". Bakgrunden är att man redan vid NordSams start insåg att inte alla behov av samarbete nödvändigtvis faller under samarbetsgruppernas verksamhetsområden, och att idéer och lösningar kan växa fram allteftersom. Under rubriken dynamisk samverkan har därför både stora och små aktiviteter kunnat inrymmas. En av de större aktiviteterna har rört det nationella Styrels-programmet, d.v.s. styrning av el till prioriterade användare vid kortvarig elbrist.

Ledningsgruppen

Vid bildandet av NordSam bestämdes att samarbetet skulle ledas av en ledningsgrupp bestående av en representant från var och en av de sex länsstyrelserna (i praktiken länsstyrelsernas försvars- eller beredskapsdirektörer). Ledningsgruppen har sedan dess varit NordSams beslutande organ och haft det övergripande ansvaret för planeringen av samarbetets långsiktiga utveckling samt för prioritering av föreslagna samarbeten. Ledningsgruppen har ett roterande ordförandeskap som växlar var tolfte månad.

Samordnare

En samordnare är anställd som gemensam resurs för samtliga länsstyresler inom NordSam. Inledningsvis var samordnaren engagerad till 50% inom NordSam, men engagemanget steg sedermera till 90%. Samordnaren fungerar som stöd till ledningsgruppen med att samordna arbetet och att omsätta ledningsgruppens beslut i konkret verksamhet. Alltmer, delvis som en följd av MSBs ökade krav på att ansöka om och återredovisa 2:4-medel, har arbetet mer och mer kretsat kring projektmetodik. Samordnaren själv uppger att ett "miniprojektkontor" i praktiken blivit upprättat för att ge fullgott stöd till samarbetsgrupperna och medarbetarna inom NordSam. En annan viktig uppgift för samordnaren är att utgöra ett stöd i samarbetsprocesser och i kommunikationen mellan samarbetsgrupperna och ledningsgruppen.

Sedan NordSams start har medarbetaren Robert Kihlberg varit samordnare. Innan dess var han engagerad i förberedelserna av NordSam och bidrog till erfarenhets-hämtningarna från Sydlänssamverkan och ansvarade för att sammanställa utvecklingsplanen, den strategiska planen och projektplanen.

Projekt

Alla verksamhet av en viss omfattning inom samarbetsgrupperna (och inom ramen för dynamisk samverkan) är organiserade som aktiviteter eller projekt. Samarbetsgrupperna ansvarar för att utarbeta förslagen och ledningsgruppen beslutar. Projekten ska efter vad som fastställts⁸ alltid ha dokumenterade syften, ha s.k. SMART:a mål⁹, planerade aktiviteter, utnämnda projektansvariga och tidsplaner. Därigenom förväntar man sig bl.a. att undvika målförskjutning och att underlätta för utvärdering och uppföljning. Som tidigare nämnts har även kraven stärkts för att ansöka om och återrapportera användningen av 2:4-medel från MSB. För att främja att god projektmetodik tillämpas har samordnaren under samarbetets gång fått en alltmer stödjande roll.

3.3. Resurser

I början av samarbetet, mellan maj 2007 och december 2008, finansierades samordningsfunktionen med medel från dåvarande Krisberedskapsmyndigheten (KBM). Finansieringen var kopplad till projektplanen för 2007 – 2008. Därefter gällde inte projektplanen längre, och istället för att upprätta en ny gemensam projektplan för alla samarbetsområden valde man att så långt som möjligt låta NordSams aktiviteter bli en del i det ordinarie arbetet, även om arrangemangen i mångt fortsatte att drivas med hjälp av projektmetodik inom de olika samarbetsområdena. Några externa krav på detta fanns

⁸ NordSam 2007-2008, Projektplan 1.0, 2007-06-05

⁹ Specifika, mätbara, avgränsade, realiserbara och tidssatta.

emellertid inte. Finansiella resurser kom dels från länsstyrelserna själva, dels med medel från KBM och sedermera 2:4-medel från MSB.

För projekt finansierade med 2:4-medel från 2011 och framåt ställer MSB väsentligt förändrade krav på framställningarna och kräver numera att projektmetodik används. För NordSam har förändringarna inneburit att man ännu tydligare arbetar utifrån projektlogik. I nuläget (2012) finansieras samordnartjänsten och aktiviteter inom samarbetsgrupperna Krisledning och Samverkan samt Risk- och Sårbarhetsanalys med 2:4-medel. De övriga två samarbetsgrupperna har inte ansökt om 2:4-medel, men arbetar likväl med projektmetodik. Deras arbete finansieras med länsstyrelsernas ordinarie förvaltningsanslag.

4. Problembild

Varför fanns det då ett behov av att bilda NordSam? Problembilden för länsstyrelserna inom krisberedskapsområdet framgår av de olika dokument som skapades då samarbetet tog sin form. Nedan ges ett sammandrag av de problembilder som dokumenten och denna utvärderings intervjuer pekat på.

4.1. Problembild enligt NordSams dokument

Utvecklingsplanen

I utvecklingsplanen från juni 2006 nämns som problem att:

- Personalstyrkan har minskat. "Personalstyrkan som arbetar med krisberedskaps- och krishanteringsfrågor har minskat vid de flesta länsstyrelser och är idag liten i förhållande till arbetsuppgifterna".
- Nya arbetsuppgifter. "Samtidigt har det svenska krishanteringssystemet omstrukturerats vilket medfört nya arbetsuppgifter för länsstyrelserna."

Strategiska planen

De aktuella svagheter som enligt den strategiska planen bedömdes vara störst var:

- "Brist på övningar och utbildningar"
- "Kommande pensionsavgångar och ny personal på flera länsstyrelser"
- "Problem att stödja kommuner i önskvärd utsträckning"
- "Bristande uthållighet vid kris"
- "Brist på kunskaper och alltför många uppgifter i förhållande till personal"
- Behov av kunskap i stabsmetodik och ledarskap under svåra förhållanden
- Viktig verksamhet har tvingats nedprioriteras (p.g.a. minskad personal)

Problemen sammanfattades enligt följande i den strategiska planen:

- "Det förefaller uppenbart att behoven och svagheter är påtagliga vid varje länsstyrelse i större eller mindre utsträckning".
- "Att den egna organisationen inte övas i tillräcklig utsträckning, att viktig verksamhet prioriteras bort samt att man har svårigheter att hinna ge stöd till kommunerna signalerar behov av förändring".

Projektplanen

I projektplanen från juni 2007 utgick man från den problembild som den strategiska planen hade visat på.

Tematiska projektplaner

Tematiska projektplaner har sedan NordSams start årligen utarbetats för de tematiska områdena som organiserats i de olika samarbetsgrupperna. I projektplanerna har inte problembilder framgått utan fokus har legat på syfte, mål och aktiviteter. Sedan 2011 ställer emellertid MSB tydligare krav på projektmetodik då ansökningar framställs om s.k. 2:4-medel.

4.2. Problembilden beskriven i intervjuer

Utvärderingens intervjuer har bekräftat den problembild som enligt de ovan angivna dokumenten förelåg vid NordSams uppstart. Framförallt betonades det vid intervjuerna att den markant minskade personalstyrkan i kombination med nya uppdrag är en svår ekvation att lösa. Man menade också att bristen på övningstillfällen var ett stort bekymmer.

En huvudsaklig förklaring till den minskade personalstyrkan angavs vara den kraftiga reduceringen av det civila försvaret som genomfördes redan under 90-talet. Det var en förändring som enligt intervjuerna inte bara minskade personalstyrkorna, utan också innebar att det samarbete som dithills ändå hade funnits mellan länsstyrelserna inte längre kunde upprätthållas på samma nivå. När så nya krav kom att ställas på länsstyrelserna fr.o.m. 2002 och framåt, bl.a. som en följd av ny lagstiftning och nya förordningar, så fanns varken tillräckligt med personal, verktyg, tillräckligt med övningstillfällen eller tillräckligt med bredd i kompetensen för att svara mot de nyställda kraven.

4.3. Problembilden och utvärderingsramverket

Enligt ramverkets logik syftar alltså NordSams aktiviteter i NordSamfältet F till att reducera (eliminera) identifierade kapacitetsbrister i kapacitetsfältet C.

Delvis är de problem som dokumenten pekat på formulerade på ett sådant sätt att de helt utan eller med smärre omskrivningar kan placeras in som kapacitetsbrister i fält C i utvärderingsramverket (figur 1). I några andra fall har problemen emellertid inte varit formulerade på ett sådant sätt. Då har det varit nödvändigt att tolka problemen eller att identifiera problemens underliggande orsaker. För detta har intervjuerna varit till visst stöd, men att identifiera helt *entydiga* underliggande kapacitetsbrister har inte varit möjligt.

Utvecklingsplanen

Med utgångspunkt i utvärderingsramverket kan problemen från utvecklingsplanen, med vissa omskrivningar, placeras in som kapacitetsbrister i kapacitetsfältet C i utvärderingsramverket:

- Resursbasen i termer av personal alltför liten.
- Utvärderingen bedömer att problemet med ”nya arbetsuppgifter” i huvudsak bottnar i bristande kapacitet i termer av personalstyrka, kompetens, policyer, strategier, stöddokument och formell och informell samverkan.

Strategiska planen

En analys av de problem som presenterades i den strategiska planen visar att det inte bara är problem som direkt kan översättas till kapacitetsbrister som anges. Bland problemen anges också sådana problem som istället är direkta *konsekvenser* av kapacitetsbrister. Bland dem återfinns de två identifierade problemen att prestera sådana resultat som är en del av länsstyrelsernas uppdrag. Dessa är ”bristande uthållighet vid kris” och att ”stödja kommuner i önskvärd utsträckning”. I utvärderingsramverket återfinns dessa som delmängder av fält B. I utvärderingstermer är det följaktligen två förväntade resultat som man konstaterat inte uppnås:

- Uthållighet vid kris brister
- Kommuner ges inte stöd i önskvärd omfattning

Ett annat problem som lyfts fram i den strategiska planen, men som både är en konsekvens av kapacitetsbrist och som samtidigt leder till kapacitetsbrist (men av en annan typ) är bristen på övningar och utbildningar. Utvärderingen bedömer att bristerna i övningar och utbildning leder till att potentiell kapacitetsförstärkning i termer av kompetensutveckling, formell och informell samverkan, m.m. hämmas. Bristen på övningar innebär också minskade möjligheter till att generera sådant lärande som kan leda till att andra eller mer specifika kapacitetsproblem identifieras och åtgärdas.

De andra problem som tas upp i den strategiska planen är däremot direkta kapacitetsbrister. De rör kompetenstapp i samband med pensionsavgångar, nedprioriteringar och att personalstyrkan inte är tillräckligt stor, samt brist på kunskaper (här lyfts särskilt stabsmetodik och ledarskap under svåra förhållanden fram).

Sammanfattning

I kombination med de reflektioner som framkommit under utvärderingens intervjuer kan de noterade kapacitetsbristerna vid NordSams start sammanfattas som nedan. Uttryckta på så vis är de kompatibla med terminologin i fältet för kapacitet i utvärderingsramverket (fält C).

- Inte tillräcklig personalstyrka

- Bristande kompetens i förhållande till nya arbetsuppgifter, bl.a. i stabsmetodik och ledarskap under svåra förhållanden
- Avsaknad av vissa styr- och stöddokument i förhållande till nya arbetsuppgifter
- Svag formell och informell samverkan mellan länsstyrelserna

Utöver de direkta kapacitetsbristerna framkommer också de två särskilda bristerna på operativ nivå (fält B), d.v.s. att:

- Uthålligheten vid kris brister
- Kommuner ges inte stöd i önskvärd omfattning.

5. Målen för samarbetet

Varken då utvecklingsplanen och den strategiska planen skrevs utarbetades några direkta mål för NordSam-samarbetet. I projektplanen från juni 2007 presenterades emellertid en första målkartläggning med sex övergripande mål. En målbild för åren 2009-2011 framlades ett knappt år senare i samband med att en nulägesanalys genomfördes (se vidare stycke 6.1). Utöver dessa har mål utarbetats i samarbetsgruppernas tematiska projektplaner.

Från intervjuer har det framkommit att de sex övergripande mål som slogs fast i projektplanen inte är vidare kända hos de enskilda medarbetarna, men det utesluter givetvis inte att målen haft styrkraft i början av NordSam. Även kännedomen om de något mer aktuella målen, de från nulägesanalysen, är relativt okända. På en övergripande nivå finns istället en relativt vid uppfattning om målen för NordSam-samarbetet, t.ex. att "förstärka varandra" eller att "stärka den egna förmågan genom stöd från andra". De mål som däremot är kända och levande för medarbetarna är de mer detaljerade årliga mål som sätts upp i de tematiska projektplanerna.

Utvärderingen bedömer att målen i projektplanen, nulägesanalysen och i de tematiska projektplanerna brister i stringens. Förklaringen är delvis att de utformats vid olika tillfällen och att olika behov varit i fokus. Nya insikter och nya omständigheter har också fått styra planeringen och målformulerandet av det fortsatta arbetet. Men utvärderingen bedömer också att de övergripande mål som formulerades i projektplanen inte heller är stringenta med varandra.

Trots att avsaknaden av stringens i målformuleringarna inneburit att fundamentet för det gemensamma arbetet inte blev lika stabilt att stå på som det hade varit annars bedömer utvärderingen att det hade varit svårt att genomföra NordSam på något annat sätt. Trots att man hade Sydlänssamverkans erfarenheter att utgå från var det till stora delar omöjligt att i början planera genomförandet mer detaljerat. Trots ambitionen att engagera personalen i planeringen av NordSam var det inte heller görligt att i början engagera alla medarbetare i de sex länsstyrelserna fullt ut. En del av personalen hade t.ex. svårt att i inledningen se vilken potential som fanns i samarbetet, men flera kom succesivt att involveras i arbetet.

Mot bakgrund av att de övergripande mål som utarbetades inom NordSam då samarbetet startade alltså brast i termer av stringens blev det nödvändigt att inom ramen för denna utvärdering göra uttolkningar av målen och deras inbördes förhållande. En mer utförlig presentation av det arbetet framgår av bilaga 2. Nedan presenteras endast de identifierade målen. De är inplacerade efter ramverkets struktur.

A. Verksamhetsmål

Utvecklad och stärkt beredskap för kriser, samt förmågan att hantera kriser i norra Sverige¹⁰.

