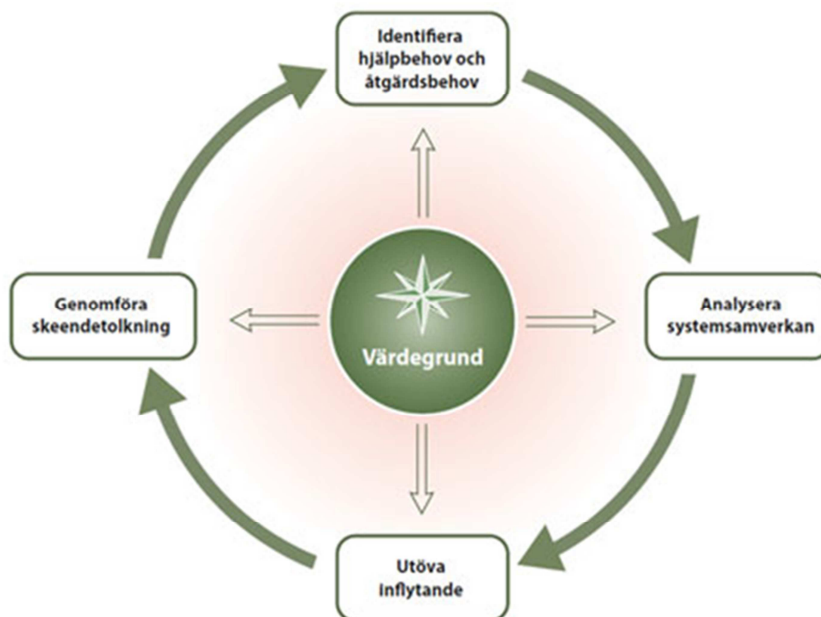




Regional samordning och inriktning vid stora olyckor och kriser

Utvärdering av ett koncept och en utvecklingsprocess



MSB:s kontaktpersoner:
Ingrid Tengberg, 010-240 40 77
Mats Alentun, 010-240 41 03

Publikationsnummer MSB636 – januari 2014
ISBN 978-91-7383-407-0

Innehållsförteckning

1. Inledning	7
1.1 Uppdrag	7
1.1.1 Utvärderingens syfte	7
1.1.2 Målgrupper	7
1.1.3 Arbetsgrupp och referenspersoner.....	8
1.1.4 Rapportens upplägg	8
1.2 Metod	8
1.2.1 Utvärderingsramverk.....	8
1.2.2 Utvärderingskriterier och utvärderingsfrågor.....	10
1.2.3 Avgränsningar	10
1.2.4 Datainsamling	10
2. Bakgrund	11
2.1 Krav i lagar och förordningar	11
2.1.1 Forskningen visar på brister.....	12
2.2 UB:s uppdrag.....	12
2.2.1 En arbetsgrupp bildas	13
2.3 Konceptet och utvecklingsprocessen	14
2.3.1 Beskrivning av konceptet.....	14
2.3.2 Beskrivning av utvecklingsprocessen.....	16
2.4 Utvecklingsprocesserna påbörjas	17
2.4.1 Processtödjare utbildas.....	17
2.4.2 Fortsatt utveckling av konceptet	18
2.4.3 Nationell och lokal samordning och inriktning.....	18
2.4.4 Status december 2013	18
3. Observationer	19
3.1 Erfarenheter från fyra län	19
3.1.1 Utgångsläge i länen	19
3.1.2 Förväntningar	20
3.1.3 Förberedelser.....	21
3.1.4 Upplägg.....	23
3.1.5 Genomförande.....	25
3.1.6 Resultat/effekter	30
3.1.7 Uthållighet	33
3.1.8 Länens förväntningar på MSB.....	35
3.2 Erfarenheter från processtödjare	37
3.3 Erfarenheter från projektansvarig och konceptutvecklare.....	45
4. Analys.....	51
4.1 Relevans	51
4.2 Effektivitet.....	52

4.2.1 Kortsiktiga effekter.....	53
4.3 Uthållighet.....	54
5. Rekommendationer	56
5.1 Förberedelsearbetet.....	56
5.2 Genomförandet	56
5.3 Uthållighet.....	57
Bilaga: Standardupplägg för utvecklingsprocessen	58
Källförteckning	59

Sammanfattning

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har under 2013 utvärderat ett koncept för samordning och inriktning vid stora olyckor och kriser, samt den utvecklingsprocess som har tagits fram för att, med utgångspunkt i konceptet, höja de regionala och lokala nivåernas förmågor att utöva sitt geografiska områdesansvar.

Konceptet beskrivs enklast som en tankemodell i flera steg som ska vara ett stöd vid samordning och inriktning av flera aktörer vid en stor olycka eller kris.

Utvecklingsprocessen är en satsning med syfte att öka länsstyrelsens samordnings- och inriktningsförmåga samt utveckla sektorsövergripande samverkan. Representanter för länsstyrelsen och regionala aktörer samlas vid sex tvådagarsinternat under loppet av ca två år. Med utgångspunkt i konceptet varvas föreläsningar från den senaste forskningen med egna diskussioner.

Utvärderingen svarar på tre utvärderingsfrågor kopplade till relevans, effektivitet och uthållighet.

Relevans

Utvärderingen visar att konceptet är relevant för att höja förmågan till samordning och inriktning på regional nivå. Konceptet är ett stöd för länsstyrelser i deras roll som geografiskt områdesansvariga och för aktörerna att ta sitt ansvar för helheten utifrån gällande lagstiftning vid en kris. Det ger aktörerna en gemensam referensram.

Utvärderingen visar att utvecklingsprocessen under vissa förutsättningar är en relevant metod för att utveckla och höja förmågan till samordning och inriktning på regional nivå.

Effektivitet

Utvärderingen visar att genomförda (och pågående) utvecklingsprocesser, med konceptet för samordning och inriktning som utgångspunkt, har bidragit till att öka de regionala förmågorna till samordning och inriktning, samt till sektorsövergripande samverkan.

Uthållighet

Utvärderingen bedömer att det finns goda förutsättningar för att bibehålla och vidareutveckla den ökade förmågan samtidigt som effekterna till vissa delar bedöms som sårbara.

Utvärderingen lämnar vidare rekommendationer för det fortsatta arbetet.

Beskrivningar och presentationer

Beskrivningar och presentationer av konceptet och processen behöver målgruppsanpassas så att deltagarna lättare förstår dess innebörd.

Förankring

MSB behöver säkerställa att försvarsdirektören, innan processen drar igång, är helt införstådd med hur konceptet är tänkt att tillämpas och vad processen är tänkt att resultera i. Länsstyrelserna behöver i sin tur säkerställa att deltagarna, och deras chefer, har förstått syfte och mål med processen och vad som krävs av dem som deltagare.

Deltagare

MSB borde ange några nyckelaktörer/funktioner som är obligatoriska att ingå i en utvecklingsprocess.

Mötesformen

Tvådagarsinternat är viktigt för att skapa de personliga relationer och nätverk som deltagarna anger som värdefulla för att komma fram till gemensamma lösningar och för samverkan inom länet.

Processtödjaren

Processtödjaren är en viktig framgångsfaktor för en lyckad process. MSB behöver säkerställa att processtödjarna ges goda förutsättningar för sin uppgift.

Föreläsningar

I standardupplägget för processen bör det anges vilka föreläsningar som är obligatoriska.

Övningsmoment

I standardupplägget för processen bör det ingå någon form av övningsmoment eller praktiskt exempel för att tydliggöra fördelarna med konceptet och hur det är tänkt att tillämpas.

Spridning av goda exempel

MSB bör i större utsträckning stödja spridningen av goda exempel mellan länen. SOGO bör, med stöd av MSB, sammanställa en kartläggning över länens resultat och deras olika tillvägagångssätt för att sprida resultaten.

Utbildning och övning

För att effekterna av satsningen ska bli långsiktigt hållbara behövs kontinuerlig utbildning och övning. Det underlättas om MSB kan erbjuda utbildningar och övningar som tar sin utgångspunkt i konceptet.

Harmonisering inom MSB

Det är viktigt att hela MSB delar synsätt på samordning och inriktning. Hållbara effekter av de regionala utvecklingsprocesserna kräver harmonisering inom MSB, att konceptet genomsyrar både utbildning, övning och annan verksamhet som MSB bedriver.

1. Inledning

1.1 Uppdrag

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har under 2013 utvärderat ett koncept för samordning och inriktning vid stora olyckor och kriser, samt den utvecklingsprocess som har tagits fram för att, med utgångspunkt i konceptet, höja de regionala och lokala nivåernas förmågor att utöva sitt geografiska områdesansvar.¹ Samverkansområde geografiskt områdesansvar (SOGO) och MSB är tillsammans initiativtagare till utvecklingsprocessen.

Konceptet (även kallat ”metodkonceptet” eller ”snurran”) beskrivs enklast som en tankemodell i flera steg som ska vara ett stöd vid samordning och inriktning av flera olika aktörer vid en stor olycka eller kris. Konceptet bygger på den senaste forskningen inom området.

Utvecklingsprocessen är en satsning med syfte att öka länsstyrelsens samordnings- och inriktningsförmåga samt utveckla sektorsövergripande samverkan. Utvecklingsprocesserna finansieras i huvudsak med anslag 2:4 Krisberedskap och sker länsvis. Representanter för länsstyrelsen och lokala och regionala aktörer som de samverkar med vid stora olyckor och kriser, samlas vid sex tvådagarsinternat under loppet av ca två år. Med utgångspunkt i konceptet varvas föreläsningar från den senaste forskningen med egna diskussioner. Målet är att aktörernas gemensamma insatser sammantaget ska möta hjälpbehoven så bra som möjligt vid inträffad stor olycka eller kris. Länen har stor frihet att anpassa utvecklingsprocessen vad gäller upplägg och innehåll utifrån regionala behov.²

Fram till december 2013 har sex län avslutat sina utvecklingsprocesser och elva län uppvisar pågående processer. Ytterligare tre län börjar sin utvecklingsprocess under 2014. Ett län har ännu inte några planer på att genomföra någon process.

1.1.1 Utvärderingens syfte

Syftet med utvärderingen är att bidra till lärande som kan användas praktiskt i de fortsatta utvecklingsprocesserna på regional nivå samt i de planerade utvecklingsprocesserna för centrala myndigheter och kommuner (nationell och lokal nivå).

1.1.2 Målgrupper

Primära målgrupper för utvärderingen är MSB och länsstyrelserna. Sekundär målgrupp är övriga regionala samt lokala och nationella aktörer.

¹ Projektplan Utvärdering av ”Länsstyrelsernas samordningsansvar – ett koncept för samordning och inriktning vid stora olyckor och kriser”, MSB dnr 2013-2638

² Faktablad ”Regional samordning och inriktning”, MSB 2012

1.1.3 Arbetsgrupp och referenspersoner

Utvärderingens projektgrupp har bestått av en projektledare och en projektmedarbetare. Projektledare har varit Ingrid Tengberg och projektmedarbetare Mats Alentun (båda från MSB).

Christian Uhr (MSB) och Linda Kazmierczak (Länsstyrelsen i Kronobergs län) har deltagit som externa stödresurser. Lena Johansson (MSB) har varit referensperson.

1.1.4 Rapportens upplägg

I detta inledande kapitel beskrivs syfte, mål och metod för utvärderingen.

Därefter beskrivs bakgrunden till konceptet och processen i kapitel 2.

I kapitel 3 följer en redogörelse av de observationer som framkommit av de intervjuer som genomförts.

I kapitel 4, benämnd ”Analys”, svarar utvärderingen på de utvärderingsfrågor som ligger till grund för utvärderingen.

Rapporten avslutas med att utvärderingen lämnar rekommendationer i kapitel 5 utifrån den analys som gjorts.

1.2 Metod

1.2.1 Utvärderingsramverk

För utvärderingen har ett utvärderingsramverk utformats. På nästföljande sida visas ramverket i grafisk form. Det är kompatibelt med MSB:s beskrivning av området samhällsskydd och beredskap.³

Ramverket är uppbyggt enligt den målhierarki som ligger till grund för satsningen. Ramverket tar sin utgångspunkt i de krav som ställs på länsstyrelserna att vid en kris samordna och inrikta berörda aktörer, samt de krav på sektorsövergripande samverkan som i sin tur ställs på dessa aktörer.

Med resurser från anslag 2:4 Krisberedskap och stöd från MSB genomgår länen regionala utvecklingsprocesser med konceptet för samordning och inriktning som utgångspunkt.

Aktiviteten förväntas generera tre huvudsakliga outputs; en gemensam kunskapsbas hos aktörerna, ett helhetsperspektiv samt gemensamma former och lösningar för samordning och inriktning. Det förväntas öka länsstyrelsernas förmåga till inriktning och samordning, samt de övriga aktörernas förmåga till sektorsövergripande samverkan. Det förväntas i sin tur bidra till effektmålet att aktörernas gemensamma insatser sammantaget ska möta hjälpbehoven så bra som möjligt.

³ Generaldirektörens inriktning för planeringen av MSB:s arbete inom området samhällsskydd och beredskap 2014-2018, MSB 2013

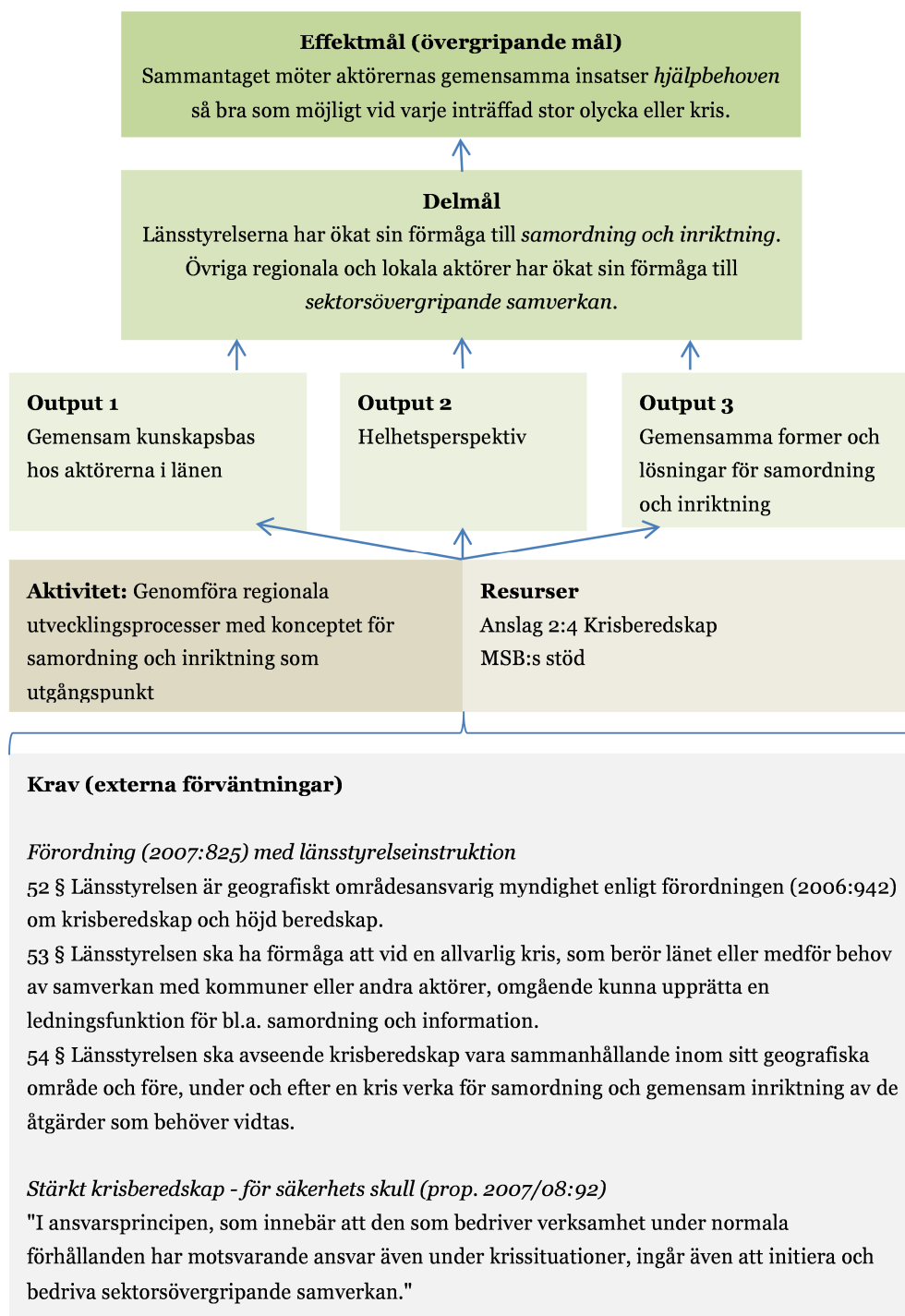


Bild 1 Utvärderingsramverk

1.2.2 Utvärderingskriterier och utvärderingsfrågor

Utvärderingen ska ge svar på följande frågor utifrån utvärderingskriterierna relevans, effektivitet och uthållighet:

1. Relevans

Är konceptet relevant för att utveckla och höja förmågan till samordning och inriktning på regional nivå?

Är utvecklingsprocessen en relevant metod för att utveckla och höja förmågan till samordning och inriktning på regional nivå?

2. Effektivitet

Har konceptet och utvecklingsprocessen bidragit till att öka den regionala förmågan och effektmålet att aktörernas gemensamma insatser ska möta hjälpbehoven så bra som möjligt vid en inträffad stor olycka eller kris?

3. Uthållighet

Är de eventuella effekterna långsiktigt hållbara?

1.2.3 Avgränsningar

Utvärderingen har avgränsats till följande fyra län:

- Hallands län
- Uppsala län
- Västernorrlands län
- Östergötlands län

Valet av län baserades på värdet av spridning när det gäller geografi, var länet befann sig i utvecklingsprocessen, utgångsläge och upplägg samt hur involverat länet har varit i arbetet med att ta fram konceptet och utvecklingsprocessen.

1.2.4 Datainsamling

Datainsamling har till största del skett via djupintervjuer med deltagare, processtödjare och utvecklingsansvariga. I de fyra län som varit föremål för utvärderingen har vi genomfört djupintervjuer med försvarsdirektören (eller motsvarande) och fyra till fem deltagare från olika deltagande organisationer.

Totalt har 27 intervjuer genomförts (se källförteckning). Intervjuerna genomfördes genom möten på plats hos länsstyrelsen eller berörd myndighet, eller via videokonferens. En intervju genomfördes per telefon.

Dokumentstudier har bestått i:

- lagar och förordningar
- dokumentation från utvecklingsarbetet
- dokumentation om konceptet och utvecklingsprocessen
- dokumentation från utvecklingsprocesserna

2. Bakgrund

Olyckor och kriser inträffar ofta lokalt och hanteras därför av de närmast berörda. Samhällets stöd sker ofta med kommunens och andra lokala aktörers resurser. Ibland drabbas ett större geografiskt område och ibland får lokala händelser konsekvenser i andra kommuner, i en hel region eller i andra delar av landet. Regionala aktörer har då en viktig och stödjande roll till dem som har att hantera dessa händelser och länsstyrelsen ska utöva den samordning och inriktning som behövs.

För att uppnå en god krishanteringsförmåga har ansvaret för samverkan och samordning lagreglerats. På lokal nivå har kommunen det geografiska områdesansvaret (SFS 2006:544) och på regional nivå har länsstyrelsen detta ansvar (SFS 2006:942). MSB har konstaterat att det fortfarande finns stora skillnader i hur de områdesansvariga har tolkat sin uppgift och menar att syftet med lagstiftningen inte har uppnåtts.⁴

2.1 Krav i lagar och förordningar

Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

7 § Länsstyrelsen skall inom sitt geografiska område i fråga om sådana situationer som avses i 9 § vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer, som exempelvis kommuner, landsting och näringsliv, och den nationella nivån, samt verka för att:

- regionala risk- och sårbarhetsanalyser sammanställs,
- nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt,
- under en kris samordna verksamhet mellan kommuner, landsting och myndigheter,
- Informationen till allmänheten och företrädare till massmedia under sådana förhållanden samordnas, samt
- efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande.

Situationer som avses i § 9 är:

- situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, eller en situation där det finns ett hot eller en risk för att ett sådant läge kan komma att uppstå samt
- situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer.

⁴ Faktablad ”Regional samordning och inriktning”, MSB 2012

Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

52 § Länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig myndighet enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

53 § Länsstyrelsen ska ha förmåga att vid en allvarlig kris, som berör länet eller medför behov av samverkan med kommuner eller andra aktörer, omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för bl.a. samordning och information.

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.

Stärkt krisberedskap - för säkerhets skull (prop. 2007/08:92)

"I ansvarsprincipen, som innebär att den som bedriver verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även under krissituationer, ingår även att initiera och bedriva sektorsövergripande samverkan."

2.1.1 Forskningen visar på brister

Mellan 2004 och 2009 genomfördes forskningsprojektet "Effektivare ledning vid storskalig räddningstjänst och krishantering" (Fredholm, Uhr) vid Lunds universitet. Projektet bestod av flera olika delar, varav en central del var att få bättre kunskap om hur olika forskningstraditioner resonerade om ledning (inklusive samverkan). Projektet finansierades av Krisberedskapsmyndigheten och Statens räddningsverk.

Resultaten från forskningsprojektet visade bland annat att "bottom up"-agerande och arbete i nätverksgrupperingar var utmärkande för arbetet vid stora olyckor och kriser. Detta fanns det inte förberedda planer och rutiner för att hantera. Förutom dessa behov fanns en oklarhet i hur det geografiska områdesansvaret skulle tillämpas när samordning och inriktning av olika aktörer behövde ske, men där aktörerna inte hade beslutsrätt över varandra. Här började en idé om ett koncept för en operativ funktion för samordning och inriktning att växa fram.⁵

2.2 UB:s uppdrag

Mot bakgrund av forskningens resultat gav myndighetsledningen ett uppdrag i verksamhetsplanen för 2009 till Avdelningen för utbildning, övning och beredskap (UB):⁶

"Effektivare ledning vid storskalig räddningstjänst och krishantering. Metodkoncept för hur en geografisk områdesansvarig funktion kan agera för att samordna insatser vid stora olyckor och kriser ska utvecklas, prövas och spridas. Arbetet ska ske tillsammans med berörda aktörer."

⁵ PM "Metodstöd som MSB ger inom regional samordning och inriktning", Johansson, MSB 2012-12-03

⁶ Verksamhetsplan 2009 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Målgruppen skulle vara aktörer lokalt, regionalt och centralt, med fokus på regional hantering. Länsstyrelserna med deras samverkande myndigheter på regional och lokal nivå har sedan dess varit en viktig målgrupp.⁷

Därefter fick UB fortsatta uppdrag i MBS:s verksamhetsplaner 2010-2013 att vidareutveckla konceptet och stödja det regionala utvecklingsarbetet för att förbättra förmågan till regional hantering vid stora olyckor och kriser i samhället. Inom ramen för dessa uppdrag har UB vidareutvecklat idén om ett koncept.

En första konkretisering av konceptet blev idéskriften ”Samordning och inriktning i multiorganisatoriska responser” (Fredholm, Uhr, 2009).

2.2.1 En arbetsgrupp bildas

Vid ett möte med SOGO den 16-17 juni 2009 presenterade Lars Fredholm (MSB) förslaget till koncept och SOGO beslutade då om en arbetsgrupp som fick i uppdrag att ta fram en arbetsplan på området samverkan och ledning.⁸

Arbetsgruppen kom att kallas AG Samverkan och ledning och i arbetsgruppen ingick flera representanter från MSB, fyra länsstyrelser, tre kommuner, ett landsting. Socialstyrelsen och Polisen ingick från 2010.⁹

I augusti 2009 anställdes Lena Johansson vid enheten för utveckling av räddningstjänst och krishantering (UB-UTV). Lena Johansson har sedan dess haft huvudansvaret för att driva MBS:s satsning på att utveckla förmågan till regional samordning och inriktning.

Arbetsgruppen kom överens om att utgå från en PM som SOGO tagit fram ”Geografiskt områdesansvar – länsstyrelsens roll i samhällets krisberedskap, november 2007”. I denna PM beskriver SOGO länsstyrelsens roll på följande sätt:¹⁰

”Länsstyrelsen har en stödjande och samordnande roll inom krisberedskapen och är en länk mellan lokala och regionala aktörer och den nationella nivån. Länsstyrelsen ska ta initiativ till och erbjuda en arena för sektorsövergripande samverkan, med målet att uppnå en god krishanteringsförmåga i länet.”

Inom ramen för AG Samverkan och ledning vidareutvecklades konceptet samordning och inriktning. Arbetsgruppen tog även fram en process för att, med utgångspunkt i konceptet, tydliggöra länsstyrelsens samordningsansvar och utveckla sektorsövergripande samverkan.¹¹ Arbetsgruppen tog i februari 2012 fram två vägledningar som beskriver konceptet och utvecklingsprocessen:

⁷ PM ”Metodstöd som MSB ger inom regional samordning och inriktning”, 2012-12-03

⁸ Lars Fredholm Metodkoncept, SOGO juni 2009

⁹ Mötesanteckningar, AG Samverkan och ledning, 2009-12-15

¹⁰ Mötesanteckningar, AG Samverkan och ledning, 2009-12-15

¹¹ PM ”Metodstöd som MSB ger inom regional samordning och inriktning”, 2012-12-03

- ”Länsstyrelsens samordningsansvar - ett koncept för samordning och inriktning vid stora olyckor och kriser” samt
- ”Regional samordning och inriktning - utvecklingsprocess för länsstyrelsens samordningsansvar”

2.3 Konceptet och utvecklingsprocessen

Nedan följer en beskrivning av arbetsgruppens förslag till koncept och process.

2.3.1 Beskrivning av konceptet

Konceptet beskrivs enklast som en modell för hur en funktion, t. ex. en länsstyrelse, kan arbeta för att samordna aktörer och åstadkomma en gemensam inriktning vid storskalig räddningsinsats och krishantering.¹²

Det teoretiska ramverk som ligger bakom konceptet baseras på både deskriptiva och normativa resultat från en rad olika forskningstraditioner. De som har arbetat inom forskningsprojektet ”Effektivare ledning vid storskalig räddningstjänst och krishantering” är alltså starkt influerade av andras forskningsresultat som alla har bäring på resonemanget om ledning. Några betydelsefulla forskningstraditioner är: systemteori/systemsynsätt, katastrofvetenskap, ledningsvetenskap samt organisations- och managementforskning.¹³

Konceptet är avsett att vara ett hjälpmedel för att:¹⁴

- öka förståelsen för att hantera stöd-, samordnings- och inriktningsproblematik i ett samhälleligt sammanhang vid stora påfrestningar och allvarliga händelser,
- aktörer ska förstå sin del i en helhet av aktörer vid stora påfrestningar och allvarliga händelser,
- aktörer förutom att känna ansvar för egen uppgift ska förstå sitt ansvar för helheten alla aktörers aktiviteter som en helhet för att möta helheten av hjälpbehoven samt
- åstadkomma en effektiv användning av samhällets samlade resurser i mötet med helheten av hjälpbehov vid stora påfrestningar och allvarliga händelser.

Figuren nedan är den version av konceptet som finns presenterad i vägledningen ”Länsstyrelsens samordningsansvar – ett koncept för samordning och inriktning vid stora olyckor och kriser”. Det finns en senare variant av konceptfiguren där några rubriker ändrats för att förtydliga.

¹² Beskrivning koncept 130222, MSB 2013

¹³ Forskningstraditioner som påverkat vårt sätt att tänka och tala om ledning (Uhr120807)

¹⁴ Beskrivning koncept 130222, MSB 2013

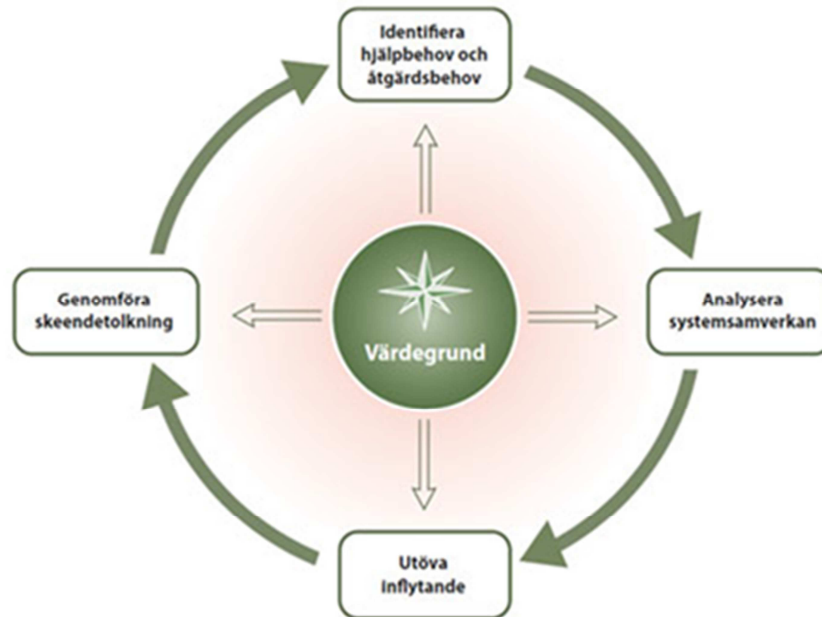


Bild 2 Konceptet

Konceptet bygger på att samordning och inriktning bör ske i fyra steg med utgångspunkt i en värdegrund. Värdegrunden bygger på grundläggande samhälleliga värden och relaterar till regeringsformens andra paragraf, målen för samhällets säkerhet samt andra målformuleringar och riktlinjer från politisk nivå. Värdegrunden kan manifesteras i olika strategiska målinriktningar. Exempel på strategiska målinriktningar som lyfts fram är:

- rädda och skydda liv och hälsa
- åstadkomma kontroll över och utsläckning av vållandefenomen,
- säkra och skapa gynnsamma villkor för människan som individ och för hennes sociala sammanhang,
- säkra och åstadkomma kontroll över hotade eller drabbade viktiga samhällsfunktioner
- säkra demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter samt beakta direktiv och/eller vägledning.

I konceptets fyra steg finns exempel på frågor att bearbeta.

- 1 Genomföra skeendetolkning
 - a. Vilka värden är hotade på kort och lång sikt?
 - b. Vilka risker finns på kort och lång sikt?
 - c. Vilka viktiga samhällsfunktioner är hotade?
 - d. Vilka beroenden finns för att viktiga samhällsfunktioner ska fungera och för att människor ska kunna upprätthålla ett normalt vardagsliv?
 - e. Vilka "riktningar" kan skeendet ta?
- 2 Identifiera hjälpbehov och åtgärdsbehov
 - a. Vilka hjälpbehov finns i samhället på kort och lång sikt?
 - b. Vilken information behövs på kort och lång sikt och hur bör den utformas?

- c. Vilka åtgärder måste vidtas för att möta hjälpbehoven?
 - d. Vem har ansvar för olika åtgärder och vilka åtgärder bör den enskilde ha ansvar för?
- 3 Analysera systemsamverkan
- a. Finns det några hjälpbehov som inte blir åtgärdade?
 - b. Arbetar aktörerna i harmoni med varandra eller finns det konflikter och motstridiga operativa mål?
 - c. Hur fungerar beroenden mellan olika aktörer?
 - d. Finns behov av att formulera en gemensam inriktning?
 - e. Beaktas direktiv eller vägledning från regeringen och/eller statlig sektoransvarig myndighet?
 - f. Hur fungerar kommunikationskanaler till kommunerna, angränsande län, centrala myndigheter, regeringen och MSB?
- 4 Utöva inflytande
- a. Behövs någon form av inflytandeprocess?
 - b. Behöver någon av aktörerna stöd?
 - c. Föreligger det motstridiga ageranden och/eller mål?
 - d. Behövs samordning mellan de olika aktörerna för att var och en av dem ska kunna hantera sin uppgift?
 - e. Är det lämpligt att åstadkomma en gemensam inriktning för några eller samtliga aktörer?
 - f. I vilka nätverk bör länsstyrelsen vara sammanhållande nod?

Konceptet är tänkt att användas i ett löpande analys- och syntesarbete. Analysarbetet resulterar i någon form av syntes, som utgör underlag för vilken ambition länsstyrelsen ska ha i en begynnande inflytandeprocess och hur denna ska hanteras.¹⁵

2.3.2 Beskrivning av utvecklingsprocessen

Syftet med utvecklingsprocessen är att tydliggöra länsstyrelsens samordningsansvar och utveckla sektorsövergripande samverkan i länen.

Målet är att aktörernas gemensamma insatser sammantaget ska möta hjälpbehoven så bra som möjligt vid inträffad stor olycka eller kris.

Satsningen kom att i huvudsak finansieras med anslag 2:4 Krisberedskap och genomföras länsvis med stöd från MSB.

Arbetsgruppens förslag till standardupplägg för utvecklingsprocessen (se bilaga) bygger på att representanter för länsstyrelsen och lokala och regionala aktörer samlas vid sex tvådagarsinternat under loppet av ca två år. Med utgångspunkt i konceptet varvas föreläsningar från den senaste forskningen med egna diskussioner om hur samverkan kan förbättras med ny kunskap. Perioden mellan mötena ska användas till inläsning av relevant litteratur och till att arbeta fram konkreta lösningar för hur samverkan kan ske.

¹⁵ "Länsstyrelsens samordningsansvar – ett koncept för samordning och inriktning vid stora olyckor och kriser", MSB 2011

Förslaget till upplägg innehåller även förslag på föreläsningar/föreläsare som bör ingå i en utvecklingsprocess. Föreläsningarna relaterar till konceptets olika beståndsdelar – till värdegrunden eller till något av de fyra stegen. Det handlar om lagar och förordningar, människors hjälpbehov, lägesbild, ledning mm.

Målgrupper är personer som vid länsstyrelser har ansvar för att områdesansvaret fungerar och personer som länsstyrelsen behöver samverka med vid olyckor och kriser.¹⁶

Tanken är att deltagarna ska få ny kunskap att, med utgångspunkt i konceptet, *tillsammans* utveckla sitt arbetssätt och sin förmåga till samordning och inriktning vid en större händelse. Samtidigt ställs inga krav från MSB på att länen ska utgå från konceptet. Konceptet kan därför utgöra ”den centrala idén, tjäna som inspiration eller förkastas”.¹⁷

MSB har gett varje länsstyrelse stor frihet att anpassa utvecklingsprocessen vad gäller upplägg och innehåll utifrån regionala behov. Utvecklingsprocesserna i länen skiljer sig därför en hel del åt, både avseende upplägg, i vilken utsträckning man valt att tillämpa konceptet och vad processen resulterat i.

2.4 Utvecklingsprocesserna påbörjas

Under hösten 2010 genomförde MSB en ”pilotprocess” med syftet att bearbeta och förbättra förslaget till utvecklingsprocess.¹⁸ Deltagare handplockades av arbetsgruppen och deltog vid tre fiktiva möten. Upplägget för utvecklingsprocessen anpassades sen utifrån de erfarenheter som piloten gav.

Sedan hösten 2010 har länsstyrelserna haft möjlighet att ansöka om finansiering från anslag 2:4 Krisberedskap för att genomföra utvecklingsprocesser i sina län. Hösten 2010 ansökte fyra länsstyrelser om finansiering och 2011 startade de utvecklingsprocesser i sina län; Blekinge, Hallands, Västernorrlands och Örebro län.

2.4.1 Processtödjare utbildas

MBS:s roll är att stödja och kvalitetssäkra utvecklingsprocesserna i varje län. Initialt utgjorde Lena Johansson och Lars Fredholm MBS:s resurs för att stödja planering och genomförande av utvecklingsprocesserna. Under hösten 2011 och våren 2012 anordnade MSB en särskild utbildning i syfte att förbereda och kompetensutveckla fyra lärare för att utgöra MSB:s stödpersoner (s.k. processtödjare) till de regionala utvecklingsprocesserna. ”Metakunskap” ansågs viktig i rollen som processtödjare, och MSB:s lärare ansågs därför passa bra. De som tillfrågades hade alla varit ansvariga för MSB:s samverkanskurser. Processtödjarna fasades in successivt och gick vid sidan om Lena Johansson och Lars Fredholm i de första länen. Därefter har de haft självständigt ansvar för MSB:s stöd i länens utvecklingsprocesser. De har fått delta i seminarier och

¹⁶ Regional samordning och inriktning, utvecklingsprocess för länsstyrelsens samordningsansvar, MSB 2012

¹⁷ Beskrivning koncept 130222, MSB 2013

¹⁸ Regional samordning och inriktning/PILOT, MSB 2010

utbildningar kontinuerligt under resans gång. I takt med att fler län har kommit igång med sina processer så har MSB utbildat fler processtödjare.