- Ökat de egna krishanteringsorganisationernas förmåga att hantera kriser
- Höjt kommunernas kunskapsnivå
- Ökat kommunernas förmåga att hantera kriser

B1. Förebyggande aktiviteter

- Bl.a. att kommuner ges stöd i önskvärd omfattning.

B2. Krishanterande aktiviteter

- Bl.a. att ha en god uthållighet vid kris
- Bl.a. att ha förmåga att stärka krisledningsorganisationen i ett annat län

C1. System/processer

- Stark formell och informell samverkan mellan länsstyrelserna
- Etablerade former för samverkansledning
- Etablerat samarbete för RSA
- Utvecklat gemensamma rutiner för informationsutbyte vid såväl vardag som kris

C2. Styrmiljö/kompetens

- God kompetens i förhållande till nya arbetsuppgifter, bl.a. i stabsmetodik och ledarskap under svåra förhållanden (inbegriper att ha höjt personalens kunskapsnivå).
- Förbättrade förutsättningar för kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte

C3. Resursbas

- Tillräckligt stor personalstyrka

C4. Interna regelverk och stöddokument

- Förekomst av sådana styr- och stöddokument som är nödvändiga för nya arbetsuppgifter

¹⁰ Det övergripande effektmålet bygger (som tidigare nämnt) på det övergripande syfte för samarbetet som framfördes i projektplanen från 2007 (se bl.a. bilaga 2). Utvärderingen tolkar skrivningen så att den både omfattar förebyggande och krishanterande förmågor.

- Etablerade metoder för RSA

F. Förbättrat formerna för NordSam-samarbetet

- Tillräckligt med övnings- och utbildningsaktiviteter

6. Tidigare nulägesanalys och utvärdering

Vid två tidigare tillfällen har NordSam-samarbetet bedömts. En nulägesanalys från 2008 och en utvärdering från 2009 presenteras i korthet nedan.

6.1. Nulägesanalys 2008

I april 2008, d.v.s. knappt ett år efter det att projektplanen fastställts, presenterades en nulägesanalys av samarbetet¹¹. Nulägesanalysen genomfördes internt inom NordSam och byggde på frågor som ställdes till försvarsdirektörerna.

Slutsatser

Svaren visade att försvarsdirektörerna, i generella termer, upplevde mycket som positivt med samarbetet. T.ex. lyftes det fram att "alla inte behöver göra allt, de professionella nätverken stärks, samarbetet har utvecklats fort samt ger ett mervärde, tveksamhet mot samarbete över länsgränser har försvunnit, pågående aktiviteter fungerar mycket bra och ger goda resultat".

När det gäller vad som bör utvecklas pekade nulägesanalysen på ett starkare fokus på styrningen av projektet. Det uttrycktes behov av "gemensam vision, tydligare prioriteringar, ledningsstöd till arbetsgrupper, utveckling av beslutsprocesser, hur arbetet ska fortskrida mellan mötena o.s.v.". Dokumentet pekade också på behov av att processkartlägga verksamhetsområdet.

Beträffande vad som bör fortgå framgick i nulägesanalysen att samtliga försvarsdirektörer tyckte att "samarbetet i sin helhet bör fortsätta samt utvecklas". Enkelheten, kontinuiteten och flexibiliteten upplevdes som positiva egenskaper. Som ett resultat av nulägesanalysen formulerades också nya mål för NordSam.

6.2. Utvärdering 2009

MSB genomförde 2009 en utvärdering av NordSam vilken fastställdes i januari 2010¹². Upprinnelsen till utvärderingen var en förfrågan från NordSam. Utvärderingens syfte var att presentera ett underlag som kunde bidra till att förbättra NordSam-samarbetet i framtiden.

¹¹ Nulägesanalys, Robert Kihlberg, 30 april 2008.

¹² "Utvärdering av NordSam", Katarina Hildingsdotter, MSB, 2010-01-15

Mervärde

Utvärderingen visade på flera exempel på att samarbetet lett till mervärde. Bl.a. noterades att samarbetet lett till minskat dubbelarbete, att arbetet med tillsyn och risk- och sårbarhetsanalyser lett till en mer effektiv samordning, att NordSam lett till ett stort kontaktnät mellan länsstyrelserna, att övningsfrekvensen ökat och att gemensamma utbildningar genomförts. Vidare bedömdes arbetet med att göra länsstyrelsernas krishanteringsorganisationer mer enhetliga för att lättare kunna stödja varandra vid en kris upplevdes som positivt, men det noterades att det finns "en hel del kvar att göra innan samarbetet har lett till att medarbetarna kan hoppa in i varandras krishanteringsorganisationer och arbeta operativt vid en inträffad händelse".

Framgångsfaktorer

De framgångsfaktorer som utvärderingen pekade på var upprättandet av arbetsgrupper, att ha en samordnare som håller ihop arbetet, möjligheten till "dynamiskt samarbete", möjligheterna till videokonferens, att ha en gemensam teknisk plattform (i detta fall Sharepoint) och inte minst det goda samarbetsklimatet.

Utvärderingen pekade samtidigt på att några "behövliga" framgångsfaktorer inte var fullt utvecklade. Bl.a. nämndes att formerna för hur information delas mellan grupperna bör utvecklas, liksom att använda sig av mätbara mål (t.ex. SMART-mål). Teknikmässigt uppmärksammade utvärderingen att, trots att de ansågs som framgångsfaktorer, systemet för videokonferenser och Sharepoint borde utvecklas ytterligare.

Förslag till förbättringar

Utvärderingen lämnade ett antal förslag till förbättringar:

- Utveckla standardiseringen av mål och arbetsuppgifter knutet till de olika processerna.
- Utveckla de årliga stormötena¹³ så att dessa blir en attraktiv mötesplats där deltagarna kan arbeta gemensamt med aktuella frågeställningar.
- Återuppta och vidareutveckla kunskapskonferenserna via videolänk.
- Prioritera arbetet i NordSam då det med stor sannolikhet ger en tidsbesparing och ökad effektivitet i arbetet över tid. Det är även viktigt att vara uppmärksam på att samarbetet inte blir för akademiserat och papperstungt. Det får inte ta mer tid att driva samarbetet i sig än vad det ger tillbaka i mervärde.

¹³ Stormöten har sedan NordSam bildades årligen genomförts en gång per år på hösten. Deltagare har varit alla medarbetare inom NordSam från de sex länsstyrelserna plus externa gäster.

7. Samarbetets relevans

I och med detta kapitel presenteras utvärderingens bedömningar. Det första utvärderingskriteriet som behandlas är relevans. Därefter behandlas effektivitet, bärkraftighet, generaliserbarhet och kostnadseffektivitet.

Med relevans avses det planerade samarbetets ändamålsenlighet (uttryckta genom mål och planerade aktiviteter) i förhållande till de övergripande förväntningarna och den problembild som föreligger. Stycket syftar till att svara på utvärderingsfråga 1, 2 och 3:

- Är NordSams övergripande effektmål, d.v.s. en ”utvecklad och stärkt beredskap för kriser, samt förmågan att hantera kriser i norra Sverige?” relevant utifrån länsstyrelsernas uppdrag?
- Är de kapacitetsmål och operativa mål som ställts upp för NordSam-samarbetet relevanta för att leda till det övergripande målet?
- Är ett länsstyrelsesamarbete likt NordSam relevant för att leda till kapacitetsmålen och de operativa målen?

Viktigt att notera är att relevansbedömningen inte tar hänsyn till *genomförandet* av alla de aktiviteter som ryms inom NordSam-samarbetet. Den aspekten bedöms i nästföljande stycke där effektivitetsbedömningen presenteras.

7.1. Relevant övergripande effektmål?

Inledningsvis bedömer utvärderingen att det övergripande effektmålet (målfältet A i utvärderingsramverket) om en ”utvecklad och stärkt beredskap för kriser, samt förmågan att hantera kriser i norra Sverige” är stringent med de externa förväntningarna som ställs inom området uttryckta genom lagstiftningar och förordningar (krisberedskapsförordningen, länsstyrelseinstruktionen, etc. i fält A). Bedömningen är alltså att det övergripande målet är av relevans för länsstyrelsernas uppdrag.

7.2. Relevanta kapacitethöjande och operativa mål?

Utvärderingen bedömer därtill att de kapacitethöjande mål (fält C) som varit styrande överlag är av hög relevans för att bidra till att de operativa målen (de förebyggande och krishanterande aktiviteterna i fält B) stärks och att dessa i sin tur är relevanta för att bidra till det övergripande effektmålet (fält A).

I sammanhanget bör ändå målet ”tillräckligt stor personalstyrka” kommenteras. Målet har sitt ursprung i utvecklingsplanen där det uppgavs att ”personalstyrkan som arbetar med krisberedskaps- och krishanteringsfrågor

har minskat vid de flesta länsstyrelser och är idag liten i förhållande till arbetsuppgifterna". Att man uppger att den är "liten" har i utvärderingen förstås tolkats som att man upplever att den inte är tillräckligt stor. Utvärderingen har mycket riktigt kunnat konstatera att personalstyrkan minskat i länen, t.o.m. dramatiskt sedan början av 90-talet, men det har legat utanför utvärderingens möjligheter att kunna uppskatta hur stor en tillräckligt stor personalstyrka bör vara i kvantitativa termer. Någon sådan kvantifiering framgår inte heller av NordSams dokument. Utvärderingen instämmer i att personalstyrkan givetvis bör vara tillräckligt stor, men gör ingen bedömning av vad tillräcklig innebär i termer av förändring. Målet relevans har därför inte gått att bedöma.

7.3. Relevant med länsstyrelsesamarbete?

Det är svårt att se några direkta alternativ till ett länsstyrelsesamarbete likt NordSam som skulle ha samma eller bättre potential att stärka länsstyrelsernas kapacitet och operativa verksamhet, åtminstone inte om de tillhandahållna resurserna (fält G) ses som en yttre begränsning. Tvärtom är det tydligt att konstruktionen av NordSam är en mycket "smart" lösning för att lösa de kapacitetsbrister som identifierats.

Det främsta skälet är det mest uppenbara: det finns så mycket att vinna på att länsstyrelserna delar på många av de arbetsuppgifter som till vardags är gemensamma och att man bidrar till varandras kompetensuppbyggnad. Samarbetet är också relevant för att skapa bättre förutsättningar för att kunna stödja varandra i händelse av en allvarlig kris. Så som NordSam är planerat kan det närmast jämföras med en katalysator för att möjliggöra att ett för länsstyrelserna ömsesidigt nyttigt samarbete kommer till stånd.

En anledning till att det finns så stor potential i ett samarbete liknande NordSam är att de sex länsstyrelsernas uppgifter inom krisberedskapen närmast är identiska. Även om bemanningen i antalet tjänster skiljer sig något åt mellan de sex länsstyrelserna är samtliga beredskapsfunktioner ändå att betrakta som små. Inget län är heller varken så stort att det är dominerande eller så litet att det lätt skulle kunna bli åsidosatt. Likheter länen emellan, och att länen upplever att de var och en har begränsade resurser, innebär att det finns ömsesidiga intressen av att samarbeta. Det är utvärderingens bedömning att NordSam-samarbetet lyckosamt planerats och organiserats utifrån de betingelserna.

Samtidigt är det utvärderingens bedömning att man endast använder sig av de möjligheter som NordSam erbjuder då det är ändamålsenligt, och att man nyttjar andra samarbetsfora då så är passligt. Utvärderingen har alltså inte funnit några tendenser till att NordSam skulle tränga undan andra aktiviteter som har gemensam målbild med NordSam.

8. Effektivitet

I kapitlet ovan drogs slutsatsen att det NordSam-samarbete som tog sin formella start under 2007, trots en otydlig målhierarki, varit relevant för att hantera den problembild som förelåg. I andra ordalag bedömdes samarbetet som relevant för att stärka länsstyrelsernas kapacitet att bättre möta de förväntningar som ställs på länsstyrelsernas krisberedskapsarbete.

Men att en plan och dess mål är relevanta betyder ingalunda med automatik att önskvärda resultat uppstår under planens genomförande. Det är den frågeställningen som hanteras i föreliggande kapitel. Punkt för punkt hanteras sådana resultat som antingen förväntades att uppstå eller som annars bedömts vara ett resultat av samarbetet.

Delstyckena nedan följer rubrikstrukturen för de områden som ingår i kapacitetsfältet (fält C), det operativa fältet (fält B) och fältet för effektmål (fält A) i utvärderingsramverket. Avslutningsvis hanteras genomförandet av NordSam (fält F).

Stycket syftar till att svara på utvärderingsfråga 4 och 5:

- Har genomförandet av NordSam bidragit till att målen uppnåtts eller är på väg att uppnås?
- Har formerna för samarbetet varit tillfredställande?

Den första utvärderingsfrågan besvaras i stycke 8.1 – 8.3 medan den andra besvaras i stycke 8.4.

8.1. Stärkt kapacitet?

Bedömningen av NordSams bidrag till att stärka länsstyrelsernas kapacitet utgår från de kapacitetshöjande mål som identifierats och som framgick av kapitel 5.

Enligt utvärderingen råder inga tvivel om att NordSam bidragit till stärkt kapacitet för både det förebyggande och krishanterande arbetet. Alla de fyra komponenter som kapaciteten delats upp i har stärkts.

8.1.1. System

Målet ”Stärkt informell och formell samverkan mellan länsstyrelserna”

Enligt utvärderingsramverkets logik är en enskild länsstyrelses kapacitet en funktion av både sin egen inneboende kapacitet och det kapacitetsstöd som också andra samverkande aktörer kan tillföra, bl.a. andra länsstyrelser. För att få tillgång till dessa andra länsstyrelsernas kapacitet krävs *samverkan*.

NordSams aktiviteter i sig innebär ju samverkan, och det är positivt men ändå ”planerligt” att länsstyrelserna kunnat uppvisa samverkande aktiviteter. Men NordSam drivs i projektform, även om arbetet integrerats i den ordinarie verksamheten, och man måste därför skilja på de samverkande aktiviteter som ägt rum *inom* NordSam, och den samverkan som uppstått som ett *resultat* av NordSam. När vi i detta stycke talar om samverkan skiljer vi därför på dessa.

Till att börja med visar utvärderingen på att de samverkande aktiviteterna i en accelererande takt förekommer *utanför* de planlagda aktiviteterna inom NordSams samarbetsgrupper. Det tar sig i uttryck att enskilda medarbetare i en hög grad spontant kontaktar varandra för stöd, synpunkter, bollplankande och erfarenhetsutbyte. Utvärderingen bedömer att samarbetet inom NordSam väsentligen bidragit till detta.

Samtidigt har den samverkan som sker *inom* NordSams ramar blivit alltmer institutionaliserad hos de enskilda länsstyrelserna, särskilt inom områdena för RSA, tillsyn och krisledning. Det upplevs numera för en merpart av medarbetarna att det är närmast självklart att viktiga frågor inom dessa områden hanteras gemensamt. Inom informations- och kommunikationsområdet har man emellertid inte kommit lika långt. Ett skäl kan vara att samverkansgruppen NordSamband (som hanterar dessa frågor) formades relativt sent¹⁴.

Förklaringen till den pågående institutionaliseringen av samarbetet länsstyrelserna emellan är av både informell och formell karaktär. Den informella samverkan bedöms vara ett resultat av att NordSam bidragit till ökad personkännedom, kännedom om de andra länsstyrelserna och hur de arbetar, kännedom om de andra länsstyrelsernas lokaler och organisation, samt tillgång till ändamålsenliga kommunikationskanaler mellan länsstyrelserna (t.ex. LYNC, Sharepoint, mail och telefon, se nedan). Dessa bidragande faktorer har med återkommande emfas uttryckts både i intervjuer och i enkätssvaren.

Ett skäl av formell karaktär är naturligtvis NordSam självt och den organisation med ledningsgrupp, samverkansgrupper, skriftlig överenskommelse, m.m. som

¹⁴ Ytterligare en samarbetsgrupp är planerad att bli bildad under hösten 2012. Den är avsedd att behandla frågor kring intern och extern information och kommunikation vid en kris. Intressant att notera är att medlemmarna antagligen kommer att vara informatörer - således personal som inte arbetar vid krisberedskapsenheterna.

etablerats. Dessa samarbetsformer har, som tidigare nämnts, blivit en allt mer integrerad del av länsstyrelsernas ordinarie arbete. Att använda sig av det nätverk som byggts upp mellan länsstyrelserna ses m.a.o. som ett allt mer naturligt sätt att arbeta.

Av "semi-formell" betydelse för att samverkan etablerats är de gemensamma styr- och stöddokument som utarbetats. De innebär att man har god kännedom om hur de andra länsstyrelserna både arbetar och bör arbeta, och dokumenten bidrar till att terminologin är enhetlig. Av särskild betydelse har här en gemensam stabsmetodikinstruktion som utarbetats. Varje länsstyrelse utarbetar och beslutar om sina egna planer och instruktioner, men den gemensamma instruktionen är avsedd att beaktas av alla de sex länsstyrelserna med syfte att "skapa förutsättningar för snabb och effektiv länssamverkan, vid kris i ett eller flera NordSamlän, genom att tillhandahålla en enkel och inom NordSam välkänd struktur för stabsarbete"¹⁵

Utvärderingen har vidare funnit att NordSam stärkt samverkan mellan beredskapsdirektörerna i de sex olika länen. Från ett löst sammansatt nätverk i början av det nya seklet har det utvecklats till ett nätverk där beredskapsdirektörerna, som sitter i ledningsgruppen för NordSam, känner varandra mycket väl och fattar beslut om gemensamma planer och aktiviteter.

Samtidigt visar utvärderingen på att beredskapsdirektörerna inte alltid är så drivande med att generera idéer till samverkan som vore önskvärt. I dagsläget är det främst medarbetarna inom NordSam, inte minst samordnaren, som engagerar sig i de strategiska frågorna. Medarbetarnas engagemang är positivt, men för att upprätthålla och vidareutveckla länsstyrelsernas samverkan krävs också att ledningsgruppen ökar sitt eget engagemang och att beredskapsdirektörerna organiserar och skapar tydliga förutsättningar för hur medarbetarna kan bistå dem i det strategiska arbetet.

Målet "Etablerat samarbete för RSA"

Målet för ett etablerat samarbete för risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) har sitt ursprung i nulägesanalysen. Inom detta område fanns redan innan NordSam ett visst men begränsat samarbete. Utvärderingens visar att samarbetet inom RSA blivit mycket väl etablerat sedan NordSams tillblivelse. Samarbetet inom RSA är ett gott exempel på de observationer som gjorts inom NordSam i stort och som ovan redogjordes för i stycket "Stärkt informell och formell samverkan mellan länsstyrelserna".

I både intervjuer och enkätsvar uttrycker medarbetare och beredskapsdirektörer att samarbetet inom RSA genererat en rad positiva resultat i form av utveckling av dokument och metoder (se även nedan).

¹⁵ Gemensam stabsmetodikinstruktion för länsstyrelserna i NordSam, NordSam, 27-01-2012.

Målet ”Utvecklat gemensamma rutiner för informationsutbyte vid såväl vardag som kris”

Vardagen

Utvärderingen konstaterar att rutinerna för informationsutbyte i vardagen utvecklats i mycket hög omfattning mellan länsstyrelserna som ett resultat av NordSam. I hög grad är dessa rutiner en del av NordSam självt, men det råder inget tvivel om att dessa rutiner redan hunnit bli väl institutionaliserade i det ordinarie arbetet.

Informationsutbytet sker på flera sätt. Av stor betydelse för informationsutbytet är den gemensamma IT-plattformen Sharepoint som rutinmässigt används för att sprida information och för att spara de dokument som man producerat tillsammans. Sharepoint utgör m.a.o. en kunskapsbank där alla länsstyrelser när som helst på dygnet kan gå in och hämta information.

En stor del av informationsutbytet sker inom ramen för arbetet inom de fyra samarbetsgrupperna. Årligen hålls också ett s.k. ”stormöte” där alla träffas för informationsutbyte och reflektioner. Upprättade rutiner för informationsutbyte finns även i form av LYNC-möten som hålls vart fjärde vecka för alla medarbetare och varannan vecka för ledningsgruppen. Vid det senare tillfället deltar också samordnaren för NordSam och eventuell föredragande. Från intervjuerna har det emellertid framkommit synpunkter om att upplutningen vid LYNC-mötena inte alltid är fullgod och att medarbetare från vissa län tenderar att saknas.

En teknisk lösning som i hög grad används för kommunikation är alltså LYNC, en windows-baserad applikation för videokonferens som alla länsstyrelserna inom NordSam låtit installera. LYNC används rutinmässigt vid distansmöten och i löpande kontakter, och lyckas därmed i hög grad överkomma de begränsningar för kommunikation som de stora geografiska avstånden mellan länsstyrelserna innebär.

Utöver de rutinmässiga och planerade informationsutbytena som nämnts ovan sker också i allt högre grad informationsutbyte i form av att spontana kontakter tas i arbetets vardag. NordSam har bidragit till att det för många känns naturligt och enkelt att ta kontakt med de andra länsstyrelserna för att byta information. De kommunikationsmedel som används är mail, telefon och LYNC.

Vid kris

Sedan NordSams tillblivelse har lyckligtvis inte några allvarligare kriser inträffat i norra Sverige, och några möjligheter att genom skarpa händelser etablera rutiner för informationsutbyte har därför inte varit möjligt. Däremot har ett par av länsstyrelserna haft möjlighet att öva informationsutbyte i samband med den s.k. Barents Rescue övningen hösten 2011. I samband med att förorenat dricksvatten upptäcktes i Östersund under våren 2011 fanns även skäl att utbyta information. Länsstyrelserna har vid intervjuer uppgett att de vid dessa två tillfällen varit nöjda med hur informationsutbytet fortlöpt.

Genom den nära samverkan som under NordSam etablerats mellan länsstyrelserna, de kommunikationskanaler som etablerats, och inte minst den gemensamma stabsmetodikinstruktion som utarbetats, finns goda skäl att dra slutsatsen att förutsättningarna för tillfredsställande informationsutbyte vid kris definitivt får anses ha stärkts som ett resultat av NordSam. Faktum kvarstår emellertid att detta ännu inte har övats.

De rutiner för informationsutbyte som redan etablerats för det vardagliga arbetet stärker förutsättningarna för informationsutbyte även i kris. Av särskilt intresse är att LYNC skapar goda förutsättningar för att visualisera och kommunicera lägesbilder.

Målet ”Etablerade former för samverkansledning”

Genom framförallt den stärkta informella och formella samverkan som nämnts ovan, liksom utvecklade rutiner för informationsutbyte, drar utvärderingen slutsatsen att etablerade former för samverkansledning i vardagen har skapats. Förutsättningarna för att etablera sådana former under kris har likaså stärkts.

Övrigt

Trots att det inte faller under något av de mål som kunnat härledas måste det tilläggas att flera respondenter framfört att NordSam bidragit till att TIB¹⁶-funktionen utvecklats, alternativt är på god väg att utvecklas.

8.1.2 Styrmiljö

Målet ”God kompetens i förhållande till nya arbetsuppgifter, bl.a. i stabsmetodik och ledarskap under svåra förhållanden”

Redan några år innan NordSam bildades hade en av de stora utmaningarna som länsstyrelserna stått inför varit omstruktureringen av det svenska kris-hanteringssystemet. Omstruktureringen hade bl.a. inneburit att behoven av kompetens hade förändras, bl.a. för att arbeta med risk- och sårbarhetsanalyser och för att utföra tillsyn. I den problemanalys som gjordes i den strategiska planen lyftes även fram behovet av kunskap i stabsmetodik och ledarskap under svåra förhållanden.

Utvärderingen bedömer att det gemensamma arbetet inom NordSam väsentligt bidragit till att höja medarbetarnas kompetens inom områden som är viktiga för att utföra sina aktuella uppgifter. Kompetenshöjningen har skett på flera olika sätt.

Dels har det stärkta informationsutbytet mellan länsstyrelserna (se ovan rutinerna för dessa) bidragit till att erfarenhetsutbyte, bollplankande och diskussioner kunnat äga rum vilket stärkt kompetensen. Dels har arbetet med olika uppgifter inom samarbetsgruppernas ramar, även om det delvis skett på ”egen kammare”, inneburit att nya kunskaper kunnat utvecklas. Därtill har

¹⁶ Tjänsteman i beredskap.

man inom NordSam anordnat utbildningar, t.ex. en gemensam stabschefsutbildning.

Det bör även nämnas att deltagande i varandras övningar som utvärderare eller observatörer torde ha bidragit till att ömsesidigt stärka varandras kompetens. Även inom tillsynsområdet samverkar man på ett liknande sätt genom att länsstyrelserna kan följa med varandra vid tillsynsbesök.

Därutöver har med viss regelbundenhet anordnats s.k. kunskapsträffar i NordSams regi. Exempel på rubriker för dessa har varit IT-säkerhet och sårbarheter inom bränsleområdet. Ungefär två kunskapsträffar har anordnats per år. Föreläsare har varit någon från NordSam eller en extern expert. Även externa aktörer har bjudits in som gäster, t.ex. kommuner och centrala myndigheter.

Allt det arbete som krävs för att utarbeta olika stöd- och metodikdokument, samt tillämpningen av dem, måste också ha inneburit att kompetensen höjts, åtminstone för dem som utarbetat dokumenten. Genom den kunskapsbank som Sharepoint utgör finns även relevant, känd och lättillgänglig skriftlig information som är kompetenshöjande.

Samtidigt bedömer utvärderingen att det inom övningsområdet, t.ex. inom regionala samverkansövningar, finns utrymme att mer än idag delta i varandras övningar och därigenom ömsesidigt utveckla sina kompetenser. En form som redan prövats (men inte i större omfattning) är att en länsstyrelse ställer en resurs till förfogande i samband med att en annan länsstyrelse utför en övning. Denna person kan antingen ha rollen av mentor under övningen eller efteråt utveckla en s.k. peer review. Utvärderingen bedömer att ett liknande deltagande i varandras övningar skapar goda förutsättningar för bägge länsstyrelsernas lärande.

Inom övningsområdet förekommer även s.k. larmövningar, och gemensamma sådana har blivit väl etablerade inom NordSam. Då en av länsstyrelserna redan förberett en larmövning är det enkelt och resursbesparande för de andra länsstyrelserna att ingå i den. Länsstyrelserna uppger att det är lärorikt att utföra dessa larmövningar, och NordSam har alltså bidragit till att länsstyrelserna kan delta i fler sådana än annars. I genomsnitt genomförs cirka två larmövningar per år.

Utvärderingen har emellertid funnit att man hittills endast övat en gång att man förstärker varandras län under en omfattande kris. Det var inom ramen för den internationella övningen Barents Rescue 2011 som stabspersonal från länsstyrelsen i Västerbotten förstärkte länsstyrelsen i Norrbotten. Även observatörer från länsstyrelserna i Västerbotten, Västernorrland och Gävleborg deltog i övningen. Utöver detta tillfälle har emellertid länsstyrelserna inom NordSam inte övat att man förstärker varandra i en krissituation.

Ett hinder som utvärderingen noterat för att i ännu högre grad höja kompetensnivån är den relativt höga personalomsättningen på flera länsstyrelser. En av förklaringarna till denna är att länsstyrelserna i högre eller lägre grad finansierar vissa beredskapstjänster med projektmedel, framförallt med det s.k. 2:4-anslaget som MSB administrerar. I ett par av dessa

länsstyrelser har man valt att inte tillsvidareanställa den personal som finansieras med projektmedel, vilket inneburit att den blivit mer rörlig.

Ett annat hinder som utvärderingen uppmärksammat är svårigheterna att få till överlappningar i samband med att en tjänst omsätts. Som konsekvens minskar möjligheterna att överföra viktig kunskap till en nyanställd. I en av de besökta länsstyrelserna uppgav man t.o.m. att personalavdelningen systematiskt låter vänta med att påbörja rekryteringsprocessen innan en anställd avslutat sin tjänst. Inom krisberedskapsfunktionen uttryckte man sitt stora missnöje med detta förfarande.

Utvärderingen konstaterar alltså att personalpolitiken i relativt hög grad kan skilja sig åt mellan de olika länsstyrelserna. De förutsättningar som respektive länsstyrelses ledning ger för att behålla personal och för att tillförsäkra överlämningar varierar.