Tre försvarsdirektörer, Linda Kazmierczak (Kronobergs län), Jörgen Peters (Hallands län) och Tiina Johansson (Örebro län) har uppdrag åt MSB för 20 %. Deras uppdrag är att stödja länsstyrelserna i planering och genomförande av utvecklingsprocesser, delta i diskussioner om hur metodkonceptet kan tillämpas och utvecklas, samt vid behov genomföra föreläsningar i utvecklingsprocessen.

2.4.2 Fortsatt utveckling av konceptet

Parallellt med att utvecklingsprocesserna pågår har synen på samverkan och ledning och hur konceptet bör förstås och tillämpas förtydligats.

Konceptet har seminariebehandlats inom ramen för projektet Ledning och samverkan (LoS) och har utvecklats till en generell metod som numera kallas ”helhetsmetoden”. LoS är en av MSB:s största satsningar under åren 2012-2014. Det involverar fler än 100 aktörer inom den svenska krisberedskapen, både praktiker och forskare. Lars Fredholm ingår i delprojekt 1. Målet är att ta fram nationella riktlinjer för ledning och samverkan vid olyckor, kriser och andra händelser inom området samhällsskydd och beredskap. Helhetsmetoden ingår som en viktig del i dessa riktlinjer.¹⁹

2.4.3 Nationell och lokal samordning och inriktning

Erfarenheterna från de regionala processerna ska användas i MSB:s motsvarande satsningar på nationell och lokal nivå. Sedan 2012 pågår på MSB förberedelser för en satsning på nationell nivå för utveckling av centrala myndigheters förmåga till inriktning och samordning. Sedan våren 2013 driver länsstyrelsen i Örebro län ett pilotprojekt för lokal samordning och inriktning på kommunal nivå med stöd av MSB.

2.4.4 Status december 2013

I december 2013 har sex län avslutat sina utvecklingsprocesser, elva län är pågående och tre län kommer att påbörjas under 2014. Ett län har ännu ingen process inplanerad.

Utvecklingsprocess avslutad

Blekinge, Hallands, Västernorrlands, Örebro, Norrbottens och Kronobergs län

Utvecklingsprocess påbörjad 2012

Östergötlands, Västra Götalands, Kalmar, Uppsala, Skåne län

Utvecklingsprocess påbörjad 2013

Jämtlands, Västmanlands, Värmlands, Gävleborgs, Dalarna och Gotlands län.

Utvecklingsprocess påbörjas 2014

Jönköpings, Södermanlands och Västerbottens län

Ej inplanerad

Stockholms län

¹⁹ <https://www.msb.se/projektlos>

3. Observationer

Nedan följer en redogörelse av de observationer som utvärderingen gjort under intervjuer med försvars-/beredskapsdirektörer och fem till sex deltagare i fyra län, fyra processtödjare samt Lena Johansson, projektansvarig och Lars Fredholm, konceptutvecklare. Christian Uhr, som också varit med och utvecklat konceptet, har inte intervjuats, utan har varit referensperson för utvärderingen. Totalt har 27 personer intervjuats (se källförteckningen).

Först redovisas en sammanställning över erfarenheter från de fyra länen. Redovisningen utgörs av synteser av de svar som lämnats i intervjuerna, ibland uppdelat per län och ibland inte, framför allt beroende på hur mycket intervjusvaren skiljt sig åt. Därefter redovisas processtödjarnas erfarenheter och slutligen Lena Johanssons och Lars Fredholms intervjusvar.

Hallands län och Västernorrlands län avslutade sina processer i juni 2012. Vid tidpunkten för intervjuerna hade Uppsala län och Östergötlands län ännu inte avslutat sina processer. Uppsala län hade haft fyra av sex inplanerade tvådagarsinternat och Östergötlands län fem av sex tvådagarsinternat.

3.1 Erfarenheter från fyra län

3.1.1 Utgångsläge i länen

1. Kan du beskriva utgångsläget inom länet när det gäller regional samordning och inriktning? Hur fungerade samverkan mellan aktörerna inom länet innan ni påbörjade processen? Fanns det brister, behov, utvecklingsmöjligheter som du var medveten om?

Överlag visar intervjusvaren att antingen strukturerna för regional samverkan och inriktning var svaga då utvecklingsprocesserna sjösattes, eller att samverkan hade ”stelnat till”.

Hallands län

I Hallands län anser deltagarna att samverkan fungerade ganska bra redan innan utvecklingsprocessen. Halland är ett litet län med god personkännedom, och det fanns t. ex. redan integrerad larmning och ledning för räddningstjänst. Länet har erfarenheter från flera större olyckor och har Ringhals kärnkraftverk som ”tvingat fram” nätverk och samverkan, vilka kan appliceras på andra händelser. Länet har också flera små kommuner med små resurser, vilket gör att de måste samverka med varandra.

Ett regionalt råd fanns redan på plats, men det var tveksamt om det var tillräckligt om något skulle hända. Kommunsamverkan utöver räddningstjänsterna saknades. Framförallt vid tsunamin och den stora influensaepidemin framkom bristerna på samverkan. Inte minst därför menar deltagarna att det fanns ett behov av att jobba mer strukturerat. Viktigast var att få ny kunskap och samsyn - och prata samma språk.

Uppsala län

I Uppsala län uppges att många nog trodde att regional samordning och inriktning fungerade väl, men att man inte riktigt insett att länets samverkan stelnat till. Trots att många anser att de ligger i framkant i jämförelse med andra län så ser man utvecklingsprocessen som en viktig ”väckarklocka”. En samverkansgrupp för kriser hade funnits i omkring två decennier, men hade närmast blivit till en ”pappersprodukt”. Hög personalomsättning hade bidragit till det.

Västernorrlands län

I Västernorrlands län fanns ett så kallat TiB-nätverk formaliserat, men fokus låg på ”under-skedet”. Skedena före och efter en kris fanns inte med, vilket det fanns ett behov av att förtydliga. Även under en händelse utgick alla från sin egen organisation, och ingen representerade helheten. Alla ”gjorde sitt”, men inte med så mycket samverkan. Under utvecklingsprocessen såg man en möjlighet att komplettera den redan befintliga strukturen, ”väsas det vi redan hade” och utveckla arbetssätt utifrån ny kunskap.

Östergötlands län

I Östergötlands län uppger deltagare att samverkan fungerade dåligt och att alla kände till problemet, men att ingen ville ta ansvar för att komma fram till en lösning. En förklaring till denna tröga utveckling förklaras av att länet hittills förskonats från större kriser. Det hade gjort att det funnits ”alltför lite tänk” kring samverkan mellan kommuner. Samverkanskurser hade hållits, men ingen samverkansstruktur fanns etablerad. Det samarbete som trots allt funnits menar man ändå var en bra utgångspunkt för fortsatt arbete.

3.1.2 Förväntningar

2. Förstod du vad processen gick ut på när du fick inbjudan? Vilka förväntningar hade du när ni gick in i processen? Kändes satsningen relevant för utveckling av regional samordning och inriktning och för att öka förmågan inom länet?

Det stora flertalet av deltagarna, framförallt i Östergötlands län, Uppsala län och Västernorrlands län uppger att de inledningsvis hade en oklar bild av vad utvecklingsprocessen gick ut på. Flera trodde att det var en utbildning eller en kurs, förstod inte hur samverkan skulle kunna förbättras, hade svårt att förstå vad man gett sig in i, tyckte det var luddigt, såg stora frågetecken framför sig, tyckte att konceptet kändes svårt att applicera, förstod inte vad det skulle gå ut på, hade ingen koll på slutresultatet, förstod inte omfattningen eller tyckte att det var diffust. En deltagare menar att första mötet var ”jättestörvt”. Även i Hallands län hade vissa deltagare en oklar bild av vad processen gick ut på, men inte i samma omfattning som i de övriga länen.

En begränsad grupp deltagare uppger att de hade en tydlig bild av utvecklingsprocessen. Dessa tyckte inte att det var några ”konstigheter”, hade inte svårt att förstå, hoppades på att tydliggöra roller, skapa gemensam kunskapsgrund och uppfattade målet som att ta fram en ny samverkansmodell

och hitta bättre samverkanslösningar, samt att förbättra samverkan och befintligt arbetssätt.

I tre av de fyra länen (Östergötlands län, Uppsala län och Västernorrlands län) var försvarsdirektörernas förväntningar på utvecklingsprocessen oklara. I Halland däremot kände försvarsdirektören mer igen sig. Han hade bl.a. studerat detta vid Försvarshögskolan och hade processen väl förberedd av sin företrädare. Att utvecklingsprocessen bygger på forskning såg han som särskilt värdefullt, inte minst därför att det ger legitimitet.

Mot bakgrund av att många deltagare inte förstod vad processen gick ut på visste de inte heller vad de kunde förvänta sig. De som ändå hade förväntningar menar att de var höga eftersom tidigare försök ”inte lett någonstans”, och såg satsningen som ”något vi väntat på”. De ”trodde någonstans på idén”, bedömde satsningen som absolut relevant, såg den som en möjlighet till en samordnad satsning, ville åtgärda praktiska kommunikationsproblem och gillade att det fanns nya saker att lära som byggde på forskning. En av deltagarna har uppgett att ”när jag förstod att det var en utvecklingsprocess blev jag glad”.

Trots otydligheterna uppger länen att de sett på processen som en positiv möjlighet för den egna verksamheten – inte som något påtvingat ”påfund” från MSB eller forskarvärlden.

3.1.3 Förberedelser

3. Hur förbereddes länet/deltagarna inför processen?

a. Vem tog initiativet till att länet skulle genomgå utvecklingsprocessen? Vilka deltog i beslutet?

b. Hur valde ni deltagare?

c. Tycker du att rätt organisationer/personer deltog?

d. Hur förankrade ni i din egen och i de berörda organisationerna?

e. Vilken respons fick ni? Vilket intresse visade organisationerna?

f. I vilken utsträckning förstod deltagarna vad processen gick ut på?

g. Vilket stöd fick ni från MSB i förberedelserna?

Hallands län

I Hallands län var det den föregående försvarsdirektören som hade tagit initiativet till att engagera länet i utvecklingsprocessen, och hon hade också genomfört viktiga förberedelser. Länet fick ”2:4-pengar” år 2011, precis då den nuvarande försvarsdirektören tillträdde. För Halland fanns inga län att titta på som förebild eftersom de var ett av de första länen att dra igång, men man tog stöd av försvarsdirektören i Kronobergs län.

Länets regionala råd var engagerat i förberedelserna, framförallt genom dess arbetsutskott (AU), men också genom styrgruppen där länsrådet var (och är) ordförande. Men några var också skeptiska inom rådet och ville banta tiden för

genomförandet. Det blev emellertid inte av. Ledningen i en kommun bestämde dock att tre dagar räckte för sin representant (istället för sex).

AU utarbetade ett grundförslag över vilka deltagare som skulle ingå. Där ingick i princip bara deltagare från det regionala rådet. Styrgruppen hade därför egna förslag och ville bland annat att också länets samtliga sex kommuner skulle delta. Alla offentliga relevanta aktörer blev därigenom representerade. Men privata och frivilliga aktörer kom att saknas. Styrgruppen fattade sedan det formella beslutet att dra igång processen. Länet fick dock skjuta på processtarten eftersom en kommunchef inte hade fått det förankrat hos sig.

Försvarsdirektören, som hade studerat liknande ämnen vid försvarshögskolan, förstod vad processen gick ut på: ”Kunskapsarbete först, och sedan produktionsfas med strategin. Processen går ju ut på att man inte kan jobba hierarkiskt, utan olika myndigheter måste samverka”. Alla deltagare förstod inte från början vad processen gick ut på, men det vägde över efter ungefär den andra träffen.

Uppsala län

Även i Uppsala län var det försvarsdirektören som tog initiativet till att delta i utvecklingsprocessen. Han blev varse om satsningen på ett möte mellan länsstyrelserna och tog då kontakt med Kalmar län, eftersom det också är ett kärnkraftslän. Kalmar hade redan fått medel beviljade för 2012, och tillsammans började de utvecklingsprocessen hösten 2012.

Det fanns en samverkansstruktur sedan lång tid tillbaka att luta sig emot, betecknad CeSam. Den hade dock ”stelnat”. Försvarsdirektören såg projektet som en möjlighet till att skapa ett levande nätverk igen. MSB hade också uppgett att utvecklingsprocessen gick att anpassa till specifika behov.

Landshövdingen informerades om initiativet, och beredskapsfunktionen skickade information om upplägget till kommuner och krisberedskapsnätverk och till de personer som de trodde passade bäst. De ville ha en bredd i deltagandet och med befattningshavare på ”rätt” nivå i sina organisationer.

Länsstyrelsen siktade på 15-20 deltagare, men det var inte lätt. ”Vi visste inte riktigt vad vi sålde!” uppger försvarsdirektören. Men bland annat Forsmarks kärnkraftverk kom med, så som Kalmar län hade inkluderat Oskarshamn. Att också Försvarsmakten kom med sågs som särskilt värdefullt. Näringslivet sågs som viktiga i sammanhanget men man hade svårt att se hur de skulle representeras. Man hade velat ha en ”batch” med privata representanter, t.ex. en stor matvarukedja, kommunal vattenförsörjning, m.m.

Västernorrlands län

I Västernorrland tog försvarsdirektören initiativet till att inleda en utvecklingsprocess, och informerade länets strategiska råd om uppslaget. Där ingick de viktigaste aktörerna, exklusive kommunchefskretsen, och de var alla positiva. Försvarsdirektören upplevde inga påtryckningar från MSB, utan såg det som ett gyllene tillfälle. Ett förankringsmöte genomfördes med länsledningen där de utvecklingsansvariga från MSB deltog.

Försvarsdirektören föreslog att medlemmar i det strategiska rådet skulle ingå i utvecklingsprocessen eftersom de är de ”närmast berörda”. De accepterade och totalt blev de åtta deltagare i gruppen. Försvarsdirektören ville ha en liten grupp, tänkte att diskussionerna kunde hämmas om gruppen var större. Ingen var negativ till att delta, alla var med på tåget.

Östergötlands län

Förberedelserna till att genomgå utvecklingsprocessen i Östergötlands län initierades 2011 på ett försvarsdirektörmöte, och försvarsdirektören tog därefter upp frågan med länets regionala utvecklingsråd. Men de förstod inte vad det handlade om, ”det fanns inget begripligt skrivet om konceptet”. Till sist blev rådet ändå ”övertalat” av länsstyrelsen. Länsstyrelsen upplevde satsningen som en chansning. Styrning och ledning sågs som viktigt att ta tag i, och satsningen gav uppmärksamhet åt att det inte fanns någon formaliserad samverkansstruktur i länet.

Länsstyrelsen fattade 2012 beslutet om att genomföra satsningen. Intresset visade sig inledningsvis vara svagt hos länets två starka kommuner samt hos landstinget och polisen. Men landshövdingen skickade ut inbjudningarna, vilket kan ha bidragit till att slutligen få dem med. Totalt sökte 30 personer om att vara med, och de blev till slut 23 i gruppen. Länsstyrelsen gjorde ett urval utifrån intresseanmälningarna. Ingen kommunikatör anmälde sig, men däremot många höga chefer. Gruppen har nästan inte haft några bortfall.

3.1.4 Upplägg

4. Kan du beskriva hur ni har lagt upp processen?

a. Har ni anpassat processen till regionala förutsättningar?

b. Har ni påverkat innehållet vid mötena?

c. I vilken utsträckning har deltagarna gjort dessa anpassningar gemensamt?

d. Har deltagarna inom länet träffats mellan mötena?

Hallands län

Hallands län var ett av de första länen att komma igång med processen och de valde att frångå standardupplägget en del. I Hallands län hade de också sex träffar, men fyra tvådagarspass och två endagarspass i en annan ordning än standardupplägget. Lena Johansson var med i hela processen och en processtödjare gick med som lärling. Men det var försvarsdirektören som ledde träffarna under utvecklingsprocessen.

Länsstyrelsen var sammankallande och hade hand om dagordning och logistik, men var öppna med innehållet. Deltagarna var ganska överens hela tiden om vad de ville och alla hade möjlighet att påverka upplägget. Under varje träff diskuterade de följande träffar och gick igenom vad som hade sagts och gjorts.

Mellan mötena träffades de i regionala rådets arbetsutskott där de bland annat diskuterade strategiutkast och principiella frågor.

Uppsala län

I Uppsala län pågår processen. Länet samkör med Kalmar län och de har sex gemensamma tvådagarsinternat. Den länsstyrelse som är värd för ett möte lägger upp dagarna. Första dagen har de gemensamma föreläsningar. Andra dagen diskuterar de länsvis och redovisar för varandra.

I början upplevde deltagarna att det var ganska styrt, sen har MSB bjudit in och de har haft möjlighet att påverka föreläsare. Någon deltagare tycker att det är först efter ca två möten som man förstår tillräckligt mycket för att se vad som skulle kunna vara bra och att det är svårt att veta vad det finns att välja på.

Mellan mötena träffas deltagarna på länsstyrelsen. Internaten fungerar som kunskapsinhämtning, sen blir mellanträffarna arbetsmöten då de arbetar med kunskapen, skriver och diskuterar. En deltagare tycker att dessa mellanmöten gör att de håller processen vid liv mellan stormötena.

Någon deltagare tycker det är synd att innehållet i deras diskussioner inte är kopplade till vilken föreläsning det blir på ett möte och att mellanmötena inte varit så effektiva. Förvirringen på stormötena finns kvar vid mellanmötena.

Västernorrlands län

Västernorrlands län samkörde med Örebro län. Länet arrangerade vartannat möte var. Länet var också ett av de första länen att komma igång och de lade upp programmet tillsammans med Lars Fredholm. De följde i princip MSB:s standardupplägg med sex tvådagarsinternat och hemuppgifter mellan mötena. Halva tiden på mötena var det föreläsningar och halva tiden egna diskussioner. Lars Fredholm var med på flera möten och höll i första mötet. Processtödjaren var bisittare i början, men blev mer aktiv mot slutet.

I Västernorrlands län styrde de mycket själva. De första mötena var spikade, sen fick de lämna önskemål om föreläsare.

Mellan mötena hade de mejlkontakter. Efter möte tre träffades de mellan mötena för att skriva.

Östergötlands län

Östergötlands län har i princip följt ursprungsförslaget till upplägg, men ändrat ordningen på en del föreläsare. Försvarsdirektören diskuterade fram ett upplägg tillsammans med processtödjaren och försvarsdirektören i Hallands län. De valde medvetet att inte ha Lars Fredholms föreläsning på första mötet.