Målet ”Förbättrade förutsättningar för kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte”

En återkommande kommentar från både enkätsvaren och bland svaren från intervjuerna är att stämningen inom Nordssam är både prestigelös och till stora delar spirande. De enskilda medarbetarna uppger att de uppskattar att delta i gemensamt arbete och upplever ömsesidig nytta och/eller delar gärna med sig av information och erfarenheter. Till viss del sker denna samverkan inom ramarna för NordSam, men har till stora delar också blivit självgående. Utvärderingen drar följaktligen slutsatsen att NordSam förbättrat förutsättningarna för både erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling.

Övrigt

Utvärderingen har noterat att en icke planlagd effekt av samarbetet är att en ”NordSam-kultur” är på väg att bildas mellan de sex länsstyrelserna. En gemensam värdegrund är på väg att växa fram och normativa uttolkningar av vissa frågeställningar har gjorts. Bl.a. manifesteras detta genom de vägledningar och checklistor som utarbetas. Framförallt värdegrunden underlättar samverkan *mellan* de sex länsstyrelserna i händelse av en omfattande kris, men det måste uppmärksammas att den nödvändigtvis inte bidrar till att underlätta samverkan med landets övriga länsstyrelser.

Huruvida landets två andra liknande länsstyrelsesamarbeten, Övergripande Samverkan i Mellansverige (ÖSAM) och Sydlänssamverkan, också är på väg att leda till att regionala ”kulturer” bildas, har inte studerats i denna utvärdering. Möjligtvis kan så vara fallet, men att effekterna inte är lika starka som inom NordSam¹⁷. Om situationen är sådan att en viss normering och framväxt av gemensam värdegrund är på väg att ske i landets övriga länsstyrelser (inom sina respektive samverkansorganisationer), så finns det skäl att anta att tre regionala grupperingar alltmer kan växa fram på sikt. Utvärderingen bedömer att gemensam värdegrund och normering är viktigt, men att det skulle

¹⁷ Vissa icke verifierade uppgifter pekar på att NordSam-samarbetet är mer omfattande än de två andra samarbetena.

innebära en svaghet för hela den svenska krisberedskaps-organisationen som helhet om de inte var gemensamma på nationell nivå.

8.1.3. Resursbas

Mål: "Tillräckligt stor personalstyrka"

Utvärderingen har konstaterat att uppgifterna inom krisberedskapsområdet ökat i omfattning under de senaste åren, men har som tidigare framfört inte kunnat bedöma hur stor en *tillräckligt* stor personalstyrka bör vara på de enskilda länsstyrelserna för att bemästra uppgifterna. Inom NordSam har detta inte heller kvantifierats.

Utvärderingen har genom intervjuer ändå kunnat konstatera att några av länsstyrelserna inom NordSam är särskilt bekymrade över personalstyrkans storlek. Utvärderingen noterar samtidigt att en del av personalen finansieras med projektmedel från MSB, s.k. 2:4-medel, och att projekten ryms inom NordSams paraply. Dessa finansiella medel är emellertid tillfälliga och syftar till att främja samverkan och utveckling. De tjänster som finansieras med dessa medel kan därför inte räknas som ett bestående kapacitetshöjande resultat utan måste ses som resurser som tillförts för att genomföra NordSams aktiviteter (fält G i ramverket). Det är samtidigt närapå omöjligt att bedöma hur personalsituationen sett ut om NordSam inte funnits. Det kan inte uteslutas att NordSam undanträngt andra finansieringsmöjligheter.

Med det ovan sagt kvarstår det faktum att särskilt några länsstyrelser uppger att de i dagsläget upplever personalbrist, trots 2:4-finansieringen. Utöver ett ökat behov av personal för det löpande arbetet (t.ex. med risk- och sårbarhetsanalyser, tillsyn, remissyttranden, etc.), så uppger de att de nya arbetsuppgifterna innebär ett accelererat behov av personal för internt utvecklingsarbete. Därutöver finns en insikt om behovet av att kunna stödja andra länsstyrelser med personal i händelse av en allvarlig och långdragen kris.

Det är därför viktigt att kunna konstatera att samarbetet inom NordSam bidragit till att i praktiken bredda de enskilda länsstyrelsernas resursbas i termer av personal. Genom det öppna och förtroliga samarbetet inom de tematiska arbetsgrupper som upprättats, och med god hjälp av kommunikationsmedel som e-mail, telefon och LYNC, så har antalet "kollegor" för flertalet medarbetare mångfaldigats. Många av medarbetarna har dessutom olika bakgrunder, vilket ger en bredd i kompetens som en enskild länsstyrelse omöjligt skulle kunna uppbära.

Det finns alltså goda skäl att anta att den samverkan som NordSam bidragit till har inneburit att en betydande del av det arbete som den sammantagna personalen utfört, och som varje enskild länsstyrelse kunnat använda sig av, annars inte hade blivit utfört. Samtidigt har utrymme för utvecklingsarbete skapats. Nedan ges en vidare beskrivning av NordSams bidrag till att "bredda" länsstyrelsernas personalstyrkor.

Nätverk

Professionella nätverk har skapats som är formella då aktiviteterna är knutna till NordSams planlagda aktiviteter, men som också är informellt aktiva. Åtskilliga medarbetare har både i enkät-svaren och i intervjuerna lyft fram det goda och opretentiösa samarbetsklimat som råder och som skapat förutsättningar för att kunna utnyttja varandra personella resurser.

Utvärderingen bedömer de etablerade nätverken som mycket värdefulla. Mot bakgrund av att bemanningen för krisberedskap på varje länsstyrelse är begränsad till cirka 2,6 – 5 tjänster, och att de enskilda länsstyrelserna därför sett sig tvungna att dela upp arbetet i relativt tydliga och avgränsade funktioner, så är möjligheterna till professionellt samarbete *inom* ett funktionsområde, *inom* varje enskild länsstyrelse, rejält begränsade. De professionella nätverken skapar däremot mycket goda förutsättningar för ökad dynamik.

Löpande arbete

För länsstyrelsernas löpande arbete har NordSam inneburit att nätverken blivit så pass upparbetade att man numera delar på vissa löpande arbetsuppgifter och ger varandra stöd, t.ex. med att förbereda remissyttranden, bevaka händelseutvecklingen inom ett ämnesområde (t.ex. med att omvärldsbevaka teknikutvecklingen), göra tolkningar av föreskrifter, dela med sig information om inträffade händelser, etc.

Utvecklingsarbete

En relativt stor del av länsstyrelserna utvecklingsarbete sker idag inom ramen för NordSam, men visst arbete utförs även enskilt eller inom ramen för andra samarbetsformer. Utvärderingen konstaterar att länsstyrelserna genom NordSams aktiviteter har etablerat en hög grad av samverkan och drar fördel av varandras resurser för utvecklingsarbetet. Utvärderingen bedömer att en väsentlig del av det utvecklingsarbete som utförts inom NordSam (och som beskrivs i närmare detalj på annan plats) inte hade kunnat utvecklas vid länsstyrelserna om de istället arbetat själva och inte hade kunnat ta del av varandras personella resurser.

Gemensamma inlagor

Nätverken, både mellan beredskapsdirektörerna och inom samarbetsgrupperna, används i viss grad för att förbereda gemensamma inlagor (även sådana som inte innebär remissvar). Men utvärderingen bedömer samtidigt att det ändå inte är ett instrument som utnyttjas fullt ut. Några respondenter har nämnt att det förekommit att gemensamma inlagor förberetts för SOGO-möten, men endast i blygsam omfattning.

Det institutionella minnet

De professionella nätverk som NordSam bidragit till att bygga upp har visat sig ha särskilt stor betydelse då personalen omsätts på de enskilda länsstyrelserna. På länsstyrelsernas har en medarbetare i normalfallet redan hunnit lämna sin tjänst när den efterträds av en nyanställd medarbetare, och på grund av att den

övriga personalen på en länsstyrelse ofta är specialiserad inom egna områden försvaras därför överlämningen. En av de intervjuade uttryckte bristen på insatta kollegor på den egna länsstyrelsen som:

- "Finns knappast någon annan på hemmaplan".

Utvärderingen visar emellertid på den stora betydelse som NordSam-nätverken har för att introducera nyanställda. Därigenom minskar risken för de enskilda länsstyrelserna att förlora upparbetad kunskap. Flera intervjuade medarbetare vittnar om hur snabbt de blivit upptagna i nätverken och fått stöd med att komma in i arbetet. I några fall kan man även tala om att informella mentorskap uppstått. En effekt av NordSams arbete är med andra ord en i praktiken breddad resursbas som lett till att det *institutionella minnet* till stora delar tryggas på de enskilda länsstyrelserna (till det bidrar även upparbetade dokumentdatabaser).

Därtill måste också betonas att nätverket beredskapsdirektörerna emellan, på ett liknande sätt, varit av stor betydelse för att nytillträdda försvarsdirektörer snabbt ska komma in i arbetet. Nätverket fanns redan innan NordSams uppstart, men har stärkts avsevärt genom de senaste årens gemensamma arbeten. En av beredskapsdirektörerna uttryckte under intervju att när han tillträdde sin tjänst så blev NordSam "räddningen".

Personal vid långdragen och allvarlig krishantering

I händelse av en långdragen kris är det av stor vikt att kunna bli avlöst av annan kompetent personal. "Krisberedskapskunnighet" är ofta en bristvara, men återfinns normalt hos en annan länsstyrelse. Men för att en avlösning ska kunna fungera snabbt och effektivt är det av stor vikt att personliga kontakter redan är upparbetade, att överenskommelser redan finns på plats innan en långdragen kris inträffar, att en gemensam grund finns för krisledningsorganisation, och att avlösningar övats.

Utvärderingen visar på att NordSam bidragit till att utveckla en överenskommelse mellan länsstyrelserna om att samverka med personal i händelse av kris, samtidigt som NordSams nätverk bidragit till att personliga kontakter redan har etablerats. Utvärderingen bedömer därför att NordSams arbete substantiellt bidragit till att bredda tillgången till kompetent personell stöd i händelse av en långdragen krissituation.

8.1.4. Interna styr- och stöddokument

Målet "Förekomst av sådana interna styr- och stöddokument som är nödvändiga för nya arbetsuppgifter"

Utvärderingen konstaterar att det inom ramen för samarbetsgruppernas arbete främst har utvecklats en rad olika interna stöddokument. Majoriteten av dem riktar sig till länsstyrelserna själva, men även några dokument inom tillsynsområdet utgör stöddokument till kommunerna. Observera att de senare, i teknisk mening, inte utgör interna styr- och stöddokument för länsstyrelserna

utan istället ingår bland NordSams förebyggande aktiviteter (se pilen mellan NordSamfältet F och fält B). De hanteras därför som ett resultat under rubriken "förebyggande aktiviteter" nedan.

Det är givetvis omöjligt att i exakta termer bedöma i vilken grad som de interna styr- och stöddokumenterna hade utvecklats på de enskilda länsstyrelserna om NordSam inte hade varit verksamt. Flera länsstyrelser hade sannolikt igångsatt egna utvecklingsarbeten och visst samarbete mellan länsstyrelserna kanske hade förekommit ändå, men det råder inga tvivel om att det hade varit svårt för de enskilda länsstyrelserna att annars ens komma i närheten av den mängd verktyg som har utvecklats i NordSams regi. Genom det gemensamma arbetet att arbeta fram dokumenten har olika förslag och idéer stötts och blötts flertalet gånger innan de beslutas, och olika kompetenser har bidragit till att utveckla dem. I praktiken innebär det kvalitetskontroll, och det finns stora skäl att anta att förslagen därigenom blir väl genomarbetade. En av de intervjuade medarbetarna sammanfattade det som:

- "Vi jobbar ju fram gemensamt material som är avstämt hos alla de sex länsstyrelserna".

Utvärderingen konstaterar också att det är en styrka för de vägledande dokumenten i sig att de är gemensamma för sex olika länsstyrelser. Dels innebär det i kommunkontakterna en styrka att kunna meddela att de vägledningar, mallar, etc. som utarbetats inte är en enskild länsstyrelses "påhitt", utan är resultatet av sex länsstyrelsernas gemensamma arbete. Det ger dokumenten högre legitimitet (en risk kan samtidigt vara att om de har brister så kan de vara svårare för kommunerna att ifrågasätta). En annan fördel med gemensamma dokument är ännu mer uppenbar. Det gäller de dokument som ligger som grund för sådant operativt arbete som kan bli gemensamt, framförallt under en krissituation.

Exempel på sådana dokument som utarbetats inom NordSam är:

RSA

- Checklista för granskning av kommunala risk- och sårbarhetsanalyser
- Grunddisposition för risk- och sårbarhetsredovisning

Tillsyn

- Frågeformulär för tillsyn av kommunernas olycksundersökningar
- Frågeformulär för uppföljning av den kommunala krisberedskapen enligt Lagen om Extraordinära händelser – LEH.

Krisledning

- Gemensam stabsmetodikinstruktion
- Krisledning och samverkan i NordSamlänen (gemensamt synsätt på krisledning och krisledningsstöd)
- Gemensam begreppsapparat inom krisberedskapen

NordSamband

- Tekniska system inom NordSam (analys och förslag)

Övningar

- PM för larmövningar, inklusive mallar

Övrigt

- Beslutsunderlag för prioritering av el vid elbrist¹⁸
- Plan för hantering av dammbrott¹⁹
- Processkartläggningar för tillsynsprocessen, handläggning skyddsvakter och handläggning för begäran om skyddsobjekt²⁰.
- NordSam lämnade bidrag till MSB för att utveckla dokumentet "Metodstöd – Tillsyn över kommunernas preciserade skyldigheter".
- Gemensam webbplats för räddningstjänst, landsting, polis, länsstyrelser och andra myndigheter inom CBRNE-området har utvecklats inom NordSams regi.

Målet "Etablerade metoder för RSA"

Både enkätsvar och svaren från intervjuerna ger ett entydigt svar att metodiken för risk- och sårbarhetsanalysarbetet utvecklats som ett resultat av NordSam. Man uppger att utbytet av erfarenheter inom RSA har höjt handläggarnas kompetens att utveckla och använda gemensamma metoder och verktyg i det förebyggande arbetet, bl.a. med att göra riskinventering och att uppmärksamma nya företeelser som kan utgöra risker. Man uppger att metoderna redan hunnit etableras och att länsstyrelserna som resultat även blivit mer jämförbara och enhetliga.