Deltagarna fick en gemensam teoretisk grund via föreläsningar de första mötena, därefter mer tid till diskussion. Dialogfasen har tillåtit ta mycket tid. Förberedelser gjordes i par från början, uppgifter att läsa artiklar etc., men det tycker deltagarna inte blev så bra.

Försvarsdirektören skrev ett grundförslag till strategi som man sedan utgick ifrån. En kärntrupp på sex personer har sedan arbetat fram det konkreta förslaget mellan mötena i storgrupp. Man valde detta upplägg i ett läge där processen annars riskerade att spåra ur. Förfarandet är accepterat i

storgruppen. Förslaget har förankrats i den stora gruppen och gått på remiss till alla aktörer som finns representerade i det regionala krishanteringsrådet.

Deltagarna tycker att de skulle kunnat påverka innehållet, men har inte haft det behovet.

3.1.5 Genomförande

5. Vilken är din erfarenhet idag? Vad har varit bra/mindre bra?

a. Upplägg?

b. Hur förhåller sig MSB:s roll till länsstyrelsens roll i en process? Vem är ansvarig för kvalitetssäkring och resultat?

c. Processtödjarens roll och kompetens?

d. Innehållet vid mötena?

e. Deltagarnas insatser? Deltog alla aktivt i diskussionerna som företrädare för sin organisation?

Hallands län

I Hallands län hade man både tvådagars- och endagsmöten. Internaten uppges ha varit värdefulla för att skapa goda relationer och för att låta diskussionerna få ta den tid som de behövde. I Halland är de nöjda med kompositionen av deltagare. Det är chefer och tjänstemän som är insatta i frågorna som deltar och de viktigaste organisationerna finns med. Deltagarna var ungefär desamma under hela processen.

Processens resultat uppfattar deltagarna som en tydlig länsprodukt och det framhålls som viktigt.

I Hallands län tog försvarsdirektören stort ansvar själv tack vare att han kände sig trygg i förståelsen av processen och konceptet. Lena Johansson var med en hel del och det upplevdes som exklusivt. En processtödjare var med som lärling och hon lärde sig snabbt.

Deltagarna tyckte att det var en bra mix mellan föreläsning och diskussioner. Kunskapsinhämtningen var värdefull för att få en gemensam grund och föreläsarna var bra, tycker de flesta. Det var bra att det fanns en koppling till forskning. "Men forskning har översatts till "vanlig svenska" i strategin." Någon ifrågasätter om man behövde all kunskap för att producera strategin.

I Hallands län var engagemanget varierande, men bra i stort sett. "Ingen kände nog att den var dit-kommenderad". "Dessa individer är vana att tala för sig." Eftersom försvarsdirektören var ny tyckte han att det var en förmån att få möjlighet att lära känna aktörerna.

Uppsala län

Två-dagars internat är en förutsättning, tycker deltagarna i Uppsala län. Möjligheten att umgås på kvällstid gör att de lär känna varandra. Nätverkan och brobyggandet har stärkts. Det är bra att värma upp första dagen med föreläsningar, för att sedan dag två diskutera. En nackdel har varit att deltagare

kommit och gått en hel del. Det har lett till att de tvingats starta om och det bromsar slutresultatet. Några påpekar att vissa organisationer kanske skulle haft andra representanter. Säkerhetsperspektivet saknas lite, tycker en deltagare, ”nu är det mest blåljusföreläsare”.

I Uppsala är man tveksamma kring värdet av att samköra med Kalmar län. Värdet har framför allt legat i att initialt kunna stämna av kring upplägg och val av deltagare. Det är trevligt att träffa andra människor, men annars har det inte haft något större mervärde, menar flera deltagare. Länet arbetar ändå var och en på egen hand. Samordningsvinsten med att båda är kärnkraftslän tycker flera deltagare är obetydlig.

Deltagarna tycker att det är tydligt att det är en länsprocess och inte en MSB-process. Stödet från MSB känns relevant.

Processtödjaren uppges ha god kompetens och sammanfattar och återkopplar på ett väldigt bra sätt. Hon har varit koordinator och administratör. Hon har kunnat leda in dem igen när de kommit utanför och återknutit till snurrar. Processtödjaren har i allmänhet inte varit med när länet diskuterat på egen hand. Några tycker att det är bra eftersom det finns en risk att allting annars skulle kunna falla när de åker hem och nu tvingas gruppen själv att ta ansvar. Någon säger att om processtödjaren modererade diskussionerna så kunde försvarsdirektören vara med som deltagare och det hade alla haft nytta av”. Någon framhåller att processtödjaren borde kunna guida gruppen i en övning.

Alla föreläsningar har på sitt sätt varit relevanta. Det har gett mycket med längre föreläsningar med utrymme för diskussion. ”En del föreläsningar har varit ruskigt bra”, tycker någon. Någon annan tycker att föreläsningarna är för mycket forskningsinriktade och efterfrågar mer goda exempel från andra län.

I Uppsala län har de också högt i tak. Diskussionsklimatet är trevligt med glimten i ögat. Två deltagare tycker att engagemanget är väldigt ojämnt, vissa deltar mindre än andra och då är det svårt att få till en kreativ och dynamisk grupp. ”Vissa undrar man vad de gör där.” Organisationsammansättningen är bra, men det skulle varit tydligare från början vilka krav som ställs på varje deltagare, menar en deltagare. Att man ska närvara, förbereda sig, delta aktivt, göra mellanarbete på hemmaplan etc. Flera deltagare tycker att det är intressant att en aktör har en så dominant ställning i gruppen.

Västernorrlands län

Västernorrlands län var ett av de första länen som påbörjade processen och deltagarna upplevde att det var lite förvirrat i början. ”Kanske behövde det vara lite förvirrat så att vi själva fick komma fram till saker och ting”, säger en deltagare. ”De två första mötena gick lite till spillo. Kanske behövdes de för att få oss att landa, men jag skulle nog sett att vi använde dem på bättre sätt”, säger en annan deltagare. Deltagarna borde ha träffats innan och gått igenom vad som ska hända och i stort vad syftet var.

Tvådagarsinternat var bra och ledde till att det växte fram trevlig och konstruktiv gemenskap. Rätt personer deltog och rätt organisationer. Flera nämner att det var bra med en informatör från kommun. Det är bra att länet

fått anpassa processen till regionala förutsättningar. Viss likhet blir det ändå med synen på helhet i botten, menar någon.

Västernorrlands län samkörde med Örebro län. De flesta tyckte att olika perspektiv gjorde att länen befruktade varandra. Det var bra att kunna jämföra sig med varandra och det fick självklarheter att inte vara så självklart.

De flesta deltagarna tycker att det har varit en länsprocess. Det var länsstyrelsen som var ansvarig för resultatet, medan MSB stod för upplägg och planering. Flera tyckte att MSB:s styrning var tydlig i början. Efter tre till fyra möten förstod de att ansvaret låg på dem.

Deltagarna tycker att processtödjaren hade rätt kompetens och bra känsla för när han skulle gå in och moderera och när han skulle hålla sig vid sidan. Han ingrep när de körde fast, hjälpte diskussionerna på traven. ”Han gjorde oss förvirrade första mötet, men sen blev det bättre. Han ville nog få oss att bli lite förvirrade och tänka friare”, säger en deltagare. Processtödjaren dokumenterade och sammanfattade dagarna och mötena till en helhet, fick en röd tråd.

Deltagarna tyckte att det var en bra mix mellan föreläsningar och diskussioner. Några tyckte att det var lite frustration att det var så mycket teori. Inte alla föreläsningar var lika relevanta för syftet även om de var intressanta. Vissa föreläsningar upplevdes som väl akademiska med ord som inte alla var vana vid. Däremot var erfarenheter från andra län värdefullt.

I Västernorrlands län har de haft ett prestigelöst samverkansklimate mellan aktörerna i länet sen decennier. Deltagarna tyckte att det fanns tillräckligt med tid för diskussioner. De hade ett bra diskussionsklimat, både med Örebro och inom länet, ingen tog illa upp. Samma åtta deltagare var med hela resan och det var jättebra. Alla var aktiva och vågade uttrycka sig. Att det var en liten grupp som deltog i processen tyckte deltagarna var en fördel för att nå konsensus och lösningar. Det hade inte gått i en större grupp.

Östergötlands län

I Östergötlands län tycker deltagarna att internatformen med tvådagarsmöten är en förutsättning. De har valt avsides, mindre konferensanläggningar där de kunnat arbeta ostört. Några deltagare tycker att de skulle haft mer tid för diskussion. Men samtidigt behövs gemensamma referensstrukturer. Men MSB började väldigt vitt och brett innan man smalnade in målområdet. ”Man måste gilla att det är lite krokigt i början, beredd på att känna lite frustration och vara medveten om det” och ”Det klarnar efter tredje mötet”, säger flera deltagare.

Utvecklingsprocessen ses som en gemensam satsning mellan länsstyrelsen och MSB. Länsstyrelsen håller ihop det och ansvarar för kvaliteten. Det är bra att det nu är en tydlig länsprodukt, menar någon.

I Östergötlands län har processtödjaren haft en relativt framträdande roll under mötena, ställt frågor och drivit igång diskussionerna. Han uppges ha hittat en väldigt bra nivå. Han styr precis lagom och är en framgångsfaktor för projektet. Processtödjaren har hög kompetens och passande erfarenhet, han

återkopplar till tidigare arbeten i andra län på ett bra sätt. Processtödjaren kommer inte med egna förslag. ”Det kändes ganska frustrerande, men han ville att vi skulle komma fram till lösningar själva.” Processtödjaren har inte varit med på arbetsgruppernas arbete. Detta har försvarsdirektören hållit i.

Deltagarna har olika syn på föreläsningarnas nytta. Någon hade hellre tagit del av andra läns exempel än alla dessa föreläsningar. De hade kunnat använda tiden till annat för projektet. Flera deltagare tyckte att det var bra föreläsningar. Juridiken var viktig för flera och det var intressant med exempel från andra län. ”I Kronoberg hade de verkligen tänkt.”

I Östergötlands län är det heller inget fel på engagemanget. Försvarsdirektören är imponerad av att det är så högt i tak. De har ibland varit hårda mot varandra men utan att gå till personangrepp. De har kunnat diskutera känsliga frågor kring hur olika organisationer upplever/uppfattar varandra, t. ex. räddningstjänsten och landstinget. Det har fallit sig naturligt att komma in på det efter vissa föreläsningar. De har ett öppet diskussionsklimat, vilket deltagarna ser som grunden till att komma överens i slutändan.

6. Om ni hade fått göra om processen, vad hade du då velat göra annorlunda? Vad kunde MSB gjort annorlunda?

Hallands län

När man startar är det viktigt att beskriva tanken i slutändan. Inte vägen dit. Några deltagare hade vid första träffen ingen bild av att processen skulle leda till en strategi. Syftet kunde ha varit tydligare, vad som var tänket med resultatet. ”Det pågår mycket parallellt på MSB, det upplever vi ofta som splittrat”, menar en deltagare. Förutsättning för att det ska bli bra är att samma tankemönster, modell, används genomgående så att man förstår varandra.

Uppsala län

Målbilden kunde ha varit tydligare från start och förväntningarna på deltagarna. I Uppsala fick de bråttom att hänga på Kalmar län och fick skriva projektplan ”efteråt”. Det hade varit bra att prata mer med de län som genomfört processen tidigare, för att undvika fällor. Några deltagare säger att de skulle vilja lyssna till något annat län. En deltagare tycker att de borde återkopplat tidigare till processtödjaren att konceptet känns otydligt och diffust och att de som grupp har svårt att ta den till sig. Uppsala län har haft en del representanter som kommit och gått och det tycker deltagarna inte är bra. Det kan ha en koppling till förankringen hemma.

Västernorrlands län

Det var mycket teori de första mötena. Man kunde eventuellt lagt in något upplevelsebaserat i början, t. ex. en övning, eller flera korta i början. Praktiska exempel och scenarier kunde användas mer. Från något diffust utarbetas något konkret. Information till media och allmänhet skulle de velat ha med. Föreläsningen om sociala medier ledde inte till det. De skulle inte lagt Lars Fredholms föreläsning först. En deltagare efterfrågar en inledande träff före

processen. "Eventuellt kanske förankringen skulle skett löpande, samtidigt så var vi otrygga inledningsvis", menar någon.

Östergötlands län

MSB kunde tydliggjort syfte och mål på ett bättre sätt. Det hade behövts ett bättre faktablad. "Näringsmöten" och "värdegrund" är exempel på begrepp som förvirrar. En deltagare hade hellre tagit del av andra läns exempel än alla dessa föreläsningar. En annan deltagare tycker att det var taktiskt viktigt att inte visa exempel på lösningar från början. Då hade man låst sig. Nu blev de tvungna att själva förstå och utveckla.

7. Har det varit värt att göra det här?

Alla deltagare tycker att det har varit värt att vara med i utvecklingsprocessen.

De uttryck som återfinns bland svaren är bland annat "Jag är tacksam att jag har varit med och är nöjd med resultatet", "Kan inte säga annat", "Det har absolut varit värt arbetet" och "Berikande".

8. Hade ni kunnat uppnå samma resultat med andra metoder? Övningar? (Kunde insatta resurser använts på bättre sätt?)

Nej, deltagarna tror att det behövs något som detta. Detta är en bra väg. Tack vare processen blev det bättre än vad de hade klarat själva. Utan finansiering är det svårt att få personer och organisationer att avsätta tid. MBS:s stöd behövs och är värdefullt. De tvingades ta ansvar, vågade inte gå ur processen utan resultat. De kände ansvar gentemot sig själva.

9. Vilken användning har ni haft av konceptet (snurran)?

Länen använder konceptet i olika utsträckning.

Hallands län

I Hallands län har konceptet varit med hela tiden och följt processen som en röd tråd. Deltagarna har haft lätt att ta till sig konceptet och tycker att det är viktigt att utgå från samma bild. En deltagare påpekar att inte ens MSB följer konceptet och frågar om vi är överens om vilken standard som gäller.

Uppsala län

Olika föreläsningar har kopplat till olika delar i konceptet, men Uppsala län har inte diskuterat det så mycket i sin grupp. De har inte diskuterat värdegrund. Vid senaste mötet påminde processtödjaren om att de måste ta större hänsyn till konceptet. Vissa deltagare förstår det inte alls. "Jag har svårt att ta med den (snurran) hem, det behövs en förklaring." Det finns förhoppning om att det kommer att klarna efter en övning som länet bett processtödjaren planera till nästa möte.

Västernorrlands län

I Västernorrland har konceptet haft jättestor tyngd, alla diskussioner har utgått från det. Förståelsen för hur de skulle använda konceptet växte fram. Det var lite oklart från början, trots likheter med hur de arbetat tidigare. Konceptet är

numera utgångspunkt för länets regionala samverkansstab och central i länets analysprocess. Men de har modifierat den lite så att den blir mer lättförståelig.

Östergötlands län

I Östergötland har konceptet inte använts så mycket, men det har haft betydelse för slutdokumentet. Processtödjaren har återkommit då och då till konceptet. Deltagarna är vana att se det på det sättet. Snurran bekräftar den egna bilden. ”Kanske har vi omedvetet haft den med.” ”Den har nog nämnts, men den har inte använts så mycket.” ”Efterhand klingade snurran av.” ”Värdegrund var viktigt att diskutera, men det diskuterades utan snurran.”

3.1.6 Resultat/effekter

10. Kan du se några resultat från satsningen? Upplever du att satsningen har förbättrat länets förmåga?

a. På vilket sätt kommer utvecklingsprocessens resultat att sätta sina spår i din organisation respektive inom länet?

b. Hade en annan representation från aktörerna i länet kunnat påverka resultatet?

Hallands län

I Hallands län resulterade processen i en strategi för samverkan vid stora olyckor och kriser.²⁰ Strategin utgår från konceptet. Strategin används vid övningar och skarpa händelser och har spridits på olika sätt inom länet, bland annat genom en regional samverkanskurs. Strategin är en beskrivning av ett förhållningssätt, ett arbetssätt.

I Hallands län har aktörerna veckovis telefonavstämning då de informerar varandra om händelser. Det hjälper dem att hålla kontaktvägar vid liv. De kan också sammankalla till telefonkonferens om något oväntat händer. I det regionala rådet ingår numera representanter från näringslivet. Det är värdefullt att ha med sig dem i samverkan.

Med strategin har man byggt upp nätverk och förståelse för roller. Det finns en medvetenhet om samverkan på ett annat sätt än tidigare. Var och en körde sitt spår tidigare, utan att tänka på konsekvenserna för andra organisationer. Processen, med så många dagar tillsammans, har gett större tillit och förtroende mellan deltagarna.

Strax efter processen inträffade en händelse med lut i dricksvattnet. Länet arbetade då med att färdigställa strategin. Händelsen satte saker på sin spets och brister blev tydliga.

Branden i Halmstad hamn beskrivs som ett bra exempel på vad projektet gett. De etablerade staber tillsammans som satt på samma plats och de hade en naturlig kommunikation kring händelsen. Det hade aldrig hänt om de inte haft utvecklingsprocessen, menar flera deltagare. Länsstyrelsen tog inte över, men

²⁰ Strategi för samverkan vid stora olyckor och kriser i Hallands län, Länsstyrelsen Halland 2013

var ett stöd. Andra kommuner ställde sina resurser till förfogande. Kommunens kommunikatörer samarbetade med andra myndigheters kommunikatörer och länkade information hela tiden. Det var mycket bra samverkan. Hade inte utvecklingsprocessen varit hade kommunen agerat annorlunda. Länsstyrelsen och kommunen skulle troligtvis inte ha kontaktat varandra. Länsstyrelsen har flyttat fram positionerna och blir nu direkt inbjuden vid en händelse. Länsstyrelsens roll har blivit tydligare.

Uppsala län

Vid tidpunkten för intervjuerna var Uppsala län mitt i processen och hade precis haft det fjärde mötet av sex. Det är därför tidigt att säga något om resultaten av processen. En del har stora förväntningar på processen medan andra fortfarande är mer tveksamma.

I Uppsala län ser de framför sig en uppfräschning av CeSam, ett paket som sedan ska presenteras för hela CeSam. Länet behöver samsyn kring vad som är en kris eller allvarlig störning och vad som är samhällsviktig verksamhet.