8.2. Stärkt operativ verksamhet?

I stycket ovan konstaterades det att kapaciteten i termer av system, styrmiljö, resursbas samt stöddokument stärkts som ett resultat av NordSams aktiviteter. I tidigare stycken hade det även bedömts att dessa kapacitetsförstärkningar, om de infriades, skulle vara relevanta för att stärka den operativa verksamheten, d.v.s. de förebyggande och krishanterande aktiviteterna (fält B). Enligt ramverkets logik bör alltså målet att stärka kapaciteten för de förebyggande och krishanterande aktiviteterna ha blivit uppnådda, åtminstone till viss del. Nedan görs en bedömning av om så skett och vad som i sådana fall uppnåtts.

¹⁸ Enligt uppgift från intervjuer. Dokumentet har inte kunnat begäras ut eftersom det är sekretesskyddat.

¹⁹ Enligt uppgift från intervjuer. Dokumentet var inte tillgängligt då det begärdes ut.

²⁰ I huvudsak framtaget av Västerbottens Län med främsta syfte att tillgodose intressen i Västerbotten. Dokumentet baserades emellertid på information från övriga NordSamlän och kom dem även till gagn.

8.2.1. Förebyggande aktiviteter

Utvärderingen bedömer att de *förebyggande* aktiviteterna stärkts som ett resultat av NordSam. Resultaten återfinns framförallt inom RSA-området och inom Tillsyn.

- Utvärderingen bedömer att bidragande faktorer framförallt varit användning av lättillgängliga och relevanta stöddokument som utarbetats (frågeformulär, checklista, etc.), användning av utvecklad metodik, tillämpning av stärkt kunskap och kompetens i det vardagliga arbetet och stärkt "legitimitet" i kontakter med andra aktörer.
- Utöver förstärkningen av de egna kapaciteterna görs bedömningen att externa aktörer i viss omfattning även direkt påverkats av NordSams aktiviteter. Av blygare omfattning är visst deltagande i kunskapsträffar, men framförallt bör några dokument som utvecklats för kommunernas bruk nämnas:
 - Checklista för tillsyn av industrianläggningar enligt 2 kap 4§ (LSO - Lagen om Skydd mot Olyckor)
 - Checklista för tillsyn av kraftverk och dammar enligt 2 kap 4§ (LSO)
 - Tillsynsmodell vid besök för anläggningar med farlig verksamhet enligt 2 kap 4§ (LSO)

I enkätundersökningen ansåg 16 av 26 svarande (62%) att samarbetet stärkt den egna länsstyrelsens förmåga att förebygga kriser, 3 svarade nej (11%), och 7 var osäkra (27%).

8.2.2. Krishanterande aktiviteter

Under senare år har lyckligtvis inte några omfattande kriser uppstått i något av de sex länen. Några möjligheter att bedöma krishanterande aktiviteter i skarpa lägen, och i vilken grad som NordSam kan ha bidragit till att stärka dem, har därför inte varit möjligt inom ramen för utvärderingen.

Utifrån de kapacitetsförstärkningar som skett under NordSam dras likväl den logiska slutsatsen att länsstyrelserna idag är bättre rustade för att hantera omfattande kriser, inte minst om kriserna kräver att länsstyrelserna går in och stödjer varandra.

Av stor betydelse för den slutsats som dras är utvecklingen av stödjande dokument, inte minst stabsmetodikinstruktionen. Dels utgör den och andra stöddokument ett värdefullt stöd för en enskild länsstyrelse att på egen hand tillämpa i händelse av kris, dels underlättar de samverkan mellan olika NordSam-länsstyrelser. Även om varje länsstyrelse kommer att utveckla egna mer detaljerade planer så kommer samtliga länsstyrelser att utgå från den krisledningsmetodik och terminologi som redan utvecklats gemensamt. NordSam har även i övrigt bidragit till att nätverket mellan de sex länsstyrelserna stärkts och att personkännedomen och kännedomen om de andra länsstyrelsernas lokaler, organisationer, etc. har stärkts. Alla ovan nämnda faktorer bidrar till att skapa en gemensam syn på krisledning och

bättre förutsättningar för personalförstärkning, informationsutbyte och annan samverkan under en omfattande kris.

Därtill har, liksom för de förebyggande aktiviteterna, NordSam bidragit till stärkt kunskap och kompetens för krishantering. Det finns också skäl att anta att den utveckling som skett inom krishanteringsområdet kan bidra till att vid kris stärka länsstyrelsernas "legitimitet" i kontakter med andra aktörer.

Trots de framsteg som nämns ovan noterar utvärderingen att man endast i begränsad omfattning deltagit i gemensamma övningar då man haft möjlighet att öva att man förstärker varandras län eller behöver samverka p.g.a. en omfattande krissituation som omfattar flertalet län. En mer omfattande gemensam övningsverksamhet hade dessutom ytterligare stärkt länsstyrelsernas kapacitet att samverka under en krissituation.

Samtidigt som NordSam bidragit till att jämka samman de sex länsstyrelserna inom samarbetet kvarstår det faktum att detsamma inte gäller för samarbetet med landets övriga länsstyrelser. I en händelse av en omfattande kris som kräver att en länsstyrelse utanför NordSam-samarbetet förstärker en länsstyrelse inom samarbetet föreligger fortfarande en förhöjd risk att svårigheter kan tillstöta.

I enkätundersökningen ansåg 19 av 25 svarande (76%) att samarbetet stärkt den egna länsstyrelsens beredskap inför kriser, 2 svarade nej (8%), och 4 var osäkra (16%).

8.3. Stärkt krisberedskap och krishantering?

Den avgörande frågan är slutligen om NordSam kan bedömas ha bidragit till verksamhetsmålet stärkt krisberedskap och krishantering. Utvärderingen bedömer att så är fallet. Ingen tvekan råder om att de sex länsstyrelserna i norra Sverige valt en väg som redan genererat viktiga resultat och där potentialen finns för ytterligare framsteg.

Som tidigare beskrivits har kapaciteten i termer av både system, styrmiljö, resursbas och stöddokument utvecklats, och det har bidragit till stärkta förebyggande aktiviteter och stärkt beredskap för krishanterande aktiviteter.

Av särskilt intresse är bedömningen av den "3-dimensionella" bilden av utvärderingsramverkets kapacitetsfält som beskrivs i den förklarande texten till figur 1 (se understycket "Länsstyrelsernas samverkan illustrerad"). Utvärderingen bedömer att länsstyrelsernas stärkta samverkan bidragit till att ömsesidigt förstärka var och ens kapacitet, inte minst med att bredda resursbasen i termer av personal.

8.4. Genomförandet av NordSam

Målet ”Förbättrat formerna för NordSam-samarbetet”

Först måste påpekas att detta mål, som har sitt ursprung i projektplanen från 2007, teoretiskt sett *inte* är ett kapacitetsstärkande mål. Anledningen är att NordSam, trots att aktiviteterna är integrerade med den ordinarie verksamheten, bör anses som en samling förberedande aktiviteter i projektform. Målet måste därför placeras in i fält F (NordSam) i ramverket. I praktiken är det emellertid svårt att särskilja NordSams aktiviteter från de ordinarie aktiviteterna p.g.a. av att NordSams samsamarbetsformer är på väg att institutionaliseras. Med andra ord är vissa aktiviteter i fält F på väg att etableras under komponenten ”system” i kapacitetsfältet. Det är ett positivt resultat i sig och ingick i bedömningarna i stycke 8.1.1.

För att återgå till frågan om och hur formerna för NordSam-samarbetet förbättrats blir utvärderingens bedömning övervägande positivt. I enkätundersökningen ansåg också hela 22 av 25 svarande (88%) att NordSam lett till ett stärkt samarbete och att det medfört samordningsvinster. Bland de övriga svarande var 2 osäkra (8%) och 1 person svarade nej (4%).

För utvärderingen finns emellertid ingen s.k. nollmätning att tillgå för hur formerna såg ut 2007 då målet skrevs, och den bedömning som gjorts är därför främst av hur formerna ser ut idag. Nedan omnämns de mest framträdande framgångsfaktorerna som utvärderingen funnit för att etablera formerna för och genomföra NordSam-samarbetet, liksom även de svårigheter som noterats.

Framgångsfaktorer

- Det fanns en viss grund, i form av ett lösare samarbete, att stå på redan innan samarbetet formaliserades i form av NordSam.
- All personal hade möjlighet att delta i etablerandet av NordSam, d.v.s. inte bara beredskapsdirektörerna utan även övriga medarbetare.
- Man tog tillvara på erfarenheterna från Sydlänssamverkan.
- Länsstyrelserna i norra Sverige har många frågor gemensamt inom krisberedskapsområdet och är ungefär lika stora.
- Samordningsfunktionen, bemannad med en samordnare först på 50% och sedan nästan på heltid (90%), har varit av allra högsta betydelse för att samarbetet ska fungera och utvecklas. Samordnaren har drivit på arbetet, varit stödjande, sammanhållande, rapporterande och utvecklat idéer för det fortsatta arbetet. Att etablera en specifik tjänst för samordningen har varit en av samarbetets främsta framgångsfaktorer.
- Aktiviteterna inom NordSam präglas av ett öppet och prestigelöst samsamarbetsklimat som främjar kreativitet. Medarbetarna känner trygghet i att våga kontakta varandra för att få hjälp.

- Aktiviteterna återspeglar länsstyrelsernas dagliga verksamheter, framförallt sådana som i hög grad upplevs som angelägna.
- Samarbetet uppvisar ett ambitiöst förhållningssätt till planering, uppföljning, dokumentation och administration. Vissa medarbetare upplevde framförallt i början att NordSam var alltför byråkratiskt, men utvärderingen menar att ett samarbete som NordSam, som dessutom bedrivs i projektform, oundvikligen kräver systematik, dokumentation och andra "administrativa" handgrepp för att kunna genomföras framgångsrikt. Utvärderingen bedömer att den "administrativa" nivå man ligger på idag är tillfredsställande för sina syften och idag dessutom accepterad av och praktiskt genomförbar för medarbetarna.
- Indelningen av arbetet i olika tematiska grupper med roterande gruppansordnare har gett en naturlig och stabil organisatorisk stomme med hög delaktighet. Parallellt med samlingsgrupperna finns utrymme för idéer, remisser och andra nyuppkomna uppgifter under samlingsformen "dynamisk samverkan".
- De geografiska avstånden har i hög grad överkommit genom etablerandet av LYNC och Sharepoint, trots att vissa respondenter upplever Sharepoint som ostrukturerat.
- Möjligheter till fysiska möten inom samlingsgrupperna samt ett årsmöte varje höst där alla har möjlighet träffas, utbyta erfarenheter, diskutera och komma närmare varandra.
- Finansiering har lyckats erhållas med s.k. 2:4-medel som administreras av MSB.
- De direkta resultaten av NordSams aktiviteter är i många fall synliga och omedelbart tillämpliga, t.ex. utarbetandet av vägledningar och checklistor vilka omgående kan omsättas i det operativa arbetet. Det ger en snabb återkoppling av värdet med samarbetet och stimulerar på både styrande och operativa nivåer till fler gemensamma initiativ.

Svårigheter och outnyttjade möjligheter

Trots framgångsfaktorerna ovan har NordSam även mött vissa svårigheter eller har valt att inte utnyttja all den potential som finns inom samarbetet. Det som noterats är:

- Målen och målhierarkierna på övergripande nivå är inte stringenta. De är inte heller särskild kända för medarbetarna inom NordSam.
- Inom NordSam har man endast i mindre omfattning övat att man förstärker varandras län eller behöver samverka p.g.a. en omfattande krissituation som omfattar flertalet län. Utvärderingen bedömer att en mer omfattande övningsverksamhet kunde ha genomförts, och att detta kunde ha bidragit till det övergripande effektmålet.

- Utvärderingen har funnit att beredskapsdirektörerna i ledningsgruppen inte alltid är pålästa och förberedda inför de möten som hålls. Vissa intervju svar pekar också på att de samtidigt uppvisat en tendens till att ha något för brättom till beslut. Det har bl.a. haft som konsekvens att samordnaren i vissa fall fått driva både strategiska och operativa frågor utan att upprättade arbetsformer funnits för det.
- Med de professionella nätverken så starkt utvecklade inom NordSam, och även med en väl etablerad ledningsgrupp bestående av beredskapsdirektörer, föreligger goda möjligheter att föra gemensam talan i angelägna frågor gentemot centrala myndigheter (bl.a. MSB), försvarsdepartementet och andra aktörer. Utvärderingen har funnit att det förekommit att gemensam talan har förts, men inte i den omfattning som det finns potential för.
- Inom de sex länsstyrelserna är en "NordSam-kultur" på väg att utvecklas. Det är på många sätt positivt, men kan ha en uteslutande effekt på landets övriga länsstyrelser, och vice versa.
- Kommunikationen mellan samarbetsgrupperna och ledningsgruppen upplevs av vissa som svag. För att kompensera för denna svaghet har främst samordnaren fått träda in, men genom denna "mellanhand" har möjligheterna till en mer direkt kommunikation inte tagits tillvara.
- Vid upprättande av samarbetsgrupper är det avsett att det ska finnas en ansvarig person i ledningsgruppen som fungerar som kontaktperson och beslutsstöd när så behövs. Utvärderingen har funnit att detta system fungerat svagt i praktiken. Det har inneburit en förlorad möjlighet att stärka kommunikationen mellan samarbetsgrupperna och ledningsgruppen.
- I några av länsstyrelserna har inte länsledningarna någon större kunskap om NordSam och det arbete som där utförs gemensamt.
- Sharepoint har stor betydelse för informationsutbytet inom NordSam, men är enligt vissa medarbetare ostrukturerat och ger ett rörigt intryck.
- Samtliga beredskapsfunktioner är beroende av den personalpolitik som slås fast på central nivå på respektive länsstyrelse och som avgör möjligheterna att attrahera och behålla personal. För några av länsstyrelserna ses deras centrala personalpolitik som en svårighet. Särskilt begränsningarna att tvingas visstidsanställa istället för att kunna erbjuda tillsvidareanställning upplevs som ett betydande problem för ett par av länsstyrelserna. Detta är en s.k. "extern" svårighet, d.v.s. en omständighet som beredskapsfunktionerna inte själva har kontroll över.
- NordSam är i hög grad beroende av 2:4-medel. Eftersom besluten om finansiering kommer relativt sent i relation till aktivitetsperioden finns väldigt lite tid för framförhållning, t.ex. för att rekrytera. Även detta är en "extern" omständighet.