Arbete pågår med att se över ett samverkansavtal. Tanken är att aktörerna ska använda samma teknik och vara transparenta mot varandra. De högsta befattningshavarna ska skriva under avtalet. De arbetar också med en strategi för hur länet ska arbeta vid kris.

Ett Krishanteringsråd har nyligen bildats där de högsta befattningshavarna i länet ingår. Landshövdingen är ordförande. Det kan underlätta förankringsarbetet att deltagarnas chefer får höra från försvarsdirektören och landshövdingen att det här är viktigt. Deltagarna har dock olika uppfattning om huruvida krishanteringsrådet är ett resultat av processen. Vissa anser att det hade tillkommit ändå.

I Uppsala län har de precis börjat diskutera hur de skulle kunna använda konceptet när de utvecklar sitt sätt att arbeta metodiskt med krishantering.

De flesta deltagarna tror redan nu att de skulle vara bättre förberedda i länet om en olycka skulle inträffa nästa år, tack vare att de lärt känna varandra. Det personliga nätverket framhålls som värdefullt. ”Vi har lärt känna varandra och har lärt oss att man gemensamt äger problemen.” Krishantering har lyfts som en viktig fråga i flera av deltagarorganisationerna tack vare att deltagarna presenterar sina erfarenheter från processen på hemmaplan och att krishanteringsrådet inrättats. En deltagare har fortfarande svårt att se något direkt mervärde av processen utöver deltagarnas kompetensutveckling.

Västernorrlands län

I Västernorrlands län resulterade processen i en vägledning för regional samordning vid kriser²¹ och riktlinjer för samverkan i Västernorrland²².

²¹ Regional samordning vid kriser i Västernorrland, Länsstyrelsen Västernorrland 2013

²² Samverkan i Västernorrland – kriser och olyckor, Länsstyrelsen Västernorrland 2013

Dokumentet utgår från konceptet. De tillämpas vid övningar och skarpa händelser och har spridits på olika sätt inom länet, bland annat vid en större samverkanskonferens våren 2013. I Västernorrland gjorde de ett presentationsmaterial som alla skulle kunna använda, med en egen logga – krissamverkan Västernorrland. De har inte följt upp om alla gjort detta.

Länet har bildat en regional samverkansstab där de som deltagit i processen ingår plus några som tillkommit. Samverkansstaben ska stödja vid en händelse genom att representera invånarna i Västernorrland, inte den egna organisationen. De har lärt sig att se på helheten och nyttan för medborgarna genom samverkan. Tidigare såg de inte riktigt behoven av samverkan och problemen med helheten. Var och en utgick från sin organisation och sina uppgifter. Övningar har genomförts och deltagarna tycker själva att de börjar bli bra på att reflektera och lyfta blicken. Metoden är lite mer strukturerad i förhållande till hur de arbetade tidigare.

Några personer har skolats in i arbetsmetoden efter processen och det har fungerat bra. Nu är de tolv personer i samverkansstaben, men det räcker om fyra eller fem är med. Det måste inte finnas representanter från varje organisation med vid varje möte eftersom de alla representerar invånarna och inte de egna organisationerna.

Samma arbetsgång är tänkt att användas i varje organisation. En deltagare har tagit med sig sättet att arbeta på när de tagit fram krisledningsplan och omorganiserat. De använder tankesättet i ledningsgruppen. Någon annan har infört samma tänk i deras interna samordningsstab. Arbetetssättet i länets informationsnätverk ses också över. Länsstyrelsens TiB har fått utbildning och länsstyrelsen hoppas att övriga TiB har informerats i de olika organisationerna. Det är en förutsättning om det ska fungera som tänkt, säger länsstyrelsen. TiB:arna är mer operativa, de behöver inte vara med på banan, tycker en annan deltagare. De som jobbar med detta ska inte ha en operativ roll just i situationen.

Vidare har processen tydliggjort länsstyrelsens geografiska områdesansvar. Deltagarna tycker att hela länet har fått en enhetlig bild av länsstyrelsens roll och hur de ska jobba vid en kris. I Västernorrland är de övertygade om att kommande övningar kommer att visa på förbättringar.

Östergötlands län

I Östergötlands län antog det regionala krishanteringsrådet en samverkansstrategi den 6 december i år.²³ Strategin utgår från konceptet och innebär en formaliserad struktur som är tänkt att användas före, under och efter större händelser, stora olyckor och kriser.

Med samverkansstrukturen har Östergötlands län något att börja med, en plattform att utgå ifrån, menar deltagarna. Men det är viktigt att pröva och justera. Effekten beror på i vilken utsträckning resultatet förmedlats vidare i organisationerna. Det har varit en förutsättning som betonats vid varje möte.

²³ Samverkan Östergötland – strategi för samverkan i Östergötlands län, Länsstyrelsen Östergötland m.fl., 2013

Accepterar man samverkansstrukturen så har man också förbundit sig att ta ett samlat grepp kring säkerhetsfrågor, framhåller någon. Det finns en förhoppning att det kan föra krishantering och räddningstjänst i kommunerna närmare varandra.

Processen har öppnat upp för att samverka inte behöver vara så komplicerat. Innan hade aktörerna i länet inte bilden av vad samverkan betydde. Hela resan har gjort att de känner varandra bättre, acceptansen har ökat, det är enklare att ta kontakt och hjälp av varandra, tycker de. Samarbetsklimatet är bättre. Deltagarna tror inte att de hade kunnat uppnå samma resultat utan satsningen.

I Östergötland har de omedvetet testat delar av den nya samverkansstrukturen under några skarpa händelser under sommaren. Under Bråvallafestivalen i somras sattes saker på sin spets. Användbarheten av den tänkta organisationen blev tydlig. Tidigare har ingen sett helheten. Under festivalen ”överöste” de varandra med information.

3.1.7 Uthållighet

11. Tror du att effekterna kommer att vara bestående? Vilka effekter kommer att vara bestående?

a. Vad tror du behövs för att upprätthålla den ökade förmågan?

b. Tror du att ni kommer att använda konceptet (snurran) för att åstadkomma samordning och inriktning framöver?

c. Tror du att ni kommer att arbeta vidare med de här frågorna inom länet?

Hallands län

I Hallands län ser deltagarna det som ett ständigt pågående arbete att se till att alla har strategin levande. Strategin har skapat bestående värden och processen beskrivs som levande. Basen i gruppen var det regionala rådets arbetsutskott och det fortsätter att träffas. Allt efterhand när brister uppdragas så är tanken att man tar tag i det i regionala rådet. Försvarsdirektören gör regelbundna presentationer och nya personer blir löpande introducerade.

I Hallands län erbjuder länsstyrelsen en regional strategisk samverkanskurs där strategin ingår som en del. Tidigare kurser har haft fokus på blåljus, medan det här är en strategisk kurs som vänder sig till den indirekta ledningen, säger någon. I Hallands län hoppas och tror man att det är ett bra sätt att få igenom strategin eftersom det görs tillsammans med andra aktörer.

I Hallands län hoppas man mycket på LoS-projektet och att det taktar med alarmeringsutredningen.

Uppsala län

Deltagarna tror inte att de är klara till mars nästa år med allt som de har startat upp. De kommer att behöva mellanträffar även efter möte sex. De kommer inte att vara klara med strategin och avtalet och fått dem förankrade. Någon tycker att det vore bra med fortsatt externt stöd, någon som ställer följdfrågor och

hjälper gruppen att inte fastna. Andra tycker att de behöver driva arbetet vidare själva i länet med länsstyrelsen som sammankallande.

Avtalet, Krishanteringsrådet och strategin tror deltagarna kommer att finnas kvar framöver. Men de överlever inte av sig självt. De som deltagit och fått kunskap förväntas i sin tur påverka sin omgivning. Uppsala län behöver få med sig alla kommuner som inte varit med och det ses som en jätteutmaning.

I Uppsala tror de att de behöver öva mer kring sannolika scenarier. Konceptet kan vara något att falla tillbaka på. Ett sätt att hålla konceptet vid liv kan kanske vara att använda konceptet även för arbete med risk-och sårbarhetsanalys (RSA), föreslår någon.

Resultatet är sårbart, om någon slutar så riskerar man att tappa den organisationen. Det är viktigt att folk lämnar över "mindsetet" till sina efterträdare om de slutar, säger någon. Det kan bli problematiskt att upprätthålla nätverken och relationerna efter processens slut. CeSam uppges kunna utgöra ramen.

Västernorrlands län

I Västernorrland finns vägledningen och riktlinjerna, men det måste vårdas och sätta in i större sammanhang. Ansvaret för att hålla det här vid liv tycker länsstyrelsen ligger på dem, men det är svårt när det inte händer så mycket i länet. Deltagarna tror att det inte är så sårbart trots att de var en liten grupp, eftersom deras lösning inte är så organisationsavhängig. Men försvinner en så måste en ny skolas in. Om nyckelpersoner försvinner kanske det finns en risk. Håkan Söderholm är en nyckelperson tycker någon.

Hittills träffas samverkansstaben med jämna mellanrum. Alla deltagare tar ansvar för att delta vid dessa träffar. De har även kört telefonmöten och möten via Lync. De talar om svårigheter vad gäller förankring med varandra. De har byggt mallar efter snurran som är en hjälp vid en kris. När något händer i en annan del av Sverige så kan vem som helst i gruppen initiera en samverkansövning som om händelsen ägt rum i Västernorrland. De har övat arbetsättet några gånger och får bättre och bättre rutiner för varje gång. De första träffarna tyckte de att deras slutsatser var självklarheter, men när de presenterade det för andra aktörer så var det inte självklarheter. Samverkansstaben ska öva tre gånger per år. Det krävs regelbunden utbildning och övning, tror deltagarna.

LoS måste in i det här, betonar en deltagare. Ska man arbeta efter konceptet måste många göra det.

Östergötlands län

I Östergötlands län tror deltagarna att det krävs långsiktighet, att stå fast vid begrepp och ideal. Det är nu arbetet börjar, det är de flesta överens om. Möte sex kommer att ägnas åt att diskutera implementering, hur de ska gå vidare. De räknar med att implementeringen tar tre till sex år.

Resultaten kommer att spridas i organisationerna tack vare att deltagarna har mandat och tar sin uppgift i projektet på allvar. Många personer behöver förstå

systemet och hur det är tänkt att fungera. De ska därför ta fram ett utbildningsmaterial. Man måste påminna om länsperspektivet under utbildningar och använda dokumenten.

Det är viktigt att fortsätta med injektioner, att öva och att faktiskt tillämpa strategin under händelser. Någon föreslår en specialövning av samverkanskonceptet 1-2 dagar. Någon annan tycker att det behövs regelbundna övningar som tar mindre tid att rigga. Det vore bra att aktivera samverkansstaben även om krisen är mindre, sen diskutera vad som hade hänt om t ex branden spridit sig, föreslår en deltagare.

Flera tror att det kanske krävs ett antal skarpa händelser. Men det kan ta tid till nästa kris, kanske tio år. Det är också viktigt att utvärdera samverkan vid skarpa händelser. Östergötlands modell gör att samverkan blir utvärderingsbar. Det är också viktigt att ta tillvara på risk- och sårbarhetsanalyser.

Det är svårt att få bestående effekter, det krävs förankring och att regelbundet återkomma till detta. Personalomsättning ett stort problem, ett hot. Förhoppningsvis slutar inte alla på samma gång och det finns ett koncept och en strategi att utgå från.

3.1.8 Länens förväntningar på MSB

12. Vad har du för förväntningar på MSB när det gäller fortsatt utvecklingsarbete inom området?

Om MSB vill att processerna ska få bestående effekt, så måste implementering ingå, framhåller någon. MSB borde ha ett tänk kring implementering, t ex erbjuda utbildningar och övningar som utgår från konceptet och som länen kan använda för att sprida kunskapen. Någon efterfrågar stöd att rigga korta fyrtimmarsspel kring händelser som nyligen inträffat som eskalerar.

Är MSB samstämmigt i synen på ledning och samverkan, undrar flera deltagare. Övningsenheten tittar ju på andra saker, de kör sitt koncept. Det har alltid varit så. Hur blir det då när länen behöver öva och utvärdera sitt nya arbetssätt? En ny övningshandbok skulle kunna ha med "kvalitetsgrindar". MSB måste få stringens i övningar och utbildningar. Allt måste hänga ihop.

MSB behöver fortsätta att utveckla detta till ett helhetskoncept. Det är viktigt att dra nytta av LoS-projektet, tycker flera deltagare. Resultat från LoS kan vara utbildningar och vägledningar för lokal, regional o nationell nivå. Många hoppas att MSB inte går in och ändrar på saker och ting, att man kommer med nya riktlinjer när man drar igång på nationell nivå. För nu byggs det upp en massa saker underifrån.

MSB skulle kunna förbereda grundunderlag för utbildningar, föreslår någon. Idag köper kommunerna utbildningar från privata konsulter med statliga medel. Dessa utbildningar är ofta inte kvalitetssäkrade. Ska statliga medel användas så borde MSB kvalitetssäkra tycker någon.

Flera deltagare tycker att MSB borde sammanställa resultaten i alla län och redovisa goda exempel så att alla kan lära av varandra. Det är också viktigt att MSB tar vara på länens erfarenheter i lokal och nationell process.

En del deltagare efterfrågar en återträff tillsammans med processtödjaren något år efter att processen avslutats.

MSB kan göra mer reklam för sig i krisberedskapen. Att ”vi kommer gärna ut till er och berättar” och ”så här gör vi”. Det är inte så spritt ute i landet vad MSB står för. Vissa deltagare vet för lite om MSB för att svara på vad MSB skulle kunna hjälpa dem med.

3.2 Erfarenheter från processtödjare

1. Hur har processtödjarna förberetts inför sitt uppdrag?

Under hösten 2011 fick de blivande processtödjarna en riktad internutbildning med Lars Fredholm om konceptet och tankemodellen. Därefter har de fått delta i seminarier och utbildningar kontinuerligt under resans gång. Seminarierna har omfattat en eller två dagar och har hållits ett par gånger per år. En studiecirkel för processtödjarna har också hållits internt på Revinge med Lars Fredholm som drivande kraft.

Enligt processtödjarna har utbildningarna haft ett relevant innehåll och fokus, men de menar att erfarenheten av att gå "vid sidan om" i en utvecklingsprocess ändå är det mest givande för att förbereda sig i rollen som processtödjare. Genom att komma så nära en utvecklingsprocess har de upplevt att uppdraget blivit mindre diffust. Under senare tid har processtödjarna framförallt utbildats genom att göra avstämningar med varandra och att dela erfarenheter.

Utvärderingen har noterat att de nya processtödjarna är sämre rustade för sitt uppdrag eftersom de inte varit med från början och därigenom inte deltagit i de initiala seminarierna och utbildningarna.

2. Vilken kompetens och förkunskaper behövs för rollen som processtödjare?

Processtödjarna menar att det viktigaste är att förstå krisberedskapssystemet samt att ha förmågan att skapa nätverk och att få människor att lyssna. Som processtödjare behöver man förstå MSB:s roll i systemet och ha kunskap om länsstyrelserna och andra aktörer, samt förstå under vilka premisser som de arbetar. Det krävs också, enligt processtödjarna, pedagogisk kompetens liksom förmåga att presentera upplägg, anpassa planering och moderera träffar.

3. Tycker du att du har den kompetensen/de förkunskaperna?

Processtödjarna tycker själva att de har de förkunskaper och den kompetens som behövs i rollen som processtödjare. Samtidigt menar de att de hela tiden behöver ta till sig nya rapporter och ny kunskap. Det kan gälla frågor kring hur konceptet utvecklas, men kan också röra nästan vilken fråga som helst inom hela krisberedskapsområdet.

4. Hur har du fått kunskap om projekt/arbeten på MSB som berör konceptet och utvecklingsprocessen?

Ett par av processtödjarna har nämnt att det inte är så lätt att hålla sig á jour med de utvecklingsarbeten som sker på MSB i övrigt, att tiden är knapp för att läsa nya rapporter, men att de ansvariga för utvecklingsprocessen försöker att hålla processtödjarna informerade om annat utvecklingsarbete som pågår på myndigheten. Av stor betydelse är att processtödjarna nu är inbjudna att följa det s.k. LoS-projektet.

5. Kan du beskriva ditt uppdrag och din roll som processtödjare? Vilka är de viktigaste uppgifterna som en processtödjare har?

Processtödjarna uppfattar sin roll som stödjande i länens utvecklingsprocesser. Att vara ett ordentligt bollplank till länen under hela processen. God grundplanering anger flera av dem som något av det viktigaste. Här ingår många uppgifter, t.ex. att sätta sig in i länens förutsättningar, lyssna av och se vilka behov som länen har och få dem att själva inse sina utvecklingsbehov. De har, menar en av processtödjarna, "ibland svårt att sätta fingret på det själva".

Några försvarsdirektörer har emellertid varit med i utvecklingsarbetet kring konceptet och driver som följd processerna i större utsträckning själva. I andra län har processtödjaren en mer framträdande roll. Om ett län har 7-8 deltagare så kan alla planera tillsammans, men har ett län många deltagare så får de ibland dela upp gruppen. Organisationen kring utvecklingsprocessen skiljer sig därför åt mellan länen, men enligt processtödjarna är det tydligt att alla länsstyrelser vill ha en processtödjare som stöd för arbetet.

En av processtödjarnas uppgifter är, enligt egna utsagor, att se till att länsstyrelserna tar det praktiska ansvaret för utvecklingsprocessen och skickar ut inbjudan, bokar lokaler och så vidare. För upplägget av utvecklingsprocessen ser processtödjarna att man i dialog med länsstyrelserna, utifrån konceptet, har i uppgift att erbjuda stöd för att upprätta en mer detaljerad plan i vilken en "röd tråd" löper. De vill också se till att länen har med de viktigaste föreläsningarna i planeringen.

För genomförandet av mötena ser processtödjarna överlag det som sin roll att delta i detaljplaneringen, argumentera under de olika passen och förankra vissa frågeställningar. De strävar efter att skapa gott mötesklimat och uppger att de gärna vill "bjussa på sig själva".

Processtödjarna uppger att de anpassar sitt stöd under mötena efter länens förutsättningar och önskemål. Utvärderingen har ändå noterat att de delvis ser något olika på sina roller, framförallt att en av processtödjarna tagit på sig en tydligare moderatorroll än de andra. Övriga processtödjare har istället verkat mer förutsättningslöst för att låta länsstyrelserna ta ställning till vad de vill använda processtödjarna till. Länsstyrelserna har antingen kunnat "hålla i taktpinnen" själva eller kunnat lämna över mer ansvar till processtödjaren. Det finns ett värde, menar de, att länsstyrelsens representanter deltar i mötenas olika diskussioner och inte bara är moderatorer. Samtidigt menar de att det är viktigt att länsstyrelsen upplever att det är deras process, inte MSB:s. Processtödjarna menar att deras roll utvecklas hela tiden i takt med att de blir mer erfarna.

Noterbart är att aktörerna ofta tycker att samverkan inom den egna regionen redan fungerar bra – innan utvecklingsprocessen påbörjats. En del kan t.o.m. redan använda metodkonceptet eller något liknande. I flera fall tycker regionens aktörer därför att de redan idag följer konceptets metodik, men enligt vad processtödjarna anser inte så som konceptet avser utifrån begreppen helhet och den enskildes hjälpbehov. Processtödjarna menar att det därför kan vara svårt att få dem att inse behovet att ta ett steg till och förstå vad det steget innebär. Det är också en utmaning för länen att de inte får en färdig lösning, ett dokument att förhålla sig till direkt, utan att de själva förväntas diskutera sig fram till en ny målinriktning och ett nytt förhållningssätt. Länen har också

svårt att se behovet av hela processen utan vill snabbare leverera och se resultat. Det kan som följd vara svårt att lugna deltagarnas otålighet och få dem att tänka efter vad som är de stora utmaningarna, t.ex. att ständigt koppla arbetet till konceptet. Det upplevs som en utmaning att påvisa på vilket sätt som det kan användas.

Avslutningsvis några intervjusvar kring vad som inte ingår i processtödjarnas roll. Framförallt har de inte någon roll att spela för att "sälja in" utvecklingsprocessen till länsstyrelserna. Den uppgiften ligger istället på de utvecklingsansvariga. Processtödjarna har som följd inte heller någon uppgift att lämna stöd i regionernas ansökan om 2:4-medel. Processtödjarna kommer in först när ansökan beviljats.

6. Har du varit aktiv som moderator i länets egna diskussioner?

Det har uppgetts att "synsättet mellan oss lärare skiljer sig en del åt när det gäller att vara aktiv i länets egna diskussioner". Vissa processtödjare inleder varje mötestillfälle med att återkoppla till metodkonceptet och presentera dagens föreläsare, för att sedan summera föreläsarnas presentationer.

I vissa län tar länsstyrelsen själv mycket av processtödjarrollen vid mötestillfällena. Det kan vara en fördel, menar man, att länsstyrelsen kliver fram. Men ändå inte nödvändigt för att träffarna ska bli lyckade. Ibland rycker processtödjaren in som moderator om diskussionen börjar spåra ur.

När länen diskuterar själva så deltar processtödjaren i allmänhet inte i diskussionerna. De brukar inte ens vara med i rummet.

7. Har du stött på några svårigheter?

En stor utmaning för processtödjarna är att få förtroende hos länsstyrelsen, att få dem att se att processtödjaren kan bidra med något konkret och att de känner trygghet i det stödet. Det finns ofta en otydlighet avseende vilka förväntningar som länsstyrelsen och processtödjaren har på varandra och vem som ska göra vad. Det krävs därför en större tydlighet avseende roller om processen ska bli bra.

Det hade varit bra, menar processtödjarna, om de också varit med mer i förberedelserna, t.ex. om de haft kontakter i förberedande syfte med länsstyrelserna. Processtödjarna kommer ju i dagsläget in först när länsstyrelsens ansökan medel från anslag 2:4 Krisberedskap beviljats. En osäkerhet finns också om de utvecklingsansvariga vill att processtödjarna ska vara med i förberedelserna av den nationella utvecklingsprocessen som nu förbereds.

Ibland upplevs det som svårt att få till en optimal ordning på föreläsarna när de är uppbokade. Man uppger att MSB är alltför beroende av ett fåtal föreläsare.

En svårighet är också att förstå när man ska bryta vissa diskussioner och få deltagarna i rätt riktning. Ibland fastnar de i problem snarare än att diskutera lösningar och det kan vara svårt att bryta.

En av processtödarna är särskilt skeptisk till när programmen blir för trånga och menar att det är bättre med färre punkter och sedan dialog. För att få till bra dialoger krävs också kontinuitet bland deltagarna vilket processtödjaren inte tycker alltid har varit fallet. En stor utmaning är att folk slutar under processens gång. Deltagarna får därför inte helheten. Kontinuiteten bedöms därför vara en av framgångsfaktorerna.

En annan upplevd svårighet är att processtödjarnas chefer kanske inte alltid ser helheten, d.v.s. vilka fördelar det innebär för processtödarna att delta i RSI. Deltagandet innebär ju en stor utveckling för processtödarna själva, menar man, vilket är en positiv bieffekt. En av processtödarna uppger att hon nu bättre förstår hur "allt hänger ihop" och kan förklara det i sin roll som lärare på övriga kurser. Trots det upplevs det fortfarande som en utmaning att få till det att delta i den här satsningen. Det ordinarie arbetet ska ju utföras ändå, och det blir därför mycket flexitid.

8. Hur utbyter processtödarna erfarenheter? Hur ofta och i vilken form rapporterar du till MSB om hur det går i en process?

Erfarenhetsutbytet fungerar enligt processtödarna bra. De har möten med varandra två gånger per termin, oftast ett fysiskt möte och ett per videokonferens. De utvecklingsansvariga håller i mötena, men ger ibland i uppdrag till processtödarna att presentera olika saker.

Därtill har processtödarna videomöten varannan vecka under cirka en timme. Då ligger fokus på hur långt de har kommit i varje län och vilka utmaningar de har stött på. Processtödarna hjälper också varandra inför olika uppdrag.

Processtödarna skriver också några textrader i ett Word-dokument i en gemensam mapp efter varje möte med ett län. Där beskrivs i huvudsak hur mötet gått. Processtödarna tycker emellertid att det är svårt att hinna med detta och att få tid att läsa igenom de andras anteckningar.

De utvecklingsansvariga uppges visa stort intresse för hur det går i länen. Lena Johansson finns dessutom alltid tillgänglig som bollplank när man står inför att välja föreläsare och har att ta ställning till andra frågor inför planeringen av ett möte.

Processtödarna redovisar däremot inte systemetiskt till sina chefer hur det går i länen. Det är synd, menar de, att cheferna inte visar större intresse eftersom uppdraget innebär en otroligt värdefull kompetensutveckling.

9. Hur har det gått i de län där du har varit processtödare? Vad har påverkat resultatet?

Processtödarna tycker att det verkar ha gått ganska bra i samtliga län. I flera län har det dock varit rörigt i början och det har tagit flera möten innan de har kommit framåt i procesen. Men, "sen brukar det komma en vändning" och deltagarna har börjat förstå vad det handlar om. Länen har också slutligen nått fram till någon form av överenskommelse för samverkan vid kris. Responsen från deltagarna efter genomförd process har också varit positiv. Men det har i flera fall varit svårt att få konceptet att slå igenom.

Processtödarna har identifierat en mängd saker som de tror påverkar processernas resultat. Utöver utgångsläget inom länet och deltagarnas förkunskaper tar de upp följande:

Förberedelser och förankring

Förberedelser, förankring och planering är jätteviktigt för att lägga grunden. Resten "löses under resans gång".

Försvarsdirektörernas engagemang

Om inte försvarsdirektören tar ledning och aktivt ser till att det blir något av utvecklingsprocessen, tar det hela på allvar, "då blir det inget av det här". Det behövs en drivande och stark försvarsdirektör.

Deltagarnas komposition

Det har betydelse vilka organisationer som deltagit och vilken representation olika organisationer haft. Det är viktigt med ett brett deltagande och bra med höga beslutsfattare som kan bli budbärare. Samtidigt kan höga beslutsfattare vara svårare att få med på banan. Då blir arbetet kanske svårare, men i slutändan är resultatet mer förankrat. Det behövs nya perspektiv. Har man med enbart representanter som redan är med så kan det bli en "grupp för inbördes beundran" som får det svårare att sprida resultatet. Kommunikatörer och informatörer är viktiga att ha med. Utan näringslivet mister man ett perspektiv. Frivilligorganisationer saknas ofta.

Deltagarnas engagemang

Det är viktigt att medvetandegöra deltagarnas ansvar i processen och som länk till sina organisationer. Alla deltagare bör ha en agenda att processen ska bli bra.

Samma deltagare hela processen

Byte av representanter försvårar. Det är svårt för en ny deltagare att hoppa på en pågående process. Det försämrar förutsättningarna för bra diskussioner.

Föreläsningar varvat med diskussion

Föreläsningarna är viktiga och för processen framåt. Resultatet påverkas av vilka som föreläst, och i valet av dessa har processtödaren en viktig roll att spela. Det preliminära upplägget för de sex mötena byggde på ett flöde som sedan inte känts helt rätt för processtödarna. Upplägget har ändrats, men kärnan finns kvar. Det är alltid en utmaning för forskarvärlden att operativa målgrupper har svårt att ta till sig budskap när det blir för abstrakt. Det är bra med föreläsningar som belyser hjälpbehov och hanterar ledning, lägesbild, kommunikation och den "juridiska mattan". En föreläsare per dag kan vara att föredra, följt av diskussion. Det är viktigt att ha tid för frågor och diskussion.

Tvådagarsmöten

Det är viktigt med tvådagarsmöten, inte mindre! Gävleborg och Dalarna har haft endagsmöten och det fungerar inte lika bra.

Två län

Det är positivt att samköra två län. Det ger dynamik i diskussionerna, stärker samverkan mellan länen och skapar nätverk.

Landshövdingen beslutar överenskommelsen

Det är viktigt att den strategi eller överenskommelse som processen resulterar i beslutas av landshövdingen. Annars blir det informella överenskommelser som riskerar att inte få samma genomslag.

Mellanmöten

Mellanmötena är viktiga för att föra processen framåt. Otroligt nog så blir faktiskt en hel del gjort på mellanmötena.

Implementering

De representanter som är med är generellt sett goda representanter för sina organisationer, men det är svårare än vad man tror för dem att ta med sig och implementera det som utvecklats i sina egna verksamheter. Det blir en stor utmaning att sprida resultaten i organisationerna. Det saknas också ofta kommunikationsplaner för detta som de kan använda sig av. Representanterna förstår inte heller alltid sitt uppdrag att implementera resultatet i sina organisationer. Ansvaret för det har inte tydliggjorts.

Övning

Det är en svårighet att kriser så sällan händer. Därför är det viktigt med övning. Samtidigt kan samverkansformerna även bidra vid mindre olyckor.

Konceptet

Det skiljer sig mellan länen hur de tagit till sig konceptet. Föreläsningarna knyter an till konceptet men deltagarna förstår inte alltid riktigt konceptets innebörd. Däremot har metodkonceptet och föreläsningarna fört med sig ett helhetstänk. Lars Fredholm har till deltagarna uppgett att länen kan förhålla sig till konceptet på tre olika sätt; ta det till sig, förhålla sig till det eller förkasta det. I allmänhet har länen valt att förhålla sig till det. De har därigenom konceptet med sig som en bakgrund, men det är osäkert om och hur det skulle komma att användas vid en händelse. Eventuellt skulle nyttan av konceptet bli tydligare med en övning.

10. Vilka är dina bästa råd till nya processtödjare?

- Gå in i rollen med ett öppet sinne. Rollen kan innebära så mycket olika saker.
- Prata med de som är processtödjare idag. Få reda på "tips och trix".
- Det bästa är att följa en annan regions process. Sen beror förberedelserna givetvis på vilka förkunskaper personen har.
- Sätta in sig i metodkonceptet ordentligt.
- Ta del av de resultat som uppnåtts i län som genomgått processen.

- Läsa på om det län som man ska vara processtödare för. Läsa risk- och sårbarhetsanalyser, samverkansstrategier och utvärderingar av regionala övningar. Ta reda på allt om samverkan inom länet, försöka identifiera vad man har behov av att utveckla i länet. Koppla till projektplanen och vad man sedan bör fortsätta att utveckla.
- Följa med och lära känna aktörerna innan processen drar igång. Det går inte att bara läsa om länsstyrelsen, man måste träffa dem och förstå de människor som vi har att göra med.
- I möjligaste mån planera tvådagarsmöten. Endagsmöten är inte lika givande.
- Christian Uhrs föreläsning och föreläsningen om juridiken ger en bra bakgrundsförståelse och är viktiga att ha med tidigt i processen.

11. Vilka är dina bästa råd till nystartade län?

Processtödjarnas råd till nystartade län handlar främst om vikten av förberedelse och förankring. Förarbetet borde tillåtas ta mellan sex månader till ett år, menar man. Utan ett ordentligt förarbete blir det lätt en improvisation och en stor del av processen går istället åt till att få alla på banan.

Man bör prata med de län som redan genomfört processen. Ta god tid på sig och tänka igenom vad man vill uppnå. Länsstyrelsen bör ha en dialog med varje deltagande organisation om vad utvecklingsprocessen går ut på, inte bara skicka ut en inbjudan att delta. Det är viktigt att skapa förtroende och tillit mellan aktörerna och synligöra en vinn-vinn situation.

Förankra hos aktörerna vad de ger sig in i. Deltagarna måste förstå att det är en prioriterad uppgift. Låt dem förstå att processen bara är början på något större och mer långsiktigt och att förutsättningarna kan förändras under genomförandet.

Försök se det som en möjlighet till kompetensutveckling i länet. En positiv bieffekt är att det är personlig kompetensutveckling, men att det som lärts också måste spridas!

En annan viktig lärdom är att dokumentera varje träff. Ta foton, spara presentationer etc. Dokumenteringsansvaret bör ligga på länsstyrelsen. Ha en plattform för att lägga ut all info för ALLA aktörer.

Erfarenheten säger att de kan vara både positivt och negativt med många deltagare.

12. Finns det något som du skulle vilja ändra på till din nästa länsprocess?

Det är viktigt att ha en plan från början med förslag på upplägg. En processtödare skulle ställa som absolut krav att sitta ner en hel dag och planera och diskutera hela processen och upplägg med bara länsstyrelsen. Se till att få ett fysiskt möte med aktörerna för att förankra processen ytterligare inför uppstart och då passa på att informera om konceptet. Vid samma tillfälle betona att detta är ett utvecklingsarbete som kräver engagemang på lång och kontinuitet bland deltagarna.

Det är viktigt att ständigt återkoppla till konceptet! Konceptet kan lätt tappas bort, inte minst om försvarsdirektören själv håller i taktpinnen.

Länsledningen är inte så viktig för processtödjaren – det är försvarsdirektörens uppgift att förankra hos länsledningen. Och det är viktigt!

MSB har försökt påverka vilka deltagare som ska vara med genom dialog. Här skulle MSB kunna styra mer vid tilldelning av medel.

13. Övrigt

Linda Kazmierczak, Jörgen Peters och Tiina Johansson, försvarsdirektörer från Kronobergs, Hallands och Örebro län, har uppdrag åt MSB på 20 procent för att stödja processerna på olika sätt. Frågan är vad MSB och länen fått ut av detta. En av processtödjarna anser att de borde stötta sina kollegor i de andra länen i större utsträckning än vad som varit fallet.

Processtödjarna påpekar att juridiken är ”jätteviktig” för deltagarna. Föreläsningarna varit särskilt viktiga då personal från länsstyrelserna ”inte ens har känt till länsstyrelsens uppdrag och att de har ett geografiskt områdesansvar”.

I standardupplägget saknas ett pass om MSB:s uppdrag; vad MSB ska, får och bör göra. Vissa län har haft ett sådant pass, t.ex. Örebro och Västernorrland, men långt ifrån alla.

Det är viktigt att de nationella processerna (som planeras) och de regionala processerna är koherenta. Det vore en fördel att ta med länsstyrelserna i de nationella processerna och diskutera autentiska fall (t ex en länsstyrelse som inte fick stöd från jordbruksverket vid mjältbrand). Centrala myndigheter måste bli mer lyhörda för länsstyrelsernas behov av stöd. Ett sätt kan vara att arbeta med scenarier.

Ska detta bli genomförbart på lokal nivå så behöver MSB nog jobba med distansmetodik. Utbildning, utveckling och övning är bra för kommunerna. Behov finns! Men hur kan MSB stödja på bästa sätt?

En processtödjare tycker att de utvecklingsansvariga satte igång ”allt detta” utan att riktigt förstå vad de gav sig in i. När de väl dragit igång det fanns ingen återvändo. Det är trist att se att vi kunnat dra igång detta utan ledningens klargörande. MSB startar för mycket saker utan förståelse för arbetet på andra enheter och avdelningar, tycker processtödjaren. Man borde ha rätt ut övningsverksamhet med övningsenheten innan, och utbildningsfrågor med utbildningsenheten. Nu försöker vi istället lägga pusslet i efterhand.

Vi inom MSB bör inte försöka visa oss mer samstämmiga än vad vi är!

MSB skulle dessutom behöva arbeta med sin interna samverkan på samma sätt som länen. Det finns mycket att utveckla. Vi ställer större krav på andra än på oss själva!

3.3 Erfarenheter från projektansvarig och konceptutvecklare

Lena Johansson har varit ansvarig handläggare på MSB för att driva satsningen. Lars Fredholm är (tillsammans med Christian Uhr) upphovsman till konceptet.

1. Kan du beskriva utgångsläget inom länen när det gäller regional samordning och inriktning?

Lena förstod att utgångsläget i länen var väldigt olika och att det fanns regionala skillnader i hur de förberett sig inför sitt områdesansvar vid samhällsstörningar. Lena pratade med andra enheter på MSB som har kontakt med länen och fick en första inblick i dessa skillnader. MSB ansåg att den regionala förmågan att samordna och inrikta behövde förstärkas. Länen efterfrågade stöd med utveckling av förmågan till ledning och samverkan. Lena tror ändå inte att insikten om utvecklingsbehoven för att åstadkomma förmåga till samordning och inriktning fanns ute i länen initialt.

2. I vilken utsträckning var satsningen förankrad inom MSB respektive inom SOGO?

Satsningen är väl förankrad inom SOGO, säger Lena. Länsstyrelsernas vilja att skapa den här förändringen har varit en viktig förutsättning för arbetet. Allt eftersom fler län genomgått utvecklingsprocessen har innebörden blivit tydlig för fler och fler inom SOGO. Vi har hela tiden haft ett tydligt uppdrag i MSB:s verksamhetsplanering samt i inriktningen för krisberedskapsanslaget. Lenas chef Håkan Axelsson var tydlig i budskapet att det behövde byggas upp en regional förmåga. Förankringen har gått att skapa resursmässigt, men det har varit svårare att kommunicera innebörden av konceptet för samordning och inriktning med chefer och andra enheter, säger Lena. Förankring har initierats med övningsenheten och utbildningsenheten, men det återstår arbete med att harmonisera utvecklingsstöd från MSB. Lena har förhoppningar om att förankringen av konceptet internt inom MSB blir bättre med stöd av arbetet i projekt Ledning och samverkan och med de nationella riktlinjerna för ledning och samverkan.