9. Övriga bedömningar

I kapitlen ovan har NordSams relevans och effektivitet bedömts, och bedömningarna har överlag varit positiva. De utvärderingskriterier som kvarstår för bedömning är bärkraftighet, generaliserbarhet och kostnadseffektivitet. Även en återkoppling till MSBs utvärdering av NordSam från 2009 presenteras i detta kapitel.

9.1. Bärkraftighet

Stycket syftar till att svara på utvärderingsfråga 6:

- I vilken grad är de uppnådda effekterna långsiktigt hållbara?

Inom NordSam har redan en rad positiva effekter uppnåtts, vilket framgån av kapitel 8. Men en väsentlig fråga är hur förutsättningarna ser ut för att bibehålla dessa. Med det menas att bedöma vilken bärkraftighet som de uppnådda effekterna har och vilka omvärldsförändringar som kan hota.

Som tidigare nämnts i utvärderingen är den samverkan mellan länsstyrelserna som sker inom NordSam på väg att institutionaliseras, d.v.s. bli integrerat i den ordinarie verksamheten. Personkännedomen är god och systemen för dokumentation och informationsutbyte etablerade. Utarbetandet av dokument med gemensamt innehåll och terminologi innebär att man även metodologiskt knutits närmare varandra. Det är mycket positivt och lägger en god grund för bärkraftighet.

Men upprätthållandet av den samverkan som föreligger idag kan inte på något sätt tas för givet, och kommer att kräva att man kontinuerligt arbetar med frågan. Om det gemensamma institutionella minnet som NordSam upprättar idag skulle förloras skulle förlusterna bli svåra att hantera, för flera länsstyrelser redan på kort sikt. Även förmågan att hantera en krissituation som kräver länsamverkan skulle försvagas om man inte aktivt upprätthöll den nuvarande nivån av samverkan, förmodligen på medellång sikt. Det är det som den 3-dimensionella bilden av kapacitetsfältet i utvärderingsramverket illustrerar och som är så väsentlig att upprätthålla.

Utvärderingen har funnit vissa omständigheter som förutsätts för att åtminstone på medellång sikt upprätthålla bärkraftigheten:

- Bibehållandet av den specifika samordnartjänsten.
- Beredskap för att ersätta och fasa in en ny samordnare om den nuvarande samordnaren skulle entledigas eller få andra arbetsuppgifter.
- Fortsatt finansiering för att kunna träffas fysiskt och för att upprätthålla de tekniska informations- och kommunikationssystemen.

- Att ledningsgruppens engagemang etableras på en tillräckligt hög nivå.
- Säkerställandet av starka incitament, befogenheter och god förmåga hos åtminstone några nyckelpersoner inom samarbetet för att arbetet ska kunna drivas vidare.
- Bemanning av beredskapspersonal på de enskilda länsstyrelserna på åtminstone nuvarande nivå. Annars finns en övergripande risk för att samverkan och utvecklingsarbete nedprioriteras, trots att det vore kontraproduktivt.
- Att NordSams arbete även fortsättningsvis dokumenteras väl och att dokumenten är lättillgängliga för alla inom NordSam.

En förmodad omvärldsförändring som återkommande nämndes vid intervjuer och i enkätundersökningen, och som möjligtvis kan påverka bärkraftigheten av NordSams uppnådda resultat, gäller den regionutredning som för närvarande genomförs och som kan leda till en annan indelning av län. Förmodligen kommer utredningen att föreslå att det totala antalet län i landet blir färre. Synen på vad detta kan innebära för beredskapsarbetet och NordSam skiljer sig emellertid kraftigt åt. Medan vissa respondenter såg en kommande länskoncentration som ett hot, och andra såg det som en möjlighet, var det vissa som inte trodde att det skulle ha någon större betydelse överhuvudtaget.

Hur det blir är omöjligt att förutse. Viktigt är emellertid att vara uppmärksam på förändringarna så att eventuella hot hanteras på ett fullgott sätt och att eventuella uppkomna möjligheter tillvaratas.

9.2. Generaliserbarhet

Stycket syftar till att svara på utvärderingsfråga 7:

- I vilken grad kan andra länsstyrelser applicera (tillämpa) erfarenheterna från NordSam?

De erfarenheter som hittills gjorts inom NordSam torde vara av intresse för alla Sveriges länsstyrelser. Men frågan är samtidigt i vilken grad som de skulle ha behov av en fördjupad samverkan med andra länsstyrelser för att fullgöra sina uppdrag, och hur förutsättningarna ser ut. Frågan har under utvärderingens gång tagits upp vid vissa intervjuer med NordSam-länsstyrelserna, men inga kontakter har tagits med andra länsstyrelser. Utvärderingen kan därför endast erbjuda ett teoretiskt resonemang om hur behov och förutsättningar ser ut i de andra länen.

Den enkla slutsatsen är att det förmodligen föreligger behov av fördjupad samverkan för alla länsstyrelser i landet, men att behoven är lägre i de län som är större. Anledningen är helt enkelt att bemanning där är mer tilltagen. Särskilt för de mindre och medelstora länen torde emellertid flertalet erfarenheter från NordSam vara tillämpbara.

9.3. Kostnadseffektivitet

Stycket syftar till att svara på utvärderingsfråga 8:

- Hur värdefulla är de redan uppnådda, och framtida antagna, effekterna från samarbetet i förhållande till vad de kostat i termer av tid och andra resurser?

I utvärderingsramverket framgår de resurser som tillförts NordSam av de pilar som går från fält G (externa resurser) och från resursbasen i kapacitetsfältet (fält C) till NordSam i fält F. Frågan är om kostnaden för dessa resurser som tillförts NordSam genererat ett tillräckligt högt mervärde (genererat tillräckligt stora effekter i kapacitetsfältet C) för att kunna motiveras.

Utvärderingen bedömer att det inte torde råda några tvivel om att värdet av de effekter som genererats har varit väl värda kostnaderna. Det var också det återkommande svar som respondenterna gav vid intervjuerna.

9.4. Återkoppling till utvärderingen från 2009

Utöver utvärderingsfrågorna har även en återkoppling gjorts till den utvärdering som MSB gjorde av NordSam-samarbetet 2009 (se vidare stycke 6.2). De frågor som ställts är:

- Hur har samarbetet utvecklats sedan den första utvärderingen?
- I vilken grad har den tidigare utvärderingens förslag till förbättringar hanterats inom NordSam?

Utvecklingen i stora drag

Den föreliggande utvärderingen bedömer att NordSam-samarbetet ytterligare mognat och stärkts sedan den tidigare utvärderingen. Som redan nämnts på flera andra platser i utvärderingen är samarbetet på god väg att integreras i det ordinarie arbetet, och har delvis redan blivit det.

Mervärde

Utvärderingen från 2009 visade på flera exempel att samarbetet lett till mervärde. Den föreliggande utvärderingen visar att de mervärden som observerades 2009 har bibehållits och även ökat i omfattning.

Samtidigt görs bedömningen att den svaghet som observerades 2009 gällande förutsättningarna att "hoppa in i varandras krishanteringsorganisationer och arbeta operativt vid en inträffad händelse" har hanterats under de senaste åren, inte minst genom utarbetandet av gemensam metodik, terminologi och ökad personkännedom. Faktum kvarstår emellertid att detta endast har övats i begränsad omfattning. Fler övningar skulle dels ge information om i vilken grad som man i dagsläget kan stödja varandra vid en omfattande kris, dels skulle de i sig generera lärande som stärker kapaciteten för detta.

Förslag till förbättringar

Utvärderingen från 2009 lämnade ett antal förslag till förbättringar, vilka här följs upp:

- Med stöd av utvecklade processbeskrivningar och mallar har målformulering och andra arbetsuppgifter för de olika samarbetsgrupperna standardiserats.
- De årliga stormötena är idag en attraktiv mötesplats där deltagarna kan mötas, ta del av presentationer och arbeta gemensamt med aktuella frågeställningar. Trots det vill många respondenter utveckla årsmötena med ännu fler aktiviteter. Detta skulle förmodligen kräva att årsmötena förlängdes, vilket naturligtvis är en svår avvägningsfråga.
- Genom att NordSams aktiviteter till stor del drivs i projektform har goda förutsättningar skapats för att prioritera arbetet i NordSam. Beredskapsdirektörerna har även en positiv inställning till NordSam vilket är viktigt i deras egenskap av chefer och arbetsledare. Men många medarbetare uppger att den totala arbetsbördan är tung, och i vissa fall menar de att de fortsättningsvis måste nedprioritera NordSams aktiviteter. Bristen på tid kan också innebära minskade möjligheter att ta del av allt det lärande som NordSam genererar.
- NordSam upplevdes tidigare av många medarbetare som akademiserat och papperstungt. Inslag av detta synsätt finns fortfarande, men dels har formerna för "pappersarbetet" utvecklats, dels finns idag en bättre förståelse för dess betydelse.

10. Slutsatser och rekommendationer

I detta avslutande kapitel presenteras slutsatser och rekommendationer som bygger på de observationer och analyser som presenterats i kapitel 7-9.

10.1 Relevans och effekter

Utvärderingen bedömer att NordSam är en framgång gällande relevans och effekter. Aktiviteterna har genomförts väl och varit fokuserade på relevanta områden för att stärka länens krisberedskap och krishantering, och länens kapacitet har därmed stärkts. Svaret på utvärderingens underrubrik, "Har krisberedskapen i norra Sverige stärkts?", är därför positivt.

Trots det har utvärderingen noterat att gemensamma övningar med syfte att stärka kapaciteten för samverkan mellan NordSam-länen i händelse av en omfattande kris endast har genomförts i blygsam omfattning, och att det därför är oklart i vilken grad som den gemensamma förmågan stärkts.

Nedan återges först, uppdelat i två delar, de specifika resultat som stärker dels krishantering, dels förebyggande aktiviteter. Därefter lämnas en redogörelse över sådana frågor som de två områdena har gemensamt.

Krishantering

För krishanterande aktiviteter har NordSam bidragit till att länsstyrelserna idag är bättre rustade för att hantera omfattande kriser, inte minst om kriserna kräver att länsstyrelserna går in och stödjer varandra. Av betydelse är utvecklingen av stödjande dokument, inte minst en gemensam stabsmetodikinstruktion. Dels utgör den och andra stöddokument ett värdefullt stöd för en enskild länsstyrelse att tillämpa i händelse av kris, dels underlättar de samverkan mellan olika NordSam-länsstyrelser.

NordSam har även i övrigt bidragit till att nätverken mellan de sex länsstyrelserna stärkts och att personkännedomen och kännedomen om de andra länsstyrelsernas lokaler, organisationer, etc. har stärkts. Det har bidragit till att skapa en gemensam syn på krisledning och bättre förutsättningar för personalförstärkning, informationsutbyte och annan samverkan under en omfattande kris (dessa frågor hanteras något mer detaljerat i andra stycken nedan).

Samtidigt har utvärderingen funnit att man hittills endast övat en gång, inom ramen för den internationella övningen Barents Rescue 2011, att man förstärker varandras län under en omfattande kris. För att stärka samverkan ytterligare mellan länen bedömer utvärderingen att en mer omfattande övningsverksamhet kunde ha genomförts.

Förebyggande aktiviteter

Utvärderingen bedömer likaså att kapaciteten för de *förebyggande* aktiviteterna stärkts som ett resultat av NordSam. Resultaten återfinns framförallt inom områdena för risk- och sårbarhetsanalyser och tillsyn. Bidragande faktorer har varit det gemensamma utarbetandet, och därefter tillämpningen, av lättillgängliga och relevanta stöddokument. Exempel på sådana är frågeformulär, checklista, processbeskrivningar och utvecklad metodik.

Checklistor och en tillsynsmall som utvecklats för kommunernas bruk är ett direkt resultat av en förebyggande aktivitet i sig inom NordSam.

Personal vid långdragen och allvarlig krishantering

I händelse av en långdragen kris är det av stor vikt att kunna bli avlöst av annan kompetent personal. "Krisberedskapskunnighet" är i regel en bristvara inom ett län, men kompetensen återfinns normalt hos en annan länsstyrelse. Men för att en avlösning ska kunna fungera snabbt och effektivt är det av stor vikt att personliga kontakter redan är upparbetade, att överenskommelser redan finns på plats innan en långdragen kris inträffar, och att en gemensam grund finns för krisledningsorganisation. Detta har NordSam bidragit till vad gäller samverkan mellan de sex länen.

Däremot, om en kris skulle uppstå så att personalförstärkning från något län utanför NordSam skulle behövas, så skulle förmodligen inte förutsättningarna vara lika goda för samverkan. Anledningen är förstås att man med de andra länsstyrelserna inte upprättat lika starka personliga kontakter, att man inte upprättat överenskommelser, och att man inte heller arbetat fram en gemensam grund för krisledningsorganisation. Behov av stöd från andra län skulle kunna uppstå om t.ex. en omfattande kris drabbade stora delar av norra Sverige.

Informationsutbyte

Informationsutbytet i vardagen har utvecklats i mycket hög omfattning mellan länsstyrelserna som ett resultat av NordSam. För många känns det naturligt och enkelt att ta kontakt med de andra länsstyrelserna. Informationsutbytet sker på flera sätt. Av stor betydelse för informationsutbytet är den gemensamma IT-plattformen Sharepoint som rutinmässigt används för att sprida information och för att spara och komma åt dokument. Sharepoint utgör m.a.o. en kunskapsbank där alla länsstyrelser när som helst på dygnet kan gå in och hämta information. Upprättade rutiner för informationsutbyte finns även i form av s.k. LYNC-möten. I övrigt används mail och telefon.

Genom den nära samverkan som etablerats mellan länsstyrelserna, de kommunikationskanaler som etablerats, och inte minst den gemensamma stabsmetodikinstruktion som utarbetats, finns goda skäl att anta att förutsättningarna för tillfredsställande informationsutbyte vid kris har stärkts som ett resultat av NordSam. Men, att så skulle vara fallet har ännu inte övats.

Samverkan

Samverkande aktiviteter förekommer i en accelererande takt alltmer *utanför* de planlagda aktiviteterna inom NordSams samarbetsgrupper. Dessa förekommer givetvis också, och är av betydande omfattning, men flertalet intervjuer pekar på att samarbetet mellan de samverkande länsstyrelserna blivit alltmer självgående. Det tar sig i uttryck att enskilda medarbetare i en hög grad spontant kontaktar varandra för stöd, synpunkter, bollplankande och erfarenhetsutbyte. NordSam har även stärkt samverkan mellan beredskapsdirektörerna i de sex länen.