Lars uppfattar satsningen som väl förankrad, men att det är för få som har förstått innebörden. Satsningen var förankrad på så sätt att ”något måste göras”, men ingen chef har satt sig in i vad satsningen innebär.

Lars hade velat dra upp satsningen på en strategisk nivå och utveckla en ”samverkanskultur”. Lars har saknat förståelsen i skolorna i Revinge och på Sandö. Det har varit svårt att få loss processtödjarna från undervisningen av traditionella kurser.

3. Hur förbereds ett län inför processen? I vilken utsträckning lämnar MSB stöd när det gäller att välja deltagare och förankra i de berörda organisationerna?

Inledningsvis tas kontakt med försvarsdirektörerna genom SOGO. Linda Kazmierczak var tidigt proaktiv. Sen har försvarsdirektörerna själva gjort

förberedelser och skrivit ansökan om finansiering från anslag 2:4 Krisberedskap. Lena vet inte hur bra förankring med andra aktörer har varit eftersom länsstyrelsen stått för merparten av det arbetet. Den förankring som hon känner till är de dialogtillfällen som MSB medverkat vid inför respektive utvecklingsprocess. Dessa har ofta varit en halvdag med länens regionala råd eller motsvarande gruppering. De diskuterade innehåll, målgrupper och försökte förklara att det var frågan om ett utvecklingsarbete. Lars och Lena har även haft informationsmöten med länsråden, Rikspolisstyrelsen samt Socialstyrelsen.

Reaktionen var ofta att processen skulle ta väl mycket tid. Lena och Lars föreslog till länen att sprida deltagandet, men ändå tänka på vad som kan bilda en kärngrupp. Det ingår i beskrivningen av processen vad man bör tänka på vid inbjudningar. Ibland har specifika frågor inom länet tagit över, menar Lars.

Under de fyra första länens utvecklingsprocesser skötte Lena mötesförberedelser samt stöd vid mötestillfällena etc. Processtödjarna var inte riktigt operativa i början. Lena var något ”mellanting” och höll igång diskussionerna. Processtödjarna fasades in successivt.

4. Hur tar MSB vara på erfarenheter från de län som genomgått processen? Hur drar MSB nytta av dessa erfarenheter i kommande processer?

När ett län är klar med sin process så gör deltagarna mindre utvärderingar. Dessa blir ingångsvärden för processtödjarnas fortsatta arbete. Efter processerna genomför MSB också regionala behovsanalyser. Tre sådana analyser har genomförts och representanter från UB:s olika enheter medverkar. Tillsammans med länsstyrelsen och samverkande aktörer identifieras det fortsatta utvecklingsbehovet.

Lena har månatliga uppföljningsmöten med processtödjarna och fyra utvecklingstillfällen om året för att fördjupa och fylla på kunskapen hos processtödjarna. Uppföljningsmötena använder Lena för att få kunskap om vad som pågående processer, behov av stöd samt till att samlat kunna ge processtödjarna nya ingångsvärden och inriktningar. De gemensamma mötena och gemensam uppföljningsdokumentation är även ett verktyg för erfarenhetsutbyte mellan de olika processtödjarna. Lena tror att erfarenhetsutbytet mellan länen skulle kunna fungera bättre och har diskuterat detta med Lars. Lena ser utvärderingen som ännu ett verktyg för att föra in erfarenheter i pågående och nya utvecklingsprocesser.

5. Vilken är din erfarenhet idag? Vad har varit bra/mindre bra?

Lars är både missnöjd och nöjd med vad han kan tolka som möjliga resultat av hittills genomförda utvecklingsprocesser och hur utvecklingsprocesser bedrivs.

Lars är missnöjd med att huvudbudskapets tankeinnehåll inte har anammats i den utsträckning han önskat. Den pedagogiska situationen för att nå måluppfyllnad har varit (och är i pågående processer) icke fullt godtagbar. Processer måste vara utspridda över en längre tid och ge deltagarna möjlighet

- att aktivt bearbeta och reflektera över ny kunskap och nya sätt att tänka,

- att bearbeta och reflektera över ny kunskap och nya tänkesätts betydelse för hantering av egen uppgift och samverkan, samt
- att arbeta fram konkreta lösningar.

Målobjektet är ”mixen” av beslutsfattarnas från olika organisationer organisationskulturer. Det är denna ”mix” som processerna är avsedda att utveckla till en god samverkans- och helhetssynskultur. Detta har inte trängt genom och anammats, menar Lars.

Lars är nöjd med de deltagarutvärderingar han läst. De återspeglar övervägande en positiv syn på de regionala processerna, att man upplever att processerna har varit givande, att de hjälpt till att medvetandegöra krishanteringsproblematik och skapat motivation för att i länen förbättra förmågan att möta och hantera kriser. Han känner sig nöjd med att så många län genomfört och genomför utvecklingsprocesser, vilket han tolkar som att man i dessa län menar att det är meningsfullt att göra det.

6. Förberedelser och förankring?

Lena tror att det är svårt att på ett snabbt och enkelt sätt få insikten om innehållet och vilka behoven är. Vid en öppen fråga skulle nog inte detta projekt föreslås. Insikter om implementeringsbehovet hade man kunnat ta höjd för under hela processen. Men länen hade nog aldrig vågat börja om de sett allt arbete framför sig, misstänker Lena.

Det är viktigt att ta ansvar för att vara med på alla träffar, att man representerar sin organisation och måste återkoppla internt. Det är viktigt att processtödjarna och försvarsdirektörerna påminner deltagarna om vikten av löpande återkoppling till egen organisation, menar Lena. Det är viktigt att samma personer är med hela tiden.

Lars tycker att det har varit svårt för länsstyrelsen att ta emot och bearbeta ny kunskap, och reflektera över hur ny kunskap kan påverka egen profession. Flera har inte klarat av det, tycker Lars. Han har upplevt ett motstånd mot sådant man inte förstår genast, mot det som är abstrakt. De har svårt att göra analyser av vad som gäller dem själva, reflektera.

Lars tycker att länsråden borde ha varit med mer i processen. Högre chefer på länsstyrelserna är inte engagerade i vad det innebär för en länsstyrelse att vara områdesansvarig. Det är för lite känt bland aktörerna vilket områdesansvar länsstyrelsen har. Och länsstyrelsen har alldeles för låg status bland blåljusen.

Upplägget bygger på sex möten, men det är tänkt att deltagarna ska arbeta mellan mötena, t ex läsa in litteratur, men det har knappast gjorts. Det är lätt att de vardagliga sysslorna tar över mellan träffarna. Länen har inte jobbat mycket i mellanperioderna och inte lagt ned möda på att förstå det abstrakta. Nu måste processtödjarna betona vikten av implementering i länen.

7. Stöd från MSB/MSB:s roll

Både Lena och Lars betonar att länsstyrelsen är processägare. MSB hjälper till i början av processen, men det är viktigt att länsstyrelsen får plattformen att

bjuda in och äga processen. Satsningen har ambitionen att sätta länsstyrelsen i den rollen.

8. Processtödjarens roll

Satsningen hade inte kunnat gå att genomföra utan processtödjare, säger Lena. Det hade lätt bara blivit föreläsningar, men inte tagit länen vidare. Lars är väldigt positiv till processtödjarna. De är hungriga efter ny kompetens.

Processtödjaren ska kunna bistå med det som efterfrågas samt kunna leda möten. Samtidigt ska länen komma fram till slutsatser själva. En del län tappar tänket kring konceptet, och då måste processtödjarna påminna om det och relatera föreläsningarna till konceptet. Processtödjarna förväntas vara med i rummet när länen diskuterar och ge ledande frågor vid behov. Det bör vara försvarsdirektören som leder mötet.

Nya processtödjare har utbildats det senaste året. Det har varit osäkert att inledningsvis bara ha fyra processtödjare tycker Lena. Det har dels varit en utmaning att få ut arbetstiderna och det fanns intresse från andra att vara med.

Lars är nöjd med processtödjarnas intresse av och motivation att medverka i utvecklingsprocesserna. Han är nöjd med deras hunger efter kompetens för att kunna medverka i regionala utvecklingsprocesser och liknande arrangemang. Lars hoppas att MSB kan ta tillvara detta och inte genom ”byråkratiskt produktionstänkande” stävja detta intresse och deras hunger efter kompetens.

9. Innehållet vid mötena? I vilken utsträckning håller sig länen till idébilden för utvecklingsprocessen (standardupplägget)?

Det vet processtödjarna bättre, säger Lena. Men det verkar som att de flesta har tvådagarsmöte. Vi har ”motverkat” endagsmöten. Lars Fredholm, Christian Uhr, Ann Enander, Jonas Landgren och Lars Persson har hållit viktiga ”kärnföreläsningar” i de flesta länen.

10. Har konceptet använts på det sätt som avsågs?

Vet inte det, säger Lena, men tillägger att Lars nog inte tycker det. Lena håller med om att hon mer aktivt skulle kunna analysera och jämföra slutprodukterna från länen. Västernorrland har övat konceptet. Men det finns få händelser då den prövats. Kanske hamnbranden i Halmstad?

Lars har fått säga till länen att ”antigen köper ni metodkonceptet eller så förkastar ni det”. Han har känt att han måste säga så eftersom konceptet inte är tillräckligt förankrat på MSB, inte beslutat av GD. Lars har inte presenterat konceptet för högre chefer inom MSB.

Lars vet inte om alla län kommer att använda konceptet. Men det är ju med i LoS. Sen är det upp till hur MSB väljer att implementera resultaten av LoS.

11. Hade länen kunnat uppnå samma resultat med andra metoder? Övningar?

Lena tror inte det. Övningar kan inte ersätta. Man behöver något annat. Målformuleringarna i övningar ringar inte in problemen, och därför kan inte

övningsutvärderingarna fånga de grundläggande problemen. Vi måste delta i att problemformulera.

Ja, säger Lars, om den som är övningsledare kan ta hand om skeendet utifrån konceptet. Annars inte. Man måste först bygga upp medvetande om helheten. Om övningen ska få fram bristerna i samverkan och inriktning krävs en övningsledare med fulla insikter.

12. Kan du se några resultat från satsningen? Kan du peka på förändringar som styrker det?

Lena tror att det finns mycket bättre förutsättningar nu för att samverkan ska fungera, men det kvarstår arbete med implementering. De som deltagit i hela utvecklingsprocessen förstår bättre hur de olika aktörerna bör arbeta tillsammans för att hantera en händelse. Processen har gett förståelse, och i flera län lett till överenskommelser om samverkan och ”broschyrer” för att beskriva hur man ska arbeta för att åstadkomma samordning och inriktning.

Lena hade hoppats på att ha fått ett verktyg att mäta förmågor. Men det är svårt. Hon har beställt studier, men har varit tvungen att släppa det.

Lena hade förväntningar om att ha hunnit med fler län. Men det har inte varit möjligt, för det bestämmer ju aktörerna själva. Hon hade också trott att de skulle vara MER färdiga efter att ha gått igenom processen, att de skulle vara färdiga med sina modeller med hur de skulle jobba. Arbetet i mellanperioderna är svårt att styra. Lena trodde att de skulle följa förslagen till arbete i mellanperioderna mer. Hon vet inte hur mycket processtödjarna har påtalat detta. En processtödjare införde parhästar för att deltagarna skulle arbeta tillsammans mellan mötena.

Processen har ökat förståelsen om behoven att samverka med fler aktörer än bara de man vanligtvis samverkar med. Den har lett till ökad förståelse för vad samverkan har för betydelse. Att åstadkomma något tillsammans - samordna, inrikta, inte bara att utbyta information. Men det är svårt att kvalitetssäkra utvecklingsprocesserna, säger Lena.

Lars är nöjd med vad han tolkar som resultat av regionala utvecklingsprocesser. Det är t ex utvecklingsåtgärder på lokal nivå (Örebro län), strategiska planer (Hallands län), former för att tillämpa helhetssynen (Västernorrlands län). Lars tror att länens motivation att jobba vidare med krishanteringsförmågan ökat. En totalvärdering landar på 7 på en skala till 10.

13. Skulle ni gjort något annorlunda om ni haft den erfarenhet som ni har idag när ni drog igång satsningen?

Inläsningsmaterialet hade kanske kunnat sammanfattas, menar Lena. Inspelade föreläsningar hade varit användbara, särskilt för dem som missat något möte. Eller för deltagarna att visa för sin egen organisation/kollegor.

Vi har nog släppt länen för fria. Vi borde tydligare ha utgått från problembilden. Vilka brister som finns, hur samverkan verkligen sker. Vi har förstått att det är jobbigt med teori för många, säger Lena. Men utvecklingen måste utgå från teori. Om kunskap behövs så måste det till innan man går lös

på ett scenario. Samtidigt tror Lena att föreläsningarna blivit bättre. Lena menar att de nog borde tala mer med föreläsarna, t ex om hur de kommer in i snurran. Här kan även föreläsarnas erfarenheter tas till vara. De möter ju alla länen efter hand.

Lars skulle ha haft en genomgång med höga chefer på MSB och fått dem att svara på frågan om vi ska ha det här eller inte. Han skulle ha byggt upp gedigen kunskap hos processtödjarna INNAN de satte igång. För satsningen på nationell nivå blir det viktigt att informera generaldirektörerna och få sanktion för arbetet. Men det förutsätter ju att vi har med oss våra egna chefer på MSB, påpekar Lars. Han tycker som Lena att satsningen skulle behövt kopplas ihop tydligare med övningsverksamheten.

En förklaring till det Lars är missnöjd med är att deras ”utgångsläge för anfall” inte var tillräckligt förberett och kompetensuppbyggt. Det är viktigt att samla resurserna för anfall i ett utgångsläge och att dessa resurser är väl förberedda. Han borde varit tydligare i vad huvudbudskapet är och hur det pedagogiska tänkandet är – formulerat detta på ett övertydligt sätt som underlag dels för uppbyggnad av processtödjarnas kompetens att genomföra MSB:s stöd, dels att ha som underlag i dialogerna med länsstyrelserna, och dels att ha som information till deltagarna i utvecklingsprocesserna.

Möjligheten för länen att anpassa processen utifrån regionala behov har inneburit en kompromiss mellan processens huvudbudskap och regionala intressen och önskningsar. Denna kompromiss har kanske varit positiv för att deltagarna ska uppleva processen som meningsfull men negativ för att budskapet ska nå fram och det pedagogiska upplägget ska leda till måluppfyllnad.

14. Tror du att effekterna kommer att vara bestående?

Lena tycker att det lutar åt bestående resultat. Det är svårt att göra motsvarande insikter utan en utvecklingsprocess. Men det kan finnas län som inte greppat tänket fullt ut. Många län söker fortsättningsprojekt med 2:4 medel. Lena funderar över om MSB bör ge samordnat stöd för implementering. Men just nu finns inte resurser för det. Det har heller inte direkt efterfrågats av länen. Hon tycker att det är bra med genomslaget i LoS.

Lars påpekar att möte 5 och 6 så är ju tanken att regionen ska formulera fortsatt verksamhet för att få kontinuitet.

15. Har målbilden förändrats?

Den känns aktuellt fortfarande tycker Lena.

Totalt sett är Lars mycket mer nöjd än missnöjd. Han har hela tiden varit medveten om att de siktat högt och att verklighetens utformning inte kommer att ge dem möjlighet att nå resultat i nivå med ambitionerna. Lars har under tiden de arbetat med utvecklingsprocesserna haft inställningen att det är bättre att lyss till den sträng som brast än att aldrig spänna en båge. Strängen har inte brutit. Det är bara det att pilen inte har kommit så långt som önskat.

4. Analys

Nedan följer en analys utifrån de frågor om relevans, effektivitet och uthållighet som utvärderingen ska ge svar på. Analysen baseras till största del på observationerna från intervjuerna i föregående kapitel.

4.1 Relevans

Är konceptet relevant för att utveckla och höja förmågan till samordning och inriktning på regional nivå?

Utvärderingen visar att konceptet är relevant för att höja förmågan till samordning och inriktning på regional nivå. Konceptet är ett stöd för länsstyrelserna i deras roll som geografiskt områdesansvariga och för aktörerna att ta sitt ansvar för helheten utifrån gällande lagstiftning vid en kris. Det ger aktörerna en gemensam referensram. Det är en styrka att konceptet visualiseras i en figur.

Samtidigt visar utvärderingen att många deltagare har haft svårt att förstå och ta till sig konceptet. Deltagarnas förkunskaper har varit väldigt olika och konceptet har varit lätt att förstå för vissa men uppfattats som alltför abstrakt för andra.

Detta beror på att beskrivningar och presentationer av konceptet inte har målgruppsanpassats i tillräcklig utsträckning. Beskrivningarna av konceptet är inte självförklarande. Flera begrepp i konceptbeskrivningen, såsom värdegrund och strategiska målinriktningar, har varit svåra att ta till sig för många deltagare. Beskrivningar och presentationer av konceptet hade behövt målgruppsanpassas mer.

Konceptet har inte heller förankrats i tillräcklig utsträckning. Det är särskilt viktigt att försvarsdirektörerna, innan processen drar igång, är helt införstådd med hur konceptet är tänkt att tillämpas. Annars är det svårt för dem att i rollen som projektledare förhålla sig till konceptet och det finns en risk att alltför mycket tid i början av processen går åt till förankring. I förlängningen finns det en risk att konceptet inte får det genomslag som var tänkt.

En svaghet har också varit konceptets status. Det har inte haft status som MSB:s officiella syn på hur man bör åstadkomma samordning och inriktning vid större händelser och kriser. Men tack vare att konceptet har hanterats inom ramen för en annan utvecklingsinstans (LoS), parallellt med att utvecklingsprocesserna pågår, så har det emellertid förtydligats hur konceptet bör förstås och tillämpas. Avsikten är att konceptet, i dess nya form, ska ingå som en viktig del i de nationella riktlinjer som blir LoS resultat. Det skulle troligtvis medföra att konceptets status höjs.

Är utvecklingsprocessen en relevant metod för att utveckla och höja förmågan till samordning och inriktning på regional nivå?