Samtidigt har den samverkan som sker *inom* NordSams ramar blivit alltmer institutionaliserad hos de enskilda länsstyrelserna, särskilt inom områdena för RSA, tillsyn och krisledning. Det upplevs numera för en merpart av medarbetarna att det är närmast självklart att viktiga frågor inom dessa områden hanteras gemensamt.

Samarbetsklimat

Samarbetsklimatet mellan länsstyrelserna är både prestigelöst och öppet. De enskilda medarbetarna uppger att de uppskattar att delta i gemensamt arbete och upplever ömsesidig nytta eller delar gärna med sig av information och erfarenheter. Utvärderingen bedömer att NordSam bidragit till detta.

Kompetens och kunskap

Utvärderingen bedömer att det gemensamma arbetet inom NordSam väsentligt bidragit till att höja medarbetarnas kompetens inom områden som är viktiga för att utföra sina aktuella uppgifter. Kompetenshöjningen har skett på flera olika sätt.

Dels har det stärkta informationsutbytet mellan länsstyrelserna (se ovan rutinerna för dessa) bidragit till att erfarenhetsutbyte, bollplankande och diskussioner kunnat äga rum vilket stärkt kompetensen. Dels har arbetet med olika uppgifter inom samarbetsgrupperna inneburit att nya kunskaper kunnat utvecklas. Därtill har man inom NordSam anordnat utbildningar, t.ex. en gemensam stabsutbildning, och kunskapsträffar. Det bör även nämnas att fler larmövningar och deltagande i andra övningar torde ha bidragit till att stärka kompetens, liksom att man inom tillsynsområdet följt med varandra vid tillsynsbesök.

Legitimitet

Det finns också skäl att anta att den utveckling som skett bidragit till att stärka länsstyrelsernas "legitimitet" i kontakter med andra aktörer.

Resursbas för löpande arbete

Samarbetet inom NordSam har i praktiken bidragit till att bredda de enskilda länsstyrelsernas resursbas i termer av personal. Tack vare det gynnsamma samarbetsklimatet och med god hjälp av kommunikationsmedel som e-mail, telefon och LYNC, så har antalet "kollegor" mångfaldigats. Många av

medarbetarna har dessutom olika bakgrunder, vilket ger en bredd i kompetens som en enskild länsstyrelse omöjligt skulle kunna uppbringa.

För länsstyrelsernas löpande arbete har NordSam inneburit att nätverken blivit så pass upparbetade att man numera delar på vissa löpande arbetsuppgifter och ger varandra stöd, t.ex. med att förbereda remissyttranden, bevaka händelseutvecklingen inom ett ämnesområde (t.ex. med att omvärldsbevaka teknikutvecklingen), göra tolkningar av föreskrifter, dela med sig information om inträffade händelser, etc.

De professionella nätverk som NordSam bidragit till att bygga upp har visat sig ha särskilt stor betydelse då personalen omsätts på de enskilda länsstyrelserna, även då nya beredskapsdirektörer tillträder. Tack vare medarbetarna på övriga länsstyrelser har överlappingarna underlättats.

En effekt av NordSams arbete är alltså en i praktiken breddad resursbas som lett till att det *institutionella minnet* till stora delar tryggas på de enskilda länsstyrelserna (till det bidrar givetvis även upparbetade dokumentdatabaser).

Stöddokument

Utvärderingen konstaterar att det inom ramen för samarbetsgruppernas arbete utvecklats en rad olika interna stöddokument. Genom det gemensamma arbetet att arbeta fram dokumenten har olika förslag och idéer stötts och blötts flertalet gånger innan de beslutas, och olika kompetenser har bidragit till att utveckla dem. I praktiken innebär det kvalitetskontroll och det finns starka skäl att anta att förslagen därigenom blir väl genomarbetade.

10.2. Genomförandet av NordSam

Flera olika framgångsfaktorer har bidragit till att NordSam blivit framgångsrikt. Trots framgångsfaktorerna har NordSam även mött vissa svårigheter eller har inte utnyttjat all den potential som finns inom samarbetet. Istället för att återigen lista dem görs en hänvisning till stycke 8.4 där de presenteras i punktform.

10.3. Bärkraftighet, generaliserbarhet och kostnadseffektivitet

Svaren på de utvärderingsfrågor som rör bärkraftighet, generaliserbarhet och kostnadseffektivitet presenteras nedan.

Bärkraftighet

Upprätthållandet av de uppnådda resultaten och den samverkansnivå som föreligger idag kan inte på något sätt tas för givet och kommer att kräva kontinuerligt arbete.

Den regionutredning som för närvarande genomförs och som kan leda till en annan indelning av län kan både betyda hot och möjligheter mot läns-samarbetet. Hur det blir är omöjligt att förutse. Viktigt är emellertid för länsstyrelserna att vara uppmärksamma på förändringarna så att eventuella hot kan hanteras på ett fullgott sätt och att eventuella uppkomna möjligheter kan tillvaratas.

En ännu mer kritisk fråga rör samordnartjänsten som utgör en nyckelfunktion för NordSam-samarbetet. Upprätthållandet av erhållna resultat, och för att utveckla samarbetet vidare, är i hög grad beroende av att samordnarfunktionen upprätthålls.

Generaliserbarhet

De erfarenheter som hittills gjorts inom NordSam torde vara av intresse för alla Sveriges länsstyrelser, men torde vara större i de mindre och medelstora länen.

Kostnadseffektivitet

Utvärderingen bedömer att det inte torde råda några tvivel om att värdet av de effekter som genererats har varit väl värda kostnaderna. Det var också det återkommande svar som respondenterna gav vid intervjuerna.

10.4. Rekommendationer

1) Fortsätt med läns-samarbetet. Dels med syfte att upprätthålla de resultat som redan uppnåtts, dels med syfte att också utnyttja de möjligheter som fortfarande finns kvar att exploatera.

2) Den plattform för samverkan som NordSam uppnått har lagt en god grund för att utveckla samarbetet vidare. Med syfte att utnyttja dessa möjligheter föreslås att ett strategiskt arbete påbörjas under ledning av ledningsgruppen. Arbetet kan utföras av en särskilt utsedd arbetsgrupp.

3) NordSam har uppnått en så pass god organisatorisk mogenhetsgrad att förutsättningarna är förmånliga att etablera och utveckla samarbetet med de två liknande länsstyrelsesamarbetena i Sverige, Sydlänssamverkan och Övergripande Samverkan i Mellansverige (ÖSAM). Syftet skulle vara att stärka förutsättningarna för att jämka sina värdegrunder och att närma sig varandra då man gör normativa uttolkningar av lagar, förordningar, föreskrifter, etc..

Mot bakgrund av att Samverkansområdet Geografiskt Områdesansvar (SOGO) redan har i uppgift att bl.a. kanalisera samarbetet mellan landets samtliga länsstyrelser vore det naturligt att ett ökat samarbete mellan de tre länskonstellationerna gick i takt med utvecklingen av SOGO och att samarbetet kanaliserades via detta samarbetsområde.

4) Planera för och genomför övningar att man i omfattande krissituationer förstärker varandras län.

- 5) Samordnaren har en nyckelfunktion inom NordSam. Säkerställ beredskap för att ersätta och fasa in en ny samordnare i den händelse att den nuvarande samordnaren skulle sluta eller få andra arbetsuppgifter.
- 6) Utnyttja mer ofta möjligheterna att föra gemensam talan.
- 7) Tillförsäkra i högre grad att länsledningarna har större kunskap om NordSam och det värdefulla arbete som där utförs gemensamt (rekommendationen gäller vissa län). Överhuvudtaget bör erfarenheterna från NordSam göras tillgängliga för flertalet intressenter, t.ex. andra länsstyrelser, centrala myndigheter och samverkansområden inom krisberedskapsområdet.
- 8) Var uppmärksamma på de förändringar som en ny länsindelning kan innebära. Hot bör beaktas och möjligheter tillvaratas.

Bilaga 1: LÄNSSTYRELSEARNAS ANSVAR INOM BEREDSKAPSONRÅDET

Länsstyrelsernas ansvar för samhällets krisberedskap formuleras främst i:

- Förordningen om krisberedskap och höjd beredskap, "krisberedskapsförordningen" (SFS 2006:942)
- Länsstyrelsernas förordning med länsstyrelseinstruktion, "länsstyrelseinstruktionen" (SFS 2007:825)
- Lagen (2006:544) och förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid
- och höjd beredskap
- Länsstyrelsernas regleringsbrev

Enligt § 52 i länsstyrelseinstruktionen är länsstyrelserna geografiskt områdesansvariga myndigheter för krisberedskapen. Innebörden av ansvaret framgår av andra paragrafen i instruktionen samt av de övriga styrdokument, främst krisberedskapsförordningen. Nedan ges en sammanställning över de mest centrala uppgifterna.

Generella uppgifter

Enligt § 2 i länsstyrelseinstruktionen har Länsstyrelserna, i generella termer, ansvaret för att nationella mål får genomslag i länet. Samtidigt ska de ta hänsyn till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelserna ska även hålla regeringen underrättad om vad som är särskilt viktigt att veta om länet och händelser som har inträffat där, samt ansvara för vissa tillsynsuppgifter.

Av de 17 uppgifter som framgår av § 3 i länsstyrelseinstruktionen omfattar en av dem "skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar". I § 52 definieras ansvarsområdet för krisberedskap och höjd beredskap: "Genom sin verksamhet ska länsstyrelsen minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen samt utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap".

Geografiskt områdesansvar

Krisberedskapsförordningen fastslår i § 7 att länsstyrelserna är geografiskt områdesansvariga myndigheter inom sitt eget län. De ska därmed utgöra en sammanhållande funktion mellan de lokala aktörerna (t.ex. kommuner, landsting och näringsliv) och den nationella nivån. Enligt SFS 2006:544 fastslås att kommunerna har motsvarande geografiska områdesansvar på lokal nivå.

En beskrivning av vad det geografiska områdesansvaret medför för länsstyrelserna finns också i länsstyrelseinstruktionen (§ 54): "Länsstyrelsen ska avseende krisberedskap vara sammanhållande inom sitt geografiska område och före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas".

Samverkan och samordning

Enligt 7 § i krisberedskapsförordningen ska länsstyrelserna verka för att "nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt" och att under en kris "samordna verksamhet mellan kommuner, landsting och myndigheter".

I § 11 anges att länsstyrelserna, tillsammans med vissa andra myndigheter, har ett särskilt ansvar för att "planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris och för att förebygga sårbarheter och motstå hot och risker". Det innebär att länsstyrelserna ska samverka med berörda statliga myndigheter, kommuner, landsting, frivilliga organisationer och det privata näringslivet. Som arenor för sådant samarbete finns sex olika samverkansområden. Länsstyrelserna ingår i samverkansområdet SOGO (Geografiskt områdesansvar).

Enligt länsstyrelseinstruktionen, § 54, ska länsstyrelserna för att skapa nödvändig samordning också upprätta ett regionalt råd för skydd mot olyckor och krisberedskap.

Risk- och sårbarhetsanalyser

Alla myndigheter har enligt krisberedskapsförordningens § 9 en skyldighet att göra en risk- och sårbarhetsanalyser. I länsstyrelsernas geografiska områdesansvar ingår enligt § 7 i krisberedskapsförordningen att länsstyrelserna ska sammanställa de regionala risk- och sårbarhetsanalyserna. Det innebär för länsstyrelserna att upprätta analyser för hela länet, inte bara länsstyrelsernas egen verksamhet. De regionala risk- och sårbarhetsanalyserna ska enligt § 54 i länsstyrelseinstruktionen kunna användas som underlag för egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder.

I sammanhanget bör även nämnas att MSB årligen begär in förmågebedömningar från länsstyrelserna som underlag till en samlad bedömning av samhällets krisberedskapsförmåga.

Utbildning och övning

Alla myndigheter, inte minst länsstyrelserna, ska enligt krisberedskapsförordningens § 10 genomföra en planlagd utbildnings- och övningsverksamhet för att förbereda den egna personalen på sitt arbete när en kris inträffar.

Stöd till andra aktörer

Enligt § 54 i länsstyrelseinstruktionen har länsstyrelserna ansvaret för att "stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet avseende planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning".

Uppföljning av kommunerna

Länsstyrelserna ska enligt § 54 i sin instruktion följa upp kommunernas

tillämpning av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt rapportera om detta.

Information

Vid en kris ska länsstyrelserna verka för att informationen till allmänheten och massmedia samordnas (§ 7, krisberedskapsförordningen).

Vid en kris ska länsstyrelserna, enligt krisberedskapsförordningen § 14, även ”hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder”.

Länsstyrelserna ska enligt samma paragraf på uppmaning av regeringskansliet eller MSB även lämna information till de funktioner som har till uppgift att ta fram en nationell samlad lägesuppfattning. En liknande skrivning finns i länsstyrelseinstruktionen § 54 enligt vilken länsstyrelsen har i uppdrag att vid en kris sammanställa en gemensam regional lägesbild.

Tjänsteman i beredskap

Varje länsstyrelse ska enligt länsstyrelseinstruktionen, § 53, ha en tjänsteman i beredskap (TiB). TiB:s roll är att bedriva omvärldsbevakning för att tidigt kunna upptäcka en kris eller en kris under uppsegling och då kunna larma och informera om detta i ett tidigt skede.

Ledningsfunktion

Enligt samma paragraf som ovan, samt § 14 i beredskapsförordningen, ska länsstyrelserna vid en allvarlig kris i länet också kunna upprätta en ledningsfunktion för att samordna arbetet och informera om läget.

Inrikta resurser under kris

Ytterligare en uppgift följer av länsstyrelsernas geografiska områdesansvar under kriser. Enligt 7 § i krisberedskapsförordningen har länsstyrelserna i uppgift att ”efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande”.

Bilaga 2: MÅLEN FÖR SAMARBETET

Målen beskrivna i NordSams dokument

Utvecklingsplanen

Inga direkta mål nämns i utvecklingsplanen, men som främsta skäl för att inleda samarbete mellan länsstyrelserna anges:

Gemensamma uppdrag. "Diskussionerna bottnar ... i länsstyrelsernas gemensamma uppdrag".

Utnyttja varandra mer. "Länsstyrelserna kan utnyttja varandra mer än man gör idag för att bättre hantera länsstyrelsernas uppgifter".