Utvärderingen visar att utvecklingsprocessen under vissa förutsättningar är en relevant metod för att utveckla och höja förmågan till samordning och inriktning på regional nivå.

Samtliga deltagare som intervjuats uppger att de tycker att det har varit värt att genomgå utvecklingsprocessen. De flesta har svårt att tänka sig någon annan metod som skulle vara lika ändamålsenlig.

Utvecklingsprocessen ger regionerna en möjlighet att samla de viktigaste aktörerna och utifrån ny kunskap tillsammans utveckla sitt arbetssätt och sin förmåga till samordning och inriktning vid en större händelse.

Utvärderingen har ändå identifierat ett antal brister med utvecklingsprocessen.

Utvärderingen visar att förankringen inte varit tillräcklig i alla län. MSB har inte säkerställt att länsledningen och försvarsdirektören har varit helt införstådda med konceptet och processens syfte och mål innan de ansökt om finansiering. Det har medfört att länsstyrelsen i dessa fall inte känt det fulla ägarskap som är nödvändigt för att kunna driva processen och ta ansvar för processens resultat.

Länsstyrelserna har i sin tur inte säkerställt att deltagarna, och deras chefer, inledningsvis har förstått syfte och mål och vad som krävs av dem. Det som fanns skrivet om processen och MSB:s stöd till länsstyrelserna inför processens start, har inte räckt till.

I utvecklingsprocessens standardupplägg saknas ett moment om förberedelser och förankring inför det första mötestillfället. Det har medfört att det har tagit några möten innan alla deltagare har förstått syfte och mål med processen. Detta gör i sin tur att alla moment inte hinns med innan processen är slut, t ex hur processens resultat ska förankras och spridas.

Utvärderingen visar att det också är ett problem när deltagare missar mötestillfällena. För att deltagarna tillsammans ska kunna utveckla sitt arbetssätt och sin förmåga till samordning och inriktning krävs att de har en gemensam kunskapsbas. Vid frånvaro blir kunskapsbasen i gruppen splittrad, diskussionerna störs och förutsättningarna för att tillsammans skapa lösningar försämras.

4.2 Effektivitet

Har konceptet och utvecklingsprocessen bidragit till att öka den regionala förmågan och effektmålet att aktörernas gemensamma insatser ska möta hjälpbehoven så bra som möjligt vid en inträffad stor olycka eller kris?

Utvärderingen visar att genomförda (och pågående) utvecklingsprocesser, med konceptet för samordning och inriktning som utgångspunkt, har bidragit till att öka de regionala förmågorna till samordning och inriktning, samt till sektorsövergripande samverkan.

Satsningen har hos aktörerna bidragit till en gemensam kunskapsbas, helhetsperspektiv och att gemensamma former och lösningar för samordning och inriktning utvecklats eller är på väg att utvecklas.

Utvärderingen visar också att satsningen fått stort genomslag. Tjugo av landets tjugo län har genomfört, påbörjat eller planerar att under nästa år påbörja utvecklingsprocesser. Länen ser utvecklingsprocessen som en positiv möjlighet att höja förmågan inom sina län.

I vilken utsträckning som förmågorna förbättrats i länen är däremot oklart, men det står klart att förändringarna inte är att betrakta som ringa. Inga större olyckor eller kriser har inträffat sedan processerna avslutats i Hallands och Västernorrlands län, vilket försvårar bedömningen av de idag rådande förmågorna.

Måluppfyllelsen för effektmålet (aktörernas gemensamma insatser ska möta hjälpbehoven så bra som möjligt vid en inträffad stor olycka eller kris) är av anledningen ovan särskilt svårbedömt. I Hallands och Östergötlands län inträffade emellertid under pågående processer några händelser då deltagarna upplevde att aktörernas gemensamma hantering fungerade bättre än vad den skulle ha gjort innan processens start.

4.2.1 Kortsiktiga effekter

De långsiktiga effekterna är det för tidigt att säga något bestämt om. I de fyra län som studerats går det att identifiera flera kortsiktiga effekter.

Utvecklingsprocesserna har framför allt hjälpt till att medvetandegöra krishanteringsproblematik och skapat motivation för att förbättra förmågan att tillsammans möta och hantera kriser i länen.

I Hallands län resulterade processen i en strategi för samverkan vid stora olyckor och kriser.²⁴ Strategin utgår från konceptet. Strategin används vid övningar och skarpa händelser och har spridits på olika sätt inom länet, bland annat genom en regional samverkanskurs.

I Uppsala arbetar deltagarna med översyn av ett samverkansavtal och en strategi för samverkan i den pågående processen.

I Västernorrland resulterade processen i en vägledning för regional samordning vid kriser²⁵ och riktlinjer för samverkan vid i Västernorrland – kriser och olyckor²⁶. Dokumenten utgår från konceptet. De tillämpas vid övningar och skarpa händelser och har spridits på olika sätt inom länet, bland annat vid en större konferens våren 2013.

²⁴ Strategi för samverkan vid stora olyckor och kriser i Hallands län, Länsstyrelsen Halland 2013

²⁵ Regional samordning vid kriser i Västernorrland, Länsstyrelsen Västernorrland 2013

²⁶ Samverkan vid i Västernorrland – kriser och olyckor, Länsstyrelsen Västernorrland 2013

I Östergötlands län antog det regionala krishanteringsrådet en samverkansstrategi den 6 december 2013.²⁷ Strategin utgår från konceptet och innebär en formaliserad struktur som är tänkt att användas före, under och efter större händelser, stora olyckor och kriser.

Utvärderingen visar att deltagarna tycker att förmågan har ökat. Förbättringar uppges ha skett inom en rad områden:

- Deltagarna har fått en gemensam kunskapsbas genom föreläsningarna och diskussionerna.
- Utvecklingsprocessen har i stor utsträckning lagt grunden för ett nytt förhållningssätt och en helhetssyn vid hanteringen av större händelser och kriser. Medvetenheten om brister och behov vad gäller samverkan har ökat.
- Länsstyrelsens roll som geografiskt områdesansvarig aktör har förtydligats.

En positiv bieffekt av satsningen är att deltagarna genom processen utvecklat personliga relationer och nätverk. Underliggande konflikter har kommit upp till ytan och hanterats. Det är värdefullt både för samverkan inom länet och för det fortsatta förbättringsarbetet. Processen har skapat förutsättningar för fortsatt förbättringsarbete. Länet har något att arbeta vidare utifrån och det finns en stark motivation att bli bättre.

4.3 Uthållighet

Är de eventuella effekterna långsiktigt hållbara?

Utvärderingen bedömer att det finns goda förutsättningar för att bibehålla och vidareutveckla den ökade förmågan samtidigt som effekterna till vissa delar bedöms som sårbara.

Att det finns en bred uppslutning bakom de strategidokument som processen resulterat i och att de är formellt antagna talar för att de kommer att hållas levande och användas vid större olyckor och kriser. I Hallands och Västernorrlands län arbetar man aktivt för att hålla strategidokumentet levande genom återkommande avstämningar och övningar. Samtidigt krävs att strategidokumentet används vid skarpa händelser för att det nya förhållningssättet ska få fäste.

Utvärderingen bedömer att det är en sårbarhet att den gemensamma kunskapsbasen i länet är begränsad till en liten grupp. Initiativ har tagits i Hallands och Västernorrlands län för att sprida kunskap om det nya förhållningssättet vilket är positivt. Samtidigt är det osäkert om dessa initiativ kommer att räcka. Personalomsättning kommer ständigt att utgöra en risk.

De personliga relationer och nätverk som utvecklats är också sårbara och kräver ständig uppmärksamhet för att bestå.

Att länsstyrelsens roll som geografiskt områdesansvarig aktör har förtydligats stärker förutsättningarna för långsiktigt hållbara effekter. Det är viktigt att

²⁷ Samverkan Östergötland – strategi för samverkan i Östergötlands län, Länsstyrelsen Östergötland m.fl., 2013

länsstyrelsen har mandat och förmåga att ta ansvar för att upprätthålla uppnådda resultat och driva det fortsatta förbättringsarbetet.

Den motivation som finns i länen efter processerna är viktig för att bibehålla och vidareutveckla förmågan i länen. Motivationen riskerar att minska om länsstyrelsen och aktörerna inte håller resultaten levande och ständigt återkommer till det nya förhållningssättet.

Det är vidare en brist att MSB idag inte erbjuder övningar och övningsutvärdering i förmåga till samordning och inriktning enligt konceptet. Det försvårar för länen att vidmakthålla den ökade förmågan. På motsvarande sätt är MSB:s kursutbud idag inte anpassat till konceptet.

5. Rekommendationer

Baserat på observationer från intervjuer och dokumentation samt analysen ovan lämnar utvärderingen följande rekommendationer.

5.1 Förberedelsearbetet

Beskrivningar och presentationer

Beskrivningar och presentationer av konceptet och processen behöver målgruppsanpassas så att deltagarna lättare förstår dess innebörd.

Beskrivningar och presentationer bör testas på referensgrupper med personer som aldrig hört talas om konceptet, representativa för dem som var tänkt att delta i processen. Konceptets tillämpning bör exemplifieras i någon form av övning och/eller praktiskt exempel.

Förankring

MSB behöver säkerställa att försvarsdirektören, innan processen drar igång, är helt införstådd med hur konceptet är tänkt att tillämpas och vad processen är tänkt att resultera i. Länsstyrelserna behöver i sin tur säkerställa att deltagarna, och deras chefer, har förstått syfte och mål med processen och vad som krävs av dem som deltagare. I standardupplägget för processen borde det ingå ett moment om förberedelser och förankring inför det första mötestillfället. Någon av de tre försvarsdirektörer som har uppdrag åt MSB att stödja länen i deras processer, borde utses som bollplank för varje nystartat län. Härigenom säkerställer MSB att varje nystartat län får ta del av ett annat läns erfarenheter.

Deltagare

MSB borde ange några nyckelaktörer/funktioner som är obligatoriska att ingå i en utvecklingsprocess. En nyckelfunktion som bör ingå är kommunikation. Utan representation från privata aktörer mister länet också ett viktigt perspektiv. Det är viktigt att medvetandegöra deltagarnas ansvar i processen och som länk till sina organisationer. Låt dem förstå att processen bara är början på något större och mer långsiktigt. Frånvaro och byte av deltagare försämrar förutsättningarna för en lyckad process.

5.2 Genomförandet

Mötesformen

Tvådagarsinternat är viktigt för att skapa de personliga relationer och nätverk som deltagarna anger som värdefulla för att komma fram till gemensamma lösningar och för samverkan inom länet. MSB bör också i större utsträckning betona vikten av att deltagarna träffas mellan mötestillfällena.

Processtödjaren

Processtödjaren är en viktig framgångsfaktor för en lyckad process. MSB behöver säkerställa att processtödjarna ges goda förutsättningar för sin uppgift. Processtödjarna bör delta när MSB lämnar initialt stöd till länen inför att de ansöker om finansiering. MSB bör också säkerställa att processtödjarna frigörs från andra arbetsuppgifter i tillräcklig omfattning för att kunna fullgöra sin uppgift som processtödjare på ett bra sätt.

Föreläsningar

I standardupplägget för processen bör det anges några föreläsningar som är obligatoriska. Det är alltid en utmaning för forskarvärlden att operativa målgrupper har svårt att ta till sig budskap när det blir för abstrakt. MSB borde säkerställa att nyckelföreläsningarna är målgruppsanpassade. MSB borde tillhandahålla bandade inspelningar av åtminstone dessa nyckelföreläsningar som deltagare som varit frånvarande kan ta del av. Goda exempel från exempelvis Halland och Kronobergs län bör användas i större utsträckning.

Övningsmoment

I standardupplägget för processen bör det ingå någon form av övningsmoment eller praktiskt exempel för att tydliggöra fördelarna med konceptet och hur det är tänkt att tillämpas.

5.3 Uthållighet

Spridning av goda exempel

MSB bör i större utsträckning stödja spridningen av goda exempel mellan länen. SOGO bör, med stöd av MSB, sammanställa en kartläggning över länens resultat och deras olika tillvägagångssätt för att sprida resultaten. Det är viktigt att det är länsstyrelserna som tar huvudansvaret för att förvalta resultaten.

Utbildning och övning

För att effekterna av satsningen ska bli långsiktigt hållbara behövs kontinuerlig utbildning och övning. Det underlättas om MSB kan erbjuda utbildningar och övningar som tar sin utgångspunkt i konceptet. Privata konsultföretag som erbjuder utbildningar på området bör kunna erbjudas kvalitetssäkring av MSB.

Harmonisering inom MSB

Det är viktigt att hela MSB delar synsätt på samordning och inriktning. Hållbara effekter av de regionala utvecklingsprocesserna kräver harmonisering inom MSB, att konceptet genomsyrar både utbildning, övning och annan verksamhet som MSB bedriver. Utvärderingen tror att det blir möjligt först i samband med att de nationella riktlinjerna i LoS lanseras.

Bilaga: Standardupplägg för utvecklingsprocessen

Möten

- Föreläsningar av forskare och diskussioner för att tillgodogöra sig forskningsresultat inom för utvecklingsprocessen relevanta områden
- Diskussioner/grupparbeten för reflektioner och fördjupning av kunskaper
- Diskussioner för att utveckla och förbättra de uppgiftslösningar man arbetar med i mellanperioderna

Mellanperioder

- Inläsning av relevant litteratur
- Arbeta med uppgifter som ska leda fram till lösningar om hur funktionen "samordning och inriktning" ska utformas i eget regionalt sammanhang

Möte 1

Introduktion. Fördjupning av koncept.

Mellanperiod 1

Formulering av värdegrund utifrån eget regionalt sammanhang.

Möte 2

Viktiga utgångspunkter för att förstå ett skeende.

Mellanperiod 2

Analysera förutsättningar i eget regionalt sammanhang för att utforma information till allmänheten.

Möte 3

Ansvarsfördelning enligt olika lagar för att möta hjälpbehov samt lägesbild.

Mellanperiod 3

Analys av viktiga aktörer i eget regionalt sammanhang.

Möte 4

Samordning och inriktning i nätverksgrupperingar av beslutsfattare.

Mellanperiod 4

Analys av hur nätverksgruppering av beslutsfattare (händelsegrupper) kan etableras i eget regionalt sammanhang.

Möte 5

Det regionala sammanhangets möjlighet att hantera alla typer av olyckor och kriser samt moment efter behov.

Mellanperiod 5

Analys av hur fortsatt utvecklingsarbete kan ske i eget regionalt sammanhang

Möte 6

Sammanfattning, avslutning och deltagarutvärdering

Källförteckning

Intervjuer

Hallands län

Jörgen Peters, Beredskapsdirektör, Länsstyrelsen
Leif Andersson, Poliskommissarie, Polismyndigheten i Halland
Anders Bergenek, Administrativ chef, Halmstad kommun
Lars Berggren, Säkerhetssamordnare, Kungsbacka kommun
Karin Ingvarsson, f.d. Beredskapshandläggare, Region Halland
Jan Sjöstedt, Räddningschef, Räddningstjänst Väst

Uppsala län

Johan Von Knorring, Försvarsdirektör, Länsstyrelsen
Lars-Erik Falk, Beredskapssamordnare, Östhammar och Tierps kommuner
Anders Almroth, Förvaltningschef, Håbo kommun
Torbjörn Engelkes, Chef ledning och samverkan, Försvarsmakten
Lena W Jansson, Informationschef, Uppsala Kommun
Arne Bertilsson, Polismyndigheten i Uppsala

Västernorrlands län

Håkan Söderholm, Försvarsdirektör, Länsstyrelsen
Tommy Forsberg, Räddningschef, Räddningstjänsten Medelpad
Mona Backlund, Säkerhetschef, Timrå kommun
Mats Jonsson, Beredskapschef, Landstinget
Katarina Lundqvist, Informatör, Härnösands kommun

Östergötlands län

Jenny Knuthammar, Beredskapsdirektör, Länsstyrelsen
Eva Bengtsson, Beredskapssamordnare, Landstinget
Siegfrid Schmidinger, Samverkansofficer, MRS försvarsmakten
Ingmar Unosson, Räddningschef, Motala kommun
Bertil Wildt Persson, Säkerhetschef, Norrköpings kommun

Processtödjare

Helena Bergholm, MSB Revinge
Agneta Mattsson, MSB Revinge
Nils-Olov Nilsson, MSB Sandö
Marie Jönsson, MSB Revinge

Projektansvarig

Lena Johansson, MSB UB-UTV

Konceptutvecklare (tillsammans med Christian Uhr)

Lars Fredholm, MSB UB-UTV, Lunds Tekniska Högskola

Lagar, förordningar och propositioner

Stärkt krisberedskap - för säkerhets skull (prop. 2007/08:92)

Förordning (SFS 2007:825) med länsstyrelseinstruktion

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

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

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

Övrigt

Beskrivning koncept 130222, MSB 2013

Dagordning arbetsmöte inför AG Samverkan och ledning, 2009-12-15

Faktablad, "Regional samordning och inriktning", MSB 2012

Forskningstraditioner som påverkat vårt sätt att tänka och tala om ledning (Uhr120807)

Generaldirektörens inriktning för planeringen av MSB:s arbete inom området samhällsskydd och beredskap 2014-2018, MSB 2013

Geografiskt områdesansvar – länsstyrelsens roll i samhällets krisberedskap, november 2007, KBM 2007

Lars Fredholm Metodkoncept, SOGO juni 2009

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

Mötesanteckningar, AG Samverkan och ledning, 2009-12-15

PM "Metodstöd som MSB ger inom regional samordning och inriktning", Johansson, MSB 2012-12-03

Projektplan, Utvärdering av "Länsstyrelsernas samordningsansvar – ett koncept för samordning och inriktning vid stora olyckor och kriser", dnr 2013-2638

Regional samordning och inriktning/PILOT, MSB 2010

Regional samordning och inriktning, utvecklingsprocess för länsstyrelsens samordningsansvar, MSB 2012

Regional samordning vid kriser i Västernorrland, Länsstyrelsen Västernorrland 2013

Samordning och inriktning i multiorganisatoriska responser, Fredholm, Uhr, 2009

Samverkan vid i Västernorrland – kriser och olyckor, Länsstyrelsen Västernorrland 2013

Samverkan Östergötland – strategi för samverkan i Östergötlands län,
Länsstyrelsen Östergötland m.fl., 2013

Strategi för samverkan vid stora olyckor och kriser i Hallands län,
Länsstyrelsen Halland 2013

Verksamhetsplan 2009 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

<https://www.msb.se/projektlos>