Strategiska planen

Inga direkta mål för samarbetet angavs heller i den strategiska planen. Det konstateras emellertid att "en tydligare målkartläggning skulle underlätta arbetet med att formulera gemensamma mål för framtida samarbeten mellan länen".

Projektplanen

I projektplanen från juni 2007 utgick man från den problembild som den strategiska planen hade visat på, och presenterade den målkartläggning som där hade efterfrågats.

Som övergripande syfte för samarbetet framfördes att "utveckla och stärka beredskapen för kriser samt förmågan att hantera kriser i norra Sverige". Man slog vidare fast att "oavsett om det gäller verksamheter som aktiverar ett eller flera län är syftet att samarbetet ska vara till nytta för länen, ekonomiskt eller kunskapsmässigt".

De övergripande mål som fastställdes var att till december 2008 ha uppnått följande inom krisberedskap och krishantering²¹:

- Ökat våra egna krishanteringsorganisationers samt kommunernas förmåga att hantera kriser
- Höjt den egna personalens samt kommunernas kunskapsnivå inom krishanteringsområdet
- Höjt kvaliteten och effektiviteten i länsstyrelsernas ärendehandläggning och arbetsmetoder
- Reducerat tidsåtgång och kostnader för utbildningar, övningar, konsulter mm

²¹ NordSam 2007–2008 Projektplan 1.0, 2007-06-05, NordSam, s.4

- Förbättrat förutsättningarna för kompetensutveckling, erfarenhetsutbyte, formell och informell samverkan i organisationerna
- Förbättrat formerna för samarbetet

Nulägesanalys

I början av 2008 genomfördes en nulägesanalys (se vidare stycke 6.1) som bl.a. resulterade i en målbild för åren 2009-2011. Enligt denna ska aktörerna inom NordSam till år 2011 ha:

- Förmåga att stärka krisledningsorganisationen i ett annat län
- Utvecklat gemensamma rutiner för informationsutbyte vid såväl vardag som kris
- Genom samordning och samverkan över länsgräns etablerat former för samverkansledning såväl i vardagen som vid kris
- Etablera metoder och samordnat arbete med regionala risk- och sårbarhetsanalyser

Tematiska projektplaner

- Tematiska projektplaner har sedan NordSams start årligen utarbetats för de olika tematiska områdena vars arbete organiserats i de olika samarbets-grupperna. I projektplanerna har inte problembilder framgått utan fokus har legat på syfte, mål och aktiviteter. Ingen full stringens har förelegat mellan de övergripande målen som fastställdes i projektplanen från 2007 och målen i de tematiska projektplanerna.

Målen beskrivna i intervjuer

Från intervjuerna har det framkommit att de sex övergripande mål som slogs fast i projektplanen 2007 inte är vidare kända hos de enskilda medarbetarna, men det utesluter givetvis inte att målen haft styrkraft i början av NordSam. Även kännedomen om de mer aktuella målen, de från nulägesanalysen, är relativt okända. På en övergripande nivå finns istället en relativt vid uppfattning om målen för NordSam-samarbetet, t.ex. att "förstärka varandra" eller att "stärka den egna förmågan genom stöd från andra". De mål som däremot är kända och levande för medarbetarna är de årliga mer detaljerade mål som sätts upp i de tematiska projektplanerna.

Målen och utvärderingsramverket

Enligt ramverkets logik bör de kapacitetsbrister som identifierats (se kapitel 4) ha utgjort grunden för att formulera mål. Exempelvis hade kapacitetsbristen "svag informell samverkan" kunnat omvandlas till målet "stark informell samverkan", och "en inte tillräcklig personalstyrka" omvandlas till målet "tillräckligt stor personalstyrka". Så har emellertid inte skett, trots att flertalet

av de formulerade målen, åtminstone delvis, går att härleda till de identifierade kapacitetsbristerna.

Nämnas bör också att det inbördes förhållandet i projektplanen mellan projektmålen är oklart. Det gör inte bara målens och utan hela projektplanens relevans svår att bedöma, och det är en brist att de inbördes förhållandena mellan de olika målen inte framgår i en samlad målhierarki. Det hade skapat en bättre tydlighet för samarbetet redan under inledningsskedet, inte minst för dess egna aktörer. Det hade också i ett tidigt skede skapat bättre förutsättningar för planering, utvärdering och uppföljning, vilket i sin tur hade skapat bättre förutsättningar för rapportering, kommunikation, lärande och ständiga förbättringar.

Omständigheterna som nämns ovan är ett uttryck för att samarbetet haft en delvis processororienterad karaktär, d.v.s. mål och aktiviteter har successivt vuxit fram under samarbetets gång. Nya insikter och nya omständigheter har fått styra planeringen av det fortsatta arbetet. Trots att det innebär att fundamentet för det gemensamma arbetet inte blir lika stabilt att stå på bedömer utvärderingen att det hade varit svårt att genomföra NordSam på något annat sätt. Trots att man hade Sydlänssamverkans erfarenheter att utgå från var det till stora delar omöjligt att i början planera genomförandet i detalj. Trots ambitionen att engagera personalen i planeringen av NordSam var det inte heller görligt att i början engagera alla medarbetare i de sex länsstyrelserna fullt ut. En del av personalen hade t.ex. svårt att i inledningen se vilken potential som fanns i samarbetet, men flera kom succesivt att involveras i arbetet.

Ovanstående förhållanden utgör en utmaning för föreliggande utvärdering. Vilka var egentligen målen? Och hur ska då relevansen för aktiviteterna och deras förväntade resultat bedömas? Ska de bedömas efter problembilden, de formulerade målen, eller en sammanvägning av bägge två?

Tack vare de intervjuer som genomförts under utvärderingen har det ändå varit möjligt att göra en sammanvägning av de mål som projektplanen och nulägesanalysen uttrycker. Dessa presenteras i kapitel 5 och är inplacerade utifrån ramverkets struktur.

Notera emellertid att målen så som de är formulerade uppvisar vissa brister. T.ex. finns inga s.k. nollvärden att mäta emot. Vad gäller tidsbundenheten är målen från projektplanen avsedda att ha uppnåtts t.o.m. slutet av 2009, och målen från nulägesanalysen till slutet av 2011. I utvärderingen har denna tidsbundenhet förbisetts, det är istället tillståndet vid tidpunkten för utvärderingen som fått gälla. Slutligen bör även nämnas att målen täcker flera olika fält vilka ligger på olika målnivåer i ramverket.

Bilaga 3: ENKÄTFRÅGOR

Resultat

- 1) Anser du att samarbetet stärkt din egen länsstyrelses förmåga att förebygga kriser? Mer konkret, vad har stärkts?
- 2) Vilka aktiviteter och resultat inom Nordam-samarbetet anser du haft störst betydelse för den stärkta förmågan att förebygga kriser?
- 3) Anser du att samarbetet stärkt din egen länsstyrelses beredskap inför kriser och förmågan att hantera kriser?
- 4) Vilka aktiviteter och resultat inom NordSam-samarbetet anser du haft störst betydelse för den stärkta förmågan för en stärkt krisberedskap och krishantering?
- 5) I generella termer, har NordSam lett till stärkt samarbete? Har det medfört samordningsvinster?
- 6) Tror du att det stärkta samarbetet kommer att bestå, förstärkas eller försvagas under en kommande tio-årsperiod? Vad önskar du? Vad krävs för att det ska bli som du önskar?
- 7) Anser du att din egen länsstyrelse idag har högre förmåga än för fem år sedan att stödja andra länsstyrelser med krisberedskap och att hantera kriser? Om så, på vilket sätt är förmågan annorlunda att stödja andra länsstyrelser? Och, vilken betydelse har NordSam haft för det?

Kostnader

- 8) Har ni varit / är ni tvungna att göra avkall på vissa av era egna resurser för att förmå stödja andra länsstyrelser? Har det varit / är det kostnadsdrivande?
- 9) Anser du att det överlag har varit kostnadsdrivande att samarbeta inom NordSam? Om så, upplever du att värdet av samarbetet (för er egen del) överstiger kostnaderna?

Lärande

- 10) Anser du att alla väsentliga lärdomar som görs inom samarbetet tas tillvara?

Organisation

- 11) I generella termer, är samarbetsstrukturen relevant och effektiv inom NordSam?
- 12) Mer specifikt, hur ser du på organisationen av arbetsgrupperna och planeringen av de aktiviteter (t.ex. funktionen med en gruppsamordnare, planeringen med SMART-mål, uppföljning, arbetsfördelning, etc)?

- 13) Beskriv betydelsen av arbetssättet "Dynamisk Samverkan" (att fånga upp nya idéer, starta nya mindre och större samarbeten, göra omprioriteringar mm).
- 14) Beskriv betydelsen av att ha en samordnare av NordSam.

Delaktighet och samhörighet

- 15) Känner du delaktighet i samarbetet? Upplever du att dina synpunkter räknas och respekteras
- 16) Upplever du att NordSam bidrar till att öka samhörigheten och förståelsen mellan aktörerna inom samarbetet?

Kommunikation

- 17) Hur ser du på betydelsen av tekniska system (Sharepoint, LYNC, videokonferens mm) för utvecklingen av och samarbetet inom NordSam?
- 18) I generella termer, hur anser du att kommunikationen fungerar inom arbetsgrupperna? Hur fungerar den mellan ledningsgruppen, samordnaren och arbetsgrupperna?
- 19) Vad har eventuellt inte blivit som förväntat inom NordSam? Vilka hinder/ problem har du upplevt/upplever du? Vad skulle du önska gjordes annorlunda om samarbetet hade påbörjats idag?

Övrigt

- 20) Övriga kommentarer och förslag till förbättringar.

Bilaga 4: KÄLLFÖRTECKNING

Intervjuer

Länsstyrelsen Norrbotten

Staffan Åsén, t.f. enhetschef
Rikard Aspholm, handläggare
Micael Bredefelt, handläggare
Birgitta Gustafsson, handläggare

Länsstyrelsen Västerbotten

Tor Håkansson, handläggare
Ida Johansson, handläggare
Robert Kihlberg, handläggare, samordnare NordSam
Sara Moberg, handläggare
Christer Pappmehl, handläggare

Länsstyrelsen Jämtlands Län

Staffan Edler, försvarsdirektör
Simon Keskitalo, projektledare
Kenneth Nenzén, IT-säkerhetssamordnare
Gunilla Ågren, projektledare

Länsstyrelsen Västernorrland

Håkan Söderholm, beredskapsdirektör
Torbjörn Westman, beredskapshandläggare

Länsstyrelsen Dalarnas Län

Lars-Håkan Jönsson, beredskapsdirektör
Karin Bogland, handläggare
Peter Forsström, handläggare
Anders Oksvold, handläggare
Gustav Wallheden, handläggare

Länsstyrelsen Gävleborg

Åke Lindahl, beredskapsdirektör
Lisa Ekenberg, handläggare RSA
Nils-Gunnar Åkerström, beredskapshandläggare

Dokument

Lagar och förordningar

Lag (SFS 2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Förordning (SFS 2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Förordning (SFS 2007:825) med länsstyrelseinstruktion

Förordning (SFS 2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Tidigare bedömningar

Nulägesanalys, Robert Kihlberg, Projekt NordSam, 2008-04-30

Utvärdering av NordSam, Katarina Hildingsdotter, MSB, 2010-01-15

Produktion (i datumfölj)

Tekniska system inom NordSam, 2012-02-13

Krisledning och samverkan i NordSamlänen, NordSam, 2012-02-10

Gemensam stabsmetodikinstruktion för länsstyrelserna i NordSam, Torleif Michel och Robert Kihlberg, NordSam, 2012-01-27

Styrdokument för krisledning och samverkan i NordSamlänen, NordSam, 2012-01-20

Utkast: Styrdokument samverkan inom krisberedskap i NordSam, NordSam, ver. 0.4, 2011-08-09

Checklista – Tillsyn enligt 3 kap 10§ (lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) – tematillsyn olycksundersökningar, 2010-08-27

Checklista – Tillsyn enligt 2 kap 4§ (lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) + Seveso, 2009-10-01

Tillsynsmall vid besök för anläggningar med farlig verksamhet, 2009-10-01

PM för larmövningar NordSam, 2009-03-11

Checklista – Tillsyn enligt 2 kap 4§ (lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) – kraftverk och dammar, 2009-02-13

Checklista för granskning av kommunala risk- och sårbarhetsanalyser, NordSam, datering saknas

Gemensam begreppsapparat NordSam, datering saknas

Gemensam grunddisposition RSA, datering saknas

Uppföljning av den kommunala krisberedskapen, datering saknas

Utkast: Räddningstjänstplan vid kärnteknisk olycka, version 0.4, Länsstyrelsen Västerbotten, datering saknas

Utkast: Krisledningsplan – Grundplan, Länsstyrelsen Västerbotten, datering saknas

Arbetsmaterial: Länsstyrelsens krisledningsorganisation – Stabsinstruktion, Länsstyrelsen Västerbotten, datering saknas

Överenskommelse, planering, och rapportering

Överenskommelse om NordSam-samverkan 2009, Länsstyrelserna i Dalarna, Gävleborg, Jämtland, Västerbotten och Västernorrland, 2009

Norrlänens utvecklingsplan – krisberedskap/krishantering, Robert Kihlberg, 2006-06-30

Strategisk Planering 2006-2007, Robert Kihlberg, 2007-02-12

NordSam 2007-2008 Projektplan 1.0, NordSam, 2007-06-05

Rapport från NordSam-möte 23-24 februari 2010, sammanställd av Robert Kihlberg, 2010-04-12

Årsmöte NordSam – Luleå 13-14 oktober 2010, sammanställd av Robert Kihlberg, 2010-11-08

Diverse verksamhetsplaner, lägesrapporter och progressrapporter

Övrigt

Övertagande av ansvar för kommunal räddningstjänst, Länsstyrelsen Norrbotten, 2011-09-05

Länsstyrelsens samordningsansvar – ett koncept för samordning och inriktning vid stora olyckor och kriser, MSB, 2011-06-01

Metodstöd 1 – tillsyn över kommunernas preciserade skyldigheter, MSB, 2009-07-16

Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete – en kartläggning av nuläget och möjligheter för framtiden, Krisberedskapsmyndigheten, 2008-12-18

Effektiv förvaltning genom samverkan? – en studie om projektet Sydlänssamverkan, Signe Jakobsson, Förvaltningshögskolan, datering saknas

